




NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

AZ NKFI ALAPBÓL
MEGVALÓSULÓ PROJEKT

FARKAS ÁDÁM: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság



A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon

Farkas Ádám

A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései
Magyarországon

Farkas Ádám

A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG-SZAVATOLÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPKÉRDÉSEI MAGYARORSZÁGON

Farkas Ádám

**Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
Budapest
2022**

A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon

Szerző:

Dr. Farkas Ádám PhD

Lektorok:

Prof. Dr. Hoffman István PhD – Dr. Kádár Pál PhD

Minden jog fenntartva!

*A borító az [img.rasset.ie](https://img.rasset.ie/0011f6d9-800.jpg) oldalon szereplő kép felhasználásával készült.
(<https://img.rasset.ie/0011f6d9-800.jpg>)*

*A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és
Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági
Program 2020 pályázati program finanszírozásában, a Nemzeti
Közzolgálati Egyetem keretei között valósult meg.*

*A kötet kiadását a Honvédelmi Minisztérium által a Magyar Katonai Jogi
és Hadijogi Társaság részére nyújtott támogatás tette lehetővé.*

A kézirat tartalmilag 2021. szeptember 30-án került lezárásra.

Kiadja:

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
1055 Budapest, Markó u. 27. III. em. 15-17/A.

Kiadó képviselője:

Dr. Kádár Pál PhD, elnök

ISBN:

978-615-6248-04-6 (nyomtatott) – 978-615-6248-05-3 (elektronikus)

Készítette:

Palatia Nyomda és Kiadó Kft.

© Farkas Ádám, 2022.

„Nem az új gondolatok megértése a nehéz, hanem a régiektől való megszabadulás; mert ezek behálózák agyunk minden zugát...”¹

John Maynard Keynes

¹ John M. KEYNES: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965, 11. o.

TARTALOM

TARTALOM	7
BEVEZETÉS	9
1. FEJEZET – A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG, MINT ALAPKÉRDÉS	19
1.1. A védelem és biztonság Janus-arcúságának alapjai	23
1.2. Alternatív nézőpont a biztonság értelmezéséhez	28
1.3. A biztonsági érdek mint közvetítő közeg a biztonság és az azt cselekvéssel szolgáló védelem között	37
1.4. A védelem mint a biztonságot – a biztonsági érdekek mentén – fenntartani és fejleszteni hivatott cselekvés	42
1.5. A jog és szabályozás helye, szerepe a 21. században a biztonság, a biztonsági érdekek és a védelem háromszögében	48
1.6. Gondolatok a biztonságról, a biztonsági érdekekről és a védelemről való gondolkodás megújításának sarokpontjairól	60
2. FEJEZET – A NEMZETKÖZI KÖRNYEZET ÉS TRENDEK EGY LEHETSÉGES ÉRTELMEZÉSE A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG HAZAI ÉRTELMEZÉSE ÉS SZABÁLYOZÁSA KAPCSÁN	65
2.1. Földrajzi fekvésünk és a nemzetközi környezet fontossága, avagy az Eurázsia-reláció és az Intermárium-kérdés	70
2.2. Különbféle nemzetközi minták és trendek a védelem és biztonság komplex fejlesztése és szabályozása kapcsán	77
2.2.1. <i>Az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági szabályozása</i>	79
2.2.2. <i>Az ellenállóképesség mint nyugati irány</i>	85
2.2.3. <i>(Legalább) két világ között: Izrael</i>	100
2.2.4. <i>A megerősödő Kelet</i>	104

3. FEJEZET – A VÉDELEMRŐL ÉS BIZTONSÁGRÓL VALÓ GONDOLKODÁS PERIFÉRIÁRA SODRÓDÁSA ÉS AZ ABBÓL KÖVETKEZŐ DEFICITJEINK	122
3.1. A védelemről és biztonságról való gondolkodás az elmúlt évek átfogó jellegű hazai áttekintéseiben	127
3.2. Egyensúly helyett dominancia: Praxis és elmélet viszonya a védelmi és biztonsági szektorok gondolkodási sémáiban	148
4. FEJEZET – KORTÁRS SZABÁLYOZÁSUNK LÁTLELETE	166
4.1. Az 1989-es rendszerváltozás hagyatéka	168
4.2. Inkonzisztencia és laza kooperáció határán, avagy a hatályos szabályozási megoldások	178
4.2.1. <i>Az összkormányzati szint vagy rendszerszint kérdése</i>	183
4.2.2. <i>Krízisről-krízisre haladva: a válságsszabályozás</i>	191
4.2.3. <i>Az ágazati szabályozás</i>	208
ZÁRSZÓ	223
FELHASZNÁLT IRODALOM	231

BEVEZETÉS

„Az országok nem vergődnek múltjuk csapdájában, de sok esetben több száz vagy akár több ezer évvel ezelőtti események nagy hatást gyakorolnak a politika milyenségére. Ha szeretnénk megérteni a mai intézmények működését, meg kell vizsgálnunk az eredetüket és azokat a gyakran véletlenszerű és esetleges erőket, amelyek életre hívták őket.”²

Francis Fukuyama

„Hatalmas tévedés, ha azt hisszük: létezhet a dolgok felett lebegő, a politikai-gazdasági érdeketől teljesen független jog. [...] minden jog mögött ott van szerzőjének világképe, és minden történeti világkép magában hordoz valamilyen politikai-gazdasági tendenciát, ami nem annak a függvénye, hogy ez vagy az az ember elméletileg mit gondol róla, hanem hogy az a rend, amely a tényleges hatalmat és ez által a jogalkotást is a kezében tartja, a gyakorlatban mit akar.”³

Oswald Spengler

A hidegháború végeztével – vagy az orosz-ukrán konfliktus nyílt háborúba torkollása és vele egy éles Kelet-Nyugat szembenállás erősödése esetén: a hidegháború felfüggesztésével – a világ bizakodóan tekintett a jövő kihívásai felé. Sokan úgy vélték a kiélezett szembenállást, valamint a hírszerzési és katonai versengés korát felváltja a béke és az állandó gazdasági gyarapodás időszaka, melynek a liberális demokrácia értékei mentén depolitizált állami és társadalmi berendezkedés ad majd egységes kereteket szerte a világon. A 21. század első két évtizede azonban komoly változásokat hozott a biztonság viszonylatában: az új évezred új fajta fenyegetésekkel, bizonytalansággal és egyre nehezebben prognosztizálható folyamatokkal tarkított környezete vette át a rövid békevízió időszakát, melybe aztán a különféle támadások, feszültségek és válságok miatt lassanként elkezdett visszaszivárogni a klasszikus fegyverkezés és Európát is érintve a nyílt katonai

² Francis FUKUYAMA: *A politikai rend eredete az ember előtti időktől a francia forradalomig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012., 10. o.

³ Oswald SPENGLER: *A Nyugat alkonya. II. kötet*. Budapest, Noran Libro, 2011., 77. o.

szembenállás lehetősége⁴. Az örök béke – újabb – rövid illúziója után tehát valamiféle meglepetésként köszöntött be a változás összes látványos és kevésbé látványos konfliktusa, melyek mögött sok más gondolkodó mellett a mottóul választott szerzők felismeréseinek hiánya, elfeledése, el nem fogadása is jelentős mértékben meghúzódik, hozzátevé ehhez, hogy maga Fukuyama is egy azok közül, akik pálforduláson estek át a történelem változásai hatására.

Az elmúlt évtizedek nagy fordulatának igazi misztikumát azonban nem is feltétlenül a katonai és nem katonai tényezők vegyülése – divatosan a hibrid fenyegetések – hozta el, hanem egy sor olyan innováció, amelyek a mindennapjainkat – az egyéntől a csoportokon át a társadalmakig, végső soron pedig a valódi és valós idejű globalizációig terjedően – alakították át. Az információs technológia robbanása, mindennapossá válása, majd kapcsolatainkra, tudatunkra, életvitelünk egészére gyakorolt hatása alapjaiban változtatta meg a világot a hidegháború időszakához mérten is. Ez a változás elvitathatatlan módon globális hatású, jószerével szinte mindenre kiterjedő és korszakváltást eredményező. Nem írható le egyszerűen a jó és rossz kategóriáival, hanem mint minden változás, előnyöket és hátrányokat – értéksemlegesen közelítve: – lehetőségeket hordoz magában. A kutatás-fejlesztéstől a kapcsolattartáson, a termelésen, az oktatáson át az állami működésig

⁴ Az Észtország elleni átfogó kiberműveletek, a grúz-orosz konfliktus, és végül a politika és a köztudat számára kimagaslóan az ukrán válság és a Krím elcsatolása egyértelmű közelségbe hozta ezt a kérdéskört, ami azon túl, hogy – más, a globális erőterben tapasztalható változások mellett – egyértelműen a védelmi képességek fejlesztésére sarkallta a transzatlanti térség számos államát, továbbá új irányokat mutatott az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (a továbbiakban: NATO), többféle módon is ráirányította a figyelmet a biztonsági környezet változásaira. A téma elemzés, és regénybe bújtatott figyelemfelhívás formájában is bejárta a világot. Lásd: Richard SAKWA: *Háború a határon. Ukrajna üllő és kalapács között*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2016.; Richard SHIRREFF: *2017. Háború Oroszországgal*. Budapest, Athenaeum kiadó, 2017.; Nicolai N. PETRO (eds.): *Ukraine in Crisis*. London, Routledge, 2017.; Lawrence FREEDMAN: *Ukraine and the Art of Strategy*. New York, Oxford University Press, 2019., F. Stephen LARRABEE – Stephanie PEZARD – Andrew RADIN – Nathan CHANDLER – Keith CRANE – Thomas S. SZAYNA: *Russia and the West After the Ukrainian Crisis. European Vulnerabilities to Russian Pressures*. Santa Monica, RAND Corporation, 2017.

minden területen megnyitotta a gyorsabb és hatékonyabb működés, ezzel pedig a további fejlődés lehetőségeit. Ahogy azonban hangsúlyoztam, előnyöket és hátrányokat egyaránt hordoz magában ez a változás, és ki kell mondani, hogy szinte minden érvényesülési területén a visszaélésekre is lehetőséget teremt mind a bűnözés, mind a hírszerzés, mind a felforgatás, mind pedig a hadviselés tekintetében.

A hidegháború lezárását követő évtizedek béke- és biztonság-illúziójának – a védelmi és biztonsági képességek és rendszerek felől nézve – hátrányos hatásai tehát csendesen párhuzamba kerültek egy olyan korszakváltással, amely a biztonság minden szektorában lehetővé tette a hatékonyság fokozását, de egyidejűleg új kihívásokat, felgyorsult fenyegetéseket és kiszámíthatatlan eszkalációt is hozott magával. Ez a változás pedig messze nem csak technikai, sőt megkockáztathatjuk, a biztonság szempontjából nem is elsősorban technikai változásokat hozott. Egy új helyzet alakult ki, amely az emberi viselkedésre, az információ terjedésére és vele a tudattartalmak befolyásolhatóságára, a kommunikációs és döntési rendszerek fokozott támadhatóságára és ezek által az egyéni és szervezett védelmi és biztonsági rendszerekre nézve is újítások és kihívások sorát tárja elénk. E változás súlyához pedig fontos hozzátenni, hogy ezzel párhuzamban a védelemről és biztonságról való gondolkodás, továbbá az erre szolgáló képességek önmagukban is perifériára kerültek.

Három évtizeddel a rendszerváltozások után tehát nem hogy a múlt századot meghatározó katonai fenyegetettség és hírszerzési verseny él újra velünk, de a nem állami szereplők súlyának növekedése és a technológiafejlődés miatt egyre sokrétűbbé váló kihívások miatt mind a polgárok biztonságfelfogásának, mind pedig az azokat védeni hivatott államok képességeinek, eljárásainak és szabályainak is fel kell zárkóznia az új helyzethez. Itt pedig nem lehet túlhangsúlyozni azt, hogy amikor felzárkózásról beszélek, akkor két – negatív egymást erősítő – értelemben kell a felzárkózással számot vetni. Egyrészt a rendszerváltás után perifériára helyezett védelmi és biztonsági tematika elmúlt harminc évének lemaradásait pótlendő, másrészt pedig a rohamosan fejlődő technológiai és abból adódóan még inkább komplex biztonsági környezet tekintetében is felzárkózásra kényszerülünk.

A dinamikus és korszakosnak ígérkező technológia-fejlődés és különösen a digitalizáció szerepe a mindennapokban; az egyéni elkövetők és az államszervezetek kívüli tömörülések rendkívüli ártóképesége; az új technológiák hadviselésbe és hírszerzésbe történő integrálása; valamint a multipoláris hatalmi rendszerben nagyobb szerepre törekvő államok hajlandósága mindezek leplezett, nyílt és kombinált alkalmazására egyértelműen kényszerhelyzetbe hozta a transzatlanti térség államait, még hozzá jelenleg a nyílt háború közvetlen és reális fenyegetésével párosuló módon.

A kihívás azonban sokkal nagyobb, mint amire a technológiafejlődésből következő fejlesztési igények szaktudás- és költségigénye, valamint a fenyegetések sokrétősége kapcsán gondolhatunk. Ennek alapvető oka, hogy Európa már a hidegháborús időszakban is jelentős mértékben függött az amerikai védernyőtől, a Szovjetunió összeomlása után azonban Európa-szerte jellemzővé vált a klasszikus hatalmi – és ennek részeként főként a védelmi és biztonsági – képességek leépítése és így a források allokálása a gazdaságfejlesztésbe és a különféle társadalmi szférákba. Ahogy ezt Kissinger 2014-es világrendről írt munkájában megfogalmazta: „Noha Európa alakította ki a hatalmi egyensúlyon alapuló rendet, most furcsa módon, tudatosan és nagy mértékben korlátozta új intézményeiben a hatalmi komponens szerepét. S minthogy leépítette katonai potenciálját is, nem sok mozgástere maradt, ha valahol semmibe veszik az egyetemes normákat.”⁵ Ez tehát lényegében azt jelenti, hogy a képességek terén elsőként nem az új korszak színvonalára kell felzárkózni, hanem az 1990-es évektől felhalmozott lemaradásokat behozni. E képességekbe azonban nem csak a katonai, rendészeti és titkosszolgálati képességek értendők bele, hanem az állami, társadalmi és gazdasági felkészültséghez hasonló képességek sora is. A felzárkózás köteleme azonban azt is jelenti, hogy a huszadik század utolsó évtizede óta a csökkenő képességszintű, valamint állami és társadalmi szinten is perifériára sodródott védelmi és biztonsági gondolkodás lényegében konzerválódott a negyedszázaddal ez előtti színvonalon az állami és társadalmi szisztéma egészében. A világ pedig elhaladt ezen

⁵ Henry KISSINGER: *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015, 15. o.

szemléletmód mellett, amelynek idejétmúltsága az innovációra való képesség mérséklődését épp úgy magában hordozza, mint a felkészültség erózióját és az újbóli felkészülés elnehezédését.

Az, hogy ezen változtatni kellene, társadalmi, politikai, sőt védelmi-biztonsági szektoron belüli szempontokból is komoly akadályokba ütközött az elmúlt évtizedekben. Egyrészt a társadalmi tapasztalattól és gondolkodástól idegenné vált a biztonság fontosságának illegitim⁶, különösen pedig ezen belül a külső fenyegetésekkel szembeni értékelése, mivel ez a tapasztalat évtizedeken át legfeljebb a híradásokban és azokon belül is a világ távolabbi pontjain volt látható. Ezt jól tükrözi az is, hogy a klasszikus geopolitikai gondolkodás és a földrajzi törvényszerűségek biztonsági érvényesülése egy újként visszatérő felismerés napjainkban, de nem csak Magyarországon, hanem a transzatlanti térség nagy részében.⁷ Másrészt a védelmi és biztonsági szféra – és főként a rendészet, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok – fejlesztése rendkívül költségigényes és stratégiai távlatú, kormányzati ciklusokon átívelő feladat, aminek a politikai megtérülése egészen addig csekély, amíg a fenyegetés nem érinti

⁶ Az emberi eredetű, társadalmi rendet, stabilitást, biztonságot sértő, veszélyeztető cselekmények összessége, melyekkel szemben a többségi társadalom szükségesnek vagy legalábbis elfogadhatónak ítéli az állam legitim fizikai kényszer monopóliumának alkalmazását és a megelőzést szolgáló bármely más eljárás fogantatását. Az emberiség történelmében az illegitim erőszakformák kiújulásának, illetve azok technika- és társadalomfejlődéssel való összefonódásának egyértelmű a törvényszerűsége, hiszen valamely céltól vezérelve a fennálló rend és magatartásszabályok ellen a társadalmi működés környezetében lépnek fel és törekednek arra, hogy az ellenük tett intézkedések hatékonysága csökkenjen, saját eredményességük pedig növekedjen. Az illegitim erőszakformáknak megvan a maguk evolúciója, mint bármely más jelenségnek, vagy entitásnak a történelemben. Ez pedig egyértelművé teszi, hogy a megelőzésre, reagálásra hivatott képességeknek is folyamatos megújulási kényszere van mind társadalmi, mind pedig állami viszonylatban.

⁷ Példaként lásd: Robert D. KAPLAN: *A földrajz bosszúja*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019.; Robert D. KAPLAN: *Marco Polo világa visszatér*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2018.; Tim MARSHALL: *A földrajz fogságában. Tíz térkép, amely mindent elmond arról, amit tudni érdemes a globális politikai folyamatokról*. Budapest, Park Könyvkiadó, 2021.; Bruno MACAES: *Eurázsia hajnala*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2018.

közvetlenül az adott államot és annak lakosságát⁸. Harmadrészt egy korszakos megújulás elsődlegesen szemléletváltásra kell, hogy épüljön, ami a fennálló rendszerek egészének és egymáshoz való kapcsolódásának újraértékelésére építhető fel és az ehhez szükséges szürkeállomány, ismeretanyag és újszerű gondolkodásmód egy olyan környezetben, ahol a védelem és biztonság fokozása évtizedeken át meg nem értett igény volt, egyik napról a másikra nem állítható „csatasorba”.

A változás szükségességére tehát a legtöbb állam először költség- és energiahatékony megoldásokkal reagált. Ennek jellemzői közül a szervezetek jelentős tartalomváltozás nélküli átalakítása és átnevezése; különféle kormányzati tisztségek létesítése majd megszüntetése; vagy épp újabb szabályozók – mérsékelt tartalomváltozással való – kiadása, esetleg több szabályozó fuzionálása vagy egy szabályozó több új szabályozásba szétosztása egyaránt azonosítható.

Amikor azonban az új fenyegetések elérték Európát a terrortámadásoktól, a kibertámadásokon, illetve az illegális migráción, majd a célzott likvidálásokon és merényleteken át egészen az ukrán-orosz válságban testet öltő hibrid fenyegetésig és konkrét fegyveres szembenállásig, akkor Európa államai – és a NATO – sorra ráeszméltek arra, hogy a korábbi részmegoldások elégtelenek az új helyzetben. Mindezt a multipoláris hatalmi rend formálódása és a transzatlanti térséggel szemben jelentősen

⁸ Ezt a transzatlanti térségben a legismertebb módon az Amerikai Egyesült Államok társadalmának és államának 9/11 utáni fellépése és az állami szerveknek adott felhatalmazások, a londoni és madridi terrortámadások utáni történések, a 2015-ös francia terrortámadások utáni különleges jogrend és terrorellenes törvényhozás vagy például 2020. novemberi bécsi terrortámadás utáni vizsgálatok, majd a beharangozott titkosszolgálati átalakítás is példázza, de hasonló trendbe illeszkedik az Egyesült Királyság 2020 végén bejelentett National Cyber Force képességének felállítására és propagálása, illetőleg az Oroszországhoz köthető merényletek és szabotázsakciók egyes államok általi reagálása. Ezekben a jelenségekben a közös pont az, hogy a különféle – világszerte éleződő – fenyegetések élenkülésére akkor adnak rendkívül intenzív választ, amikor közvetlen érintettség – nemzeti tragédia – valósul meg, majd az első indulatok csillapodása után egy átgondoltabb, balanszírozottabb, de a korábban elmulasztott képességfejlesztések pótlását és a megelőzés erősítését célzó építkezést kezdenek meg.

megerősödő keleti kihívók dinamikus fejlődése csak tovább erősítette. Az önvédelmi reflexként kiújuló felzárkózás és biztonság tudatosítás mellett tehát Európában egyes államokban már az is céljá vált, hogy bizonyos területeken előkelő helyet érjenek el a globális versenyben, illetve, hogy társadalmi kérdéssé tegyék a védelmi és biztonsági gondolkodás megújítását. Ennek trendszerűsége pedig leginkább a NATO új törekvésein érhető tetten a kibertér műveleti területté nyilvánításától⁹ a GDP 2% arányú védelmi kiadások elérésének kötelezettségén¹⁰ át egészen a nemzeti ellenállóképesség fejlesztéséig¹¹. Természetesen a szövetség a tagállamok közös elhatározásaiból táplálkozik, tehát úgy is mondhatjuk, hogy a NATO szétosztja a tagállamok között az újítással járó felelősséget és legitimációval segíti a nemzetállami szintű megújítást. A felzárkózás tényleges „kötelezettjei” azonban továbbra is a nemzetállamok maradtak.

Így a változás igénye az elmúlt évtizedben a különféle hatások miatt hazánkat is elérte. A rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok fejlesztése, a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program ezeknek a leglátványosabb képességfejlesztési oldalát mutatják, amihez aztán a kormányzati struktúra és lépésről-lépésre a szabályozás is igyekezett felzárkózni.

Az állam védelmi és biztonsági funkcióinak államszervezeti és szabályozási reformja azonban rendkívül sokrétű folyamat, amiben a szakmai, technikai és képességbeli követelményeknek szinergiát kell mutatniuk a szabályozással és szervezéssel, nem utolsósorban pedig a képzéssel, kutatással és stratégiai távlatú tervezéssel, fejlesztéssel. Ehhez pedig komplex és rendszerszerű gondolkodás szükséges és ennek a szakmai és tudományos megalapozottsága, ami a különféle védelmi és biztonsági ágazatok további fejlődése mellett az átfedést mutató területek kutatási

⁹ Lásd: NATO: *Warsaw Summit Communiqué* (letöltve: 2021.07.14., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

¹⁰ Lásd: NATO: *Wales Summit Declaration* (letöltve: 2021.07.14., https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm); NATO: *Brussels Summit Communiqué* (letöltve: 2021.07.14., https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm).

¹¹ Lásd: NATO: *Strengthened Resilience Commitment* (letöltve: 2021.07.14., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm).

kapacitásokkal való összehangolt támogatásával valósítható meg. E téren vannak értékes nemzetközi példák¹², míg hazai téren a Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhelyének ez évben történt felállítása ragadható meg abban a reményben, hogy az túl tud nőni a különféle védelmi és biztonsági ágazatok gondolkodásmódjainak egymás mellé állításán és sikerrel hoz el egy újszerű szemléletmódot a hazai szakmai és tudományos gondolkodásban mind a védelmi és biztonsági szférák, mind pedig a különféle tudományterületek viszonylatában. Ehhez azonban hasonló további kezdeményezések is szükségesek lehetnek a tudomány- és szakterületeken átvéelő szemlélet erősítésére például a kiberbiztonság, az ellátásbiztonság vagy a hibriditás és biztonság kölcsönhatásai kapcsán.

Jelen kötet – építve a szerző elmúlt egy évtizedben e téren végzett kutatásaira és megszerzett gyakorlati tapasztalataira – ezt a szemléletbeli elemet, illetve ennek fontosságát, sajátosságait, hiányosságait és fejlesztési irányait veszi górcső alá a szabályozás és az azzal kapcsolatos gondolkodás felől közelítve. A szabályozási megközelítést a szerző jogász volta, a jogállamiság kritériumai, valamint az a tény is indokolja, hogy a törvényi szabályozás hasonlóan az egyes védelmi és biztonsági szervek belső szabályozóihoz, az állam védelmi és biztonsági funkcióinak szakmai, működési és szervezeti kereteit, módszereik katalógusát vagy vázát adják meg. Ha tehát a szabályozást determináló szemléletmódban fejlődés áll be, az kivetíthető a védelmi és biztonsági funkciók egészére és fordítva. Másik oldalról a jogi szabályozás társadalmi és politikai meghatározottsága, illetve szakmai és tudományos diskurzusban való feldolgozása a védelmi és biztonsági funkciók és tudatosság társadalmi beágyazottságát is tükrözi, amiből további fontos következtetések vonhatók le a fejlődés lehetőségeire és a védelem helyzetére nézve. Erre a mottóul választott Oswald Spengler gondolat is kíméletlenül rávilágít. Úgy

¹² Kiemelhető e körből – persze kicsit más-más portfólióval, de a védelmi és biztonsági szférát rendszeresen megközelítő szemlélet fókuszlencsésén keresztül – a genfi székhelyű Geneva Centre for Security Sector Governance, a helsinki székhelyű European Centre for Excellence Against Hybrid Threats, valamint a washingtoni székhelyű Center for Strategic & International Studies is.

vélem ez a megközelítés és a konstruktív kritikai hangvétel is hullámokat verhet, de bízom benne, hogy ezek idővel hasonló elfogadottságot nyernek majd, mint azok az elemzéseim és javaslataim, amelyek a védelmi és biztonsági szabályozás megújítására és az új típusú biztonsági kihívások e körbe történő színtetizálásának erősítésére irányultak az elmúlt fél évtizedben¹³.

Úgy vélem, hogy a védelem és biztonság nemzeti teljesítőképességhez igazodó szavatolhatóságában nélkülözhetetlen és megkerülhetetlen a társadalmi tényező. Ennek természetesen több szintje, rétege azonosítható, de ezek közül kiemelt szerepet tulajdoníthatunk a tág értelemben vett társadalmi támogatottság és biztonságtudat kérdésének, valamint annak a szűkebb rétegnek, amely szakmai, tudományos, döntéshozói mérlegelés keretében tudja segíteni a védelem és biztonság optimális fenntartását, fejlesztését. Nem lehet tehát a védelem és biztonság kérdését kizárólagos állami felelősségbe tolni, de megfordítva, nem lehet az ide tartozó kérdések problémáit azzal elodáztatni vagy letudni, hogy a téma társadalmilag periférikus volt az elmúlt évtizedekben, ezért mellőzhető. Ha az állami és a fentiek szerinti társadalmi tényezőket – a kölcsönhatások és összefüggések miatt furcsa módon – két különálló részként kezeljük, akkor be kell látnunk, hogy az elmúlt

¹³ Példaként lásd: FARKAS Ádám: *Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra*. In: Pázmány Law Working Papers 2015/18 szám. (letöltve: 2021.07.14., https://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf); FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól*. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2017/1-2. szám, 103-124. o.; FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól*. In: Honvédségi Szemle, 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: *Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához*. In: Vélemények a Katonai Jog Világából 2018/3. szám (letöltve: 2021.07.14., <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2018/06/2018-3-Farkas.pdf>); FARKAS Ádám: *Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához*. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 347-380. o.

évtizedek mulasztásaival, elmaradásaival kapcsolatban mindkét résznek oka van az önvizsgálatra. Épp úgy át kell gondolni azt, hogy az állami térben miként lehet ezt a témát elfogadható és ésszerű keretek között a társadalmi tudatba visszasegíteni és legitimációjában is megerősíteni, mint azt, hogy a társadalmi oldalon – különösen az értelmiségi rétegben – milyen mértékű nyitottságra, szakmai-tudományos-gondolkodói alázatra van szükség ahhoz, hogy belássuk, a védelem és biztonság témakörei számos olyan sajátossággal rendelkeznek, amelyekhez az érintett szakterületek, tudományterületek együttműködésével lehet csak megfelelő módon közelíteni, tartózkodva a szakmailag meg nem alapozott, de kérész életű nyilvánossággal kecsegtető félelem- és hangulatkeltéstől.

Minderre pedig azért van szükség, mert Magyarország környezetében a megváltozott és még mindig változásban lévő biztonsági környezet közvetlenül is megmutatta árnyoldalait, mégis abban a kegyelmi állapotban vagyunk, hogy a társadalmilag is katartikus támadások legnagyobbjai – terrortámadások, átfogó kibertámadás, hibrid fenyegetés – ezidáig minket közvetlenül nem érintettek. Tanulva tehát a közvetlen földrajzi környezet és a tágabb értelemben vett európai példákból, illetve a különféle globális folyamatokból, érdemes volna történelmünkben egy olyan új lapot nyitni, amelyre azt jegyzik fel, hogy túlzás és torzulás nélkül, de a saját tragédiák sorának átélése előtt próbáltunk előrelépni, egy nagy változási hullámban a társadalmi és állami biztonság megerősítése és a jövő fenyegetéseinek megelőzése érdekében. Ez pedig csak akkor megy, ha a védelem és biztonság kérdését rendszerként szemlélve és a pillanatnyi érdekek és – politikai – csatározások fölé emelve közelítjük meg, számot adva arról, hogy mik az adósságaink, s törekedve arra, hogy ezek miként egyenlíthetők ki. A legtágabb értelemben vett védelem és biztonság ugyanis valóban nemzeti ügy, még hozzá olyan, amin a mindennapi békés életvitel, a fejlődés, a gazdaság, a jólét erősödése és végső soron a nemzet fennmaradása és jobb sorsa nyugszik, s ami csak megfelelő szakmaisággal, jelentős ráfordításokkal, de mindenekelőtt társadalmi támogatottsággal és elfogadottsággal vihető sikerre.

1. FEJEZET

—

A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG, MINT ALAPKÉRDÉS

„...a hidegháború utáni konfliktusok, mint a balkáni vagy az észak-kaukázusi háborúk, főbb jellegzetességeik alapján inkább voltak vallási-etnikai, semmint ideológiai eredetűek. A kultúra egyre kiemelkedőbb jelentősége a globalizáció hegemonizálónak tartott hatására adott széles körű, védekező ellenreakciókkal áll összefüggésben. Ez nyilvánvaló például abból, ahogy a Közel-Keleten elterjedtek az iszlamista mozgalmak, amióta 1979-ben az iráni iszlám forradalom kialakított egy tudatosan nyugat-ellenes, helyi gyökerekkel rendelkező iszlam rendszert. Ázsiában hasonló jelenség figyelhető meg az »ázsiai értékek« dicsőítése kapcsán [...] Ez a védekező álláspont Nyugaton is megjelenik, a legmarkánsabban talán Samuel Huntington »civilizációk összeesapását« illető elméletében...”¹⁴

Roland Dannreuther

„...a történelem nem tűri a vákuumot. Ha az éhezés, a járvány és a háború hanyatlóban van, akkor az emberiség teendőinek listájára szükségképpen fel kell kerülnie valami másnak. És ajánlatos nagyon alaposan meggondolnunk, mi legyen az. Másképp hiába aratunk teljes győzelmet a régi csatatereken, teljesen felkészületlenül érnek bennünket az új ütközetek. Tehát mi veszi át az éhezés, járvány és háború helyét a lista élén a 21. században? Az egyik fő teendő az emberiség és az egész bolygó megóvása lesz a saját hatalmunkban rejlő veszélyektől.”¹⁵

Yuval Noah Harari

A biztonság igénye, alapvető értéként való elfogadása ma már vitán felül álló eleme a mindennapi életnek. E körben a biztonságot rendkívül komplex és a lehető legtágabb értelemben vett háborítatlanságként, a fennmaradást, sőt egyre inkább a kibontakozást megalapozó körülmények összességéként

¹⁴ Roland DANNREUTHER: *Nemzetközi biztonság*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016., 43. o.

¹⁵ Yuval Noah HARARI: *Homo Deus. A holnap rövid története*. Budapest, Animus Kiadó, 2017., 26.o.

ragadhatjuk meg. Érdekes következménye az elmúlt két évszázad és különösen a hidegháború lezárása óta eltelt három évtizednek, hogy a biztonságról alkotott kép az egyes ember és a mindennapi élet szintjén milyen mértékben kapott más értelmet, mint a társadalmi és állami szint viszonylatában. Míg előbbi a modern társadalmakban az egyéni jogok gyakorolhatóságára és különösen a jólét és annak fokozása körül forog az egyén mikroszintjén, addig az utóbbi az egyéni érvényesülésnek kereteket és rendet biztosító intézményi és szabályozási keret, valamint ennek külső – emberi és nem emberi eredetű – fenyegetésekkel szembeni be- és fenntartása körül összpontosul. Ami a két eltartó szint tekintetében azonban biztosan közös a mottóul választott Dannreuther és Harari idézetek tükrében is, az perspektívák sokrétűsége, illetve annak átgondolása, hogy jelen korunk történelmi törvényszerűségként hozza magával ezek jelentős változását.

Ez a kettősség persze nem jelenti a kölcsönhatások hiányát, sőt. Az egyén jóléte és kibontakozása végső soron erősíteni tudja a közösséget is, hiszen az szükségképpen kisebb-nagyobb mértékű elégedettséggel és szabálykövetéssel párosul a csoportos szintre vetítve, sőt a kibontakozás révén akár az egyéni szintnek keretet adó társadalmi és állami rezsim javításához, fejlesztéséhez, hatékonyabbá tételéhez is hozzá tud járulni, nem beszélve természetesen a napjainkban is meghatározó gazdasági szempontokról, melyek az egyén gazdaságilag is termelékeny kibontakozása révén a munkahelyteremtés, adózás, infrastruktúrafejlesztés bonyolult összefüggésein keresztül hat vissza a társadalmi szintre.¹⁶ Megfordítva a társadalmi és állami – azaz makro – szintű biztonság-megközelítés lényegében a bázisa az egyéni jogok érvényesíthetőségének, ezáltal pedig az egyéni szintű jólétnek, érvényesülési és fennmaradási lehetőségeknek. Ez a kölcsönhatásosság ma is fennáll, igaz rendkívül változékony és bizonytalan az a kép, ami a társadalmi tudatban a biztonság

¹⁶ Az egyéni létezés létrétegeiről és makroszintű társadalmi hatásairól lásd bővebben: KELEMEN Roland: *A normál, a különös és a kivételes mikroszintű elhatárolása*, In: SZIGETI Péter (szerk.): *Ordo et connexio idearum : Ünnepi tanulmányok* Takács Péter 65. születésnapjára. Győr, Budapest, Gondolat Kiadó, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 137-145. o.

makroszintű szavatolása kapcsán létezik, hiszen az egyéni élet éppúgy, mint az egyéni tudat az ismert és tapasztalt hatások reagálására épül. Ennek megfelelően, ha egy társadalomban bizonyos fenyegetési formák huzamosabb ideig nem vagy csak áttétesen érvényesülnek, vagy esetleg érvényesülnek, de azok jellege miatt a széles körű kommunikálásra nincs lehetőség, illetve az állami kommunikáció hibás és elnagyolt – esetleg ennek ellentétéként túlzó és félelemkeltő majd kiüresedő –, akkor értelemszerű, hogy a társadalmat alkotó egyének tudatában az érintett fenyegetések jelentősége vagy az ismerethiány, vagy az adott körülmények mindennapossá „szürkülése” révén lecsökken. Megelőlegezve tehát a későbbiek, egyértelmű, hogy egy egészséges és a hosszútávon – a váratlan változások távlatában – is ésszerű és fenntartható biztonság-szavatolás keretében stratégiai fontosságú a megfelelő és hiteles kommunikáció, illetve a biztonságtudatosság társadalmi és állami együttműködésre épülő, egészséges fenntartása, persze a kor sajátosságaihoz igazodva.

A biztonságról alkotott kép és az annak körében érvényesülő folyamat vázlata talán egyértelművé teszi, hogy miért is indokolt jelen kötetben is első témaként a biztonság és védelem kérdéseire kitérni. E témakörök kapcsán ugyanis meglehetősen eltérő képzetek, gondolatok, elméletek élnek azok körében, akiknek feladata a biztonság megóvása és a fenyegetésekkel szembeni védelem – függetlenül attól, hogy ezt a feladatot hivatásrend tagjaként, vagy társadalmi/politikai vezetőként látják el –, és azok körében, akik a biztonságot a mindennapi élet és megélhetés más színterein értelmezik. Ez egy pontig természetes, ahogy azonban a bevezetésben is jeleztem, a transzatlanti térségben már túllépett egy egészséges határt, aminek az elmúlt évtizedben komoly kárát láttuk, mivel a két kép eltávolodása miatt a makroszintű biztonság-szavatolás képessége jelentős csorbákat szenvedett, vagy ahogy Kissinger fogalmazott, Európa feladta annak biztosítékait, ami miatt a képességek mellett a mikro és makro szintű biztonságtudatosság is csökkent, minden szinten növelve ezzel a sérülékenységeket.

Annak tudatosítása, hogy egy adott fenyegetettségi mátrix meghaladása nem jelent háborítatlanságot és örök békét még épp úgy előttünk állt, mint a hidegháborút közvetlenül követő békeillúzió során. A harmadik világháború bármely nap lehetséges

beköszöntét valóban meghaladtuk, s ezzel új helyzetbe kerültünk, de – ahogy ezt az ukrán-orosz konfliktus mutatja – a hagyományos katonai szembenállás lehetősége nem szűnt meg, ám emellett más jellegű kihívások sorával kell szembenéznünk, melyek összértéke és hosszú távú súlya korántsem lekicsinylendő. Erre talán Yuval Noah Harari plasztikusan mutatott rá a következő gondolatokkal: „A történelem folyamán a legtöbb ember magától értetődőnek tekintette a háborút és átmeneti, bizonytalan időszaknak a békét. A nemzetközi kapcsolatokat a dzsungel törvénye irányította, és ha két állam békében élt is, mindig fennállt a háború lehetősége. [...] A 20. század második felében azonban az emberiség megszegte, sőt talán teljesen el is törölte a dzsungel törvényét. A föld nagy részén a háború ritkább lett, mint valaha. [...] Ebből fakadóan a béke szó új értelmet nyert. A korábbi nemzedékek úgy gondoltak a békére, mint a háború ideiglenes hiányára. Mi ma úgy gondolunk rá, mint a háború valószínűtlenségére. [...] Természetesen nincs garancia arra, hogy az Új Béke örökké fog tartani. Ahogy az atomfegyverek lehetővé tették az Új Békét, úgy az újabb technológiák újfajta háborúknak nyithatnak teret. Különösen a kiberhadviselés destabilizálhatja a világot azzal, hogy kis országokat és nem állami szervezeteket is képessé tesz a nagyhatalmak elleni harcra.”¹⁷ Jelentős tehát a potenciális esély arra, hogy az új technológiák ártó alkalmazása komoly nemzetközi és társadalmi válságspirálokat nyisson meg, de már létező tapasztalat az is, hogy az egyének szintjén is új fajta, a napi létezés – magán- és üzleti titkok, anyagi eszközök, kommunikáció, személyes adatok, stb. – biztonságát veszélyeztető bűnözési tendenciák sorának engedhet teret. Ez pedig Kissinger klasszikusnak mondható felfogása mellett egy új és haladó érv arra, hogy a biztonsági és védelmi képességeket miért nem lehet elhanyagolni.

Persze a kép nem ennyire egyszerű és sosem fekete-fehér. A biztonság kapcsán önmagában nem jelent megoldást a védelmi képességek – ezen belül a katonai, rendészeti, nemzetbiztonsági – eszközbázisú megerősítése, de még a civil államapparátus kis lépésekkel történő biztonsági felkészítése sem. Ezeket ugyanis a humán tényező előtérbe helyezésével, a prognosztikus és elemző

¹⁷ Yuval Noah HARARI i.m. (2017) 22-24. o.

képességek megerősítésével, illetve mindezek eredményeinek a megfelelő társadalmi transzformációjával lehet csak optimalizálni. A megoldás tehát egy kiegyensúlyozott, a társadalmi és az állami szféra összhangján és kölcsönhatásain alapuló biztonságkép, biztonságtudat lehet, amire aztán egy 21. századi és időtálló védelmi és biztonsági rendszer mind eszközeiben és képességeiben, mind felfogásában is felépíthető lesz. Ennek kialakításában az államnak kulcs szerepet kell vállalnia a szabályozás, a szervezés, a fejlesztés és felkészítés terén, de ez a kulcsszerep nem kizárólagos irányítást, hanem a társadalommal való együttműködést feltételez, amiben a biztonság tudati kérdéseinek és a biztonsággal kapcsolatos hiteles és megfelelő mértékű információáramlásnak megkerülhetetlen jelentősége van.

Ahhoz tehát, hogy ennek a hosszú, szemléletváltást igénylő folyamatnak hazai megalapozottságát és perspektíváit áttekinthessük, első lépésben szükségesnek mutatkozik, hogy a védelem és biztonság kapcsán az alaphelyzetet és az egymáshoz való viszonyulást tisztázzuk, hogy ezek alapján tovább haladhassunk a keretek és intézmények elemzése, majd azok lehetséges fejlesztési irányai, azaz egy a biztonság fenntartását szolgáló hatékony és bizalmi elvű állami-társadalmi kooperáció megalkotásának szorgalmazása felé.

1.1. A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG JANUS-ARCÚSÁGÁNAK ALAPJAI

A védelem és biztonság tekintetében több olyan körülmény, pontosabban inkább viszonyulás is van, amivel érdemes számot vetni ahhoz, hogy közelebb kerüljünk egy olyan optimális felfogáshoz, amely nem pusztán megközelíti a 21. század minket körülvevő környezetét, hanem egyenesen illeszkedik abba. Ehhez elsőként el kell határoznunk, hogy a védelem és biztonság két összefüggő kérdését milyen relációban értelmezzük.

Meglátásom szerint a biztonság – mint létező, változó és egyben folyamatosan kívánt – állapot az, amiktől ki kell indulnunk, hiszen a védelem, mint tevőlegesség ennek fenntartására,

megerősítésére, adott esetben kivívására irányul, vagyis a biztonság és annak felfogása által meghatározott. Ebben a megközelítésben a biztonság kapcsán rögzíthetjük, hogy az ma már több mint háborítatlan, létveszélyeztetés nélküli állapot. A biztonság köznapi értelemben ma már egybe esik a stabilitással, a jóléti feltételek fenntarthatóságával, sőt azok fejleszthetőségével és fokozhatóságával, ami már szakmai szempontból is kérdéseket nyit meg,¹⁸ jelen keretek között pedig még egy értelmezést segítő fogalom használatát indokolja, ez pedig a biztonsági érdek. Míg ugyanis a biztonság és annak szintje mindenkor egy a jelenben fennálló és egyben szükségképpen egy a jövőben fenntartandó vagy elérendő állapotot jelöl, addig a biztonsági érdek azt a viszonyulást, azon célok és törekvések összességét mutatja meg, ami a jelenbeli és a jövőbeni állapotot össze tudja kapcsolni. Innen nézve a biztonsági érdek a védelem szempontjából is fontos, hiszen a védelem, mint cselekvés számára a biztonsági érdek mentén lehet meghatározni azokat a feladatokat, amelyek teljesülése esetén a biztonság, mint kívánt állapot elérhető, fenntartható, megerősíthető. Úgy is mondhatnánk, hogy témánk elemeinek egymáshoz való viszonyulásában a biztonság a cél és jó esetben az eredmény, a biztonsági érdek a stratégiai keretrendszer, a védelem pedig a cselekvésbe forduló konkrét feladatrendszer. Ezek értelmezéséhez tehát az általánostól – a biztonságtól – kell a különös – a védelem – felé haladni.

Ahhoz, hogy a biztonság kérdésében egy általánosan is elfogadható, de legalábbis – erre irányuló elhatározás esetén – értelmezhető kiindulópontra jussunk, valahogy meg kell találni az optimális középutat, találkozási pontot az előzőekben már említett mikro és makro szint között. A biztonságról alkotott képzetek vagy felfogások éles eltávolodása ugyanis egyértelműen a biztonság eróziójához vezet, hiszen az egyéni és az osztály- és állami szint közti biztonság-felfogásbeli összhang hiányában óhatatlanul sérül

¹⁸ Lásd: GAZDAG Ferenc – TÁLÁS Péter: *A biztonság fogalmának határaitól*. In: Nemzet és Biztonság 2008. január, 3-9. o.; GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonságpolitika*. Budapest, SVKH, 2001.; SZÁLKAI Kinga – STEPPER Péter (szerk.): *A biztonság szektorális értelmezése. Új kihívások a kutatás napirendjén*. Pécs-Budapest, Publikon Kiadó, 2015.

vagy az egyének bizalma az állami struktúrákban és célokban, vagy az állami szintű stratégiai felkészülés hatékonysága az egyének – mint választók – elvárásaihoz való alkalmazkodással, ami egyben a védelmi rendszerek periférikus kezelésével, képességek elvesztésével jár. Ezt a tendenciát az elmúlt harminc év egyértelművé tette. Ezt tükrözi az Egyesült Királyság védelmi felülvizsgálataiból következő negatív képesség-értékelések kérdése, majd a társadalmi támogatottságot is élvező képességfejlesztések előtérbe helyezése, sőt új, a katonai, rendészeti és hírszerzési szféra határán álló képességek kialakítása, mint amilyen a National Cyber Force. Hasonló példa lehet az Egyesült Államok védelmi kiadásait és missziós szerepvállalásait övező társadalmi és politikai viták sora, illetve a titkosszolgálati fellépést érintő kritikák kérdése, majd a megélt terrorizmus-tapasztalat és a világhatalmi viszonyok változása nyomán a biztonságigények növekedése mind hazai, mind nemzetközi viszonylatban. E tendenciák pedig a NATO számos államában azonosíthatók voltak az elmúlt években, sőt látványosan mutatkoznak meg a később még említésre kerülő skandináv államokban is. Ezek mellett pedig példaként citálható hazánk is, ahol a katonai képességek és kiadások évtizedes csökkentése társadalmi támogatottságot is élvezett – vagy legalábbis érezhető ellenzést nem váltott ki –, illetve a határőrizet mérséklése is hasonló tendenciába illeszkedett, de a biztonsági környezet és tapasztalat változása éles szemléleti fordulatot hozott, illetve annak felismerését, hogy az előző leszálló ág komoly hátrányokat is jelent a biztonság szempontjából.

Kell tehát a biztonság vonatkozásában egy mindkét végpont megközelítésére építő, de azok között közvetítő szerepet betöltő értelmezés vagy legalábbis szemléletmód ahhoz, hogy a biztonság fenntartása és megerősítése hosszú távon is egyszerre szolgálja az egyének és a társadalom egészének érdekeit. Egy ilyen köztes és ezért mindkét végpont számára – nyitottság esetén – átgondolható általános keret nélkül ugyanis nem lehet hosszú távon a biztonságot szavatolni és ehhez megfelelő kereteket, intézményeket, képességeket kialakítani.

Fontos elvárás e tekintetben az is, hogy a mikro és makro szint között közvetítő megközelítés az egyes részterületekre – vagy

Barry Buzan munkássága nyomán: szektorokra¹⁹ – is jól transzformálható legyen, mivel így tud majd kellő alapokat biztosítani ahhoz, hogy az azonosított célok – a biztonság mint állapot – eléréséből a biztonsági érdekek rendező elve mentén a konkrét cselekvés – a védelem – hatékony és ésszerű megvalósítása felé mozduljunk el, hidat képezve egyúttal a biztonságról alkotott képek két végpontja, a teljes általánosítás és a rendkívüli specifikálás között.

Ha a biztonságról gondolkodunk a mindennapokban, akkor két nagy minta jöhet szembe velünk. Az egyik – időben korábbra datálható – az, amelyik a biztonságot és annak megóvását valamiféle a mindennapi életen és az egyes emberen, vagy az emberek kisebb csoportjain túlmutató, jelentős, kimagasló fenyegetéstől háborítatlan állapotként azonosítja. Ez történelmileg tovább tagolódott, hiszen emberi tevélegességgel érdemben a biztonság csak olyan fenyegetésekkel szemben volt megóvható, fenntartható vagy kivívható, amelyeket emberi cselekvés váltott ki. Leegyszerűsítve azt is mondhatjuk, hogy az emberiség történelmében hosszú időn keresztül csak azzal szemben lehetett igazán védekezni, ami mögött közvetlen és egyértelmű emberi fellépés – mint megszüntetendő káros magatartás – volt azonosítható. Ennek következménye az is, hogy a modern korig a természeti csapások és a járványok elkerülése nagyobb részben kapcsolódott a hiedelemvilághoz és az utólagos cselekvéshez, de kisebb részben a megelőző cselekvéshez, mint mondjuk a háborúk, lázadások vagy szervezett és csoportos bűntettek – fosztogatás, kalózkodás – elkerülése, vagy megszüntetése. Ez egyértelműen magával hozta azt is, hogy a biztonság hosszú időn keresztül elsődlegesen a katonai értelemben vett megközelítés körül forgott, mivel évezredek át a háború vagy az ahhoz közelítő jelentős erőszaktétel jelentette a legnagyobb emberi eredetű kihívást a társadalmak számára, ami magával hozta azt is, hogy a biztonság megóvásának záloga a társadalmakban a haderő lett. Ez a szemléleti és intézményi mozgáspálya pedig egészen addig katonai dominanciával párosította a biztonságot

¹⁹ Vö.: Barry BUZAN – Ole WAEVER – Japp DE WILDE: *A biztonsági elemzés új keretei*. In: PÓTI László (szerk.): *Nemzetközi biztonsági tanulmányok*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2006.

felfogását, amíg a technika- és vele a társadalom fejlődése el nem jutott egy olyan szintre, ahol

- a) a nem vagy nem közvetlenül emberi – tehát például természeti, ipari, járványos, stb. – eredetű fenyegetések már hatékonyan kezelhetővé váltak emberi beavatkozással és
- b) a tisztán és közvetlenül emberi cselekvésre visszavezethető fenyegetések körében is végbe ment egy olyan változás, ami miatt ugyan továbbra is a háborús fenyegetés maradt a lehető legpusztítóbb veszély, de a háborúk számszerű csökkenése mellett a korábban kisebb jelentőségűnek vélt biztonsági fenyegetések körében is megjelent olyan hatóerő, ami jelentős mértékben tudja a társadalmak és/vagy az államok működését, rendjét megzavarni.

Ez a korszakváltás a 19-20. századra tehető és a maga teljességében a 20. század második felével, a komplex biztonság koncepciójának²⁰ elterjedésével és az állam katonai súlyú védelmi képességeitől a komplexitáshoz igazodó és többféle funkcióra építő védelmi rendszerré fejlődésével²¹ kezdett kiteljesedni. Egyértelműnek hat azonban, hogy a biztonság és a védelem szempontjából a történelmileg tradicionálisnak mondható – katonai vagy fegyveres – bázispontú megközelítés még mindig meghatározónak tekinthető, sőt. Ha a közéleti vagy politikai diskurzusban egy társadalom, állam, vagy államszövetség biztonságáról jelzők nélkül beszélnek, akkor jellemzően egy olyan felfogás húzódik meg a gondolatsor mögött, ami a biztonságot, mint kirívó – a mindennapin túlmutató – veszélyek és fenyegetettségek nélküli állapotot tevőlegesen, ha kell erővel megóvandó helyzetként kezeli.

²⁰ A komplex biztonság kapcsán lásd: SZÁLKAI Kinga – STEPPER Péter (szerk.) i.m. (2015); Roland DANNREUTHER i.m. (2016).

²¹ Vö.: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

1.2. ALTERNATÍV NÉZŐPONT A BIZTONSÁG ÉRTELMEZÉSÉHEZ

A biztonság katonai vagy fegyveres – tehát rendkívül specifikált – megközelítése tehát jelen van napjainkban is és messze nem vesztette el jelentőségét, csupán korábbi egyeduralkodó, majd domináns jellege alakult át. Ez a megállapítás különösen igaz akkor, amikor a biztonság megóvásáról, fenntartásáról, megvédéséről van szó és a gondolkodást azok a sajátos szakértelemmel bíró hivatásrendek vezetik, amelyek alaprendeltetése a klasszikus – vagy ahogy az előzőekben is neveztem: illegitim²² – emberi fenyegetésekkel szemben megvédeni a társadalom és az állam rendjét. Persze nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a biztonság klasszikus katonai, majd tágabb értelemben vett fegyveres védelmi jellegű megközelítése a korábbi korszakokban rendkívül komoly korlátozásoknak, különféle – az élet sok területét és vele a társadalmak egészét behálózó – rendszabályoknak a megtartását követelte meg a háború szinte mindennapos, de legalábbis évtizedes távlatokban mérve nagyon is valószínű fenyegetésére való felkészülés miatt. Nem lehet elfelejteni azt sem, hogy Európában ez a korszak – és vele a biztonság fegyveres dominanciájú megközelítése – a két világégésben teljesedett ki, ami a totalitarizmus tapasztalaton²³ túl is jelentős mértékben árnyékolta be a rendezett társadalmak végső bástyáját jelentő védelmi funkciókat a nyugati társadalmak tekintetében. Ezt a folyamatot a demokratizálódás és a liberalizálódás folyamatai és velük az individualizáció, illetve az egyéni jogok védelme és a közösségi érdekek közti viszony egyének felé ható megerősödése mind-mind felerősítette. Azonban ezek a folyamatok és hangsúlyeltolódások rendkívül komplex társadalmi folyamatokra épülnek, vagyis

²² Vö.: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója*. Győr, Széchenyi István Egyetem, doktori értekezés, 2018.

²³ A téma kapcsán 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.

értékelésük éles cezúrák és értékpárok mentén nehezen képzelhető el a mélyebb értelmezés terepén.

Egyik oldalról ugyanis be kell látni, hogy az ipari forradalmakkal exponenciálisan gyorsuló fejlődés jelentős mértékben formálta át a hétköznapiakat, növelte meg az egyének szerepét a társadalomirányításban és tárta ki az egyéni kibontakozási lehetőségek kapuit.²⁴ Azt is el kell fogadni, hogy a két világháború, az azokat már megelőző – de Európában gyökerező – etnikai alapú internálások, majd mészárlások, és különösen a totalitarizmus több mint fél évszázados kibontakozása a szélsőjobb és szélsőbaloldali rezsimek rémtetteivel egyértelműen olyan törekvések felé hatottak, amelyek ezek megismétlődésének megakadályozására fókuszáltak. Ezek a folyamatok érthetőek és okszerűek voltak, persze ildomos ezek kapcsán mélyebben átgondolni azt is, hogy milyen nagyhatalmi érdekek vezettek a totalitárius rezsimek kibontakozásához, vagy épp milyen előzményei voltak a tömeges internálásnak és megsemmisítésnek²⁵, összekapcsolódva egyébként a kapitalizmus fejlődésének imperialista szakaszával.

Másik oldalról azonban arra is figyelmet kell fordítani, hogy a két világháború után az alapjogvédelmi rendszer megerősödése, a nemzetközi béke és biztonság rendszerének kialakítása és az erőszak tilalma nem az örök béke korát, vagyis a fegyveres fenyegetések nélküli világot hozta el, hanem egy olyan nagyhatalmi status quot rögzített, amiben az államok közti konfliktusok lehetőség szerint kontrollálhatók és a nagyhatalmi érdekek balanszírozása – a kisebb államokhoz kihelyezett háborúk, a folyamatos fegyverkezési-

²⁴ Vö: Eric HOBBSBAWM: *A birodalmak kora (1875-1914)*. Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.; Eric HOBBSBAWM: *A forradalmak kora*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988.; Eric HOBBSBAWM: *A tőke kora (1848-1875)*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978.; KELEMEN Roland: *A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra: Avagy a polgári jogállam születése*. In: KESERŰ Barna Arnold (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2017, 81-102. o.; KELEMEN Roland: *A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században*. In: *Vélemények a katonai jog világából*, 2020/3. szám, 1-9. o.

²⁵ Vö.: Joël KOTÉK – Pierre RIGOULOT: *A táborok évszázada*. Budapest, Nagyvilág Kiadó, 2005.; Eric HOBBSBAWM: *A szélsőségek kora – A rövid 20. század története*. Budapest, Pannonica Kiadó, 1998.; FARKAS Ádám: *Gondolatok a táborok évszázada kapcsán*. In: *Jog Állam Politika* 2013/3. szám 149-155. o.

gazdasági-ideológiai versengés, illetve a szakadatlan hírszerzési háború – miatt egy újabb világháború megelőzhető. Nem véletlen, hogy a klasszikus fegyveres biztonsági törekvések a hidegháború végéig jelentősek voltak, illetve, hogy ezek mérséklése azoknál a hatalmaknál, amelyek a geopolitikai térben érvényesülni kívántak, nem volt olyan szélsőségesen erőteljes, mint a hidegháború végével békeillúzióba révedő – és a biztonságra szánt jelentős forrásokat más szereplők védelmében bízva a jólétbe és fogyasztásba forgató – államoknál. E körben arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a jóléti társadalmak fejlődése, illetve az ipari termelés fogyasztói kultúrát, tömegtermelést és ezáltal széleskörű életszínvonal-emelkedést erősítő hatása mögött olyan új biztonsági szférák váltak jelentőssé az ellátás kapcsán, amelyek a mindennapi életben sokkal életszerűbb fenyegetéseket hordoztak, mint az európai térséget csak ritkán megérintő fegyveres konfliktusok.

A biztonság egyes komponensei közti arány azonban jobban felborult, mint ahogy azt a valóság változása indokolta, ami mind az információk áramlása, mind a lakosság biztonságtudatosságának megfelelő tájékoztatás útján való szinten tartása, mind pedig az állami – stratégiai szintű – döntéshozatal tekintetében komoly kérdéseket vet fel, hiszen a nagyhatalmak kihelyezett háborúi révén egyértelműen láthatóak lettek volna a nem állami szereplők – társadalmi, politikai, felszabadító, terrorista szervezetek – súlyának növekedése és esetleges kontrollátlanságának veszélyei, de ehhez kapcsolódva a nem állami szereplők más csoportjainak veszélyesség-növekedése is. Bár sok helyen ma még politikailag nem korrekt, hanem eretnek dolog Carl Schmitt munkásságát felemlíteni, de Schmitt a partizán kapcsán a nem állami szereplők veszélyeinek esszenciájára már 1962-ben ráirányította a figyelmet, mikor úgy fogalmazott: „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 ellenség területe felé vette az irányt, amely terrorral és ellenterrorral egészen a megsemmisítésig fokozódik. [...] 1914-ben Európa népei és kormányai valóságos ellenség nélkül szédültek bele az első 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?”²⁶. Látható lett volna az is, hogy a két hatalmi tömbre tagolt világrendben a szembenálló két szuperhatalom a saját blokkjaiban olyan évszázados etnikai és társadalmi feszültségeket tartott féken, amelyek a történelem korábbi szakaszaiban egy ilyen mérvű hatalmi presszió hiányában mindig robbanáshoz vezettek.²⁷ Persze ezek felismerése, vagy nyílt megvallása és stratégiai döntéshozatalba való beillesztése szembement volna azzal az ideológiai trenddel, amely a liberális demokrácia modelljének exportja mellett a gazdasági kapcsolatokon alapuló béke,²⁸ nem utolsó sorban pedig a kapitalizmus centrum-félperiféria-periféria tagozódásának²⁹ megerősítése felé hatott, és amelyben a fegyveres jellegű kemény hatalmi tényezők csak a legnagyobb hatalmak számára voltak megengedhetők, illetve megtérülő jellegűek, minden más szereplő számára költséges, de rövid távon haszталannak tűnő képességként jelentek meg.

²⁶ Carl SCHMITT: *A politikai fogalma*. Budapest, Osiris Kiadó – Pallas Stúdió – Attraktor Kiadó, 2002., 109. o., 162. o.

²⁷ Ezt a legemblematikusabb módon a délszláv válság mutatja, de az Örményország és Azerbajdzsán közötti harcok is példaként hozhatók, illetve a különféle destabilizációs folyamatok a Közel-Kelettől Észak-Afrikáig ott, ahol a korábbi nagyhatalmi érdekérvényesítés megszűnt vagy destabilizálódott.

²⁸ Ennek emblematikus, de eszmei értéke és gondolatmenetének továbbélő vonatkozásai miatt messze nem elítélendő – igaz történelmileg be nem igazolódott – példáját adta Fukuyama a történelem végével. Vö.: Francis FUKUYAMA: *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2014. A demokrácia-expot viszonylatában lásd még: Francis FUKUYAMA: *Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2005.; Robert KAGAN: *Made in America – Avagy kitart-e az amerikai világrend?* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.

²⁹ Immanuel WALLERSTEIN: *A modern világ gazdasági rendszer kialakulása*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1983.; Immanuel WALLERSTEIN: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*. Budapest, L'Harmattan Kiadó – Eszmélet Alapítvány, 2010.; SZIGETI Péter: *Világrendszernézőben – Globális „szabad verseny” a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2005.

Úgy is mondhatnánk, hogy Európa legtöbb állama azt az egyéni viselkedésmintát emelte állami szintre, ami szerint az anyagi javak felhasználása során elsődlegesek a kényelmi, illetve rövid távon is érezhető hatást kifejtő kiadások és ezek mellett háttérbe sorolhatók a potenciális, hipotetikus, vagy csak hosszú távú megtérüléssel kecsegtető, de a jelenben – a társadalmi státuszversenyben – nem látványos befektetések, mint amilyen egy biztonsági rendszer, egy jelentősebb és kötelező kereten túli biztosítás vagy más megtakarítás, vagy az egészségesebb – de alapvetően a fogyasztói szokásokhoz mérten puritánabb – életvitel, illetve az ezekre irányuló előtakarékoság. A történelem pedig beigazolta azt, ami az egyéni példák alapján is nem ritkán előfordul, jelesül, hogy az érintettek néhány jó év után szinte teljesen védtelenül álltak, mikor korábbi magatartásuk hatásai az egészségükre, keresőképeségükre, egzisztenciális stabilitásukra visszahatott, vagy mikor betörték a házukba és kifosztották azt, esetleg biztosítatlan, tartalékok nélküli érdekeltségeik körében jelentős veszteség érte őket. E példák pedig azért is elgondolkodtatóak, mert nemcsak a biztonság fegyveres komponensére, hanem általában a biztonság, a biztonság tudatosság és a biztonság megtartására való felkészülés egészére nézve igaznak mondhatók az elmúlt fél évszázadban.

Az államok szintjén azonban a védtelenséget érő hatások terrortámadásokban és más fajta extrémizmusban, helyi háborúkban, hírszerzési és befolyásolási műveletekben, szervezett bűnözésben vagy ipari és természeti katasztrófákban öltenek leginkább testet az ezekkel nem ritkán összefüggő és szakadatlan gazdasági és érdekérvényesítési versengés mellett. A rossz hír pedig az, hogy a korábbi befektetések, felkészülések hiánya e tekintetben olyan, mint az egyén szintjén az egészség elhanyagolása, ha van valamennyi anyagi tartalék, akkor lehet kárenyhítésbe fogni, de ez egyrészt sokkal nagyobb anyagi és működési – mentális, viselkedésbeli, életszervezési – áldozatokkal és kataklizmákkal jár, mint amivel a megelőző felkészülés járt volna, másrészt pedig a megtörtént sérelmeket, károkat és tragédiákat már nem tudja semmissé tenni. Van azonban egy másik körülmény, amivel e téren számolni kell mind az állami, mind pedig az egyéni viszonylatban. Ez pedig az, hogy a – felkészületlenség vagy az előre meg nem jósolhatóság miatt

– váratlanul beálló és súlyos traumákkal szemben mind az egyének³⁰, mind a társadalmak jelentős, sokszor a traumánál jelentősebb és kiterjedtebb ellenreakcióval reagálnak és az ésszerű egyensúlyra épülő biztonságszemlélet, majd védelmi rendszer kialakítása csak jóval a trauma után veheti kezdetét. A biztonság társadalmi szintű szervezése terén azonban ehhez az anyagi erőforrásoknál sokkal több kell, jelesül a biztonság különféle szektorainak szaktudása és ezen belül egy biztonságfókuszú speciális tudásanyag és gyakorlat, illetve olyan szellemi és intézményi képességek, amelyek összehangoltan, hatékonyan és ésszerűen tudják működtetni a különféle védelmi és biztonsági képességeket. Ezek kialakítása pedig sok időt és jelentős anyagi és humán befektetéseket igényelnek, amelyek rendelkezésre állását hihetetlen mértékben visszaveti az, ha az adott társadalom korábban lényegében leépítette, vegetálásra kényszerítette a védelmi szféráját. Azt ugyanis jó eséllyel a legjobb szakemberek elhagyták és azok – illetve azok utódai – a nagy trauma miatti fellángolás után sem biztos, hogy visszatérnek, hiszen vélelmezik, hogy a trauma lecsengése után újabb vegetációs időszak veszi kezdetét, ami a sajátos szaktudást igénylő védelmi szféra gondolkodását és működését a napi rutinok szintjéhez láncolja, miközben a védelmi szférával való állandó együttműködés követelményét a civil

³⁰ A biztonsági szolgáltatások terén jellemző, hogy az emberek széles köre költségkímélés okán csak az után szereltet be riasztó- és más biztonsági rendszereket otthonába, kocsijába, ha azt betörés vagy lopás érte, de akkor azonnal és rendkívül széles – és költséges – eszközpalettával. Ez a trend egyes vállalkozások tekintetében sem ritka az élőerős- és technikai biztonsági szolgáltatások tekintetében. Hasonló azonban a helyzet azokkal is, akik egészségükre kevesebb figyelmet fordítanak, mert úgy vélik fiatalságuk, korábbi jó egészségi állapotuk miatt nem fenyegeti őket veszély, majd amikor kondíciójuk leromlik vagy egészségük megóvásának elmulasztása folytán hirtelen egészségromlás áll be, akkor – ha még tehetik – látványos, sokszor pszichésen túlfűtött megelőző, helyreállító törekvéseket tesznek, amelyek nem ritkán indokolatlanul költséges szolgáltatások igénybevételével is párosulnak. Mindkét példa tekintetében kiemelhető azonban az is, hogy nagy számban vannak azok, akik a traumát közvetlenül követő intenzív és jelentős erőforrásokat igénylő restaurálási és önvédelmi törekvések után vagy nem tudják a traumát megfelelően feldolgozni, vagy idővel – elfelejtve azt – a normalizálás helyett újra elhanyagolják a megelőző intézkedéseket is.

szférában lényegében elfeledetté teszi. A példánál maradva tehát, egy társadalom biztonsági rendszerének elhanyagolása nem úgy pótolható, mint egy házé, amelybe a betörés után riasztót telepítenek, hanem úgy, mint egy frissen és gyorsan szerveződött városé, ahol évtizedeken át – a lakosság fiatalossága miatt – nem áldoztak túl sokat az egészségügyi ellátásra, de évtizedek múltán hirtelen jól felkészült és profi orvosokra lenne szükség. A megfelelő előzmények hiánya, illetve az egészségügyi ellátást korábban nem preferáló viselkedésminta miatt a szükséges ellátás megszervezése rendkívüli és azonnali anyagi áldozatok árán lesz megvalósítható és akkor is bizonytalan kimenetelű humánbefektetésekkel párosul. Ekkor ugyanis a közösség méretének és jellegének keresleti súlya mellett számításba kell venni azt az emberi tényezőt is, ami a jó szakemberek körében is a tervezhető, tartós, megtérülő elköteleződést preferálja és egyértelműen háttérbe sorol egy olyan közösséget, amely egyszer már az adott szaktudást elhanyagolta.

Az egyéni és közösségi magatartások hatása és visszahatása körében röviden, de ki kell térnünk a biztonság kapcsán a politikai vonatkozásokra is. A demokratizálódás folyamata és a társadalmakon belüli harcok politikai versengéssé transzformálása ugyanis magával hozta azt a körülményt is, hogy jószerével minden kérdés – ami a választópolgárok felé az igényeikhez igazodó kommunikációval megfelelően közvetíthető – politikai témává tehető. Szükségképpen az egyes témák politikai csatornába terelése olyan üzenetekbe sűríti az adott téma vitatott kérdéseit, amelyek a társadalomban széles körben befogadhatók. Ez azonban magával hozza az adott szakkérdések mélységének, szakszerűségének elvesztését, ami egészen addig önmagában nem negatívum, amíg adott témakörök társadalmi beágyazottságát, felismerését segíti, hogy utána megfelelő legitimációval a döntéshozók majd a megfelelő szakmai apparátusok révén rendezzék a problémás kérdéseket. Ahol azonban a politikai diskurzus az éles pártharcok miatti szembenállás folytán nem tud, vagy nem akar visszatérni a szakmaiság színterére, ott a szakkérdések óhatatlanul megrekednek a tömör üzenetek szintjén, illetve adott esetben a szakmai kérdések mélyebb elemzése és megvitatása a politikai csatározás keresztútjába kerülhet. Különösen ez utóbbi hatása lehet az, hogy adott szakterületek vizsgálatától, fejlesztésétől a szakértők – a

politikai és nem szakmai alapú támadásoktól, esetlegesen az egzisztenciájukra irányuló politikai nyomásgyakorlástól tartva – hátrébb lépnek, tevékenységüket az érdemi kérdések helyett, a politikailag is befogadható, de ez által a rendszerszintű megújulást biztos, hogy elő nem segítő tematikákra fókuszálják. Fontos kiemelni, hogy ez nem csak a biztonság kemény hatalmi tényezőkkel párosuló területeire, hanem a mindennapi élethez kapcsolódó szektoraira is igazak lehetnek, például a fenntartható fogyasztás és ellátási rendszer; az energetika; az egészségügyi ellátórendszer; a sajtó- és médiaműködés vagy épp az oktatás és kutatás tekintetében is. A politikai kultúra milyensége tehát szintén jelentős hatással van a biztonság felfogására és a védelmi rendszereknek a komplex biztonság minden szektorára kiterjedő erősítésére, méghozzá a tudományos kutatás sok esetben absztrakt szintjein túl a gyakorlati működés színterein is.

Ez a felismerés – ti. a biztonságot jóléti, fogyasztási, anyagi érdekek miatt háttérbe soroló, illetve a politikai csatározásokba bevonó vonatkozásaira nézve – komoly kihívást jelent ma, hiszen Európa-szerte azt látjuk, hogy különféle események – gazdasági válságok; ipari és természeti katasztrófák; ökológiai fenyegetések; pandémiák; radikális cselekmények; klasszikus és kibertérben megvalósított bűncselekmények; idegen hatalmakhoz köthető merényletek, szabotázs akciók és befolyásoló tevékenységek; migrációs nyomás; hibrid fenyegetések – miatt az államok újra elkezdik fejleszteni rendészeti, nemzetbiztonsági és katonai képességeiket, illetve fokozni a nem fegyveres – ha úgy tetszik „civil” – szférákban a biztonságot erősítő programokat a megújuló és ezáltal stabilabban fenntartható energetikától az élelmezésbiztonságon át a káros/hamis internetes tartalmak elleni fellépésig. Ezek a folyamatok azonban mind a kapcsolódó politikai és gazdasági érdekek súlya, mind a társadalmi megítélés és befogadhatóság, mind pedig a rendkívüli anyagi igények és a gyorsabban nem biztosítható humán és technikai képességek miatt rendkívül lassan haladnak. Különösen azért komoly ez a kihívás, mert úgy tűnik, ma még az elmúlt évek negatív biztonsági eseményeivel járó traumák hatása alatt cselekszünk, vagyis a biztonsági rendszereink megerősítése inkább ad hoc ellenhatás az elmúlt évek konkrét traumáira, mint hosszútávú, tudatos és

rendszerű befektetés egy tágabb értelemben véve is biztonságos jövőbe. Ezt a feltevést az látszik megerősíteni, hogy a fejlesztések alapvetően technika- és képességbázisúak, vagyis jóval kevésbé látványos az eszközök és erők megerősítése mellett a biztonsági és védelmi gondolkodásmód és tudatosság megerősítéséhez szükséges szellemi és humán, vagyis az oktatási, képzési és kutatási befektetések mértéke és jelentősége, illetve az érintett területek agráriumtól, energetikán, egészségügyön, fenntarthatóságon, alkalmazott tudományokon át a társadalom és bölcsészettudományokig terjedő célzott összekapcsolása. Pedig ezek nélkül esélytelen a 21. század komplexitásához igazodó biztonság kialakítása, hiszen az újszerű gondolkodásmódot, számos-számtalan szak- és tudományterületen átívelő biztonsági szemléletet, a lakosság biztonságtudatának ésszerű és arányos megerősítését, összegezve tehát a biztonságról való egyéni és társadalmi szintű gondolkodás gyökeres megújítását teszi szükségessé.

Az új gondolkodásmódnak a biztonságról alkotott két végletes kép közötti arany középuton kell járnia. El kell fogadni, hogy fontosak és hosszútávon – a prognosztizálható és a váratlan fenyegetések miatt is – megkerülhetetlenek a klasszikus fegyveres biztonsági és védelmi képességek, de azok már messze nem monopolhelyzetűek és dominánsok, mivel a technológiai és társadalmi környezet gyökeres átalakulása miatt olyan biztonságot fenyegető kihívásokra kell reagálni, amelyek összekapcsolhatók a fegyveres biztonságszavatolással, de nem számolhatóak fel annak megoldásaival, eljárásrendjeivel és gondolkodásmódjával. Tudomásul kell venni azt is, hogy a biztonság szinten tartásához az egyén és a társadalom szintjén is lépéseket kell tenni egy korszerű és egészséges biztonságtudat kialakítása felé, ami azonban épp úgy érinti a politikai kultúrát, mint a fogyasztói és jóléti társadalom sajátosságait és bizony szükségessé teszi a biztonság komplexitásának általánosan befogadható mértékű megértését is a napi életben jelen lévő „civil” területek, az államközi és világgazdasági érdekérvényesítés, valamint a klasszikusan katonai, rendészeti, nemzetbiztonsági fellépést igénylő fenyegetések összefüggéseinek megértésével.

1.3. A BIZTONSÁGI ÉRDEK MINT KÖZVETÍTŐ KÖZEG A BIZTONSÁG ÉS AZ AZT CSELEKVÉSSEL SZOLGÁLÓ VÉDELEM KÖZÖTT

Az új gondolkodásmódhoz szükséges biztonságtudat szempontjából kulcsfontosságú a biztonsági érdek általánosságban való megértetése. Rá kell világítani arra, hogy a biztonság nem csak defenzív, még ha megszokott módon a biztonság fenntartására leginkább a védelem szót használjuk is. Vannak ugyanis olyan versengő, fenyegető helyzetek, amelyek előre jelezhetők és amelyek aktív cselekvéssel megelőzhetők, vagyis amelyek kapcsán a védelem aktív, előreható, a meglévő vagy kívánt biztonságunkat fenntartó, megerősítő cselekvéssé válik. Ugyanúgy értendő ez, mint a gazdasági, kutatás-fejlesztési verseny, ahol bizony a saját termelő tevékenység részmozzanatait és az eredmények piaci kommunikációját nagyban befolyásolják a versengő felek és az a természetes szándék, hogy a saját siker növelése érdekében ne reagáljunk a többi szereplő cselekményeire, hanem megelőzzük azokat. A védelemnek tehát a folyamatban lévő vagy megtörtént cselekményekre való reagálás mellett a megelőzés, a proaktivitás is szerves része a biztonságot fenntartó, megerősítő célok elérése érdekében. Ezek azonosítása és érvényesítése a biztonsági érdek fogalmában ragadható meg, ami kijelöli a biztonság – mint állapot – megóvásához és megerősítéséhez szükséges távlati és konkrét célokat, hogy aztán azokat a védelem, mint cselekvés részfeladatokként, a biztonság „civil” területein is – például külpolitikai megállapodásokkal, kutatás-fejlesztési együttműködésekkel, a terrorista tartalmak online terjedésének hatósági megakadályozásával stb. – hatást gyakorolva realizálja. A biztonsági érdek megértetése kapcsán azt is közérthetővé kell tenni, hogy különféle védelmi cselekmények tágabb megtérüléssel kecsegtetnek, mint ami első ránézésre azokból azonosítható. Egy külföldi katonai misszióban való részvétel nemcsak az adott térség, illetve a katonai szövetségi rendszer érdekei miatt fontos, hanem azért is, mert elköteleződést mutat egyes hatalmi szereplők felé, akiknél ez az elköteleződés a gazdasági befektetések, a különféle

fejlesztési és oktatási politikák, vagy épp a külpolitika viszonylatában is komolyan latba esnek, mikor döntést kell hozni. Leegyszerűsítve tehát, ha egy állam valamely nagyobb hatalom missziós törekvéseihez vagy rendészeti, nemzetbiztonsági tevékenységeihez kapcsolódik, jobb eséllyel remélhet attól az államtól tőkebefektetést – vagyis munkahelyteremtő és jóléterősítő intézkedéseket –, oktatási és kutatási ösztöndíjakat, vagy egy későbbi nemzetközi vitás helyzetben támogatást, mint egy olyan állam, amely ilyen módon nem mutatta ki szolidaritását az érintett hatalom felé. A rendészeti képességek szinten tartása és fejlesztése, esetlegesen külföldi feladatokra való megmozdítása azontúl, hogy az állam polgárainak biztonságát is fokozza, egyértelműen erősíti az államba fektetett bizalmat és kiszámíthatóságot is, ami a különféle befektetők, vagy épp a turisták számára kiemelt fontosságú, tehát szintén hozzájárul a jóléthez. A hírszerző és elhárító képességek megerősítése az adott állam saját érdekeinek védelmén és érvényesítésén túl lehetőséget teremt olyan információk megszerzésére, amelyek más államoknak való átadás esetén az érintett államot segíthetik egy számára hátrányos esemény megelőzésében és ezzel lekötelezhetik az adott felet, így inspirálva annak vezetését a gazdasági, társadalmi, politikai kapcsolatok élénkítésére. Ezekkel a lehetőségekkel pedig stratégiai időtávban is lehet számolni, vagyis a biztonsági érdek azonosítsa során a klasszikus fegyveres biztonsági elemeket nem lehet, sőt nem szabad elválasztani a „civil” elemektől. A biztonsági érdek megértése és megfelelő azonosítása, kitűzése terén azonban a klasszikusan fegyveres biztonsági tényezők megfelelő helyen kezelésével hasonló súlyú annak elfogadása, hogy a technológiai és társadalmi változások miatt új kihívásokkal és fenyegetésekkel is szembe kell néznünk, amelyek pontosan az új, jóléti, fogyasztói, információs életmódból bontakoznak ki. Az információáramlás befolyásolása, meghamisítása – post-truth jelenség és dezinformáció³¹ –, a

³¹ A téma kapcsán lásd: Lee MCINTYRE: *Post-Truth*. Cambridge, MIT Press, 2018.; Michael A. PETERS – Sharon RIDER – Mats HYVÖNEN – Tina BESLEY (eds): *Post-Truth, Fake News*. Singapore, Springer Nature Singapore, 2018.; SZÍTÁS Péter: *Paradigmaváltás a tömegmédiá manipulációjában: a post-truth korszak eszközei és stratégiái*. In: KISS Mária Rita – SÁNTA Tamás – BALOGH Péter – LAKI Ildikó – SZABÓ Péter (szerk.): *Tanulmányok a társadalomról IV.*, Szeged, A

kibertérben végzett adatlopás, csalás, zsarolás; az ellátásbiztonság és energetika; illetve a csúcstechnológia visszaélésszerű használatának lehetősége vagy a klímaváltozás fenyegető hatásai mind-mind olyan kihívások, amelyekre felkészülten kell reagálni, és aminél az adott fenyegetéshez kötődő szak- és tudományterületek tudásanyagát kell kombinálni a klasszikus védelmi és biztonsági szemlélettel.

E körben egy érdekes kettősség korában élünk. A biztonság és biztonsági érdek klasszikusan katonai, rendészeti, nemzetbiztonsági képességekkel és ezáltal az államhatalommal való képzettársítása ugyanis óhatatlanul az állammal szembeni félelmet táplálja. A megfigyelő állam, az orwelli állam, a totális diktatúra visszatérnének félelme velünk élő tapasztalat a 20. századból. Ez a félelem a biztonság szavatolása, vagyis a védelem terén teljes átláthatóságot követelne, ami azonban egyértelműen versenyhátrányba sodorná az egyes államokat mind az államközi érdekversengésben, mind pedig az illegitim – valós és komoly fenyegetést jelentő – nem állami szereplőkkel szemben vívott harcban. Az igény persze – a totalitarizmus tapasztalaton túl is – alapvetően jogos, hiszen a jogállamiságból következően szükséges egyfajta átláthatósági és kontrollálhatósági mérték az állam azon képességei felett, amelyekkel közjavakból az egyéni és társadalmi létezés terepeit felügyelni, befolyásolni tudja. Másik oldalról azonban a teljes átláthatósággal, az elsődlegesen nyilvános és politikai, nem pedig szakmai és igazságszolgáltatási, de ezzel együtt zárt kontrollt sürgető hangok ésszerűtlen követelményt fogalmaznak meg, ami a fenti példák alapján ahhoz lenne hasonló, mintha a gazdaság szereplőitől azt kérnék, hogy üzleti titkaikat és fejlesztéseiket folyamatosan és valós időben hozzák nyilvánosságra. Ilyen igény csak egy versengés nélküli, utópisztikus világban képzelhető el. El kell fogadnunk, hogy a társadalmak és az általuk a rendezett működés keretként fenntartott államok továbbra is versengésben vannak, mint a történelem korábbi szakaszaiban is. A versengés a technológia és vele a mindennapi élet fejlődése és összetettségének fokozódása miatt sokrétűbb, de változatlanul erős

Szegedi Tudományegyetem Polgáriért Alapítvány, 2019., 249-275. o.; KREKÓ Péter: *Tömegparanoia – Az összeeskövések-elméletek és álhírek szociálpszichológiája*. Budapest, Athenaeum Kiadó, 2018.

és jelenlévő. Hatással van a gazdasági kapcsolatokra, a kutatás-fejlesztésre, a kommunikációra, a fogyasztói szokások formálására és nem utolsósorban a geopolitikai erőterben betöltött szerepekre és azok kívánt megváltoztatására is. Ebben a versengésben a biztonság terén is meg kell találni azt az optimumot, ahol az átláthatóság bizonyos mértékben biztosítható, de az egyes védelmi szervek működésébe vetett bizalmat elsődlegesen nem a titkok és célok kitergetése, hanem a titkok megóvásához alkalmazkodó, de a szükséges kontrollt is garantálni képes, szakszerű felügyeleti eljárások és szükség esetén fokozott büntethetőségi lehetőségek garantálják. Ebben a körben tehát a tág értelemben vett biztonság kapcsán felértékelődik az állami képességekre nézve a „civil” és nem civil elemek összehangolása és kontrollja, a belső ellenőrzés és a szakszerű felügyelet kérdése, valamint ezen szervek társadalmi jelenlétének bizalomerősítő fokozása is. Jelen kötet megírása során a Pegasus botrány³² az újabb körülmény, ami ezt a kérdéskört ismét fajsúlyossá teszi, igaz a legszélesebb körben terjedő okfejtések e körben szakmailag hagynak maguk után kívánnivalót. A kérdés kapcsán e kötetben – kerülve a téma politikai fertőzöttségét – csak arra hívnám fel a figyelmet, hogy

- egyrésztől heves nemzetközi felháborodás még az érintett államok kapcsán sem tapasztalható a nyílt térben, ami jelzés értékű;
- másrésztől a téma kapcsán jellemzően korábbi, hasonló, de más államokat érintő botrányok felemlgetése ismétlődik – különösen a Wikileaks és a Snowden-ügy, esetenként a Prism és az Echelon kérdései –, de azt nem nagyon hangsúlyozzák ki a különféle cikkek, hogy az információ ilyen jellegű kifürkészése és az adatok felhasználók hozzájárulásával, de az átadott adatkör mélységére és súlyára kiterjedő átfogó ismeret hiányában történő rendelkezésre bocsátása a legnagyobb tech-cégek

³² Információk kiszivárogtatása révén nyilvánosságra került, hogy az izraeli NSO Goup által állami partnereknek fejlesztett, a digitális kommunikációt mobiltelefonokra történő behatolás útján kifürkésző alkalmazással európai politikusokat és újságírokat is megfigyeltek. A szivárogtatás az NSO-tól vásárló országok meghatározott körét érintette, de a kötet megírásakor még tisztázás alatt állnak a további részletek.

részére milyen visszaélési lehetőségeket biztosít akár csak a Facebook és a Cambridge Analytica felemlítésével, illetve az Amazon, a Facebook és a Google adatsértési ügyeivel.

Ezzel arra kívánom ráirányítani a figyelmet, hogy foglalkozni kell a technológiában rejlő kihívásokkal, valóban korlátozni kell a visszaéléseket, de azokat az állami és nem állami szférára nézve is mérlegelni kell, illetve el kell fogadni, hogy a technológia-fejlődés áldásait azok is kihasználják, akiknek a célja nem a békés, rendezett, szabálykövető és fejlődést megalapozó együttélés, hanem bűnös hasznok szerzése, erőszakos vagy a közösség érdekeit, illetve adott államok stabilitását és érvényesülését más módon, de súlyosan sértő cselekmények és behatások előkészítése és megvalósítása. Az információs térnek és a benne rejlő adatoknak és információknak ugyanis éppúgy van geopolitikai súlya és jelentősége, mint bármely más térnek, erőforrásnak.³³ Értelemszerű persze, hogy önmagában az információs tér előnyeinek megóvása és a visszaélésszerű használatának kontrollálása, megelőzése egy rendkívüli kihívás a biztonsági fenntartása kapcsán, de ahogy a világhátrányok, a különféle természeti csapások, vagy épp a terrortámadások megelőzéséért, úgy e terület biztonságosabbá tételéért is tenni kell, még hozzá nem politikailag determinált, hanem szakszerű és megfelelően kontrollált megoldások alkalmazásával.

A biztonsági érdekeket tehát sokrétűen, hosszútávon kell kitűzni, de ezek terén képesnek kell maradni a környezet változásaihoz való alkalmazkodásra is. Mind a komplex célok elérése, mind pedig a változások lekövetése megköveteli, hogy a célok elérésére hivatott védelmi képességek, melyek az adekvát cselekvést szavatolják, korszerűek, hatékonyak és időről-időre a szükséges és arányos mértékben fejlesztettek legyenek mind a

³³ Lásd: Amaël CATTARUZZA: *A digitális adatok geopolitikája. Hatalom és konfliktusok a big data korában*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2020.; FARKAS Ádám: *Biztonság – Geopolitika – Digitalizáció, avagy Amaël Cattaruzza „A digitális adatok geopolitikája” című kötetének főbb üzenetei*. In: SmartLaw Research Group Working Paper Nr. 2021/1. (letöltve: 2021.07.14., http://www.smartlawresearch.hu/storage/app/media/Kiadvanyok/slrgwp_1-2021.pdf).

biztonság „civil”, mind pedig a nem civil, klasszikusan „fegyveres” komponensek, szektorok terén.

1.4. A VÉDELEM MINT A BIZTONSÁGOT – A BIZTONSÁGI ÉRDEKEK MENTÉN – FENNTARTANI ÉS FEJLESZTENI HIVATOTT CSELEKVÉS

Fontos rögzíteni tehát, hogy a 21. század biztonsága kapcsán a védelmi képességekbe már nem csak a katonai, rendészeti és titkosszolgálati/nemzetbiztonsági képességek értendők bele, hanem minden a biztonság szempontjából fontos „civil” funkció és szakterület azon sajátos felkészültségű szakemberei és intézményei is, amelyek az adott diszciplína speciális és máshonnan nem pótolható ismereteinek biztonsági szempontú alkalmazásával tudják az egyéni és a társadalmi szintű biztonság fenntartását és fokozását, a biztonsági érdekek azonosítását és kitűzését, majd a cselekvés szintjén a védelmet segíteni.

A védelem ilyenén felfogása mellett annak fejlesztése szintén új korszakot jelent. Maga a komplex biztonság ugyanis már a 20. század második felében is ismert volt. Nem véletlen, hogy az Amerikai Egyesült Államok már 1947-ben törvényi szinten is rendszerszerűen közelítette meg a nemzetbiztonság kérdését,³⁴ vagyis nem a klasszikusan éles civil-katonai elhatárolásban determinálta azt, de megtartotta abban a katonai és titkosszolgálati, később pedig a belbiztonsági/közrendvédelmi súlypontokat a „civil” elemek beemelése mellett. Az sem véletlen, hogy a transzatlanti térség államaiban az elmúlt évtizedekben egyre-másra megjelentek az olyan kormányzati döntéshozatali fórumok, amelyek a nemzetbiztonságot, mint a biztonság komplex és adott nemzetre vetített keretét ragadták meg a koordináció és irányítás oldaláról közelítve. Ebbe a trendbe egyértelműen illeszkedik az is, hogy különféle elemző, kutató, tanácsadó think-tankek és központok a tág értelemben vett biztonság felé, illetve a különféle komplex kihívások

³⁴ Lásd: 1947 *National Security Act* (Public Law 235 of July 26, 1947; 61 STAT. 496) (letöltve: 2021.07.14., <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>).

felé fordultak. Erre példát jelenthet mások mellett a Stratfor, a CSIS, a helsinki székhelyű European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, vagy épp a genfi székhelyű Geneva Centre for Security Sector Governance, amely utóbbi azért is kiemelő, mert ezt a nevet és portfóliót 2019-ben vette fel és addig a 2000-es megalapítás óta a katonai súlyozású Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces elnevezést viselte portfólióját tükrözve.

Ezek a változások nem azért emelendők ki, hogy a klasszikusan katonai, vagy ahhoz kapcsolva a klasszikusan fegyveres – tehát a katonai mellett a rendészetit és a titkosszolgálati/nemzetbiztonságit is magában foglaló – szektorokat háttérbe szorítsuk, hanem azért, hogy elfogadjuk a védelem terén ezek súlyponti szerepéhez megfelelően kapcsolódnia kell a „civil” biztonsági szektorok aktív szerepvállalásának is. E körben egyrészt, amikor a védelem terén a „civil” megfogalmazást használjuk, akkor azt nem az állam-civil, hanem a fegyveres-civil relációban értelmezzük. A „civil” megfogalmazásba tehát állami és nem állami szereplők is beleértendő, akik olyan szakterületeken, szektorokban fejtik ki tevékenységeiket, amelyek biztonsági vonatkozásai az adott terület sajátos szakmai ismeretei és működési jellege nélkül nem kezelhetők.

A biztonság mint meglévő vagy kívánt állapot fenntartása, elérése és az ehhez szükséges célok védelmi érdek körében való azonosítása tekintetében tehát a fenyegetésekre reagáló és az azokat, illetve a kedvezőtlen versenyhátrány kialakulását megelőző cselekmények összességét kell a védelem fogalmába érteni, ami épp úgy értelmezhető az egészségbiztonság, az élelmiszerbiztonság, az energiabiztonság, a társadalmi stabilitás vagy a környezeti biztonság terén, mint a katonai, rendészeti, titkosszolgálati/nemzetbiztonsági értelemben vett biztonság terén. Ezeknek azonban nemcsak szektoronként, hanem egymással összehangolt és kölcsönhatásban álló módon is érvényesülnie kell ahhoz, hogy a komplex biztonságból következő komplex kihívásokra, megfelelő komplexitású válaszokat tudjanak adni a társadalmak és az azok keretétől létező államok.

Másik oldalról azonban ez azt is jelenti, hogy egyrészt a védelem klasszikus, fegyveres szektorainak fokozniuk kell

együttműködésüket és beágyazottságukat a „civil” szférák viszonylatában, hiszen a sajátos „fegyveres” követelmények és célok egy-egy védelmi szcenárió – például pandémia, természeti erőforrással vagy CBRN³⁵ forrással elkövetett támadás, gazdasági és társadalmi stabilitást aláásó komplex beavatkozás, hibrid fenyegetés – megvalósulása és kezelése esetén csak akkor várhatók el megfelelően, ha szervesült részét képezik mind az érintett szakterületek gondolkodásának, mind pedig a társadalom biztonságfelfogásának. Ez a hatás azonban kölcsönös, vagyis a klasszikusan fegyveres szektoroknak is erősíteniük kell a „civil” szektorokra jellemző sajátos szemlélet- és működésmódokra való nyitottságot és alkalmazkodni kell ahhoz a többségileg „civil” környezethez, amiben tevékenységüket kifejtik.

A 21. század védelmi rendszereinek tehát úgy kell megőriznie és fejlesztenie a klasszikusan „fegyveres” szektorok sajátos képességeit, hogy azok a specialitásból következő előnyöket maximalizálni tudják, de közben képesek legyenek alkalmazkodni a „civil” környezethez. Ez rendkívüli változás a 20. század és az azt megelőző időszakhoz képest, hiszen – ahogy erre a hazai történeti visszatekintésnél ki is fogok térni, – korábban az volt a jellemző, hogy amikor a klasszikusan fegyveres képességeket a „civil” viszonylatban alkalmazni kellett, azok domináns, irányító helyzetbe kerültek és sajátos szemlélet- és működésmódjukat rátelepítették az adott „civil” dimenzióra. A 21. század dinamikájában azonban ez a megoldás csak kivételes és végletes – jogi fogalmak szerint különleges jogrendi vagy kivételes állapot³⁶ – keretek között

³⁵ A „Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear” szavak rövidítése, jellemzően a hadviselésben és a polgári védelemben használt betűszó a kémiai, biológiai, radiológiai és nukleáris eredetű fenyegetések kezelése tekintetében.

³⁶ A téma kapcsán lásd: TÓTH Árpád: *A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig*. Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964.; TÓTH Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996.; NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.; TILL Szabolcs: „Különleges jogrend”. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (letöltve: 2021.08.15., <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>); HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A

képzeltet el, minden más esetben, vagyis az ellátandó védelmi feladatok döntő többségében pedig a „civil” dimenziókkal együttműködésben, azokhoz igazodva valósítandók meg. El kell ugyanis fogadni, hogy bár a klasszikusan „fegyveres” védelmi képességek sajátosak és kivételesek, azok a biztonság és a biztonságot fenntartó – tehát védelmi – tevékenységek körének a kisebb hányadát teszik ki a különféle életviszonyok összességében. Ehhez azt is hozzá kell venni, hogy a klasszikusan „fegyveres” védelmi képességek is a többségi és szükségképpen „civil” társadalomból újítják meg magukat mind a humán erőforrások, mind pedig a szükséges anyagi (köz)források tekintetében, nem beszélve arról, hogy tevékenységüket alapvetően a „civil” társadalomért és annak körében fejtik ki.

A védelem „civil” és „fegyveres” elemei közti kölcsönhatásosság kapcsán tehát egyértelmű, hogy komoly változások szükségesek a gondolkodásmód és a kooperáció terén. Ez a fajta változási igény azonban még mindig „csak” működési szintű. A „csak” természetyszerűleg idézőjelben jelenik meg, hiszen nem lekicsinylőleg értendő, hanem annak hangsúlyozásaként, hogy ez a változás és ennek a működésbe való átültetése, vagyis egy jól összehangolt és gondolkodásmódjában is szinergiákkal bíró – de

különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2. szám.; KELEMEN Roland – FARKAS Ádám (szerk.): *Szkuilla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.; KELEMEN Roland: *A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó-, valamint jogtudományi visszhangja.* In: Kelemen Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadi Jogi Társaság, 2017, 12-38. o.; KELEMEN Roland: *A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon.* In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 59-86. o.; KELEMEN Roland: *A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja.* In: Parlamenti Szemle, 2016/1. szám, 70-91. o.; FARKAS Ádám: *A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban.* In: Iustum Aequum Salutare, 2017/4. szám, 17-29. o.

nem integrált³⁷ – védelmi rendszer elsődlegesen a napi biztonság szempontjából hozhatja el a kívánt fejlődést. Ez is hatalmas előre lépésként értelmezhető, hiszen a nap-nap után megvalósuló biztonsági kihívások hatékony kezelése terén komoly hatékonyságnövekedéssel kecsegtet, de ahogy fentebb is kiemeltem, a környezet, amiben a biztonságot fenn kell tartani és meg kell erősíteni, nemcsak reagáló, hanem megelőző és ehhez szükségképpen prognosztizáló és fejlesztő képességeket is igényel a védelem terén.

A 21. századi környezet tehát a védelmi jellegű feladatellátás „civil” és klasszikusan „fegyveres” komponenseit a komplexitással járó működési szemléletváltáson túl is korszakváltásra készíti. Ennek a korszakváltásnak pedig a biztonsági környezet elemzésében, a biztonsági prognózisok kidolgozásában, ezek révén a biztonsági érdekek azonosításában és meghatározásában, ezekhez kapcsolódva pedig az egyes szektorális fejlesztések egymásra figyelemmel történő kialakításában is meg kell jelennie. Ehhez egyik oldalról megfelelő koordinációs keretek és képességek, másik oldalról pedig a védelem és biztonság kérdéseit rendszerszerűen elemző, szemlélő és vizsgáló szakmai-tudományos, illetve képzési kapacitások szükségesek, melyeknek egymással együttműködve, de személyileg és szervezetileg elkülönülve kell működnie. Az elkülönült, de együttműködő koordináció és elemzés kérdéseire később még visszatérek, előljáróban azt tartom kiemelendőnek a védelem 21. századi kihívásainak értelmezhetősége kapcsán, hogy a két terület átfedése óhatatlanul vagy a gyakorlati cselekvésnek az elméletiséget igénylő elemzés általi, más időgazdálkodással és

³⁷ A kérdéskör részletes kibontását mellőzve fontosnak tartom leszögezni, hogy nem tartom sem idő- sem szakszerűnek az integrált védelmi rendszer kérdését, melyben akár a „fegyveres” szektorok vagy azok egyes elemei, akár a „fegyveres” és a „civil” szektorok egy védelmi és biztonsági ernyő alatt fuzionálásra kerülnének. Ennek oka funkcionális szempontból az, hogy a védelem működtetése csak hierarchizáltan képzelhető el és egy integrált és egyben hierarchizált rendszerben a működés csak a részterületek szakmaiságának háttérbeszorításával vagy komoly belső, és ez által a biztonságot veszélyeztető érdekérvényesítési harcokkal képzelhető el. Az integrált megoldással kapcsolatos kétely másik oldalról jogállami jellegű, hiszen egy integrált védelmi rendszer lényegében az állam hatalmi képességeinek egy kézben egy irányítási szisztémába való fókuszálásával jelentős kontrollálási kockázatot jelentene.

szemléleti horizonttal párosuló lassítását és korlátozását eredményezheti, vagy az elméleti elemzés szakszerűségét és objektivitását erodálhatja a napi gyakorlati feladatokhoz igazítással és ez által a közép- és hosszú távú perspektívák kiiktatásával, háttérbe szorításával.

Végezetül a védelem témakörének legnagyobb kihívása napjainkban a depolitizáltság. A hatékony védelem napról-napra, rövidtávra nem tervezhető és szervezhető. Ez a szükséges technikai és humán erőforrások megszerzése, kialakítása, megtartása miatt épp úgy igaz, mint a védelemmel összefüggő sajátos gondolkodási és működési rendek begyakorlásának időigénye miatt. Ez a követelmény a védelem minden dimenziójára igaz függetlenül attól, hogy azok épp „fegyveres” vagy „civil” tevékenységeket ölelnek össze. Ha ezek kapcsán a politikai kultúra nem jut el egy egyezményes minimum-követelmény szintjére abban a vonatkozásban, hogy melyek azok a kérdések és változások, amelyek nem képezhetik a politikai csatározás tárgyát a biztonság és a védelem terén, akkor óhatatlanul vagy a képességek erózióját, vagy a működés zavarait idézik elő. E tekintetben alapvető követelmény, hogy a védelem ellátása elsődlegesen nem a plurális demokráciában adott esetben választásonként változó kormányzati politika megvalósítása, hanem egy olyan össztársadalmi alapvető szükséglet kielégítése, amelyen belül a kormányzati politika a súlypontok, az alkalmazott eszközök terén célszerű, ha érvényesíti sajátosságait, de úgy, hogy ezzel a képességeket és a szakértelmet nem erodálja. Ebben a technikai képességek mellett kulcskérdés a humán szakértelem megtartása és politikai nyomástól való megóvása, hiszen ha egy hivatásrendi szakértő úgy érzi, hogy szakmai kibontakozása egy politikai változás esetén kárára válhat, akkor vagy vállalja elhivatottsága miatt ezt a kockázatot, vagy inkább mérsékli tevékenységét, hogy elkerülje a potenciális hátrányokat. E körben alapvető kérdés lehet például, hogy a szakértői – tehát nem a felsővezetői és a politikai kormányzással határos funkciók közé tartozó – feladatköröket érinti-e szükségképpen egy új politikai erő kormányalakítása a választások után. Ott, ahol a kormányváltással szükségképpen együtt járó személycserék a szakértői szintre is visszahatnak, egyértelmű, hogy hosszabb távon a szakmai innovációs hajlandóság és képesség csökkeni fog, ami végső soron

erodálja a társadalom biztonságát, illetve egy devalvációs spirált indíthat el a védelmi képességek terén is, hiszen a háttérbe húzódó szakértők helyet egyes szakmai területek irányításánál a politikai célok kiszolgálására nyitott személyek vehetik át. Ennek a problémakörnek emblematikus kérdése Magyarországon az a jelenség, amely a honvédelem, a katasztrófavédelem ellátását törvény erejénél fogva nemzeti ügynek minősíti, az ezek körül kialakuló vitákat azonban időről-időre nem szakmai, hanem politikai mederbe sodorja a nyilvánosság előtt és ezzel véleményem szerint kormányzati ciklusokon átívelve évtizedek óta hátráltatja a védelmi rendszer szemléletének és működésének, ez által pedig a magyar társadalom biztonságának és biztonságfelfogásának korszerűsítését is. E tekintetben az ez évi jogalkotás sem kivétel, hiszen az idei évben elfogadott, de 2023. július 1-jével hatályba lépő védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerint a védelem és biztonság összehangolása is nemzeti ügy, mely törvénynek a vitáját szintén inkább köz- és pártpolitikai vita, mintsem szakmai diskurzus jellemezte.

1.5. A JOG ÉS SZABÁLYOZÁS HELYE, SZEREPE A 21. SZÁZADBAN A BIZTONSÁG, A BIZTONSÁGI ÉRDEKEK ÉS A VÉDELEM HÁROMSZÖGÉBEN

A biztonság fenntartása, a biztonsági célok meghatározása, valamint a védelem, mint a biztonságot szavatoló tevékenységek összessége tekintetében a transzatlanti térségben a jog szerepe kiemelkedő fontosságú, igaz ezzel kapcsolatban – nagyrészt a biztonság és védelem ezen értelmének perifériakussága miatt – keletkeztek jelentős hiányosságaink és adósságaink az elmúlt évtizedekben. Az alkotmányos állam, a jog keretei között működő állami hatalom, amely az egyének és a társadalom jogainak érvényesülését, kibontakozását és fejlődését szilárd alapként biztosítja, már önmagában elképzelhetetlen, hogy hatékonyan működjön megfelelő és korszerű jogi alapok nélkül.

Úgy is mondhatjuk, hogy a jogállamiságból önmagában következik, hogy a biztonság és védelem tekintetében a jognak is

kimagasló szerepe van. Érdeemes azonban ezt általánosságban összekapcsolni a komplex biztonság rendkívül tág fogalmával is. Ezen kapcsolódás révén ugyanis arra is rávilágíthatunk az előzőekben leírtak kapcsán, hogy a biztonság és a szabályozás közös horizontja messze szélesebb, mint amit eddig jellemzően a védelemmel, mint aktív biztonságot szavatóló – az állam legitim kényszer monopóliumával összekapcsolt – tevékenységek összességével azonosítva képzeltünk. A biztonság szabályozási alapjaiba ugyanis a legtágabb értelemben mindazon szabályok beleértendők, amelyek a különféle tevékenységek – például közlekedés, ipari termelés, gazdálkodás, egészségügyi szolgáltatás, kutatás, stb. – gyakorlása kapcsán azért tartandók be, hogy a tevékenység gyakorlásából ne következzen a biztonságot fenyegető, erodáló következmény. A biztonság és a jog horizontja azonban még akkor is messze szélesebb, mint amivel szokásszerűen a rendészet-honvédelem-nemzetbiztonsági tevékenységek hármasságán prima facie társítanánk, mivel az előzőekben leírtaknak megfelelően a biztonság különféle szektoraiban számos olyan lehetséges biztonsági veszély vagy fenyegetés felmerülhet, amelyek bizonyos szint elérésekor kapcsolódhatnak a védelmi tevékenységekhez, de mind ezen szint alatt, mind pedig e felett sajátos szektorális fellépést, szabályozást, illetve szektorközi – a magyar megfogalmazásban inkább ágazatközi – koordinációt igényelnek ahhoz, hogy ne váljanak jelentős veszteségek forrásává.

Ez nem tekinthető teljesen újszerű jelenségnek a történelemben, hiszen a különféle szabotázsok vagy akár a természeti erőforrások és az ahhoz kapcsolódó építmények károsításának ártó célú, illegitim alkalmazása már jó ideje rámutatott arra, hogy klasszikusan nyílt fegyveres szembenállás nélkül is használhatók támadó célokra a társadalmi rendszer különféle alapvető fontosságú vagy létfontosságú alrendszerei. Az ipari társadalom, majd a technológia többlépcsős forradalmi fejlődése azonban a jóléti és fogyasztói életvitel révén jelentősen megemelte a transzatlanti társadalmak többségi komfortszintjét. Ez a fajta fejlődés azonban sokakat függővé tett a magasabb komforttal járó újításoktól, illetve a társadalom egyre inkább technológia-bázisú ellátásoknak való kitettségét is jelentős mértékben megnövelte. Ahogy tehát a technológiai és vele a kutatási, termelési és

szolgáltatási paletta rohamosan differenciálódik, úgy bővül az állami és társadalmi szabályozás köre és tagoltsága is, amely bővülés a biztonság tartalmára, szabályozására és szavatolására is hasonló hatást gyakorol.

Egyik oldalról tehát a biztonság és védelem a jogi szabályozás viszonylatában ugyanabban az erőterben értelmezendő, amiben a jogrendszer és az államműködés egésze: felzárkózási kényszerben van a tág értelemben vett környezet dinamikus változásaival szemben. Ez a jogállamiság esszenciájából egyértelműen következik és ez nemcsak fejlődési verseny, hanem egyben új fajta biztonsági sérülékenység is, ha a szabályozás lehetséges hiányosságait az ellenérdekelt cselekvők ki tudják használni saját céljaikra, ahogy erre a következőkben a lawfare kapcsán még kitérek. Másik oldalról azonban a szabályozásnak a biztonság fenntartásában és megerősítésében és ezzel összefüggésben a védelemben, mint tevélegességben történelmi és funkcionális okokból is kulcsszerepe van. A biztonsági és védelmi rendszereknek ugyanis gyorsan és hatékonyan reagáló, jól begyakorolható részrendszerek konzisztens egészeként kell felépülnie. Ebben pedig történelmileg kimagasló szerepe van a szabályozásnak. Nem véletlen, hogy a haderők történetében a különféle rendtartások, regulamentumok és szabályzatok már a szervezett társadalmak és haderők hajnala óta azonosíthatók, illetve a fejlődés kapcsán fokmérők is úgy a védelem, mint a társadalmi működésre és vele az államra visszaható jelentőség tekintetében. Niccoló Machiavelli ezt úgy fogalmazta meg, hogy „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 bár arannyal és ékkövekkel díszesek, de mert még befödve nincsenek, nincs ami

megvédje őket az esőtől.”³⁸ Az idő persze meghaladta a kizárólag és dominánsan katonai erőre építő felfogást, az üzenet lényegét azonban nem: a jogállam és annak szabályai, velük pedig az egyéni és társadalmi biztonság a védelem nélkül nem állhatja ki az idők próbáját.

Érdemes tehát a jogi szabályozás szerepét a biztonság és védelem viszonylatában három aspektusból külön is hangsúlyozni annak érdekében, hogy segíteni tudjuk ennek a témakörnek a rehabilitálását és józan mértékletesség szerinti visszavezetését a jogtudományi, államtudományi, politikatudományi és –szakmai diskurzusokba.

Elsőként arra érdemes felhívni e téren a figyelmet az előzőekben leírtakra kapcsolódva, hogy *a világ változásait és fejlődését követő védelmi szabályozás a jogállamiság oldaláról megközelítve is kulcsfontosságú*, hiszen az állam szervei és különösen erőszakszervei tekintetében nem a „mindent szabad, amit nem tilos” elve érvényesül³⁹, hanem a törvényekben meghatározott felhatalmazásokhoz igazodó működés – azaz a védelmi alkotmányosság⁴⁰ – követelménye. Ezen nyugszik egyik oldalról az állam önkorlátozása. Fontos azonban látni, hogy ez másik oldalról a védelmi és biztonsági szervek szabályok közötti, kiszámítható, hatékony, tervezhető és ezekből adódóan a civil szféra által el is várható működésére építve a rend, a stabilitás és ezek által az egyéni jogok érvényesíthetősége, illetve a társadalmi szintű fejlődés, továbbá a gazdasági gyarapodás fundamentuma is. A szabályozottság – különösen a jól és a működésben is hatékony szabályozottság – tehát alapvető garancia mind az állam működése,

³⁸ Niccolò MACHIAVELLI: *A háború művészete*. Szeged, Szukits kiadó, 2001., 6. o.

³⁹ Lásd: PATYI András: *Demokratikus legitimáció, választási felhatalmazás és alkotmány a haderő mögött*. In: *Hadtudomány* 2015/1-2. szám, 72-75. o.

⁴⁰ Vö.: PATYI András: *A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése*. In: Csefkó, Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam : Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016., 233-249. o.; FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon*. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016., 40-71. o.; FARKAS Ádám: *Adalékok a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmány jog hazai értelmezéséhez és történetiségéhez*. In: *Hadtudományi Szemle* 2018/4. szám, 227-255. o.

mind annak kontrolláltsága felől, együttesen: annak megbízhatósága felől nézve. Nem véletlen, hogy ennek a civil-katonai kapcsolatok, valamint a rendészet és a közigazgatás egymáshoz való viszonya tekintetében is komoly előzményei vannak.

Figyelemmel arra, hogy a transzatlanti térségben a jogállamiság a részletekbe menő meghatározás nehézkessége mellett is olyan minimumkövetelmény-halmazt jelent, amelynek főbb elemeit az államok ismerik és elfogadják, könnyen belátható, hogy a térségbe tartozóként a szabályozás megfeleltetése nemzetközi relációban is komoly súllyal bír. Érdemes azonban ezt a kérdéskört egy rövid feltevéssel kiegészíteni, melynek fókuszában a valódi globalizáció és általa a transzatlanti térségen kívüli államokkal való valós idejű interakciók állnak. A fizikailag is valódi és valós idejű kölcsönhatásokra épülő globalizáció rendszerszintű alapjait a világkapitalizmus fektette le, felépítményét pedig a technológiafejlődés teljesítette ki. A kapitalizmus jellegéből fakadóan azonban szerződéses viszonyok sokaságát feltételezi, függetlenül attól, hogy az érintett felek a nyugati értelemben vett jogfelfogáshoz és ez által a jogállami garanciákkal operálók köréhez tartoznak vagy sem. Ennek folytán azonosítható, hogy még a transzatlanti értelemben vett jogállamiságot kulturális-tradicionális okokból nem vagy nem teljesen osztó államoknál is megerősödött a nyugati követelményekhez igazítható szabályozás szintje, hiszen ez a gazdasági kapcsolatokhoz szükséges bizalom alapját adja. Másik oldalról az is látható, hogy formálisan fejlődést mutatnak a különféle jogvédelmi mechanizmusok is a világ különféle tájain, hiszen ez garanciát jelent a gazdasági kapcsolatok építése, illetve a munkaerő globális mobilitása érdekében oda utazó, települő személyek számára. Ez szükségképpen érinti már az egyes államok védelmi és biztonsági szerveinek működését is, vagyis ha rendkívül széles felhatalmazási skálán is, de látható, hogy bizonyos kiszámíthatósági és garanciális minimumok – a diktatúrákat, a pszeudo-államokat és az államkudarcokat leszámítva – világszerte megjelenőben vannak a védelmi és biztonsági funkciók terén.

Mindebből megfordítva azt kell látni, hogy ha a védelmi és biztonsági funkciók szabályozása nem kellően korszerű, nem kellően konzisztens, nem kellően stabil és kiszámítható, akkor az az állammal szembeni bizalom erózióját eredményezheti. Ez a

bizalomvesztés értelmezhető az államalkotó nép egyénei és csoportjai, az állammal szövetségi, partneri viszonyban álló többi állam, továbbá az állam kapcsán gazdasági érdekekkel vagy tervekkel rendelkező szereplők viszonylatában is. A korszerűtlen, inkonzisztens és nem megfelelően érvényesített szabályozás ugyanis potenciális lehetőségé teszi

- a) az állam megfelelő reagálóképességének gyengülését vagy akár hiányát is az egyes, új fajta vagy összetettebb fenyegetések és krízisek viszonylatában,
- b) kiszámíthatatlanná vagy legalábbis bizonytalanná teheti az állam válaszait a különféle eshetőségekre,
- c) végső soron pedig akár az állam vagy annak intézményei általi visszaélések rémét is reális közelségbe hozhatja.

Ezen bizonytalansági lehetőségek bármelyikének fennállása pedig az érintett állam szuverenitásának gyengülésével, gazdasági és társadalmi vonzerejének és stabilitásának aláásásával, végső soron ezek realizálódása és spirálba kerülése esetén pedig az adott állam válságával fenyegethet.

Európai viszonylatban azonban ezek közül jelenleg – némileg talán szokatlan módon – a védelmi és biztonsági szabályozás korszerűségének, konzisztenciájának és kiszámíthatóságának fontossága kapcsán a gazdasági bizalomra gyakorolt hatást kell kiemelni. Fontos ugyanis látni, hogy gazdasági prosperitás – ideértve a befektetések növekedését, az innováció fokozódását és ezek kialakítását, majd működtetését is – nehezen képzelhető el olyan államban, ahol az alapvető biztonsági szinttel kapcsolatban kínos kérdések, illetve konkrét krízisek esetén bizonytalan megoldások tapasztalhatók.

A megfelelő szabályozás ugyanis a bizalmi kérdéson túl az állam felkészültségét, a biztonsági környezettel kapcsolatos szakértői gondolkodását és felkészültségét is tükrözi, ami minden értelemben kulcsfontosságú a fejlődés és az ehhez szükséges bizalom szempontjából. E bizalom megteremtése pedig nem a nagy- és középhatalmak kiváltsága, hiszen kis államok is rendelkeznek komoly és bizalomerősítő védelmi és biztonsági rendszerekkel, elég csak példaként állítani Svájcot vagy az ázsiai térségből Szingapúrt,

még hozzá a biztonság meglehetősen tág értelmezési horizontjával és az ehhez illeszkedő komplex védelmi rendszerrel párosítva.

Másodszor azt is hangsúlyozni kell, hogy *minden jól strukturált és felkészült védelmi szervezet számára alapvető fontosságú a szabályozottság, vagyis ami a jogállam oldaláról egy optimális szabályozás esetén garancia, az a feladatellátás oldaláról hatékonysági előfeltétel.* Előre meghatározott protokollok nélkül ugyanis nincs hierarchia, nincs parancsuralmi rendszer, vagyis nem építhető fel a vezetés és irányítás rendszere. Megfelelő szabályozás nélkül nem tervezhető a konkrét feladatellátás, hiszen a feladatrendszer megfelelő strukturálása, majd meghatározása és számonkérése is szabályozáson alapul. Végso soron pedig a hatékony szabályozás nélkül az erők felkészítése sem realizálható, hiszen annak előfeltétele a megfelelően meghatározott és adott esetekben követendő működési rend, ami végső, megismerhető és megkövetelhető formáját – a szóban forgó rendszerek összetettsége folytán – csak a szabályozásban tudja felölteni. Úgy is mondhatjuk tehát, hogy jó és hatékony védelmi rendszer csak a jól és korszerűen szabályozott védelmi rendszer lehet. Ebből következően a hiányos, idejétmúlt, inkonzisztens szabályozás közvetlenül képes negatív visszahatást kifejteni a védelmi erők hatékonyságára, ezzel pedig az egyéni és társadalmi szintű biztonságra is.

Ez a törvényszerűség azonban nem jogi eredetű, hiszen a védelem történelmileg vett intézményi bázisát jelentő haderők szabályozása a modern értelemben vett jogi szabályozást megelőzte és egészen a polgári (jog)államiság kibontakozásig jellemzően a törvényi szabályozási szint alatt teljesedett ki. Ez azonban nem jelentett a funkciók szempontjából alulszabályozottságot. A szabályozás fontossága, fundamentális jelentősége ugyanis a védelem szervezésének természetéből fakad. Ezt jól tükrözi az is, hogy a hadtudomány egyik sarokpontját a hadtörténelem, annak részeként pedig a hadseregek és védelmi rendszerek szervezésének és szabályozásának, irányításának elemzése adta, amire különösen a kimagasló elvi összegzések, vagyis a törvényszerűséget adó gondolkodók munkásságának elemzése terén a hadelmélet és a

témához kapcsolódó társtudományos elemzések sora⁴¹ is építkezett. Ez pedig egy olyan tradíció a védelem történelmileg sokáig domináns katonai dimenziójában, amelyet aztán a maga sajátosságai szerint, de szemléletében a rendészettudomány, majd a nemzetbiztonsági funkciókkal foglalkozó kutatások is így-úgy átvettek.

A szabályozás fundamentális szerepe a védelem viszonylatában tehát magából a védelem szervezettség-igényéből, azaz belső természetéből fakad. E tekintetben tehát az, hogy a 17-19. századi Európában a védelmi rendszerek és hadseregek fejlesztésének egyik fő lenyomatát a szabályozás adta a katonai rendtartásokkal, nem elsősorban az állam és a szabályozás fejlődéséből, hanem a hadseregszervezés és az ezt segítő tudományok hagyományaiból következett. Innen nézve tehát az, hogy a polgári (jog)állam kialakulásával a haderők és a honvédelem szabályozása is egyre jelentősebb jogi kereteket, törvényi megalapozást kapott az egyik oldalról nem újszerű jelenség, másik oldalról pedig – optimális jogalkotás és ezt támogató jogi szakmai apparátus mellett – nem azt jelenti, hogy a jog megszorította volna a szabályozással a védelmi rendszereket, hanem azt, hogy a haderőszervezés szabályozási-igénye a jogállamiság fejlődésével szintézisre lépve alkotott megfelelő szintű szabályokat. Ennek hazánkban kiváló példáját adta a 19-20. század fordulóján végbemenő, több lépcsős honvédelem szabályozási fejlesztési folyamat⁴², melyből ilyen-olyan módon de a rendészet fejlődése,

⁴¹ Példaként lásd: SZENDY István: *A hadviselés, mint tudományelméleti és tudomány-rendszertani kategória*. In: *Hadtudomány* 217/3-4. szám, 106-129. o.; FORGÁCS Balázs: *Gerillák, partizánok, felkelők - Az irreguláris hadviselés elméletének története – korunk kihívásai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.; FORGÁCS Balázs: *Hadelmélet. A magyar katonai gondolkodás története és a hadikultúrák*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.; Christopher BELLAMY: *The Evolution of Modern Land Warfare*. London – New York, Routledge, 2016.

⁴² Vö.: FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány polgári evolúciója Magyarországon 1867-1944*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.; FARKAS Ádám: *A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon*. In: FARKAS Ádám (szerk.) i.m. (2018) 31-57. o.; KELEMEN Roland: *A katonai jog, a katonai büntetőjog helye a dualizmus kori magyar államban*, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50.*

majd a nemzetbiztonsági funkciók önállósodási folyamata és később szabályozása is táplálkozott, még ha hazánk hányattatott történelme miatt a törvényi szintű szabályozás terén jóval később is.

Harmadszor, a 21. századi biztonsági környezetben az *ügynevezett lawfare*,⁴³ vagy ha úgy tetszik a joggal való hadviselés, *stratégiai befolyásolás eszközként történő használata az állami és nem állami szereplők által komoly jogállami és egyben biztonsági kihívás is egyben.* Ez 2019-től kezdődően⁴⁴ hazai viszonylatban a nemzetbiztonsági vonatkozások több oldaú vizsgálatával is megjelent.⁴⁵ Ez a jelenség nem tekinthető újkeletűnek, de tény és való, hogy stratégiai szintű eszközzé és a szabályanyagok megismerhetősége miatt könnyebben előkészíthetővé az új típusú

jubileumára: *Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 203-210. o.

⁴³ Charles J. DUNLAP JR.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21 st Conflicts*. (letöltve: 2021.06.10., <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>); Sascha Dov BACHMANN – Andres B. MUNOZ MOSQUERA: *Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon*. *Amicus Curiae*, Journal of the Society for Advanced Legal Studies, Summer 2015, 25–28. o.; Tawia ANSAH: *Lawfare: A Rhetorical Analysis*. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 43, 2010, 87–119. o.; Michael KEARNEY: *Lawfare, Legitimacy and Resistance: The Weak and the Law*. In: Ardi IMSEIS (ed.): *The Palestine Yearbook of International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010, 79–129. o.; Aurel SARI: *Legal Resilience in an Era of Gray Zone Conflicts and Hybrid Threats*. In: *Exeter Centre for International Law Working Paper Series* 2019/1. (letöltve: 2021.07.30., https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/lawimages/research/Sari_-_Legal_Resilience_ECIL_WP_2019-1.pdf); Aurel SARI: *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap*. Exeter, University of Exeter Law School, 2017.

⁴⁴ Lásd a 2019. november 19-én a Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán megtartott „Honvédelmi jog és igazgatás aktuális kérdései” című konferencián Hódos László által megtartott előadást. (Letöltve: 2021.09.15., <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2019/11/meghivo.pdf>)

⁴⁵ HÓDOS László: *A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai*. In: *Honvédségi Szemle* 2020/4. szám, 49-64. o.; HÓDOS László: *A nemzetbiztonsági szolgáltatók közelmúltbeli tevékenységét befolyásoló mérőföldkövek, avagy az új típusú biztonsági kihívások jelentette veszélyek és az azokra adott kormányzati, illetve jogalkotói válaszok 2010 és 2020 között*. In: *Szakmai Szemle* 2021/1. szám 134-149. o.

fenyegetésekkel, különösen a drónhadviselés jogi kérdései⁴⁶ és a hibrid fenyegetések körében⁴⁷, az információs korszakkal és az állami működés – ezen belül pedig a szabályozás – digitalizációjával vált. Orde F. Kittrie a témaköréről írt munkájában a fogalom felütésként tekint ki arra a közkézen forgó véleményre, amely a lawfare fogalmát Charles Dunlap Jr. 2001-es munkájához köti, másik oldalról azonban a jog háborús eszközként való alkalmazását Grotiusig vezeti vissza. Kitér arra is, hogy az ezredfordulón – tegyük hozzá a Geraszimov-doktrínát jóval megelőzően – publikált kínai „korlátok nélküli hadviselés” koncepcióban is megjelenik már a jog

⁴⁶ A téma kapcsán lásd: Marouf HASIAN JR.: *Drone Warfare and Lawfare in a Post-Heroic Age*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2016.; SPITZER Jenő: *A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitekintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018., 101-146. o.; SPITZER Jenő: *A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései*. In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 172-190. o.; SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.; KIS Kelemen Bence: *Drónok háborúja (1.)* In: *Honvédségi Szemle* 2018/1. szám, 70–82. o., KIS Kelemen Bence: *Drónok háborúja (2.)* In: *Honvédségi Szemle* 2018/2. szám, 16–29. o.

⁴⁷ Aurel SARI: *Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law*. Helsinki, The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2018.; HÓDOS László: *A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai*. In: *Honvédségi Szemle* 2020/4. szám, 49-64. o.; VIKMAN László: *A művelettervezés jogi feladatai*. In: *Honvédségi Szemle* 2021/2. szám, 44-56. o.; FARKAS Ádám – RESPERGER István: *Az úgynevezett "hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai*. In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020., 132-149. o.; FARKAS Ádám: *Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok*. In: *Honvédségi Szemle* 2020/4. szám, 11-23. o.; KELEMEN Roland: *A nem állami kibertéri műveletek egyes szereplőinek jelentősége a hibrid konfliktusokban*, In: SmartLaw Research Group Working Paper, 2021/2. szám, 1-17. o.

stratégiai eszközként való alkalmazása,⁴⁸ illetve ezt megelőzően is különféle megvilágításokban. Orde F. Kittrie értékes elemzése azonban a lawfare fogalom szemantikai eredetére, vagyis a law (jog/törvény) és a warfare (hadviselés) kombinálására építve a háborús/katonai szemléletre építkezik, és ennek adja sajátos és tanulmányozást érdemlő tipológiáját, majd esettanulmányait is. E megközelítés azonban a katonai stratégiához kapcsolja a jog eszközként való használatát, amit tipológiája is tükröz, hiszen egyrészt a katonai erőt kiváltó/pótló/helyettesítő hatású és célú eszközként tekint a lawfare-re, másrészt pedig a harci cselekményekkel összefüggésben nyomásgyakorlásra szolgáló eszközként a jogi keretek – jellemzően a hadijog – megsértésének publikálása, propagálása révén.⁴⁹

A biztonság komplexitása és a hibrid hadviselésben új, 21. századi alakot öltő átfogó nyomásgyakorlás-befolyásolás-támadás különféle állami és nem állami módozatai miatt azonban fontosnak tartom idehaza részletesebb elemzés tárgyává is tenni⁵⁰ azt a gondolatot hogy a jogi szabályozásban rejlő biztonsági relevanciájú hézagok, hiányosságok, ellentmondások vagy konzisztenciazavarok nem csupán a konkrét szembenállás időszakában, illetve a katonai stratégiai térben jelenthetnek rendkívüli kockázatot, hanem egy nagyobb, a katonai eszközrendszeren kívül vagy azon túl jóval szélesebb palettát felépített rendben használó stratégiai keretrendszerben is. Amellett tehát, hogy a katonai stratégiai vonatkozásokban a lawfare kérdését továbbra is komoly elemzések tárgyává kell tenni mind jogi, mind katonai vonatkozásaiban, fontos lenne, hogy a jogi sérülékenységek, mint biztonsági kockázatok értelmezését is elmélyítsük.

E tekintetben azt is láttatni kell, hogy a jogi szabályozás hibáinak biztonsági kockázatként való azonosítása tekintetében nem lehet „szűken” a védelmi és biztonsági funkciók szabályozására fókuszálni, hanem tágan kell értelmezni mindezt, kitérve a különféle

⁴⁸ Lásd: Rode F. KITTRIE: *Lawfare. Law as a Weapon of War*. New York, Oxford University Press, 2016., 4-8. o.

⁴⁹ Lásd: Rode F. KITTRIE i.m. (2016) 11-24. o.

⁵⁰ Lásd: Aurel SARI: *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap*. Exeter, University of Exeter Law School, 2017.

stratégiai szabályozási területek biztonsági vonatkozásaira is. Alapvető fontosságú tehát, hogy egy állam védelmi és biztonsági funkcióinak szabályozása koherens, korszerű és hatékony legyen, de emellett éppilyen fontos a közlekedési, a kommunikációs, a pénzügyi, az élelmiszerbiztonsági, a gyógyszerbiztonsági, az adatvédelmi, az információbiztonsági vagy épp a migrációs szabályozás biztonsági réseinek azonosítása, elemzése és korrigálása. A hibás szabályozás ugyanis adott esetben külső beavatkozás előzetes előkészítésének – egyfajta beszivárgásnak – is terepet adhat, amihez a fedést gazdasági ügyletek, szervezett bűnözői fellépés vagy épp az országon belüli könnyebb letelepedési vagy akár civil szerveződési lehetőségek adhatják. Ezek miatt tehát érdemes a lawfare – mint a jog és hadviselés angol megfelelőiből képzett, ezért gondolatilag hadviselés-kötött – fogalma helyett a jogi sérülékenységet (legal vulnerability) vagy a jog mint biztonsági sérülékenységet (law as security vulnerability) gondolkör felé haladni.

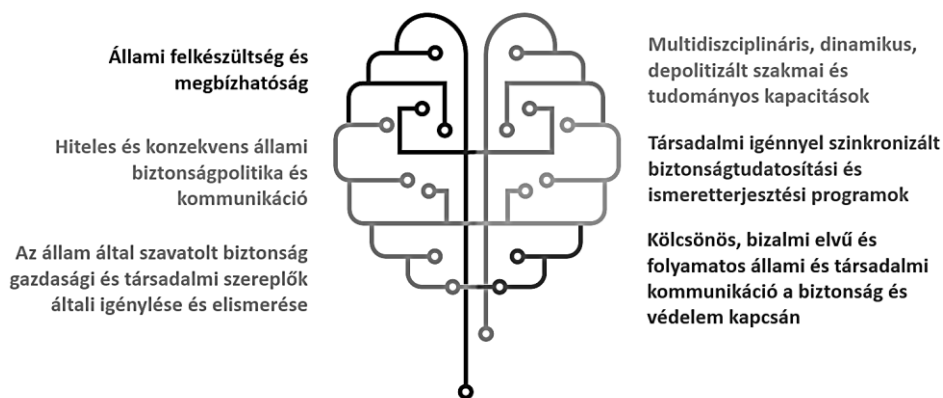
A fogalmi kérdésektől visszatérve azonban a védelmi és biztonsági szabályozás korszerűségének és hatékonyságának fontosságához, látni kell, hogy az állam működése belső és nemzetközi viszonyaiban is rendkívül széles körben szabályozott és ez a joganyag nyilvánosan megismerhető. Ez egyik oldalról a jogérvényesülést és a jogbiztonságot szolgálja, másik oldalról azonban lehetőséget teremt arra is, hogy ha a szabályaink nem megfelelőek, akkor a konkrét védelmi intézkedések a szabályozás oldaláról nyilvánosan megkérdőjelezhetők legyenek. Egy avitt szabályozás melletti konkrét védelmi intézkedés tehát mind a hazai, mind pedig a nemzetközi közvélemény viszonylatában destabilizálhatóvá válik, amihez a világháló kiváló terepet ad a lakossághoz való közvetlen hozzáférés révén. Erre a jelenségre számos példát láthattunk kibertámadások, célzott drónsapások, a Krím-félsziget elcsatolása, vagy épp egyes tengeri területeket érintő távol-keleti viták vonatkozásában.

E három megközelítést együtt szemlélve tehát a jogi szabályozás szerepe a biztonság fenntartásában és megerősítésében, ennek részeként pedig a védelmi funkciók ellátásában kulcsfontosságú és korszerűen akkor elemezhető, fejleszthető és alkalmazható, ha abban a biztonsági és védelmi szakértelem, a

biztonsági és védelmi kérdésekre szakosodott jogászok és a tág értelemben vett jogász társadalom, illetve e hármasra támaszkodva a társadalom és a politikai is felismeri a hiányosságokat, majd a szükséges és arányos cselekvési irányokat.

1.6. GONDOLATOK A BIZTONSÁGRÓL, A BIZTONSÁGI ÉRDEKEKRŐL ÉS A VÉDELEMRŐL VALÓ GONDOLKODÁS MEGÚJÍTÁSÁNAK SAROKPONTJAIRÓL

Összegezve tehát az első fejezet gondolatait és azok kapcsán a 21. századdal előttünk álló kihívásokat, úgy gondolom, hogy a rendkívüli fejlődés, amin átestünk az elmúlt évtizedekben és ami a következőkben folytatódni fog technológiai és vele egyéni és társadalmi értelemben is, egyértelműen megújulást követel a biztonság és védelem terén. Ez a megújulás pedig a fejekben dől el a fejlődés technikai bázispontjai ellenére is.



1. ábra: A biztonság és védelem 21. századi megújításának szemléleti sarokpontjai (a szerző saját szerkesztése)

Ez a megújulás azonban nem elsősorban a klasszikus értelemben vett „fegyveres” védelemre korlátozódik, hanem jószerével létezésünk minden tevőleg befolyásolható dimenziójára és ezek révén elsődlegesen a „civil” és a „fegyveres” funkciók összhangjára és együttműködésére, függetlenül attól, hogy előbbiek

állami vagy nem állami keretben valósulnak meg. A 21. században tehát hatékonyan akkor tudunk tenni a biztonságunkért, ha a fejlődés jóléti vonatkozásai mellett a biztonsági vonatkozásokra is jelentősebb figyelmet fordítunk és ebben az állami és társadalmi együttműködés és a kölcsönös szemléletformálás talajára helyezkedünk. Ebben az államnak mint szervezőnek és egyes területek kapcsán szakmailag kompetens entitásnak, nem pedig mint kizárólagos irányítónak van kulcsszerepe, amihez megkerülhetetlen, hogy rendelkezzen a szükséges felkészültséggel és működését érintően bizalmat alapozzon meg.

A bizalom alapfeltétele egy hiteles és konzekvens állami biztonságpolitika, illetve védelmi működés és kommunikáció. Ehhez megkerülhetetlen a biztonság és védelem kérdései körében annak a kiterjedt magterületnek a meghatározása, amelyet a politikai kultúra – társadalmi érdekből – maga depolitizál és csak akkor és annyiban enged a politikai versengés szorítójába, amikor azon a területen hiányosságokra, változtatási igényekre a társadalom biztonsága érdekében kell felhívni a figyelmet. Ez a fajta politikai kultúrára vonatkozó változási igény azt is magával hozza, hogy a biztonság és védelem kérdéseiben mind az egyes szektorokon belül, mind pedig össztársadalmilag nagyobb teret kell engedni a tudomány szabadságának, vagyis sem egyes területek, sem kutatói/gyakorlati státuszok tekintélye miatt nem lehet kizárólagos igazságokban és domináns szakmai álláspontokban gondolkodni. El kell fogadni, hogy a komplexitás részek sokaságából tevődik össze, amelyekből ha kiszorítunk egyes elemeket, akkor azok az egész szempontjából fejtik ki erodáló hatásukat.

Az új személelmódnak a gazdasági és társadalmi szereplők által igényelt és elismert biztonság szavatolásra kell vezetni, ami csak a „civil” és a „fegyveres” szektorok közti kölcsönhatásosságra építhető, amittől külön értelmezendő az állami és nem állami szférák közti szinergiák erősítése. Előbbi a biztonság komplexitása, vagyis a védelmi rendszer működési környezetének sokrétűsége és „civil” társadalmi túlsúlya miatt alapvető fontosságú, utóbbi pedig azért, mert a többségi társadalom biztonságtudata az együttműködés és a megfelelő felkészítés nélkül nem képzelhető el. Ez utóbbinak kapcsolódási pontja a szükséges-arányos kommunikáció, illetve a biztonságfelfogás minőségi üzenetekkel és folyamatos

kommunikációval, a védelmi szféra általi – de a védelmi hatékonysághoz szükséges titkok megóvása melletti – társadalmi nyitással való megerősítése, ami a valós eredményeket a biztonságot és bizalmat erősítő önértékük révén gyökerezteti meg a társadalmi felfogásban.

E körben külön kiemelendő annak súlya, hogy a szemléletváltást, majd az alapján a környezethez és annak lehetséges változásaihoz igazodó elemző, értékelő, prognosztizáló és képző képességek a tudomány szabadságának elvén, depolitizált módon, az egyes szakterületek multidiszciplináris szinergiái mentén és megfelelő anyagi és eszmei támogatottsággal fejthessék ki tevékenységüket. Enélkül ugyanis erodálódik a környezet által igényelt jövőbeni megújulási, alkalmazkodási képesség, sérül az egyes szaktevékenységek humán erőforrás utánpótlása a képzés révén, illetve kellő támogatottság nélkül ellehetetlenül a gyakorlati feladatellátás és a rendszerező elemzés és prognosztizálás közti egészséges egyensúly. E tekintetben a szükséges eszmei és anyagi feltételek biztosítására fokozott figyelmet kell fordítani annak a később kifejtésre kerülő problémakörnek a megelőzésével, hogy torz működésre vezet a praxis dominanciája épp úgy, mind a praktikus elméleti absztrakcióba történő teljes befoglalása. A hatékonyság és korszerűség a – napi kitettségű – gyakorlati tapasztalatok és szemlélet, valamint a – távlatos idődimenzióba és széles szemléleti horizontba ágyazott – elemző-tudományos gondolkodásmód egészséges ötvöztetésével érhető csak el, amiben épp úgy megkerülhetetlen a képességek fenntartása és folytonos fejlesztése, mint a gyakorlati funkciók ellátása terén.

A 21. században – különösen, de nem kizárólagosan az információs tér miatt – soha nem látott mértékben felértékelődnek a biztonság társadalmi kontextusai. Az előzőekben leírtakat és különösen a megbízható és következetes kommunikációt kiemelve külön is figyelmet kell fordítani arra, hogy a társadalom a biztonság és annak védelme kapcsán hiteles és korszerű, de egyben befogadható mélységű ismereteket szerezhessen. Ehhez szükségszerűen azonosítani kell a kapcsolódó társadalmi igényeket és befogadási csatornákat. Másik oldalról azonban e körben át kell gondolni a biztonság és védelem kérdéseinek jelenlétét a nevelésben, oktatásban, tudományos és közéleti diskurzusban, mivel ezek

mindegyikében eltérő szintű és komplexitású üzenetekkel kell megalapozni a 21. századi biztonságfelfogást. E körben mellőzendő a félelemkeltés, de a kritikus témák esetleges félelemkeltő hatások miatti mellőzése is. Ezen túlmenően pedig számot kell vetni azzal, hogy a védelmi rendszernek a társadalomba nagyobb mértékben kell integrálódnia, vagy legalábbis ennek lehetősége érdekében információs kapukat kell nyitnia, hogy korszerű és jól értelmezhető módon megismerhessék a társadalmi szereplők a védelmi rendszer egyes szereplőit, persze a szükséges és a feladatellátást nem veszélyeztető mértékben. Ez az irány sem tekinthető újszerűnek, érdemes ezzel kapcsolatban a transzatlanti térség egyes államaiban áttekinteni, hogy miként történik a lakosság védelmi tudatosítása és felkészítése, milyen intenzitással van jelen a nevelésben, oktatásban, különösen a felsőoktatásban és a kutatásban a védelmi és biztonsági tematika, illetve, hogy az egyes védelmi feladatokat ellátó állami „civil” és „fegyveres” szervek milyen módokon erősítik megjelenésüket, kommunikációjukat, ha úgy tetszik brandingjüket a társadalom irányában. A bizalom alapja ugyanis az, ha a bizalmat kiépíteni törekvő felek között kölcsönös lehetőség van a másik megismerésére, ehhez tehát mind a társadalmi, mind pedig az állami szféra oldaláról lépéseket kell tenni a tudatosító programoktól az önálló ismeretszerzés lehetőségéig.

Végezetül a személet- és működésmód megújításához elkerülhetetlenül szükséges az állami és társadalmi felek közti folyamatos és bizalmi elvű kommunikáció. Ezt azért választottam külön az állam általi hiteles biztonságpolitika és védelmi kommunikáció kérdéséről, mert az inkább a jogállamiság és a civil társadalom révén felmerülő átláthatóság és megbízhatóság kérdéskörébe illeszkedik és fajsúlyosan az állam általi következetes cselekvést követel meg. Jelen pontban arra kívántam felhívni a figyelmet, hogy az állam és a társadalom között szervezett kereteket kell létesíteni a biztonság és védelem kapcsán a kölcsönös diskurzusra. Hasonlóan képzelhető ez el mind a különféle expok, fórumok, de kifejezetten a védelem és biztonság kérdéseire fókuszálva, annak érdekében, hogy a társadalom különféle csoportjai, érdekkörei, szakmai műhelyei és tömörülései a maguk területét, közösségét érintően tudják megfogalmazni igényeiket, elvárásaikat, felajánlásait a biztonság – döntően még mindig állam

által szervezett, vagy legalábbis orientált – fenntartása és megerősítése kapcsán. Ez az irány mindkét fél számára lehetőség és felelősség is. Egyik oldalról az állam lehetőséget kapna arra, hogy olyan ötleteket, igényeket és végső soron együttműködési csatornákat azonosítson és aknázzon ki, amelyek civil jellegük révén nem oldhatók meg állami funkcióként, vagy amelyek bevonása csak projektszerűen szükséges, tehát hatékonyan nem szervezhető meg állami keretben, állami képességgént. Persze ebben az a kockázat is megvan, hogy a kölcsönös kommunikáció óhatatlanul a hiányosságokkal való szembenézést is szükségessé teszi és újabb erőpróbáját adhatja a politikai kultúra kapcsán felvázoltaknak, vagyis annak, hogy minden érintett fél képes-e a politikai programok fölé emelni a biztonság és védelem kérdéseit. Másik oldalról a társadalom lehetőséget kapna arra, hogy igényeit, elvárásait, kérdéseit szervezett és átlátható keretben artikulálja, ami azonban együtt jár azzal a felelősséggel is, hogy a hatékony kooperáció érdekében nem lehet teret engedni sem a társadalmi csatornák politikai célú felhasználásának, sem pedig a biztonság tekintetében szűklátókörű, kizárólagos szemléletet – téma- vagy szakmasovinizmust – tükröző szűklátókörűségnek, hanem bele kell helyezkedni a biztonság komplexitásából következő sokrétű kihívás kezelésének nehézségeibe is.

Mindazonáltal úgy vélem, ez a fejekben eldőlni való változás az, ami megalapozhatja egy biztonságosabb jövő építését, különös tekintettel arra, hogy korunk számos kihívása – különösen a kibertérben, a korrupcióban és a nagyhatalmi versengésben és annak részeként a hibrid fenyegetések körében – ezen szemléleti, viselkedési, viszonyulási terek diszharmóniáit, hiányosságait használják betörési pontnak ahhoz, hogy a meglévő, sok tekintetben még 20. századi biztonsági szintünket mind egyéni, mind társadalmi, mind pedig állami szinten aláássák, erodálják, támadják. Azokban a fejekben ugyanis, amelyek a hiányosságaink, elmaradásaink és kooperációra való hajlandóságban fellelhető gyengeségeink terén szereshető bűnös hasznokra, előnyökre és kártételekre ácsingóznak, a személtváltás már érezhetően megtörtént.

2. FEJEZET

—

A NEMZETKÖZI KÖRNYEZET ÉS TRENDEK EGY LEHETSÉGES ÉRTELMEZÉSE A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG HAZAI ÉRTELMEZÉSE ÉS SZABÁLYOZÁSA KAPCSÁN

„Miközben egyre több a politikai zűrzavar, és a világ látszólag egyre kezelhetetlenebbé válik [...] a földrajz felkínálja az értelemzés lehetőségét. Régi térképek, régi korok földrajztudósai és geopolitikai gondolkodói segítségével próbálom meg leírni a huszonegyedik századi világot, ahogyan azt a huszadik század végén a határok segítségével tettem. Küldjünk bármennyi műholdat a külső Naprendszerbe, és legyenek bármennyire is korlátlanok a pénzügyi piacok meg a kibertér, a Hindukus továbbra is tekintélyes akadály maradt.”⁵¹

Robert D. Kaplan

„A földrajznak az emberi történelmet meghatározó tényezőként való értelmezése talán kissé sivár szemléletmód, meglehet, ezért nem kedvelik egyes értelmiségi körökben. Azt sugallja, hogy a természet hatalmasabb az embernél, és sorsunk fölött csak korlátozott mértékben rendelkezhetünk. Ám nyilvánvaló, hogy más tényezők is befolyásolják az eseményeket. Bárki értelmes ember beláthatja, hogy a modern technológia lassan megpuhítja a geográfia vastörvényeit. Mára utat talált egyes földrajzi akadályok fölött, alatt vagy rajtuk keresztül. [...] De a földrajz és annak ismerete, hogy miként alakultak ki és maradtak fenn a nemzetek az adott földrajzi körülmények között, továbbra is kulcsfontosságú, ha meg akarjuk érteni a világ jelenét és jövőjét.”⁵²

Tim Marshall

A védelem és biztonság szervezése, fejlesztése, szabályozása és szavatolása tekintetében kiemelkedő fontosságú, hogy fokozott figyelmet fordítsunk a biztonság tartalmának – és vele a kihívások és fenyegetések palettájának – bővülése mellett az olyan

⁵¹ Robert D. KAPLAN i.m. (2019) 21. o.

⁵² Tim MARSHALL i.m. (2021) 15-16. o.

„klasszikusnak” mondható kérdésekre, mint az ország geopolitikai helyzete és az abban jelentős, illetve példás megoldásokat alkalmazó állami szereplők tevékenységei. Legyen ugyanis márminő roppant is a technológiai fejlődés, Kaplan és Marshall móttóul választott gondolatai azt is emlékezetünkbe idézhetik, hogy a földrajzi kötöttségek bár hatásaikban megváltozhatnak, ha úgy tetszik jelentőségükből valamiképp vesztek, de mellőzhetővé semmiképp sem váltak.

Magyarország tekintetében ez a kérdéskör történelmileg kimagasló súllyal bír, hiszen hazánk Európa egyik kapujaként, az Eurázsiai kontinens két fele közti egyik stratégiai átjáróként, ha úgy tetszik kompországgként is azonosítható. Ez korábban a földrajzilag közel lévő, vagy történelmileg – hosszabb-rövidebb ideig – jelenlévő hatalmi entitások szerepét nagyította fel, azonban, ahogy az 1. Fejezetben rögzítettem, a valódi globalizáció révén a fizikai távolságok jelentősége lecsökkent és a glóbusz különféle pontjain történő hatásgyakorlás lehetőségei jelentősen kiszélesedtek.⁵³

A 20. század utolsó és a 21. század első két évtizede nyomán tehát egyértelműen kiemelhető, hogy a védelem és biztonság kérdései kapcsán a közvetlen földrajzi – védelmi szempontból az akciórádiuszon belüli – környezet adottságainak, sajátosságainak, aktuális és távlatos jellemzőinek elemzése és értékelése épp úgy megkerülhetetlen, mint az e területen kívülről jelentős hatást gyakorolni képes megoldások halmaza. Ennek egyik oka, hogy az ilyen értelemben két külön hatástér egyértelmű átfedéseket mutat a töke-, befolyás-, erő-, képesség-kihelyezés sokrétű megoldásai miatt. Másik oka pedig az, hogy egyértelművé vált a technológiafejlődés és a globalizálódás ellenére, hogy a földrajzi kötöttségeket – bár erre nézve komoly várakozások voltak – a fejlődés nem tudta felülmúlni, mivel abba olyan lokális körülmények sokasága is beleérthető, amelyek a biztonság báziskereteit adják a természetföldrajzi, ökológiai sajátosságoktól a történelmi-kulturális vonatkozásokig bezárólag. A globális hatások lehetőségei mellett

⁵³ A téma kapcsán lásd: Thomas L. FRIEDMAN: *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-Firts Century*. New York, Picador, 2007.

tehát a klasszikus földrajzi fekvés és közelség szerepe továbbra is jelentős.⁵⁴

Adódhat a gondolat, hogy egy alapvetően szabályozási kérdésekre címzett kötet miért szentel ekkora figyelmet a biztonság fogalmának, mélységének, a védelem teoretikus megközelítésének, majd a földrajzi biztonsági jelentőségének és a geopolitikai vonatkozásoknak? Erre a válasz abból a kézenfekvő tényből táplálkozik, hogy a jogi szabályozás nem önmagában és önmagáért való, hiszen annak feladata a valóságban tapasztalható rendkívül sokrétű jelenség-halmaz elemei kapcsán meghatározni az elvárt, követendő magatartásokat és kereteket. Ennek megfelelően, ha a védelem és biztonság kérdéseire nézve a globális geopolitikai hatástér és a földrajzi környezet is jelentős hatást gyakorol, akkor a szabályalkotás során akár a kezelendő kihívások és fenyegetések azonosítása, akár az adaptálható minták megtalálása és transzformálása érdekében fontos, hogy sajátos szabályozási felütéssel, de vizsgáljuk ezeket a kérdéseket.

Az a fajta szemlélet, amely a „a szakma” vagy „a jog” sovinizmusára építve konfliktust generál a szabályozás tárgyát képező viszonyrendszereket működtető szakmák és csoportok, illetve a szabályozásért és annak háttéréért felelős jogászság és jogtudomány között, alapvetően hibás. Bármelyik irányba is mozdul el ugyanis a szabályozás az egyensúlyi pontról a jogi konzisztencia és minőség, illetve a szakmai igények és elvárások között elterülő tengelyen, az elmozdulás komoly károkat okozhat vagy a szakmai hatékonyság csorbulása, vagy a jogállamiság sérelme és vele az előző fejezetben vázolt jogi sérülékenységek növekedése miatt. Egyszerűbben fogalmazva: a jogi szabályozás a szabályozandó életviszonyok sajátos elméleti és gyakorlati kereteinek, törvényszerűségeinek, működésének ismerete nélkül a jogtudomány minden értéke és a kifinomult jogszabályszerkesztés ellenére sem lehet tartós és eredményes. Ez azonban fordítva is igaz: a döntően és dominánsan szakmai igényekre, praktikumokra felépített, de a jog rendszerébe megfelelően nem transzformált szabályozás még akkor sem lehet jogállami keretek között kockázatok és sérülékenységek

⁵⁴ A téma kapcsán lásd: Robert D. KAPLAN i.m. (2019); Tim MARSHALL i.m. (2021)

felett álló, ha annak kialakítását nem vagy nem csak a pillanatnyi problémák megoldásának igénye, hanem távlatos – stratégiai – szemlélet is jellemez.

Ahhoz tehát, hogy a védelem és biztonság szabályozása terén lépést tudjunk tartani a világ változásaival és ezt egy koherens és hatékony szabályozásra építkezve tudjuk megtenni, fontos, hogy megtaláljuk azt az egyensúlyi helyzetet a szabályozandó jelenségek és a szabályozás sajátosságai között, amely egy életszerű és jól alkalmazható, de mindeközben a transzatlanti térségben meghatározó jogállami fejlődés értékeivel is összhangban álló rendszert eredményez. Alapvetéssé kell tehát tennünk, hogy a jogi szabályozás kölcsönhatásban áll az azt létrehozó politikai, gazdasági, társadalmi renddel, sőt ezen túlmenően az azon kívüli világ jelenségeivel is, amennyiben a szabályozás tárgyát ezek érintik. Globalizált világunkban pedig a biztonságra a glóbusz bármely pontjáról hatás gyakorolható, állami és nem állami szereplők tevőlegessége vagy akár mulasztásai révén is. Ahogy Yuval Noah Harari találóan írja: „A globalizált világ eddig példátlan nyomást gyakorol viselkedésünkre és erkölcsiségünkre. Valamennyien mindent átszövő pókhálókba gabalyodunk, amelyek korlátozzák a mozgásunkat, ugyanakkor a legapróbb rezdülésünket is továbbítják távoli célpontok felé. Napi rutinunk befolyásolja a világ másik felén lakók életét, és egyes személyes tettek váratlanul lágnba boríthatják a világot, mint például Mohamed Bouazizi öngyilkossága, ami kiobbantotta az arab tavaszt...”⁵⁵ A védelmi-biztonsági szabályozásnak tehát a legkevésbé sem szabad egy önmagáért való és önmagába záródó szisztémának lennie, hiszen akkor hatékonysága épp úgy elvész, mint kodifikációs értéke. Más megközelítésben, de találóan fogalmazta meg ezt a fajta követelményt Mezey Barna a Deák Ferencről írt gondolataiban a jogalkotás kapcsán: „A kodifikáció nem egyszerű törvényalkotás, hanem a jogrendezésnek egy magasabb, nemesebb s összehasonlíthatatlanul bonyolultabb zónája. A kodifikáció során nem egy-egy részkérdést, hanem egy jogterület egészét, egy jogágot átfogó szabályozó törvény készül el, kódex jön létre. A kodifikáció

⁵⁵ Yuval Noah HARARI: *21. lecke a 21. századra*. Budapest, Animus Kiadó, 2018., 11. o.

tehát a társadalmi valóság egy összefüggő, szerkezetileg a többi terrénumtól elkülöníthető metszetének mélyreható, szisztematikus, részletes szabályozása. Ez a szabályozás pedig nem csupán aprólékos jogi tudást, a szabályok és a joggyakorlat [...] pontos ismeretét tételezi fel, hanem a széles látókörű, művelt, tudományosan felkészült, átfogó tudással rendelkező, összehasonlító elemzésekre kész kombinatív elmét is.”⁵⁶

A felkészült, átfogó tudásra és kombinatív elmékre épülő szabályozás, mint minőségi szint eléréséhez tehát a szabályozás fókuszában álló jelenségek jogi tapasztalatokon és kérdéseken túli megközelítése is szükséges, ami meglátásom szerint a védelem és biztonság viszonylatában kulcsfontosságúvá teszi az első fejezetén túl a földrajzi-geopolitikai relációkra és a különféle külföldi megoldásokra és kulturális sajátosságokra való kitekintést is. Utóbbiak tekintetében tehát a szabályozást determináló környezet megismerésénél több kell. Egyértelműen ki kell lépünk az Európa, vagy transzatlanti keretbe zárt gondolkodásmódból is. Ezt a következőkben kifejtésre kerülő gondolatok mellett történeti értelemben is igazolják Oswald Spengler gondolatai, aki a Nyugat alkonyában erőteljesen mutatott rá annak a világnak a torzságára, mely a világot csak európai léptékben tudja értelmezni. „E séma nemcsak a történelem hatósugarát korlátozza, hanem – ami még rosszabb – színterét is határok közé szorítja. Európa nyugati része képezi a szilárd pontot (a matematika nyelvén szólva egy gömbfelület szinguláris pontját) – nem tudni, miért, hacsak azért nem, mert mi, akik megalkottunk e történelemlépet, történetesen itt élünk; e pont körül pedig a gigászi történelem évezredei a távoli, roppant kultúrák forognak kellő szerénységgel. Felettébb sajátos módon elgondolt bolygórendszer ám ez! Egy történelmi rendszer természetes középpontjának egy adott tájat választunk ki; ez lesz a napközéppont. A történelem valamennyi eseménye innen kapja valódi fényét; jelentőségüket – perspektivikusan – ennek alapján mérik. Valójában azonban a nyugat-európai ember minden kétely

⁵⁶ MEZEY Barna: *Deák, a kodifikátor*. In: *Rubicon*, 2003/9-10. sz., 72. o.

nélküli, féktelen önteltsége szólal meg itt, azé az emberé, kinek elméjében megfogant a »világtörténelem« fantomja.”⁵⁷

2.1. FÖLDRAJZI FEKVÉSÜNK ÉS A NEMZETKÖZI KÖRNYEZET FONTOSSÁGA, AVAGY AZ EURÁZSIA-RELÁCIÓ ÉS AZ INTERMÁRIUM-KÉRDÉS⁵⁸

A 20. század végén, 21. század elején kibontakozó újabb forradalmi innovációs hullám hatására egyre jellemzőbb és már-már közhellyé vált álláspontként jelent meg az a gondolat, miszerint az elmúlt évtizedekben végbement technológiafejlődés és annak az egyéni, társas és társadalmi pszichére és működésre, emellett pedig a gazdaságra és szükségképpen a biztonságra gyakorolt jelentős és a jövőben tovább erősödő hatásai miatt a fizikai távolságok jelentősége átalakul, mérséklődik.⁵⁹ A digitális adatok, a

⁵⁷ Oswald SPENGLER: *A Nyugat alkonya. I. kötet.* Budapest, Noran Libro, 2011., 36-37. o.

⁵⁸ Jelen cím a szerzőnek Az ÚNKP-20-4-II-NKE-11 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programnak a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült tanulmánya átdolgozott, bővített változata. Lásd: FARKAS Ádám: *Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozást és kormányzást meghatározó egyes eurázsiai trendekről.* In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/10. szám.

⁵⁹ Lásd: Amaël CATTARUZZA i.m. (2020); Kieron O'HARA – Wendy HALL: *Four Unternets. The Geopolitics of Digital Governance.* CIGI Papeers No. 206. Waterloo, Centre for International Governance Innovation, 2018.; Ben BUCHANAN: *The Hacker and the State. Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics.* Cambridge – London, Harvard University Press, 2020.; KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: *A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése.* In: FARKAS Ádám (szerk.) i.m. (2018) 147-170. o.; KELEMEN Roland: *A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése.* In: Honvédségi Szemle, 2020/4 szám, 65-81. o.; Mary AIKEN: *Cyber-csapda – Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést,* Budapest, Harmat – Új Ember Kiadó, 2020.; KLEIN Tamás – TÓTH András: *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog,* Budapest, Wolters Kluwer, 2018.; BÁNYÁSZ Péter – KRASZNAY Csaba – TÓTH András: *A NATO kibervédelmi szakpolitikája.* In: SZENES, Zoltán (szerk.) A mai NATO: A szövetség helyzete és feladatai, Budapest, HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Nonprofit Kft., 2021, 130-149. o.

digitalizáció, a kibertér mint valós idejű, a fizikai tér kötöttségeitől elszakadó információs tér vagy dimenzió persze rövid idő után geopolitikai értelmezést nyert és rávilágított arra is, hogy a benne rejlő lehetőségek az előnyök mellett nem csak a gazdasági és intellektuális versengést, hanem a hatalmi versengést és érdekérvényesítést, illetve az illegitim cselekmények hatásfokát is fokozni tudja. A fizikai tér korlátain sok tekintetben – de nem teljeskörűen – felülemelkedő információs tér tehát egyértelműen geopolitikai, sőt tágabban véve: védelmi és biztonsági jelentőségre tett szert. Ez a jelentőség pedig az elmúlt években érezhető, hogy nem egyszerűen újszerű kihívást, hanem egy korszakváltást jelent a biztonság viszonylatában, hiszen hatásai a bűnözés-rendészet, hírszerzés-kémelhárítás, információs műveletek – társadalmi ellenállóképesség, gazdasági stabilitás – kormányzás folytonossága, közüzemi szolgáltatások – élelmezésbiztonság tengelyek mindegyikén és azokon túl is, lényegében egyre fokozódó mértékben áthatják, részint pedig meghatározzák társadalmaink működését.

Az információs tér szerepe tehát egyik olvasatban erodálja a fizikai tér jelentőségét. Az elmúlt évek geopolitikai súlyú eseményei azonban rávilágítottak arra, hogy helyesebb értelmezés lehet, ha az információs térnek a fizikai tér korlátait bizonyos mértékig feloldó lehetőségeit együtt értelmezzük a fizikai tér kötöttségeiből következő geopolitikai és biztonsági hatásaival.⁶⁰ Egyszerűbben fogalmazva: az információs tér sok pozitív és negatív tekintetben is jobban össze tudja kapcsolni a fizikailag távol eső területeket, de nem írja felül átfogó jelleggel a földrajzi jellegű és az arra épülő történelmi-kulturális kötöttségek egy jelentős körét (például a természetföldrajzi és ásványikincs adottságokat vagy a közlekedéslógisztikai korridorok és csomópontok történelmi sajátosságait).

Ez a fajta kettősség pedig a 21. század elején új színezetet ad egy a transzatlanti térségben évszázadok óta meghatározó szemléleti kérdésnek: Európa és Ázsia viszonyának, amely a mögöttünk álló időszakban döntően az elválasztottságra, eltérésekre, a gyarmati

⁶⁰ MARJÁN Attila – ORBÁN Anita – SZENES Zoltán: *Az Európai Unió globális környezetének változása a 21. század elején*. In: Magyar Külügyi Intézet Tanulmányok, 2014/13. sz., 1-22. o.

időszakkal pedig az alá-fölé rendeltségre és a civilizációs elkülönülésre épült. Az információs tér és a fizikai tér újszerű keveredése, ha úgy tetszik együttes hatása révén azonban ma már Európa és Ázsia elválasztása helyett célszerűbb Eurázsia kategóriájában, vagyis egyfajta kibontakozó összekapcsolódásban gondolkodni.⁶¹ A magam részéről osztva ezt a nézetet úgy vélem, hogy az Eurázsia kontextusra és annak biztonsági vonatkozásaira nekünk magyaroknak fokozott figyelmet kell fordítani mind a stratégiai horizont, mind pedig a védelmi és biztonsági szabályozás, illetve kormányzás koordináta-rendszereiben.

Ennek okaként egyazon körülmény három eltérő dimenziója jelölhető meg, amely dimenziók azonban a társadalmi és állami létezésünk, tervezésünk és érdekérvényesítésünk szempontjából már dimenzióként eltérő cselekvési irányokat, illetve ezekhez kapcsolódó megoldási lehetőségeket, képességigényeket és -célokat jelölnek ki. A szóban forgó körülmény hazánk földrajzi fekvése annak három dimenziója pedig a geográfiai elhelyezkedésünk

- a) fizikai kötöttségei és Európa-kapu jellege,
- b) geopolitikai vonatkozásai, különös tekintettel az Intermárium elméletre, valamint

⁶¹ Bruno MAÇÃES i.m. (2018); Robert D. KAPLAN i.m. (2018); Matthew SUSSEX – Roger E. KANET: *Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy. Confrontation and Consolidation*. New York, Palgrave Macmillan, 2015.; Mark BASSIN – Mikhail SUSLOV: *Eurasia 2.0. Russian Geopolitics in the Age of New Media*. Lanham – Boulder – New York – London, Lexington Books, 2016.; Maria Raquel FRIERE – Roger E. KANET: *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia. The Return of the 'Great Game'*. New York, Palgrave Macmillan, 2010.; Daniel S. MARKEY: *China's Western Horizon. Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*. New York, Oxford University Press, 2020.; Geoffrey F. GRESH: *Eurasia's Maritime Rise and Global Security from the Indian Ocean to Pacific Asia and the Arctic*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018.; FARKAS Ádám: *Az Eurázsia gondolat, mint a nyugati szemléletmód önreflexiójának alapja? Gondolatok Robert D. Kaplan „Marco Polo világa visszatér” című munkája kapcsán*. In: Szakmai Szemle 2020/2. szám, 178-192. o.; CSIZMADIA Csaba: *A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka*. In: Hungarian Geopolitics, 2019/3. szám, 8-33. o.; CSIZMADIA Norbert: *Az új világtrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken*. In: BERNEK Ágnes (szerk.): *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.

c) gazdasági vonatkozásai és hazánk félperiféria szerepe a globális kapitalizmusban, illetve a transzatlanti térség nyugati centrumához viszonyítottan, de figyelembe véve azt, hogy ezen dimenziók egymással metszésben, hatásaikban kombinálva érvényesülnek. Természetesen ezek a felismerések sem tekinthetők újszerűnek, hiszen a szakirodalom hazánkban is és külföldön is jelentős figyelmet fordított a gazdasági-geopolitikai kapcsolódások mélyebb összefüggéseire, illetve a korunk geopolitikai környezetét és viszonyulásait átható kölcsönhatásosságokra és összekapcsoltságra.⁶²

Ha így tekintünk helyzetünkre és a mögöttünk álló harminc évre, akkor úgy vélem a védelem és biztonság kérdésének sokkal nagyobb – és nem a napi politika harcai által determinált – jelentőséget kellene tulajdonítanunk, beleértve ebbe a témakör szabályozásának fejlesztését és széleskörű jogállami kapcsolódásait, illetve kormányzástani aspektusait is. A földrajzi fekvés és annak dimenziói ugyanis alternáló utakra kényszerítik hazánkat most is – akárcsak annak korábbi története során számos alkalommal – és ezen utak mindegyikére nézve megállapítható, hogy a saját védelmi és biztonsági érdekeink prioritásként kezelése bármely út választása esetén alapvető fontosságú lenne történeti-stratégiai távlatokban nézve. Másik oldalról nézve azonban, azt is látni kell, hogy a megjelölt három dimenzió különféle módokon nap mint nap, vagyis nem csak stratégiai, hanem mindennapi – rövid – távon is jelentős hatást gyakorolnak ránk akár minták és elvárások meghatározásával a transzatlanti térségből, akár az újszerű kooperációkra irányuló törekvések vagy épp a hazánk biztonságát is érintő kihívások keleti halmazából. Érdemes tehát mindezek kapcsán arra is figyelmet fordítani, hogy az egyes minták, trendek a szabályozás, majd az

⁶² A téma kapcsán lásd: SIMAI Mihály: *A világgazdaság a XXI. század forgatagában – Új trendek és stratégiák*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007.; Juan C. ZARATE: *Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York, Public Affairs, 2013.; Parag KHANNA: *Konnektográfia. A globális civilizáció jövőjének feltérképezése*. Budapest, HVG Könyvek, 2016.; CSIZMADIA Norbert: *Geopillanat. A 21. század megismerésének térképe*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016.; PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelidíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

államszervezet és benne a védelmi és biztonsági rendszer működtetése tekintetében milyen adaptációs kérdéseket vetnek fel.

A fenti dimenziók kapcsán előljáróban fontos arra is rávilágítani, hogy hazánk földrajzi fekvésének Európa-kapu jellege a biztonságot és vele Magyarország nemzetközi megbízhatóságát is érintve egyértelműen visszatükröződik az Európa felé irányuló illegális mozgások,⁶³ szállítások, kereskedelmi törekvések tekintetében, hozzákapcsolva ezekhez minden elképzelhető rendészeti kihívást a szervezett bűnözéstől az illegális migráción át a csempészettel és európai területre történő belépéssel összefüggő korrupcióig. Ugyanezen vonatkozással azonban összefügg az is, hogy hazánk a balkáni békeműveleti területtel és az évek óta válsággal érintett ukrán térséggel is közvetlenül határos, ami mind külpolitikai, mind katonai-szövetségi, mind rendészeti, mind nemzetbiztonsági szempontból jelentősen felerősíti az Európa-kapu szerepet.

A geopolitikai vonatkozások terén célszerű nagyobb hangsúlyt adni annak a megközelítésnek, mely hazánk köztes – a Nyugat és a Kelet közti, Európa határterületét jelentő – fekvését nem egyedi helyzetként, hanem egy kiterjedt földrajzi térség sajátjaként határozza meg, mely a Balti-tengertől a Fekete-tengerig terjedően rajzol meg egy ütköző területet Európa nyugati hatalmai, keleti hatalmai és az ázsiai hatalmak között. Ez a megközelítés a második világháború utáni – jaltai – felosztás kapcsán Churchill elhíresült beszédében számunkra rendkívül érzékenyen ragadható meg: „Szczecinről a Balti-tengerig, Triesztől az Adriai-tengerig vasfüggöny ereszkedett a kontinensre. E vonal mögött fekszenek Közép- és Kelet-Európa ősi államainak fővárosai. Varsó, Berlin, Prága, Bécs, Budapest, Belgrád, Bukarest és Szófia – ezek a városok

⁶³ HAUTZINGER Zoltán: *A külföldiek és a migráció lehetséges megjelenése a kriminológiában*. In: BARABÁS Andrea Tünde – CHRISTIÁN László (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére: Navigare necesse est. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 199-210. o.; HAUTZINGER Zoltán: *A migrációra és a külföldiekre vonatkozó szabályozás egyes kérdései a magyar és a román büntető eljárásjogban*. In: KÁDÁR Hunor (szerk.): *A magyar és a román büntetőeljárás törvénykönyv vitatott és problémás kérdései*. Kolozsvár, Forum Iuris, 2019, 1-22. o.; BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

és lakosaik egy olyan területen fekszenek, amelyet orosz szférának kell hívnom. E városok ilyen vagy olyan formában nemcsak szovjet befolyás alatt állnak, hanem némely esetben egyre jobban Moszkva irányítja őket.”⁶⁴ Ez a megszólalás azonban egy nagyobb gondolati kör lenyomata, mely az Európa keleti felén elterülő „határterületet” Intermárium névvel illeti és annak ma lassan újra reneszánszát élő módon komoly jelentőséget tulajdonít. Ezt Robert D. Kaplan két találó gondolattal ragadta meg. Egyrészt, hogy a Kelet és Nyugat közti ütközési lehetőségek kihívásának „földrajzi középpontja a Fekete-tenger medencéje: ez Oroszország, valamint Ukrajna, Törökország, Kelet-Európa és a Kaukázus metszéspontja. Másként fogalmazva: itt találkozik Európa és a Közel-Kelet, és itt olvadnak össze a korábbi orosz, ottomán és Habsburg birodalmi konfliktus rendszerek.”⁶⁵ Ezzel ugyanis nemcsak a történelmi determináltságra mutat rá, hanem arra, hogy regionálisan potens szereplők találkozási pontja is ez, még ha ő maga a gondolatmenetében Oroszországra súlyozta is a kérdést. Megállapításának azonban egyértelmű folyománya a következő is: „Napjaink valósága feléleszteni látszik az 1920-as években kigondolt Intermárium (a latin »tengerközi« kifejezésből) koncepciót, amely a Balti- és a Fekete-tenger között elhelyezkedő területre utal. Az Intermárium északon Észtországtól délen Romániáig és Bulgáriáig, keleten pedig a Kaukázusig tartó vitatott peremvidéket foglalja magában, és valaha a Németország és Oroszország, ma pedig az Egyesült Államok és Oroszország közti ütközőzónát jelenti.”⁶⁶ Persze ehhez érdemes hozzátenni, hogy ennek az Intermáriumnak sajátos jelentősége és szerepe van Kína stratégia törekvéseiben, vagy akár Törökország hosszú távú hatalmi víziójában is, amit a gazdasági, a politikai, a kutatás-fejlesztési, a hadiipari, a kulturális-oktatási együttműködések és ambíciók mellett az elmúlt évek nemzetbiztonságot érintő nagyhatalmi lépései is megmutattak térségünkben.

Mindezeket pedig szükségszerű kiegészíteni azzal a ténnyel, hogy a globális kapitalizmus rendszerében hazánk félperiféria

⁶⁴ Winston Churchill, Fulton, Missouri, 1946. március 5. In: Brian MACARTHUR (szerk.): *A XX. század nagy beszédei*. Kaposvár, Agave Könyvek, 1999, 153. o.

⁶⁵ Robert D. KAPLAN i.m. (2018) 30. o.

⁶⁶ Robert D. KAPLAN i.m. (2018) 31. o.

szerepet tölt be, ami egyértelműen szoros kapcsolatra készíti a centrum országokkal. E körben azonban kiemelendő az is, hogy bár a világrendszer-elmélet alapján maga a kapitalista világ gazdaság mint – gazdasági – világrendszer egységes politikai irányultsággal nem rendelkezik,⁶⁷ azt nem lehet elvitatni, hogy az egyes szereplőknek a kapitalizmus törvényszerűségeiből adódó gazdasági érdekei mellett politikai-hatalmi érdekei is vannak és ezeket erőteljesen kombinálva, összekapcsolva érvényesítik sok esetben. E tekintetben véleményem szerint Kelet és Nyugat között az eltérés a gazdasági és a politikai-hatalmi komponens összehangoltságának mértékében, nem pedig tényében ragadható meg. Ha pedig ezt a megállapítást a gazdasági és politikai-hatalmi érdekek és érdekérvényesítések összekapcsolásáról elfogadjuk, akkor azt is be kell látnunk, hogy bizony a kapitalista világ gazdaságban betöltött félperiféria szerepnek és vele minden gazdasági – és kapcsolódó társadalmi – ambícióknak és kapcsolatunknak jelentős, ha nem meghatározó biztonsági vonatkozásai is vannak.

E három dimenzió együttes értelmezése és ezáltal az egymással átfedésben, kölcsönhatásban megnyilvánuló hatásaikra való felkészülés tehát komoly védelmi és biztonsági vonatkozásokkal is bír, ami nem utolsó sorban jelentős kihívás a védelmi és biztonsági képességeink, rendszereink működtetése és azok fejlesztése tekintetében is. E kihívás helyes kezelése úgy vélem, mind a kapcsolódó szabályozás, mind pedig abból következően az állami képességek szervezése, működtetése, ha úgy tetszik a védelmi-biztonsági kormányzás szempontjából az, ha saját utunkat úgy akarjuk járni, hogy közben figyelemmel vagyunk mindazon fejlesztési és működési mintázatokra, melyek a három dimenzió kapcsán determinálják környezetünket. Erre a megközelítésre, amely nyitott a világra, úgy is tekinthetünk, mint egy korábbi jog- és államtudományunkban már szervesen jelenlévő gondolat reneszánszát, hiszen elismerve, hogy fontos megismerni

⁶⁷ Vö.: Immanuel WALLERSTEIN i.m. (1983); Immanuel WALLERSTEIN i.m. (2010); SZIGETI Péter i.m. (2005); KELEMEN Roland: *A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században*. In: Vélemények a katonai jog világából, 2020/3. szám, 1-9. o.; Fernand BRAUDEL: *A kapitalizmus dinamikája*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008.

mások megoldásait és azokból tanulni, Concha Győző több mint száz évvel ezelőtt hangsúlyozta, hogy ha „az egyik nemzet nem érezhet egészen úgy, mint a másik, egyénisége feláldozása nélkül, saját életszükségleteinek kell a kutatásra is ösztönözni, saját eszével kell gondolkodnia is; nem veheti át készen más nemzetek gondolkodása legmagasabb virágának, tudományának eredményeit, nem lehet merőben kölcsönző.”⁶⁸

2.2. KÜLÖNFÉLE NEMZETKÖZI MINTÁK ÉS TRENDEK A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG KOMPLEX FEJLESZTÉSE ÉS SZABÁLYOZÁSA KAPCSÁN

Annak kihangsúlyozásával tehát, hogy a különféle nemzetközi minták és trendek utánzását, szolgai másolását nem tartjuk célravezető vagy elfogadható megoldásnak, hiszen annak illeszkedése a történelmi-kulturális sajátosságokhoz sosem lehet zavarmentes, fontosnak tartjuk kiemelni, hogy ezeket a megoldásokat szükséges megismerni, sajátos szemüvegen át elemezni és aztán a nemzeti sajátosságokhoz illeszthetőség szempontjából mérlegelni.

Nem a kritika és fenntartások nélküli átvétel lehetőségeként és nem is a legitimációs érv lehetőségeként – „ha adott országban bevált, akkor nálunk miért ne működne / hogy lenne megkérdőjelezhető” – tekintünk tehát a különféle nemzetközi irányokra, megoldásokra, hanem a tanulás lehetőségeként, a továbbgondolkodás ugrópontjaiként, illetve bizonyos szempontok szerint a kezelendő kihívások azonosítási mezőjeként.

Hova tovább a körülöttünk lévő világban élő, létező, egymásra és ránk is hatást gyakorló államok, nemzetek, nem állami szereplők ténykedéseinek, környezethez való alkalmazkodási megoldásainak áttekintése és mérlegelése nem csak azért fontos, mert nekünk is jelentős fejlesztésekre lenne szükségünk és ehhez ötleteket meríthetünk. Azért is fontos mert a földrajzi kötöttségek és

⁶⁸ CONCHA Győző: *Politika I. Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907, IX. o.

a globalizációból következő egymásra hatások egyértelművé teszik, hogy ezek ismerete nélkül sem azt nem tudhatjuk biztosan, hogy milyen működési minimumok szavatolhatják azt, hogy akikkel egy irányba haladunk azokkal valóban együtt tudjunk működni, illetve másik oldalról: akiknek érdekében állhat a mi biztonsági érdekeink érvényesülését és vele biztonságunkat is erodálni, azok milyen módszerekkel és szemlélettel közelítik meg ezt a választott feladatukat.

Természetesen ez a folyamat kényes kérdések sorát érintheti és az értékelések maguk is kötöttek, hiszen determinálja azokat az elemző szemléleti irányultsága, kutatásának diszciplináris keretrendszere, illetve általában véve maga a tematika, amellyel összefüggésben a minták és trendek azonosítása és elemzése történik. Jelen esetben ez a tematika a védelem és biztonság fókuszlencsáját helyezi szemüvegünkre és szükségszerűen a különféle jelenségeket olyan számvetéssel közelíti meg, hogy azokban transzformálható és adaptálható megoldásokat vagy épp kezelendő kihívásokat, fenyegetéseket azonosítson. Fontos azonban, hogy ennek a vizsgálatnak nem a politika barát-ellenség mezőben kell megvalósulnia, hanem a történelem bizonytalan hullámlásának tanulságaira támaszkodva a stratégiai gondolkodás azon alapvetésére, amely szerint fel kell készülni a lehető legtöbb lehetséges forgatókönyvre és ebben a romantikus idealizmus helyett, a realista megközelítés talajára kell állni. Úgy is mondhatnánk, hogy a védelem és biztonság tekintetében vizsgálva a nemzetközi mintákat és irányvonalakat, nem lehet elfelejteni, hogy a szövetségesek érdekei is ütközhetnek, hogy a történelemben sosem voltak kezdettől való és örökké létező érdekegyezések, illetve hogy tanulni abból is lehet, ami kárunkra vált/válhat, illetve épp számunka ellenséges/ellenérdekelte cselekvésnek tűnik. A politikai korrektségből következő vitákat kerülve, be kell látnunk, hogy a hatalmi érdekérvényesítés főbb törvényszerűségei évezredek óta változatlanok, s nem véletlen, hogy ennek rögzítőire mai napig hivatkozunk függetlenül attól, hogy morális szempontból ki miként értékeli az egyes törvényszerűségeket. E körben klasszikusként tekintünk Szun-ce munkásságára, aki máig ható érvénnyel fogalmazta meg, hogy „Azé lesz a diadal, aki elsajátította a

ravaszság mesterségét.”⁶⁹ Bár ő a háború művészete kapcsán írta ezt, úgy vélem, vitán felül áll, hogy gondolata érvényességét kiterjeszthetjük a tágabb stratégiai érdekérvényesítésre is, sőt korunk jelentős kihívásai és fenyegetése az információs térben zajló befolyásolástól és hadviseléstől a pénzügyi hadviselésen át a hibrid fenyegetésekig, mind csak új korszak új szintjére emelték axiómáját.

A nemzetközi megoldások áttekintése tehát saját fejlődésünk és fejlesztéseink, mint tanulási folyamat szempontjából nem nélkülözhető, sőt alapvető fontosságú. Ebben azonban nem terelhet tévútra minket semmilyen aktuális politikai narratíva vagy kötődés. Az aktuális alatt pedig nem a tegnapi-mai-holnap tengelyben, hanem történelmi távlatokban, évtizedes aktualitásokban kell gondolkodni. A különféle megoldások, cselekvések, fejlesztési trendek elemzése során tehát célszerű, hogy irányfényként a következő gondolatot hordozzuk magunkkal: Hodie mihi, cras tibi.⁷⁰

2.2.1. Az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági szabályozása

A különféle minták és megoldások elemzése kapcsán úgy vélem első helyre sorolható a védelem és biztonság szabályozása kapcsán is az Amerikai Egyesült Államok. Ennek nem az az oka, hogy rendszerét mindenben követendőnek, vagy épp vitán felül álló módon unipoláris hatalmat biztosítónak tekinteném, hanem az, hogy időben meglehetősen élen járva, már 1947-től törvényesítve lépett el a komplex biztonság felé, feldolgozva ezzel a második világháború számos intézményi és funkcionális tapasztalatát, az információs technológiák korai fejlődésének üzeneteit, illetve a hidegháború kialakulásával azonosítható jövőbeni cselekvési irányokat. Emellett természetesen azt is ki kell emelni, hogy az Amerikai Egyesült Államok a NATO legmeghatározóbb tagja, amelynek védelmi és biztonsági megközelítése, szemléleti változásai a szövetségre és annak tagjaira is hatással vannak, tehát számunkra is megkerülhetetlennek tekintendők.

⁶⁹ SZUN-CE: *A háború művészete*. Budapest, Cartaphilus Kiadó, 2006, 39. o.

⁷⁰ Latin eredetű közmondás, jelentése: Ma nekem, holnap neked.

Az amerikai szisztéma bázispontja szabályozási szempontból az 1947-es nemzetbiztonsági törvény.⁷¹ Ez a háború utáni és azóta többszöri módosítással, de hatályban lévő törvényi keret már a komplex biztonsághoz igazodik és amellett, hogy rendszerszerűen közelítette meg a társadalom és az állam biztonságának megóvása és védelme szempontjából kiemelkedő fontosságú funkciókat és intézményeket, az ezek közti hatékony koordináció és az összehangolt irányítás szempontjából is fajsúlyos lépéseket tett az új korszak követelményeihez való felzárkózás terén.

Az amerikai nemzetbiztonsági törvény által létrehozott rendszer sok szempontból magán viselte az épp letűnőben lévő biztonságfelfogást, melyet a katonai elem dominált. Más szempontból azonban felismerte ennek a dominanciának a háttérbe szorulását és vele számos más tényező, különösen az információ, a hírszerzési hatékonyság – külső és belső – jelentőségét, s vele azt a tényt, hogy a nemzet biztonságának záloga az, ha a nemzet védelmére hivatott állami funkciók és intézmények koordináltan működnek. Nem véletlen, hogy a törvény első címe a nemzetbiztonság koordinációjára fókuszál⁷² és azon belül – folyamatos gyarapodás mellett, de már a megalkotáskori változat is – megjeleníti a végrehajtó hatalom szintjén a Nemzetbiztonsági Tanácsot⁷³, a megalkotáskor önállóságában újszerű titkosszolgálati szférában kiemelt feladatot kapó CIA-t,⁷⁴ valamint a

⁷¹ Lásd: *National Security Act of 1947* (letöltve: 2021.08.15., <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>).

⁷² *National Security Act of 1947 Title I.* (letöltve: 2021.08.15., <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>)

⁷³ *National Security Act of 1947 – July 26, 1947; Sec. 101.* (letöltve: 2021.08.15., <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n4W7n4lxejoJ:https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf+&cd=13&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d>)

⁷⁴ *National Security Act of 1947 – July 26, 1947; Sec. 102.* (letöltve: 2021.08.15., <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n4W7n4lxejoJ:https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf+&cd=13&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d>)

Nemzetbiztonsági Erőforrás Testületet⁷⁵, mint a civil-katonai együttműködés és felkészülés koordinatív testületét. Az eltelt bő fél évszázad során ez a cím rendkívül jelentős fejlődésen, bővülésen ment át⁷⁶ részint a koordináció hatékonyságának fokozása, részint a hírszerző szervezetek számának és funkcióinak gyarapodása, részint pedig garanciális szabályozási elemek beépítése révén, így mára egy sokrétű, de rendszerszerű komplex biztonsági koordinációs keretet ad az Amerikai Egyesült Államok védelmi és biztonsági rendszerének.

Komoly jelentőséggel bír az 1947-es eredeti modellben a [hon]védelmi ágazat második címében történő szabályozása⁷⁷, ami az angolszász sajátosságok mellett, de úgy gondolom, hogy párhuzamba állítható a hazai honvédelmi szabályozás 1939-es szemléletével,⁷⁸ megerősítve azt, hogy a háborús helytállás csak akkor lehet sikeres, ha a felkészülés összetársadalmi, de abban a katonai elem sajátosságai megfelelő nyomatékkal jelennek meg. Úgy is mondhatnánk, hogy a nemzetbiztonsági – hazánkban: védelmi és biztonsági – átfogó megközelítés mellett a katonai védelmi – hazánkban: honvédelmi – szegmens egy sajátos pozíciót foglal el, amely része a nagy halmaznak, de bizonyos szempontból a katonai és különösen a háborús sajátosságok miatt túlnyúlik azon és emiatt egyfajta autonómiát, a nagy rendszeren belüli önálló működést szavatolni képes kialakítást élvez. Ezt az értékelést nem

⁷⁵ *National Security Act of 1947 – July 26, 1947; Sec. 103.* (letöltve: 2021.08.15., <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n4W7n4lxejoJ:https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf+&cd=13&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d>)

⁷⁶ Vö.: *National Security Act of 1947 Sec. 101A. – Sec. 119B.* (letöltve: 2021.08.15., <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>)

⁷⁷ *National Security Act of 1947 – July 26, 1947; Title II.* (letöltve: 2021.08.15., <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n4W7n4lxejoJ:https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf+&cd=13&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d>)

⁷⁸ Vö.: FARKAS Ádám: *A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon.* In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018., 31-57. o.; FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

csak a katonai védelem kereteinek nemzetbiztonsággal paralel törvényi meghatározása erősíti meg, hanem az is, hogy a második címen belül előbb – vélhetően a háborús tapasztalatok és a korábbi, katonai dominanciájú biztonságfelfogás hatására – olyan közjogilag jelentős entitás is megjelent, mint a War Council⁷⁹, azonban ez később – a National Security Council erősödésével – kikerült a szabályozásból. Jelen kötet szempontjából az is hangsúlyt érdemel, hogy a törvény a katonai védelem kereteiről szóló második részben külön rendelkezett 1947-ben a Kutatási és Fejlesztési Tanácsról⁸⁰, tükrözve ezzel már 1947-ben – költői túlzással a maihoz mért fejlődés és innováció kezdetén –, hogy a külső környezettel való lépéstartás a védelem és biztonság kulcskérdése mind szabályozási, mind pedig intézményi értelemben. Ez a fajta megközelítés azonban a nemzetbiztonsági, azaz a nagyrendszer szintű koordináció erősödésével mára szintén az I. címbe, a nemzetbiztonság koordinációjába került át, kiterjesztve ezzel a katonai védelmen túl a tudomány és innováció fontosságát a teljes védelmi és biztonsági szférára.

A megalkotás idejére nézve tehát az mondható, hogy az amerikai nemzetbiztonsági törvény a társadalom és az állam védelmére hivatott három fő ágazatból – katonai védelem/honvédelem; nemzetbiztonság/titkosszolgálat; rendészet – kettőre fókuszált a katonai és a titkosszolgálati elemmel. Ez azonban elsődlegesen talán annak tudható be, hogy a rendészet hagyományosan a büntető igazságszolgáltatás és a közigazgatás metszéspontjában áll és ezért később válik – belbiztonságként – önálló fegyveres védelmi entitássá az állami gondolkodásban. E tekintetben azt is figyelembe kell venni, hogy a rendészet az angolszász jog- és államrendszerekben eltérő fejlődési pályát járt be, mint a kontinentális államfejlődésben, ami azonban egy közös

⁷⁹ *National Security Act of 1947 – July 26, 1947; Sec. 210.* (letöltve: 2021.08.15., <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n4W7n4lxejoJ:https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf+&cd=13&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d>)

⁸⁰ *National Security Act of 1947 – July 26, 1947; Sec. 214.* (letöltve: 2021.08.15., <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n4W7n4lxejoJ:https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf+&cd=13&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d>)

pontot, a biztonság fegyveres szavatolásában ellátott kulcsszerepet és a katonai erőttől való elhatárolást soha nem írta felül.

Időközben az amerikai nemzetbiztonsági törvény a biztonsági környezet változásaihoz és az államfejlődés vívmányaihoz igazodva jelentős szabályanyaggal gyarapodott, különös tekintettel a hírszerző tevékenységek alkotmányos kereteire és az adatvédelemre. Kiemelendő azonban, hogy e törvény a mai napig keretként értelmezhető, amely az idő közben törvényi szinten is önállósult belbiztonságra⁸¹ is kiutal, bekapcsolva azt értelmezési keretébe. Mindebből pedig egy olyan minta rajzolódik ki, amely egy idővel belátó politikai kultúrával és a különféle történelmi nyomáspróbákkal párosulva felismerte a maga tökéletlenségét – ami nem jelent alacsony hatékonyságot – és folyamatos fejlődésben, gyarapodásban igyekezett a demokráciát összehangolni a biztonsági környezet kihívásainak és fenyegetéseinek kezelésével.

Persze ez a megközelítés és különösen a hidegháború örve alatt zajló hírszerző háború, illetve a különféle proxy háborúk komoly jogkorlátozásokat tettek szükségessé, illetve jelentős anyagi és emberi áldozatokkal is jártak. Ezek a tapasztalatok jelen sorok írásakor, mikor az Amerikai Egyesült Államok erői húsz év után kivonulnak Afganisztánból és nem mondható, hogy győztes háborút hagynak maguk mögött, újabb aktualitással bír. Ennek azonban nem a politikai vonatkozásaira célszerű fókuszálni, hanem az amerikai modell szempontjából kulcsjelentőségű 9/11 utáni fellépésre. Az Amerikát saját területén ért jelentős terrortámadás hatására a nemzetbiztonsági fellépés jelentős mértékű fokozása és ennek törvényesítése is megvalósult. Ez utóbbi emblematisztikus eleme a PATRIOT Act,⁸² mely utóbb számos támadásnak adott alapot és korrigálásra is került, de amely mégis olyan változásokat is hozott, melyek nem kerültek teljes mértékben annulálásra, arra hivatkozással, hogy a változó biztonsági környezetben változó eszközrendszerre van szükség. Ezt a jogalkotási lépést – a különféle

⁸¹ *Homeland Security Act of 2002* (letöltve: 2021.08.15., https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf)

⁸² *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001* (letöltve: 2021.08.15., <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-107hr3162enr/pdf/BILLS-107hr3162enr.pdf>)

hírszerzési botrányoktól messze nem érintetlenül – a hírszerzésre vonatkozó törvényi felhatalmazások cizellálása követte, és okkal feltételezhetjük, hogy ez a változási folyamat nem állt le napjainkra sem. A különféle vélt vagy valós hibák ellenére ugyanis az amerikai modellt a folyamatos megújulás és adaptáció jellemzi, amit nem titkoltan a nemzet biztonságának elsődlegessége és az ehhez kapcsolódó hatalmi törekvések táplálnak, de úgy, hogy ennek szellemi motorját a védelmi és biztonsági szakmák mellett egy nagyon széles társadalmi beágyazottság is áthatja.⁸³

Az amerikai minta mélyebb elemzése kapcsán tehát a fókusz a célszerű a felszín politikai csatározásai és érvrendszerei helyett a mélyben zajló változásokra, az újabb és újabb funkciókra, az ezekhez párosuló kontroll kérdésekre és mindenek előtt arra helyezni, hogy az amerikai modell mértékadó és korszerű jellegét nagyban támogatta az a tény, hogy a védelem és biztonság kérdései sokszor éles, de nem csak politikai, hanem szakmai viták tárgyát is képezték, melyekből azonban korszakosan új szemléleti támpontok, illetve megoldások is következhetnek. A védelem és biztonság – angolszász megközelítésben egységesen nemzetbiztonság – viszonylatában ezt a később még említésre kerülő National Security State vita egyértelműen tükrözi. A megfogalmazásnak negatív/pejoratív vonulata az antidemokratikusság politikai rémképével párosítva épp úgy van, mint pozitív/funkcionális

⁸³ Az Amerikai Egyesült Államok védelmi és biztonsági szerveinek együttműködése a piaci és a tudományos-oktatási szereplőkkel külön kutatásokat érdemel. Jelen kötet vonatkozásában azonban fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a védelmi és biztonsági témák a K+F szektorban is meghatározó jellegűek, illetve a felsőoktatásban és az egyetemi kutatási szférában is kiterjedten jelen vannak a védelmi szféra intézményein túl is. Ez nem csak a különféle intézmények, kutatások, periodikák körén látszik, hanem azon is, hogy a védelmi és biztonsági szféra – korábbi katonai és titkosszolgálati vezetők – milyen módon tudnak átlépni a civil, illetve ezen belül az akadémiai szférába. Ezt az állami célú kutató, elemző és képző intézmények mellett a különféle kormányfüggetlen elemző központok és think-tankek is példázzák mint a Center for Strategic and International Studies (csis.org), az MIT Center for International Studies (cis.mit.edu) vagy épp a Stratfor (worldvies.stratfor.com). Ezt erősíti azonban az is, hogy személyi értelemben is értékelik az átjárást a védelmi és biztonsági szféra, a gazdasági szféra, illetve a felsőoktatás között. Erről példaként lásd: Robert M. GATES: *A vezetés szenvedélye*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.

értelmezése, mely szerint ez egy válasz arra a világra, melyben a dinamikus fejlődés révén egyre több és több viszonyrendszer nyerhet jelentős nemzetbiztonsági súlyt így az államnak is késznek kell állnia a nemzetbiztonság széles spektrumú megóvására.⁸⁴ Bármelyikre helyezkedünk is azonban, a vita élénk, konstruktív és táplálni tudja a döntéshozatalt is, ami mindenképp értékes mintáját adhatja a hatalmi-biztonsági szempontból jelentős érdekekkel és törekvésekkel bíró állam és a plurális demokrácia jogállamiság igényének egyensúlyozása, illetve ebben a társadalmi – különösen a szakmai-tudományos – elem aktivitásának fontossága terén.

2.2.2. Az ellenállóképesség mint nyugati irány

Az ellenállóképesség, vagy a NATO-ban használt angol elnevezéshez közelítő megfogalmazásban reziliencia a komplex biztonsághoz való alkalmazkodás transzatlanti/nyugati slágertémájának is nevezhető az elmúlt évtizedben. Messze nem előzmények nélküli, hiszen az átfogó megközelítés,⁸⁵ illetve a polgári komponensek szövetségi felkészülésbe történő fokozódó

⁸⁴ A téma kapcsán lásd: Paul F. SCOTT: *The National Security Constitution*. London, Hart Publishing, 2018.; Douglas T. STUART: *Creating the National Security State. A History of the law that transformed America*. Princeton, Princeton University Press, 2008.; Cody M. BROWN: *The National Security Council. A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*. Washington, Project On National Security Reform Legal Working Group, 2008.; Richard J. BARNET: *The Ideology of the National Security State*. In: *The Massachusetts Review* Vol. 26. No.4. 1985., 483-500. o.; Norrin M. RIPSAN – T. V. PAUL: *Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis*. In *International Studies Review* Vol. 7. Issue 2. 2005, 199-227. o.

⁸⁵ A téma kapcsán lásd: Peter Viggo JAKOBSEN: *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. DIIS Report 2008:15. Copenhagen, Danis Institute for International Studies, 2008.; Jens RINGSMOSE – Sten RYNNING: *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*. DIIS Report 2011:02., Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2011.; KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, HM Zrínyi Média Közhazsnú Nonprofit Kft., 2013.; 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.

súlyú becsatolása mind-mind előre vetítette, mégis azt mondhatjuk, hogy a szövetség létrejöttének alapját adó katonai súlyú és dominanciájú megközelítéshez képest valóban újszerű. Persze ezen újszerűség kapcsán vissza kell utalni az előző címben leírtakra, mivel úgy is megközelíthetjük ezt a kérdését, hogy a NATO szintjén a reziliencia hasonló fejlődést jelent, mint a vezető nemzetként azonosítható Amerikai Egyesült államokban a nemzetbiztonsági rendszer fejlődése. Ha így tekintünk az ellenállóképesség koncepciójára, akkor magától értetődő, hogy sajátos elnevezés/fogalom alá kellett rendezni, hiszen az amerikai minta szupranacionális szintre emelése egyik oldalról diplomáciai-kulturális értelemben kényes is lehetne azonos megnevezéssel, másik oldalról azonban közjogilag is nehezen lenne kezelhető, hiszen a nemzetbiztonság megfogalmazás hazánkhoz hasonlóan sok más országban is rendelkezik alternatív – titkosszolgálati – tartalommal.⁸⁶

Függetlenül azonban attól, hogy az amerikai irányvonal transzformációjaként vagy önálló fejlődés eredményeként ragadjuk meg, a reziliencia esszenciáját – ahogy a későbbiekben kitérünk rá – maga az elnevezés méltán tükrözi, hiszen a komplex biztonságból következő kihívásokkal és fenyegetésekkel szemben egy rendszerszintű, szélesspektrumú ellenálló képesség, egyfajta állami-társadalmi immunrendszer kialakítására irányul, melynek számos megfogalmazása született az elmúlt években, sőt amely a NATO hivatalos fejlesztési irányultságában is kulcsszerepet kapott.⁸⁷

A felütés egyértelmű és magától értetődő, hiszen egy komplex környezetben a társadalmak és államok ellenállóképességét – ha úgy tetszik immunrendszerét – kell megerősíteni, ami magában hordozza azt a felismerést, hogy a komplex biztonság korában

⁸⁶ Vö.: BÉRES János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2018.; FARKAS Ádám: *Gondolatok a nemzetbiztonság fogalmáról*. In Szakmai Szemle 2020/3. szám, 5-20. o.

⁸⁷ Lásd: NATO: *Strengthened Resilience Commitment*. 14. Juny 2021. (letöltve: 2021.07.30., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm); NATO: *Commitment to enhance resilience*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016. (letöltve: 2021.07.30., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm)

minden szektort és viszonyrendszert érhetnek fenyegetések, de egyúttal elfogadottként kezeli azt is, hogy más-más jellegű és mértékű felkészültség kell ezek kezelésére a különféle szakterületeken, illetve ezzel párhuzamosan a biztonság megóvása érdekében létesített szervezetek, a más célra létrehozott állami és társadalmi szervezetek, illetve a társadalom tagjai tekintetében.

Azonban, amikor a reziliencia kérdését mélységében kívánjuk megközelíteni, vagyis nem egyszerűen a szövetségi szintű iránymutatások, céltételezések és követelménytámasztások adaptálására és szakmai-tudományos köntösbe bújtatott parafrázálására törekszünk, hanem azt gondoljuk át, hogy ez milyen horizonton és milyen mélységben kíván beavatkozást állami és társadalmi rendszereinkbe és jogállami értékeink révén szabályozásunkba, nem csak a normaszövegek, hanem a szemlélet szintjén is, akkor komoly kihívással találjuk szembe magunkat.

Ekkor ugyanis a biztonságot megerősíteni kívánó felfogás, melynek szabályozási és működési mentalitása imperatív/követelménytámasztó, vagy korlátokat és szankciókat meghatározó jellegű, szemben találja magát a polgári társadalom jogos szabadságigényével, a különféle gazdasági érdekekkel, a fogyasztói és egyben információs társadalom újszerű és sajátos működési jellemzőivel, melyek évtizedek óta mélyen áthatják mindennapi életünket és ebből adódóan szabályozási rendszerünket is.

Mielőtt tehát a reziliencia később még említésre kerülő fő területeinek azonosítása, majd szabályokkal és intézkedésekkel való megerősítése felé mozdulnánk el, be kell látni, hogy elvi-szemléleti alapproblémával állunk szemben, amit a szövegpanelek átvétele és ismétlése nem old fel. Ez az alapprobléma abban ragadható meg, hogy a reziliencia előfeltétele a társadalom együttműködése, viszont a társadalom biztonságtudata – időszakos és félelemalapú kilengésektől eltekintve – alapvetően nem a biztonsági szféra – parancsoló/korlátozó – személelmódjára van kondicionálva. Ezt a helyzetet pedig európai viszonylatban felerősíti két összefüggő történelmi tény. Az egyik, hogy a totalitarizmus tapasztalat miatt Európában az állam védelmi és biztonsági képességeinek megerősítése a békés és szabadabb világrenddel szembeni eretnekiségnek számított társadalmi-politikai szempontból

mindaddig, amíg az új típusú és emberáldozatokat, illetve biztonságeróziót követelő fenyegetések sora el nem érte Európát. A másik az, hogy az európai térségben a biztonság kemény – katonai, rendőri, titkosszolgálati – eszközökkel és képességekkel való fenntartása és megerősítése, mint költséges, de rendszerszerűen és hatékonyan piaci alapon nem szervezhető közszolgáltatás, az elmúlt évtizedekben nem volt prioritás, sőt negatív érzetű témakör volt a gazdasági, jóléti-fogyasztói fejlődést szolgáló forrásallokációhoz képest. Ezek a tendenciák pedig szintén áthatják szabályozásunkat és a védelmi-biztonsági funkciókkal kapcsolatos szemléletünket, jogérzékünket. Ennek emblemikus példáját az elmúlt évek állami információgyűjtési botrányai adják,⁸⁸ melyek mellett kevesebb figyelem és felháborodás irányult arra, hogy a felhasználók jóváhagyását – a szolgáltatás igénybevételéhez kötés miatt – szinte visszaélészerűen kikényszerítő tech cégek adatkezelése körében milyen visszaélések, hatalmi és társadalmi befolyásolási manőverek valósíthatók⁸⁹ meg. Társadalmi gondolkodásunk ugyanis erre van

⁸⁸ E körben az Echelon botrány, majd a Wikileaks szivárogtatások és később a PRISM rendszer körüli feszültségek, vagy épp a jelen kötet megírásakor aktuális Pegasus botrány emelhető ki, annak hangsúlyozásával, hogy a jogállami keretek között működő állami hír- és információszerzés szükségszerű, hogy megfelelő kontroll mellett működjön, de látni kell azt is, hogy hasonló követelményeket kellene támasztani a nem állami információgyűjtőkkel, -birtoklókkal szemben is, illetve a kérdés körüli diskurzust az információs korszak összes kihívásával, az állami és nem állami szereplők gyakorlatának kiterjedt elemzésével együtt szemlélve kellene konstruktív módon megvitatni.

⁸⁹ Érdemes elgondolkodni, hogy a legnagyobb techcégek, melyek például az internetes keresőmotorokat működtetik, a „fogyasztói élmény növelése és a keresési hatékonyság fokozása” érdekében milyen mennyiségű adathoz férnek hozzá az egyes felhasználókról azok beleegyezésével, de – feltehetőleg – mélyreható tudta nélkül annak érdekében, hogy egy keresést követően a legtöbb később meglátogatott oldalon már a kereséséhez igazodó reklámokat tudjanak elhelyezni. Ugyanígy mérlegelhetők a Google által gyűjtött adatok a kommunikációs paraméterektől a geolokációs adatokon át a különféle – tárolás mellett azonosításra és profilelemzésre is hasznosítható – képi anyagokon és vásárlási adatokon át. Az pedig, hogy mindez nem csak a működés-hatékonyságot és a fogyasztói élmény növelését szolgálhatja, egyértelművé vált a Facebook és a Cambridge Analytica ügye kapcsán is. Megkockáztatható az is, hogy ezen adatgyűjtők lehetőségei jóval nagyobb negatív hatásokra is képesek elvi síkon, mint a kis és közepes államok információszerző képességeinek alkalmazása. Ez persze nem legitimálja egyik problémakört sem, de egyértelművé teszi, hogy a

kondicionálva a 20. század történelme és újabban a fogyasztás és kibontakozás szabadságának háborítatlanság-igénye miatt. Ezt az is jól példázza, hogy a skandináv térségben reneszánszát élő totális védelem koncepciók szélesebb európai meghonosítása nem, vagy nehezen képzelhető el, hiszen a totális védelem gondolatát az európai mainstream gondolkodás a totalitarizmussal párosítja Carl Schmitt totális állam koncepciójához hasonlóan, még annak ellenére is, hogy korunk a valódi globalizáció és az információs tér valós időben fizikai határokat átívelő hatóképessége miatt a totalitás koraként is felfogható ennek minden előnyével és hátrányával együtt.⁹⁰

Amikor tehát a reziliencia kérdéseit a védelmi és biztonsági szabályozás és kormányzás felől nézzük, akkor elsőként ezen alapproblémák megoldhatóságára kell figyelmet szentelnünk, hiszen a társadalmi egyetértés-támogatás nélkül a védelmi-biztonsági szektorra és annak ágazataira jellemző imperatív/korlátozó szabályozás hatékonysága csak alacsony maradhat a hosszú távú érvényesülés tekintetében.

2.2.2.1. A NATO resilience

A NATO a resilience koncepcióját a washingtoni szerződés harmadik cikkére alapozza, mely szerint „jelen Szerződésben

kérdés sokkal bonyolultabb, mint ami egy-egy kipattant botrány adott nézőpont szerinti átpolitizálásával közvetíthető lenne. A téma kapcsán lásd: Sanra MATZ – Ruth Elisabeth APPEL – Michal KOSINSKI: *Rethinking privacy in the age of psychological targeting* (letöltve: 2021.07.30., <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2019/11/21/rethinking-privacy-in-the-age-of-psychological-targeting/>); THE GUARDIAN: *The Cambridge Analytica Files*. (letöltve: 2021.07.30., <https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>); KOLTAY András: *A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából*. In: In Media Res. 2019/1. szám, 1-56. o.; KOLTAY András: *Az internetes kapuőrök és az emberi jogok európai egyezményének 10. cikke – A sajtószabadság új alanyai*. In: Állam és Jogtudomány. 2017/Különszám 129-140. o.

⁹⁰ A téma kapcsán lásd: FARKAS Ádám: *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

kitűzött célok hathatósabb elérése érdekében a Felek külön-külön és együttesen, folyamatos és hathatós önszegély és kölcsönös segítség útján, fenntartják és fejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben.”⁹¹. Erre a fajta kooperációs kötelezettségvállalásra építve a resilience azonban tartalmilag – akárcsak maga a NATO a hidegháború végét követő útkeresés után – túllép az eredeti, katonai szövetségi kereteken és a fegyveres támadással szembeni felkészülésen, mikor rögzíti, hogy „Minden NATO-tagországnak ellenállónak kell lennie ahhoz, hogy ellen tudjon állni egy nagyobb megrázkódtatásnak, például természeti katasztrófának, a kritikus infrastruktúra meghibásodásának, illetve hibrid vagy fegyveres támadásnak, és ki tudjon lábalni azokból. Az ellenálló képesség egy társadalmi képesség a sokkhatásokkal szembeni ellenállásra és az azokból való felépülésre, ami kombinálja a polgári felkészültséget és a katonai kapacitásokat.”⁹²

Ebből a megfogalmazásból egyértelműen látható, hogy a resilience fókuszába – persze a kapcsolódó politikai döntések függvényében, de – lényegében bármely nagyobb hatóképességű biztonsági kihívás vagy fenyegetés beleérthető. Különösen igaz ez akkor, ha az ellenállóképességet – hasonlóan az immunitáshoz – egy fokozatos reakciókra épülő rendszerként fogjuk fel, vagyis nem csak a sokkhatások szintjét elérő, azaz válságként azonosítható eseményekre nézve kívánjuk kialakítani, hanem már ezek kialakulását megelőző, eszkalációs hatékonyságát és gyorsaságát mérséklő képességként is értelmezzük. Innen nézve ugyanis a természeti katasztrófákkal, a kritikus infrastruktúra – Magyarországon létfontosságú infrastruktúra – meghibásodásával, a hibrid és a katonai támadásokkal szembeni ellenállóképességbe ugyanis jószerével bármely esemény vagy cselekmény számításba vehető, amely magán hordozza azt a potenciális képességet, hogy kiváltója, eszkalációs gyorsítója vagy épp komponense legyen a

⁹¹ *A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló 1999. évi I. törvény*, 3. cikk.

⁹² NATO: *Resilience and Article 3* (letöltve: 2021.07.30., https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm).

nevezett sokkhatások/válságok valamelyikének. E tekintetben talán leglátványosabban a hibrid fenyegetések kérdésköre emelhető ki, melybe a nem katonai⁹³ és katonai komponensek együttesével a nemzetállami vagy nemzetközi jogi értelemben illegális célt valamely módon segítő legális tevékenységektől a különféle eszközként használt, de egyébként klasszikus bűncselekményeken, továbbá a gazdasági és hírszerzési manővereken és műveleteken keresztül egészen a nyílt vagy a vonatkozó nemzetközi normákat kijátszó módon leplezett katonai fellépésig bármilyen részelem beletartozhat egy stratégiai hálóba rendezve.⁹⁴ Ez a fajta értelmezés pedig szabályozási szempontból rendkívüli komoly kihívást jelent egyik oldalról a különféle állami és nem állami funkciók kooperációjának és még inkább koordinált fejlesztésének és működtetésének terén épp úgy, mint az illegitim emberi cselekményekkel összefüggő fenyegetések tekintetében a kapcsolódó jogkorlátozások helyes arányú és garanciális meghatározásáig. Ez utóbbi kapcsán külön szembe kell nézni azzal a ma még jogállami szempontból gordiuszi csomónak látszó kérdéssel, hogy például egy hibrid szcenárió kapcsán hol húzódik a határvonal a legális és illegális cselekmények között különösen például a véleménynyilvánítás szabadsága, a politikai pluralizmus és gazdasági (tulajdon) szabadság tekintetében. Hovatovább egyre aktuálisabb a kérdés, hogy egy prima facie legális cselekménynek a szuverenitást sértő/veszélyeztető hibrid szcenárióhoz kötődésének felderítésére és bizonyítására milyen hatékony eszközök biztosíthatók az információs korszakban és milyen keretek között,

⁹³ Ennek kibertéri relevanciáját és szereplőit lásd: KELEMEN Roland: *A nem állami kibertéri műveletek egyes szereplőinek jelentősége a hibrid konfliktusokban*. In: SmartLaw Research Group Working Paper, 2021/2. szám.

⁹⁴ A téma kapcsán lásd: GIANNOPOULOS G. – SMITH H. – THEOCHARIDOU M. (eds.): *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model Public Version*. Ispra, European Commission, 2020.; MASON CLARK: *Russian Hybrid Warfare*. (letöltve: 2021.08.15., <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Russian%20Hybrid%20Warfare%20ISW%20Report%202020.pdf>); FARKAS Ádám: *Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok*. In: Honvédségi Szemle, 2020/4 szám., 11–23. o.; HÓDOS László i.m. (2020); FARKAS Ádám – RESPERGER István i.m. (2020).

de másik oldalról milyen jogállami garanciák adhatók az információs korban.

Felvetésem kapcsán célszerű kitekinteni a NATO resilience felfogásának főbb témaköreire, jelesül:

- a kormányzat és a kritikus kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítására;
- az országon belüli és határokon átnyúló tartaléktervekkel és tartalékhálózatokkal számoló rugalmas energiaellátásra;
- az emberek ellenőrizetlen mozgásainak hatékony kezelésére;
- a megszakításokkal és szabotázzsal szemben is ellenállni képes rugalmas élelmiszer- és vízkészletezésre;
- a tömeges – egészségügyi jellegű – veszteségek kezelésének képességére;
- a reziliens – válsághelyzetben is működni képes – polgári kommunikációs rendszerek kialakítására; valamint
- a reziliens, NATO erők és polgári képességek gyors és folyamatos mozgását biztosítani képes közlekedési rendszerek kialakítására.⁹⁵

A NATO által meghatározott hét fő resilience terület vagy irány a szabályozási és védelmi-biztonsági kormányzási problémafelvetést egyértelműen mélyíti.⁹⁶ Ezt mind a NATO, mind

⁹⁵ Vö.: NATO: *Resilience and Article 3* (letöltve: 2021.07.30., https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)

⁹⁶ A téma kapcsán lásd: Jim TOWNSEND – Anca AGACHI: *Build Resilience for an Era of Shocks*. In: Christopher SKABULA (ed.): NATO 20/2020. Twenty Bold Ideas to Reimagine the Alliance after the 2020 US Election. Washington, The Atlantic Council, 2020.; NATO CDS: *Enhancing the Resilience of Allied Societies through Civil Preparedness* (letöltve: 202.07.30., https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-04/011%20CDS%2021%20E-%20RESILIENCE%20THROUGH%20CIVIL%20PREPAREDNESS_0.pdf); Daniel S. HAMILTON (ed.): *Forward Resilience. Protecting Society in an*

az egyes államok azonosították, hiszen a reziliencia kialakítása, erősítése érdekében megkezdtek a különféle koordinációs szerveik kialakítását, fejlesztését, illetve szabályozásaik korszerűsítését.⁹⁷ Ennek bázispontja azonban még úgy fest a klasszikusan fegyveres, vagy más módon szuverenitást sértő behatásokon van, amit Wolf-Diether Roepke és Hasit Thankey⁹⁸ következő gondolata is tükröz: „Az ellenállóbb országok - ahol az egész kormányzat, valamint a köz- és a magánszektor részt vesz a polgári felkészülés tervezésében – kevesebb olyan sebezhető ponttal rendelkeznek, amelyeket egyébként kihasználhatnak, vagy amelyeket az ellenfelek célba vehetnek. Az ellenálló képesség ezért a tagadással történő elrettentés fontos szempontja: az ellenfél meggyőzése arról, hogy a támadás nem éri el a kívánt célokat.”⁹⁹ Elvitathatatlan és fontos elem természetesen az ellenérdekeltektől való elrettentés, azonban ez a fajta megközelítés és mögötte egy indirekt vagy hibrid katonai stratégiai retorika talán eltereli a figyelmet a megcélzott területek nagyobb szabályozási és ebből következő állami-társadalmi kooperációs és politikai kulturális kérdéseiről.

A NATO resilience irányai egyértelműen komoly kihívást jelentenek az elmúlt évszázadok fejlődésében a funkcionális tagozódás és a funkcionális felelősségmegosztás elvei felé elmozduló kormányzati rendszereknek is. A „whole of government” szemlélet tehát már államszervezésileg és ehhez kapcsolódva a kormányzati funkciók és felelőségek szabályozásának viszonylatában is jelentős kihívás, mivel úgy kell hatékony és

Interconnected World. Washington, Center for Transatlantic Relations – Johns Hopkins University, 2016.

⁹⁷ Kibertér tekintetében lásd bővebben: KELEMEN Roland: *A kibertámadások nemzetközi jogi olvasata és a NATO értelmezése, különös tekintettel a válaszelőlehetőségekre*, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében*, Budapest, Nemzeti Közszerolálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019, 29-50. o.

⁹⁸ A szerzők álláspontja kapcsán lásd: Wolf-Diether ROEPKE – Hasit THANKEY: *Resilience. The First Line of Defence*. In: *The Three Sword Magazine*, 34/2019., 50-53. o.

⁹⁹ Wolf-Diether ROEPKE – Hasit THANKEY: *Resilience: the first line of defence* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>).

koordinált megoldásra jutni, hogy közben a funkcionális elkülönülésben rejlő – napi szintű, illetve a szakterület-specifikus – előnyök megmaradjanak, de ne jöjjön létre se egy valóban hatékony működésre a 21. század dinamikájában képtelen ágazatok feletti mamutképesség/vízfej, se pedig egy ágazatokon átívelő, de az ágazatok érdekei miatt jól koordinálni képtelen béna kacsa állapota ne következzen be. Ehhez pedig az amerikai nemzetbiztonsági szemlélet tapasztalati alapján érdemes hozzávenni a national security state és a national security constitution angolszász problémakörét is államtani és kormányzástani szempontból, ha jól megalapozott és szisztematikusan kimunkált alapokra akarjuk helyezni az állam védelmi és biztonsági működését.¹⁰⁰ Ez a fajta irány tehát már „csak” a kormányzati dimenzióban komoly szabályozási és szervezési kihívást jelent, amihez egyrésztől szükségszerű egy közös alapokat teremtő törvényi keret – kódex – kialakítása, másik oldalról azonban ehhez az összes érintett terület szabályozásának mélyre ható – tehát nem szövegszerű, jelzés értékű – módosításokkal tűzdelt összehangolása is kell, kiegészülve az érintett szakmai és politikai személynzet megfelelő felkészítésével, szemléletének korszerűsítésével.

Az összkormányzatiságon túl az állami és társadalmi kooperációt és a társadalom bevonását egy újabb szükséges és kívánt, de a megvalósítás tekintetében kritikus pontként lehet azonosítani. Ez szabályozási szempontból is jelentős, hiszen feltételezi az új rendszer kialakításának társadalmi támogatottságát, az ehhez szükséges folyamatos és kiegyensúlyozott kommunikációt a felek között, továbbá egy minőségi politikai kultúrát, ami a napi politikai harcoktól el tudja választani azokat a védelmi és biztonsági kulcskérdéseket, melyek nem húzhatók be a plurális demokráciával járó napi politikai szorítóba. Ezek a követelmények már önmagunkban jelentős kihívásként azonosíthatók korunkban, de ezekhez mindenképp hozzá kell venni annak a szükséges mértékű

¹⁰⁰ Ennek gyökereit lásd: KELEMEN Roland: *Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének fejlődése a hosszú 19. században*. In: Iustum Aequum Salutare, 2020/3. szám, 107-120. o.; KELEMEN Roland: *Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig*. In: Jog Állam Politika 2020/2. szám, 53-65. o.

átláthatóságnak a problémakörét, amibe beleértendő az a kényes kompromisszum, hogy a szóban forgó sokkhatások kapcsán hol van a határ a társadalom számára széles körben megismerhető kihívások, információk és cselekmények, illetve a hatékony védekezés miatt a titkosság között.

A társadalmi kooperáció azonban a hét fő iránnyal együtt szemlélve szabályozási és kormányzási szempontból is egy mélyebb és komplexebb kihívást tartogat. Jelesül annak megkerülhetetlenségét, hogy a hét irány hatékony kialakítása, megerősítése egyik oldalról feltételezi az állam imperatív/korlátozó megoldásokhoz szokott védelmi-biztonsági intézményeinek együttműködéses megoldásokra való nyitottságát és az ehhez szükséges – kommunikációs, szervezési, működési – képességek és eljárásrendek kialakítására való hajlandóságot és alkalmasságot, másik oldalról pedig annak a részletes és a civil szféra bevonása nélkül nem teljesíthető feltárását, hogy az egyes irányok és az azokon belüli konkrét fejlesztések milyen magánérdekeket, magánviszonyokat, ha úgy tetszik a magánszféra érdekében kialakított jogi kereteket és működési rendszereket érintenek. Innen nézve ugyanis a resilience hatékony kialakítása, megerősítése szükségessé teszi a teljes jogrendszer átgondolását és ebben olyan diskurzusok kialakítását, melyek a szükségesség és arányosság mércéi mentén tudják megalapozni a társadalmi legitimitását a különféle korrekcióknak, változásoknak. Tartós társadalmi legitimitáció ugyanis egy ilyen rendszerszintű, de valahol mégis védelmi-biztonsági háttérű és determinációjú szisztematikus fejlődésnek csak ilyen szabályozási, szervezési, társadalmi-konzultatív keretben adható. Ennek hiányában a resilience, illetve annak egyes területei csak konkrét és aktuális fenyegetések kapcsán, kevésbé rendszerszerűen, inkább fenyegetés- és félelemkötötten, válságról-válságra ad hoc módon építhető, ami viszont meglátásom szerint a koncepció alapját, szisztematikusságát hozza bizonytalan és kényes helyzetbe. Ez utóbbi narratíva messze nem csökkenti azonban a szabályozási és szervezési feladat komplexitását, de a konkrét válságtapasztalatokhoz kötöttség miatt lényegesen lerövidíti a kidolgozásra, mérlegelésre, tervezésre és társadalmi tudatosításra rendelkezésre álló időkeretet, ami közép- és hosszú távon a hatékonyságra és a rendszerszerű működésre hathat vissza.

Annak hangsúlyozásával tehát, hogy a resilience koncepció kibontakoztatása és vele a társadalmi ellenállóképesség – és ennek intézményesült vázaként, kereteként az állami intézményrendszer – megerősítése a helyes irány a komplex biztonságból és a 21. század fejlődési dinamikájából fakadó kihívások és fenyegetések hatékony megelőzésére és kezelésére, fontosnak tartom kiemelni, hogy ennek szabályozási és kormányzási mélységeit és összetettségét további, széleskörű és koordinált kutatások és elemzések tárgyává kell tenni ahhoz, hogy valóban rendszerszerű és hatékony újítások felé léphessünk el.

2.2.2.2. A balti-skandináv irány

A transzatlanti térségen belül a reziliencia, vagy még inkább az komplex biztonság korához legszélesebb spektrumban alkalmazkodni kívánó védelmi és biztonsági rendszer tekintetében a skandináv és balti térség¹⁰¹ sajátos irányt képvisel. Ennek egyértelmű oka előbbiek esetén a történelmi tapasztalatok keveredése a semlegességi törekvésekkel, illetve a földrajzi fekvés szintén stratégiai ütközőzóna voltával és legújabban az északi sark várható geopolitikai felértékelődésével, míg utóbbiak esetén egyértelműen Oroszország közvetlen közelsége és a szovjet-orosz tapasztalatok mellett az elmúlt évtizedekben is létező fenyegető volta.

Ezekben az államokban a hirtelen és nagy mértékben eszkalálódó válsághelyzetekre, fenyegetésekre, támadásokra való

¹⁰¹ Példaként lásd: Charly SALONIUS-PASTERNAK: *Finland's ambiguous deterrence: mixing deterrence by denial with ambiguous extended deterrence*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.): *Detering Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London – New York, Routledge, 2019., 110-127. o.; Henrik PRAKS: *Estonia's approach to deterrence: cimbinig central and extended deterrence*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.) i.m. (2019) 146-162. o.; Nora VANAGA: *Latvia's defence strategy: challenges in providing a credible deterrence posture*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.) i.m. (2019) 163-179. o.; Tomas JANELIŪNAS: *The deterrence strategy of Lithuania: in search of the righth combination*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.) i.m. (2019) 180-198. o.

felkészülés a társadalmi toleranciával együtt érvényesülve is újra szervesült részévé vált a védelmi és biztonsági felkészülésnek mind az érintett állami szervek szabályozása, feladatköre, mind a kormányzati koordináció, mind az új típusú – különösen a technikai jellegű és ezen belül is kibertérrel összefüggő – fenyegetésekre való összkormányzati és osztársadalmi felkészülés, mind pedig a társadalom ellenállásra való felkészítése terén.

Ezen államok alkotmányos szabályai és törvényi rendelkezései tükrözik ezt a szemléletet, éppúgy, mint a lakosság felkészítését szolgáló – utoljára a második világháború hatására tapasztalt – tájékoztatók újbóli megjelenése különféle krízisek, különösen fegyveres konfliktus viszonylatában.

Természetesen kihangsúlyozandó, hogy az érintett államok eltérő történelmi tapasztalatai, társadalmi és politikai kultúrája nagyban befolyásolta ennek a szemléletnek a kialakulását, azonban ezek mellett is fontos lehet részletesebben elemezni az ezen országokban rejlő megoldásokat, mivel azok egyértelműen korszerűséget és komplex megközelítést tükröznek, de egy egészséges biztonsági-társadalmi egyensúllyal. E tekintetben különösen fontos a kormányzati koordináció mellett azon elemek vizsgálata, melyek a társadalmi tudatosításra, a biztonságtudatosságot erősítő nevelési-oktatási megoldásokra, illetve a biztonsági törekvések társadalmi-gazdasági hasznosíthatóságára mutatnak eredményes, sőt kiemelkedő példákat, különösen a kiberbiztonság terén.

Ez utóbbi kapcsán Észtország a 2007-es átfogó kibertámadás után megindított szisztematikus fejlesztése és mára már nemzetközi szinten is elismert, meghatározó és a biztonsági szféra mellett a kutatás-fejlesztésben, oktatásban és gazdaságban is megtérülő gyakorlata szabályozási és kormányzási oldalról is egy olyan modell melynek részletes elemzése nélkül nehezen képzelhető el egy aktuális nemzetközi mintákkal is számoló saját szemléletmód és megoldási séma kialakítása.

Önálló nemzeti, de a NATO által is elismert, sőt kooperatív gyakorlaton támogatott keretben megjelenő komplex védelmi

felkészülési modellként külön is kiemelendő¹⁰² Norvégia és Svédország elmúlt években tapasztalt védelmi tervezési és felkészítési irányváltása, melyet a totális védelem¹⁰³ koncepciójával azonosíthatunk. Ez egyik oldalról az előzőekben leírtakra figyelemmel azért kiemelkedő súlyú változás, mert a totális megközelítés védelmi-biztonsági kommunikálásával ezek az államok egyértelműen túlléptek a 20. század politikai korrektségből fakadó definitív béklyóin, méghozzá abban a felismerésben, hogy a 20. századi félelmeinket megfelelő garanciákkal és intézményekkel meg kell haladni és alkalmazkodni kell az aktuális biztonsági kihívásokhoz. Ezek pedig egymáshoz kapcsolódásuk, technikai és humán vonatkozásai, eltérő szektorokban párhuzamosan megvalósuló hatásaik miatt egyértelműen totális jellegűek, tehát totális választ igényelnek.

A totális védelem koncepciója mögött a háborús fenyegetés lehetősége, illetve tágabban a fegyveres támadás lehetősége áll és az az igény, hogy egy ilyen eshetőségre az érintett államok fegyveres erői összkormányzati és állami támogatottsággal és felkészülési kerettel tudjanak megfelelő válaszokat adni, hiszen korunkban ez másként nem megvalósítható. Úgy is mondhatjuk tehát, hogy a totális védelem koncepciója megtartotta a katonai fenyegetésre fókuszáló retorikát, vagy ha úgy tetszik abba ágyazta be a NATO resilience koncepcióra jellemző átfogó és katonai fenyegetésen túlmutató biztonsági dimenziókra is kiterjedő felkészülést. A koncepciók nyíltan reagálnak a klasszikus háborús fenyegetés lehetősége mellett a hibrid konfliktusok eshetőségére, sőt megemlítik a felkészülés tekintetében a katasztrófákra való reagálást

¹⁰² NATO SHAPE: *Exercise TRIDENT JUNCTURE 18 - Total Defence Concept* (letöltve: 2021.07.30., <https://shape.nato.int/news-archive/2018/exercise-trident-juncture-18-total-defence-concept>).

¹⁰³ Ieva BÉRZINA: *Total defence as a comprehensive approach to national security*. In: Nora Vanaga – Toms Rostoks (eds.) i.m. (2019) 71-89. o.; James Kennet WITHER: *Back to the future? Nordic total defence concepts*. In: *Defence Studies* Vol. 20. 2020, 61-81. o.; Per JOHANSSON: *Total defence demands new types of collaborations* (letöltve: 2021.07.30., <https://soff.se/en/our-focus/total-defence/>); S&D MAGAZINE: *Resilience: Planning for Sweden's "Total Defence"* (letöltve: 2021.07.30., <https://sd-magazine.com/avis-experts/resilience-planning-for-swedens-total-defence>).

is, elérve ezzel a NATO resilience irányához. A koncepciónak azonban az a kulcseleme, hogy hangsúlyossá teszi: az egyéni és társadalmi felkészültség erősítése kulcsfontosságú a 21. századi biztonsági környezethez való hatékony alkalmazkodás érdekében, mivel az elmúlt évtizedekben erre nem fektettek jelentős hangsúlyt és egyértelmű, hogy a változó biztonsági környezetben ez a leginkább kitett hatásterület mind az ellenérdekelt cselekmények, mind a nem vagy nem tisztán emberi eredetű kihívások kapcsán.¹⁰⁴

A védelmi és biztonsági értékén és újszerűségén túl a totális védelmi koncepciókat, illetve az össztársadalmilag is átfogó és ezáltal a védelmi, biztonsági, politikai, társadalmi és gazdasági érdekek szempontjából egyaránt előre mutató balti modelleket tehát kulcsfontosságú lehet a jövőben részleteiben vizsgálni ahhoz, hogy a komplex biztonsághoz igazodó védelmi és biztonsági rendszer társadalmi, politikai feltételeit, megfelelő és szisztematikusan felépített szabályozási kereteit és koherens kormányzati gyakorlatait úgy tudjuk kialakítani, hogy közben esetlegesen még kutatás-fejlesztési, oktatási és gazdasági hasznokat is hajthassunk ezekből a fejlesztésekből. Ezek kapcsán azonban szintén kimagasló alapfeltételként jelenik meg egy ilyen fejlődéshez illeszkedő politikai kultúra és társadalmi támogatottság kialakítása, ami pedig elképzelhetetlen a mély, korszerű szakmai-tudományos háttér, ezen belül pedig a multidiszciplináris gondolkodási, fejlesztési és

¹⁰⁴ Vö.: SWEDISH DEFENCE COMMISSION SECRETARIAT: *Resilience. The total defence concept and the development of civil defence 2021-2025*, inofficial summary (letöltve: 2021.07.30., <https://www.government.se/4afeb9/globalassets/government/dokument/forsvarsdpartementet/resilience---report-summary---20171220ny.pdf>); NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE – NORWEGIAN MINISTRY OF JUSTICE AND PUBLIC SECURITY: *Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway*. Oslo, Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 2018.; GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN: *Development of modern total defence* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.government.se/articles/2018/06/development-of-modern-total-defence/>); GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN: *Substantial investment in total defence* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.government.se/press-releases/2020/10/substantial-investment-in-total-defence/>).

működési keret¹⁰⁵ megléte, megerősítése nélkül. E tekintetben biztató lehet, hogy a totális védelem koncepcióját már Németországban is elemzések tárgyává teszik, pedig bárminemű totális fellépéssel szemben ott alapvető elvi ellenállás volt jellemző az elmúlt fél évszázadban.¹⁰⁶

2.2.3. *(Legalább) két világ között: Izrael*

Létrejöttének a 20. század borzalmas totalitarizmus-tapasztalatához való sajátos kapcsolódása, civilizációs, etnikai és földrajzi konfliktusossága miatt a megoldásaiban, elköteleződésében egyértelműen a transzatlanti térséghez sorolható, de saját utas Izrael védelmi és biztonsági rendszerére való kitekintés¹⁰⁷ több okból is fontosnak tűnhet a védelmi és biztonsági szabályozás és kormányzás fejlesztése tekintetében. E körben kiemelhető

- az alkotmányos állami keret együttélése az állandó védelmi-biztonsági készenlét, reagálókészség és proaktív érdekérvényesítés követelményével és képességeivel;
- Izrael kimagasló eredményessége a védelmi-biztonsági tevékenységekben és a kapcsolódó kutatás-fejlesztési, ipari, szolgáltatási szektorban; valamint

¹⁰⁵ Lásd: FARKAS Ádám: *A több síkú megközelítés jelentősége a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra*. In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/9. szám.

¹⁰⁶ Vö.: Philipp LANGE: *Total Defence: How Germany should implement a whole-of-government national and collective defence*. In: Security Policy Working Paper No. 2/2018., Federal Academy for Security Policy (letöltve: 2021.07.30., https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2018_02_0.pdf); Claudia MAJOR – Christian MÖLLING: *Germany: rediscovering collective defence, relearning deterrence, redefining its role in European defence*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.) i.m. (2019) 236-254. o.

¹⁰⁷ A téma kapcsán lásd: Israel TAL: *National Security: The Israeli Experience*. Westport, Praeger Publishers, 2000.; Charles D. FREILICH: *Israeli National Security. A New Strategy for an Era of Change*. New York, Oxford University Press, 2018.; Joel PETERS – Rob Geist PINFOLD (eds.): *Understanding Israel: Political, Societal and Security Challenges*. London, Routledge, 2018.; Gadi EISENKOT – Gabi SIBONI: *Guidelines for Israel's National Security Strategy*. Washington, The Washington Institute for Near East Policy, 2019.

- aktivitása az alkalmazott mellett a kapcsolódó elméleti kutatásokban is.

Az alkotmányos vonatkozások tekintetében kiemelendő, hogy Izrael alkotmányos berendezkedésében egyértelműen a nyugati modell alapjaira helyezkedett, de egy rendkívül erős etnikai-kulturális meghatározottsággal, konkrétan zsidó államként tételezve magát. Ez a sajátosság sok más tényező mellett egyértelműen magában hordozza azt az üzenetet, hogy a környező államokkal és a történelmileg megtapasztalt ellenségességgel szemben Izrael a nemzetállam és nemzeti állam tartalmát egy rendkívül erős etnikai tartalommal, nemzetmegtartó küldetéssel ruházta fel. Ez a jelleg már önmagában szükségszerűvé teszi a történelmileg és megalakulásakor is megtapasztalt ellenségességgel szembeni hatékony védelmi és biztonsági felkészültség alapvető természetét. Ez a hadkötelezettség férfiakra és nőkre egyaránt kiterjedő voltától az erős intézményeken és képességeken át a diaszpóra érdekében is felvállalt művelési tevékenységek tekintetében egyaránt megragadható. E ponton azonban védelmi és biztonsági szempontból egyértelműen azonosítani kell, hogy a nemzettudat, a társadalom biztonságfelfogása, valamint az állam védelmi és biztonsági intézmény- és képességrendszere szorosan összefonódik és áthatja a nevelést, oktatást, kutatás-fejlesztést, politikai kultúrát, jogi gondolkodást és államszervezést is, együtt érvényesülve azonban a plurális demokráciából következő politikai vitákkal és vélemény sokszínűséggel.

Izrael alkotmányos rendszerében – mely több különálló alaptörvényből kapcsolódik a törvényekkel együtt alkotmányos struktúrává¹⁰⁸ – kiemelt jelentőséggel bír a kormányzat és azon belül a kormányzat biztonságért viselt felelőssége¹⁰⁹, de alkotmányos meghatározottsággal rendelkezik a haderő¹¹⁰ is. Természetesen az alaptörvények mellett számos további törvény bontja ki pontosan a

¹⁰⁸ Lásd: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/Pages/BasicLaws.aspx>

¹⁰⁹ Vö.: <https://www.mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2001/Pages/Basic%20Law-%20The%20Government%20-2001-.aspx>

¹¹⁰ Lásd: <https://www.mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1970-1979/Pages/Basic%20Law-%20The%20Army.aspx>

különbéféle állami szervek védelmi és biztonsági feladatait, az azonban mind a szabályozásból, mind pedig a kormányzati struktúrából¹¹¹ jól látható, hogy a biztonság különféle aspektusai kiemelt szerepet töltenek be az állami és társadalmi életben is. E tekintetben külön kiemelendő, hogy Izrael megalakulása óta kiemelt figyelmet fordított a haderő mellett a titkosszolgálati képességekre, illetve a különféle technológia-fejlődéssel összefüggő biztonsági vonatkozásokra is. Ezt a világhírű titkosszolgálati mellett olyan különleges szervezetek is példázzák, mint a Headquarters for the National Digital Israel Initiative¹¹², az Israel National Cyber Directorate¹¹³ vagy a külügyminisztériumban működő Center for Political Research.¹¹⁴

A védelmi és biztonsági képességek és intézmények tekintetében Izrael megoldásainak áttekintése azért is indokolt, mert igaz, hogy történelmi kényszerűségben, de létrejötté óta – az 1947-es amerikai nemzetbiztonsági törvény szemléletéhez hasonlóan – kulcsképeséggé tette a haderőt, mint reaktív külső védelmi – mégis belbiztonsági feladatokkal is bíró – erőt, azonban legalább ennyire, ha nem jobban súlyozta a huszadik század első felének tapasztalataiból okulva és a technikafejlődést időben felismerve a hírszerző és elhárító képességeket. Ezzel Izrael – a korszerűsítés technikai viszonylatában – a national security state jó értelemben vett variánsa felé lépett el, hiszen önmaga folyamatos megvédése mellett képességeit már a 20. század közepi létrejötté óta a globális környezet és különösen a társadalmi-politikai-geopolitikai működés változásaihoz alkalmazkodóvá tette, kiemelt szerepet tulajdonítva az információk megszerzésének, kezelésének, műveleti alkalmazásának. Ez a megközelítés és hatékonyságában vitán felül álló módon sikeres építkezés a 21. századdal kirobbanó információs korszakban azért elemzendő modell, mert az információ védelmi-biztonsági jelentőségét egy változás kezdetén azonosította és annak

¹¹¹ Vö.: <https://www.gov.il/en/departments>

¹¹² https://www.gov.il/en/departments/digital_israel/govil-landing-page

¹¹³ https://www.gov.il/en/departments/israel_national_cyber_directorate/govil-landing-page

¹¹⁴

Lásd:

<https://mfa.gov.il/mfa/abouttheministry/pages/ministry%20of%20foreign%20affairs.aspx>

kiaknázását sikerrel tudta beépíteni a politikai kultúrába és a társadalmi tudatosságba. Ennek következményeként fogható fel az is, hogy Izrael az önellátáson túl is jelentős szereplővé vált a hadiipari, majd a tágabb értelemben vett védelmi-biztonsági ipari kutatások-fejlesztések és szolgáltatások terén, amivel nem csak saját geopolitikai pozícióit erősítette meg, hanem egyértelmű gazdasági előnyökre is szert tett, melyek pozitív társadalmi hatásaikat az oktatás-képzés terén is kibontakoztatják, hiszen egy jól működő védelmi-biztonsági képességrendszernek és hozzá kapcsolódva egy hasonlóan agilis ipari-szolgáltatási szektornak egyértelmű és megkerülhetetlen igénye van a minőségi munkaerőre.

A kifejezetten védelmi és biztonsági képességek és intézmények és ezek gazdasági vonatkozásai mellett számos más komoly geopolitikai törekvésű, vagy ilyen múltú államhoz hasonlóan Izrael kapcsán is figyelemre méltó, hogy a védelmi és biztonsági szféra háttere, szellemi bázisa a szakmai-tudományos képességek terén nem csak az alkalmazott kutatásokra támaszkodik, hanem adott témák tekintetében komolyan épít az elméleti kutatásokra, a változó környezet prognosztikus és proaktív elemzésére. Úgy is mondhatnánk, hogy hasonlóan a már említett többi transzatlanti államhoz, Izraelben is egyértelmű, hogy a hatékony, korszerű, társadalmi, politikai, gazdasági és klasszikusan védelmi és biztonsági szempontból is jól működő képességek feltétele, hogy azok működtetése és fejlesztése ne csak a napi feladatokra, kihívásokra és a már megtapasztalt dolgokra reflektáljon, hanem a környezet változásait próbálja úgy elemezni, hogy a fejlesztésekkel proaktív reagálásra és megelőzésre is lehetőség legyen új jelenségek kapcsán, törekedve az elméleti tudomány és a szociotechnika/operációkutatás megfelelő egyensúlyának alkalmazására.¹¹⁵

¹¹⁵ A téma kapcsán lásd: SZIGETI Péter: *A kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumai*. In: Jog Állam Politika 2013/1. szám, 39-70. o.; SZIGETI Péter: *Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás*. In: SZIGETI Péter (szerk.): *A valóság vonzásában*. Győr, Széchenyi István Főiskola, 2001, 283–306. o.; FARKAS Ádám i.m. (2021).

2.2.4. *A megerősödő Kelet*

A hidegháború lezárulását – vagy egy esetleges ukrán-orosz eszkaláció és erős Nyugati fellépés esetén: a hidegháború felfüggesztését – követő nyugati és különösen amerikai dominanciába vetett hit¹¹⁶ után alig egy évtizeddel már egyértelművé vált, hogy a keleti hatalmakkal a bipoláris hatalmi rend nyomán formálódó geopolitikai környezetben jelentős súllyal kell számolni. E tekintetben egyes elemzők már korábban is jelezték, hogy sem Oroszország hatalmi térből való tartós kiszorulásával nem célszerű számolni annak kulturális, földrajzi, erőforrásbeli sajátosságai miatt, de arra is felhívták a figyelmet, hogy a gyarmatosítás időszakától hányattatott sorsú, de kultúrájában kimagasló értékekkel és ez által megújulási képességgel bíró Kínára is fokozott figyelmet érdemes fordítani.

Ez a felismerés aztán az ezredfordulóra és azt követően kezdett igazán felerősödni, de magán hordozva azt a politikai-kulturális determinációt, ami az adott elemzők Nyugat, illetve Amerika-központú világképpel kapcsolatos viszonyulásából következett. Ennek megfelelően egyes elemzők ellenségesen, kritikusan szemlélték a felemelkedő hatalmak kérdését, mások Amerika szükségképpen – egyes esetekben megérdemelt – hatalmi visszaszorulását, hanyatlását vízionálták.

Összességében azonban az mondható, hogy az Eurázsia-gondolat megjelenéséig/megújulásáig a keleti szereplőkről alkotott kép mindig elrugaszkodott az értéksemleges szemléletű elemzéstől, mivel így vagy úgy, de a kérdést a nyugati gondolkodásmód keretei között kívánta megvilágítani. Ahogy azonban egy adott jelenséget nem lehet annak sajátosságai, törvényszerűségei nélkül megérteni és elemezni, úgy a Kelet-kérdést sem lehet a nyugati kulturális és szemléleti aspektusból megfelelően értékelni és magyarázni, mivel ez a fajta látásmód nem magát a vizsgálat tárgyát, sajátosságait, lehetőségeit, kibontakozási irányait elemzi, hanem ennek „csak” azon szeleteit, melyek közvetlen hatásait véljük felfedezni saját

¹¹⁶ Példaként lásd: Zbigniew BRZEZINSKI: *A nagy sakktabla*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.; Francis FUKUYAMA: i.m. (2014); Robert KAGAN: *Édenkert és hatalom*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2007.; Robert KAGAN: i.m. (2015).

pozícióinkra nézve. Leegyszerűsítve: a nyugati normák és gondolkodásmód szerint elemezni nem nyugati entitásokat, szükségképpen hibás vagy legalábbis hiányos következtetésekre vezet.

Ez a fajta tárgyidegen elemzési és értékelési módszer persze a Nyugattal gazdasági és geopolitikai értelemben versengő, saját regionális, de ezáltal globális pozícióikat is megerősíteni kívánó hatalmak törekvéseit nagyban támogatta, hiszen mozgásuk megértését, törekvéseik azonosítását késleltették, beleértve ebbe annak felismerését is, hogy ezek a szereplők a globális kapitalizmus kölcsönhatásain alapuló anyagi jellegű korlátozások keretein geopolitikai érdekből akkor is hajlamosak túllépni, ha annak akár komoly anyagi ára is lehet rövid távon. A Keletet jellemző történelmi távlatok és birodalmi hagyományok ugyanis hosszú távú megtérülésben és hatalmi stabilitásban gondolkodnak elsődlegesen, amihez a kapitalizmus egy éppen aktuális és fontos komplex környezeti dimenzió vagy történelmi díszlet, de nem elsődleges narratíva és törvényszerűség.

A Kelet ilyen jellegű meg nem értése vagy félreértése azonban a hatalmi és gazdasági dimenzió mellett egyértelműen visszahat a védelmi és biztonsági dimenzióra is, hiszen a Nyugat államai saját maguk, illetve érdekeik védelmét és érvényesítését a jogállamiságból adódóan szabályozott keretek között, meghatározott intézményi és működési rendben valósítják meg. Ebből az is következik, hogy a védelem és biztonság rendszerei csak akkor tudnak legitim és hatékony reakciót kifejteni az egyes kihívások és fenyegetések kapcsán, ha arra szabályozási felhatalmazással és megfelelő intézményi és működési kerettel bírnak. A keleti stratégiai és taktikai sémák előzetes azonosításának hiánya, illetve nyugati szempontok szerinti elemzése ezért egyértelmű hátránnyá válhat, hiszen a régi-új fenyegetések szabályozási adaptációját késleltetve nehéz helyzetbe hozta, hozza a transzatlanti térség államait, hiszen azok a fellépések, amelyek Keleten társadalmi-kulturális szempontból elfogadottak, azok egy része a nyugati társadalmi-politikai érába nehezen transzformálhatók, különösen akkor, ha nem megfelelően elemzettek és megértettek. Másik oldalról a szabályozás és a transzatlanti térség államainak jogállami garanciái, de korszerűségében lemaradó szabályozása

együtt új jelentőséget adott a védelmi-biztonsági szabályozásnak, hiszen annak kihasználását az információs korszakban stratégiai eszközzé lehetett tenni. Ezt a jelenséget az 1.5. címben már említett lawfare, majd újabban a legal vulnerability és a legal resilience témakörei kapcsán kezdtük azonosítani, illetve hangzatos fogalmakként ismételtetni, de elfogadott szemléletmódbeli elemként való meghonosításuktól még messze vagyunk.

A védelmi-biztonsági szabályozás és kormányzás szempontjából tehát a Keletnek komoly jelentősége van, de az elemzésben végre el kell jutnunk addig, hogy a globális hatalmi-gazdasági arénában versengő feleket ne saját nézőpontunk, hanem az ő sajátosságaik és kultúrájuk szerint elemezzük, túllépve a nyugati felsőbbrendűség és dominancia képzetain, egyúttal pedig szembe nézve saját hiányosságainkkal, mulasztásainkkal is. Ez megítélésem szerint már a jelenlegi hatalmi versengés miatt is kényszerűségként nehezedik a transzatlanti térségre, azonban egy esetleges orosz-ukrán háborút követően már könnyen biztonsági spirállá is alakulhat.

2.2.4.1. A kemény vonalas orosz út

Oroszország tekintetében egyértelműnek mutatkozik, hogy mind a történelmi távlatok, mind pedig az elmúlt évek tekintetében a hagyományos hatalmi eszközök dominanciáját helyezzük előtérbe,¹¹⁷ ami azonban nem jelenthet kizárólagosságot, hiszen a konfliktusos és ebből adódóan kemény eszközöket Oroszország is a komplex biztonság, illetve a különféle érdekérvényesítési dimenziók metszésében alkalmazta és alkalmazza. Ennek mélyebb elemzése nélkül elég csak arra rávilágítani, hogy a politikai-gazdasági-társadalmi komponensek hatalmi célú kiaknázása nem újszerű, nem hibrid scenárió az orosz eszköztárban, hiszen azt már a cári diplomácia és gazdaságpolitika épp úgy használta, mint a szovjet

¹¹⁷ A téma kapcsán lásd: GECSE Géza: *Bizáncról Bizáncig*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2007.; FONT Márta – SASHALMI Endre: *Állam, hatalom, ideológia – Tanulmányok az orosz történelem sajátosságairól*. Budapest, Pannonica kiadó, 2007.; SZVÁK Gyula: *Oroszország helye Európában*. Budapest, Pannonica kiadó, 2006.

hatalom az ideológiai légiosok képzésével és a forradalom exportjával. Ami korunkban az újdonság az a megváltozott – globális kapitalista – gazdasági környezethez jobban alkalmazkodó, a szürke és fekete gazdasági és cselekvési opciók rendszerszerű alkalmazására jobban építő, illetve a technológiai innovációra is nagyban fektető fellépési rendszer,¹¹⁸ ami azonban fenntartja annak lehetőségét, hogy a világ számára váratlan módon akár katonai lépésekkel is átalakítsa a biztonsági környezetet.

Az az alapvetés és Oroszország által stratégiai és diplomáciai szinten is felvállalt és erősített kép, miszerint Oroszország a kemény hatalmi eszközök, végső esetben a katonai erő bevetését is adekvát megoldásnak tekinti érdekei védelme és érvényesítése terén,¹¹⁹ már önmagában is komoly kihívás a védelmi-biztonsági szabályozás és kormányzás szempontjából, különösen, ha az az ukrajnai helyzet eskalációjával háború formájában meg is valósul a közeljövőben. A NATO léte és különféle szerepvállalásai ellenére ugyanis a transzatlanti térség legtöbb állama az elmúlt fél évszázadban és különösen az elmúlt három évtizedben önmaga hagyományos és ezen belül különösen a kemény hatalmi konfliktusokra való felkészülése helyett az amerikai védőernyőre és a kölcsönös

¹¹⁸ A téma kapcsán lásd: Alexander SERGUNIN – Leonid KARABESHKIN: *Understanding Russia's Soft Power Strategy*. In: Politics 2015. Vol. 35., 347-363. o.; Mark GELOTTI: *Putin's Hydra: Inside Russia's Intelligence Services*. London, European Council on Foreign Relations, 2016.; Mark GALEOTTI: *Active Measures: Russia's Covert Geopolitical Operations* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/active-measures-russias-covert-geopolitical-operations-0>); Mark GALEOTTI: *Russian Political War. Moving Beyond the Hybrid*. London, Routledge, 2019.; Mark GALEOTTI: *Crimintern. How the Kremlin uses Russia's criminal networks in Europe*. London, European Council on Foreign Relations, 2017.; Heather A. CONLEY – James MINA – Ruslan STEFANOV – Martin VLADIMIROV: *Kremlin Playbook. Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe*. Wahington, Center For Strategic & International Studies, 2016.; Heather A. CONLEY – Donatienne RUY – Ruslan STEFANOV – Martin VLADIMIROV: *The Kremlin Playbook 2. The Enablers*. Washington, Center For Strategic & International Studies, 2019.

¹¹⁹ Ennek értékelésére példaként lásd: Dave JOHNSON: *Review of Speech by General Gerasimov at the Russian Academy of Military Science*, Moscow, 2 March 2019. (Letöltve: 2021.09.15., <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=585>)

elrettentő képességek általi béke fennmaradására bázisozott. Ennek megfelelően a társadalmi-politikai biztonságtudat, a védelmi-biztonsági szabályozás és persze az ezzel összefüggő állami és társadalmi felkészültség is korlátozottan alkalmas arra, hogy egy ilyen kemény behatásra megfelelő választ adjon. Természetesen a NATO kollektív védelmi rendszere e tekintetben elrettentő erővel bír még a hatalmi térben, de látni kell azt is, hogy a kemény hatalmi fellépésnek Oroszország új módozatait találta meg, melyek sokáig a nemzetközi fegyveres konfliktusok szintje alatt marad és olyan destabilizációs hatásokra törekszik, melyeknek aztán a katonai tényező már az eskalációs hozadéka, nem kiváltó oka lesz. Meglátásom szerint ez az új orosz hibrid narratíva igazi lényege, amiben esetről-esetre változó sajátosság, hogy az erőszakos és ezért keményként felfogható behatás elsőként szélsőségesek mozgatásával, átfogó kibertámadással vagy esetleg válságövezetek eseményeinek felerősítésével és a kapcsolódó nemzetközi jogi és politikai status quo aláásásával/megkérdőjelezésével/öncélú értelmezésével valósul meg.

A kemény hatalmi tényezőkre épített elsődleges jellemzés mellett azonban a védelem és biztonság szervezése, szabályozása szempontjából célszerű néhány további jellemzőre is figyelmet fordítani Oroszország hatalomgyakorlási tradíciói terén. E körben kiemelendő, hogy bár a Nyugat felől nézve Oroszországot mindig egyfajta modernizációs megkésettséggel dívott jellemezni, azért más megvilágításban azt is látni kell, hogy Oroszország mindig saját utas módon vette át a nyugati mintákat és nem ritkán ezt hasznosította is saját belső, majd külső, idővel Európával szembeni hatalmi pozícióinak javítására is. Történelmi távlatokban nézve is igaz, hogy Oroszország a gazdaság, a tudomány, a kultúra, a diplomácia területeit egyaránt praktikusán alkalmazta saját érdekei érvényesítésére és ebbéli képességeit saját stabilitása érdekében törekedett kombinálni a kemény hatalmi eszközökkel, ha úgy tetszik a tiszta erővel. Ez a történelmi narratíva pedig úgy fest, ma is jelen van az orosz gyakorlatban mind a nyílt térben, mind pedig a szürke zónában. A különféle gazdasági törekvésekhez kapcsolódó politikai-hatalmi pozicionálás lehetősége az atomenergiával összefüggő beruházásoktól kezdve, az energia-politikán – egyesek szerint energia-fegyveren – és a sportba történő befektetéseken át egészen a

Kaspersky Lab jellegű vállalkozásokig újra meg újra felmerülő kérdések a nyilvánosan zajló kapitalista gazdasági cselekmények kapcsán. Ennél pedig már jóval erőteljesebb a geopolitikai összefüggés-keresésre való hajlandóság abban a szürke zónában, ahol Wagner csoport működésétől az orosz stratégiai kommunikáció paneleit továbbító szövevényes hálózatokon és társadalmi szerveződéseken, sportklubokon át az oroszbarát hangok kultúrában, tudományban való támogatásáig, illetve a nemzetközi jogi instrumentumok szándékosan eltérő értelmezéséig¹²⁰ terjedő perspektíva azonosítható. Ezen eszközök kombinált alkalmazása ugyanis jelentősen árnyalja a képet. Hova tovább nem zárható ki, hogy a kemény hatalmi eszközre és erőre építő retorika és az időnként megvalósuló különféle erőteljes lépések már inkább egy brand kellékei, mint pusztán nyers erővel történő beavatkozások, hiszen ezek a pillanatnyi sokk erejével a stratégiai térben egy jóval komplexebb háttérműködésről tudják elterelni a figyelmet.

Ha azonban így nézzük Oroszország kérdését és ehhez hozzákapcsoljuk azt a tényt, hogy az orosz gazdasági, külpolitikai jelenlét és hatóképesség rendkívül erős még ma is az Intermáriumban, akkor különösen a térségbe tartozó országok védelmi és biztonsági felkészültsége, szabályozása kapcsán egyszerre kell azonosítani azt a kihívást, ami a kölcsönösen előnyös és a szükségszerű együttműködések fenntartása mellett a lehető leghatékonyabban tudja biztosítani egy esetleges erőteljes beavatkozás kivédését, kártételeinek enyhítését. Ez a kérdés a fenti eszköztár miatt szükségessé teszi egyrészt, hogy a klasszikus védelmi és biztonsági funkciók szabályozása és kormányzati működtetése felkészült legyen a beavatkozásokra és képes legyen ellensúlyozó lépéseket tenni, még hozzá legitim és ki nem kezdhető felhatalmazások birtokában. Másrészt arra is rá kell irányítani a figyelmet, hogy a puha – illetve a nehezen besorolható illegális –

¹²⁰ Ukrajna esetében ezt jól példázta azoknak a normáknak a kijátszása, amelyek alapján a katonai műveleteket végrehajtó erők tevékenységét adott államnak betudhatóvá teszik, de hasonló példa volt az Ukrajna biztonságát szavatolni hivatott 1994-es Budapesti egyezmény ütköztetése az orosz ajkú kisebbség megvédelmének nemzetközi jogi alapjaival. Az utóbbi értelmezése kapcsán lásd: David S. YORS: *The Budapest Memorandum and Russia's intervention in Ukraine*. In: *International Affairs* Vol. 91. No. 3. 2015., 505-538. o.

eszközök komplex alkalmazására való történelmi nyitottság azt is szükségessé teszi, hogy a védelmi és biztonsági képességek és szemléletmód mindazon szektorokban összehangolt és koordinált módon kerüljön fejlesztésre, ahol esetlegesen feltételezhető egy jelentős behatás az orosz iskola alkalmazásával. E tekintetben az elmúlt évek merényletei, szabotázsakciói, a már említett Észtország elleni átfogó kibertámadás, a Grúzia elleni 2008-as fellépés majd 2019-es széles körű kibertámadás, a különféle befolyásolási műveletek és az élénkülő kémkedési tevékenységek a klasszikus védelmi és biztonsági funkciók kapcsán jelentkező párhuzamos cselekvési mintázatokba illenek, amelyeket azonban célszerű a gazdasági, társadalmi, diplomáciai, képzési és más törekvésekkel együtt szemlélni, kitekintve a nyilvános orosz kommunikációra, különösen a stratégiai dokumentumok¹²¹ üzeneteire is.

Ahogy azonban Ázsia, pontosabban Eurázsia keleti felének egésze tekintetében, úgy Oroszország viszonylatában is fontos kiemelni, hogy a hatalmi versengésben részükről várható lépésekre képességeink, politikai és kormányzási cselekvési terveink, valamint szabályozásunk tekintetében is akkor tudunk igazán felkészülni, ha törekszünk arra, hogy mélyebben és saját kulturális kereteikre figyelemmel próbáljuk megérteni az orosz döntéshozókat. A cselekvések megfelelő reagálását segítő megállapításokra ugyanis csak akkor juthatunk, ha Oroszország-konform elemzési mintákat alakítunk ki és elfogadjuk, hogy sok tekintetben gondolkodásuk és cselekvésük is eltér a transzatlanti modellektől, amihez valamiképp – a védekezés szintjén legalább – alkalmazkodni kell. Ez az alkalmazkodás pedig csak akkor történhet meg értékeink megóvásával együttesen, ha mélyebben próbáljuk megérteni a kihívót és a szabályozás, illetve a kormányzás dimenzióra transzformálni a tapasztalatokat és megállapításokat. Ezt a képet

¹²¹ Elizabeth BUCHANAN: *Russia's 2021 National Security Strategy: Cool Change Forecasted for the Polar Regions* (letöltve: 2021.07.30., <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russias-2021-national-security-strategy-cool-change-forecasted-polar-regions>); Julian COOPER: *Russia's updated National Security Strategy* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=704>); Dimitri TRENIN: *Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era* (letöltve: 2021.07.30., <https://carnegie.ru/commentary/84893>).

pedig jelentősen árnyalja az a feltevés, hogy Oroszország számos szempontból épített a kapitalizmusban rejlő gazdasági függőségekre, amelyet szintén az elemzés tárgyává kell tenni, különösen akkor, ha a jövőben erősödik a Peking-Moszkva tengelyen tapasztalható kölcsönös megértés és támogatás a Nyugat lépéseivel szemben.

2.2.4.2. Az okos hatalom kínai modellje

A klasszikusan birodalmi szemléletű és eszköztárú keleti hatalomtechnikák közül a másik nagy iskolát értelemszerűen Kína képviseli.¹²² Ennek az irányzatnak a leírására a címben használt „okos” jelző nem a klasszikus, hanem az okostelefon, okosotthon és más hasonló újszerű kifejezések körében is megjelenő „smart” kifejezéshez párosítható tartalmat jelöli.

Elsődlegesen azt mondhatjuk, hogy ha Kína modelljét a saját védelmi-biztonsági fejlesztési és megerősítési törekvéseink irányából szemléljük, akkor a látkép talán pont az ellentéte az oroszoknak. A kortárs Kína alapvetően és döntően nem a kemény hatalmi tényezőkre építi arculatát – belső ügyeit leszámítva –, de különösen regionális érdekeinek és saját stabilitásának érvényesítése, illetve kemény hatalmi körbe tartozó erőinek fejlesztése terén annak súlyát is folyamatosan növeli. A kínai modell bázisa a gazdasági és az amögött meghúzódó kulturális, tudományos és diplomáciai vonalak együttes és hatékony alkalmazása, méghozzá kontinenseken átívelő módon, nem ritkán a különféle szürke megoldásokkal – például katonai és biztonsági magánvállalatok alkalmazásával – kombinálva.

E tekintetben az látható, hogy Kína globális jelenléte a különféle nem kemény hatalmi körhöz kapcsolódó intézményekben, cselekményekben egyértelműen stratégiai távlatban és geopolitikai céllal történik. E tekintetben tehát hasonlítható az orosz

¹²² A téma transzatlanti megközelítése kapcsán példaként lásd: Henry KISSINGER: *Kínáról*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.; Odd Arne WESTAD: *Nyughatatlan birodalom*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2020.; Francis FUKUYAMA i.m. (2012); INOTAI András – JUHÁSZ Ottó: *A változó Kína*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.; INOTAI András – JUHÁSZ Ottó: *Kína és a válság*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

iskolához. További hasonlósággént felvethető az is, hogy Kína természetes szövetségesként tekint azokra, akik a transzatlanti jólét és gazdasági dominancia – különösen pedig az annak alapot adó korábbi imperializmus – kárvallottjai. Ide sorolható például Irán, de bizonyos keretek között Oroszország is. Talán e körben is mondhatjuk azt, hogy van hasonlóság az orosz úttal, akárcsak a történelmi múltra, a tradíciókra építkezés terén, kiemelve azonban, hogy ez nem valamiféle szentimentális múltba révedésként fogható fel akár az új Selyem út, illetőleg a stratégiai keretet adó egy övezet egy út koncepció terén,¹²³ hanem egy már a múltban is komoly stratégiai megfontolásokra épített irány modern eszközökkel való megújításaként és megerősítéséként.

Amiben azonban a kínai modell jelentősen eltér az orosztól a kemény hatalmi tényezők másodlagosságán túl, az a gazdaságtudományos képességek alkalmazása és a távolságtartás a politikai modell-versenytől vagy -exporttól. Ezt Robert D. a következőképp foglalta össze: „Kína rendkívül sajátos birodalmi gondolkodásmódot képvisel. Mivel több ezer éven át, számos dinasztia uralma alatt hatalmas birodalomként létezett, Kína egyszerűen adottnak veszi saját felsőbbbségét, következésképpen sohasem törekedett arra, hogy megpróbálja befolyásolni más országok maguk választotta kormányzati rendszerét. (Ez lényeges különbséget jelent az Egyesült Államok demokratikus univerzalizmusával szemben, amely mindmáig arra törekszik, hogy saját kormányzati elveit mintegy vallásos áhítattal kövessék világszerte.) Kína sajátos birodalmi hagyománya lehetővé teszi számára, hogy képes legyen a büntudat

¹²³ A téma kapcsán lásd: Nazirul Islam SARKER – Altab HOSSIN – Yiaohua YIN – Kamruzzaman SARKAR: *One Belt One Road Initiative of China: Implication for Future of Global Development*. In: *Modern Economy* 2018/9., 623-638. o.; Ivan DIAZ C.: *One Belt & One Road: Between Cooperation and Geopolitics in the Silk Road*. In: *Contacto Global* 2015. Vol. 6. 18-25. o.; ILYASH György: *Az Eurázsiai Gazdasági Unió és az Övezet és Út Kezdeményezés kölcsönhatásai Közép-Ázsiában*. Budapest, KKI Elemzések E-2020/43. (letöltve: 2021.07.30., https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/43_KKI-elemzes_EGU-BRI_Ilyash_20200504.pdf); ENGELBERTH István – SÁGI Judit: *Az Új selyemút kezdeményezés szerepe, céljai*. In: *Külügyi Szemle* 2017. ősz, 85-104. o.; MÁTÉS Tamás: *Az „Egy Övezet – Egy Út” kínai stratégia történelmi háttere, geopolitikai tartalma és jelentősége Közép-Európa, valamint Magyarország számára*. In: *Hadtudományi Szemle* 2017/4. szám, 566-582. o.;

legcsekélyebb jele nélkül egészen különböző jellegű rendszereket is kezelni, legyenek azok jók vagy elvetemültek.”¹²⁴ Kína tehát egyértelműen épít arra, hogy a globális kapitalizmus rendszerén belül a transzatlanti térség sem egységes, a centrum és félperiféria országok közti gazdasági érdek-különbségekben Kína lehetőségeket talál, de mindezt úgy használja ki, hogy nem kívánja politikai, társadalmi, világnézeti berendezkedését exportálni vagy másra erőltetni, hiszen ez történelmileg visszás volna részéről. Másrészt ez a magatartás Kína megbízható kapitalista játékos képét is erősíti, ha figyelembe vesszük, hogy a világrendszer-elmélet képviselői szerint a kapitalista világgazdasági rendszer egyik fő jellemzője, hogy nem rendelkezik egységes politikai szisztémával, ezért nem vált világbirodalommal. Kína törekvésének bázispontja tehát a direkt és erőteljes politikai beavatkozás nélkül olyan befektetésekkel operálni, amelyek hosszú távon hasznosak lehetnek a különféle – jellemzően félperiférián lévő, vagy centrum szerepükben visszaesni látszó – országoknak, miközben értelemszerűen Kína számára stratégiai előnyöket biztosítanak és – akarva-akaratlanul – kapukat nyitnak. Ennek a fajta gazdasági jelentőségnek a másik színtere a globális kapitalizmusban elért súlyponti szerep, amely révén Kína bárminemű gazdasági-hatalmi visszaesése vagy hanyatlása egyértelműen globális válsaggal fenyegetne. Elég e körben csak a COVID-19 járvány kapcsán előálló globális ellátási és utánpótlási problémákra felhívni a figyelmet, ami megmutatta Kína beszállítói szerepének valódi súlyát és jelentőségét. Értelemszerűen ez a pozíció idővel tudatosan is használhatóvá válik geopolitikai lépések megtételére, persze kockázatok mellett. Másik oldalról a gazdaságtudományos dimenzió kulcs szerephez juttatása a kínai vállalatok állami célú használata¹²⁵ mellett abban is jelentős kihívást hoz, hogy

¹²⁴ Robert D. KAPLAN i.m. (2018) 32. o.

¹²⁵ A téma kapcsán lásd: Ling CHEN: *A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása Kína üzleti világára*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2019.; Yukong HUANG: *A Kína-talány megfejtése. Miért nem helytálló a konvencionális gazdasági bölcsesség?* Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.; Joshua NELSON: *China releases five-year blueprint calling for strengthened control of key economic sectors* (letöltve: 2021.08.15., <https://www.jurist.org/news/2021/08/china-releases-five-year-blueprint-calling-for-strengthened-control-of-key-economic-sectors/>).

Kína korszerű – különösen szórakoztató elektronikai, informatikai és telekommunikációs – termékei lehetőséget teremtenek Kína számára a hírszerzés új dimenziójának megnyitására, amit a mesterséges intelligencia soha nem látott szintre juttathat néhány éven, legfeljebb évtizeden belül. A Nyugat és Kína közti, legutóbb az 5G technológiára fókuszáló feszültségek mögött tehát nem csak gazdasági érdekek versengése, hanem komoly információs kitettség is áll, kiegészítve természetesen a tudományos együttműködésekben rejlő ipari és állami hírszerzési lehetőségek kínai kiaknázásának potenciális veszélyével.

Ez a fajta okos hatalomtechnika, mely szellemében valóban épít Kína a tradícióira és a civilizációs sajátosságaira, egyértelműen komoly kihívást jelent a transzatlanti térség biztonságfelfogására, biztonságsszemléletére, illetve védelmi-biztonság szabály- és intézményrendszerére. Különösen igaz ez akkor, ha ennek értelmezését együtt próbáljuk szemlélni a klasszikus hatalmi versengés egyre ismerősebben csengő kínai irányával: a korlátok nélküli hadviselés teóriájával.¹²⁶ Egyik oldalról ugyanis a gazdasági együttműködésben rejlő politikai-társadalmi előnyök és a termelőkapacitásnak való kitettség miatt megkerülhetetlenül szükséges a kooperáció, másik oldalról azonban mérlegelni kell, hogy a potenciális veszélyek a működésben miként eszközölhetők ki. Emellett a szabályozás terén külön kihívást jelent, hogy az okos hatalomgyakorlás számos – különösen technológiai és gazdasági metszésben lévő – módszerével szemben csak azok a szereplők tudják felvértetni magukat a transzatlanti térségben, akik a kapcsolódó biztonsági érdekeket és gondolkodást megfelelően be tudják építeni az adott szakterületek gazdasági szereplőinek tudatába, azok hatósági ellenőrzésébe és állami szabályozásába is,

¹²⁶ A téma kapcsán lásd: Qiao LIANG – Wang XIANGSUI: *Unrestricted Warfare*. Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.; M. R. PERREAULT: *Unrestricted Warfare in Chinese and Iranian Foreign Policies: Is the Phoenix Walking into the Red Dragon's Footsteps?* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.cfc.forces.gc.ca/259/290/318/305/perreault.pdf>); Toshi YOSHIHARA: *Chinese Information Warfare: A Phantom Menace or Emerging Threat?* Carlisle, US Army War Colleges, 2001.; BARTÓK András: "Korlátok nélküli hadviselés" – Egy kínai nézőpont a 21. század hatalmi versengéséről. In: Hadtudományi Szemle 2018/3. szám, 338-346. o.

de anélkül, hogy ezzel eltúlzott/megalapozatlan reakciót mutatnának és egyértelmű gazdasági válaszlépéseket vagy kockázatokat alapoznának meg.

Persze adódhat a kérdés a hogyanra, hiszen Kína hatalmi és gazdasági potenciálja jelentős és ma már csak kevés szereplővel mérhető össze, vagyis az esetleges beavatkozásaival szembeni fellépés eleve egyensúly nélküli képletet mutat a legtöbb nemzetállamnak. Erre egyik oldalról szövetségi rendszereink megerősítése a válasz, másik oldalról azonban annak a tudatnak az elmélyítése, hogy nem szemben állni kell Kínával, hanem törekedni egy olyan együttélésre, melyet az esetleges okos hatalmi beavatkozásokra való felkészültség jellemez. Ehhez pedig szükségeszerű a kínai gondolkodás jobb megismerése és a nyugat-központú gondolkodásmóddal való elemzés levetkőzése. Ez a fajta megértő elemzés ugyanis megvilágíthatja azokat a pontokat, ahol saját védelmi-biztonsági képességünket és szemléletünket erősíthetjük. Emellett pedig látni kell, hogy a kínai modell gazdasági súlyozottsága azt is jelenti, hogy Kína a transzatlanti normákat elsődlegesen gazdasági törekvéseivel összefüggésben fogja betartani, hiszen ez a gazdasági kapcsolatokhoz szükséges bizalom előfeltétele, de az ettől eltérő dimenziókban csak akkor és annyiban kell alkalmazkodnia az Nyugat által egyetemesnek hitt normákhoz, ahol és amennyiben azt érdekei megkívánják. Ebből adódóan tehát fel kell készülnünk arra, hogy akár a hírszerzés, akár a regionális konfliktusok, akár a különféle afrikai, közel-keleti törekvések tekintetében Kína el fog térni az általunk bevettként kezelt megoldásoktól és lehetőségeinket ehhez alkalmazkodó módon kell formálni, fejleszteni. Ehhez jelen kötet megírásakor példát is szolgáltat az afganisztáni tálib hatalomátvétel és Kína pozíciója, cselekvése az események kapcsán, de az orosz-ukrán konfliktus fokozódása kapcsán mutatott kiváráó magatartása is, amely akár egy orosz-kínai együttműködés előkészülete is lehet a nemzetközi térben.

Minderre nem kell és nem lehet valamiféle végletes ellenségeskedésként, démonizálásként tekinteni, hanem ésszerű mértékletességgel és belátóképességgel kell tudomásul venni, hogy a transzatlanti térség nem kizárólag nemes eszmékkal és jótékony módszerekkel felépített fél évezredes dominanciájának a helyét úgy

fest egy több pólusú és eltérő kultúrák által meghatározott rend veszi át, vagyis a transzatlanti térségnek is alkalmazkodnia kell. Ebből adódóan a védelmi és biztonsági szabályozás és kormányzás terén akkor őrizhetjük meg transzatlanti értékeinket és különösen jogállami működésünket, ha szabályainkat és eljárásainak a versengő felek és a változó környezet kihívásaihoz alkalmazkodó módon fejlesztjük tovább. Ennek pedig előfeltétele a felek és a környezet önmagában való megértésének erősítése.

2.2.4.3. Egy alkalmazkodó sajátutas: Szingapúr

A keleti trendek tekintetében álláspontom szerint védelmi-biztonsági szempontból is érdemes kitekinteni Szingapúrra, mely miniállam létére tekintélyes és jól szabályozott védelmi-biztonsági rendszert tart fenn, amelynek előnyei visszahatnak gazdasági sikereire és állami működésének stabilitására is. Másik oldalról Szingapúr fontossága abban is megragadható, hogy míg a vázlatosan áttekintett két keleti hatalmi szereplő kapcsán egyértelműnek látszott, hogy annyiban építenek a transzatlanti szabályokra, amennyiben az érvényesülésükhöz a legszükségesebb, Szingapúr kapcsán – a politikai rendszert érő kritikák ellenére is – kiemelhető, hogy az széleskörűen alkalmazkodott a globális kapitalizmussal közvetített transzatlanti megoldásokhoz és szabályrendszerekhez, amely befektetése sok szempontból meg is térült.

Szingapúr kapcsán a sikeres államkapitalizmus, a tekintélyelvű állam és a gazdasági fejlődési minta jellemzők együtt érvényesülnek,¹²⁷ amit jól tükröz az is, hogy Szingapúrnak

¹²⁷ A téma kapcsán lásd: Li Kuan JU: *A harmadik világból az elsőbe*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.; MAGASHÁZI Anikó: *Esettanulmányok az állami és nem állami szereplők kooperatív és konfrontatív viszonyáról: Szingapúr és Chile*. In: *Külügyi Szemle* 2015. tél, 3-21. o.; VÖLGYI Katalin: *A sikeres államkapitalizmus példája – Szingapúr*. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet, 2015.; FIKÓ László: *A fejlesztő állam fennmaradása a globalizációban: Dél-Korea és Szingapúr tapasztalatai*. In: *Külgazdaság*, 2015/november-december, 79-99. o.; CSÁKI György (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2009.

világviszonylatban is jelentős pénzügyi és devizaközponti, továbbá logisztikai szerepe van, ami mellett kaszinói és ipari teljesítményei is kimagaslók a glóbusz egésze felől nézve is. Hasonlóan erőteljes visszajelzés lehet az is, hogy Szingapúr az EU egyik – egyes vizsgálati módszerek szerint a – legnagyobb kereskedelmi és beruházási partnere az ASEAN országok közül, miközben csak 1965 óta független állam, azt megelőzően a brit gyarmatbirodalom lassú leépülésének részese, rövid ideig pedig a maláj államszövetség része volt.

Megelőlegezve a különféle elemzések megállapításait, egyértelművé tehetjük, hogy Szingapúr a korábbi gyarmati előnyeit megfelelően kiaknázva sikerrel alkalmazkodott a globális kapitalizmus transzatlanti követelményeihez és ezzel a különféle partnerekben rendkívül erős bizalmat épített ki, mely aztán a gazdasági fejlődésben egyértelműen visszatükröződött. Adódhat persze a kérdés, hogy hol jön a képbe a védelmi-biztonság dimenzió?

Nos, egyik oldalról Szingapúr kapcsán az állami szervezetrendszer, illetve a civil – ezen belül különösen a gazdasági – és az állami szférák közti kooperáció jelentős erőfeszítéseket tesz az állammal szembeni bizalmat aláásó cselekmények megelőzésére és megzabolázására, ideértve a korrupciót, a bűnözést, az ellenérdekelt tevékenységeket is. Ez láthatóan sikerre is vezetett mind a nemzetközi bizalom, mind pedig az intézményrendszer stabilitása szempontjából. Másik oldalról Szingapúr mérete és gazdasági szerepének domináns jellege ellenére nem feledkezett meg az önvédelem fontosságáról. Ezt jól tükrözi egyrésről a hadköteleesség fenntartása, a miniállamhoz mérten jelentős, mintegy százezer fős és jól felszerelt aktív haderő léte és képességeinek komplex alkalmazása belbiztonsági célokra is, másrésről pedig a hírszerző és elhárító szolgálatok, illetve az állam felügyeleti szerepének hatósági súlyozottsága is.

Ehhez a korszerű és intenzívnek tekinthető védelmi és biztonsági intézmény- és képességrendszerhez Szingapúrban a transzatlanti standardokhoz közelítő szabályozási háttér kapcsolódik. E körben említésre méltó, hogy a szabályozás a stabilitásra törekszik, egyes törvények még a maláj időszakra nyúlnak vissza és a szükséges korrekciókkal funkcionálnak. Kifejezetten védelmi és biztonsági szempontból arra is érdemes

felhívni a figyelmet, hogy Szingapúrban jellemző a tematikusan záródó, ezáltal alkalmazást – és transzparenciát is – segítő szabályozás, amire példa lehet a fegyveres erőkről szóló törvény,¹²⁸ a belbiztonsági törvény,¹²⁹ a polgári védelmi törvény¹³⁰ vagy a legújabb technológiai kihívások kapcsán a kiberbiztonsági törvény.¹³¹ Ezek sajátosságai mellett fontos arra is figyelmet fordítani, hogy a különféle újszerű módosításokkal és az újabb törvényekkel Szingapúr védelmi és biztonsági szabályozása milyen mértékben erősíti a megelőzést és a proaktív szemléletet, illetve milyen mértékben kapcsolja össze gazdasági érdekeit az állam által garantált védelemből táplálkozó biztonsággal. Utóbbira a hivatali titkokról szóló törvény¹³² is jó példát adhat.

Mindezek alapján a szingapúri modell a védelmi-biztonsági szabályozás és kormányzás kontextusában azért érdemelne mélyebb elemzést, mert jól tükrözi, hogy

- az állam hatékony, korszerű, jól szabályozott védelmi-biztonsági rendszere az állammal szembeni belső (társadalmi) és külső (gazdasági és diplomáciai) bizalom szempontjából nézve alapvető fontosságú;
- a megfelelő védelmi képességek egy kis állam számára is kiemelkedő fontosságúak, mivel az azok biztosítani tudják a többi érvényesülési terület számára szükséges megfelelő alapfeltételek megkerülhetetlen szegmensét;
- a társadalmi-gazdasági működést meghatározó technológiai innováció a biztonságot fenyegető egyéni, csoportos és állami kihívások körében és újabb és újabb fenyegetéseket alapozhat meg, melyek megelőzése és kezelése csak

¹²⁸ *Singapore Armed Forces Act 7 of 1972* (letöltve: 2021.07.30., <https://sso.agc.gov.sg/Act/SAFA1972>).

¹²⁹ *Internal Security Act 18 of 1960* (letöltve: 2021.07.30., <https://sso.agc.gov.sg/Act/ISA1960>).

¹³⁰ *Civil Defence Act 29 of 1986* (letöltve: 2021.07.30., <https://sso.agc.gov.sg/Act/CDA1986>).

¹³¹ *Cybersecurity Act 9 of 2018* (letöltve: 2021.07.30., <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/9-2018/>).

¹³² *Official Secrets Act 25 of 1935* (letöltve: 2021.07.30., <https://sso.agc.gov.sg/Act/OSA1935>).

- megfelelő képességekkel szavatolható a társadalmi-gazdasági működés biztos megalapozása érdekében,
- egy gazdasági fejlesztésre orientálódó kis állam sem feledkezhet meg a védelem és biztonság fontosságáról a történelmi tapasztalatok és a földrajzi környezet sajátosságainak viszonylatában, valamint
 - egy távol-keleti állam gondolkodása a védelem és biztonság terén nem is áll olyan távol egyes transzatlanti modellektől, mint azt hagyományosan gondolnánk, hiszen az előzőekben leírtakon túl Szingapúr is alkalmazza a korunkhoz igazodó totális védelem koncepciót a katonai, polgári, gazdasági, társadalmi, digitális és pszichológiai védelem összehangolt keretként,¹³³ valamint a Five Power Defence Arrangements¹³⁴ keretei között egyértelmű védelmi-biztonsági harmonizációra törekszik.

Az előzőekben leírtakat együtt szemlélve úgy vélem, hogy a védelmi és biztonsági szabályozás, képességfejlesztés és kormányzás szempontjából kiemelkedő fontosságú, hogy helyén kezeljük egyrésről az Eurázsia-gondolatot és annak hozadékait, másrésről hazánk viszonylatában az Intermárium-teória jelentőségét és hatásait, harmadrésről pedig a különféle nyugati és keleti törekvések, hatalomgyakorlási modellek tekintetében adaptálandó megoldásokat.

Ehhez elsődlegesen a Kelet-Nyugat, Európa-Ázsia tengely tekintetében van szükség szemléletváltásra, illetve gondolkodásmódunk kapcsán arra nézve, hogy a transzatlanti

¹³³ SCDF: *What is Total Defence* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.scdf.gov.sg/home/community-volunteers/community-preparedness/total-defence>).

¹³⁴ Lásd: Oxford Reference: *Five Power Defence Attangement (FPDA)* (letöltve: 2021.08.15., <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195517842.001.0001/acref-9780195517842-e-473>).

térségen kívüli szereplőket ne a transzatlanti sémák keretei között vagy azok ellenében, hanem saját valójukban, mint a biztonsági környezetet meghatározó, de sok tekintetben autonóm aktorokat elemezzük. Ennek jelentősége a védelmi-biztonsági szabályozás és kormányzás viszonylatában jóval nagyobb, mint az korábban gondoltuk, hiszen a jogállamiság értékeihez való ragaszkodás mezsgyéjén a védelmi-biztonsági rendszerünk csak akkor lehet korszerű és hatékony, ha megfelelően alkalmazkodik értékeink megtartásával ahhoz a környezethez, amelyre reagálnia kell akár reflexív akár proaktív intézkedésekkel.

Jelen kitekintés ehhez természetesen csak egy és felületes nézőpontot tudott megvillantani a konstruktív kritika és a problémaazonosítás céljával. Úgy hiszem azonban, hogy a különféle nemzetközi, külföldi minták és modellek mélyebb, ezen belül pedig védelmi-biztonsági szabályozás és kormányzási súlyú elemzése nélkül nem tudunk a biztonsági környezet által támasztott kérdésekre valóban 21. századi válaszokat adni.

Ahhoz, hogy a szükséges válaszokat meg tudjuk adni, egyrésztől nem kell félnünk kritikai kérdéseket feltenni és hiányosságokat, fejlesztési célokat és irányokat azonosítani, másrésztől nem kell óvakodnunk attól, hogy a hatalmi térben versengő felek kapcsán rávilágítsunk az eltérő kultúrák és ebből adódóan az eltérő normakövetési hajlandóságok rivalizálásának és a főleg gazdasági, illetve lassanként ökológiai értelemben is meglévő egymásrautaltság együttes érvényesülésére. Ez persze azzal jár, hogy nem a jól bevált Nyugat és a többiek, civilizáltak és barbárok szemléletet, vagy épp a démonizálás és saját oldalunkon a fenntartások nélküli felmagasztalás viselkedésmintáit követjük, hanem a tudománytól elvárható értéksemlegességi, hatékonysági, rendszerszerűségi kritériumok szerint elemezzünk. Ebből következhet olyan megállapítás, mely szerint egy modell saját célrendszerében ugyan hatékony, de a transzatlanti értékrendszerrel nem konform, vagyis a hatékony reagálás tekintetében a transzatlanti térségben változtatást igényel. Másik oldalról viszont következhet egy ilyenfajta elemzésből olyan megállapítás is, miszerint adott rivális magatartásnak ugyan nagy jelentőséget tulajdonítottunk – már-már misztifikáltuk azt –, s közben ráébredünk, hogy az inkább

fedő- vagy eszközcselekménye egy másabb cselekvési iránynak, ezért eltérő reakciót igényel, mint amiben eddig gondolkodtunk.

Abban azonban biztos vagyok, hogy mind a transzatlanti törekvések, mind pedig a hatalmi versengésben egyszer kihívóként, máskor saját utas együttműködőként jelentkező keleti modellek szükségessé teszik, hogy a védelem és biztonság hatékonyságának növelése érdekében szabályozási és szervezeti kereteinket széles spektrumban, a napi feladatokon túlmutatva, rendszerszinten és elvi kérdéseket is megnyitva gondoljuk át. Ennek az újragondolásnak pedig nem csak a jelenlegi, hanem a prognosztizálható távú jövő biztonsági környezetéhez mérten is hatékonyak kell lennie ahhoz, hogy versenyképesek lehessünk. Hatékony védelem és biztonság nélkül ugyanis csorbul az államba vetett társadalmi és gazdasági bizalom, erodálódik a biztonság érzete és valós szintje, ezek révén pedig elbizonytalanodik a társadalmi-gazdasági stabilitás és fejlődés lehetősége is. A védelem és biztonság tehát alapvető szükséglet, ami egyben hosszú távú befektetés is, de csak akkor, ha alkalmas annak a környezetnek a kezelésére, amelyben aktuálisan érvényesülnie kell.

3. FEJEZET

—

A VÉDELEMRŐL ÉS BIZTONSÁGRÓL VALÓ GONDOLKODÁS PERIFÉRIÁRA SODRÓDÁSA ÉS AZ ABBÓL KÖVETKEZŐ DEFICITJEINK

„A huszonegyedik század hírszerzése hosszú távú történelmi amnéziától szenved. A hidegháború kezdetén a történész Sherman Kent, az Egyesült Államok hírszerzési analízisének alapító atyja arról panaszkodott, hogy a hírszerzés az egyetlen szakma, amelynek nincs komoly szakirodalma: »Amíg ez a tudomány nem rendelkezik szakirodalommal, addig módszerei, szókincse, doktrínái, de még alapvető elmélete is ki van téve a veszélynek, hogy soha nem éri el a teljes értettség állapotát.« [...] A kiberhadviselés és a terroristák esetleges tömegpusztítófegyver-használatából származó fenyegetettségérzet drámaian új kihívásokkal szembesíti a huszonegyedik századi hírszerző közösségeket. Hogy ezeknek megfelelhessenek, olyan hatékonyan, amennyire csak lehetséges, szükségük lesz a hosszú távú perspektívára, amelyet gyakran elfelejtettek vagy ignoráltak. [...] »A történelem nem adja könnyen magát a PowerPoint-bemutatóknak és az executive summary-knek, amelyekre politikusaink egyre inkább hagyatkoznak... a történelem igazi megértéshez türelemre van szükség, amit nem könnyű kibékíteni a politika sürgetésével. Jó kiindulópont, ha a múltra a bölcsesség forrásaként tekintünk, nem pedig revelációként. »Csak a hosszú távú történelmi perspektíva menthet meg bennünket a saját kulturális analízisünk parochializmusától« - írja a korábbi cambridge-i történészprofesszor, Quentin Skinner. A stratégiai hírszerzési elemzés, ami nem vesz tudomást a hosszú távról, szükségképpen parochiális.»¹³⁵

Christopher Andrew

Christopher Andrew gondolatai bár a hírszerzés történetiségére, történelmi emlékezetére és történettudományi feldolgozottságára

¹³⁵ Christopher ANDREW: *Titkos világ. I. A hírszerzés története Mózesről az orgyilkosok aranykoráig*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2021, 13., 26. o.

fókuszálnak, úgy vélem, méltán terjeszthetők ki a védelemről és biztonságról való komplex gondolkodás történelmi előzményeinek egészére, illetve az e komplexitást adó különféle hivatások, funkciók történetiségének komplex vizsgálatára is. Ezt erősíti a védelemről és biztonságról való gondolkodás tekintetében, hogy az aktív és jelentős mértékben állami alapokon nyugvó védelmi és biztonsági rendszer fontosságának, komplex történetiségének és evolúciójának kérdése Magyarországon a rendszerváltozástól az elmúlt fél évtizedig nem állt sem az érdeklődés, sem a kutatási támogatottság középpontjában. Ez a megállapítás mind politikai, mind társadalmi értelemben megáll, ami azt is jelenti, hogy az állam védelmi és biztonsági funkcióira szánt erőforrások mértéke a rendszerváltozás és a 21. század eleje között folyamatosan csökkent. Ez a folyamat pedig felerősítette a védelmi és biztonsági funkciók, hivatásrendek közti versengést, aminek valljuk be – hasonlóan bármely más hivatásrendhez – azóta voltak elvi alapjai, amióta az állam védelmi képességei differenciálódni kezdtek. Ez a két tényező pedig együttesen eredményezte azt, hogy a védelem és biztonság kérdései a hazai gondolkodásban periférikussá váltak, különösen a szakmai, közéleti, tudományos diskurzus azon dimenzióiban, amelyek az állam és jog, illetve a rendezett társadalmi működés kérdéseire fókuszálnak.

A perifériára sodródás okaként

- a hidegháború végével – vagy felfüggesztésével – járó béke-illúzió európai trendjét;
- a totalitarizmus-tapasztalatot és a totalitárius diktatúrában a fegyveres testületek szerepét, mint ellenérzés forrását; valamint
- a költségvetési forrásoknak a kapitalista jóléti demokrácia kialakítására fókuszálását

lehet elsődlegesen megjelölni. Ezekhez azonban fontos hozzávenni azt is, hogy a rendszerváltással kialakuló politikai kultúrában valamiért ezek a tényezők oly módon elegyedtek, hogy az állam védelmi és biztonsági funkcióival és intézményeivel szembeni bizalom kiépítése lényegében elmaradt, vagy jelentős megkésetttségbe került. A rendszerváltozás ugyanis mind politikai, mind pedig jogi és államszervezési értelemben az állam védelmi és

biztonsági funkcióinak korlátozására helyezte a hangsúlyt, s ezen attitűdjét lényegében a rendszerváltozást követő első évek, sőt a délszláv válság, majd a NATO csatlakozás és a 9/11 után is, jószerevével 2015-ig fenntartotta.¹³⁶ A rendszerszintű változások lehetőségére pedig az Alaptörvény kilencedik módosításának védelmi és biztonsági rendelkezéseiig¹³⁷, illetve a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényig¹³⁸ kellett várni, kiemelve azt, hogy a hivatkozottak egy reform igazgatási és szabályozási dimenzióira fókuszálnak, ami mellett a szervezési, képességfejlesztési, illetve újszerű szemléleti változások kérdései még sok tekintetben nyitottak.

Az 1989-et követő negyed évszázad alatt az állami működést sok tekintetben meghatározó államigazgatási, jogtudományi, illetve államtudományi diszciplínák tekintetében is tapasztalható volt a védelmi és biztonsági funkciók fontosságának, mondjuk ki: megbecsültségének hanyatlása. Ez a tendencia az oktatás, különösen az alkotmányjogi, közigazgatásjogi, illetve büntetőjogi tematikák terén könnyen kimutatható. Ebből következően talán nem meglepő, hogy a kutatás terén szervezett, intézményesített kutatásokról a védelmi és biztonsági funkciók kapcsán alig-alig beszélhettünk, rendszerszerű megközelítésről pedig csak ágazati szinten, mivel a kutatói kör – a védelmi témakörök szakmai és társadalmi megítélése, illetve a védelmi szférában zajló fluktuáció miatt – jelentősen szűkült. Furcsa paradoxon ez, hiszen a demokratikus rendszerváltás és a jogállami átmenet épp hogy történelmi lehetőséget jelentett volna a védelmi és biztonsági funkciók jog- és államtudományi átvilágítására és rehabilitálására, ez által pedig demokratizálására, de ehelyett inkább azok háttérbe szorítása valósult meg. A védelmi és biztonsági funkciók jogi szabályozási, igazgatási, kormányzástani

¹³⁶ A téma kapcsán lásd: FARKAS Ádám: *Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához*. In: Vélemények a Katonai Jog Világából 2018/3. szám.

¹³⁷ Az Országgyűlés 2020. december 15-én fogadta el. A védelmi és biztonsági rendszer szempontjából kimagasló jelentőségű 2., 4-6., 9. és 11. cikkei 2023. július 1-jén lépnek hatályba.

¹³⁸ Az Országgyűlés 2021. június 15-én fogadta el és a hatálybalépést 2023. július 1-jében határozta meg.

kutatásai visszaszorultak a honvédelmi és rendészeti hivatásrendek, illetve a nemzetbiztonság jogi vonatkozásait kutatók körébe.

Ebből következőleg az állam védelmi és biztonsági funkcióinak állam- és jogrendszeri sajátosságaival néhány „civil” kutató¹³⁹ munkásságától eltekintve „csak” az egyes hivatásrendek berkein belül foglalkoztak. Ez a hivatásrendekre jellemző gondolkodásmód és szolgálati-egzisztenciális kötöttségek miatt egyik oldalról hátrányként is felfogható, hiszen értelemszerű, hogy a gyakorlati feladatot ellátó egyenruhás gondolkodók egyrésről

¹³⁹ Példaként lásd Murányi Zoltán, Patyi András, Torma András, Molnár Miklós, Fazekas János és Kelemen Roland munkásságát, különösen: TORMA András: *Honvédelmi igazgatás*. In: TORMA András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Virtuóz, 2004., 298-331. o.; TORMA András: *Honvédelmi igazgatás*. In: TORMA András (szerk.): *Közigazgatási jog Különös Rész*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998., 82-114. o.; PATYI András: *Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról)*. In: *Magyar Rendészet* 2020/3. szám, 194-214. o.; FARKAS Ádám – PATYI András: *A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018., 87-112. o.; PATYI András i.m. (2016); MURÁNYI Zoltán: *A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben*. In: JOÓ Rudolf – PATAKI G. Zsolt (szerk.): *A haderő demokratikus irányítása*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, 1998.; MURÁNYI Zoltán: *A katonai integrációs szervezetekhez való csatlakozási törekvések humánpolitikai és jogi vetületeinek kapcsolata*. In: *Humán Szemle* 1998/1. szám, 145-153. o.; MURÁNYI Zoltán: *Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében*. In: *Új Honvédségi Szemle* 1999/12. szám, 124-134. o.; KELEMEN Roland: *A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig)*. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.) i.m. (2020), 113-147. o.; KELEMEN Roland: *A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon*. In: FARKAS Ádám (szerk.) i.m. (2018), 59-86. o.; KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.; FAZEKAS János: *A honvédelmi igazgatás szervei*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019., 229-237. o.; FAZEKAS János – MOLNÁR Miklós: *Honvédelmi igazgatás*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011., 356-382. o.; MOLNÁR Miklós: *Honvédelmi igazgatás*. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2005., 124-136. o.

kutatásaikat járulékos, napi szolgálaton túli tevékenységként látják el, másik oldalról pedig tematikusan oly módon fókuszálják, hogy az negatíve ne hathasson vissza szolgálati tevékenységükre. Teke Andrásnak a következőkben a lineáris gondolkodásról e körben képviselt nézetei ezt egyértelműen kötöttségként, ha úgy tetszik békjóként határozzák meg. Fontos azonban arra is felhívni a figyelmet, hogy a néhány „civil” kutató és szintén korlátozott számú egyenruhás kutató munkája minden azonosítható negatívum ellenére is értékmentésként értelmezendő. A második világháború előtt ugyanis az állam védelmi és biztonsági funkciói szervesen benne éltek a jogról és államról való gondolkodásban, sőt a társadalmi béke és rend témaköreiről alkotott képekben is. Azok a kutatók tehát, akik e tematikával foglalkoztak akkor is, amikor az 1989 után ilyen-olyan okokból perifériára lett szorítva, lényegében megóvták hagyományaink lángját és ezzel egyfajta eszmei alapot teremtettek a jelen kötet megírásával párhuzamosan kibontakozó szabályozási és igazgatási változásoknak, fejlesztéseknek.

A védelemről és biztonságról való jog- és államtudományi gondolkodás őrlángjainak fennmaradása felett érzett öröm és megbecsülés mellett is fontos azonban kiemelni, hogy a kérdés kapcsán nem ítélni kell, hanem megtalálni egy korunkhoz illeszkedő, realitásokon nyugvó egyensúlyt. El kell ismerni, hogy a rendszerváltás időszaka sok szempontból jogos félelemmel tekintett e funkciókra, ahogy azt is, hogy a hidegháború végével – igaz jóval rövidebb ideig, mint amíg Magyarországon a védelmi és biztonsági funkciókról való gondolkodás lassú fordulata zajlott, de – kialakult egy vízió arról, hogy a kapitalizmus globálissá válásával egy békésebb világ is köszönthet az államokra és társadalmakra. Be kell azonban azt is látni, hogy a védelmi és biztonsági ágazatokat Magyarországon perifériára szorította az új politikai kultúra hosszú évtizedeken át, miközben akár a posztszovjet térségben, akár Európa történelmileg szerencsésebb pontjain találhatunk olyan narratívákat – például cseh, lengyel, svájci és holland viszonylatban –, amelyek nem jártak ilyen jelentős képesség- és szemlélet-erózióval. Mindezek után pedig el kell fogadnunk, hogy a világ nem lett békésebb és kiszámíthatóbb, hogy a biztonsági környezet több jelentős és negatív változási trendet mutat és mutatott az elmúlt években, így a védelmi és biztonsági funkciókat mind szemléleti –

és ezen belül különösen oktatási, kutatási és politikai-kormányzási –, mind szabályozási, mind pedig állam- és társadalomszervezési értelemben rehabilitálni kell. Enélkül ugyanis korszerűsítésről, valódi és a komplex biztonsághoz igazodó fejlesztésről, illetve megfelelő társadalmi és állami reintegrációról nehezen beszélhetünk.

Ahhoz azonban, hogy a biztonsági környezet változásai után az állam védelmi és biztonsági funkcióival, azok szervezésével és szabályozásával kapcsolatos gondolkodásmódunkat is meg tudjuk újítani, előbb át kell tekintenünk, hogy hol is tartunk most. E tekintetben a változást megalapozó gondolkodásnak két pillére azonosítható. Az egyik a védelmi és biztonsági funkciók felől szemlélve a külső vagy „civil” diskurzus, a másik pedig a védelmi és biztonsági funkciók belső szemléletmódja és annak milyensége. Jelen fejezetben ennek hazai állapotára, sajátosságaira tekintek ki.

3.1. A VÉDELEMRŐL ÉS BIZTONSÁGRÓL VALÓ GONDOLKODÁS AZ ELMÚLT ÉVEK ÁTFOGÓ JELLEGŰ HAZAI ÁTTEKINTÉSEIBEN

Jelen kötet keretei között a „civil” diskurzus monitorozása érdekében olyan áttekintő jellegű művekre fókuszálok, amelyek a magyar jogrendszer, államrendszer, kormányzás és kormányzás-stratégia állapotával, fejlesztési lehetőségeivel átfogóan foglalkoztak az elmúlt egy-másfél évtizedben. Ez a fajta minta azért tűnik okszerűnek, mert vagy több – nem ritkán tudományterületi tekintetben is eltérő – szerző munkásságára épül, vagy egy szerzőnek olyan szisztematikus vizsgálódására, amely szükségessé tette, hogy az érintett témakörök kapcsán az adott szerző áttekintse a releváns gondolati sémákat és jelenségeket. Természeteszerű, hogy egy ilyen fajta fókuszált elemzés reprezentativitása kételkedésre is okot adhat, mindazonáltal úgy vélem, hogy a kiválasztott áttekintő művek szemléleti és szerzői sokrétűsége garanciát is nyújt arra nézve, hogy a hazai szakmai, politikai, közéleti diskurzus állapotáról egy hozzávetőleg megbízható nagybani képet kapjunk a védelem és biztonság témakörei kapcsán. E tekintetben előzetesen kiemelandó,

hogyan az áttekintés nem marasztaló vagy magasztaló értékelés egy-egy mű védelmi-biztonsági témamegjelenítése kapcsán, hanem egy arra irányuló gondolat kíséret lenyomata, hogy a társadalomról, államról és jogról való gondolkodás hazai áttekintő műveiben miként is jelenik meg ez a témakör. Úgy is fogalmazhatnánk: hasonlóan több kiválasztott mű irányultságához, a cél annak kimutatása, hogy a hazai közéleti és kapcsolódó szakmai-tudományos diskurzusban a védelem és biztonság témaköre milyen állapotban van.

Az első áttekintés a vizsgálati mintát alkotó művek sorában *Szigeti Péternek a jogrendszer állapotáról 2008-ban írt munkája*.¹⁴⁰ A kötet célját a szerző a következőkkel jelölte ki: „Milyen célok és szándék vezették munkánkat? Mindenekelőtt az, hogy a jogrendszert mint egészet és egységet kezelve értsük meg mozgásának dinamikáját, láttassuk külső kapcsolatait és belső tagozódásának, tartalmi alakulásának és intézményi megoldásainak jellegét. Nem extenzív, hanem intenzív totalításban. A jogirodalomban és a szakjogi tanulmányokban persze rengeteg fontos részlet elemzése látott és lát szakadatlanul napvilágot, ahogy ez egy fejlett jogi kultúrában nem is nagyon lehetne másként. A szakjogi tudás azonban nem egyenlő a jogelméletivel, amely nem részterületekre, hanem az egészre, a jogrendszer létokaira, funkcióira, belső tagolódásának mozgására, változásaira keresi a magyarázatot. Egyébként is ritka a szintézisre törekvés, az áttekintő értékelés, a honnan jöttem? hol vagyok? hová tartok? kérdésének, s egyben lehetséges kritikai mércéinek a felvetése.”¹⁴¹ Ebből a célmeghatározásból jól látható, hogy egy szintézist és rendszerszerű áttekintést célzott meg a szerző, amiben tehát az adott szakterületek visszacsengése kevésbé számon kérhető. A kötet pedig ehhez a cél és egyben módszer meghatározáshoz igyekszik is tartani magát, persze Szigeti Péter sajátos, a tudományterületeket, különösképpen

¹⁴⁰ SZIGETI Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2008.

¹⁴¹ SZIGETI Péter i.m. (2008) 9-10. o.

a jogtudományt, a filozófiát és mások mellett a politikatudományt is ötvöző lényeglátásán¹⁴² keresztül.

Mindazonáltal Szigeti Péter munkájában mégsem hiába való a védelem és biztonság kérdését keresni, hiszen az az állam- és jogrendszer szempontjából igaz, hogy egyik oldalról szakjogterület, másik oldalról azonban egy olyan sajátos terület, amely az állam és jog alapvető funkcióival, rendszerszerű működésének végső garanciáival kapcsolódik össze a weberi értelemben vett államjellemző, a legitim kényszer monopóliuma¹⁴³ révén. Ha e fókuszlencsén – keresési paraméteren – keresztül tekintjük át a művet, akkor azt mondhatjuk, hogy a honvédelem, a rendvédelem, illetve a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati funkció érintőlegesen, inkább más vizsgált problémakörök – például az alapjogvédelem – sodrásában jelennek meg, mintsem önállóan. A jogrendszer állapotát vizsgáló munka ebben a tekintetben olyannyira az intenzív totalitásra fókuszál – ahogy azt maga a szerző is kiemelte –, hogy annak bázistémáivá valóban a jogi alapokon nyugvó államfelfogás demokratizálódás-tapasztalatokkal vegyített kulcsterületei váltak, mint például a legalitás-legitimitás kérdése;¹⁴⁴ a köztársasági hatalomgyakorlás módozatai – akkori aktuális példákön keresztül bemutatva –,¹⁴⁵ a jogfejlődés kérdései emberi jogi, illetve európai integrációs és alkotmányozási súlypontokkal;¹⁴⁶ a jogalkotás¹⁴⁷ és az igazságszolgáltatás¹⁴⁸ helyzete, problémái és reformja.

¹⁴² Ennek lenyomatai kapcsán lásd: SZIGETI Péter: *Az út maga a cél*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1995.; SZIGETI Péter: *A valóság vonzásában*. Győr, Széchenyi István Főiskola, 2001.; SZIGETI Péter i.m. (2005); SZIGETI Péter: *Norma és valóság*. Győr-Budapest, Széchenyi István Egyetem – MTA Politikai Tudományok Intézete, 2006.; SZIGETI Péter: *Társadalomkutatás – mi végre?* Győr, Széchenyi István Egyetem 2011.; SZIGETI Péter: *Problémáink vonzásában*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2015.

¹⁴³ Vö.: Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.; Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 2/1*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.

¹⁴⁴ SZIGETI Péter i.m. (2008) 15-54. o.

¹⁴⁵ SZIGETI Péter i.m. (2008) 55-98. o.

¹⁴⁶ SZIGETI Péter i.m. (2008) 99-138. o.

¹⁴⁷ SZIGETI Péter i.m. (2008) 139-169. o.

¹⁴⁸ SZIGETI Péter i.m. (2008) 171-218. o.

Jelen vizsgálódás szempontjából azonban talán kiemelhető a jogrendszer tagozódását vizsgáló fejezet¹⁴⁹ Szigeti Péter munkájából. Elfogadva ugyanis a szerző célmeghatározását és felütését, miszerint munkája felülemelkedik a szakjogtudományos részleteken, ez a fejezet az, amely témájából adódóan lehetővé tette volna a védelem és biztonság témakörének megjelenítését. A jogrendszer tagozódásáról adott látképben azonban a védelem és biztonság kérdései nem kerülnek tematizálásra a bevett – katonai/honvédelmi és rendészeti jogi – kategóriák mentén sem, mivel a szerző, alcímezéséből is kiolvashatóan a „hagyományos jogterületek – változások és újítás”¹⁵⁰ narratívájára helyezte a hangsúlyt. Ennek megfelelően – akkor aktuális kérdésekre is reagálva – alkotmányjogról, közigazgatási jogról, pénzügyi jogról, büntetőjogról, a magánjog és gazdasági jog viszonyáról, a polgári perrendtartásról, a családi jogról és a munkajogról is értekezik a mű. Ezek mellett pedig olyan témakörökre is fókuszál, melyek a jogterületté válás vagy egy jelentős változás válaszútján voltak a kötet megírásakor. Erre lehet példa az információs jogok, a környezetvédelmi versus környezeti jog, illetve az agrárjog témaköre. Megállapítható azonban, hogy kiterjedtebb elemzés részeként a védelem és biztonság témakörébe tartozó hagyományos – honvédelem, rendészet, nemzetbiztonság/titkosszolgálat – témakörök, illetve azok újabb és akkor aktuális kérdéskörei sem jelentek meg a jogrendszer állapotának áttekintése során. Ki kell emelni e körben, hogy Szigeti Péter – az akkori Rendőrtiszti Főiskola oktatója – foglalkozott kutatásai során a védelem és biztonság egyes területeivel, tehát nem úgy kell értelmezni ezt a megállapítást, hogy a szerző elmulasztott kitérni e területekre, hanem úgy, hogy a szerző benyomása a megírás idején az volt, hogy a jogrendszer egészének állapota tekintetében ezek a területek nem tekintendők olyan súlyúnak és dinamikájúnak, hogy azok akár mint megújuló jogterület, akár mint hagyományos diszciplína megjelenítésre kerüljenek.

¹⁴⁹ SZIGETI Péter i.m. (2008) 219- 295. o.

¹⁵⁰ SZIGETI Péter i.m. (2008) 234. o.

A második áttekintés a *Takács Péter szerkesztésében az állam szuverenitását vizsgáló 2015-ös tanulmánykötet*.¹⁵¹ E kötet mintába vétele talán meglepő lehet az olvasó számára, hiszen a szuverenitás kérdésével egy a jog- és államrendszer adott időszakra jellemző valóságához és állapotához mérve elvont témakört jár körül. A szuverenitás egyik – talán fő – vonatkozása, hatalmi természete révén azonban okkal feltételezhető, hogy egy ilyen kötetben a védelem és biztonság kérdései akár fajsúlyosan is megjelenhetnek. Úgy is mondhatnánk, hogy a kötet és a szuverenitás témája okkal alapozhatja meg azt a feltevést, hogy a védelem és biztonság kérdései nem vesztek el az államról és jogról szóló diskurzusban, csupán hátrébb sorolódtak a rendszerváltozást követő változások sokaságának hatására.

Ahogy az előzőekben már magam is hangsúlyoztam, a társadalom és az annak intézményes és szabályozott keretet adó állam- és jogrendszer rendkívül dinamikusan változó környezetben van, amely változás szükségképpen sokrétű és ezáltal sokféle ismeretet igényel. Ezek közül egy – meglátásunk szerint egyre növekvő súllyal persze – a védelem és biztonság témakörébe tartozó ismerethalmaz. Ezen alapvetés szintén egy érv a Takács Péter által szerkesztett kötet számbavétele mellett, hiszen a szerkesztő a mű témáját így vezeti be: „A szuverenitás az államtudományok kimérája. E különös metaforával nem a probléma szörnyűséges voltát, hanem a fogalom vegyes jellegét szeretném hangsúlyozni: amint a mitológiai Khimaira egy többféle lényből összetett, isteni származású szörnyalak, úgy az államok legfontosabb jellemzőjének tekintett szuverenitás is jellegzetesen vegyes fogalom, melynek eltérő természetű alkotóelemei vannak.”¹⁵²

A kötet bevezetésében hangsúlyozott vegyes alapokon nyugvó fogalmi természetből egyértelműen következik, hogy a kötet tematikája, szerzői köre is sokrétű, több tudományterületen és azokon belül több részterületen átívelő képet adnak az állam fő jellemzőjeként számon tartott, de szükségképpen hatalmi

¹⁵¹ TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015.

¹⁵² TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 9. o.

meghatározottságú szuverenitásról. Ez a sokrétűség pedig visszatükrözi a védelem és biztonság kérdéseit, igaz inkább érintőleg, mint önállóan tematizálva. A szuverenitás hatalmi jellegéből adódóan ugyanis több szerző munkájában megjelenik a biztonság mint állapot, a biztonsági érdek, illetve a védelmi és biztonsági funkciók, továbbá az ezekkel összefüggő kihívások és fenyegetések és mintegy metszéspontként az állam szuverenitásból adódó fellépési köteleme ezek kapcsán. Bayer József a szuverenitás globalizációs változásai¹⁵³ körében; Bihari Mihály a szuverenitás funkcionalista rendszerszemléletének megalapozására törekedve;¹⁵⁴ Pokol Béla a globális uralmi rend és az állami szuverenitás relációját vizsgálva;¹⁵⁵ Szigeti Péter a nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának kérdéseit körüljárva;¹⁵⁶ Pongrácz Alex az államelhalás vagy államépítés globalizációs kérdéseit megvilágítva;¹⁵⁷ Bódi Stefánia az állampolgárok és külföldiek reláció migrációs aspektusára kitekintve;¹⁵⁸ Balogh László Levente az erőszak-monopólium változásait elemelve;¹⁵⁹ Révész Béla pedig az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történeti vonatkozásait¹⁶⁰ vázolva ragad meg a védelem és biztonság szempontjából értékes vonatkozásokat a kötetben. Ezek alapján tehát kiemelhető, hogy a magyar jog- és államtudományi, politológiai

¹⁵³ BAYER József: *A szuverenitás változása a globalizáció korában*. In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 15-27. o.

¹⁵⁴ BIHARI Mihály: *A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására*. In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 98-111. o.

¹⁵⁵ POKOL Béla: *Globális uralmi rend és állami szuverenitás*. In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 162-195. o.

¹⁵⁶ SZIGETI Péter: *A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége, és ami azon túl van...* In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 211-221. o.

¹⁵⁷ PONGRÁCZ Alex: *Globalizáció: államelhalás vagy államépítés?* In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 222-237. o.

¹⁵⁸ BÓDI Stefánia: *Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek*. In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 354-368. o.

¹⁵⁹ BALOGH László Levente: *A Leviatán mint haszonállat. A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai*. In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 397-408. o.

¹⁶⁰ RÉVÉSZ Béla: *Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történetéhez*. In: TAKÁCS Péter (szerk.) i.m. (2015) 486-500. o.

gondolkodásban a felszín alatt jelen van a védelem és biztonság kérdésköre, adottnak vétele. Balogh László Levente és Révész Béla munkái kapcsán még arra is felhívhatjuk a figyelmet, hogy fókuszált vizsgálatok is azonosíthatók a tudományos palettán, vagyis a védelem és biztonság témakörei átvitt értelemben immanens részét adják az államról és jogról való gondolkodásnak. Másik oldalról azonban arra is rá kell világítani, hogy a szóban forgó elemzések nem önmagára a védelemre és biztonságra fókuszálnak, hanem adott szuverenitás-metszetek kapcsán tekintenek ki a védelmi-biztonsági kapcsolódásokra. Ez tehát azt jelenti, hogy a tudományos gondolkodásban meglévő természetes, vagy ha úgy tetszik tudatalatti védelem és biztonság tudat nem a témakör azonosított elemzésére, súlyozására irányul, sokkal inkább a tudományos hagyományból következő „adottnak vett” tételként jelenik meg, mintegy kiegészítve a szuverenitás értelmezését, vagy absztrahálva a szuverenitás értékeléséhez szükséges reálpolitikai eseményeket.

A harmadik áttekintés az MTA TK JTI által kiadott, *Jakab András és Gajdusчек György szerkesztésében megjelent 2016-os kötet, amely a magyar jogrendszer állapotát vizsgálta.*¹⁶¹ „Ennek a kötetnek az a célja, hogy tudományos igényességgel és interdiszciplináris módszerekkel áttekintse a magyar jogrendszer aktuális állapotát. A jogászai tárgyalásmód rendszerint megelégszik a szabályozás dogmatikai nyelvezetű bemutatásával, mi azonban úgy véljük, hogy ez elégtelen a jogrendszer állapotának érdemi megértéséhez, ezért a társadalmi környezetet (lehetőleg statisztikai adatokkal alátámasztva), a vélhető hatásokat, a szabályozások célját, valamint társadalmi elfogadottságát is vizsgáljuk.”¹⁶² – rögzítik a szerkesztők a kötet előszavában. Ez a célmeghatározás több szempontból is reményteli jelen elemzés vonatkozásában, hiszen egyik oldalról áttekintésre törekszik, másik oldalról pedig hangsúlyozza az interdiszciplinaritás, illetve a jogrendszer társadalmi környezetének fontosságát is. Ezek pedig összecsengenek azokkal a gondolatokkal, amelyek jelen kötet 1. és 2. Fejezeteiben kerültek megfogalmazásra.

¹⁶¹ JAKAB András – GAJDUSЧEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.

¹⁶² JAKAB András – GAJDUSЧEK György (szerk.) i.m. (2016) 5. o.

A kötet kapcsán elmondható, hogy az idézett célmeghatározáshoz sok tekintetben tartja magát, hiszen első részében a jogrendszer leíró áttekintésén messze túllépve vizsgálja a jogrendszer környezetét és ebben számos olyan téma- és problémakört, amelyek a jog politikai, gazdasági, nemzetközi térbe való beágyazottságára és összefüggés-rendszereire mutatnak rá.¹⁶³ E körben persze kiemelhető, hogy miközben a környezet viszonylatában meglehetősen nagy súlyt kapott a politika – döntően belpolitika – hatásainak kimutatása,¹⁶⁴ addig a nemzetközi környezet vonatkozásában már a fókusz inkább jogi, mint környezeti természetű, hiszen vizsgálat a nemzetközi jog egy területe és a magyar jogrendszer viszonyára irányul, vagyis nem kifejezetten a magyar jogrendszerre ható nemzetközi környezet változásait és sajátosságait mutatta be. A nemzetközi – illetve megkülönböztetetten az EU és esetleg NATO – vonatkozások illetén áttekintésének elmaradásából következik, hogy a jogrendszer környezetének vizsgálatában a védelmi és biztonsági relációk érdemi súllyal nem jelentek meg.

A kötet második részében, amely kifejezetten a különféle szabályozásokra fókuszál, már megjelennek az állam védelmi és biztonsági funkciói, ami önmagában üdvözlendő előrelépés a hazai jogi és politikai diskurzus 1989 óta tapasztalt perifériára sodró trendjeihez képest. Természetesen az egyes szerzők eltérő mértékben vették górcső alá e funkciókat – különösen a rendőrséget,

¹⁶³ Példaként lásd: GAJDUSCHEK György: *Közpolitikai célok megjelenése a jogban*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 43-68. o.; GAJDUSCHEK György: *Jogtudat és értékvilág – mint a magyar jogrendszer környezete*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 95-115. o.; SZALAI Ákos – JAKAB András: *Jog mint a gazdasági fejlődés infrastruktúrája*. In: Jakab András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 116-130. o.; VARJU Márton: *A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tív év tapasztalatai*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 142-172. o.; UITZ Renáta: *Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 173-210. o.

¹⁶⁴ Az előző lábjegyzetben hivatkozottakon túl lásd: TÖLGYESSY Péter: *Politika mindenekelőtt (Jog és hatalom Magyarországon)*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 17-42. o.; GYULAI Attila – SÁGVÁRI Ádám: *A politikai pártok jogrendszerre vonatkozó ígéretei a 2014-es választások során*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 69-94. o.

a honvédséget, a titkosszolgálatok, illetve a különleges jogrend intézményét – azon témaköröknél, amelyek horizontjába egyébként beletartozhatnak ezek is. Az Alaptörvény 2012-2015 közötti időszakát tágan elemző fejezetben¹⁶⁵ például inkább említés szintjén jelennek meg a védelmi és biztonsági funkciók, pontosabban az azokat ellátó szervek és szabályozásuk, illetve kritikai élel a különleges jogrend kérdése összemosódva tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet akkor újszerű szabályozásával. Ennél részletesebb áttekintést ad a sarkalatos törvényeket és azok változásait szemlélő fejezet¹⁶⁶, amelyben az Alaptörvény sarkalatos szabályozást előíró rendelkezéseinek nyomvonalán önálló címben jelenik meg a rendőrség és a titkosszolgálatok,¹⁶⁷ valamint a honvédelem.¹⁶⁸ E témakörök áttekintése mindenképp pozitívumként értékelendő és folytatásaként értelmezhető a kötetet kiadó MTA TK JTI által a védelmi és biztonsági témakörökre mutatott nyitottságnak¹⁶⁹, ami azzal a reménnyel is kecsegtet, hogy a jövőben fokozatosan folytatódhat a „civil” jogtudomány keretei között a

¹⁶⁵ SZENTE Zoltán: *Az alaptörvény (2012-2015)*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György i.m. (2016) 213-242. o.

¹⁶⁶ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: *Sarkalatos törvények a magyar jogrendben*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 243-321. o.

¹⁶⁷ JAKAB András – SZILÁGYI Emese i.m. (2016) 280-285. o.

¹⁶⁸ JAKAB András – SZILÁGYI Emese i.m. (2016) 285-286. o.

¹⁶⁹ A kötet kiadását megelőző évekből példaként lásd: KÁDÁR Pál: *Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014*. In: MTA Law Working Papers 2014/35. szám; TILL Szabolcs: *Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének összefüggéseiről*. In: MTA Law Working Papers 2014/42. szám; CHRISTIÁN László: *A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai*. In: MTA Law Working Papers 2014/43. szám; SZIKINGER István: *A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai 2010-től napjainkig*. In: MTA Law Working Papers 2014/48. szám; LAKATOS László: *A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása*. In: MTA Law Working Papers 2014/49. szám; KIRS Eszter: *A rendőrségre vonatkozó szabályozás változásai és fennmaradó hiányosságai alapjogi szempontból*. In: MTA Law Working Papers 2014/50. szám; CHRISTIÁN László: *Rendészeti politika*. In: MTA Law Working Papers 2015/14. szám; FARKAS Ádám: *A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben*. In: MTA Law Working Papers 2015/26. szám; FARKAS Ádám: *A totális államtól a totális háború át a totális védelemig*. In: MTA Law Working Papers 2015/34. szám.

védelem és biztonság tematikáinak újra felfelvezése. Mindezen pozitívumok mellett is fontos azonban felvetni azt a kérdést, hogy vajon a különleges jogrend kérdése – túl annak történeti és természeti sajátosságain – miért maradt ki a sarkalatos témakörök önálló címben történő áttekintéséből, pontosabban felütés-szerűen miért a honvédelem témakörében került említésre, hiszen két összefüggésben álló, de jelentősen eltérő területről, szabályozási tárgyköréről van szó, még akkor is, ha az szabályozási szempontból egy törvényben jelenik meg.

A kötet harmadik részében, amely a „jogrendszert működtető szervezetekről” szól, szükségképpen keressük a védelmi és biztonsági funkciók intézményeit. Ez az igény a címből természetszerűen következik, de sok más mellett megindokolható lenne a szuverenitás kérdését vizsgáló, Takács Péter által szerkesztett mű kapcsán leírtakkal is. E tekintetben azonban a kötet letér a második részben kialakított szemléleti irányról, mivel a szóba jöhető intézmények – a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok – közül egyedül a rendőrség és a rendészet kérdése jelenik meg.¹⁷⁰ Ez persze nem jelent feltétlenül negatívumot, hiszen az előszóban a szerkesztők reményüket fejezték ki, hogy a kötet kiadása ciklikusan ismétlődni fog a jogrendszer változásaihoz igazodva, így a rendőrség önálló megjelenítése ebben a részben a második rész szemléletével együtt akár alapját is adhatja annak, hogy a későbbi kiadásokban már a védelem és biztonság funkció palettájának kimaradt elemei is megjelenjenek. Ezt az is megerősíti, hogy mindent egybevetve a szóban forgó kötet sok tekintetben pozitív változást hozott abban a képben, amely a „civil” jogi gondolkodásban a védelem és biztonság intézményeit és jogi sajátosságait rendszerint a vizsgálódások körén kívül hagyta.

A negyedik áttekintés a *Jakab András és Urbán László szerkesztésében 2017-ben megjelent társadalmi és politikai kihívásokat szemlélő tanulmánykötet*.¹⁷¹ A szóban forgó mű elemzésem viszonylatában azért is fontos, mert bár számos-

¹⁷⁰ Lásd: CHRISTIÁN László: *Rendőrség és rendészet*. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.) i.m. (2016) 681-707. o.

¹⁷¹ JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris kiadó, 2017.

számtalan olyan témakört vizsgál, amelyek szükségképpen komoly és kiterjedt jogi szabályozottsággal bírnak, mégis egyértelműen nem egy döntően jogi arcélú munkáról van szó. Ahogy a szerkesztők írják: „E tanulmánykötet célja, hogy elméleti és gyakorlati szakemberek bevonásával számba vegyen a magyar társadalom és politika előtt álló fontos kihívásokat, egyúttal megoldási javaslatokat is körvonalazva. [...] Előfeltevésünk az, hogy a tudományos eredmények relevánsak a közügyekről való gondolkodás számára, és hogy ezek hasznos válaszokat adhatnak a kínzó közéleti kérdésekre, sőt segíthetnek a szemünk előtt kibontakozó kedvezőtlen folyamatok megfordításában is.”¹⁷²

A védelem és biztonság viszonylatában kínzó közéleti kérdésként és kibontakozó kedvezőtlen folyamatként lehetett értelmezni a kötet megírása idején például

- a már jó ideje tartó és eszkalálódó ukrán válságot,¹⁷³ ami egy jelentősebb geopolitikai változássorozat látványos tüneteként is felfogható;
- az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet erősödését¹⁷⁴ és ennek apropóján a transzatlanti térség terrorfenyegetettségét,

¹⁷² JAKAB András – URBÁN László (szerk.) i.m. (2017) 7. o.

¹⁷³ A téma kapcsán lásd: Mikkel Vedby RASMUSSEN - Lars Bangert STRUWE - Rune HOFFMANN – Flemming PRADHAN-BLACH – Johannes KIDMOSE - Henrik BREITENBAUCH - Kristian Søby KRISTENSEN - Ann-Sofie DAHL: *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*. Copenhagen, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, 2014.; Dmitri TRENIN: *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*. Moscow, Carnegie Moscow Center, 2014.; TÁLAS Péter: *A jelenlegi ukrán válságról 2.0*. Budapest, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, Elemzések – 2014/8.; 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*. Budapest, KKI-tanulmányok T-2014/1. szám, Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2014.

¹⁷⁴ A téma kapcsán lásd: Loretta NAPOLEONI: *Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása*. Budapest, HVG kiadó, 2015.; Rainer HERMANN: *Az iszlám állam kudarca az arab világban*. Budapest, Akadémiai kiadó, 2015.; Michael WEISS – Hassan HASSAN: *Az Iszlám Állam. A terror hadserege belülről*. Budapest, HVG kiadó, 2015.; BESENYŐ János –

továbbá kitettségét a szír polgárháborúhoz hasonló különféle helyi konfliktusoknak és válságoknak; valamint

- a WannaCry, a Deep Root Analytics és mások mellett a Rasputin¹⁷⁵ kapcsán egyre erősödő kiberbiztonsági kitettség-növekedést,

amelyek folytán külön-külön is szükségszerűnek tűnhet, hogy egy olyan kötet, amely társadalmi és politikai viszonylatban kíván kritikus és megoldandó kérdéseket vizsgálni, kitérjen a védelem és biztonság kapcsolódó témaköreire. Ennek fő oka az, hogy a szóban forgó jelenségek egyrésztől szükségképpen kihatnak a kötet által vizsgált számos témakörre, másrésztől pedig Magyarország viszonylatában olyan mérvű biztonsági körülmény-változásként értelmezhetők közvetve és közvetlenül is, amely a hagyományos védelmi és biztonsági intézmény- és szabályozási rendszer érintettségén túl új megoldások kialakítását is igényelheti.

Értelmezésünk ellenére azonban a kötet huszonhárom témaköre közül egy sem foglalkozik kifejezetten a védelem és biztonság témakörével, vagy legalább annak valamely szektorával. A kötet tanulmányai inkább érintőleges, áttétes viszonyulást mutatnak a védelem és biztonság témáihoz. Ennek kiemelése jelen kötetben nem a hiányérzet megfogalmazása miatt fontos, hanem azért, mert meglátásunk szerint egy társadalmi-politikai küldetésű, aktualitásokra fókuszáló kritikai elemzésekre építkező kötet tükröt jelent nem csak az állam és a társadalom, hanem annak környezete, illetve a környezet tudatban való leképeződése kapcsán is. Az a tény tehát, hogy egy ilyen kötetből a védelem és biztonság kérdése lényegében kimaradt, egyik oldalról arra mutat rá, hogy a hazai

PRANTNER Zoltán – SPIEDL Bianka – VOGEL Dávid: *Iszlám Állam. Terrorizmus 2.0. Történet, ideológia, propaganda*. Budapest, Honvéd Vezérkar Tudományos Kutatóhely – Kossuth kiadó, 2016.; 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.; 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.

¹⁷⁵ Lásd: CALYPTIX: *Biggest Cyber Attacks 2017: How They Happened* (letöltve: 2021.08.15.; <https://www.calyptix.com/top-threats/biggest-cyber-attacks-2017-happened/>)

közéleti-politikai és az ehhez kapcsolódó szakmai diskurzusban milyen a védelem és biztonság súlyozottsága, megbecsültségre, másik oldalról pedig arra, hogy a politikai kultúrából hiányzik a védelem és biztonság komplex kérdéskörének emészthető feldolgozása, átadható artikulálására vonatkozó igény vagy képesség.¹⁷⁶

Az ötödik áttekintés – az előző irányvonalat egy másabb dimenzióban követve – *Orbán Balázsnak a magyar stratégiai gondolkodásról 2020-ban írott kötete*.¹⁷⁷ A szerző aktív politikus volta – amelyre ő maga többször is felhívja a figyelmet előszavában – egyértelműen hatással van a kötet üzeneteire, mivel egy aktív miniszterhelyettes boncolgat benne olyan tárgyköröket, amelyeknek szükségképpen komoly védelmi-biztonsági kötődései, vonatkozásai vannak. Ha szigorúan vesszük, akkor a témaválasztás maga – a stratégia és az arról való gondolkodás – is történelmileg védelmi és biztonsági kötődésű. A hogy a szerző fogalmaz: „minden jó terv csak akkor ér valamit, ha pontosan illeszkedik azok helyzetéhez, világlátásához, tapasztalataihoz, erősségeihez és gyengeségeihez, akiknek készül, és akiknek e terv szerint kellene működniük. Ha sikerül ilyet alkotni, akkor az már nemcsak terv, hanem igazi stratégia.”¹⁷⁸

Ez a felütés jelen kötet viszonylatában több fontos elemet is tartalmaz, hiszen a célközönség helyzetének ismerete a külső – ennek részeként szükségképpen a biztonsági – környezetre mutat, míg a tapasztalatok, erősségek és gyengeségek kérdése magában foglalja a kötet hátralévő részében tárgyalásra kerülő gondolkodásbeli, szabályozási és lehetséges fejlődési kérdéseket is.

¹⁷⁶ Ezen értékelésem nem a szerzőknek, szerkesztőknek szóló kritika, hiszen számos oka lehet a védelem és biztonság tematikából történő kihagyásának. Ilyen lehet például az akkor aktuális témák politikai determinációja vagy akár az is, hogy az esetlegesen felkérhető szakértők zöme vagy nagyon erőteljesen a biztonságpolitikai terepen mozog, vagy hivatásrendi kötöttségei miatt nem bocsátkozhatott volna egy aktuálpolitikai kérdésekkel is foglalkozó kötet szerzői közösségébe. Értékelésem ezért elgondolkodtatást célzó helyzetkép, hiszen a szóban forgó hiányosság a magyar politikai és kapcsolódó szakmai kultúra és diskurzus látásmódjának egy eleme.

¹⁷⁷ ORBÁN Balázs: *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2020.

¹⁷⁸ ORBÁN Balázs i.m. (2020) 9. o.

Innen nézve tehát a biztonság, a biztonsági érdek és az ezeket tevőlegesen érvényre juttatni hivatott védelem jelentősége a stratégiáról való gondolkodás horizontján szükségszerűnek mutatkozik. Ezt, illetve a védelmi és biztonsági funkciók környezethez való alkalmazkodásának törvényszerű kényszerét indirekt módon a szerző is megerősíti, mikor kiemeli, hogy „miközben stratégiánkat végrehajtjuk, folyamatosan hatással vagyunk környezetünkre, s így körülményeink is változnak. Ha nem vagyunk képesek stratégiánkat hozzáigazítani a folyamatosan és részben saját magunk miatt változó körülményekhez és környezethez, akkor a kezdeti sikereink hamar elillannak.”¹⁷⁹

Ilyen felütés mellett nem meglepő, hogy a kötetben visszatérő elemként jelennek meg a különféle védelmi-biztonsági vonatkozások. E tekintetben a kötet változatos képet mutat, hiszen a védelem és biztonság kérdését nem tematizálja önállóan, hanem érvként használja mondandója különböző elemeinél. Ezzel a megközelítéssel a 2001-es terrortámadások, a magyar katonai gondolkodás történeti előzményei, a fizikai biztonság megteremtésének és fenntartásának stratégiai célként való tételezése, illetve a stratégiaalkotás katonai gyökereire való rámutatás megfér egymás mellett.

Úgy is fogalmazhatunk, hogy a kötet a politika absztrakt és mégis tematizált magaslatáról nézve ragadja meg a védelem és biztonság kérdését. Nem jeleníti azt meg önállóan, nem bonyolódik bele mélyen aktuális és nyitott kérdéseibe, de kinyilatkoztatja annak alapvető természetét, mikor a jó kormányzás allegóriája kapcsán rögzíti, hogy „bár a freskórészlet idillikus és túlzó, jól mutatja, hogy egy országstratégia legfőbb célja nem lehet más, mint a politikai stabilitás megteremtése, a közösség fizikai biztonságának garantálása. Ezek azok a feltételek, amelyek mentén virágzásnak indulhat a gazdaság, kiépülhetnek a kulturális intézmények, elven kapcsolat jöhet létre a közösség polgárai között.”¹⁸⁰

Ez a megfogalmazás a szerző pályaképével és üzeneteinek nem leplezett aktuálpolitikai vonatkozásaival együtt szemlélve is azt mutatja, hogy a védelem és biztonság kérdése a stratégiai

¹⁷⁹ ORBÁN Balázs i.m. (2020) 10. o.

¹⁸⁰ ORBÁN Balázs i.m. (2020) 32. o.

gondolkodás mai magyar politikai dimenziójában absztrakt módon jelenik meg, ami egyik oldalról alapként fogható fel a politikai kultúra védelemmel és biztonsággal összefüggő további fejlesztéséhez. Másik oldalról viszont kérdéses mezőként jelenik meg ez a fajta elvont jelenlét arra nézve, hogy milyen mértékben lesz befogadható a védelem és biztonság speciális tematikája és kérdésköre a politikai gondolkodás ezen – Christopher Andrew idézetében is megjelenő – absztrakciós igénye mellett.

A hatodik áttekintés *a Boros Tamás és Filippov Gábor szerkesztésében 2020-ban megjelent és Magyarország jövőjére irányuló tanulmánykötet*,¹⁸¹ melynek bevezetése a következőkre mutat rá: „A 21. század a bizonytalanság és a minden korábbinál sebesebb változás évszázada. Európa és a világ egésze évről évre új kihívásokkal és új lehetőségekkel szembesül, amelyek új típusú válaszokat igényelnek. A klímaváltozás és a nemzetközi rend átalakulása, a demográfiai robbanás és az elöregedés, a rohamos urbanizáció és a városi életmód megváltozása, a mesterséges intelligencia és a »dolgok internete«, a munka világának átalakulása és a tudás szerepének felértékelődése – csupa olyan tendencia, amelyek kezelésére egyelőre nincsenek kész receptjeink, amelyekre a 20. századból örökölt bizonyosságaink nem kínálnak elégséges válaszokat.”¹⁸² Ez a felütés indirekt módon több védelmi és biztonsági szempontból is fontos kérdésre is kitér, melyek közül a legszembeötlőbb a nemzetközi rend átalakulása, a mesterséges intelligencia és a dolgok internete lehet, de ilyen-olyan módon értelemszerűen szinte mindegyik megragadott elemnek van biztonsági vonatkozása is.

A kötet aktuálpolitikai felütéssel és a 20. századot idéző pesszimizmussal alapozza meg a kritikai áttekintést, mikor a szerkesztők rögzítik: „»Valahol utat veszítettünk« - visszhangozza 1945-ös számvetésében Szekfü Gyula, a nagy magyar konzervatív történész Ady 1913-ban papírra vetett panaszát – és 2020-ban is magunkra ismerhetünk a zaklatott, nehéz verssorokban: »Babonáink megfakultak, / Csodáink elesteledtek, / Jövőink eleve múltak...«

¹⁸¹ BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.): *Magyarország 2030. Jövőkép a magyaroknak*. Budapest, Osiris Kiadó – Egyensúly Intézet, 2020.

¹⁸² BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.) i.m. (2020) 8. o.

[...] NATO-s és uniós csatlakozásunk óta nincs közös álmunk, nincs közös célunk, amely, ha eltérő utakon is, de ugyanarra hajtana bennünket. [...] A jövőre vonatkozó gondolkodást, a stratégiai tervezést megfojtották a pártok közötti öldöklő verseny rövidlátó, választási ciklusokhoz igazított szempontjai.”¹⁸³ Értéktételek ezek, melyeket ugyan az írók más megvilágításra vetítenek, mint jelen sorok szerzője, de ki kell mondanunk, hogy a védelem és biztonság terén sem lenne minden alap nélküli egy ilyen erős megfogalmazást felveti a rendszerváltást követő negyed évszázad áttekintésekor. Függetlenül tehát attól, hogy a kötet állításaival ki milyen mértékben ért egyet vagy sem az egyes konkrét témák kapcsán, van egy olyan felütés, ami a védelem és biztonság tematikájának hazai helyzetére vonatkoztatható értékeléstől sem esne távol.

Ehhez pedig hozzá kell venni a kötet – szerkesztők általi – önmeghatározását, amely szerint a „Magyarország 2030 normatív és jövőorientált jövőkép, vagyis értékek mellett áll ki, és a jövő Magyarországaról gondolkodik. Ezt azonban konkrét tényekre, a releváns társadalomtudományi szakirodalomra, valamint saját kutatásokra alapozva, tehát a közelmúlt és a jelen Magyarországnak mérhető, leírható adottságaiból kiindulva teszi. Munkánk során az alapoktól indultunk el: az eltérő ideológiai alapállású és szakmai háttérű szerzők semmit sem vettek adottnak, és semmit sem tekintettek tabunak.”¹⁸⁴ Ez a jellemzés illeszkedik az előző áttekintések egynémelyikéhez és nyilvánvalóan magában hordozza az eltérő szak- és tudományterületek találkozását, illetve annak szükségességét, hogy a különféle témaorientált elemzések Magyarország helyzete, adottságai, adatai mellett a környezetre is reflektáljanak.

Összképileg tehát adott lehetne e kötet tekintetében a védelem és biztonság kérdésének megjelenítése, hiszen egyrésztől a bevezetőben is megjelennek a védelmi és biztonsági tematika egyes elemi a kihívásoktól a NATO csatlakozásig, másrésztől pedig az ország jövőjére vonatkozó feltételezésekhez társadalmi és intézményrendszeri oldalról is szükségszerű, hogy a különféle társadalmi alrendszerek szilárd alapon, biztonságos és közrenddel

¹⁸³ BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.) i.m. (2020) 7-8. o.

¹⁸⁴ BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.) i.m. (2020) 12. o.

leírható keretben működjenek. A védelem és biztonság kérdései ennek megfelelően közvetetten, nagybani kitekintésekkel meg is jelennek a kötetben, különösen azon fejezetekben, amelyek témaköre jobban kötött a külső környezet változásához. Ilyennek tekinthető különösen a jövőbe mutató útra fókuszáló áttekintés,¹⁸⁵ a külpolitikai elemzés,¹⁸⁶ valamint a biztonságra és rendezettségére irányuló vizsgálódás¹⁸⁷.

Ez utóbbi témakör keretében a szerzők érthető és realista szemlélettel, rendszerbe helyezve artikulálják a védelem és biztonság szerepét, fontosságát, mikor rögzítik, hogy a „politikai társulás, az állam elsődleges célja, hogy szavatolja a benne részt vevők életének és tulajdonának biztonságát. [...] Egyszerűen szólva: azért mondunk le a szabadságunk egy részéről, azért engedelmessékedünk a törvényeknek és a hatóságoknak, mert cserébe az életünk, a biztonságunk, a vagyonunk védelmét várjuk tőlük. [...] A rend tehát nem a szabadság ellentéte, hanem annak előfeltétele: az egyén és a közösségek csak akkor bontakoztathatják ki a bennük rejlő lehetőségeket, ha ehhez adottak a szilárd, biztonságos keretek. Szabadságában sérül az, aki éjjel nem tud nyugodt szívvel az utcára lépni; aki nem lehet biztos afelől, hogy amit ma megtermel a kertjében, az másnap is az övé lesz; aki nem bízhat abban, hogy az aláírt szerződésben vállalt kötelezettségeket a másik fél is pontról pontra be fogja tartani. Az élet és a tulajdon biztonsága, a félelemtől és az elkerülhető szenvedéstől való mentesség normális életünk keretfeltétele – az a díszlet, amely között a szabadságnak egyáltalán esélye lehet kibontakozni.”¹⁸⁸ Ez a megközelítés, amely a fent említett részekben kisebb-nagyobb mértékben indirekt módon visszaköszön, előre mutatónak kezelendő, tartalmát értelmezve pedig értelemszerűen kivetíthető mindazon közvetlen biztonsági kitekintéssel nem vagy csak elenyésző mértékben párosuló fejezetekre, amelyek a kibontakozáshoz szükséges biztonság valamely komponensének szabály- és intézményrendszerét vizsgálják.

¹⁸⁵ BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.) i.m. (2020) 15-27. o.

¹⁸⁶ BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.) i.m. (2020) 139-156. o.

¹⁸⁷ BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.) i.m. (2020) 210-230. o.

¹⁸⁸ BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.) i.m. (2020) 211. o.

Mindazonáltal kiemelendő az is, hogy a kötet hat része és az azokban sorakozó fejezetei közül egy sem foglalkozik önállóan és kifejezetten a védelem és biztonság kérdésével, a geopolitikai környezet és a hazai szabály- és intézményrendszer relációival, vagy akár a klasszikus honvédelmi, rendészeti, titkosszolgálati tagozódással, illetve annak valamelyik ágazatával. Ennek persze – hasonlóan a negyedik áttekintő mű kapcsán rögzítettekhez – számos külső korlátozó oka is lehet, mégis jelezni kell, hogy tovább erősíti azt a képet, miszerint a civil közéleti, politikai, szakmai diskurzus ugyan adottnak és szükségszerűnek tekinti a biztonságot és annak intézményesült szavatolását, de nem fókuszál arra olyan súlyú kérdésként, hogy a stratégiai áttekintésekben önállóan is megjelenítse. Emögött pedig a hivatásrendek politika-semlegességéből fakadó garancia mellett jó eséllyel az is egy ok lehet, hogy azon intézményekben, amelyekben ezek a kutatások zajlanak, a védelmi és biztonsági tematika intézményesült oktatása és kutatása meglehetősen ritkának mondható, visszahatva ezzel a kutatók, oktatók, szakértők világlátására és értékrendszerére is.

A hetedik és jelen sorban utolsó áttekintő mű az *a tanulmánykötet, amely Mernyei Ákos és Orbán Balázs szerkesztésében 2021-ben jelent meg és az elmúlt tíz év változásait vizsgálja ötven tanulmányban*.¹⁸⁹ A kötet nem titkoltan a 2010 és 2020 közötti kormányzati, államszervezési és jogalkotási teljesítmények értékelésére irányul, de olyan tartalmakkal, amelyek nem csak áttekintik a történéseket és értékelik azokat, hanem kérdéseket, konstruktív kritikát és további teendőket is megfogalmaznak. A tematika persze hozza magával a szerzői gárda sokrétűségét aktív politikusoktól, szakpolitikusoktól a különféle szakértőkhöz és egyetemi kutatókig. A szerkesztők részéről azonban ez a felépítés tudatosnak mutatkozik, hiszen előszavukban úgy fogalmaznak, hogy a „változások jellege és számossága véleményünk szerint lehetetlenné teszi azt, hogy egymagában bárki tárgyilagosan értekezzen a mögöttünk hagyott korról. Mindez arra sarkallt minket, hogy mi is egy megfelelően komplex elemzést lehetővé tevő formát válasszunk a velünk történtek értékelésére [...]

¹⁸⁹ MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021.

Kötetünket olyan logika alapján építettük fel, hogy helyet kapjanak benne szép számmal elméleti munkák, de azon szakpolitikai területek is, amelyek a mindennapjainkat leginkább meghatározzák. [...] Célunk az volt, hogy szerzőink a lehető legátfogóbb képet adják az évtizedes kormányzásról, ott is, ahol sikerült behoznunk a lemaradásunkat, és ott is, ahol tennivaló vár még ránk.”¹⁹⁰ Ezt a céltételezést több más mellett a szerkesztők azzal az elvárással is kiegészítették, hogy a kötetben szereplő munkák lehetőleg közérthető módon vagy legalábbis ne csak az adott szakterület művelői által érthető jelleggel fogalmazzák meg állításaikat és javasolataikat, hogy ezzel az általános áttekintést széles körben befogadhatóvá tudják tenni.

A kötet szerkesztői felütése és kormányzati ciklusokra fókuszálása nyilvánvalóan magával hozza, hogy az egyes tanulmányok között a kormányzás kulcskérdései köszönnek vissza. Ez egy rendkívül széles képet tár az olvasó elé, melyben a gazdasági, politikai, ökológiai, társadalmi, vallási, technológiai, agrár és ipari termelési témáktól a demokrácia-értelmezésen és a sporton át egészen kultúrpolitikáig, egészségügyig, illetve jog- és alkotmányelméletig megtalálhatók a különféle területek.

Ebben a témalistában – részint a vizsgált évtized kormányzati feladatai és biztonsági kihívásai, részint pedig a kötet megalkotásakor és jelenleg is még nyitott környezeti, geopolitikai vonatkozások miatt – számos védelmi és biztonsági kapcsolódású tanulmány jelenik meg. Ez az előrelépés már önmagában üdvözlendő, hiszen függetlenül a különféle szerzők és szerkesztők világlátásától és céljaitól, a jelen fejezetünkben felvázolt áttekintő művek időegyenesen végső soron egy lassú, de folyamatos épülés látható, amely esélyt teremt arra, hogy a védelem és biztonság kérdése megújuljon Magyarországon és idővel előítéletek nélkül válhasson a széles értelemben vett közéleti, szakmai, tudományos diskurzus többségileg „civil” világlátású és hivatású nagy rendszerének szerves és jelentőségteljes részévé.

A szóban forgó kötetben az előrelépés nem csak – vagy nem elsősorban – a védelmi és biztonsági témák számosságában ragadható meg. Véleményem szerint inkább azt kell egy újabb, az

¹⁹⁰ MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 12-13. o.

előzőek sorához illeszkedő pozitív elmozdulásként értelmezni, hogy a tematikában egyszerre vannak jelen olyan tanulmányok, amelyek a jelen kötet szemléletrendszere és a szerzők szakmai kötődése alapján közvetetten, illetve amelyek közvetlenül foglalkoznak a védelem és biztonság egyes kérdéseivel. E tekintetben a közvetett kapcsolódás akár komoly, jól strukturált, a kitekintésen túllépő biztonsági tematizálást is magában foglalhat, amihez mérten a közvetlen kapcsolódás abban tér el, hogy az kifejezetten valamely védelmi és biztonsági ágazatra, témakörre fókuszál.

Közvetett biztonsági kapcsolódás emelhető ki különösen a Magyarország jövőképevel;¹⁹¹ a globalizáció és a technológia relációjával;¹⁹² a migrációs válság okaival és következményeivel;¹⁹³ az ellátásbiztonsággal és energetikai szuverenitással;¹⁹⁴ a médiaszabályozással;¹⁹⁵ a bevándorlók integrációjával;¹⁹⁶ a magyar migrációs politikával;¹⁹⁷ valamint az álhírek témakörével¹⁹⁸ foglalkozó tanulmányoknál. E körben látható, hogy a kormányzati szempontból meghatározó migrációs kérdés már-már túlsúllyal, de legalábbis nagyobb mérvű reprezentációval jelenik meg, mint a biztonság más szektorai, ami felvetheti azt a kérdést is, hogy ezek

¹⁹¹ CSÁK János – ACZÉL Petra – SZÁNTÓ Zoltán Oszkár: *Jövőképes Magyarország*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 129-144. o.

¹⁹² CSÉFALVAY Zoltán: *A globalizációtól a technológia korszakáig – Robotizáció, digitalizáció, geopolitika és a hazai válaszok*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 147-170. o.

¹⁹³ DEZSŐ Tamás: *A migrációs válság okairól és következményeiről*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 195-212. o.

¹⁹⁴ HERNÁDI Zsolt: *Ellátásbiztonság és energetikai szuverenitás – Magyar energetikai kilátások*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 341-360. o.

¹⁹⁵ KOLTAY András: *Médiaszabályozás az online platformok korában – Ami eddig történt, és ami előttünk áll*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 457-498. o.

¹⁹⁶ SPEIDL Bianka – HORVÁTH-SÁNTA Hanga: *A bevándorlók integrációja és Európa ellenálló képessége – Összefüggések és kockázatok*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 799-817. o.

¹⁹⁷ SZÁNTÓ Miklós: *Az illegális migráció gátja: Magyarország – A magyar bevándorlás- és menekültpolitika hazai és európai viszonylatban*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 881-898. o.

¹⁹⁸ VESZELSZKI Ágnes: *Felhasználók az álhírek fogságában*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN (szerk.) Balázs i.m. (2021) 1005-1021. o.

balanszírozása esetleg teret engedhetett-e volna olyan szintén aktuális és az elmúlt tíz évben is jelentős kérdéseknek, mint a kiberbiztonság vagy épp a NATO és EU tagság stratégiai szintű védelmi és biztonsági vonatkozásai.

Az előző képhez a közvetlen biztonsági kapcsolódású tanulmányok köre részint csatlakozik. Üdvözlendő, hogy ezek között a honvédelem és a tágabb értelemben vett védelmi rendszer;¹⁹⁹ a Magyar Honvédség,²⁰⁰ a rendvédelmi szervek,²⁰¹ illetve a védelmi innováció és a katonai képességfejlesztés²⁰² önállóan jelenik meg. Ezek együtt azonban egyik oldalról – és Magyarországon a folyamatban lévő haderőfejlesztés ellenére is az elmúlt harminc év távlatában – meglepő módon a katonai védelem tematikus túlsúlyát mutatják, miközben nem jelenítették meg önállóan például a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati szférát. Természetesen ezen hiányérzetet az egyes fejezetek kitekintésekkel részint próbálták enyhíteni, mégis látható, hogy a védelem és biztonság szisztematikus megközelítése terén az előrelépések mellett is van még tennivalónk a jövőre nézve.

¹⁹⁹ FARKAS Ádám: *Védelmet adni egy változó világban – A honvédelem és a tágabb értelemben vett védelem rendszere, valamint az elmúlt évtized biztonsági változásai.* In: MERNYEI Ákos (szerk.) – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 215-230. o.

²⁰⁰ JOBBÁGY Zoltán: *A szuverenitás védelmében – A Magyar Honvédség és az átfogó megközelítés a 2010 utáni Magyarországon.* In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 381-397. o.

²⁰¹ MÉSZÁROS Bence: *A rend pártján – Renvédelmi szervek a 2010 utáni Magyarországon.* In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 619-639. o.

²⁰² PORKOLÁB Imre: *Védelmi innováció és katonai képességfejlesztés.* In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.) i.m. (2021) 779-797. o.

3.2. EGYENSÚLY HELYETT DOMINANCIA: PRAXIS ÉS ELMÉLET VISZONYA A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SEKTOROK GONDOLKODÁSI SÉMÁIBAN²⁰³

A védelemről és biztonságról való gondolkodás külső vagy „civil” környezete és helyzete után célszerű a védelmi és biztonsági szférán belüli, illetve az arról önmagában való gondolkodás kérdéseire is kitérni. E körben a „civil” megfogalmazás annyiban csalóka, hogy véleményem szerint az, hogy adott kutató nem tagja valamely védelmi és biztonsági intézmény állományának, önmagában nem zárja, nem zárhatja ki azt, hogy e területen kutatásokat végezzen, sőt. Kulcsfontosságú lenne, hogy Magyarországon mind több és több kutató helyezze időszakonként kutatásai fókuszába a védelem és biztonság valamely részkérdését, mivel a szóban forgó „civil” kutatók szükségképpen kívül esnek a védelmi és biztonsági feladatellátás napi teendőin, dinamikáján és szellemiségén, így újszerű, más szemléletű, a belső szakmai nézőpontokat kiegészítő hatású megállapításokat tudnak tenni. Persze e tekintetben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a gyakorlati ismeretek, a szakmai információk mélyebb ismerete nélkül a szigorú ítélkezéssel záruló elemzés megalapozatlansághoz vagy hitelességi problémákhoz is vezethet, azonban a kérdések feltevése és a végletességet kerülő kritikai megközelítés akkor is inkább értéként jelenhet meg. A védelemről és biztonságról való gondolkodás állam- és jogrendszerbe integrálása szempontjából tehát fontos, hogy a védelmi és biztonsági funkciók gyakorlóitól eltérő kutatók vizsgálódásai tudományelméleti, tudomány módszertani, illetve a „civil” területeket metsző diszciplínák terén kiegészítsék a szak(jog)tudományi szemléletet, de úgy, hogy eközben ne lépjenek olyan kutatási téma terrénumába, amelynek átlátásához szakmai – és

²⁰³ Jelen cím a szerzőnek a több síkú megközelítésnek a védelem és biztonság szabályozására és szervezésére irányuló kutatásokban való fontosságáról írt munkájának átdolgozott, bővített változata. Lásd: FARKAS Ádám: *A több síkú megközelítés jelentősége a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra*. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/9. szám.

sok esetben minősítéssel védett, de legalábbis szenzitivitásuk miatt nem nyilvános – információkra lenne szükség. Ez a logika azonban megfordítva is igaz, a védelmi és biztonsági szférák gyakorlati tapasztalattal bíró kutatóinak is szükségképpen ki kell tekinteniük szakmai praxisuk falai közül az azokon túli szak- és tudományterületekre, hiszen enélkül munkásságuk önmagáért való, érvrendszerük pedig önmagában való, ami realitásában és hitelességében is devalválódhat.

A védelemről és biztonságról való gondolkodás belső dimenziója kapcsán ezek a megállapítások azonban még kis mértékben jellemzőek csak Magyarországon, úgy is mondhatjuk, hogy nyitott kérdést, megoldás alatt álló feladatot képeznek. Jól azonosítható ugyanis, hogy a védelmi és biztonsági képességek és intézmények elmúlt harminc éves perifériára sodródása a gondolkodásmód, a szakmai-tudományos háttér tekintetében is hasonló hatást gyakorolt, mint az előző fejezetben vizsgált külső dimenzió tekintetében. A belső, a védelmi és biztonsági funkciók lényegére és sajátosságaira irányuló szaktudományos vizsgálódások kapcsán ez arra vezetett, hogy mérséklődött a különféle diszciplínák tágabb tudományos és társadalmi keretbe ágyazott elméleti vizsgálata és dominánssá vált a praxisra, az intézményi és feladatrendszeri kihívások megoldására, illetve az ágazati tapasztalatok tudományos absztrahálására irányuló gondolkodás és ennek önálló tudományos keretbe foglalása.²⁰⁴ Ez persze nem azt

²⁰⁴ Az ez irányba ható gondolatok kapcsán példaként lásd: SZENDY István: *A hadviselés, mint tudományelméleti és tudomány-rendszertani kategória*. In: *Hadtudomány* 2017/3-4. szám, 106-129. o.; BOLDIZSÁR Gábor: *A haderő helye és szerepe a biztonsági kihívások kezelésében*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019.; SZENES Zoltán: *Honvédelem – védelempolitika*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.; VIRÁNYI Gergely: *Gondolatok a rendészettudományhoz*. In: HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2001., 34-68. o.; VARGA János: *Gondolatok a rendészettudományi közéletéről és fejlesztésének néhány lehetőségéről*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019., 249-261. o.; KOVÁCS Tamás: *A rendészettudomány a modern társadalomtudományokban*. In: GAÁL

jelenti, hogy az egyes védelmi és biztonsági ágazatoknak ne lennének komoly elméleti tudományos eredményei és kutatói, hanem azt, hogy ezek szemléletmódja jellemzően ágazatközpontú, illetve intézmény-fókuszú és csak mérsékelten irányul az ágazat fogalmi és rendszerszintű kérdéseinek újragondolására, vagy az ágazati kérdések tágabb tudományos, ha úgy tetszik társadalmi közegbe helyezésére és megújítására. Ez – hasonlóan az előző fejezet áttekintő műveinek védelmi és biztonsági tematizáltságához – nem jó vagy rossz, inkább egy állapot, amelyről ki kell mondani, hogy szükségszerű és szilárd alapja lehet a további fejlődésnek. Az ágazatokra irányuló elméleti alapvetések és kutatások²⁰⁵ nélkül ugyanis nehezen lehet elképzelni a tágabb környezettel szintetizáló elméleti kutatások megerősítését és vele a védelmi és biztonsági funkciók állam- és jogrendszerbe, illetve társadalmi környezetbe való integrációjának fokozását. Adódik azonban a kérdés, hogy milyen is a helyzete ennek a fajta belső szemléletmódnak?

Teke András a tudomány és a szakma viszonyrendszerét Teller Ede azon gondolatára építve vizsgálta²⁰⁶, miszerint a

Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. Pécsi határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2011., 189-194. o.; TEKE András: *Aurea mediocritas*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) i.m. (2011), 149-164. o.;

²⁰⁵ Ezekre példaként lásd: FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.; FINSZTER Géza: *Közbiztonság és jogállam*. In: Jog Állam Politika 2009/3. szám, 167-191. o.; HAUTZINGER Zoltán: *A rendészettudomány határtudományai*. In: Magyar Rendészet 2020/3. szám, 137-146. o.; HAUTZINGER Zoltán: *A magyar rendészet másfél évtizedes tudománya*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019., 171-180. o.; HARAI Dénes: *Szellem, hatalom, erőszak*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.; HARAI Dénes: *A katona antropológiája*. Budapest, Balassi Kiadó, 2014.; GÖCZE István (szerk.): *Állam és katona*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.; FORGÁCS Balázs: i.m. (2017); FORGÁCS Balázs: i.m. (2020).

²⁰⁶ TEKE András: *A tudomány és a szakma viszonyrendszere a hadtudomány és a rendészettudomány kompatibilitási dilemmájában*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományokig – Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécsi Határőr Tudományos

tudomány és a technológia ugyan nem old meg minden problémát, de tudomány és technológia nélkül semmilyen problémát nem lehet megoldani. Teke András erre építkezve tette fel a kérdést, hogy a tudományos kutatások eredményei hogyan és miként épülnek be a szakmai-szervezeti kultúrákba a védelmi és biztonsági intézmények körében. Alapvetésként fogalmazta meg, hogy „a tudomány és a technika/technológia adott helyzete, állapota és ezek alkalmazási képessége, hajlandósága meghatározza mind a katonai, mind a rendészeti tevékenységek eredményességét, illetve politikai, szakmai, társadalmi kompatibilitását.”²⁰⁷ Ezen felütése egyértelműen előremutató, hiszen a maga tömörségében mutat rá arra, hogy a hagyományosnak tekintett katonai és rendészeti funkciók nem láthatják el alapvető feladataikat a tudomány és technológia újításai nélkül, amiből az is következhet – különös tekintettel a tudomány és technológia kategóriáinak elválasztásából –, hogy e körben nem csak a technológiai vonatkozású tudományok eredményeire kell építkeznie az említett védelmi és biztonsági intézményeknek.

Teke András azonban arra is rámutat, hogy a „szakmai és a tudományos gondolkodás eltérősége miatt a megrendelői, alkalmazói, felhasználói hozzáállás viszonyrendszere ma még a meghatározó”²⁰⁸, majd rámutat ennek belső, szervezeti természetű okaira is a hierarchikus szervezetek gondolkodásmódjára való áttéréssel. Ahogy ő fogalmaz: „A hierarchikus-bürokratikus szervezetek egyik jellemzője a lineáris gondolkodás preferálása. Jellemzően vertikális gondolkodásról van szó, amely alapvetően a szabályzatokra, előírásokra (szokásokra) hivatkozik. Itt megjegyzendő, hogy az érvényes szabályzatok egy adott technikai/technológiai, tudományos környezethez kötődnek és megváltoztatásuk lassú és elhúzódó jellegű, feltéve, hacsak valamilyen hirtelen igény/érdek ezt nem írja felül. Általánosságban elmondható, hogy a lineáris gondolkodás a meglévő lehetőségekből,

Közlemények XXII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020., 25-32. o.

²⁰⁷ TEKE András i.m. (2020) 26. o.

²⁰⁸ TEKE András i.m. (2020) 26. o.

tapasztalatokból próbál valamilyen megoldást kreálni.”²⁰⁹ Ezzel tehát Teke András alapvetésként kezeli, hogy az erősen hierarchizált és funkcionális szervezeteket a folyamatos feladatellátás, az annak keretét adó – gyakorlatorientált – szabályozás és az ezek találkozási pontján keletkező tapasztalatok határozzák meg. Ez a rendező elv minden összetett szervezetre jellemző, nem véletlen, hogy Max Weber az államot magát is üzemszerűen működő²¹⁰ entitásként ragadta meg.

Ez egy bizonyos pontig szükségszerűség, hiszen a különféle ismétlődő feladatok és eljárások hatékony és következetes ellátásának feltétele a szabályozás, majd annak betartása és ennek a végrehajtó állományban való rögzülése. A kritika tehát nem is ezt éri, hanem azt a pontot, ahol a fennálló, a megszokott már dogmává szilárdul és háttérbe szorítja vagy legalábbis jelentősen elnehezíti és halogatja a megújulást és korszerűsödést. Ezt tükrözi az a megfogalmazása, amivel folytatja gondolatmenetét: „Mi figyelhető meg e téren? (1) ragaszkodás továbbra is a meglévő szabályzatokhoz, (2) kézi vezérlés, (3) a folyamatokat befolyásolni nem képes vezető leváltása és új kinevezése, (4) improvizálás/kapkodás minden szinten, (5) utólagos magyarázatok, (6) aktuális felelős keresése, (7) látszatomegoldások és rendszerkompatibilitást alapvetően nélkülöző módszerek »beemelése«, (8) tényfeltárás és tervszerű, stratégia alapú alkalmazkodás a változásokhoz.”²¹¹ E felsorolás a szervezeti kultúrát és hatékonyságot célzó kritikai éle ellenére is jól mutatja, hogy hol húzódik a határ az üzemszerű, hatékony, rendezett működéshez szükséges gyakorlatorientáltság és a kártékony gyakorlatdominancia között.

Nem is meglepő talán, hogy Teke András a megoldásra és az ezzel járó feszültségekre is igyekszik rámutatni, mikor úgy fogalmaz: „A változások mozgatórugója éppen a tudományos eredmények, a módszertan adaptálása lehetne, ami viszont »zavarja«

²⁰⁹ TEKE András i.m. (2020) 26. o.

²¹⁰ Vö.: Max WEBER: *A politika mint hivatás*. In: Max WEBER: Tanulmányok. Budapest, Osiris Kiadó, 1998., 156-209. o.

²¹¹ TEKE András i.m. (2020) 26. o.

a paradigmatis, szabályzatalapú, tekintélyelvű gondolkodást.”²¹² Ezt követően felsorolja a lehetséges gondolkodási módozatokat, hogy láttassa milyen sokféle alternatívája lehetne a gyakorlat- és szokás-kötött gondolkodásnak, vagy legalábbis milyen sokféle megközelítéssel lehetne kiegészíteni azt a hatékony és integráns fejlesztés érdekében. Innen azonban visszatér a kritikai helyzetképhez a következőkkel: „A lineáris/vertikális gondolkodás determináns jellege a hierarchikus-bürokratikus szervezeteknél hétköznapi trivialitás. A lineáris gondolkodás szabályok által behatárolt tevékenységi szakaszokra koncentrál. Ha hálózatosan gondolkodunk, akkor mindig a kapcsolódásokat célszerű keresni. (A tudomány is ezt teszi.) A fentiekből következik, hogy egy lineárisan gondolkodó, könnyen túllép azon, hogy honnan indult el, és nem is mindig tudja, hogy éppen hol is tart. (Elveszik a részletekben.) A hálózatosan gondolkodó azonosítja a csomópontokat és körülhatárolja a kapcsolatrendszert. A hálózatos és lineáris gondolkodás alapvetően különbözik a világlátásában is. A lineáris gondolkodót mérhető módon zavarja a globalitás, a komplexitás és az integráltság. Ha valamilyen anomália jelenik meg, akkor egy problémára a megszokott (korábban bevált) módszerekkel és fogalmakkal nem mindig található (megszokott) megoldás, és ha a próbálkozások sikertelenek, bizonytalanság uralkodik el, s a paradigma is válságba kerül, ugyanakkor az új dolgok beillesztését a meglévő szabályrendszer is gátolja.”²¹³ Ezzel tehát Teke András frappánsan rámutat arra az ellentmondásra, melynek azonosítása absztraktabb szinten már a kétezres évek elején megtörtént: a praxis és elmélet ütközésének kérdésére.

Szigeti Péter az új évezred elején a közbiztonság fenntartása vagy ha úgy tetszik a rendészet vonatkozásában erre a problémakörre is kitért²¹⁴, amely felfogását érdemes kiegészíteni a kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumairól írt későbbi munkája egyes gondolataival.²¹⁵ Fontos azonban, hogy a Teke

²¹² TEKE András i.m. (2020) 27. o.

²¹³ TEKE András i.m. (2020) 27. o.

²¹⁴ Lásd: SZIGETI Péter i.m. (2001)

²¹⁵ SZIGETI Péter: *A kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumai*. In: Jog Állam Politika 2013/1. szám, 39-70. o.

András által megvilágításba helyezett szemléleti feszültségekre visszautalva gondolkodásunkba emeljük a tudomány-forradalmak és tudomány-háborúk kérdéskörének egyes vonulatait is. Mindezt pedig Szigeti Péter gondolataival szintetizálva szükségszerű kiterjesztenünk a védelem és biztonságsszavatólás szabályozási és szervezési megoldásiról való szakmai és tudományos gondolkodás teljes hazai horizontjára. Ennek oka nem csak abban az egyébként valahol szomorú tényben keresendő, hogy megállapításainak zöme – Teke András által is megerősítve – még ma is számos és mély aktualitással bír – pedig Szigeti Péter általi első megfogalmazásuk óta két évtized telt el –, hanem abban is, hogy e két évtized alatt a védelmi és biztonsági tevékenységek és a szabályozásuk szempontjából releváns körülmények és magatartások olyan dinamikus és komplex változásokon mentek keresztül, amelyek meglátásom szerint ma már a tudomány rendkívül mély, sokrétű és rendszerező gondolatísága, továbbá a tudományterületeken átívelő együttműködés nélkül helyesen nem is érthetők meg és nem elemezhetők, ennél fogva pedig a gyakorlatban korszerű és hatékony módon nem, vagy sokáig már nem kezelhetők.

Szigeti felütése a téma kapcsán, hogy „hazánkban – különösen, ami a jogtudomány és az úgynevezett rendvédelmi tudományokat illeti – szinte kizárólag a szociáltechnikai szemléletmód uralkodik. Ennek központi kérdésfeltevése, hogy hogyan segíthetnénk elő különböző empirikus kutatásokkal, a létező intézmények működésének hatékonyságát. A fogalmi elméleti konstrukciókat adottságoknak véve, mindig az ágensek tevékenységének optimalizálása jelenik meg követendő célként. A kutatások logikája ehhez a kérdésfeltevéshez igazodik, s az a módszertani apparátus, melyet alkalmaznak, empirikus orientációja folytán már immanensen is ezt a tendenciát erősíti fel.”²¹⁶ Ezzel tehát a szemléletmód, ami a kutatást áthatja egy meglévő és szisztémájában, fogalmaiban nem vagy jelentősen nem változó kereten belül tud csak mozogni, amiben a gyakorlati, a mindennapi tapasztalatok és megoldandó problémák a meglévő megoldások célzott tökéletesítésével nyerhetnek csak megválaszolást, de a fogalmi alapok, a környezet és a működési rendszer kapcsolódásai

²¹⁶ SZIGETI Péter i.m. (2001) 284. o.

és kölcsönhatásai, a szisztéma történetisége, korszerűsége és struktúrája lényegét és egészét tekintve, azaz rendszerszerű megközelítésben nem is képezi a vizsgálódások tárgyát.

A gyakorlatban ez – különösen a szabályozásra vetítve – azt jelenti, hogy a védelem és biztonság tekintetében szemléletmódunk döntő részben reflexív, hiszen a megtörtént és megtapasztalt jelenségek kezelése indukálhat csak benne változást függetlenül attól, hogy ez a tapasztalás biztonsági eseményt vagy társadalmi-politikai igényt jelent. Ennek fő hátránya a proaktivitás háttérbe szorítása, ami a gyakorlat nyelvére fordítva a megelőzés hatékonyságát csökkenti, hiszen ennek erősítéséhez a közvetlen tapasztalatokból még analógiával sem levezethetően releváns és újszerű jelenségek azonosítása, vizsgálata, valamint fogalmi és strukturális kereteinkkel való ütköztetése lenne szükséges. Hasonló hátrányos hatás azonban az is, hogy a szabályozási és intézményi fejlesztések ezzel a dominánsan gyakorlati szemléletmóddal a mindennapi keretei, nem utolsósorban azok érdekviszonyai közé szorulnak, ami rövid távon – hiszen a megoldandó feladatok jellemzően a jelenben és a rövid távú jövőben képeződnek le – hasznos is lehet, de közép és hosszú távon már az új jelenségekre való felkészülés terén egyértelmű hátrányokat hozhat.

Ha ez a fajta napi gyakorlathoz kötöttség lényegét tekintve dogmatizálódik a fogalmak, rendszerszerű keretek tekintetében, akkor az elmélet és gyakorlat, a proaktivitás és reflexivitás közti egyensúly szélsőséges és az objektivitást is aláásó megbillenését tapasztalhatjuk, hiszen ekkor a tudományos elemzés lényegében alapvető jellemzőit – a valóság feldolgozását szolgáló absztrakciós igényt, a konstruktív kritikai jelleget, az objektivitást és a rendszerszerűséget – veszítheti el, amire sajátos társadalomtudományi kontextusban Max Weber is rávilágított.²¹⁷ Ez egyik oldalról azzal fenyeget, hogy az előzőekben leírt korszakos változások időben történő értelmezése és adaptálása elsikkad vagy nem kellő mélységben valósul meg, mivel a napi gyakorlathoz kötődő szemlélet lényegében egyfajta szakmai jellegű hétköznapi

²¹⁷ Vö.: Max WEBER: *A társadalomtudományos és társadalompolitikai megismerés „objektivitása”*. In Max WEBER: Tanulmányok. Budapest, Osiris Kiadó, 1998., 7-69. o.

tudássá minősül vissza a mélyebb tudományos elemzés helyett. Ennek a hozadéka lehet az is, ha adott területnek a történelmi távlatú perspektivikussága vész el akár a pillanatnyi feladatokhoz kötődés, akár azok titkossága folytán. Erre a hírszerzés történeti feldolgozottsága kapcsán Christopher Andrew hathatósan hívta fel a figyelmet, fókuszba helyezve az ebből következő tapasztalatvesztést és fejlődés-lassulást is. Ahogy ő fogalmazott: „A hidegháború nagy részében a hírszerző analitikusok gyakran észre sem vették, mekkora hátránnyal jár számukra az akadémiai kutatás és a történelmi perspektíva hiánya. [...] A hosszú távú történelmi perspektíva hiánya ugyanolyan egyértelmű volt a huszadik század végén, mint a hidegháború kezdetén. [...] »Csak a hosszú távú történelmi perspektíva menthet meg bennünket a saját kulturális analízisünk parochializmusától« - írja a korábbi cambridge-i történészprofesszor, Quentin Skinner. A stratégiai hírszerzési elemzés, ami nem vesz tudomást a hosszú távról, szükségszerűen parochiális.”²¹⁸

Másik oldalról azonban ez a fajta egyensúlyvesztés az adott szakterületek, tudományterületek viszonylatában a tudományforradalmak és tudomány-háborúk érzékeny szituációjához vezethet el, ha a napi gyakorlathoz kötöttség nem egyszerűen uralkodó és domináns elemmé válik a gondolkodásmódban, hanem az attól való eltérést idegennek, be nem fogadhatónak érzi már az érintett közösség abban a meggyőződésben, hogy meglévő keretektől való eltérés hatékonysági vagy státusz érdekeket veszélyeztet. Ez a fajta „meggyőződéshez” kapcsolódás, melyben az érvek már nem vagy nem csak objektív elemzésre, hanem státuszhoz kötődő tekintélyre és lehetőségekre épülnek, az értéksemlegességet ássa alá, melynek értelmére és jelentőségére – a gyakorlattal is összekapcsolva – Max Weber is felhívta a figyelmet.²¹⁹ Mindezek kapcsán Thomas S. Kuhn tudományos forradalmakról írt nagyívű munkájában találóan világította meg a normál tudomány és a paradigmaváltások vagy tudományos forradalmak közti viszonyulást és szemléleti eltérést.

²¹⁸ Christopher ANDREW i.m. (2021) 25-26. o.

²¹⁹ Vö.: Max WEBER: *A szociológiai és közgazdasági tudományok „értékmentességének” értelme*. In: Max WEBER: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998., 70-126. o.

Ahogy ő írja „a közös paradigmák alapján kutatókat azonos szabályok és minták vezérlik. Ez az elkötelezettség és a belőle fakadó, félreérthetetlen közmegegyezés előfeltétele a normál tudománynak, azaz egy bizonyos kutatási hagyomány létrejöttének és fennmaradásának.”²²⁰ Ezzel tehát a szociotechnika normál tudományi minősége megvilágítható, amihez azonban hozzá kell tenni szintén Kuhn szavaival, hogy „az egyik paradigmáról a másikra történő fokozatos forradalmi átmenet pedig az érett tudomány szokásos fejlődési sémája.”²²¹ Ez azonban a kutatókra, a gondolkodásra nézve messze nem feszültségmentes, mégis szükséges folyamat. Ezt Kuhn – igaz a természettudományokra fókuszálva, de – úgy foglalja össze, hogy „amikor valamely természettudomány fejlődése során egy személynek vagy csoportnak először sikerült olyan szintézist létrehoznia, mely képes magához vonzani a következő tudósnemzedék zömét, a régebbi iskolák fokozatosan eltűnnek.”²²²

Itt viszont szükségképpen belép az emberi tényező is. A haladással járó mindenkori feszültségek a tudomány terén más-más okokból, de Ziauddin Sardarnak a Kuhn-ra építkező munkájában jól érthető módon a tudomány-háború kategóriáját alapozta meg. Ennek keretében a tudomány szerepe, objektivitása, paradigmái kapcsán kialakult viták éles egzisztenciaharccá erősödnek.²²³ Ezek azonban szükségképpen a megújulást fékezik és veszélyeztetik, nem utolsósorban pedig a környezettel párhuzamosan folyamatos megújulásra kényszerített szakmai és tudományos közeg innovatív utánpótlását aknázhajtják alá. Ennek másfajta megközelítését adja a korszak- és generációváltás tekintetében az a kérdéssor, amire hasonló módon – rendészeti összefüggésben – a szemléletmódok különbsége és az eltérő generációk feladatai kapcsán világít rá Cielszky Péter és Kiss Máté Attila.²²⁴ Ahogy ők fogalmaznak: „Az általánosítás szintjén azt

²²⁰ Thomas S. KUHN: *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 25. o.

²²¹ Thomas S. KUHN i.m. (2000) 26. o.

²²² Thomas S. KUHN i.m. (2000) 32. o.

²²³ Vö.: Ziauddin SARDAR: *Thomas Kuhn és a tudomány-háborúk*. Pécs, Alexandra Kiadó, 2003.

²²⁴ CIELSZKY Péter – KISS Máté Attila: *Ébredő nemzedékek*. In: Nemzetbiztonsági szemle 2020/1. szám, 62-74. o.

láthatjuk, hogy a baby boom generáció tagjai ma az első számú döntéshozó vezetők. A munkaerőpiac gerincét a digitális bevándorlóként emlegetett X generáció adja. Mögöttük a digitális bennszülöttek Y generációja, akik egy évtizeden belül jelentős dominanciát mutatnak majd a munkaerőpiacon, amelynek strukturális változása alapvetően e nemzeték számára a legadekvátabb módon lesz kezelhető. Ennek az az oka, hogy ők már beleszülettek a digitális világba. Nem nehéz megjósolni, hogy éppen ez a nemzedék lesz az, amely a Z és az új csendes α generációk szocializációjára a legnagyobb hatással lesz, és nemcsak felmenői minőségéből, hanem mind digitálisan értő(bb) közönség és közösség jellegéből adódóan is. Ebből egyenesen következik, hogy a jelenleg meghatározó generációk elsődleges feladata az elmúlt három évtizedben éppen az volt, hogy segítse, támogassa, a közvetítő Y generációt saját értékei megteremtésében, hogy ismeretközvetítése teljesebbé válhasson. A kérdés tehát számunkra úgy merül fel, hogy szakterületünkön vajon felkészültünk-e ezekre a kihívásokra? Elég volt-e harminc év minderre? És egyáltalán: szembe tudtunk-e nézni ezekkel a nehézségekkel?”²²⁵ Kérdésfeltevésüket azonban érdemes gondolatainkban ütköztetni a tudomány-háborúk egzisztenciális kötöttségeivel épp úgy, mint a lineáris gondolkodás dominanciájának kritikájával és a hétköznapi szakmai kihívások uralmának hatásaival és kifejezetten a hétköznapi tudássá minősülés és az általuk vágyott generációkon átívelő építkezéshez szükséges innovativitás viszonyával.

A szakmai jellegű hétköznapi tudássá minősülés kapcsán szintén érdemes Szigeti gondolatait felidézni, aki egyik oldalról a tudományos megismerés követelményeit azonosítva határolta el a tudományos és a hétköznapi tudást, másik oldalról pedig jól azonosította az utóbbi főbb jellemzőit egyben indirekt módon a vizsgált rendszerre a szemléletmód révén gyakorolt főbb hatásait is. A tudományos megismerés fő kritériumaiként Szigeti

- a) az objektivitást,
- b) az immanens jelenségmagyarázatot,
- c) az elméletalkotás belső történetiségének követelményét,

²²⁵ CIELSZKY Péter – KISS Máté Attila i.m. (2020) 64-65. o.

d) és „a végső kritérium, a praxis ellenőrző szerepének”²²⁶
követelményét

határozza meg. A tudományos megismerés Szigeti által is hangsúlyozott követelményeire azért is fontos tehát kitekinteni, mert azok között a praxis, a gyakorlat, a mindennapi élet realitásában való hatékony érvényesíthetőség a tudományos – szükségképpen elméleti – gondolkodásmód és újítás tűzpróbája, vagyis szemben a szociotechnika elméletet háttérbe szorító túlsúlyával a valós tudományos gondolkodás nem hogy kizárja, degradálja vagy háttérbe szorítja a praxist, hanem működéséhez és továbbfejlődéséhez érvényességi kellékként igényli azt. Ezzel szemben az „emberek hétköznapi tudata érthetően közvetlenül a gyakorlati szükségleteken orientálódik, beleágyazódva saját létviszonyaiba, tevékenységi struktúrájába, családi, iskolai, munkahelyi, lakóhelyi, baráti, szerelmi stb. kapcsolataiba. [...] Ezért könnyen alul vagy éppen túláltalánosít. Hiszen a mindennapi életbeli gondolkodásmód reflektálatlan, a közvetlenül adott, változó életszituációk megoldásaihoz kötődik. Nem, s főleg nem módszeresen gondolkodik arról, hogy hogyan gondolkodunk. Problémaérzékenysége csak az előtte álló feladatokat fogja át, alkalomhoz kötött, csak kevésbé vagy egyáltalán nem rendszerezett.”²²⁷ Így nézve tehát a szociotechnikai szemléletmód kapcsán annyi korrekciót kell csak tennünk, hogy annak problémaérzékenysége a meglévő fogalmi, strukturális keretek között tud csak megfogalmazódni, rendszerezettsége pedig ebből adódóan korábban kialakult megoldások és fogalmi keretek érvényességi keretei között, a változó környezet napi tapasztalatokon túlmutató újdonságaira érzéketlen módon tud realizálódni. Ezt Szigeti precízen fogalmazta meg 2001-ben, mikor azt írta: „A jelenségek történetileg fellépő funkciói és struktúrája így eleve háttérbe szoruló kérdésfeltevés marad, mert nem a dolgok folyamatszerűségének és másképpen létének modalitásait keresik, hanem tapasztalatilag rögzített állapotok – mindenkori éppigylétük – pozitívizmusának kérdésfeltevése között marad ez az

²²⁶ SZIGETI Péter i.m. (2013) 41. o.

²²⁷ SZIGETI Péter i.m. (2013) 41. o.

optimalizáció kutatás.”²²⁸ Ezzel tehát Szigeti absztrakt módon mégis rendkívüli élességgel világított rá a praxis-vezérelt elemzés, fejlesztés, gondolkodás hátulütőire, hiszen megfogalmazásának egyik fő üzeneteként az is dekódolható, hogy ez a fajta megközelítés ugyan tudományosságában nem vitatható, de egy változó érvényesülési környezet szisztematikus és proaktív feldolgozására és ehhez mértén a működési szisztéma megújítására való képessége megkérdőjelezhető. Másik oldalról azonban ez az üzenet magában hordozza azt is, hogy a történetileg és vele szükségképpen társadalmilag és geopolitikailag is determinált körülmények összességére, illetve az ezekből keletkező kihívásokra a szociotechnikai szemlélet egy idő után úgy próbál válaszokat adni, hogy megoldásai és gondolkodási keretének sarokpontjai már eltávolodtak a valós és kezelendő környezettől. A szociotechnikát ugyanis a napi gyakorlat dominanciája mellett az elméletalkotás belső történetiségének szűkebb megvalósulásával vagy hiányával is megközelíthetjük. „Világos, hogy maga a tudomány is »társadalmi-történeti képződmény, amely viszonylagos önállóságában is alá van vetve a történeti fejlődés összefolyamatának« - írja Szigeti József. Ez a tudomány külső történetisége. Az elméletalkotás belső történetisége ennél speciálisabb és konkrétabb összefüggés, mert túlmutat az önmagukat azonos szinten reprodukáló jelenségek immanens magyarázatán. Mégpedig ott és akkor, amikor egy jelenség lét-okait keletkezésekor és megszűnésekor egyaránt magyarázni tudja. Amikor egy jelenség honnan – hová tart mozgási törvényeit nemcsak változatos formáinak leírására, hanem változásaiban és fejlődési törvényszerűségeiben is meg tudja ragadni a tudomány.”²²⁹ Ehhez azonban szükségképpen feltétel, hogy a változásokhoz és fejlődési törvényszerűségek azonosításához szükséges önreflexió is meglegyen, vagyis a tudománynak az a szociotechnikán túlmutató képessége, hogy önmaga bázispontjait, kereteit és ezek részeként változási törvényszerűségeit is azonosítani és előmozdítani tudja. Ez azonban túllép a napi praxison és a proaktivitás, a napi tapasztalatok által érintett horizonton túli, jövőbeli jelenségek fürkészése és kezelése felé mozdul el, egybeesve

²²⁸ SZIGETI Péter i.m. (2001) 284. o.

²²⁹ SZIGETI Péter i.m. (2013) 49. o.

Szigeti azon megfogalmazásával, miszerint a „tudományos anticipációs – és ez a szó szigorúbb, teljesebb, kitüntetett szerepet kapó és a polgári tudományosságban legtöbbször tagadott értelme – »amikor egy jelenség fejlődésének a jövőben felmerülő új, általános vonását előlegezzük« meg. Itt tehát nem pusztán empirikus, induktív, hanem – nevezzük el – nomotetikus-deduktív előrelátásról van szó.”²³⁰

Az előttünk álló, a védelem és biztonság szabályozását, fenntartását, megerősítését – az egyéni és társadalmi viszonyainkon, illetve technológiai környezetünkön túl, de azokkal szoros összefüggésben – korszakosan érintő kihívások vonatkozásában persze fontos mindezt mégis visszakapcsolni a praxishoz, a tapasztalathoz. Ezt 2001-ben Szigeti a következőkkel tette meg: „A rendőrség munkáját, a közbiztonság alakulását vizsgáló kutatások is állandóan ezt a szemléletet – ti. a szociotechnikait vagy optimalizáció kutatásit ~ Farkas – termelik újjá. Az előfeltételek előzetes vizsgálata nélkül feltételezik, hogy a közbiztonságot biztosító szervek a helyükön vannak, azok egymáshoz való viszonya, a struktúra elfogadható, s az így adott struktúrán belül akarják a munkát hatékonyabbá tenni. Ezt szolgálja a szociotechnika.”²³¹ E gondolatát mind keletkezéskori, mind pedig mai aktualitásában azonban ki lehet, sőt ki kell egészíteni a rendszeten kívül a honvédelem, a nemzetbiztonsági szféra, továbbá a komplex biztonsághoz kapcsolódó összes szakterület és szervezet biztonsági szegmensével, de nem a szervezetekre, hanem a működési elvekre, módszerekre, eszközökre és egymáshoz való viszonyulásra fókuszálva. Egyrésztől azért, mert sajátosságai ellenére is a rendszer is szervesült része az állam rendszerének és azon belül az állam védelmi és biztonsági alrendszerének²³², azaz a praxishoz kötöttség az államon belül a biztonságot szavatoló funkciókra egyformán nehezedő nyomás és az eltérések ellenére sok tekintetben a katonai karakterű szervek²³³ jellemzőiben fellelhető

²³⁰ SZIGETI Péter i.m. (2013) 50. o.

²³¹ SZIGETI Péter i.m. (2001) 284. o.

²³² Vö.: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

²³³ Korábbi kutatásaimban a katonai karakterű szervek fogalma alatt az állam legitim kényszer monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő

működési-irányítási és ezáltal gondolkodásmódbeli hasonlóságok révén egyértelműen kiterjeszthető. Másrésztől azért, mert egészen addig, amíg a kérdésfeltevés fókuszába a szervezeteket helyezzük – amire hazánkban van hajlandóság – addig a fogalmi keret, az alkalmazott eszközök és módszerek, a működési elvek és keretek, valamint mindezek viszonyulása a működési környezethez továbbra is csorbát szenved, háttérben marad, hiszen a szervezetek alakítása vagy átalakítása a napi működést az új szervezeti keretek tanulásával terheli meg, a külvilág felé pedig azt a téves képet festheti, hogy a szervezeti változás egyben feltétlenül együtt jár a tartalmi és rendszerszerű változással is, ami nem zárható ki, de nem is adekvát törvényszerűség.

A jelenlegi helyzetről az előzőekben felvázolt kép meglehetősen kritikusnak, negatívnak tűnhet. A tudományos elemzés szempontjából azonban már komoly érték és eredmény, hogy ha lassacskán is, de ez a helyzetkép körvonalazódott és egyáltalában terítékre került az elmélet és gyakorlat, a Soziotechnik és a Sozialwissenschaft elhatárolása és annak fontossága, hogy a védelmi és biztonsági szférában mindkettő megfelelő egyensúlyban jelenjen meg. Ezt a pozitív eredményt tovább erősítheti az államtudomány újbóli önállósításával megnyíló lehetőségek tárháza, illetve a kormányzástani kutatások látásmódja, ami véleményem szerint pont a határán helyezkedik el a védelmi és biztonsági gondolkodás külső és belső dimenziójának. Ennek oka, hogy az államtudomány vizsgálati tárgya tág értelemben az állam és annak működési viszonyrendszere, amelyben – ahogy ezt már fentebb elfogadottként kiemelttem a külső megközelítések kapcsán is – a védelem és biztonság fundamentális jelentőségű mind funkcionális, mind intézményi, mind pedig rendszerszerű megközelítésben. Természetesen ugyanez a pozíció fordított érvként is felhívható, hiszen az állam működése rendkívül differenciált, ebből adódóan jóval túlmutat a védelem és biztonság kérdésein, ami miatt a külső

szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészéhez általánosságban kapcsolódó fegyveres jellegű működéssel leírható testületeket értem. Vö.: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegészítést követő polgári evolúciója*. Győr, Széchenyi István Egyetem, doktori értekezés, 2018.

dimenzió jellemzőit tükrözi. E kettőség viszont számomra azt alapozza meg, hogy a védelem és biztonság szempontjából az államtudományi megközelítést a belső és külső dimenzió határán kell elhelyezni.

Ahogy Kaiser Tamás írja: „Az államtudomány hagyományos felfogása szerint az államtudomány, mint »egész«, egyszerre foglalkozik az állam aspektusából más társadalomtudományok (jogtudomány, politikatudomány, közigazgatás-tudomány, szociológia, közgazdaság-tudomány, hadtudomány stb.) mint »az egészt alkotó részek« alapkérdéseivel; ez adja sajátosságát és módszertani komplexitását. Az államtudományok 21. századi felfogása azonban nem tarthatja igazán meggyőzőnek a fenti érvelést, mivel éppen az államfejlődés és a kormányzás új, modern formáinak kialakulása miatt bomlott fel a társadalomtudomány és az államtudomány korábbi viszonyrendszere. Az államtudomány ebből következően nem az állammal foglalkozó tudományos megközelítések gyűjtőfogalma, azaz nem »párolja le« az államtudományt más társadalomtudományokból. Ezzel ellentétben módszertani alapját a kutatásba bevont diszciplínák közötti viszonyrendszer alakítja ki. Az államra vonatkozó tudományos megismerés tehát nem rendelhető egyetlen tudományághoz vagy azok alterületeihez, de ugyanez mondható el az állam működésével szervesen összefüggő politika világával, illetve a politikatudománnyal kapcsolatban.”²³⁴

Mi következik a védelem és biztonság, illetve annak szakmai és tudományos gondolkodása kapcsán mindebből? Az, hogy ha az államtudomány a maga komplexitásában vizsgálja az államot és ehhez szintetizálja – nem pedig lepárolja – a különféle szak- és tudományterületek megállapításait az állam környezetének sokrétű és újszerű változásaiból következően, akkor az állam részét képező védelmi és biztonsági funkciók terén is alkalmazható, pontosabban alkalmazandó ez a fajta megközelítés.

Van azonban még egy fontos elem, ami miatt az államtudományi gondolkodást meglátásom szerint be kell vonni a

²³⁴ KAISER Tamás: *Az államkutatások és a politikatudomány kapcsolatrendszere*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 148. o.

védelmi és biztonsági gondolkodásmód problémájának elemzésébe. Ez pedig a praxis és elmélet fordított relációja az államtudományok terén. Az államtudomány tekintetében ugyanis kritikus kérdés, hogy a különféle tudományok az államot döntően elméleti, absztrakt kategóriaként közelítették meg és a reális megjelenésének elemzését a szaktudományokra bízták. Ennek sokféle oka megragadható a politikai kapcsolódásoktól a jogi tételezettségeken és kötöttségeken, illetve a történelmi-kulturális determinációkon és egyáltalán az állam szerepének folyamatos történelmi változásán át. Ezek azonban nem befolyásolják azt a tényt, hogy az államtudománynak alapvető igényeként azonosítható az, hogy hidat teremtsen az államról való elméleti vizsgálódások és a praxis között. Kaiser Tamás ezt a következőképp foglalta össze: „Ez azt jelenti, hogy az államtudományt nem pusztán multidiszciplináris (több tudományt, szakterületet érintő, ahol a lényeg a különböző nézőpontok megvilágítása), de nem is interdiszciplináris (ahol a problémaorientált megközelítés bázisán, speciális részterületeken megvalósul a diszciplináris határok átlépése, és ennek eredményeként új tudástartalom áll elő), hanem transz-diszciplináris (integrációs) tudományként határozzuk meg. A transzdiszciplináris megközelítés gyakorlatias, problémaorientált, a „való világ” problémáira koncentrálna. A kutatásokba bevonja az akadémiai szférához nem tartozó szereplőket, számít az általuk képviselt gyakorlati tudásra. Mindezek alapján a transzdiszciplináris megközelítés legfontosabb jellemzői: probléma- és hatásorientált, gyakorlatias; széles körű szakértői részvételen alapul; nemcsak integrál, hanem új, átfogó tudást állít elő.”²³⁵

Ennek jelentősége pedig jelen téma kapcsán abban áll, hogy míg az állam rendszerszerű összefüggéseit és sajátosságait elemző államtudomány épp hogy a praxist akarja erősíteni az elméleti dominancia miatt, addig a védelmi és biztonsági gondolkodásban ennek fordítottját azonosítottuk. Az államtudományok, illetve a védelmi és biztonsági funkciókat elemző szak- és tudományterületek között azonban komoly összefüggések és kapcsolódások vannak,²³⁶

²³⁵ KAISER Tamás i.m. (2021) 150. o.

²³⁶ Ezekről és ezek tudományos vonatkozásairól példaként lásd: KAISER Tamás: *Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében.* In:

amelyek révén az elmélet és gyakorlat arányának kérdésében vannak kereshető, sőt akár kooperációba bevonható megoldási minták és törekvések az államtudomány terén. E tekintetben pozitívumként értelmezhető az is, hogy a védelmi és biztonsági témakörök lassanként beszivárognak a különféle államtudományi kutatásokba és diskurzusokba is.²³⁷ Ez pedig tapasztalat a védelmi és biztonsági gondolkodás számára is, amely tapasztalat megfelelő feldolgozása segítheti a helyes egyensúly megtalálást az elmélet és gyakorlat, illetve a külső és belső gondolati dimenziók arányát illetően.

Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/1. szám; KIS Norbert: *Biztonság, bizalom és a jó kormányzás*. In: Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/23. szám; BOLDIZSÁR Gábor – NÉMETH József Lajos: *A komplex biztonság mérésének katonai és társadalmi dimenziói: az Átfogó honvédelmi jelentés*. In: Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/30. szám; SALLAI János – TIHANYI Miklós – VÁRI Vince – MÁTYÁS Szabolcs: *A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei*. In: Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/31. szám; CS. KISS Lajos: *Államelméleti helyzetképt*. In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2017/2. szám, 4-47. o.; PONGRÁCZ Alex: *A politika folytatása más eszközökkel? Avagy gondolatok az állam és az erőszak kérdésköréről*. In: Államtudományi Műhelytanulmányok 2017/17. szám;

²³⁷ Ezt jól példázza a hazai államtudományi gondolkodás megújításában kulcsszerepet vállaló Cs. Kiss Lajos Professzor Úr 65. születésnapjára készült tanulmánykötet, amelyben számos védelmi és biztonsági témakör jelent meg az államtudományi kutatásokhoz kapcsolódva. Lásd: FARKAS Ádám: *Gondolatok a totalitás 21. századi esszenciájához*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 65-79. o.; KELEMEN Roland: *A legitimációs kivételes hatalom fogalmi rendszere*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.) i.m. (2021) 177-186. o.; RÉVÉSZ Béla: *Állambiztonsági reflexiók az alkotmányozás értékeire – 1989*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.) i.m. (2021), 359-396. o.; SIMON László: *A fegyveres konfliktusokhoz kapcsolódó erőket és kognitív hatásait és lehetséges állami reflexiója*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.) i.m. (2021), 413-424. o.

4. FEJEZET

—

KORTÁRS SZABÁLYOZÁSUNK LÁTLELETE

„Sok XX. századi tudományos kutatás hajtóereje volt az egyszerűsítés. A természet megértéséhez először az összetevőit kell megfejtenünk. A feltételezés az, hogy ha egyszer megértjük a részeket, akkor könnyű lesz az egészet felfognunk. Oszd meg és uralkodj; az ördög a részletekben van. Ezért évtizedeken keresztül arra kényszerültünk, hogy a világot alkotóelemein keresztül lássuk. [...] Közel vagyunk ahhoz, hogy majdnem minden tudjuk, amit a részekről tudni lehet. A természet egészének megértésétől azonban ugyanolyan messze vagyunk, mint bármikor korábban. Az újra összerakás tényleg sokkal nehezebb, mint azt a tudósok gondolták. Az ok egyszerű. Az egyszerűsítést erőltetve beleütköztünk a komplexitás kemény falába. Megtanultuk, hogy a természet nem egy jól megtervezett összerakós játék, amely csak egyféleképpen rakható össze. [...] Manapság egyre inkább felismerjük, hogy semmi nem történik elszigetelten. A legtöbb esemény és jelensége része egy komplex, univerzális kirakós játéknak, amelynek sok-sok darabja egymással kapcsolatban és kölcsönhatásban áll, egymást befolyásolja. Elkezdtek belátni, hogy egy kis világban élünk, amelyben minden minden mással össze van kapcsolva. Egy most születő forradalomnak vagyunk a tanúi, melynek során a különböző tudományágak tudósai felfedezik, hogy a komplexitásnak szigorú szerkezete van. Elkezdtek megérteni a hálózatok fontosságát.”²³⁸

Barabási Albert-László

A védelem és biztonság szabályozása terén jelen könyv megírásakor épp egy jelentős változás lehetőségével kecsegtető átmeneti helyzetet él meg Magyarország. Az Országgyűlés ugyanis azzal, hogy megalkotta Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M), valamint a védelmi és biztonsági tevékenységekről szóló 2021. évi XCIII. törvényt (a továbbiakban: Vbö.), komoly szabályozási és igazgatási változások

²³⁸ BARABÁSI Albert-László: Behálózva. *A hálózatok új tudománya. Hogyan kapcsolódik minden egymáshoz, és ez mit jelent a tudományban, az üzleti és a mindennapi életben.* Budapest, Libri Kiadó, 2003., 12-13. o.

lehetőségét nyitotta meg, még hozzá a komplex megközelítés és az ehhez kapcsolódó koordináció erősítésének igényével. E tekintetben persze nyitott a kérdés, hogy egy átfogó védelmi reformhoz szükséges széles körű képességfejlesztési, intézményi, képzési-felkészítési és ezek által szemléleti fejlesztési folyamat is megindul-e a szabályozási változások talaján, de a bizakodásra így már komoly döntések adnak okot. E tekintetben azért lehetőségről beszélek, mert a két jogforrás hatálybalépésének dátumát az alkotmányozó-törvényhozó hatalom a 2020. decemberi és 2021. júniusi döntései során 2023. július 1-jében jelölte ki. Ez egyik oldalról a szükséges felkészülési időt hivatott biztosítani, másik oldalról azonban a 2022. évi általános választások után megalakuló új Országgyűlésnek is meghagyja azt a lehetőséget, hogy döntsön a szóban forgó jogszabályok esetleges korrekciójáról, későbbi vagy előbbi hatálybalépéséről, illetve egy átfogó reformhoz szükséges további jogalkotási, tervezési és szervezési döntések meghozataláról.

Jelenleg tehát egy olyan időszakot élünk meg, amelyben az új igazgatási rendszerre való felkészülésre kell fókuszálni és remélhető, hogy ezek ellátásába a jogalkotót támogató közigazgatási apparátus már érdemben és láthatóan bevonja majd a szakmai és tudományos szféra szereplőit, illetve a tágabb nyilvánosságot is. Ennek az átmeneti vagy felkészülési időszaknak azonban a másik – talán fő – jellemzője az, hogy bár ennek ideje alatt a meglévő szabályozási keretek AT9M-hez és Vbö.-höz igazítására kell koncentrálni, a feladatellátást még a hatályban lévő, az AT9M és a Vbö. megalkotása előtti szellemiségre épülő szabályrendszer határozza meg. A hatályos szabályozásra pedig általánosságban a Barabási Albert László által egyszerűsítésre törekvésként azonosított, a funkciókat élesen elhatároló megközelítésmód talán az egyik leginkább találó leírás. Fontos azonban rögzíteni, hogy amiképp Barabásinál, úgy e sorok tekintetében is megvan ennek az értéke, miközben kontextusba helyezi azt a történelmi változást is, amely a komplexitás megértése kapcsán mégis csak szükséges. Jelen kötetben tehát az „állapotfelmérés” és az alapkérdések tisztázása kapcsán ehhez igazodva tekintem át szabályozásunk jelenlegi helyzetét és megoldásait, kiemelve, hogy annak elhatárolt, specializált fejlődési fázisai is értéket hordoztak és hordoznak magukban, de másik oldalról mégis példáit adják annak, hogy az

egyszerűsítés és lehatárolás után a komplexitás megértésére is nagyobb figyelmet fordítsunk.

Fontos hangsúlyozni, hogy jelen keretek között a cél „csupán” egy áttekintés, vagyis nem a meglévő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági és kapcsolódó további biztonsági vonatkozású szabályok részletes és átfogó vizsgálata. Sokkal inkább arra törekszem, hogy az előzőekben leírtak ívéhez illeszkedve általános jellemzését adjam a fennálló szabályozási rendszernek, azonosítva ezzel az esetlegesen kérdéses, kritikus pontokat és megoldásokat, illetve azokat a szabályozási megoldásokat, amelyek egyik oldalról egy későbbi részletező kutatás irányait jelölhetik ki, másik oldalról pedig az új rendszer hatálybalépéséig tartó felkészülési időszak szabályozási és felkészülési feladatainak hatékonyabb ellátásában nyújthatnak segítséget.

Mindezek alapján a jelen áttekintés fókuszpontjait a hatályos szabályozásunk 1989-es rendszerváltozással és azt követő évekkel kialakított szemléletének, majd a szabályozási megoldások tekintetében az összkormányzati, a válságkezelési és az ágazati szabályozások nagybani jellemzőinek számbavétele adja.

4.1. AZ 1989-ES RENDSZERVÁLTOZÁS HAGYATÉKA

Az állam védelmi és biztonság funkcióinak alkotmányos szabályozása terén a rendszerváltozás korszakos átalakulást, előrelépést hozott. Az 1989. évi XXXI. törvény ugyanis beiktatta az alkotmányos szabályok közé az új VIII. fejezetet²³⁹, amely a fegyveres erők – ekkor még a Magyar Néphadsereg és a Határőrség – és a rendőrség alkotmányos rendeltetését és főbb szabályait tisztázta.²⁴⁰ Lényegében ezzel jelent meg Magyarországon az írott

²³⁹ Lásd az *Alkotmány módosításáról* szóló 1989. évi XXXI. törvény 26. §-át.

²⁴⁰ A téma kapcsán lásd: PATYI András: *VIII. Fejezet. A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* I. Budapest, Századvég Kiadó, 2009.; PATYI András: *A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése*. In: BIHARI Mihály – PATYI András (2010 szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére*, 65. születésnapjára. Győr, Universitas-Győr Kht., 2010.; TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017*. Budapest, Zrínyi kiadó, 2017.

védelmi alkotmány, amely tartalmilag – legalábbis a polgári alkotmányos állam mércéi szerint – az ország függetlenségének elvesztésétől a kommunista diktatúra megszűnéséig nem létezett, azt megelőzően pedig a történelmi alkotmány rendszerébe ágyazva, lényegében a honvédelmi alkotmánnyal egybeeső módon volt azonosítható.²⁴¹

Az előrelépés mellett azonban a rendszerváltozás politikai determinációja és a totalitarizmus-tapasztalat a bélyegét is rányomta a védelem és biztonság demokratikus átmenetben megvalósult szabályozására. Nem túlzás talán azt mondani, hogy egy történelmileg és politikailag bizonytalan, a kommunista diktatúra önkényének történelmi árnyéka által meghatározott alkotmányozás valósult meg, amelyben a katonai karakterű szervek, vagy közérthetőbben az állam erőszakszervei a félelem, a bizalmatlanság és az ellenérzések célkeresztjében voltak.

A bizonytalanságot és még inkább az akkor az angolszász megközelítésben egyértelműen létező rendszerszerű, a komplex biztonsághoz jobban illeszkedő megközelítés hiányát jól tükrözi, hogy a védelem és biztonság koordinációját és kooperatív működési formáit sem alkotmányos, sem törvényi szinten nem kívánta az Országgyűlés és a Kormány – illetve rendkívüli állapot esetére a Honvédelmi Tanács – irányítói jogkörein kívül rendezni a jogalkotó. Hasonlóan az átmeneti jelleget és kirészletezett koncepcionalitás bizonytalanságát mutatja, hogy az alkotmányozó az állam biztonságával összefüggő részletes szabályok megfogalmazást használta a titkosszolgálati szférára, amelyet csak 1993-ban váltott fel a nemzetbiztonsági szolgálatok megfogalmazással.²⁴² Ezt kiegészítendő lehet megjegyezni, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokra irányuló szabályokon túl a titkosszolgálati eszközök szabályozásának kérdését az alkotmány módosításai *expressis verbis* még hosszú időn át nem rendezték, az mint szabályozási kérdés csak

²⁴¹ A téma kapcsán lásd: FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

²⁴² Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 2. §-át.

jóval később került be az alkotmányba.²⁴³ A félelem és ellenérzések hatását pedig az tükrözte, hogy a rendszerváltó alkotmány

- a haderővel összefüggő jogkörök döntő többségét az Országgyűlésnek tartotta fenn,
- a fegyveres erők feladatát pedig úgy határozta meg a katonai védelemben, hogy eközben a Magyar Honvédség tekintetében kivételes és mai fogalmaink szerint különleges jogrendi lehetőségként határozta meg a belbiztonsági fenyegetésekkel szembeni felhasználást.²⁴⁴

Természetesen az a tény, hogy az alkotmány – majd az Alaptörvény is – a demokratikus jogállami kezdetektől a mai értelemben vett sarkalatos törvényi szintre utalta a fegyveres erők, később pedig a Magyar Honvédség feladatainak meghatározását, nyitva hagyta azt az alkotmányos lehetőséget, hogy az Országgyűlés akár a katonai védelmen túli feladatokat is meghatározzon a fegyveres erőknek. Mindazonáltal az a tény, hogy az alkotmányozó hatalom a fegyveres erő belbiztonsági jellegű, kiterjedt és erőszakos fenyegetésekkel szembeni igénybevételét a felhasználás keretében előbb a szükségállapot, majd utóbb a terrorveszélyhelyzet idejére speciális esetként szabályozta, egyfajta korlátozásként is értelmezhető, hiszen ez a szabályozás a hasonló esetkörökre vonatkozó „béke idejű” felhatalmazások kialakítását lényegében kizárja. Hasonlóan korlátozó szabályként értelmezhető – megalkotásakor még politikailag létező garanciális volta ellenére – a váratlan támadás beiktatása,²⁴⁵ amely lényegében a váratlan és katonai kezelést igénylő fegyveres betörésekkel szembeni fellépést is quasi különleges jogrenddé, majd az Alaptörvényben egyértelműen különleges jogrenddé tette és a reagáláshoz külön közjogi – kormányzati – döntés szükségességét határozta meg, miközben a Honvédség alapfeladata az ország katonai védelme.

²⁴³ Lásd a *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény* 2. § (2) bekezdését.

²⁴⁴ Vö.: az *Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény* 4. § és 26. §.

²⁴⁵ Lásd az *Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvényt*.

Az, hogy a rendszerváltó alkotmányozás és az azt követő évek alkotmánymódosításai – lényegében a 2015-ös törvényalkotásig²⁴⁶ – a védelmi és biztonsági funkciók éles külső – fegyveres erők – és belső – rendőrség, egyes rendészeti szervek – funkcionális elhatárolásának álláspontjára helyezkedett nem csak az Alkotmány rendelkezéseiből, hanem a rendszerváltozást követően a honvédelem, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényi szabályozásból is kiütközik. A szóban forgó törvények megalkotását az elhatárolás akkor garanciálisnak tartott volta mellett egyértelműen áthatotta a politikai és történeti befolyásoltság is, hiszen a kommunista diktatúra – mint minden önkényuralmi rendszer – nagyban épített az állami erőszakszervekre, így válaszuk azok tekintetében a demokratikus jogalkotás fokozott kontrollt kívánt kialakítani.

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény megalkotása nyitotta azt a sort, amely az állam fegyveres védelmi és biztonsági rendszerének főbb ágazatait új, a demokratikus jogállamiság rendszerébe illeszkedő törvényi alapokra kívánta helyezni az átmeneti időszakra jellemző törvénymódosítások után. A demokratizálás mellett a politikai előzmények hatása egyértelműen meghatározta a törvény megalkotását, amit az általános indokolás a következőkkel domborít ki: „Az 1960. évi IV. törvénnyel a hadsereget az MSZMP Politikai Bizottsága, mint legfőbb vezető szerv, s a párt első embere, mint főparancsnok alá rendelték anélkül, hogy ezt ténylegesen kodifikálták volna. A pártállami viszonyok közt a honvédelmet érintően túlsúlyba jutottak a titkos, elsősorban párt-, kisebb részben állami döntések.”²⁴⁷ Ezt a jogalkotó az 1976. évi I. törvény – a pártállami quasi reform honvédelmi törvény – kapcsán azzal folytatta, hogy „A részletkérdésekben történt – többségükben pozitív irányú – változások azonban nem érintették a legalapvetőbb koncepcionális kérdéseket. Így változatlanul fennmaradt a hadsereg közvetlen pártirányítása, továbbá a megszálló szovjet hatalom érdekeit tükröző, s általa vezetett, támadó doktrínájú

²⁴⁶ Lásd egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény 4-8. §-ait.

²⁴⁷ Kiemelés az 1993. évi CX. törvény általános indokolásának 1. pontjából.

katona szövetségi rendszer igényeinek feltétlen kiszolgálása.”²⁴⁸ A politikai változásokból következő újraszabályozás esszenciájaként is megragadható ezek után az indokolás azon mondata, miszerint „A Magyar Köztársaság – a szovjet csapatok kivonulása után – visszanyerte teljes függetlenségét; szuverén állam. Nem tagja katonai szövetségi rendszernek, jelentősen átalakultak a szomszédos és más államokhoz fűződő kapcsolatai. Ezzel összhangban, valamint a megváltozott társadalmi, politikai és gazdasági viszonyoknak megfelelően kell kialakítani a honvédelem rendszerét.”²⁴⁹ 1993-ban tehát a fő indukciós tényező a honvédelem újra-szabályozására a jogalkotó számára a rendszerváltozás volt. A politikai rendszerváltás, a megváltozó társadalmi keretek, valamint a szovjet érdekszférából kikerülve a szövetségi kereteken kívüliség volt az indokolásban a változó biztonságpolitikai környezet tükröződése. Érdemes e körben megjegyezni, hogy a jogalkotó az indokolásban helyesen mutatott vissza az 1939. évi II. törvénycikkre mint első nemzeti honvédelmi törvényre és annak időtállóságára, továbbá helyesen megtartotta a korábbi honvédelmi törvény bevált szabályait is, de egyértelműnek mutatkozik, hogy a politikai meghatározottság túlsúlyba került akár az 1939. évi honvédelmi törvény mélyebb elemzésével és adaptációjával, akár a németen kívüli nyugati minták²⁵⁰ elemzésével és transzformációjával szemben.

A következő törvényi megerősítést a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény jelentette, ami az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet

²⁴⁸ Kiemelés az 1993. évi CX. törvény általános indokolásának 1. pontjából.

²⁴⁹ Kiemelés az 1993. évi CX. törvény általános indokolásának 2. pontjából.

²⁵⁰ Érdemes visszautalásként megjegyezni, hogy az Amerikai Egyesült Államok 1947 óta egy a komplex biztonsághoz jobban igazodó szabályozási modellt alakított ki, amelyet részint a történeti alkotmány, részint pedig a jogrendszer további sajátosságai miatt egyedi módon, de az Egyesült Királyság is követett. Megjegyezhető emellett az is, hogy például Franciaországban is egy a komplex biztonsághoz jobban igazodó, rugalmasabb, mégis kontrollált szabályozás kialakítása volt tapasztalható a 20. század második felében. Ezek alapján egyértelműen látható, hogy a demokratikus hagyományok és a 20. század történelmi – különösen totalitárius – tapasztalati és „bűnei” jelentős mértékben meghatározták a hidegháború vége után az egyes államok honvédelmi, katonai védelmi szabályozásának rendszereit és megoldásait. Vö.: Georg NOLTE: *European Military Law Systems*. Berlin, De Gruyter Recht, 2003.

szabályozását váltotta fel. A rendőrségi törvény indokolása hasonló képet tükröz a honvédelmihez, hiszen általános indokolásában kiemeli, hogy „a demokratikus jogállam működési elveinek megfelelő: pártpolitikailag semleges, feladatköre és eszközrendszere tekintetében törvények által behatárolt, tevékenységében törvényesen ellenőrzött rendőrséget feltételez.”²⁵¹ Ezt követően a jogalkotó az indokolással megidézte az alkotmány szabályát, miszerint a rendőrség feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.²⁵² E tekintetben a belső rend védelme mint meglehetősen általános és a külső-belső dualitásba helyezett feladatkör szintén egyértelműsíti a védelmi szervek közti feladatellátás éles elhatárolásának igényét. Ahogy a jogalkotó fogalmazott: „E feladat legáltalánosabban az állam és társadalom különböző szervei alkotmányos működési feltételeinek és a közélet zavartalanságának biztosítását, továbbá az állampolgárok személy- és vagyonbiztonságának alapvető jogainak védelmét jelenti az azt veszélyeztető és sértő cselekményekkel szemben. Ez a védelem a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozása révén valósul meg. Erre tekintettel a feladatok törvényi szintű meghatározása során kiemelt szerepet kap a rendőrség büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hatósági és rendészeti szerepköre...”²⁵³ E tekintetben a büntető igazságszolgáltatáshoz való viszonyulás, illetve a rendészeti feladatellátás specifikumainak hangsúlyozása egyértelmű elhatárolást mutat a külső védelem katonai kontextusától. Nyitott kérdés lehet azonban a tág belső védelmi feladatkör nyitvahagyásával a titkosszolgálati eszköz- és intézményrendszer viszonyulása a kialakított szabályozáshoz.

E kérdést a jogalkotó a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény megalkotásával, a dinamikusan változó, ha úgy tetszik 1989-től fokozatosan kiérlelődő alkotmányos keretekhez igazodva igyekezett tisztázni. Ez a törvény egyik oldalról a külső-belső védelem viszonylatában, illetve a védelem mint reagáló és/vagy mint proaktív cselekvés kérdésköre tekintetében is

²⁵¹ Kiemelés az 1994. évi XXXIV. törvény általános indokolásából.

²⁵² Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 26. §-át.

²⁵³ Kiemelés az 1994. évi XXXIV. törvény 1. §-hoz fűzött részletes indokolásából.

újításokat hozott. Ezt a jogalkotó az indokolásban egyértelművé is tette, mikor kiemelte, hogy „a magyar jogrendszerben első ízben jelenik meg nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló önálló törvény. [...] Az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelme és más nemzetek szándékainak megismerése érdekében igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. Ez – ahogy a nemzetközi gyakorlat mutatja – arra kötelezi az államot, hogy az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hozzon létre és működtessen. Másrészt az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre...”²⁵⁴ Ezzel a törvényhozó egyértelművé tette, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok funkcionális értelemben hidat képeznek a külső és belső védelem, illetve a reagálás és a proaktivitás – stratégiai célú információszerzés – között. Kihangsúlyozta azonban azt is, hogy ez a hídképzés egy olyan halmazt jelent, ami több ponton metszésben van a rendőrség és a honvédelem funkcióival, mindazonáltal sajátos eszközei, módszerei és működése miatt saját halmazának jelentős része kívül esik a másik kettőn. További hangsúlyos elem a más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségek és a nemzetközi minták kiemelése, mivel ez egyik oldalról már tükrözi a kitekintést a nemzetközi térre, másik oldalról azonban aláhúzza, hogy az ágazati jellegű elkülönítés bázisát az eszköz-, módszer- és működés-rendszer sajátossága adja. Fontos persze mindezekhez hozzátenni a jogalkotó azon hangsúlyos, alapelvnek minősített kitételét is, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének szabályozása a demokratikus rend – nemzetbiztonsági szolgálatok esetleges visszaéléseivel szembeni – megóvását is szolgálja. A politikai jellegű determinációkból fakadó kontrolligény tehát a jogalkotásban legalább azonos súlyt kapott a törvényalkotó által, mint a funkcionális sajátosságokból fakadó állam- és jogrendszeren belüli pozicionálás.

²⁵⁴ Kiemelés az 1995. CXXV. törvény általános indokolásából.

Mindezekből együttesen úgy vélem az olvasható ki, hogy a rendszerváltozás jogalkotását a védelem és biztonság szempontjából jelentősen meghatározta a politikai és történelmi tapasztalatok keltette félelem, bizalmatlanság és ellenérzés a védelmi és biztonsági intézményekkel szemben. Ez ugyan *expressis verbis* nem jelentett egy a funkcionalitást jelentősen korlátozó szabályozást, de rendszerében nézve egyértelművé tette, hogy szűk az a mezsgye amelyre néve az alkotmányozó nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy a fegyveres erők normál jogrend idején jelentősebb, kiterjedtebb belbiztonsági feladatban működjenek közre, továbbá az állam fegyveres védelmi szerveinek – a katonai védelemre hivatott fegyveres erőknek, a rendészeti szerveknek és a nemzetbiztonsági szolgálatoknak – az együttműködése, funkcionális átfedései terén is inkább az elhatároló szemlélet, illetve a legszükségesebb kooperáció felé mozdult el, mint az átfogó megközelítés felé. Az állam védelmi és biztonsági képességeinek átfogó igénybevételét ezzel a jogalkotó a mai fogalmaink szerinti különleges jogrend időszakára szorította. Ez a szemlélet közvetlenül az államszocialista diktatúrát felváltó politikai átmenet időszakában – az európai béke-eufóriával együtt nézve – történelmileg érthető is. Ki kell azonban mondani, hogy ez a szellemiség 2015-ig lényegében töretlenül fennmaradt és azóta is csak esetről-esetre kerül felülvizsgálatra, méghozzá változó szempontok szerint. Ezt jól példázza a különleges jogrendek számának 2016-ig történő bővülése, ami a védelmi képességek átfogó alkalmazását egyfajta garanciális olvasatként továbbra is különleges jogrendi keretbe helyezte. Persze idő közben a korrekciók lépésről-lépésre megindultak. A Magyar Honvédség feladatrendszerének változásai²⁵⁵ és fokozódó kapcsolódása a

²⁵⁵ Új feladatként azonosítható az elmúlt fél évtizedből mások mellett a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésében való közreműködés, a külképviseletek védelmében való közreműködés, a nem harcoló magyarok válságkövetekből való kimenekítésében való szerepvállalás, a honvédelmi veszélyhelyzet idején ellátandó határellenőrzési feladatok, a járványhelyzet kezelésében ellátandó feladatok, a kibertérrel összefüggő feladatrendszer vagy az elektromágneses spektrumot kihasználó fenyegetések elleni sajátos védekezési feladatok. Lásd *az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény* 4. §-át; *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről,*

rendvédelmi tevékenységekhez ennek 1989 után szimbolikus jelentőségű elemeit adja.²⁵⁶ A rendőrség kategóriáján belüli szervezeti és funkcionális tagolódás megerősítése és a rendvédelmi feladatellátás szabályainak differenciálódása²⁵⁷ a közrendet érő

valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CXXXIII. törvény 3. §-át; az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény 24. §-át; a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsületről 2020. évi LVIII. törvény 348. §-át; az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény 24. § (3) bekezdését; az egyes törvények honvédelmi kérdésekkel összefüggő módosításáról 2019. évi CV. törvény 51. § (2) bekezdését.

²⁵⁶ A szakirodalom kapcsán lásd: PETRUSKA Ferenc – TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József: *A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere*. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 87-109. o.; PETRUSKA Ferenc: *A migrációs kihívás jogi leképeződése Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Honvédség Szerepére*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *Az állam katonai védelem az új típusú biztonsági kihívások tükrében*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019., 51-59. o.; PETRUSKA Ferenc: *A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában*. In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/1. szám, 215-233. o.; FARKAS Ádám – HORVÁTH Tibor – PADÁNYI József – PETRUSKA Ferenc: *A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán*. In: TÁLAS Péter (szerk.) *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017., 159-177. o.; FARKAS Ádám: *A kortárs technológia-fejlődés és innováció viszonya a honvédelmi szabályozással*. In: *MTA Law Working Papers* 2021/4. szám; FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.; TILL Szabolcs Péter: *A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához*. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/1. szám.

²⁵⁷ A szervezeti egységes rendőrség a változó biztonsági környezetre reagálva lényegében gyűjtőfogalomként vált és immár három különálló szervezetet egyesít, melyek a klasszikus rendőrségként felfogható általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, vagyis a Nemzeti Védelmi Szolgálat; a terrorizmust elhárító szerv, vagyis a Terrorrelhárítási Központ; valamint az idegenrendészeti szerv, vagyis az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság. Ezek a változások komoly funkcionális változásokat is hoztak különösen a terrorrelhárítás és a belső bűnmegelőzés sajátos

kihívások sokrétűbbé válását tükrözi.²⁵⁸ Miközben az információs korszakkal talán soha nem látott jelentőséget nyerő, de a fizikai térben megvalósuló fenyegetésekkel szembeni fellépésben – különösen a megelőzésben – is kulcsszerepet játszó nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának és koordinációjának, továbbá feladat- és eszközrendszerének módosulásai²⁵⁹ is fajsúlyos

eszköztára révén, de megemlíthető a nemzetközi rendészeti együttműködés keretrendszerének erősödése is. Lásd: *az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény* 8-33. §-ait; *a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény* 1-10. §-ait; *az idegenrendészeti szervvel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi XXXV. törvényt*; *a közbiztonság erősítése érdekében egyes rendészeti igazgatási törvények módosításáról szóló 2021. évi XXXI. törvény* 6. §-át.

²⁵⁸ A téma kapcsán példaként lásd: CHRISTIÁN László – LIPPAI Zsolt – NÉMETH Zsolt: *A rendszerváltás hatása a rendészetre*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.; NYESTE Péter: *A rendőrség terrorizmus elleni megelőző, felderítő, elhárító tevékenysége*. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Közbiztonság: Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok III.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020., 763-783. o.; NYESTE Péter: *A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv- Nemzeti Védelmi Szolgálat*. In: RUZSONYI Péter (szerk.) i.m. (2020), 785-799. o.; BALLA József – CHRISTIÁN László – HAUTZINGER Zoltán: *Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején*. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.) i.m. (2021), 67-86. o.; HAUTZINGER Zoltán: *A migráció szabályozásának reaktív tényezői*. In: *Belügyi Szemle* 2020/9. szám, 47-62. o.

²⁵⁹ A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerét érintően e körben számításba vehetők a szervezeti és koordinációs/kormányzati irányítási változások, illetve a feladatrendszerek bővülése és az eszközrendszer szabályozásának fejlődése is. Lásd: *az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló 2011. évi CCVII. törvény* 19-31. §-ait; *az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvény* 34. §-át; *az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvényt*; *a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény* 11-39. §-ait; *a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet* 5. §-át; *az egyes törvények honvédelmi kérdésekkel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CV. törvény* 12-15. §-ait; *az egyes törvényeknek a polgárok biztonságát erősítő módosításáról szóló 2020. évi XXXI. törvény* 22-31. §-ait.

változásokat tükröznek.²⁶⁰ Átfogóan azonban a rendszerváltozás hagyatéka az AT9M elfogadásáig nem változott, vagyis sok tekintetben a hatályos szabályrendszert is áthatja. Ez a hagyatéka pedig az ágazati/funkcionális szabályozások mellett további védelmi és biztonsági szabályozási kérdéseket is megnyit, amelyekre érdemes a következőkben a hatályos rendszer áttekintésében kitérni.

4.2. INKONZISZTENCIA ÉS LAZA KOOPERÁCIÓ HATÁRÁN, AVAGY A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSOK

Jelen keretek között tehát a hatályos szabályozási rendszer átfogó áttekintését az előző fejezetek gondolatmenetével összefüggésben kívánom megtenni. Kiemelendő, hogy amikor a szabályozási rendszerről beszélek, akkor arra nem „egyszerűen” szabályok, halmazaként gondolok, hanem egy olyan keret részeként, amelyek meghatározzák az állam és társadalom védelmét, biztonságának szavatolását hivatott intézmények létezését, szervezetét, feladatait és felhatalmazásait. Jogállamban ugyanis a szabályozás egyértelműen determináló hatással van az állam valóságban végbemenő működésére, sőt keretet ad az államhatalom gyakorlásának. Ahogy a biztonság és azon belül a jogi sérülékenységek kérdése kapcsán ezt kiemeltem, ennek egy olyan korban, amikor a digitalizáció révén az állam működésének és képességeinek kereteket és korlátokat adó szabályozás globálisan könnyen elérhető és a szabályozástól való eltérés – vagyis a törvénytértő állami hatalomgyakorlás – vádja vagy

²⁶⁰ A téma kapcsán lásd még: HÓDOS László: *Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről*. In: Szakmai Szemle 2018/4. szám, 5-16. o.; HÓDOS László i.m. (2021); URBÁN Attila: *A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója a magyar nemzetbiztonsági igazgatásban*. In: Nemzetbiztonsági Szemle 2020/1. szám 5-32. o.; DIHEN Mihály: *A magyar polgári hírszerzés előtt álló kihívások a 21. század elején*. In: Nemzetbiztonsági Szemle 2020/1. szám 47-61. o.; KENEDLI Tamás: *A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szakmai fejlődésének legfontosabb sajátosságai az elmúlt években*. In: Nemzetbiztonsági Szemle 2020/1. szám, 74-94. o.; SZABÓ Károly: *A katonai elhárítás három évtizede*. In: Nemzetbiztonsági Szemle 2020/1. szám, 95-107. o.; DOBÁK Imre: *Az információgyűjtés területeinek evolúciója, a kibertér jelentősége*. In: RUZSONYI Péter (szerk.) i.m. (2020), 996-1009. o.

ténye játszani könnyedséggel tudatosítható a polgárokbán, a szabályozás még nagyobb jelentőséggel bír, mint korábban.

E megközelítésben természetesen, hogy jelen áttekintés rendszerszerűségekre, fejlődési sajátosságokra, szabályozási megoldásokra és trendkérdésekre kíván rámutatni. A cél ugyanis az, hogy egy hiteles és elfogadható áttekintés szülessen a védelmi és biztonsági szabályozásról, de úgy, hogy annak konstruktív kritikai megállapításai a fejlesztést lehetőleg segíteni tudják, de ne növeljék a szabályozásból esetlegesen következő kockázatokat.

Fontos azt is kiemelni, hogy álláspontom szerint a konstruktív kritikai elemzés a szakmai és tudományos igényesség bázispontja, nem pedig valamiféle sértő okfejtés. A kritikai él lényege ugyanis nem az, hogy negatív értékítéletet fogalmazzon meg a szabályozásra és általa az állam védelmi és biztonsági intézményeinek és képességeinek rendszerére, hanem az, hogy segítsen azonosítani a fejlesztendő területeket és a fejlesztés lehetséges irányait.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a védelmi és biztonsági szabályozásunk konstruktív kritikai elemzése egy természetes fejlődési ív pillanatnyi állapotának bemutatását szolgálja. Magától értetődő, hogy Magyarország szabályozási megoldásai történetileg és kulturálisan is sajátosak, akárcsak bármely más nemzet megoldásai. Az is egyértelmű, hogy hazánk nem tart, nem tarthat még ott a jogállami fejlődésben, ahol a parlamentáris alkotmányosság transzatlanti törzsterületei, hiszen eltérő történelmi körülmények között, komoly megszakítással zajlott nálunk a parlamentáris és alkotmányos államiság kibontakozása. Ez pedig értelemszerűen lenyomatokat, ahogy az 1989-es örökség kapcsán összefoglaltam, nehéz örökségeket hagyott ránk a védelem és biztonság szabályozása terén is. Ezt egyfajta természetes sajátossággként azonosította az európai katonai jogi rendszerek áttekintése során Georg Nolte is, amikor a német védelmi minisztérium felkérésére elvégezte európai áttekintését.²⁶¹ Ez az állapot nem negatívum, nem szégyellni vagy titkolni való, hanem egy fejlődés stációja, melynek mélyebb, lényegibb, a történelmi-

²⁶¹ Vö.: Georg NOLTE i.m. (2003)

politikai feszültségektől mentesített megértésével a hatékonyabb fejlődés útjára léphetünk.

E megközelítéssel ha úgy tetszik, a hipotézisem az, hogy a magyar védelmi és biztonsági szabályozás – ahogy jelen cím is tükrözi – a lassan idejét múlt inkonzisztencia és a laza kooperáció határán helyezkedik el. E feltevés fő oka, hogy hazánkban egyértelműen meghatározó még a védelem és biztonságsszavatolás terén a civil-fegyveres elhatárolás, illetve a fegyveres védelem rendszerén²⁶² belül az erőteljes ágazati tagozódás. Ez közérthetőbben azt jelenti, hogy nálunk még inkább meghatározó a biztonság garantálása terén a katonai karakterű szervek kötelességeinek és feladatainak a civil közegetől elkülönült kezelése és értelmezése, mint az a megközelítés, mely szerint a biztonság össznemzeti kérdés, amelyben a fegyveres testületek sajátos szaktudással, koordináló-irányító-felkészítő szerepet is ellátnak amellet, hogy bizonyos esetekben a létrehozásuk alapját biztosító módon fellépnek a biztonságot fenyegető kihívásokkal szemben. Másik oldalról ez a gondolat arra is rávilágít, hogy a fegyveres védelem funkcióin belül nálunk még inkább az a megközelítés érvényesül, amely adott jelenség kezelését egy adott szervezet, vagy szervezettípus fő – nem ritkán kizárólagos – feladatákként értelmezi. A jelenségeket tehát még hajlamosak vagyunk úgy osztályozni, hogy az kategorikusan vagy legalább dominánsan katonai vagy rendészeti vagy nemzetbiztonsági kezelést igényel. Ehhez veendő hozzá a laza kooperáció felé való elmozdulás, amely bizonyos esetekben – jellemzően ott, ahol a képességek korlátai, magyarán az eszközök és

²⁶² A téma kapcsán lásd: FARKAS Ádám: *Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához*. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 347-380. o.; FARKAS Ádám: *Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok*. In: *Honvédségi Szemle* 2020/4. szám, 11-23. o.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.; FARKAS Ádám: *A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 63-82. o.; FARKAS Ádám: *Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez*. In: *Honvédségi Szemle* 2017/1. szám, 44-58. o.

a rendelkezésre álló emberi erőforrás végessége szükségessé teszi – felülírja az éles ágazati, szervezeti elhatárolást, de ezt még nem egy konzisztens és átfogó képességalkalmazási és szemléleti megoldásokra épülő rendszerként, hanem egy-egy már megtapasztalt kihívásra adott eseti, ad hoc válaszként valósítja meg.

Ez a megoldási rendszer egyik oldalról sok kritikai kérdés feltevését alapozhatja meg az erőforrások hatékony kihasználásától kezdve; a komplex biztonsághoz igazodó összetett információelemzésen és szemléletmódon alapuló tervezés és prognosztikus elemzés esetleges fejleszthetőségén át; egészen a merev szabályozásban rejlő sérülékenységek lehetőségéig. Másik oldalról azonban egy fokozatos előrelépést is mutat az 1989-es erősen korlátozó szabályozáshoz és az azt tápláló, a védelmi és biztonsági intézményrendszerrel szembeni bizalmatlansághoz és gyanakváshoz képest.

A magam részéről úgy gondolom, nem kell szégyenkezni annak kimondása kapcsán, hogy fél évszázad totalitarizmus után, belecsöppenve egy nemzetközi értelemben is rendkívül változó, békére és ennek talaján a gazdasági és jóléti fejlődés felerősítésére áhítozó, majd újra bővülő fenyegetésekkel szembenező környezetben Magyarország igyekezett időről-időre reagálni a kihívásokra, de a nagy egész tekintetében még nem volt alkalma sem a korábbi hazai megoldások, sem a nemzetközi minták mélyebb és szisztematikusabb elemzése révén egy átfogó reformot megvalósítani. Az 1989-es rendszerváltozás óta ugyanis a hidegháborút lezáró – vagy felfüggesztő – hurráoptimizmust egymás után törték meg a különféle konfliktusok, új fenyegetések, majd a gazdasági válságok, az ezzel és a technológia-fejlődéssel is összefüggő társadalmi változások, illetve legújabban a globális járvány és a fokozódó ökológiai krízis jelentette nyomás. Mindebből az is következett, hogy egészen addig, amíg a biztonsági fenyegetések jó része nem közvetlenül Európára vagy annak határterületére irányult, addig a figyelem inkább a többi – jellemzően társadalmi, gazdasági, politikai – dimenziókra összpontosult. Ez persze nem menlevél, hiszen nálunknál jóval kevésbé hanyattatott sorsú államokban is ki tudott alakulni az a kultúra, amely a védelem és biztonság kérdését a béke ellenére is alapvetőnek tartja, elég csak Svájcot hozni példaként. Fontos azonban tisztáznunk, hogy talán

akkor járunk el helyesen, ha a védelem és biztonság kérdései kapcsán nem a vészharangokat kongatva sopánkodunk és ítélezünk magunk felett, hanem próbáljuk azonosítani, megérteni és elismerni a hibáinkat, hogy aztán azokat kijavíthassuk, míg sikeres, hagyományos, ésszerű megoldásainkat helyesen meg tudjuk tartani a jobbítás folyamata során.

Az első fejezetben végigvettek alapján úgy gondolom, egy ilyen célú áttekintés keretében három fő téma van, amely a kortárs biztonsági környezet szempontjából hangsúlyozást érdemel, jelesül: (1) az átfogó, rendszerszintű vagy ha úgy tetszik összkormányzati megközelítés helyzete a védelem és biztonság terén; (2) a fokozatos fejlődés táptalaját adó válságkezelési rendelkezések kérdései; valamint (3) az ágazati szabályozások jellege és kihívásai. A következőkben ezekre kívánok fókuszálni egy olyan helyzetkép megadása érdekében, amely nem a hiányosságokat elmosó magabiztosság magasságából, de nem is a részletekben elveszve tekinti át a megoldásainkat. Enélkül ugyanis nem ismerhetjük meg igazán a saját helyzetünkhöz igazodó fejlesztési irányokat. Azok nélkül pedig egyhelyben állnánk egy rohamosan változó környezetben, esetről-esetre fel-felvarrva régi megoldásaink ráncait, amit Ady Endre szavaival egy évszázad múltán, igaz más mögöttes értelemmel, de megragadhatunk úgy is, hogy „Még magasról nézvést / Megvolna az ország / Webőczi-utódok / Foldozzák, toldozzák.”²⁶³

²⁶³ ADY Endre: Ülj törvényt, Werbőczi. – Bár a vers eredeti valójában a kivándorlást, a nemesség és a nemzet többi része közti feszültséget tematizálta, s a Werbőczi-utódok alatt a nemeseket értette, de jelen kontextusban az idézethez az az értelmezés is párosítható, hogy az idő előrehaladtával konstruktív kritikai önvizsgálat és szisztematikus fejlesztések nélkül már csak akkor lehet megnyugtató az ország védelméről és biztonságáról alkotott kép, ha azt kellően általános, kellően távoli perspektívából nézzük, toldozva-foldozva a különféle működési hibák mentén a jogalkotás – vagyis a jogászság mint más értelmű Werbőczi-utódok sokasága – által.

4.2.1. Az összkormányzati szint vagy rendszerszint kérdése

Az állam védelmi és biztonsági funkcióinak tervezése, szervezése és irányítása tekintetében domináns szerepet tölt be a végrehajtó hatalom, azaz a mindenkori kormány. Természetesen a hatalommegosztás rendszerében megvannak a sajátos védelmi és biztonsági vonatkozású jogkörei és feladatai a törvényhozásnak, az államfőnek és az igazságszolgáltatásnak is, de az operatív működés rendszerként való irányítása tekintetében Magyarországon a kormányé a kulcsszerep.

Fontos azonban több olyan szempontot is kiemelni a védelem és biztonság vonatkozásában, amelyek miatt már régre nyúló hagyományai vannak az államszervezésben annak, hogy a kormányzásnak az államműködés teljes spektrumára kiterjedő, döntően politikai-hatalmi tevékenységében a védelmi érdekek összefüggésben sajátos működési megoldások és intézmények jelenjenek meg akkor, amikor ezekre valamely kivételes helyzet folytán szükség van. Erre az antikvitás sztratégoszai, majd a törzsi államiság katonáskodók általi döntéshozatala idején is létező herzogi hatalom, a területi állam megszilárdulása után a különféle haditanácsok, végül pedig az alkotmányos polgári államok háborús hatalomgyakorló, döntéshozó intézményei²⁶⁴ mind-mind példát adtak évezredek át. Ezekben azonban közös az, hogy a szóban forgó intézmények meghatározott időre, jellemzően háborúk idejére kaptak sajátos szerepet, kiemelt hatalmat, a többi állami funkciót irányító vagy legalább összehangoló jelleggel, míg a sajátos időszakokon kívül hol jobban, hol kevésbé a felső szintű katonai szervek és tisztviselők szerepe volt a potenciális háborúra való felkészüléshez szükséges koordináció szavatolása az állam többi funkciója és intézménye tekintetében. Ebben jelentős változás következett be a 19-20. században, amikor egyre jellemzőbbé vált

²⁶⁴ Erre számos különféle példa található a történelemben, ha fő jellemzőként a védelmi-biztonsági, a 20. századot megelőző időkben jellemzően hadi/katonai ügyek összkormányzati irányítását határozzuk meg és opcionális jellemzőként kezeljük a közjogi döntéshozói jogkört. Magyarország történetét illetően ilyennek tekinthető az udvari haditanács, a Honvédelmi Bizottmány, majd a Honvédelmi Tanács. A nemzetközi térben jellemzően a különféle hadi tanácsok, war council-ok ragadhatók meg ilyenként.

Magyarországon és más államokban is az, hogy a kormány egyes ülésein a (katonai) kamarilla jellegű döntéshozatal helyett egyre többször jelentek meg a védelmi kérdések, majd a tematikus ülések. Ezzel azt is mondhatjuk, hogy a militáns hajnala után demilitarizált állam fejlődésében a modernitás hozta el azt a fajta racionális egyensúlyi helyzetet, amelyben a védelem és biztonság kérdéseinek összkormányzati jellege ismét megerősödni látszott, de dominanciára csak a vész óráján tett szert a parlamentáris államokban.

A védelem és biztonság összkormányzati szemléletű intézményi megerősítésének fejlődésében meglatásom szerint fordulatot hozott a huszadik század közepe, amikor a totális háború, majd a technológia robbanásszerű fejlődése és vele a társadalmi és politikai változások, illetve ezek külső és belső biztonsági vonatkozásai a normál vagy béke működés tekintetében is kulcsszerepet kaptak a kormányzaton belül. Ennek intézményesült példáját Magyarországon a korábban felállított, de 1939-ben törvényesített Legfelső(bb) Honvédelmi Tanács,²⁶⁵ az Amerikai Egyesült Államokban pedig az 1947-ben törvényesített National Security Council²⁶⁶ jelentette. Ezek azért jelentenek mérföldkövet, mert a biztonsági környezet megváltozása miatt egyértelművé tették, hogy a háborúk és más válságok kezelése csak hatékony felkészüléssel és ebben a teljes kormányzatot átfogó tematikus

²⁶⁵ Vö.: KELEMEN Roland: *A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.)* In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. szám, 63-94. o.

²⁶⁶ E tekintetben az amerikai intézményi megoldás tekinthető kiforrottnak és törvényi szinten is jelentősen megerősítettnek a transzatlanti térségben, amely azonban különböző kormányzati fórumokra a különféle államokban jelentősen hatott. A téma kapcsán lásd: Anthony WANIS-ST. JOHN: *The National Security Council: Tool of Presidential Crisis Management.* In: Journal of Public and International Affairs 1998/1. szám, 102-127. o.; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE: *The National Security Council: Background and Issues for Congress.* Washington, Congressional Research Service, 2021.; Joe DEVANNY – Josh HARRIS: *The National Security Council. National security at the center of government.* London, Institute for Government, 2014.; Cody M. BROWN: *The National Security Council. A legal history of the president's most powerful advisers.* Washington, Project on National Security Reform, 2008.

koordináció béke idejű működtetésével van lehetőség. Ezek az intézmények nem vonták el a végrehajtó hatalom közjogi felhatalmazásait, „csupán” erősítették a védelmi és biztonsági szakmaiság és szemlélet súlyát a kapcsolódó döntések meghozatalában. Hosszú időn keresztül ezek az intézmények együtt éltek a jellemzően kormányoknak vagy államfőknek – egyes államokban a végrehajtó hatalom, az államfő és a törvényhozás reprezentánsai által alkotott sajátos testületeknek – adott háborús vagy válsághelyzeti felhatalmazásokkal, de idővel az amerikai mintában ki is váltották azokat. Ennek a változásnak a fő oka az, hogy már a totális háború és a hidegháború idején egyértelművé vált, hogy a legsúlyosabb fenyegetésekre való felkészüléshez a kormányzat minden ágazatának összehangoltan, adott – védelmi és biztonsági – szempontok szerint kell felkészülnie, illetve információkat megosztania a szakmai igények és a politikai-hatalmi dimenzió tekintetében egyaránt. Ez a szükségszerűség pedig korunk biztonsági környezetében soha nem látott jelentőséggel bír, kiegészülve azzal, hogy a nyílt fegyveres szembenálláson túl számos olyan fenyegetés létezik ma már, amelyek megelőzése-elhárítása vagy normál jogrendben megtörténik, vagy a nyílt fegyveres támadás pillanatában már jelentős károkat okozott az adott ország védelmének. Ebből következik, hogy számos államban jelennek meg az amerikai mintát így-úgy követő megoldások a védelmi és biztonsági szemléletű összkormányzati koordinációra, melyek jellemzően a hatalmi-politikai szinten vannak jelen, de szakmai-igazgatási támogatással működnek. A védelem és biztonság civil területekre is kiterjedő összkormányzati összehangolásában tehát mind a kormányzás hatalmi-politikai, mind pedig az azt támogató sajátos igazgatási intézményeknek és funkcióknak növekvő szerepe van.

Magyarországon e tekintetben a helyzetkép felemás. Hatályos szabályozásunkban már létezik a kormányzás – politikai-hatalmi – szintjén sajátos védelmi és biztonsági szakmai szerv: a Nemzetbiztonsági Kabinet (a továbbiakban: NBK). Az NBK, illetve a Kormány munkáját több a politikai és a szakmai-funkcionális vezetés szintjeit ötvöző bizottság és munkacsoport segíti, ezek feladatrendszere, jellege és kormányzati struktúrában való elhelyezkedése azonban már nem mutat egységes képet, inkább

ágazati érdekeket tükröz. Mindezek mögött pedig egy kiterjedt és összkormányzati szintű, tehát ágazatokon átívelő szakigazgatási támogatás csak fogalmi értelemben van jelen a védelmi igazgatás hatályos rendszerével. Érdemes tehát ezeket áttekinteni ahhoz, hogy lássuk hol tart ma a magyar védelmi és biztonsági szabályozás az összkormányzati, összehangolt, ágazatokon átívelő, átfogó megközelítés szerinti kormányzati és igazgatási irányítás és koordináció tekintetében.

Az NBK mint kormánykabinet hosszú időn keresztül inkább szakosított és meghatározott – korlátozott – résztvevői körre fókuszált döntéstámogató szervként volt jelen a magyar kormányzásban. Ez a helyzet 2018-ban változott meg, amikor a 2014-2018-as kormányzati ciklusban már tartalmi értelemben véve döntési jogot nyert kabinetek²⁶⁷ után az NBK is „döntési jogú” kabinetként került szabályozásra.²⁶⁸ Fontos azonban kiemelni, hogy a kabinetek rendszere a magyar kormányzati modellben inkább a kormányzati munkamegosztás és –szervezés sajátos fórumait jelenti és nem egy sajátos jogállású döntéshozatali/döntéstámogató szakmai szerv létét. A kabinetek működési elve ugyanis az, hogy azok tagjait a kormány meghatározott – a kabinet portfóliójához illeszkedő – tagjai alkotják, akik mellé szakértők hívhatók meg, illetve érintettség esetén a kormány más tagjai is, míg vezetésüket a kormány egy meghatározott szakminisztere²⁶⁹ látja el. A kabinet döntése azonban még egyhangúság esetén sem váltja ki feltétlenül a Kormány döntését, mivel a kabinet döntéseiről a kormány következő ülésén be kell számolni és a miniszterelnöknek a döntések kormánydöntésként való megerősítése előtt lehetősége van az adott témaköröket további

²⁶⁷ A 2014-2018-as kormányzati ciklus ideje alatt, 2016. július 22-i hatálybalépéssel döntési jogú kabinetként a Stratégia Kabinet és a Gazdasági Kabinet került meghatározásra. Lásd *a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről* szóló 152/2014. (Vi. 6.) Korm. rendelet 126/B-126/C. §-ait.

²⁶⁸ Lásd *a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről* szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés k) pontját.

²⁶⁹ Az NBK vezetését a belügyminiszter – egyben a miniszterelnök nemzetbiztonsági helyettese –, a Stratégiai és Családügyi Kabinet vezetését a miniszterelnökséget vezető miniszter, a Gazdasági Kabinet vezetését a pénzügyminiszter – egyben a miniszterelnök gazdaságpolitikáért felelős helyettese –, míg a Nemzetpolitikai Kabinetet a miniszterelnök általános helyettese vezeti.

egyeztetésre vagy a kormány általi megvitatásra terelni.²⁷⁰ Ilyen értelemben tehát a kabinetek tartalmi értelemben lehetnek döntési jogúak is, ha döntésüket a Kormány külön megvitatás nélkül megerősíti, de formálisan a döntéshozó ez esetben is a Kormány lesz. Ez szükségképpen következménye annak, hogy a kabinetek nem a kormányfő által vezetett sajátos, szakosított kormányülésként funkcionálnak, hanem a kormányfő munkaterheit elosztó szakosított fórumként. Ez pedig egy lehetséges fejlesztési irányt is kirajzolhat abban az esetben, ha az NBK idővel továbblép ezen a fejlődési szinten.

Az NBK döntően kormányzási – vagyis politikai-hatalmi súlyozottságú – működési jellegét funkcionális értelemben több ágazatközi testület is támogatja. Ezek tagjai jellemzően a különböző ágazatok, szakmai szervek központi közigazgatási szintű felsővezető, vezető besorolású képviselői. Ezek a szervek azonban vegyes képet mutatnak rendeltetésük, tagjaik, alárendeltségük vonatkozásában is. Ezen tanácsadó, döntéstámogató, koordinációs testületek közé sorolhatjuk

- a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot (NBMUCS);²⁷¹
- a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportot (HIKOM);²⁷²
- a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (KKB);²⁷³ valamint
- a Terrorellenes Koordinációs Bizottságot (TKB).²⁷⁴

Ezen intézmények mindegyike ellát döntéselőkészítő, döntéstámogató funkciókat, ezen túlmenően azonban messze nem

²⁷⁰ Lásd a kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 90/L. pont (5) bekezdését.

²⁷¹ Lásd a kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 58. pontját.

²⁷² Lásd a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozatot.

²⁷³ Lásd a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozatot.

²⁷⁴ Lásd a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozatot.

tekinthetők egy egységes intézményi séma különféle funkcionális variánsainak. Van köztük olyan, amely dedikáltan az NBK és van amely a kormány alárendeltségébe tartozik. A KKB és a TKB a tematikus döntéstámogatás mellett operatív feladatokat is ellát a konkrét védelmi intézkedések összehangolásával vagy riasztási fokozatok bevezetése érdekében, míg a HIKOM inkább a döntéstámogatási jelleget különösen a kormányzati döntéshozatalt gyorsító – a közigazgatási egyeztetést kiváltó – funkcióval hivatott segíteni. Ezen felül az egyes fórumok abban sem mutatnak egységes képet, hogy tagjaik milyen szintű vezetőkől állnak össze és ehhez mérten legalább elvi szinten milyen mértékű döntési autonómiával bírnak az egyes szakterületek képviselői. Ennek a sokrétűségnek az a fő oka, hogy a szóban forgó intézmények nem egy átfogó és rendszerszintű koncepció folyamánként jöttek létre, hanem adott funkcionális vagy ágazati koordinációs törekvés összkormányzati szintre vetítése, vagy a TKB esetében egy konkrét biztonsági fenyegetésre adott válasz részeként, ahogy erre a következő címben még visszatérek.

A védelmi és biztonsági szakosítottágú, felsőszintű döntéshozatali és döntéselőkészítő fórumok mellett ki kell azonban még térni a védelmi és biztonsági funkciók ágazatokon átívelő összehangolásának szakigazgatási kérdésére. Ez egy rendkívül érdekes képet mutató intézményi és szabályozási megoldásra vezet Magyarországon, mivel a védelmi igazgatás fogalma létezik, azt lényegében ágazatokon átívelő módon elismerik. A védelmi igazgatást azonban ágazati törvény – jelesül a honvédelmi törvény – határozza meg a következőkkel: „a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely a Kormány – a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolt – irányítása mellett a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátásra kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység.”²⁷⁵

²⁷⁵ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* 80. § 32. pontja.

A honvédelmi törvény általi meghatározottság egyik következménye, hogy a jogalkotó lényegében egy ágazatra telepítette az ágazatokon átívelő védelmi igazgatás komplex feladatrendszerét, amivel egy rendkívül sajátos és problémáktól messze nem mentes helyzetet alakított ki. A megoldással ugyanis egyrészt²⁷⁶ összemosódik a védelmi igazgatás és honvédelmi igazgatás²⁷⁶ kérdése az értelmező rendelkezésekben való elhatároláson túl. Másik oldalról funkcionális értelemben egyértelmű, hogy az ágazatokon átívelő, ezért az egyes ágazatokat feladatok ellátásában irányító és ellenőrző védelmi igazgatás csak oly módon látható el teljes hatékonysággal egy adott ágazat által, ha ahhoz a jogalkotó – vagyis ez esetben plasztikusan a Kormány javaslatára az Országgyűlés – olyan többletjogosítványokat párosítana, amivel az adott ágazat primus inter paresse válik a kormányzati struktúrában. Ez nem lehetetlen megoldás ugyan, hiszen a kancellária-minisztériumok és a kormányzati központok ilyesfajta koordinatív funkciót hivatottak ellátni rendszerint és ezek a megoldások nem ismeretlenek a rendszerváltozás utáni magyar kormányzati modellekben sem, de az, hogy egy szaktárcát expressis verbis a többi fölé emeljenek, az nem tekinthető bevett, elfogadott megoldásnak. További érdekessége a megoldásnak, hogy miközben a védelmi igazgatást mint összkormányzati szakigazgatást a jogalkotó feladatként a honvédelmi tárcához telepítette, addig a védelmi igazgatás felett lévő szakosított összkormányzati döntéshozatal – vagyis az NBK – vezetésében a belügyminisztérium, illetve a belügyminiszter van túlsúlyban. A kép tehát nem mutat egységességet és konzisztens működést támogató rendszerszerű megoldásokat a hatályos rendszerben, amitől a Vbö. tervezetten el is tér a védelmi és biztonsági igazgatás tárcák fölé emelésével és egy

²⁷⁶ „12. honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják az 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat” - *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* 80. § 12. pontja.

központi szerv létrehozásával,²⁷⁷ aminek részletei azonban még ismeretlenek és amely a hatályos helyzeten még nem is változtat.

Azt, hogy a szakigazgatási megoldások és az ágazatok/intézmények közötti közvetlen együttműködést biztosító fórumok működése és beágyazottsága az állami működésbe nem egy egységes és zárt rendszer alkot, jól tükrözi az is, hogy egyes fórumokat bizonyos jelentős fenyegetések hívtak életre, illetve, hogy bizonyos jelentős fenyegetések esetén ezekről is eltérő sajátos megoldások születnek az operatív törzsektől az akciócsoportokon át a sajátos feladatokkal felruházott kormánybiztosok alkalmazásáig.

A szakigazgatási és döntéshozatali támogató intézményi kérdéseken túl az összkormányzati szint kérdése kapcsán érdemes rávilágítani a szabályozási háttérre is. Amíg ugyanis az intézményi-szakigazgatási keretrendszerben már vannak fokozatosan épülő és a napi kormányzati működésen túl válsághelyzeteket is megélt megoldásaink, addig a szabályozás terén egyértelműen kijelenthetjük, hogy Magyarország a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásáig ódzkodott annak a törvényi szintű rögzítésétől, hogy a védelem és biztonság – angolszász megfogalmazással: nemzetbiztonság – kérdése ágazatokon átívelő és ezért annak hatékony összehangolása sajátos többletjogosítványokkal párosul. E megállapítás nem arra fókuszál, hogy van-e önálló nemzetbiztonsági/védelmi-biztonsági törvény, amely az ágazatokon átívelő működésre koncentrál, hanem arra, hogy bármely törvényi keretben kialakításra került-e ehhez egy olyan szilárd szabályrendszer, amely funkcionálisan képes az összehangolt védekezés, az átfogó megközelítés szabályozási és intézményi kereteit vitán felülálló módon megadni. Szabályozásunk azonban jelenleg még az ágazati tagoltság talaján áll a hatályos rendelkezések terén és az összhang biztosítását lényegében a kormányzás politikai-hatalmi szintjére telepíti.

Összességében tehát a hatályos működés kapcsán az mondható el, hogy a magyar állam- és jogrendszer elismeri és egyes elemeiben alkalmazza is az összkormányzati, átfogó védelmi és

²⁷⁷ Vö.: a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény.

biztonsági megközelítést a kormányzás és igazgatás megoldásaiban, azonban ez döntően még a kormányzás politikai-hatalmi szintjére és döntéshozatalának szervezésére koncentrál, ami mellett a szakmai-funkcionális egyeztetési fórumoknak nincs egységes szisztémája és a kapcsolódó szakigazgatási támogatás is kiépülőben van az erős ágazati elhatároláson nyugvó megoldásokhoz képest. E tekintetben egyértelmű, hogy a 2020-2021-es jogalkotás az AT9M és a Vbő. tekintetében komoly előrelépést hozhat a megfelelő felkészülés és az erre hivatott új intézményrendszer hatékony működtetése esetén, addig azonban feltehetően az ágazati elkülönülésen nyugvó és jellemzően a megtapasztalt kihívások mentén kooperációra építkező hatályos rendszer esetleges további korrekcióival lehet számolni. Ezt a megoldási mintát persze egy folyamatos fejlődésként is fel lehet fogni, ami szükségképpen előkészítette, támogatta az átfogó felülvizsgálatot és megújítást, de célszerű erre úgy tekinteni, mint ami már sürgető tényezője az új megközelítés alkalmazásának. Erre tekintettel is fontos, hogy kitekintsünk arra a köztes, krízisekre reagáló szabályozási mezőre, amely az 1989-es éles béke-különleges jogrend elhatárolást oldani próbálta és amely tartalmilag részint megalapozta vagy legalábbis előre vetítette egy új és a hibrid jelenségek korához igazodó megoldási szisztéma kialakítását.

4.2.2. Krízisről-krízisre haladva: a válság szabályozás

2015-től kezdődően a válságkezeléssel, válsághelyzetekkel összefüggő szabályozás a magyar jogalkotás visszatérő és vitáktól messze nem mentes témája. A kvázi különleges jogrendnek, vagy lopakodó különleges jogrendnek és ezzel a kormányzati túlhatalom hídfőjének való minősítéstől a sajátosan kibővített normál jogrendi működési szabályokig terjedő értékelési palettán helyezik el az egyes kutatók e vitában a szóban forgó jogintézményeket. E viták hatalom és kormányzás – azaz politika – fókuszú értékelését a politikai elemzőkre, illetve a politológia és a közjog határán mozgó kutatókra bízva jelen keretek között a válság szabályozás védelmi és biztonsági szabályozásra és hatékonyságra gyakorolt hatásaira kívánok fókuszálni. Ehhez meglátásom szerint elkerülhetetlen, hogy

a válság szabályozást mint sajátos megoldást karakterisztikájában egy kicsit mélyebben is körüljárjuk.

E tekintetben elsőként úgy vélem, hogy több dologra is rá kell irányítani a figyelmet. Egyrészt a védelmi és biztonsági szabályozás változásait, fejlődését a szervezett társadalmak hajnala óta a környezet, a különféle megtapasztalt vagy nagy bizonyossággal prognosztizálható veszélyek, fenyegetések, krízisek indukálták.²⁷⁸ Másrészt az alkotmányos államok is időről-időre létrehozhatnak olyan szabályozási és intézményi megoldásokat, amelyek a jelentős, a napi működés keretein túllépő biztonsági események kezelésére szolgálnak. Végül soron ilyen módon jött létre a kivételes hatalom intézménye – ma: különleges jogrend –, de ezen túllépve a transzatlanti térségben születtek olyan válság szabályozási megoldások is, amelyek nem tekinthetők a maguk valójában a különleges jogrend variánsainak. Ilyennek tekinthető a védelmi képességek összehangolt fellépése belbiztonsági fenyegetések esetén Olaszországtól, Franciaországon, Belgiumon át az Egyesült Királysáig.²⁷⁹ Megítélésem szerint azonban ilyenek – de legalábbis a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrend között félúton lévő megoldásnak – tekinthető az Egyesült Királyság emergency law szabályanyaga is.²⁸⁰ Harmadrészt azt is el kell fogadnunk, hogy a magyar jogi szabályozásban sem 2015-től jelent meg a különleges jogrend nélküli válságkezelés sajátos jogi alapokra helyezése, hiszen jogrendszerünk már ismerte korábban is a kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzetet,²⁸¹ a földgázellátási válsághelyzetet,²⁸² a nukleáris veszélyhelyzetet,²⁸³ valamint az

²⁷⁸ Vö.: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

²⁷⁹ Ezt a 2015-ös francia támadásokkal kezdődő terrorhullám újra megmutatta, mivel a támadások hatására az érintett államok mindegyikében együtt léptek fel a rendőri és katonai erők a közterületek biztonságának fokozása érdekében, míg a támadások megelőzése és ez elkövetők kézrekerítése érdekében fokozták az összes érintett szerv együttműködését.

²⁸⁰ Lásd a *Civil Contingencies Act 2004*-et.

²⁸¹ Lásd a *behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 1993. évi XLIX. törvényt*.

²⁸² Lásd a *földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvényt*.

²⁸³ Lásd az *atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvényt*, majd a *behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvényt*.

egészségügyi válsághelyzetet²⁸⁴ is, amelyek mögött a katasztrófatípusú veszélyek esetére már a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek állományának katasztrófavédelmi feladatokba való bevonhatósága is hagyományosan biztosított volt.

Az elmúlt fél évtized válságszabályozási jogalkotásának újítása tehát nem magának a béke idejű / normál jogrendi – jegyezzük meg: sok esetben a különleges jogrend kihirdetésére való esetleges felkészültést is lehetővé tevő – válságszabályozásnak a meghonosítása volt. Az újdonságot az hozta, hogy az újabb válságszabályozás fókuszában a közrend, vagy tágabban a törvényes rend megóvásával összefüggő és ez által a fegyveres fellépés lehetőségével is párosuló esetkörök szabályozása, a COVID-19 járvány után pedig a szélesedő felhatalmazások lehetősége állt. Előre vetítendő azonban, hogy ez a szabályozás nem egy koncepcionálisan egységes irányt tükröz a jogalkotásban, aminek a fő oka a még velünk élő 1989-es korlátozó hagyaték és különösen annak a politikai félelmek terén való újra meg újra megvalósuló felerősítése. A következőkben áttekintésre kerülő válságszabályozási megoldásokat tehát ezen a szemüvegen keresztül szemlélem.

Az első válságszabályozási megoldás jelen áttekintés sorában *a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet*. A jogintézmény 2015-ben került kialakításra²⁸⁵ a menedékjogról szóló törvényben.²⁸⁶ A szabályozás karakterisztikáját egyértelműen egy a normál jogrendi – különösen a menedékjogi és határrendészeti – működés és a különleges jogrendi rugalmas felhatalmazások közti átmeneti megoldás jellemzi. A szabályozás a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésének feltételeit megadva a Kormány általi kihirdetés esetére különféle sajátos szabályokat állapít meg a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idejére. A menedékjogról szóló törvény új szabályai a kapcsolódó módosításokkal – a teljesség igénye nélkül – az alábbi beavatkozási irányokat tükrözi:

1. A menedékjogi eljárásokra nézve sajátos, a normál hazai és az EU vonatkozó szabályaitól is eltérő rendelkezéseket

²⁸⁴ Lás a vízközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 90. §-át.

²⁸⁵ Lásd az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvényt.

²⁸⁶ Lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A.-80/K. §-ait.

alakítanak ki a határsávban történő hatékonyabb fellépés, illetve az illegálisan belépők országon kívül tudása érdekében.

2. Az államhatár fizikai védelme és biztonsága és ezzel a határrendészet megerősítése érdekében egyrészt a kapcsolódó – tulajdonosi jogokat korlátozó – felhatalmazásokat biztosítja hatósági eljárással összekapcsolva, másrészt pedig az állam fegyveres testületeinek összehangolt alkalmazását nyitja meg a Magyar Honvédség erőinek közreműködése révén.

E szabályozás kapcsán egyértelműen komoly változást hozott a katonai erő közreműködő szerepbe hozása egy rendészeti, illetve hatósági feladatkör tekintetében, hiszen ez a változás az első markáns eltávolodás volt az 1989-es alapvetéstől. Az erre irányuló figyelmet – és kritikákat – a migrációs nyomással érintett határszakaszok fizikai zárása érdekében létrehozott műszaki létesítmények és az ezek kialakításához szükséges jogi megoldások is fokozták. Ezen felül az sem vitatható, hogy a szabályozás jóval részletesebb, kiterjedtebb mind a menedékjogról szóló törvény, mind a kapcsolódó jogszabályok tekintetében, mint ami a korábban már meglévő válság szabályozásokat jellemezte. Ez utóbbi gondolathoz azonban fontos hozzátenni azt is, hogy a korábban már meglévő szabályok tekintetében ilyen mérvű nyomással szemben még nem kellett alkalmazni a rendelkezéseket, illetve, hogy például a nukleáris veszélyhelyzet vonatkozásában egy súlyosabb eshetőségnél mindig jelen volt a rendszerváltozás óta a különleges jogrend bevezethetősége előbb a szükségállapot, utóbb a veszélyhelyzet révén.

A szerteágazó és részletező szabályozásnak van egy másik jelentősége is. Egyrészt ez a szabályozás mind technikájában, mind tartalmában egyértelműen eltér a különleges jogrendi szabályozástól, ahol a jogalkotó tematikus, de rendkívül rugalmas felhatalmazásokat határoz meg az adott krízisek kezeléséhez szükséges eszközök megállapítása, legalizálása érdekében mind Magyarországon, mind pedig a transzatlanti térség más államaiban. Ennek persze lehetnek variánsai annak függvényében, hogy a normál működéshez mérve többletet jelentő felhatalmazások egy

állapot/helyzet kihirdetéséhez párosulnak, vagy adott fenyegetési markerek fennállása esetén enélkül is elrendelhetők. Bármely változatot nézzük is, a magam részéről tévesnek tartom azt az értékelést, amely szerint ez az intézmény egy bújtatott különleges jogrend lenne.

Van azonban a szabályozási megoldásnak egy másik fontossága, ami azt hiszem akkor azonosítható, ha az értékelés során mellőzzük a politikai jellegű értékelés szempontrendszerét. Ez a fontosság abban ragadható meg, hogy a jogalkotó ezzel a megoldással egyik oldalról a jogkorlátozásokra vonatkozó alkotmányos szabályok szerint határozott meg törvényi szinten olyan szigorúbb szabályokat, amelyek általánosságban nem alkalmazhatók, csak a normál működést meghaladó jelentősebb veszély fennállása esetén, ha a válsághelyzet kihirdetését a Kormány felvállalta. Másik oldalról a jogalkotó azzal, hogy egy újabb esetkörre nézve törvényben állapította meg, hogy miként léphetnek fel együtt a rendvédelmi és katonai erők, egyértelműen új feladatot is meghatározott, de egyben korlátokat is, hiszen megerősítette, hogy az állam fegyveres képességeinek összehangolt alkalmazására továbbra is törvényben konkretizált és sajátos feltételekhez kötött esetekben van lehetőség. Ez tehát egy olyan elmozdulást jelent az 1989-es – operatív védekezést nem segítő – élesen elhatároló szabályozáshoz képest, ami egyfajta fokozatos átmenetet képez a normál működés szervezetek közti kooperációja és a különleges jogrend széleskörű felhatalmazásai között.

A magam részéről tehát a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet intézményét a védelmi és biztonsági szabályozás rendszerének fejlődése szempontjából egy fontos lépésnek tekintem. Nem lehet azonban elvitatni, hogy ez a fontos lépés lényegében egy stációt jelez, amelynek a tapasztalatait az azóta történetekkel együttesen kell feldolgozni és a fejlesztéshez felhasználni, vagyis nem biztos, hogy az intézményt tartósan fenn kell tartani, de megoldásait, szemléletét és gyakorlatát a válságkezelés szabályozásában lehet és kell is hasznosítani. E tekintetben markáns kérdés, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet a megalkotása óta folyamatosan megújításra kerül, tehát mérlegelhető lenne a szabályok normál működésbe tranformálása, ha a biztonsági környezet erre mutat. Ezt a megoldást a 2015-ös francia

terrortámadások utáni különleges jogrendet lezáró terrorellenes törvények gyakorlata is megerősítheti.²⁸⁷ A kihirdetés/meghosszabbítás folyamatossága azonban nem az egyetlen nagy súlyú kérdés és meglehet, hogy nem is a legjelentősebb kérdés az intézmény kapcsán, ha azt nem politikai élel, illetve önmagában, hanem a védelem és biztonság tágabb keretében vizsgáljuk az azóta átélt tapasztalatokkal, különösen a terrorfenyegetettséggel és az ukrán válsággal együtt szemlélve.

A második válság szabályozási megoldás a *terrorfenyegetettség* körül összpontosul. Már ez a megfogalmazás is jelzi, hogy nem egy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez hasonló önálló intézményi megoldásról van szó. Ez egyik oldalról megerősíti azt a korábbi gondolatot, miszerint a 2015 utáni válság szabályozás nem egy koncepcióként egységes fejlesztést tükröz, másik oldalról – a téma mélységeit kevésbé ismerők számára – azonban meglepetést is hozhat, hiszen a szóban forgó szabályozás ugyan 2015-2016 fordulójára esik, de a kiváltó ok – a 2015-ös év végén megvalósuló párizsi terrortámadások – néhány hónapnyi közelségben van a migrációs szabályozással. Ebben a megközelítésben a terrorfenyegetettség körüli szabályok jelentősen eltérnek jellegükben a migráció-kezelési szabályoktól, ami a magyar politikai kultúra védelmi-biztonsági frusztrációinak és az 1989-es hagyatékának egy újabb tanújele.

A terrorfenyegetettség kapcsán kialakított szabályozás tehát jellegében és szellemében is eltér a migráció-kezelés szabályozásától. Ezt a megoldás kettőssége mutatja, amely egyrészt a terrorkezelést egyik oldalról az államszervezet belüli koordináció terepére, másik oldalról pedig egy újabb különleges jogrendi esetkör, a terrorveszélyhelyzet megalkotásának irányára

²⁸⁷ A téma kapcsán lásd: SPITZER Jenő: *A nemzetbiztonsági szolgálatok helye, szerepe Franciaország védelmi és biztonsági rendszerében*. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/4. szám, 69-93. o.; SPITZER Jenő: *Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben*. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020., 235-258. o.; SÁGVÁRI Ádám: *Különleges jogrend a francia jogban. Állandósult kivételesség*. In: Iustum Aequum Salutare 2017/4. szám, 179-188. o.

terelte, amivel lényegében az európai trendekkel szögesen szembemenve az 1989-es felfogást erősítette meg a politikai csatározások és ellenérzések miatt.²⁸⁸

A témakör kapcsán kiemelhető, hogy a kétezres évek eleje után már a 2015. január 7-i a francia Charlie Hebdo szerkesztősége ellen intézett terrortámadás is megrázta Európát, de a 2015. november 13-ás este, több helyszínen, robbanóeszközökkel és katonai alkalmazásban is álló fegyverekkel végrehajtott, nagy számú halálos áldozatot és sérültet követelő terrortámadás egyértelműen korszakhatárt hozott. Ezek a támadások az EU számos tagállamát a védelmi intézkedések szigorítására indították a végrehajtás módja, szervezettsége, előkészítettsége miatt. E körből Magyarország sem maradt ki, a migrációs válság kezelésének vitái és hazánk nyílt és közvetlen érintettségének hiánya miatt azonban a politikai viták kiéleződtek abban a tekintetben, hogy a terror elleni fellépés fokozásának mik a helyes módozatai.

Az első reakció a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló kormányhatározat²⁸⁹ megalkotása volt. A határozat döntően az érintett fegyveres testületek, valamint az érintett minisztériumok és az Országos Atomenergia Hivatal együttműködésének erősítésére fókuszált. Ennek részeként kialakította a terrorfokozatok rendszerét, amelyeknek a lakosság szempontjából is van jelentősége, de döntő hatással az érintett szervekre nézve van. A határozat emellett létrehozta a koordináció fokozása érdekében a Terrorellenes Koordinációs Bizottságot (a továbbiakban: TKB), amelynek feladatává tette a felkészülés koordinálását, illetve az NBK

²⁸⁸ HVG: *Lényegében teljhatalmat adna a kormánynak a terrorveszélyhelyzet* (letöltve: 2021.08.15., https://hvg.hu/itthon/20160324_Orban_terrorveszelyhelyzet_teljhatalom), Index: *Tényleg teljhatalmat kap Orbán egy terrorhelyzetben?* (letöltve: 2021.08.15., https://index.hu/belfold/2016/01/19/tenyleg_teljhatalmat_kap_orban_egy_terrorhelyzetben_-_terrorveszelyhelyzet_az_alaptorvenyben/); Ennek elméleti megközelítését lásd: ANTAL Attila: *Kivételes állapotban*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2019.; MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. Debrecen, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés, 2017.;

²⁸⁹ *A terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről* szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat.

támogatását. E körben a határozat kissé zavarosan írja körül a TKB és az NBK viszonyát, mikor úgy fogalmaz, hogy „A TKB a Nemzetbiztonsági Kabinetnek a terrorveszéllyel, illetve terrorfenyegetettséggel kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálásának hatékony teljesítése érdekében működik. A TKB e kormányhatározatban meghatározottak szerint biztosítja a Nemzetbiztonsági Kabinet feladatellátását.”²⁹⁰ Ennek ellenére az vitán felül áll, hogy a határozattal a terrorellenes koordináció fokozása érdekében születtek lépések.

E lépések azonban a végrehajtó hatalmon belüli munkaszervezés hatékonyabbá tételére, fenyegetés-specifikus fokozására irányultak és nem alakították át gyökeresen a terrorizmus elleni fellépés szabályozási keretrendszerét a migrációs válság kezelési kereteinek kialakításához hasonló módon. Ez a politikai feszültségek miatt érthető, a védelem és biztonság szakmai vonatkozásai és különösen a már többször hivatkozott európai megoldások tükrében azonban nehezen indokolható meg.

A szabályozási szintű válaszok – a politikai viták miatt – több lépcsőben születtek meg. Ezek egyik irányát a terrorellenes intézmény- és eszközrendszer törvényi szintű korrigálása, bővítése, fejlesztése hozta el, amelynek emblematisztikus elemeként szokás azonosítani a Terrorellhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ létrehozását, de ami jelentősen hatott mások mellett a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozására²⁹¹ is. A másik irányt pedig a Magyarországot ért jelentős terrortámadásra való felkészülés jegyében az Alaptörvény hatodik módosítása jelentette. Ez a jogalkotói döntés volt az, amely „terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén” egy új különleges jogrend kihirdetését tette lehetővé,²⁹² módosítva egyúttal

²⁹⁰ 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat 13. pontja.

²⁹¹ Lásd a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvényt.

²⁹² Lásd Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítását. A téma háttere kapcsán lásd: FARKAS Ádám: *Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről*. In: Szakmai Szemle 2016/3. szám, 174-189. o.; CSINK Lóránt – SABJANICS István: *A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése*. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017., 261-285. o.; TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*. In: Jakab

a különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi szintű szabályok részletes kereteit megadó törvényi szabályozást is, ez esetben a honvédelmi törvény harmadik részét.²⁹³

A terrorveszélyhelyzet megalkotása nem volt szakmai értelemben sem kritikák nélküli. Az ellene felhozott egyik fő érv az volt, hogy egy jelentős támadás szükségállapot kihirdetésével is kezelhető. Ez az érv ugyan alapjaiban helytálló, egyértelműen megállapítható azonban, hogy nem tekinti át a két szabályozás különbözőségeit és a különleges jogrend rendszerével való összefüggéseket. Egyik oldalról érdemes kiemelni, hogy a honvédelmi törvény harmadik része milyen kiterjedésű felhatalmazásokat biztosít a szükségállapot és ehhez mérten mennyivel korlátozottabb lehetőségeket a terrorveszélyhelyzet esetére. A különválasztásnak tehát egy garanciális arculata is megragadható a felhatalmazások terjedelme felől közelítve. Másik oldalról fontos elem, hogy a hatályos szabályozás szerint a szükségállapot kihirdetése után a rendkívüli felhatalmazás címzettje a köztársasági elnök, ami az 1989-es megfogalmazás idején politikai garancia volt, az elmúlt időszakban azonban inkább kérdéseket hagyott nyitva, hiszen a Kormány jogköreinek átvételét és vele a szükséges apparátus irányításának átvételét az alkotmányos szabályok nem tették lehetővé, ami mellett a praktikum szintjén ki kell mondani, hogy a mindenkori államfő hivatala nem az államgépezet és különösen nem a fegyveres védelmi és biztonsági szisztéma irányítására lett kialakítva. A szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet különválasztása tehát ha úgy tetszik operatív működési oldalról nézve is garanciális jellegű. Harmadrésről pedig jól azonosítható, hogy a terrorveszélyhelyzet szabályanyaga a megelőző védelmi helyzetéhez hasonló. Az utóbbi lényegében a rendkívüli állapot „előszoba” tényállása, vagyis fokozatosságot biztosít a döntéshozó számára, hogy adott fenyegetés kapcsán ne a legsúlyosabb különleges jogrendet vezesse be akkor, amikor a normál jogrendi eszközrendszer már nem elégséges. Ennek

András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (letöltve: 2021.08.15., <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>).

²⁹³ Lásd az egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosításáról szóló 2016. évi LVII. törvényt.

megfelelően a terrorveszélyhelyzet a fokozatosság elvén a szükségállapot terror-specifikus „előszoba” tényállásának is tekinthető.

A félreértések elkerülése érdekében hangsúlyozandó, hogy a magam részéről nem tekintem a terrorveszélyhelyzet jogrendszerbe iktatását a legjobb megoldásnak, mivel álláspontom szerint a jogalkotónak a védelem és biztonság hatékonysága érdekében a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez hasonló szabályozási ívet kellett volna folytatnia, vagyis az azonnali fellépést jól részletezett szabályokkal a normál jogrendi válságkezelés keretében kezelni. Attól a ponttól azonban – ami a jogalkotást determinálja –, hogy a politikai kultúránk a terrorizmus elleni fellépés ilyen kezelésében feszültségforrást és hangulatkeltési lehetőséget látott, meglátásom szerint helyesebb és garanciálisabb megoldás volt a terrorveszélyhelyzet megalkotása, mint a szükségállapot esetleges azonnali alkalmazása egy támadás esetén. E véleményemmel azonban rá is világítottam arra az egyik elemre, amely miatt kimondható, hogy a normál jogrendi válságkezelés szabályozása nem egy koncepcionálisan egységes vonalon valósult meg az elmúlt években. Jól látható ugyanis, hogy míg a migráció esetén a jogalkotó 2015. szeptemberi döntésével meghaladta az 1989-es korlátokat, addig a terrorfenyegetettség kapcsán a 2015. novemberében előkészített és 2016. nyarán elfogadott döntésével nem. Ezt védelmi-biztonsági szempontból szakmailag úgy vélem nehéz volna indokolni, mivel meglátásom szerint nem vagy csak rendkívül nehezen lehet összevetni a többezres és várhatóan hosszú távon ingadozó mértékben, de tartósan jelen lévő migrációs nyomást a halálos áldozatokat, sérülteket, pánikot és tartós félelmet keltő terrortámadásokkal, amelyek előkészítésük jellegéből adódóan rendkívül nehezen jelezhető előre és előzetes megghiúsítás esetén sem kommunikálható minden egyes esetben. Ezt a bizonytalan és politikailag meglehetősen feszült erőterbe helyezett válság szabályozást azonban ekkor még nem zárhatta le a jogalkotó, mivel a biztonsági környezet negatív irányú változása nem ért véget.

A harmadik válságabszabályozási változást a *honvédelmi veszélyhelyzet* intézményének törvénybe iktatása hozta el.²⁹⁴ Az intézmény a kihirdetési lehetőségek alapján²⁹⁵ egyértelműen a megelőző védelmi helyzethez igazodó, annak a normál jogrendi válságkezelési előkészítését szolgáló szabályösszesség. Ezt a jogalkotó azzal is egyértelműsítette, hogy

- kizárta a honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetését, illetve előírta annak megszüntetését, ha rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot, váratlan támadás vagy veszélyhelyzet kerül kihirdetésre;
- a kihirdetést korlátozott időre, a köztársasági elnök és az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottságának tájékoztatását előírva tette lehetővé;
- a kihirdetést követően a Kormány számára olyan intézkedések megtételét tette lehetővé, amelyek a katonai felkészülést és az ország területének védelmét szolgálják.

A Kormány által elrendelhető intézkedések között a honvédségi szervezetek készenlétének fokozása, a határellenőrzés szigorítása és abban a Honvédség részvétele, az országvédelmi szempontból kiemelt létesítmények védelme, valamint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és a Honvédség felderítő, elhárító és kibertér műveleti tevékenységének fokozása jelenik meg az elrendelésre okot adó fenyegetettség Magyarországra történő áttérjedésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében. Ezen intézkedések meghatározása

²⁹⁴ Lásd az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CX. törvényt.

²⁹⁵ „A Kormány a honvédelemért felelős miniszter javaslatára

a) Magyarországgal szomszédos államban kialakult és katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető veszélyhelyzet magyarországi hatásaira, vagy

b) az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével összefüggő kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében honvédelmi veszélyhelyzetet hirdethet ki.” – *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 21/A. § (1) bekezdése.*

döntően az államszervezetten belüli feladatellátás súlypontjainak átalakítására, illetve a katonai felkészülésre irányul, illetve általános jelleggel nyit teret arra, hogy szóban forgó feladatokat az érintett szervek fokozzák. Ezek a meghatározások azonban nem azonosíthatók a különleges jogrendi felhatalmazásokkal, vagyis a tevékenység fokozásának tartalmára nézve csak a törvényhozó hozhat új szabályokat, ennek hiányában pedig a normál jogrend keretei között kell – például prioritások átalakításával, erőforrások koncentrálásával, stb. – eleget tenni a döntéseknek. E tekintetben a jövőre nézve persze mérlegelhető mind a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályaira, mind pedig a későbbiekben áttekintésre kerülő egészségügyi készenlét rendelkezéseire figyelemmel az, hogy a honvédelmi veszélyhelyzet is a normál működéstől eltérő, erőteljesebb felhatalmazásokat biztosítson, vagy épp a normál működés keretei közé kerüljön azok szabályainak megújításával. E tekintetben azonban fontos lenne arra törekedni, hogy a szabályozás ne a különleges jogrend rugalmas felhatalmazásai felé mozduljon el – hiszen az normál jogrendben nehezen igazolható –, hanem inkább a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet részletező, fenyegetés-specifikus szabályozási megoldásai felé.

A honvédelmi veszélyhelyzet kapcsán fontos azonban rögzíteni, hogy az nem csak az államszervezetre nézve határoz meg szabályokat, mivel a honvédelmi törvénybe beiktatásra került az országvédelmi és a szövetségesi kötelezettségek hatékony ellátása érdekében létesíthető közérdekű használati jog intézménye,²⁹⁶ amely a megelőző védelmi helyzet vagy a rendkívüli állapot mellett honvédelmi veszélyhelyzetben is alkalmazható. Ez az intézkedés a honvédelem sajátosságaihoz igazodva követi lényegében a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályozási logikáját, és megoldását a védekezéshez szükséges nem állami tulajdonú ingatlanok hatósági eljárással történő használatba vételének lehetőségével. Ez a felhatalmazás egyértelműen érinti a lakosságot is a honvédelmi veszélyhelyzet kapcsán és indirekt módon magában

²⁹⁶ Lásd a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény 42/B.-42/G. §-ait.

foglalja a kapcsolódó honvédelmi feladatok rendészeti támogatását is, akár a használatbavétel biztosítása és támogatása, akár azok körül a közrend megerősítését szolgáló intézkedések révén, amit természetesen nem kell külön rögzíteni a jogalkotónak, hiszen ezek az általános rendvédelmi feladatokat ellátó szerv alapfeladataiba tartoznak. A jogalkotó a honvédelmi célú állami használati jog intézményét garanciális okokból összekapcsolta a gazdasági és anyagi szolgáltatások, illetve a honvédségi vagyonkezelésben lévő ingatlanok kérdésével, hogy ezzel is szűkítse azt a kört, ahol ez a fajta jogkorlátozás a szükségesség és arányosság mércéi mentén alkalmazható.

A honvédelmi veszélyhelyzet szabályanyagát együtt szemlélve a közérdekű állami használati joggal és a kapcsolódó további rendelkezésekkel, összegzésként megállapítható, hogy annak megoldása valahol félúton helyezkedik el tartalmi értelemben a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és a terrorizmus elleni fellépés szabályanyaga között. Egyik oldalról ugyanis célhoz kötve és adott fenyegetés kezelésére specializáltan lehetővé tesz jogkorlátozó intézkedéseket, másik oldalról azonban a hangsúlyt az állami fellépés hatékonyabb szervezését segítő és ez által egy potenciális különleges jogrendre való felkészülés lehetőségét is magában rejtő megoldások kapták. Ezt a kettősséget vélhetően az indokolja, hogy a megoldás egyik oldalával a fokozatosság jegyében, de valós felkészülési lehetőségeket nyit meg jogi értelemben egy mélyülő válság eszkalációjának lassítására, vagy az eszkalációra való felkészülésre, miközben azonban kialakításának indokai mögött inkább jeleníthető meg a NATO keleti irányú erősítési törekvése, mint az ukrán válság, ami az intézmény kialakításakor – és azóta is – aktuális fenyegetést jelent, de érvként inkább kibontakozásakor és a Krím-félsziget elcsatolásakor, illetve egy nyílt orosz-ukrán fegyveres szembenállás kipattanása esetén lett volna erőteljesebb.

A negyedik válság szabályozási változást a COVID-19 világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggésben az *egészségügyi válsághelyzet módosítása és a járványügyi készség*

kialakítása jelentette 2020-ban.²⁹⁷ Ez a módosítás a korábban döntően ágazat- és tevékenység-specifikus egészségügyi válsághelyzet szabályanyagában megerősítette az ágazatokon átívelő válságkezelési elemeket mind a felkészülés, mind a döntéshozatal – különösen az Operatív Törzs –, mind pedig a kooperáció tekintetében. Ez önmagában még nem alakítja át teljességében az egészségügyi válsághelyzet karakterisztikáját, vagyis megtartja a normál jogrendi válság szabályozás és a különleges jogrend közötti elkülöníthetőséget. Az már persze kérdéses lehet, hogy a különleges jogrendi értelemben vett veszélyhelyzet keretében kezelt járvány tapasztalati anyagának a normál jogrendi válságkezelés szabályaiba való átemelése mennyiben kellett, hogy kiterjedjen az ad hoc döntésselőkészítési és döntéshozatali intézmények átültetésére, de a jogalkotó ez irányú döntését a kérdéseken túl is el kell fogadni.

Az egészségügyi szabályozás normál jogrendi válságkezelési vonatkozásai kapcsán azonban a járványügyi készség szabályanyaga már sokkal komolyabb eltérést jelent nem csak a korábbi egészségügyi, de a teljes normál jogrendi válságkezelési szabályozási jellegzetességektől. A járványügyi készség fő jellemzőjeként ugyanis a célhoz kötött, de tárgyukban rugalmas felhatalmazások ragadhatók meg, amelyek nem konkrét intézkedések részletes szabályozásával párosulnak, hanem a Kormánynak adnak felhatalmazást a rendeleti szabályozásra. Ennek köre jelentős átfedést mutat a veszélyhelyzet során bevezetett korlátozó intézkedésekkel, míg a politikailag szenzitív kérdésként a kijárási korlátozás bevezethetőségét a jogalkotó *expressis verbis* tilalmazza.²⁹⁸ A tág jelleg és szövegezése is egyértelműen közelebb

²⁹⁷ Lásd a *veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről* szóló 2020. évi LVIII. törvényt.

²⁹⁸ „232/D. § (1) A járványügyi készség keretében egészségügyi válsághelyzetben a Kormány rendeletében

a) korlátozható vagy megtiltható

aa) minden olyan intézmény és létesítmény működése, rendezvény látogatása és szervezése, valamint tevékenység végzése, amely járvány terjedését elősegítheti, ab) üzletek működése, nyitvatartása,

ac) az ország egyes területei, illetve Magyarország és más ország közötti személyforgalom, élőállat- vagy áruszállítás,

áll a különleges jogrendi felhatalmazásokhoz, mint más normál jogrendi válságkezelési felhatalmazásokhoz. Ezek a rendeletek elvben nem lehetnek a különleges jogrendi rendeletekhez hasonlóan törvénnyel ellentétesek vagy törvény által nem szabályozott – de az Alaptörvény szerint normál jogrendben törvényben szabályozandó –

-
- ad) az ország egyes területei, illetve Magyarország és más ország lakosainak egymással való személyes érintkezése,
- ae) egyes intézmények - így különösen járóbeteg-szakrendelő, fekvőbeteg-gyógyintézet, valamint köznevelési, szakképző, felsőoktatási, szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti és közművelődési intézmény - látogatása,
- af) egyes területek elhagyása,
- ag) egyes élelmiszerek, termékek árusítása, fogyasztása, vásárlása,
- ah) az ivóvíz fogyasztása,
- ai) meghatározott állatok tartása,
- b) gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátásra, valamint az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének rendjére vonatkozó intézkedés hozható,
- c) az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedés vezethető be, így annak érdekében a rendőrség, illetve a Magyar Honvédség közreműködése, a kórházparancsnoki feladatok ellátására a rendvédelmi szerv, illetve a Magyar Honvédség közreműködése előírható, a kórházparancsnok feladatköre és az intézményvezető kötelezettsége meghatározható, a kórházparancsnok működése az idők tartós vagy átmeneti ellátását nyújtó intézményre kiterjeszthető,
- d) meghatározhatja a szociális távolságtartásra vonatkozó, valamint a fertőzés veszélyét csökkentő védőeszköz viselésére vonatkozó szabályokat, továbbá a lakosság járvány által okozott betegséggel leginkább veszélyeztetett csoportjai számára az üzletekben, valamint a piacokon történő kizárólag e csoportok általi vásárlásra vonatkozó időszávot,
- e) köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó rendelkezéseket állapíthat meg,
- f) közlekedési korlátozást vagy közlekedési tilalmat állapíthat meg,
- g) a járványügyi elkülönítésre vonatkozó rendelkezéseket állapíthat meg,
- h) a küldemények kézbesítésére vonatkozóan rendelkezéseket állapíthat meg,
- i) a védett vezető egészségügyi ellátásának koordinálására és a védett vezetőre vonatkozó egészségügyi előírások végrehajtására és ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket állapíthat meg,
- j) elrendelhet törvény alapján meghozható járványügyi intézkedéseket,
- k) törvényben meghatározott egyéb rendelkezéseket hozhat.
- (2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a 228. § (2) bekezdése szerinti körülmény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja, és kijárási korlátozást nem vezethet be.” - *Az egészségügyről szóló 1997. évi CLVI. törvény.*

kérdések szabályozására irányuló jogforrások, hiszen akkor egyértelműen alaptörvényellenesek lennének. Mégis érdekes a megoldás, amely egy sajátos jogalkotási felhatalmazást ad meghatározott időszakra nézve, aminek a megjelenése komoly hasonlóságokat mutat a különleges jogrendi felhatalmazásokhoz. A gyakorlatban való alkalmazás később e tekintetben biztos, hogy érdekes alkotmányossági kérdéseket vethet fel.

A járványügyi készségnek megemlítendő azonban az a másik érdekessége is, hogy az lényegében egy válságkezelési szabályhalmaz a már meglévő egészségügyi válsághelyzetben belül a rendeletalkotás tekintetében.²⁹⁹ A két válságrendszer egymáshoz való viszonyát a jogalkotó meglehetősen bonyolulttá tette a rész-egész viszony tekintetében, ami mellett kiemelhető az a meglehetősen érdekes, de a kialakítás körülményét egyértelműen tükröző szabályozási módszer is, amely esetenként kategorikusan a SARS-CoV-2-höz kapcsolja a rendelkezéseket is.³⁰⁰ Ez ugyanis felvetheti azt a kérdést, hogy a szóban forgó szabályok alkalmazása egy más vírus által kiváltott pandémia esetén miért ne lennének/lehetnének alkalmazhatók.

A járványügyi készség szabályanyaga tehát azt mondhatjuk, hogy tükrözi a pandémia okozta sokkot, ami valahol érthető, hiszen a járványkezelés kezdetén, különösen a veszélyhelyzet vonatkozásában az Alaptörvény és a katasztrófavédelmi törvény problémái mentén ismét egyértelművé vált, hogy védelmi és biztonsági szabályozásunk fejlesztésre szorul.³⁰¹ Fontos azonban kiemelni, hogy a meghozott intézkedések

²⁹⁹ Lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLVI. törvény 232/D. § (1) bekezdését.

³⁰⁰ Lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLVI. törvény 244/K. § (1) bekezdését.

³⁰¹ A téma kapcsán lásd: SCHIFFER: *Különleges jogbizonytalanság* (letöltve: 2021.08.15.,

https://hvg.hu/itthon/20200313_schiffer_kulonleges_jogbizonytalansag_veszelyhelyzet_alkotmanyyellenes); TORDAI Csaba: *A közjog határai a járványveszély idején* (letöltve: 2021.08.15., <https://igyimankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-korjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>); BOD Péter Ákos *a járvány hatásairól: Ami előre nem látható, és ami mégis* (letöltve: 2021.08.15., https://hvg.hu/gazdasag/20200316_Bod_Peter_Akos_Ami_elore_nem_lathato_es_ami_korvonalahazhato); HORVÁTH Attila: *A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke*. In: *Közjogi Szemle* 2020/4. szám, 17-25. o.; BALÁZS István – HOFFMAN István: *Közigazgatás és koronavírus – a*

politikai áthallásokkal való kritikája konstruktív javaslatok nélkül nem a probléma megoldását segíti. Azon sem lehet átsiklani, hogy a jövőben a megfelelő, koncepciólagosan átgondolt és fejlesztett szabályozás felé kellene elmozdulni annak érdekében, hogy az ilyen jogi sérülékenységek ne fordulhassanak újra elő és a védelmi-biztonsági szabály- és intézményrendszer megfelelően tudjon alaprendeltetésének megfelelni. Ehhez az irányhoz azonban a kezdeti sokk után mérlegelendő, hogy milyen módon kerülnek majd felülvizsgálatra a járvány kezelése, kontrollálható mederbe terelése után a különféle válságkezelési megoldások. A járványügyi készültség szabályozásával ugyanis egy kilengés látszik a normál jogrendi válságkezelés szabályozásán, amely már nem egy fokozatosságot biztosító köztes zónát alkot a normál jogrendi, napi szintű működés és a különleges jogrend között, hanem a járványügyi készültséggel kissé talán bizonytalanul sodródik az utóbbi határára. Ez persze más fajta fenyegetések kapcsán más államok gyakorlatában is megtörtént már,³⁰² ezekből okulva tehát a lecsengés utáni finomhangolás lehetősége előttünk is nyitva áll.

A normál jogrendi válságkezelés hatályos szabályozási kereteinek sarokpontjai kapcsán összességében tehát az látható, hogy a jogalkotó megoldásai ténylegesen krízisről-krízisre változtak, fejlődtek, de ezek mögött egységes koncepció nem azonosítható, sőt ez a változási folyamat a politikai kultúránk védelmi és biztonsági kérdésekkel kapcsolatos hiátusai folytán még el is nehezült. Ez a kép tovább cizellálható lenne a normál jogrendi válságkezelés európai

közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? In: Közjogi Szemle 2020/3. szám, 1-10. o.; KÁDÁR Pál: *A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenállóképesség „tesztje”*. In: Honvédségi Szemle 2021/2. szám, 3-13. o.; FARKAS Ádám: *Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól*. In: Belügyi Szemle 2020/5. szám, 9-22. o.

³⁰² E tekintetben a 9/11 utáni amerikai jogalkotás és állami fellépés, illetve a 2015-ös terrortámadások utáni francia különleges jogrend és az azóta történt törvényalkotási lépések is példaként citálhatók.

uniós és NATO kereteinek nemzeti rendszeren belüli vizsgálatával, azonban azok szövetségi kötöttsége miatt a nemzeti szintű megoldások elemzéséből mellőzésre kerültek.

A politikai kultúra és a koncepcionális háttér kapcsán megfogalmazott kritikákat természetesen az előző fejezetekben leírtakkal együtt kell értelmezni, rávilágítva arra, hogy a védelem és biztonság kérdéseinek újszerű, depolitizáltabb megközelítésére és koherens felülvizsgálatára, fejlesztésére van szükség. Ez a döntéshozattól a funkciók ellátásához szükséges végrehajtás szintjeiig a személelmódok fejlesztését igényli, de mindenekelőtt a vonatkozó szakmai és tudományos gondolkodás megújítását, megerősítését, ahogy erre már rámutattunk az előző fejezetben. A szemlélet- és gondolkodásmód megújítására azonban azért kell itt is kitérni, mert értelemszerűen a normál jogrendi válság szabályozást nagyban meghatározzák ezek a kognitív keretek, akárcsak a környezet változásainak a válságkezeléshez szükséges képességekkel, intézményekkel és működési rendszerekkel való összevetésének tapasztalatai.

Úgy is fogalmazhatunk, hogy amikor a normál jogrendi válságkezelés szabályrendszerének változásain gondolkodunk, akkor a változásokat meghatározó hatások között mindenképp számításba kell vennünk az adott válságtípus kezelésére nézve kulcsszereppel bíró védelmi-biztonsági ágazat szakmai szemléletét és sajátosságait is.

A kortárs védelmi és biztonsági szabályozásunk látletét adó áttekintéshez tehát úgy a normál jogrendi válságkezelés, mint a védelmi és biztonsági rendszer egésze szempontjából fontos, hogy az ágazati szabályozások áttekintését is megtegyük, mivel ezek adják a rendszer funkcionális alapját.

4.2.3. Az ágazati szabályozás

Az állam védelmi és biztonsági funkcióinak nagy rendszerén belül a feladataikat fegyveresen is és sajátos – rendfokozati – hierarchiában ellátó intézmények jól azonosíthatóan elkülönülnek a többi állami szervtől. Az elkülönülés fő oka az előző két jellemző mellett inkább abban ragadható meg, hogy ezek alaprendeltetése a védelem és a

biztonság szavatolása minden olyan emberi és nem emberi eredetű fenyegetéssel szemben, amely a társadalom békéjét, stabilitását, működőképességét, alapvető biztonságát jelentős mértékben veszélyezteti. E körben természetesen jellegadó, hogy a szóban forgó kihívások jelentősebb része emberi eredetű, sok esetben erőszakos és/vagy fegyveres, illetve esetleg magas szinten leplezett és hosszú távon rendkívül kártékony. Az állam védelmi és biztonsági funkcióin belül tehát találhatunk egy halmazt, amelyet a védelmi és biztonsági szervek köre alkotja és a többi állami szerv halmazát, amelynek saját funkcióival összefüggésben vannak jelentős biztonsági vonatkozású feladatai is, de amelyeknek a biztonság védelme, tevőleges megerősítése és szükség esetén az ez ellen fellépők felderítése, semlegesítése nem a fő feladatát alkotja.

A védelmi és biztonsági szervek – vagy ahogy korábbi kutatásaimban azonosítottam őket: a katonai karakterű szervek – körében összefüggő feladatrendszerek, intézményi sajátosságok azonosíthatók, vagyis e körön belül további osztályozás lehetséges. Ez az osztályozás az ágazatok szerinti tagozódás, amelynek keretében megkülönböztethetjük (1) a honvédelem, (2) a rendészet és (3) a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységi és intézményi köreit. Lényegét tekintve ezen ágazatok szabályozása az, amelyen hatályos jogunk szerint – és feltehetően a jövőben is – az állam védelmi és biztonsági feladatellátása a különféle specialitások mentén elhatárolva nyugszik. Az ágazati szabályozások áttekintésével tehát azonosíthatjuk, hogy a védelmi és biztonsági funkciók szabályozása milyen szellemiségben valósul meg, milyen mérvű rendszerszerűség jellemzi azokat, hova tovább ez a rendszer milyen irányban fejleszthető tovább az ágazati szabályozások által nyújtott jelenlegi alapokon. Fontos azonban kiemelni, hogy jelen áttekintés az ágazatok szabályanyagára, mint alrendszerre tekint, vagyis nem az egyes törvények részletező elemzésére irányul, hanem egy nagybani kép kialakítására. Ennek oka elsődlegesen nem terjedelmi, hanem tematikai jellegű, hiszen megítélésem szerint az ágazatok átfogó jellemzői a védelem és biztonság szabályozásának alapkérdéseivel kapcsolódnak, míg a konkrét szabályanyag részletező vizsgálata már inkább a védelmi és biztonság szabályozás átfogó elemzésének a körébe sorolandó.

Az ágazati szabályozás áttekintését azért célszerű jelen kötet keretei között a *honvédelmi ágazattal* kezdeni, mert a polgári alkotmányosság hazai kibontakozása óta ez az ágazat rendelkezik a legrégebbre nyúló törvényi szintű szabályozási előzményekkel, illetve azért is, mert az 1989-es rendszerváltozás után a nemzetközi környezet és a hazai politikai viszonyok miatt talán ez az ágazat volt az, amely a legjelentősebb hullámvázson esett át mind funkcióként való megítélése és preferáltsága, mind pedig szabályozása tekintetében.

A honvédelem ágazatként való szabályozása 1939 óta a kódex-szerű szabályozásra épülő rendszerben valósul meg Magyarországon, míg azt megelőzően számos szervezeti és különös katonai tárgyú törvény együtteseként³⁰³ alkotott rendszert. Hagyományosan a honvédelem szabályozásával összefüggésben, majd 1939-től annak részeként jelent meg a mai különleges jogrendi szabályozás előzménye, ami miatt az is felvethető, hogy egészen addig, amíg a biztonságról alkotott kép a katonai fenyegetések által dominált volt, lényegében a honvédelem jelentette az összkormányzati védelmi és biztonsági ernyőt, vagyis a rendszerszintet.

A honvédelmi ágazat szabályozása ma is rendelkezik egy súlyponti szerepet betöltő törvénnyel, amely kódexként hatja át a honvédelmi jogszabályokat. Ez a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.). A hatályos Hvt. a rendszerváltozás óta

³⁰³ E körben példaként lásd: a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikket; a véderőről szóló 1889. évi VI. törvénycikket; a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikket; a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikket; a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikket; a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikket; a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikket; a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikket, a népfelkelésről szóló 1886. évi XX. törvénycikket; a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket; a közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikket; a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikket; valamint a légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikket.

harmadikként elfogadott honvédelmi törvény,³⁰⁴ ami összevetve azzal, hogy módosításokkal ugyan, de a rendőrségről szóló törvény, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény is ez eddig egy ízben került elfogadásra, talán tükrözi az előző gondolatokban jelzett hullámzást.

A Hvt-t jól jellemzi a címe, hiszen az egyszerre a honvédelmi ágazat kódexe, a Magyar Honvédség szervezeti törvénye és a különleges jogrendi szabályozás részleteit adó törvény a veszélyhelyzetet ide nem értve.³⁰⁵ Ez a sokrétűség azonban azt is jelenti, hogy bár a Hvt. vitán felül álló módon a honvédelmi ágazat kódexe, ez a jelleg nem kizárólagos. Ebből következően a Hvt. szabályozásában sajátos módon keveredik az ágazati szintű, az ágazaton belüli szervezeti és az ágazatit érintő, de attól külön álló különleges jogrendi szabályozás. Ezt a képet tovább színezi, hogy a Hvt. rendszerébe olyan szabályozási tárgyköröket is el kellett idő közben helyezni, amelyek a különféle változások miatt már részint vagy más törvényben kerültek elhelyezésre vagy nem rendelkeznek önálló törvényi szabályozással, illetve feladatként a honvédelmi ágazattól eltérő irányítási keretbe kerültek.³⁰⁶ Ehhez a sajátossághoz

³⁰⁴ A rendszerváltást követően még hatályban maradt a *honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény*, majd megalkotásra került a *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény*, a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény*, végül pedig a hatályos Hvt., a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény*.

³⁰⁵ A veszélyhelyzet szabályai a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben* kerültek rendezésre.

³⁰⁶ Ennek példáját adhatja a polgári védelem rendszere, vagy akár a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, illetve a párhuzamos szabályozás tekintetében a védelmi bizottságok rendszere is. Megemlíthetők azonban még azok az adatkezelési szabályok is, amelyek korábban kikerültek a Hvt-ből, majd idővel a honvédelemben közreműködő szervek honvédelmi felkészítéssel, országvédelemmel és egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban visszakérültek a törvénybe, miközben a honvédségi adatkezelésre önálló törvényt alkotott a jogalkotó. Lásd a *polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvényt*; a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* II., továbbá III/A.-III/C. fejezeteit; a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII.*

érdemes hozzávenni azt is, hogy a szabályozásban a védelmi igazgatással egy olyan ágazaton túli szabályanyag is megjelenik, amelynek szoros kapcsolódásai vannak a honvédelemhez, de más tekintetben messze túl is mutat azon.

A Hvt. tehát összességében kódex jelleggel bír, de ezen jellegét beárnyékolják olyan szabályanyagok, amelyek a komplex biztonság korában már nehezen megokolhatók, hogy miért a honvédelmi szabályozáson belül helyezkednek el vagy miért a honvédelmi kódexben és nem valamelyik speciális honvédelmi tematikájú törvényben helyezkednek el. A Hvt. mellett ugyanis a honvédelmi ágazati szabályrendszerét számos más jogszabály a Hvt.-vel együtt alkotja. Az ágazaton túlmutató feladatok Hvt.-ben való elhelyezése terén külön kérdés, hogy egyrészt a jogalkotó miért döntött azonos tárgykörök – például a védelmi bizottságok rendszere, a polgári védelem és a különleges jogrendi szabályozás – párhuzamos rendezése mellett, másrészt ezeket miért jelentette meg a Hvt.-ben, ha nem volt olyan célja, hogy a honvédelmi ágazatot – az 1939-es kódex megoldásaihoz hasonlóan – a védelem terén *primus inter pares* szereplővé tegye. Ilyen célja pedig nem lehetett, hiszen az ehhez szükséges felhatalmazásokat mellőzte a szabályozásból.

Ennek a vegyes és bonyolult képnek persze vannak a vonatkozó politikai döntéseken és hullámvázásokon túli okai is. Hazánk csatlakozása a NATO-hoz, az államszervezet folyamatos fejlődése és differenciálódása, nem utolsósorban pedig a jogi szabályozás komplexitásának növekedése és a jogállami követelmények érvényesítése mind-mind olyan tényező, amelyek szükségképpen hatottak a Hvt.-re és a honvédelmi ágazat szabályozására. E hatásokhoz hozzá kell venni a technológiai és a biztonsági környezet változásának hatásait, amelyek új intézményeket – például az előző alcímben áttekintett válságkezelési intézményeket – hívtak életre, új képességek kialakítását és szükségképpen szabályozását tették szükségessé, ami az elmúlt évtized dinamikáját tekintve már önmagában sem tekinthető kis

törvényt; valamint a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvényt.

kihívásnak. Ezzel párhuzamosan látni kell, hogy hasonló hatások más ágazati felelősségben párhuzamosan is érvényesültek, hiszen a Hvt.-vel sok ponton leginkább párhuzamos katasztrófavédelmi szabályozás terén szintén komoly biztonsági változások mentek végbe, illetve amiről a szélesebb nyilvánosság előtt talán kevesebb szó esik, a NATO tagságból a polgári képességek védelmi célú fejlesztése tekintetében a katasztrófavédelem vonalán is számos hatás és követelmény csapódik le.

A honvédelmi ágazat szabályozását tehát egy nagybani áttekintés keretében úgy írhatjuk le, hogy abban jelentős stabilizációs szerepe van a polgári alkotmányosság kialakítása kezdetéig visszanyúló szabályozási hagyományoknak. Azonban azt is látni kell, hogy a szabályozást egyik oldalról a dinamikusan változó környezet, másik oldalról a komplex biztonságból fakadó párhuzamos védelmi és biztonsági fejlesztésekkel való kollízió és a biztonság szavatolásán belül a honvédelem rendszerének szerepváltozása, harmadik oldalról pedig egyes – részben a rendszerváltás óta, részben az előttről is – hagyományosnak tűnő szabályozási tárgykörök ágazaton túlnyúló jellege, illetve több helyen történő szabályozása komoly kihívások elé állítja. Ezeket a különféle módosítások igyekeztek kezelni, összességében azonban az állapítható meg, hogy nem csak az AT9M és a Vbő. folytán,³⁰⁷ hanem önmagában véve is megérett az idő a honvédelmi ágazat szabályozásának felülvizsgálatára, ha úgy tetszik profiltisztításra és ennek részeként az új és komplex kihívások kezeléséhez szükséges kooperációk keretjellegű – tehát nem adott kihívásra, fenyegetésre reagáló, hanem generális megközelítésre törekvő – alapjainak lefektetésére is.

A *rendészeti ágazat* tekintetében a szabályozás látképe meglehetősen tagoltságot mutat. Ezt feltehetően a rendészeti ágazatba

³⁰⁷ A Vbő. átveszi a különleges jogrendi szabályozási feladatát, emellett megszünteti a gazdasági és anyagi szolgáltatások, a polgári védelem, illetve a védelmi bizottságok tekintetében is a párhuzamos szabályozást. Emellett azonban számos olyan újítást hoz, ami önmagában is hatni fog az ágazati szabályozásokra. Fontos azonban, hogy a honvédelmi szabályozás megújítása e nélkül is időszerű lenne, de lehetőleg olyan megoldással, amely nem a hatályos szöveget fogalmazza újra, hanem a bevált rendelkezések megtartása mellett korszerűbb működést biztosít és reagál a normál jogrendi kooperációk rugalmasításának igényére is.

tartozó funkciók sokaságára vezethető vissza, amit kiválóan tükröz a szervezeti sokrétűség mögött meghúzódó rendészeti igazgatási komplexitás is.³⁰⁸ Ez önmagában kérdésessé teheti persze az egységes rendészeti ágazat létét, vagy szervezhetőségét, amivel szemben azonban látni kell, hogy a kormánynak hagyományosan van rendészetért felelős tagja, sőt korábban – az igazságügyi tárcával egységben – a rendészet mint minisztériumi elnevezés és egyben portfólió is megjelent már Magyarországon. A rendészeti ágazat kérdése tehát számos kérdéssel és vitával terhelt, de egyfajta alrendszerként, komplexitásként úgy vélem, mégis vizsgálandó, amit persze tovább nehezít szabályozási értelemben az a történelmi helyzet is, hogy a rendészeti ágazat zászlóshajójaként felfogható rendőrség elsőként 1994-ben nyert törvényi szintű szabályozást, azt megelőzően rendeleti szinten volt meghatározott, illetve szervezeti önállósodása is eltért a honvédelem évezredesnek mondható elkülönült strukturáltságától, hiszen a polgári államiság fejlődése körében is szervezetről-szervezetre, fokozatosan önállósodott és erősödött meg. A mai értelemben vett országos hatáskörű és különálló, állami irányítású rendőrség a 20. századi államfejlődés eredménye, amire szintén árnyékot vetett mind a jogállami szabályozás fejlődése, mind a funkciók gyakorlása terén az államszocialista időszak. E területen pedig ma is számos kérdés merül fel, melyek közül nem elhanyagolható az a nem csak térségünkben jellemző fejlődési irány, amire Kerecsi Klára okkal hívja fel a figyelmet a rendőrség militarizálódása kapcsán írt munkájában.³⁰⁹

Az előzőekben sorolt kérdések, bizonytalanító tényezők mérlegelése mellett is megállapítható, hogy ágazati értelemben vett

³⁰⁸ E tekintetben lásd: HOFFMAN István: *X.2. A rendészet általános fogalmi kérdései; X. 3. A rendvédelmi szervek; X. 4. Helyi "közrendvédelmi" szervek.* In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019., 218-229. o.; PATYI András: *A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései: Közbiztonság – közrend – veszélyelhárítás.* In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásainak elmélete és működése.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020, 179-200. o.

³⁰⁹ KERECSI Klára: *A rendőrség militarizálódása: áldás vagy átok?* In: *Magyar Rendészet* 2020/3. szám, 147-162. o.

egységes rendészeti kódex a mai magyar jogrendszerben nincs, mivel a rendészeti ágazatot több eltérő funkcióra és intézményre fókuszáló törvény határozza meg. Ezzel a rendészeti ágazat szabályozásának fő jellemzőjét sikerült is megragadni, jelesül azt, hogy abban nem az ágazati jellegű szisztematikus szabályozásról, hanem egy jól differenciált, de szervezet-fókuszú szabályozásról beszélhetünk, amelyen belül azonban például az igazgatási sokrétság már vegyesen jelenik meg. E tekintetben arra is rá kell világítani, hogy a rendészeti ágazat tekintetében még a szervezeti jellegű gyűjtőfogalom körében sem lehet azt mondani, hogy vita és problémamentes lenne akár a szemléleti, akár a szabályozási horizont. Ezt szakmai-elméleti oldalról a rendvédelem-rendészet³¹⁰ és ennek részeként a rendvédelmi szerv – rendészeti szerv vita jól tükrözi, míg szabályozási értelemben leginkább a rendvédelmi szervek fogalmának problematikája. Hatályos jogunkban ugyanis a központi államigazgatási szervekről szóló törvény rendvédelmi szervként tételezi a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.³¹¹ Ez egyik oldalról azért kritikus megoldás, mert fogalmi körébe vonja a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat, amelyek azonban az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdéséből és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezéseiből

³¹⁰ A téma kapcsán lásd: FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.; KORINEK László: *Út a statisztikától a rendészet elméletéig*. In: Jura 2008/1. szám, 69-94. o.; KORINEK László: *Rendszerváltozás a belügyben*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2014., 33-54. o.; KORINEK László: *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014.; CHRISTIÁN László: *Rendőrség és rendészet*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016., 681-707. o.; HAUTZINGER Zoltán: *Rendészettudomány és rendőri kutatás*. In: *Belügyi Szemle* 2011/1. szám, 22-35. o.; CHRISTIÁN László: *A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása*. In: *Iustum Aequum Salutare* 2010/1. szám, 175-192. o.; BALLA Zoltán: *Ockham borotvája és a rendészet*. In: *Magyar Rendészet* 2020/3. szám, 15-26. o.

³¹¹ Lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi LXIII. törvény 1. § (5) bekezdését.

következően alkotmányosan önálló intézménytípológiai körbe tartoznak. Ugyanezen probléma másik oldalát mutatja, hogy ez a rendvédelmi szerv megfogalmazás nincs teljes összhangban az érintett szervezetekre vonatkozó törvényi szabályokkal sem, hiszen a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem tekinti rendvédelmi szervnek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.³¹² Ezen felül azonban feltehető az a kérdés is, hogy miközben a vonatkozó törvény szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó szerv³¹³, aközben a központi államigazgatási szervekről szóló törvény rendvédelmi szerv fogalmában a NAV miért nem jelenik meg.³¹⁴

A rendészeti ágazat fogalmi problematikája mellett azonban az ágazatiság szempontjából kiemelhető, hogy az ágazati körbe vita nélkül beleérthető szervek és funkciók tekintetében egységesnek mutatkozik az a rendező elv, hogy rendeltetésük magja a közrend és közbiztonság fenntartásán, illetve a büntető igazságszolgáltatásban történő hatékony közreműködésen keresztül ragadható meg.³¹⁵ Ehhez párosul egy olyan tendencia, amely az alkalmazható eszközök és foganatosítható intézkedések, az adatkezelés, illetve a sajátos szolgálati kötelek tekintetében is jelentős hasonlóságokat, illetve párhuzamos fejlődést mutat. Az elkülönült szabályozást tehát inkább a feladatrendszeri, irányítási, szervezeti különbségek indokolják, mintsem a funkcionális szabályokban rejlő áthidalhatatlan különbségek. Kiemelhető azonban hasonlóságként a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó markánsan sajátos feladatok

³¹² Lásd a *nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény* 2. § (1) bekezdését.

³¹³ Lásd a *Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény* 1. § (1) bekezdését.

³¹⁴ Persze ennek vannak praktikus vonatkozásai is, hiszen így a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állományának a rendvédelmi szervek hivatásos állományának jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozása nem eredményez ütközést, míg a NAV állományára nézve eltérő jogállási megoldások alkalmazhatók, azonban az ilyen fajta előnyök remélhetőleg nem bírnak meghatározó jelentőséggel a közjogi szervezet-típológia és –rendszer kialakítása során.

³¹⁵ E körből meglátásom szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok mind működésük, mind feladataik, mind eszközszerük tekintetében inkább kilógnak, mint beleilleszkednek.

rendszere is, illetve a legtöbb rendvédelmi szervnél a feladatrendszer közigazgatási beágyazottsága, amelyek ha nem is minden szervezetre egyformán igazak³¹⁶, mégis a másik két ágazat szervezeteitől és funkcióitól jelentősen elkülönítik a rendészeti ágazat szerveit és funkcióit.

Az ágazat szerveinek és funkcióinak rendeltetésbeli kohéziója, illetve a használt eszközök és foganatosítható intézkedések hasonlóságai tehát meglátásom szerint nem zárnák ki a lehetőségét annak, hogy idővel létrejöjjön egy rendészeti ágazati kódex és vele egy egységesebb rendészeti szabályozás és ágazati jelleg, amelyet a speciális rendészeti szakterületek törvényi szabályozásai, illetve a különféle rendészeti szervezetek törvényi szintű szabályozásai keretezhetnének. Ez az opció a rendvédelem-rendészet problémakör megoldására és a szervezeti kör differenciálódásának különféle kérdéseire is megoldási lehetőséget kínálna a jogalkotás terén, ideértve például a négyféle rendőrség³¹⁷ kérdéskörét is. Ehhez persze a rendészeti körbe materiálisan nem tartozó szervezeteket – különösen a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat – indokolt lehet leválasztani a rendészet értelmezési tartományáról, ami azonban irányítási kérdés is épp úgy, ahogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal sajátos jogállása is feltételezhetően összefügg azzal, hogy bár jellegében rendészeti-igazgatási természetű, irányítása hagyományosan nem a rendészetért felelős miniszterhez tartozik. Az ágazati jellegű kezelésnél tehát a funkcionális és szervezeti kérdések mellett kormányzati irányítási kérdések is tisztázást igényelnek.

Jelenleg azonban ez az opció még nem látszik napirenden lévőnek. A rendészeti ágazat szabályozását tehát a közös rendeltetési elvek mentén alakuló, de szervezeti-fókuszú szabályozási sokféleség jellemzi, amivel kapcsolatban szintén meg kell jegyezni, hogy a

³¹⁶ A büntető igazságszolgáltatási kötődés a katasztrófavédelemnél, a közigazgatási beágyazottság pedig a büntetés-végrehajtási szervezetnél nem vagy kevésbé helytálló.

³¹⁷ Értem ez alatt, hogy az eredetileg egy szervtípust a rendőrséget egységként szabályozó *rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* jelenleg már négyféle rendőrséget különböztet meg, ami az érintett szervek sajátosságaira figyelemmel is lehet, hogy tisztább helyzetet eredményezne egy egységes rendészeti kódexre épülő önálló szervezeti szabályozással.

biztonsági és technológiai környezet változásai miatt szintén dinamikusan fejlődő, alakuló, differenciálódó kihívások előtt áll. Az ágazati egységesség szabályozási kialakításának gondolata pedig olyan új kérdéseket is megnyithat, mint az amerikai mintájú belbiztonsági szabályozási egység³¹⁸ felé való elmozdulás, mint funkcionális keretadás kérdése.

A nemzetbiztonsági ágazat szabályozási jellegében talán az elegye a honvédelmi és a rendészeti szabályozásnak. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény már címében – és ennek megfelelően jellegében is – azt a szemléletet követi, hogy egy adott ágazati tevékenységhez tartozó szervezeti kört kíván szabályozni, vagyis döntően szervezeti jellegű törvény. Ennek ellenére azonban az egyes szervezetek feladatrendszeri és egyéb sajátosságainak meghatározásán túl ágazati jelleget ölt a szabályozás, hiszen a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséhez kapcsolódó, ágazati sajátosságként megjelenő közös szabályokat is meghatározza, valamint azokat az ágazati tevékenységi szabályokat, amelyek több nemzetbiztonsági szolgálathoz is hozzárendelhetők, ha úgy tetszik a nemzetbiztonsági szféra jellegadóiként.

A törvény tehát kódex jelleggel az elnevezéshez igazodóan egységes szabályozási keretet ad az Alaptörvény 46. cikke szerinti, alkotmányosan is különálló kategóriát képező és sajátos rendeltetéssel bíró nemzetbiztonsági szolgálatoknak, de ezen túlmenően egységesen szabályozza különösen

- a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását és vezetését,
- a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését,
- a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelését és a szolgálatok közötti, illetve azokkal való együttműködés kereteit,
- az alkalmazható intézkedéseket, kényszerítő eszközöket és a titkos információgyűjtés szabályait;
- a szolgálatok feladatrendszere szempontjából is fontos, de az államszervezet egészének nemzetbiztonsági kapcsolódásai és titokvédelme miatt is fontos nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályait.

³¹⁸ A téma kapcsán lásd az Amerikai Egyesült Államok 2002-es *Homeland Security Act*-jét.

A specialitások tekintetében fontos felhívni a figyelmet a katonai és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok megkülönböztetésére. Ez a tipológia ugyanis egyik oldalról történelmi és feladatrendszeri eltéréseket tükröz. Másik oldalról azonban jogállami garanciális jelentőséggel is bír, hiszen a katonai és polgári nemzetbiztonsági funkciók – és információk – teljes fűzőjét kizárja, ami a totális elhárítás – és hírszerzés – tilalmát erősíti meg. Ami a történelmi és feladatrendszeri sajátosságokat illeti, azzal kapcsolatban ki kell emelni, hogy bár a hírszerzés-elhárítás funkciói egyidősek a kémkedéssel és így a közkeletű megfogalmazás szerint a szervezett emberi társadalmakkal, de ezek szervezeti önállósodása Magyarországon szintén 20. századi eredmény. E fordulat során a katonai és a polgári titkosszolgálatok szervezeti előképei kiváltak a rendőrségből és a haderőből. Ez a kiválás azonban nem azonosítható azzal, hogy a kiváló szervezetek feladatai egyúttal teljesen el is váltak volna az „anyaszervezetek” feladataitól. A kiválás oka a szervezeti, működési, eljárás- és eszközrendszerbeli, személyi és felkészítési sajátosságokból, illetve az eltérő titokvédelmi szemléletből következtek. A feladatrendszerek azonban továbbra is szoros összefüggésben maradtak, ami minden olyan államban jellemző a mai napig, ahol a titkosszolgálati rendszeren belül meghatározó a hírszerzés-elhárítás funkcionális tagoltsága mellett a katonai-polgári tagoltság is. Ennek az is az oka, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos eszközeikkel és eljárásaikkal védelmi – tehát a fenyegetésekre reagáló – feladatokat látnak el a történelmileg „anyaágazatként” is felfogható honvédelem, illetve rendészet feladatköreivel összhangban, másik oldalról azonban ezekkel összefüggésben és ezeknél szélesebb körben ellátnak megelőző, felderítő, információszerző és érdekérvényesítő tevékenységeket is, amelyeket már inkább az elkülönült ágazati jelleg specialitásai határoznak meg, mint az „anyaágazatok” jellemzői. A nemzetbiztonsági ágazat sajátos kötődésben áll tehát a rendészeti és a honvédelmi ágazattal, de ez nem gyengíti, hanem inkább erősíti ágazati önállóságát azzal, hogy a szolgálatok szinergiában működnek az „anyaágazatokkal”, de azoktól jelentősen eltérő működési rendre és speciális feladatok ellátásra is alkalmasak, illetve hivatottak.

Az ágazati önállóságot a szabályozás talán a személyi állományra vonatkozó sajátos szabályok tekintetében tükrözi a legkevésbé, mivel a szolgálatok személyi állományának döntő többsége hagyományosan a honvédelmi vagy a rendészeti ágazat jogállási törvényei által meghatározottak. Az ágazati jelleg kapcsán tehát kiemelendő, hogy önálló nemzetbiztonsági jogállási szabályozás lényegében nincs, inkább úgy értelmezhetők a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény jogállási rendelkezései, hogy azok az adott szolgálat személyi állományára irányadó más jogállási szabályokon felül, speciális követelményként érvényesülnek.

Az elmúlt évtized szervezeti, kormányzati irányítási és koordinációs változásai és a nemzetközi minták alapján úgy vélem, a nemzetbiztonsági ágazat szabályozása kapcsán ki kell emelni, hogy az a szervezeti és irányítási karakterében inkább őrzi az 1995-ös megalkotáskori szellemiséget, míg a szolgálatok eszközei és feladatrendszerei tekintetében törekszik lekövetni a környezet változásait. E tekintetben persze prognosztizálható, hogy a hibrid fenyegetések kora, amely felértékeli a nemzetbiztonsági szolgálatok feladat- és eszközrendszerét minden államban, akár jelentős mérvű változásokat is szükségessé tehet a jövőben. Ezt már az elmúlt időszak változásai és előrejelzései is előre vetítették.³¹⁹ Arra azonban mindenképp fel lehet hívni a figyelmet, hogy szervezeti-irányítási keretek szellemisége egyik oldalról még nem adott intézményesült formát törvényi szinten a szolgálatok közti koordinációnak, amire például az amerikai modellben van példa. Ennek lehetőségét a magyar szabályozás alacsonyabb szinten és egy jóval heterogénebb közegben, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport keretei között teszi lehetővé, ami az NBK nemzetbiztonsági szakmai támogatása szempontjából elvi síkon hasznos lehet, de nem azonosítható a kifejezetten titkosszolgálati jellegű szakmai egyeztetési jelleg intézményesítésével. Másik oldalról rá kell

³¹⁹ Lásd HÓDOS László i.m. (2021), KENEDLI Tamás i.m. (2020), DIHEN Mihály i.m. (2020), SZABÓ Károly i.m. (2020), DOBÁK Imre: *Társadalom - technológiai környezet – nemzetbiztonság*. In: RUZSONYI Péter (szerk.) i.m. (2020), 959-971. o.; DOBÁK Imre: *Nemzetbiztonság a 21. század elején - szemben a kihívásokkal*. In: RUZSONYI Péter (szerk.) i.m. (2020), 926-1072. o.

mutatni arra is, hogy a kormány által irányított nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének koordinációjában az elmúlt évtizedben egyszerre erősödött a „fusion center”-szerű megközelítés a TIBEK létrehozásával és a koordinációért felelős tisztség kialakítása a nemzeti információs államtitkár feladatkörének létrehozásával³²⁰ a kormányzati központon belül. Ezek a változások pedig akár azt is előre vetíthetik, hogy magyar modell fejlesztésében a hasonló nyugati minták adaptálására is van igény, ami idővel feltehetően az ágazat törvényi szintű szabályozását is érintheti.

Az itt adott áttekintés kapcsán fontos leszögezni, hogy mindegyik vizsgált ágazat tekintetében a citált törvényi szabályokon túl számos további törvényi rendelkezés határozza meg a működés kereteit. Az ágazati jelleg azonban meglátásom szerint az előzőekben vizsgáltakból rajzolódik ki, amelyekhez természetesen nagy számban párosulnak rendeletalkotási felhatalmazások, melyek alapján a további részletszabályozást a jogalkotás logikája szerint rendeletben, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és belső szabályozókban bontják ki az egyes ágazati miniszterek, illetve szervezeti vezetők. Ezek részletező elemzése azonban, nem az alapkérdések körében, hanem az egyes ágazatok részletes elemzésére irányuló későbbi kutatásokban teljesítendő.

Összességében úgy vélem az mindenképp megállapítható, hogy mindhárom vizsgált körben azonosíthatók erős ágazati jellemzők és sajátosságok, ezeknek a törvényi szabályozásban való tükröződése azonban három eltérő mintázatot mutat. Ezek között nem indokolt jelen keretek között relációt, értékelési sorrendet felállítani, hiszen bár vannak közös jellemzői az érintett területeknek, sajátosságaik is nagy számban vannak, ami kérdéssé tenne bármilyen rangsoroló értékelést. Mindazonáltal úgy vélem, hogy a jól azonosítható, kódex-jellegű szabályozás az ágazati

³²⁰ Lásd a *Kormány tagjainak feleladat- és hatásköréről* szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 5. §-át, valamint Hódos László i.m. (2018) és Urbán Attila i.m. (2020).

jellegek erősítése tekintetében azért is mérlegelhető lehet, mert ezzel az ország védelmi és biztonsági szabály- és intézményrendszere egy konzisztens szabályozási szemlélet szerinti funkcionális alapra épülne.

Amellett ugyanis, hogy fontos a rendszerszint és válságkezelési keretrendszer fejlesztése és megerősítése a magyar szabályozásban a 21. századi környezethez való hatékony alkalmazkodás érdekében, azt mindenképp látni kell, hogy funkcionális értelemben a védelmi és biztonsági rendszer kritikus pontját az ágazatok adják. Ezek eltérő súlyozású fejlesztése vagy esetlegesen a rendszerszinthez és a válságkezelési megoldásokhoz mérten nem helyes súlyozása a védelmi és biztonsági rendszer működését alapjaiban rengetheti meg, ezáltal pedig a biztonság eróziójához vezethet.

Nem véletlen, hogy az ágazati szabályozások voltak azok, amelyek kódex-elvű szabályozás kérdésén túl a sajátos funkcióik és azok fejlődő szabályozása – ez által elláthatósága – tekintetében a leginkább konzisztens és környezethez alkalmazkodó képet mutatták. Ezek további fejlesztése kulcsfontosságú, hiszen hatékony válságkezelési rendszer ezek nélkül nem képzelhető el, erre építve pedig a hatékonyságot növelő, összekapcsoló vagy interface szerepet ellátó összkormányzati-rendszerszintű megoldási szisztéma sem.

Az AT9M és a Vbő. az itt ismertetett hatályos megoldásokhoz képest egyértelmű, hogy változásokat fog indukálni a hatálybalépésig, ami az itt leírt körben jelentős változásokat, akár új kódexek megalkotását is indukálhatja. Fontos azonban arra is rámutatni, hogy jelenleg a hatályos szabály- és intézményrendszerünk az előzőek szerint is leírható – egy álláspontként –, amivel egészen az új szisztéma hatálybalépéséig számolni kell. Minden ezt követő fejlesztési törekvésnek fontos ugyanis, hogy építkezzen a hatályos kép értékelésére és az előző fejezetekben azok háttérkérdései tekintetében azonosítható trendekre, jelenségekre.

ZÁRSZÓ

„Akármilyen névleges központi hatalom létezik is, a gyakorlatban az nem más, mint a dinamikus gazdasági, társadalmi és politikai kapcsolatok alkalmazkodó hálózata. Nem meglepő tehát, hogy a civilizációk, legyenek akármilyen formájúak vagy nagyságúak, a természeti világ összetett rendszereinek számos jegyét viselik magukon, köztük azt a tendenciát, hogy hirtelen elmozdulhatnak a stabilitásból az instabilitás felé.”³²¹

Niall Ferguson

A záró gondolatokhoz nem véletlen a Fergusontól választott mottó, melyet a civilizációk kapcsán rögzített, vagyis nagy történeti távlatok intézményi és hatalmi rendszerei tekintetében, több különféle civilizáció, hatalom, birodalom felemelkedésének, tündöklésének majd hanyatlásának tapasztalatai nyomán. Meglátásom szerint egyértelműen ragadja meg azt a fő történelmi üzenetet, amely a védelem és biztonság témakörét alapjaiban meghatározza, ha úgy tetszik létokként átjárja. Jelesül, hogy minden jól működő szisztéma, minden aranykor idővel destabilizációba, rossz esetben kollapszusba tud fordulni. Ez pedig nem csak birodalmakra igaz. Ezt a sorsot, ha jól átgondoljuk, sem az ideológiák, sem a vallásra épített hatalmi modellek, sem a szövetségek nem tudták a történelem során mindez idáig elkerülni. A törvényszerűséget ugyanis belső okok és ki nem számítható külső körülmények, vagyis a minket körülvevő, de bennünket is részként felölelő világ komplexitása táplálja. Ebben pedig ez eddig a történelem azt mutatja, hogy az emberi és a nem emberi tényezők sem számíthatók ki teljes mértékben, még a legkifinomultabb és legkorszerűbb technológiák vagy a legnagyobb kontroll mellett sem.

Ennek azonban nem a nihilizmus, az „úgyis mindegy” elengedése felé kell moztatnia minket, hanem annak felismerése felé, hogy még a legstabilabbnak, a legbékésebbnek, a legkiszámíthatóbbnak tűnő időszakokban is számolni kell a

³²¹ Niall FERGUSON: *Civilizáció. A Nyugat és a többiek*. Budapest, Scolar Kiadó, 2011., 362. o.

destabilizációval, biztonságunk megváltozásával, eróziójával és ebből következően készülnünk kell arra, hogy ezeket a folyamatokat a lehetséges módok közül a legfelkészültebben és leghatékonyabban tudjuk kezelni. Jelen kötet pontosan ebben a szellemben kívánta megragadni a védelem és biztonság kérdését a hazai államtudományi, jogtudományi, kormányzástani és tágabb társadalmi, szemléleti vonatkozások kapcsán. Meggyőződésem ugyanis, hogy a biztonság egyszerre össztársadalmi érték és össztársadalmi feladat is, mely életünk, társadalmaink, vívmányaink és innovációink sokrétűsége és dinamizmusa miatt csak egy jól átgondolt, rendszerszerűsége épülő megközelítéssel és megoldásrendszerrel kezelhető. Ebben az intézmények, a képességek, az eszközök, a szabályok mind-mind fontos és meg nem kerülhető elemek vagy építőkövek, de az építményt végső soron csak egy a komplexitáshoz igazodó védelmi és biztonsági szemléletmód tudja habarcsként összetartani, szintetizálva az állami, a társadalmi és a lehető legszélesebb körű egyéni érdekeket és megközelítéseket. Ehhez pedig a jogalkotás és az államszervezés, -fejlesztés feladatai mellett úgy vélem elsőként tisztázni kell, hányadán is állunk ezzel a szemléletmóddal, milyen törekvések és kulturális sajátosságok vesznek minket körül a világban, hogyan képezzük le a saját állam- és jogrendszerünkről való gondolkodásban a védelem és biztonság kérdését, végül pedig mit tükröz a jogrendszerünk egy átfogó szabályozási és igazgatási reform küszöbén állva.

Az első fejezet e szellemiségben járta körül a biztonság, a biztonsági érdek és a védelem fogalmait, nyitott kérdéseit és egymáshoz való relációját. E háromszögben ugyanis jól kitapintható, hogy egyik oldalról a biztonság és védelem mátrixából következő feladatok részint függetlenek az adott történeti szituációtól, pontosabban elhanyagolásuk egy stabilitási érzés, egy békevágy vagy –illúzió, egy aranykor miatt később sokszorosan torolja meg magát, hiszen a változással járó szükség pillanatában előbb nem az új helyzethez való alkalmazkodást és hatékony reagálást vonja maga után, hanem azt hátráltatva az elvesztett képességek visszanyerését. Ennek fontos üzenete van a jelenünkre nézve is. A védelem és biztonság erodálása ugyanis mindig szemléleti kérdés. Társadalmi és politikai kultúránk hozadéka. Ahhoz tehát, hogy a biztonság és védelem terén hosszabb távra – a jelen változásain túlmutató

stratégiai perspektívára – nézve tudjunk eredményeket elérni és ezzel saját érdekeink érvényesüléséért tenni, fejlődésünk, gyarapodásunk számára biztosabb alapokat teremteni, a szemléletmódot is meg kell újítani. Üdvözlendő a védelmi képességek fejlesztése, az intézmények alakítása és megújítása, a szabályozás korszerűsítése és vele a jogállami védelem hatékonyabbá tétele, de hosszú távon ez önmagában nem elég. Egy stabil védelmi és biztonsági gondolkodásmód, ha úgy tetszik kultúra kialakítását is célul kell tűznünk magunk elé. Olyan kultúráét, amely közös alapokon tudja a biztonság fontosságának üzenetét a kor dinamikus változásai közepette is közvetíteni a politika, a társadalom, az államszervezet és a szakmai- tudományos közegek felé. Ez jelentős kihívás a társadalmi tudat, a politika működési sajátosságai és a szakmai- tudományos hivatásrendek háromszögében, de ennek előmozdítása aztán hatványozott hatékonyságot hozhat a képességek, a működés, a struktúrák és a szabályozás terén, hiszen szak- és jogpolitikákat, stratégiákat, működési és képzési szisztémákat tud új és korszerű tartalommal feltölteni. Ehhez persze valóban új tartalom kell és nem a régi gondolatok és viselkedésminták újracsomagolása.

Erre építkezve a második fejezet arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy a biztonság és védelem kapcsán megvalósítandó önreflexió és megújulás nem vonatkoztatható el a körülöttünk lévő világ sokrétűségétől, illetve a technológia fejlődése ellenére a fizikai valóság történelmi léptékű formáló erőitől sem. Akkor tehát, amikor a védelem és biztonság témaköreiről gondolkodunk, amikor ezek megújítására törekszünk, igenis fel kell dolgoznunk a körülöttünk lévő világ sajátosságait, jelenségeit és hatásait. Ebbe a földrajzi kötöttségek és azok történelmi determináló hatásai épp úgy beleértendők, mint a különféle állami, államközi, nem állami törekvések, sajátosságok, illetve az azok mögött álló kulturális vonások. Kulcsfontosságú üzenet a nemzetközi tér vonatkozásában, hogy a 21. században csak úgy tudunk korszerű védelmi és biztonsági szemléletmódot majd rendszert kialakítani, ha elfogadjuk és megértjük, hogy kultúrák sokaságának együtthatásával formálódik az a hatalmi tér, amelyben létezünk. Jelen kötet írásakor zajlott le az afganisztáni kivonulás, melynek egyértelmű – negatív – tapasztalata, hogy a saját kultúránkba, gondolkodásmódunkba

szoruló szemléletmód stratégiai távon komoly kudarcokat rejthet magában. A globalizáció legfőbb hozadéka, hogy a világ különféle pontjai és kultúrái lényegében valós időben hatnak egymásra és függnék egymástól különösen a gazdasági rendszer miatt. Ez egyfajta törvényszerűsége korunknak, amivel tudni kell élni. El kell fogadni, hogy vannak olyan kulturális különbségek, amelyeket nem kell beépíteni saját kultúránkba, de amelyekhez alkalmazkodnunk kell a hatékony reagálás érdekében épp úgy, ahogy a többi szereplőtől elvárjuk, hogy ők alkalmazkodjanak a mi szabályainkhoz. Ezeket a különbségeket és hatásokat azonban csak akkor érthetjük meg, ha körülöttünk lévő világot kellő alázattal, két realista lábbal a talajon, a különféle szereplők sajátosságainak a megismerésére törekedve közelítjük meg, nem pedig saját kultúránk, gondolkodásmódunk másokra vetítésével.

E két témakörre, gondolatkörre építve első megközelítésben talán éles váltást hozott a harmadik fejezet, amely a védelem és biztonság kérdését a hazai államról és jogról való gondolkodás tekintetében az áttekintések, illetve az elmélet és gyakorlat relációja kapcsán közelítette meg. Pontosabb talán úgy fogalmazni, hogy a harmadik fejezet első ránézésre jobban épül az elsőre, mint a másodikra. Ha jobban megnézzük azonban azt a körülményt, hogy a második fejezet az elsőre építkezve arra is rámutat, hogy a transzatlanti térségen belül és azon kívül miként formálódnak, alakulnak a védelem és biztonság kérdései, akkor azt hiszem egyértelműbbé válik, hogy a hazai gondolkodásról adott áttekintést sosem valami nemzeti mulasztáslistaként, hanem egy nemzetközi trend hazai lecsapódásaként is közelítettem meg. Abban a kérdésben, hogy a védelem és biztonság témakörei, sajátosságai miként jelennek meg az államról, jogról, társadalomról, kormányzásról való hazai áttekintésekben, mindvégig egy helyzetképet kívántam mutatni, amelyre aztán építeni lehet. Ez az áttekintés nem csak, sőt nem első sorban arra kívánt fókuszálni, hogy hol jelenik meg vagy hol nem jelenik meg a védelem és biztonság kérdése. A cél annak kimutatása volt, hogy fokozatosan hogyan nyert újra figyelmet ez a témakör és a szűkebbtől a bővebb kifejtések felé haladva, miként mutatkozott a védelmi és biztonsági szektorokon kívüli szereplők számára is feldolgozandónak és elfogadhatónak mindez. Ez a fajta számadás ugyanis meglátásom szerint alapot tud adni a

szemléletmód tovább fejlesztésének, megújításának. Ezt persze ki kellett egészíteni annak bemutatásával, hogy jelen sorok szerzője nem vátesz, csupán egy talán sajátos szemléletmódú megközelítője annak a szükségszerű változásnak, amit civil és fegyveres területi gondolkodók is megfogalmaztak már a maguk területei tekintetében az elmúlt években és amelynek sarokponti kérdése a napi feladatellátásra fókuszált praxis mellett az elméleti, tudományos megközelítés megerősítése is. Az e tekintetben tapasztalható egyensúlyvesztés ugyanis szemléletünk állapotát és megújulási, innovációs képességeink színvonalát is determinálja, mondjuk ki: hosszú távon akadályozza és fékezi a korszerűséget és hatékonyságot.

Mindezek talaján a kötet utolsó fejezete már a látlelet megadásához minden oldalról rendelkezett a szükséges alapokkal. A korszakunkat jellemző változások nagybani hatásai, a nemzetközi környezet és a hazai szemléleti sajátosságok és deficitiek azonosítása ugyanis visszatükröződik szabályozásunk állapotában. Ez a szabályozás a napi működés, vagyis a védelem és biztonság szavatolásának szilárd alapja, másrésről viszont a tovább építkezés, a megújítás kiindulópontja is. E tekintetben a történelmi kötöttségek, a posztszovjet tapasztalat és a kibontakozó jogállami demokratikus politikai kultúra hatásai, az európai hatalomfelfogás és békeillúzió mind-mind fajsúlyos tényezők. Ezek gondolataink háttérében tartása mellett is fontos azonban, hogy a szabályainkat a komplexitás fokmérőjével közelítve tekintsük át. Nem véletlen a Barabási Albert Lászlótól választott idézet a negyedik fejezet elején. Be kell látnunk, hogy a védelem és biztonság terén a komplexitás megértése és az ahhoz való alkalmazkodás még mind állami, mind társadalmi tekintetben előttünk álló feladat. Eddig ugyanis az egyszerűsítés, az elválasztás útját jártuk, abban a reményben, hogy az egyszerűsített, elválasztott részek jobb megértése és elkülönült fejlesztése együtt nézve a komplexitás kapcsán is fejlődést eredményez. A komplexitásnak azonban megvannak a maga sajátosságai, mivel az nem a részek egyszerű összessége. Érték tehát mindaz, amit eddig elértünk, ahol a védelmi és biztonsági szabályozásunk a maga szervezetfókuszú és funkcionálisan tagolt megközelítésében tart, de el kell fogadnunk, hogy a komplexitás kezeléséhez rendszerszintű válaszok kellenek. Ez pedig egyik oldalról a funkciócsoportok,

védelmi ágazatok saját rendszerszerúségeinek fejlesztését is feladattá teszi, másik oldalról pedig a biztonság mátrixát egységben megközelítő rendszerszint kialakítását, megerősítését is elének tűzi.

A kötet üzenete ebből kirajzolódva remélem az olvasó számára is az, hogy az AT9M és a Vbő. megalkotása szellemiségében korszakhatár lehet Magyarország védelmi és biztonsági szabályozását illetően. Egy olyan új fejlődési stáció lehetősége nyílt meg előttünk, amely egyszerre teszi lehetővé

- korábbi nemzeti hagyományaink felelevenítését a védelmi képességek összehangolt alkalmazása terén,
- a nemzetközi minták transzformálását a komplex biztonsághoz igazodó és vele az átfogó megközelítésre épülő megoldások körében, valamint
- a dinamikusan változó biztonsági környezet összetett kihívásaihoz jobban alkalmazkodó védelmi és biztonsági rendszer kialakítását, amelyben az állam erre szakosított szervei, a többi állami szerv és társadalom együttműködéseinek hatékonysága is fokozható.

A két említett jogforrás elfogadása azonban meglátásom szerint „csupán” egy reform nyitánya, vagyis a reform teljeseledéséhez még számos szabályozási, szervezési, kiképzési és felkészítési feladatot kell ellátni, illetve az érintett szabályozóknak hatályba is kell lépnie.

Ahhoz, hogy a küszöbön álló reform valódi korszakváltást hozzon, vagyis az egyszerűsítés és elválasztás gondolkodásmódjától a komplexitás kezelése, vagy ha úgy tetszik: a hálózatok tudományának a védelem és biztonság állami szférán és társadalmon átívelő rendszerében való meghonosítása felé lépünk el, a képességeinket, működési mintázatainkat és végső soron a gondolkodásmódunkat kell megújítani. Ennek a reformnak tehát elsődlegesen arra kell képesnek lennie, hogy ne „csak” a szabályozási és igazgatási kereteket alakítsa át, hanem a védelem és biztonság-szavatolás kapcsán kialakult szemléletmódunkat is átformálja, 21. századivá tegye méghozzá az államon belüli jobb együttműködések és rendszerszerűség, illetve az állam és a társadalom mély kooperációja révén.

Ehhez pedig úgy gondolom, elkerülhetetlen, hogy elsőként áttekintsük azokat az alapvető kérdéseket, amelyek Magyarország védelmi és biztonsági rendszerének elmúlt három évtizedes alakulásában meghatározó jelentőségűek voltak és amelyek tekintetében meg kell találni az arany középutat a szabályozásra és államszervezésre fókuszáló diszciplínák, a védelemi és biztonsági szakterületek, továbbá a társadalom és a politikai döntéshozók között. Ez úgy vélem akkor lehetséges, ha az érintett szférák közti területeken gondolkodva próbáljuk meg tisztázni, hogy honnan indultunk, hol állunk és hová tartunk. Ugyanilyen fontos azt belátni, hogy a védelem és biztonság kérdését valamiképp fölé kell emelni a napi politikai csatározásoknak, ha úgy tetszik az a közpolitika viszonylatában depolitizálni kell. Minőségi szak- és jogpolitikai diskurzusra van szükség, a védelem és biztonság szélesebb társadalompolitikai összefüggésekbe helyezésére, de annak mellőzésével, hogy a védelem és biztonság is egy terep legyen a napi politikai csatározás számára. Enélkül ugyanis nehezen képzelhető el a konstruktív kritikai elemzés és a különféle nézőpontok szinergiáira építő fejlesztésének lehetősége, de még inkább egy stabil és a politikai hatások által nem korlátozott hazai szakértői diskurzus, gondolkodás és képességnövekedés kialakítása.

Ezen állapot előmozdítása és a jelen kötetbe foglalt alapkérdések körüljárása és ezek kapcsán a szakmai és tudományos viták lefolytatása nélkül ugyanis a jövő fejlesztései és vele a most megnyíló reform is tisztázatlan alapokra helyeződhet. Ez pedig azt veszélyeztetné, hogy az a szemléletmód, amelyhez mérten ma a döntéshozó egy reformot határozott el, az nem változna, vagyis a szabályok és intézmények átalakulásával csak a díszlet változna meg, de a tartalom nem. A valódi reform és vele egy korszerű és 21. századi magyar védelmi és biztonsági rendszer eléréséhez azonban a szemléletmódnak kell megújulnia, méghozzá először az állam rendszerein belül, hogy aztán a szemléletváltásba a társadalom is – már kiérlelt és komoly diskurzusokon átment fejlesztési irányokkal és egy koherens szemléletmóddal – legyen bevonható, partnerré tehető. Az új szabályokhoz és új intézményekhez tehát nem párosulhatnak kizárólag régi megoldások és olyan működési minták, amelyek csak a felszínen mutatnak változást, de tartalmilag átörökítik a korábbi működési zavarokat.

A jelen kötet szerinti áttekintés talán segítséget tud nyújtani a reform első tűzpróbájának megítélésében is, hiszen a Vbő. szerinti működési keretek kialakítása, a részletszabályozás, majd az intézményi változások kieszközölése lesz az első ilyen próbatétel, amelynek tartalmára nézve hasznos lehet a jelen kötet szerinti elemzések sora. Az AT9M és a Vbő. által megnyitott reform ugyanis magában rejti a mélyreható fejlődés lehetőségét, ha ehhez biztosított lesz a megfelelő szakmai-tudományos háttér, a kellően körültekintő szakmai-igazgatási előkészítés és nem utolsósorban a szükséges politikai és társadalmi támogatás. Ezek együttese pedig már önmagában is szemléleti kérdés, ahogy ezt az előzőekben hangsúlyoztam.

Véleményem szerint ugyanis a 21. század rendkívül változékony és összetett biztonsági környezetében nem tudjuk szavatolni a biztonságot a tőlünk telhető legjobb szinten, ha a korszerű képességekhez és eszközökhöz nem párosul korszerű szemlélet és szellemi – tudományos – háttér, szabályozás, szervezés, legfőképpen pedig stabil társadalmi legitimáció és együttműködés. Jelen kötettel az ez irányba mutató gondolkodást kívántam segíteni annak érdekében, hogy a különféle kihívások, funkciók, megoldási lehetőségek, minták és receptek mögé tekintve próbáljuk megtalálni a magunk eredményes megoldásainak kulcsát és mindenek előtt egy új, konstruktív, de kritikai szemlélettől sem ódzkodó védelmi és biztonsági diskurzus kialakításának bázispontjait.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Alexander SERGUNIN – Leonid KARABESHKIN: *Understanding Russia's Soft Power Strategy*. In: *Politics* 2015. Vol. 35., 347-363. o.
- [2] Amaël CATTARUZZA: *A digitális adatok geopolitikája. Hatalom és konfliktusok a big data korában*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2020.
- [3] ANTAL Attila: *Kivételes állapotban*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2019.
- [4] Anthony WANIS-ST. JOHN: *The National Security Council: Tool of Presidential Crisis Management*. In: *Journal of Public and International Affairs* 1998/1. szám, 102-127. o.
- [5] Aurel SARI: *Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law*. Helsinki, The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2018.
- [6] Aurel SARI: *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap*. Exeter, University of Exeter Law School, 2017.
- [7] Aurel SARI: *Legal Resilience in an Era of Gray Zone Conflicts and Hybrid Threats*. In Exeter Centre for International Law Working Paper Series 2019/1. (letöltve: 2021.07.30., https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/lawimages/research/Sari_-_Legal_Resilience_ECIL_WP_2019-1.pdf)
- [8] BALÁZS István – HOFFMAN István: *Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?* In: *Közjogi Szemle* 2020/3. szám, 1-10. o.
- [9] BALLA József – CHRISTIÁN László – HAUTZINGER Zoltán: *Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején*. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok*

- szemüvegén keresztül. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 67-86. o.
- [10] BALLA Zoltán: *Ockham borotvája és a rendészet*. In: Magyar Rendészet 2020/3. szám, 15-26. o.
- [11] 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 Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 397-408. o.
- [12] BÁNYÁSZ Péter – KRASZNAY Csaba – TÓTH András: *A NATO kibervédelmi szakpolitikája*. In: SZENES, Zoltán (szerk.) *A mai NATO: A szövetség helyzete és feladatai*, Budapest, HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Nonprofit Kft., 2021, 130-149. o.
- [13] BARABÁSI Albert-László: *Behálózva. A hálózatok új tudománya. Hogyan kapcsolódik minden egymáshoz, és ez mit jelent a tudományban, az üzleti és a mindennapi életben*. Budapest, Libri Kiadó, 2003.
- [14] Barry BUZAN – Ole WAEVER – Japp DE WILDE: *A biztonsági elemzés új keretei*. In: PÓTI László (szerk.): *Nemzetközi biztonsági tanulmányok*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2006.
- [15] BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
- [16] BARTÓK András: *”Korlátok nélküli hadviselés” – Egy kínai nézőpont a 21. század hatalmi versengéséről*. In: Hadtudományi Szemle 2018/3. szám, 338-346. o.
- [17] BAYER József: *A szuverenitás változása a globalizáció korában*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 15-27. o.

- [18] Ben BUCHANAN: *The Hacker and the State. Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics*. Cambridge – London, Harvard Univeristy Press, 2020.
- [19] BÉRES János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2018.
- [20] BESENYŐ János – PRANTNER Zoltán – SPIEDL Bianka – VOGEL Dávid: *Iszlám Állam. Terrorizmus 2.0. Történet, ideológia, propaganda*. Budapest, Honvéd Vezérkar Tudományos Kutatóhely – Kossuth kiadó, 2016.
- [21] BIHARI Mihály: *A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 98-111. o.
- [22] BÓDI Stefánia: *Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 354-368. o.
- [23] BOLDIZSÁR Gábor – NÉMETH József Lajos: *A komplex biztonság mérésének katonai és társadalmi dimenziói: az Átfogó honvédelmi jelentés*. In: *Államtudományi Műhelytanulmányok* 2016/30. szám.
- [24] BOLDIZSÁR Gábor: *A haderő helye és szerepe a biztonsági kihívások kezelésében*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019.
- [25] BOROS Tamás – FILIPPOV Gábor (szerk.): *Magyarország 2030. Jövőkép a magyaroknak*. Budapest, Osiris Kiadó – Egyensúly Intézet, 2020.
- [26] Brian MACARTHUR (szerk.): *A XX. század nagy beszédei*. Kaposvár, Agave Könyvek, 1999.
- [27] Bruno MACAES: *Eurázsia hajnala*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2018.

- [28] Carl SCHMITT: *A politikai fogalma*. Budapest, Osiris Kiadó – Pallas Stúdió – Attraktor Kiadó, 2002.
- [29] Charles D. FREILICH: *Israeli National Security. A New Strategy for an Era of Change*. New York, Oxford University Press, 2018.
- [30] Charles J. DUNLAP Jr.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21 st Conflicts*. (letöltve: 2021.06.10., <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>)
- [31] Charly SALONIUS-PASTERNAK: *Finland's ambiguous deterrence: mixing deterrence by denial with ambiguous extended deterrence*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.): *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London – New York, Routledge, 2019., 110-127. o.
- [32] CHRISTIÁN László – LIPPAI Zsolt – NÉMETH Zsolt: *A rendszerváltás hatása a rendészetre*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- [33] CHRISTIÁN László: *A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása*. In: *Iustum Aequum Salutare* 2010/1. szám, 175-192. o.
- [34] CHRISTIÁN László: *A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai*. In: *MTA Law Working Papers* 2014/43. szám.
- [35] CHRISTIÁN László: *Rendészeti politika*. In: *MTA Law Working Papers* 2015/14. szám.
- [36] CHRISTIÁN László: *Rendőrség és rendészet*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 681-707. o.
- [37] Christopher ANDREW: *Titkos világ. I. A hírszerzés története Mózesről az orgyilkosok aranykoráig*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2021.
- [38] Christopher BELLAMY: *The Evolution of Modern Land Warfare*. London – New York, Routledge, 2016.

- [39] CIELSZKY Péter – KISS Máté Attila: *Ébredő nemzedékek*. In: Nemzetbiztonsági szemle 2020/1. szám, 62-74. o.
- [40] Claudia MAJOR – Christian MÖLLING: *Germany: rediscovering collective defence, relearning deterrence, redefining its role in European defence*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.): *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London – New York, Routledge, 2019., 236-254. o.
- [41] Cody M. BROWN: *The National Security Council. A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*. Washington, Project On National Security Reform Legal Working Group, 2008.
- [42] CONCHA Győző: *Politika I. Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.
- [43] Cs. KISS Lajos: *A totális állam elmélete és mítosza*. In: Világosság 2010. Ősz, 19-40. o.
- [44] Cs. KISS Lajos: *Államelméleti helyzetképt.* In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2017/2. szám, 4-47. o.
- [45] Cs. KISS Lajos: *Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból*. In: Jog Állam Politika 2013/4. szám, 3-25. o.
- [46] CSÁK János – ACZÉL Petra – SZÁNTÓ Zoltán Oszkár: *Jövőképes Magyarország*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 129-144. o.
- [47] CSÁKI György (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2009.
- [48] CSÉFALVAY Zoltán: *A globalizációtól a technológia korszakáig – Robotizáció, digitalizáció, geopolitika és a hazai válaszok*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 147-170. o.

- [49] CSINK Lóránt – SABJANICS István: *A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése*. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017., 261-285. o.
- [50] CSIZMADIA Csaba: *A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka*. In: *Hungarian Geopolitics*, 2019/3. szám, 8-33. o.
- [51] CSIZMADIA Norbert: *Az új világrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken*. In: BERNEK Ágnes (szerk.): *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.
- [52] CSIZMADIA Norbert: *Geopillanat. A 21. század megismerésének térképe*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016.
- [53] Daniel S. HAMILTON (ed.): *Forward Resilience. Protecting Society in an Interconnected World*. Washington, Center for Transatlantic Relations – Johns Hopkins University, 2016.
- [54] Daniel S. MARKEY: *China's Western Horizon. Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*. New York, Oxford University Press, 2020.
- [55] Dave JOHNSON: *Review of Speech by General Gerasimov at the Russian Academy of Military Science*, Moscow, 2 March 2019. (Letöltve: 2021.09.15., <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=585>)
- [56] David S. YORS: *The Budapest Memorandum and Russia's intervention in Ukraine*. In: *International Affairs* Vol. 91. No. 3. 2015., 505-538. o.
- [57] DEZSŐ Tamás: *A migrációs válság okairól és következményeiről*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 195-212. o.

- [58] DIHEN Mihály: *A magyar polgári hírszerzés előtt álló kihívások a 21. század elején*. In: Nemzetbiztonsági Szemle 2020/1. szám 47-61. o.
- [59] Dimitri TRENIN: *Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era* (letöltve: 2021.07.30., <https://carnegie.ru/commentary/84893>).
- [60] Dmitri TRENIN: *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*. Moscow, Carnegie Moscow Center, 2014.
- [61] DOBÁK Imre: *Az információgyűjtés területeinek evolúciója, a kibertér jelentősége*. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Közbiztonság: Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok III.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 996-1009. o.
- [62] DOBÁK Imre: *Nemzetbiztonság a 21. század elején - szemben a kihívásokkal*. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Közbiztonság: Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok III.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 926-1072. o.
- [63] DOBÁK Imre: *Társadalom - technológiai környezet – nemzetbiztonság*. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Közbiztonság: Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok III.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 959-971. o.
- [64] Elizabeth BUCHANAN: *Russia's 2021 National Security Strategy: Cool Change Forecasted for the Polar Regions* (letöltve: 2021.07.30., <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russias-2021-national-security-strategy-cool-change-forecasted-polar-regions>)
- [65] ENGELBERTH István – SÁGI Judit: *Az Új selyemút kezdeményezés szerepe, céljai*. In: *Külügyi Szemle* 2017. ősz, 85-104. o.
- [66] Eric HOBSBAWM: *A birodalmak kora (1875-1914)*. Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.
- [67] Eric HOBSBAWM: *A forradalmak kora*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988.

- [68] Eric HOBSBAWM: *A szélsőségek kora – A rövid 20. század története*. Budapest, Pannonica Kiadó, 1998.
- [69] Eric HOBSBAWM: *A tőke kora (1848-1875)*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978.
- [70] F. Stephen LARRABEE – Stephanie PEZARD – Andrew RADIN – Nathan CHANDLER – Keith CRANE – Thomas S. SZAYNA: *Russia and the West After the Ukrainian Crisis. European Vulnerabilities to Russian Pressures*. Santa Monica, RAND Corporation, 2017.
- [71] FARKAS Ádám – HORVÁTH Tibor – PADÁNYI József – PETRUSKA Ferenc: *A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán*. In: TÁLAS Péter (szerk.) *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017., 159-177. o.
- [72] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.
- [73] FARKAS Ádám – PATYI András: *A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018., 87-112. o.
- [74] FARKAS Ádám – RESPERGER István: *Az úgynevezett "hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai*. In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020., 132-149. o.
- [75] FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon*. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016., 40-71. o.

- [76] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.
- [77] FARKAS Ádám: *A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben.* In: MTA Law Working Papers 2015/26. szám.
- [78] FARKAS Ádám: *A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon.* In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései.* Budapest, Dialóg Campus, 2018., 31-57. o.
- [79] FARKAS Ádám: *A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban.* In: Iustum Aequum Salutare, 2017/4. szám, 17-29. o.
- [80] FARKAS Ádám: *A kortárs technológia-fejlődés és innováció viszonya a honvédelmi szabályozással.* In: MTA Law Working Papers 2021/4. szám.
- [81] FARKAS Ádám: *A totális államtól a totális háború át a totális védelemig.* In: MTA Law Working Papers 2015/34. szám.
- [82] FARKAS Ádám: *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
- [83] FARKAS Ádám: *A több síkú megközelítés jelentősége a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra.* In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/9. szám.
- [84] FARKAS Ádám: *A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig.* In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 63-82. o.

- [85] FARKAS Ádám: *Adalékok a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog hazai értelmezéséhez és történetiségéhez*. In: Hadtudományi Szemle 2018/4. szám, 227-255. o.
- [86] FARKAS Ádám: *Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez*. In: Honvédségi Szemle 2017/1. szám, 44-58. o.
- [87] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója*. Győr, Széchenyi István Egyetem, doktori értekezés, 2018.
- [88] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.
- [89] FARKAS Ádám: *Az Eurázsia gondolat, mint a nyugati szemléletmód önreflexiójának alapja? Gondolatok Robert D. Kaplan „Marco Polo világa visszatér” című munkája kapcsán*. In: Szakmai Szemle 2020/2. szám, 178-192. o.
- [90] FARKAS Ádám: *Biztonság – Geopolitika – Digitalizáció, avagy Amaël Cattaruzza „A digitális adatok geopolitikája” című kötetének főbb üzenetei*. In: SmartLaw Research Group Working Paper Nr. 2021/1. (letöltve: 2021.07.14., http://www.smartlawresearch.hu/storage/app/media/Kiadvanyok/slrgwp_1-2021.pdf).
- [91] FARKAS Ádám: *Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához*, In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 347-380. o.
- [92] FARKAS Ádám: *Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához*. In: Vélemények a Katonai Jog Világából 2018/3. szám.

- [93] FARKAS Ádám: *Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól*. In: Belügyi Szemle 2020/5. szám, 9-22. o.
- [94] FARKAS Ádám: *Gondolatok a nemzetbiztonság fogalmáról*. In: Szakmai Szemle 2020/3. szám, 5-20. o.
- [95] FARKAS Ádám: *Gondolatok a táborok évszázada kapcsán*. In: Jog Állam Politika 2013/3. szám, 149-155. o.
- [96] FARKAS Ádám: *Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről*. In: Szakmai Szemle 2016/3. szám, 174-189. o.
- [97] FARKAS Ádám: *Gondolatok a totalitás 21. századi esszenciájához*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 65-79. o.
- [98] FARKAS Ádám: *Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozást és kormányzást meghatározó egyes eurázsiai trendekről*. In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/10. szám.
- [99] FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól*. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2017/1-2. szám, 103-124. o.
- [100] FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól*. In: Honvédségi Szemle, 2018/4. szám, 20-32. o.
- [101] FARKAS Ádám: *Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok*. In: Honvédségi Szemle 2020/4. szám, 11-23. o.
- [102] FARKAS Ádám: *Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontrollrendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra*. In: Pázmány Law Working Papers 2015/18 szám. (letöltve: 2021.07.14., https://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf)

- [103] FARKAS Ádám: *Védelmet adni egy változó világban – A honvédelem és a tágabb értelemben vett védelem rendszere, valamint az elmúlt évtized biztonsági változásai*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 215-230. o.
- [104] FAZEKAS János – MOLNÁR Miklós: *Honvédelmi igazgatás*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011., 356-382. o.
- [105] FAZEKAS János: *A honvédelmi igazgatás szervei*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019., 229-237. o.
- [106] Fernand BRAUDEL: *A kapitalizmus dinamikája*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008.
- [107] FIKÓ László: *A fejlesztő állam fennmaradása a globalizációban: Dél-Korea és Szingapúr tapasztalatai*. In: *Külgazdaság*, 2015/november-december, 79-99. o.
- [108] FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013.
- [109] FINSZTER Géza: *Közbiztonság és jogállam*. In: *Jog Állam Politika* 2009/3. szám, 167-191. o.
- [110] FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- [111] FONT Márta – SASHALMI Endre: *Állam, hatalom, ideológia – Tanulmányok az orosz történelem sajátosságairól*. Budapest, Pannonica kiadó, 2007.
- [112] FORGÁCS Balázs: *Gerillák, partizánok, felkelők - Az irreguláris hadviselés elméletének története – korunk kihívásai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
- [113] FORGÁCS Balázs: *Hadelmélet. A magyar katonai gondolkodás története és a hadikultúrák*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

- [114] Francis FUKUYAMA: *A politikai rend eredete az ember előtti időktől a francia forradalomig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.
- [115] Francis FUKUYAMA: *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2014.
- [116] Francis FUKUYAMA: *Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2005.
- [117] Gadi EISENKOT – Gabi SIBONI: *Guidelines for Israel's National Security Strategy*. Washington, The Washington Institute for Near East Policy, 2019.
- [118] GAJDUSCHEK György: *Jogtudat és értékvilág – mint a magyar jogrendszer környezete*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 95-115. o.
- [119] GAJDUSCHEK György: *Közpolitikai célok megjelenése a jogban*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 43-68. o.
- [120] GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter: *A biztonság fogalmának határaitól*. In: *Nemzet és Biztonság* 2008. január, 3-9. o.
- [121] GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonságpolitika*. Budapest, SVKH, 2001.
- [122] GECSE Géza: *Bizáncról Bizáncig*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2007.
- [123] Geoffrey F. GRESH: *Eurasia's Maritime Rise and Global Security from the Indian Ocean to Pacific Asia and the Arctic*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018.
- [124] Georg NOLTE: *European Military Law Systems*. Berlin, De Gruyter Recht, 2003.
- [125] GIANNOPOULOS G. – SMITH H. – THEOCHARIDOU M. (eds.): *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model Public Version*. Ispra, European Commission, 2020.

- [126] GÖCZE István (szerk.): *Állam és katona*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- [127] GYULAI Attila – SÁGVÁRI Ádám: *A politikai pártok jogrendszerre vonatkozó ígéretei a 2014-es választások során*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 69-94. o.
- [128] Hannah ARENDT: *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1992.
- [129] HARAI Dénes: *A katona antropológiája*. Budapest, Balassi Kiadó, 2014.
- [130] HARAI Dénes: *Szellem, hatalom, erőszak*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.
- [131] HAUTZINGER Zoltán: *A külföldiek és a migráció lehetséges megjelenése a kriminológiában*. In: BARABÁS Andrea Tünde – CHRISTIÁN László (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére: Navigare necesse est*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 199-210. o.
- [132] HAUTZINGER Zoltán: *A magyar rendészet másfél évtizedes tudománya*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019., 171-180. o.
- [133] HAUTZINGER Zoltán: *A migráció szabályozásának reaktív tényezői*. In: *Belügyi Szemle* 2020/9. szám, 47-62. o.
- [134] HAUTZINGER Zoltán: *A migrációra és a külföldiekre vonatkozó szabályozás egyes kérdései a magyar és a román büntető eljárásjogban*. In: KÁDÁR Hunor (szerk.): *A magyar és a román büntetőeljárás törvénykönyv vitatott és problémás kérdései*. Kolozsvár, Forum Iuris, 2019, 1-22. o.
- [135] HAUTZINGER Zoltán: *A rendészettudomány határtudományai*. In: *Magyar Rendészet* 2020/3. szám, 137-146. o.

- [136] HAUTZINGER Zoltán: *Rendészettudomány és rendőri kutatás*. In: Belügyi Szemle 2011/1. szám, 22-35. o.
- [137] Heather A. CONLEY – Donatienne RUY – Ruslan STEFANOV – Martin VLADIMIROV: *The Kremlin Playbook 2. The Enablers*. Washington, Center For Strategic & International Studies, 2019.
- [138] Heather A. CONLEY – James MINA – Ruslan STEFANOV – Martin VLADIMIROV: *Kremlin Playbook. Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe*. Wahington, Center For Strategic & International Studies, 2016.
- [139] Henrik PRAKS: *Estonia's approach to deterrence: cimbinig central and extended deterrence*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.): *Detering Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London – New York, Routledge, 2019., 146-162. o.
- [140] Henry KISSINGER: *Kínáról*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.
- [141] Henry KISSINGER: *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.
- [142] HERNÁDI Zsolt: *Ellátásbiztonság és energetikai szuverenitás – Magyar energetikai kilátások*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 341-360. o.
- [143] HÓDOS László: *A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai*. In: Honvédségi Szemle 2020/4. szám, 49-64. o.
- [144] HÓDOS László: *A nemzetbiztonsági szolgálatok közelmúltbeli tevékenységét befolyásoló mérföldkövek, avagy az új típusú biztonsági kihívások jelentette veszélyek és az azokra adott kormányzati, illetve jogalkotói válaszok 2010 és 2020 között*. In: Szakmai Szemle 2021/1. szám 134-149. o.

- [145] HÓDOS László: *Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről*. In: Szakmai Szemle 2018/4. szám, 5-16. o.
- [146] HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I*. In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2. szám.
- [147] HOFFMAN István: *X.2. A rendészet általános fogalmi kérdései; X. 3. A rendvédelmi szervek; X. 4. Helyi "közrendvédelmi" szervek*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019., 218-229. o.
- [148] HORVÁTH Attila: *A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke*. In: *Közjogi Szemle* 2020/4. szám, 17-25. o.
- [149] Ieva BÉRZINA: *Total defence as a comprehensive approach to national security*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.): *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London – New York, Routledge, 2019., 71-89. o.
- [150] ILYASH György: *Az Eurázsiai Gazdasági Unió és az Övezet és Út Kezdeményezés kölcsönhatásai Közép-Ázsiában*. Budapest, KKI Elemzések E-2020/43. (letöltve: 2021.07.30., https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/43_KKI-elemzes_EGU-BRI_Ilyash_20200504.pdf)
- [151] Immanuel WALLERSTEIN: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1983.
- [152] Immanuel WALLERSTEIN: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*. Budapest, L'Harmattan Kiadó – Eszmélet Alapítvány, 2010.
- [153] INOTAI András – JUHÁSZ Ottó: *A változó Kína*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.
- [154] INOTAI András – JUHÁSZ Ottó: *Kína és a válság*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

- [155] Israel TAL: *National Security: The Israeli Experience*. Westport, Praeger Publishers, 2000.
- [156] Ivan DIAZ C.: *One Belt & One Road: Between Cooperation and Geopolitics in the Silk Road*. In Contacto Global 2015. Vol. 6. 18-25. o.
- [157] JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.
- [158] JAKAB András – SZILÁGYI Emese: *Sarkalatos törvények a magyar jogrendben*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 243-321. o.
- [159] JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris kiadó, 2017.
- [160] James Kennet WITHER: *Back to the future? Nordic total defence concepts*. In: *Defence Studies* Vol. 20. 2020, 61-81. o.
- [161] Jens RINGSMOSE – Sten RYNNING: *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*. DIIS Report 2011:02., Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2011.
- [162] Jim TOWNSEND – Anca AGACHI: *Build Resilience for an Era of Shocks*. In: Christopher SKABULA (ed.): *NATO 20/2020. Twenty Bold Ideas to Reimagine the Alliance after the 2020 US Election*. Washington, The Atlantic Council, 2020.
- [163] JOBBÁGY Zoltán: *A szuverenitás védelmében – A Magyar Honvédség és az átfogó megközelítés a 2010 utáni Magyarországon*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 381-397. o.

- [164] Joe DEVANNY – Josh HARRIS: *The National Security Council. National security at the center of government.* London, Institute for Government, 2014.
- [165] Joël KOTEK – Pierre RIGOULOT: *A táborok évszázada.* Budapest, Nagyvilág Kiadó, 2005.
- [166] Joel PETERS – Rob Geist PINFOLD (eds.): *Understanding Israel: Political, Societal and Security Challenges.* London, Routledge, 2018.
- [167] John M. KEYNES: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965.
- [168] Joshua NELSON: *China releases five-year blueprint calling for strengthened control of key economic sectors* (letöltve: 2021.08.15., <https://www.jurist.org/news/2021/08/china-releases-five-year-blueprint-calling-for-strengthened-control-of-key-economic-sectors/>).
- [169] Juan C. ZARATE: *Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare.* New York, Public Affairs, 2013.
- [170] Julian COOPER: *Russia's updated National Security Strategy* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=704>)
- [171] KÁDÁR Pál: *A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenállóképesség „tesztje”.* In: Honvédségi Szemle 2021/2. szám, 3-13. o.
- [172] KÁDÁR Pál: *Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014.* In: MTA Law Working Papers 2014/35. szám.
- [173] KAISER Tamás: *Az államkutatások és a politikatudomány kapcsolatrendszere.* In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

- [174] KAISER Tamás: *Az államkutatások helye a társadalomtudományok rendszerében.* In: Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/1. szám.
- [175] KELEMEN Roland – FARKAS Ádám (szerk.): *Szkuilla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.
- [176] KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: *A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése.* In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései.* Budapest, Dialóg Campus, 2018., 147-170. o.
- [177] KELEMEN Roland: *A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században.* In: *Vélemények a katonai jog világából,* 2020/3. szám, 1-9. o.
- [178] KELEMEN Roland: *A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó-, valamint jogtudományi visszhangja.* In: Kelemen Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadi Jogi Társaság, 2017, 12-38. o.
- [179] KELEMEN Roland: *A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja.* In: *Parlament* Szemle, 2016/1. szám, 70-91. o.
- [180] KELEMEN Roland: *A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.)* In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2018/1. szám, 63-94. o.
- [181] KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

- [182] KELEMEN Roland: *A katonai jog, a katonai büntetőjog helye a dualizmus kori magyar államban*, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: *Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 203-210. o.
- [183] KELEMEN Roland: *A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra: Avagy a polgári jogállam születése*. In: KESERŐ Barna Arnold (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2017, 81-102. o.
- [184] KELEMEN Roland: *A kibertámadások nemzetközi jogi olvasata és a NATO értelmezése, különös tekintettel a válaszlehetőségekre*, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019, 29-50. o.
- [185] KELEMEN Roland: *A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése*. In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4 szám, 65-81. o.
- [186] KELEMEN Roland: *A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018., 59-86. o.
- [187] KELEMEN Roland: *A legitimációs kivételes hatalom fogalmi rendszere*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 177-186. o.
- [188] KELEMEN Roland: *A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig)*. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.) i.m. (2020), 113-147. o.

- [189] KELEMEN Roland: *A nem állami kibertéri műveletek egyes szereplőinek jelentősége a hibrid konfliktusokban*. In: SmartLaw Research Group Working Paper, 2021/2. szám.
- [190] KELEMEN Roland: *A normál, a különös és a kivételes mikroszintű elhatárolása*, In: SZIGETI Péter (szerk.): *Ordo et connexio idearum : Ünnepi tanulmányok Takács Péter 65. születésnapjára*. Győr, Budapest, Gondolat Kiadó, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 137-145. o.
- [191] KELEMEN Roland: *Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének fejlődése a hosszú 19. században*. In: *Iustum Aequum Salutare*, 2020/3. szám, 107-120. o.
- [192] KELEMEN Roland: *Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig*. In: *Jog Állam Politika* 2020/2. szám, 53-65. o.
- [193] KENEDLI Tamás: *A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szakmai fejlődésének legfontosabb sajátosságai az elmúlt években*. In: *Nemzetbiztonsági Szemle* 2020/1. szám, 74-94. o.
- [194] 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.
- [195] KEREZSI Klára: *A rendőrség militarizálódása: áldás vagy átok?* In: *Magyar Rendészet* 2020/3. szám, 147-162. o.
- [196] KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, HM Zrínyi Média Közhazsnú Nonprofit Kft., 2013.
- [197] Kieron O'HARA – Wendy HALL: *Four Uninternets. The Geopolitics of Digital Governance*. CIGI Papesrs No. 206. Waterloo, Centre for International Governance Innovation, 2018.
- [198] KIRS Eszter: *A rendőrségre vonatkozó szabályozás változásai és fennmaradó hiányosságai alapjogi*

- szempontból.* In: MTA Law Working Papers 2014/50. szám.
- [199] KIS Kelemen Bence: *Drónok háborúja (1.)* In: Honvédségi Szemle 2018/1. szám, 70–82. o.
- [200] KIS Kelemen Bence: *Drónok háborúja (2.)* In: Honvédségi Szemle 2018/2. szám, 16–29. o.
- [201] KIS Norbert: *Biztonság, bizalom és a jó kormányzás.* In: Államtudományi Műhelytanulmányok 2016/23. szám.
- [202] KLEIN Tamás – TÓTH András: *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- [203] KOLTAY András: *A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából.* In: In Media Res. 2019/1. szám, 1-56. o.
- [204] KOLTAY András: *Az internetes kapuőrök és az emberi jogok európai egyezményének 10. cikke – A sajtószabadság új alanyai.* In: Állam és Jogtudomány. 2017/Különszám 129-140. o.
- [205] KOLTAY András: *Médiaszabályozás az online platformok korában – Ami eddig történt, és ami előttünk áll.* In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről.* Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 457-498. o.
- [206] KORINEK László: *Értekezések a rendészetről.* Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014.
- [207] KORINEK László: *Rendszerváltozás a belügyben.* In: GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2014., 33-54. o.
- [208] KORINEK László: *Út a statisztikától a rendészet elméletéig.* In: Jura 2008/1. szám, 69-94. o.
- [209] KOVÁCS Tamás: *A rendészettudomány a modern társadalomtudományokban.* In: GAÁL Gyula –

- HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. Pécsi határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2011., 189-194. o.
- [210] KREKÓ Péter: *Tömegparanoia – Az összeeskövés-elméletek és álhírek szociálpszichológiája*. Budapest, Athenaeum Kiadó, 2018.
- [211] LAKATOS László: *A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása*. In: MTA Law Working Papers 2014/49. szám.
- [212] Lawrence FREEDMAN: *Ukraine and the Art of Strategy*. New York, Oxford University Press, 2019.
- [213] Lee MCINTYRE: *Post-Truth*. Cambridge, MIT Press, 2018.
- [214] Li Kuan JU: *A harmadik világból az elsőbe*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.
- [215] Ling CHEN: *A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása Kína üzleti világára*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2019.
- [216] Loretta NAPOLEONI: *Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása*. Budapest, HVG kiadó, 2015.
- [217] M. R. PERREAULT: *Unrestricted Warfare in Chinese and Iranian Foreign Policies: Is the Phoenix Walking into the Red Dragon's Footsteps?* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.cfc.forces.gc.ca/259/290/318/305/perreault.pdf>)
- [218] MAGASHÁZI Anikó: *Esettanulmányok az állami és nem állami szereplők kooperatív és konfrontatív viszonyáról: Szingapúr és Chile*. In: Külügyi Szemle 2015. tél, 3-21. o.
- [219] Maria Raquel FRIERE – Roger E. KANET: *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia. The Return of the 'Great Game'*. New York, Palgrave Macmillan, 2010.
- [220] MARJÁN Attila – ORBÁN Anita – SZENES Zoltán: *Az Európai Unió globális környezetének változása a 21.*

- század elején.* In: Magyar Külügyi Intézet Tanulmányok, 2014/13. sz., 1-22. o.
- [221] Mark BASSIN – Mikhail SUSLOV: *Eurasia 2.0. Russian Geopolitics in the Age of New Media.* Lanham – Boulder – New York – London, Lexington Books, 2016.
- [222] Mark GALEOTTI: *Active Measures: Russia's Covert Geopolitical Operations* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/active-measures-russias-covert-geopolitical-operations-0>)
- [223] Mark GALEOTTI: *Crimintern. How the Kremlin uses Russia's criminal networks in Europe.* London, European Council on Foreign Relations, 2017.
- [224] Mark GALEOTTI: *Russian Political War. Moving Beyond the Hybrid.* London, Routledge, 2019.
- [225] Mark GELOTTI: *Putin's Hydra: Inside Russia's Intelligence Services.* London, European Council on Foreign Relations, 2016.
- [226] Marouf HASIAN JR.: *Drone Warfare and Lawfare in a Post-Heroic Age.* Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2016.
- [227] Mary AIKEN: *Cyber-csapda – Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést,* Budapest, Harmat – Új Ember Kiadó, 2020.
- [228] Mason CLARK: *Russian Hybrid Warfare.* (letöltve: 2021.08.15., <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Russian%20Hybrid%20Warfare%20ISW%20Report%202020.pdf>)
- [229] MÁTÉS Tamás: *Az „Egy Övezet – Egy Út” kínai stratégia történelmi háttere, geopolitikai tartalma és jelentősége Közép-Európa, valamint Magyarország számára.* In: Hadtudomány Szemle 2017/4. szám, 566-582. o.;
- [230] Matthew SUSSEX – Roger E. KANET: *Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy. Confrontation and Consolidation.* New York, Palgrave Macmillan, 2015.

- [231] Max WEBER: *A politika mint hivatás*. In: Max WEBER: Tanulmányok. Budapest, Osiris Kiadó, 1998., 156-209. o.
- [232] Max WEBER: *A szociológiai és közgazdasági tudományok „értékmentességének” értelme*. In: Max WEBER: Tanulmányok. Budapest, Osiris Kiadó, 1998., 70-126. o.
- [233] Max WEBER: *A társadalomtudományos és társadalompolitikai megismerés „objektivitása”*. In Max WEBER: Tanulmányok. Budapest, Osiris Kiadó, 1998., 7-69. o.
- [234] Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.
- [235] Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 2/1.* Budapest, Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, 1992.
- [236] MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021.
- [237] MÉSZÁROS Bence: *A rend pártján – Renvédelmi szervek a 2010 utáni Magyarországon*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 619-639. o.
- [238] MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. Debrecen, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés, 2017.
- [239] MEZEY Barna: *Deák, a kodifikátor*. In: Rubicon, 2003/9-10. sz., 72-79. o.
- [240] Michael A. PETERS – Sharon RIDER – Mats HYVÖNEN – Tina BESLEY (eds): *Post-Truth, Fake News*. Singapore, Springer Nature Singapore, 2018.;
- [241] Michael KEARNEY: *Lawfare, Legitimacy and Resistance: The Weak and the Law*. In: Ardi IMSEIS (ed.): The

- Palestine Yearbook of International Law. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010, 79–129. o.
- [242] Michael WEISS – Hassan HASSAN: *Az Iszlám Állam. A terror hadserege belülről.* Budapest, HVG kiadó, 2015.
- [243] Mikkel Vedby RASMUSSEN - Lars Bangert STRUWE - Rune HOFFMANN – Flemming PRADHAN-BLACH – Johannes KIDMOSE - Henrik BREITENBAUCH - Kristian Søby KRISTENSEN - Ann-Sofie DAHL: *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU.* Copenhagen, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, 2014.
- [244] MOLNÁR Ferenc: *Egy sikerebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során.* In: Nemzet és Biztonság 2012/4. szám 10-23. o.
- [245] MOLNÁR Miklós: *Honvédelmi igazgatás.* In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, Osiris Kiadó, 2005., 124-136. o.
- [246] MURÁNYI Zoltán: *A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben.* In: JOÓ Rudolf – PATAKI G. Zsolt (szerk.): A haderő demokratikus irányítása. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, 1998.
- [247] MURÁNYI Zoltán: *A katonai integrációs szervezetekhez való csatlakozási törekvések humánpolitikai és jogi vetületeinek kapcsolata.* In: Humán Szemle 1998/1. szám, 145-153. o.
- [248] MURÁNYI Zoltán: *Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében.* In: Új Honvédségi Szemle 1999/12. szám, 124-134. o.
- [249] N. RÓZSA Erzsébet: *Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsepások.* In: Nemzet és Biztonság 2014/4. szám, 56-61. o.

- [250] NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.
- [251] Nazirul Islam SARKER – Altab HOSSIN – Yiaohua YIN – Kamruzzaman SARKAR: *One Belt One Road Initiative of China: Implication for Future of Global Development*. In: *Modern Economy* 208/9., 623-638. o.
- [252] Niall FERGUSON: *Civilizáció. A Nyugat és a többiek*. Budapest, Scolar Kiadó, 2011., 362. o.
- [253] Niccolo MACHIAVELLI: *A háború művészete*. Szeged, Szukits kiadó, 2001.
- [254] Nicolai N. PETRO (eds.): *Ukraine in Crisis*. London, Routledge, 2017.
- [255] Nora VANAGA: *Latvia's defence strategy: challenges in providing a credible deterrence posture*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.): *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London – New York, Routledge, 2019., 163-179. o.
- [256] Norrin M RIPSAN – T. V. PAUL: *Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis*. In *International Studies Review* Vol. 7. Issue 2. 2005, 199-227. o.
- [257] NYESTE Péter: *A belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv- Nemzeti Védelmi Szolgálat*. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Közbiztonság: Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok III*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 785-799. o.
- [258] NYESTE Péter: *A rendőrség terrorizmus elleni megelőző, felderítő, elhárító tevékenysége*. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Közbiztonság: Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok III*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 763-783. o.
- [259] Odd Arne WESTAD: *Nyughatatlan birodalom*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2020.

- [260] ORBÁN Balázs: *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2020.
- [261] Oswald SPENGLER: *A Nyugat alkonya. I. kötet*. Budapest, Noran Libro, 2011.
- [262] Oswald SPENGLER: *A Nyugat alkonya. II. kötet*. Budapest, Noran Libro, 2011.
- [263] Parag KHANNA: *Konnektográfia. A globális civilizáció jövőjének feltérképezése*. Budapest, HVG Könyvek, 2016.
- [264] PATYI András: *A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései: Közbiztonság – közrend – veszélyelhárítás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásainak elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020, 179-200. o.
- [265] PATYI András: *A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése*. In: Csefkó, Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016., 233-249. o.
- [266] PATYI András: *A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése*. In: BIHARI Mihály – PATYI András (2010 szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*. Győr, Universitas-Győr Kht., 2010.
- [267] PATYI András: *Demokratikus legitimáció, választási felhatalmazás és alkotmány a haderő mögött*. In: *Hadtudomány* 2015/1-2. szám, 72-75. o.
- [268] PATYI András: *Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról)*. In: *Magyar Rendészet* 2020/3. szám, 194-214. o.
- [269] PATYI András: *VIII. Fejezet. A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009.

- [270] Paul F SCOTT: *The National Security Constitution*. London, Hart Publishing, 2018.; Douglas T. STUART: *Creating the National Security State. A History of the law that transformed America*. Princeton, Princeton University Press, 2008.
- [271] Per JOHANSSON: *Total defence demands new types of collaborations* (letöltve: 2021.07.30., <https://soff.se/en/our-focus/total-defence/>)
- [272] Peter Viggo JAKOBSEN: *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. DIIS Report 2008:15. Copeanhagen, Danis Institute for International Studies, 2008.
- [273] PETRUSKA Ferenc – TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József: *A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere*. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 87-109. o.
- [274] PETRUSKA Ferenc: *A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában*. In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/1. szám, 215-233. o.
- [275] PETRUSKA Ferenc: *A migrációs kihívás jogi leképeződése Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Honvédség Szerepére*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *Az állam katonai védelem az új típusú biztonsági kihívások tükrében*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019., 51-59. o.
- [276] Philipp LANGE: *Total Defence: How Germany should implement a whole-of-governrment national and collective defence*. In: *Security Policy Working Paper No. 2/2018.*, Federal Academy for Security Policy (letöltve: 2021.07.30., https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2018_02_0.pdf)
- [277] POKOL Béla: *Globális uralmi rend és állami szuverenitás*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*.

- Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 162-195. o.
- [278] PONGRÁCZ Alex: *A politika folytatása más eszközökkel? Avagy gondolatok az állam és az erőszak kérdésköréről.* In: Államtudományi Műhelytanulmányok 2017/17. szám.
- [279] PONGRÁCZ Alex: *Globalizáció: államelhalás vagy államépítés?* In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 222-237. o.
- [280] PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- [281] PORKOLÁB Imre: *Védelmi innováció és katonai képességfejlesztés.* In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről.* Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 779-797. o.
- [282] Qiao LIANG – Wang XIANGSUI: *Unrestricted Warfare.* Bejing, PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.
- [283] RÁCZ András: *Nem állam az államban – a kelet-ukrajnai szeparatizmusról.* In: *Nemzet és Biztonság* 2014/5. szám, 124-131. o.
- [284] RÁCZ András: *Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában.* Budapest, KKI-tanulmányok T-2014/1. szám, Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2014.
- [285] Rainer HERMANN: *Az iszlám állam. A világi állam kudarca az arab világban.* Budapest, Akadémiai kiadó, 2015.
- [286] RÉVÉSZ Béla: *Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történetéhez.* In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.*

- Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 486-500. o.
- [287] RÉVÉSZ Béla: *Állambiztonsági reflexiók az alkotmányozás értékeire – 1989.* In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 359-396. o.
- [288] Richard J. BARNET: *The Ideology of the National Security State.* In: *The Massachusetts Review* Volt. 26. No.4. 1985., 483-500. o.
- [289] Richard SAKWA: *Háború a határon. Ukrajna üllő és kalapács között.* Budapest, Európa Könyvkiadó, 2016.
- [290] Richard SHIRREFF: *2017. Háború Oroszországgal.* Budapest, Athenaeum kiadó, 2017.
- [291] Robert D. KAPLAN: *A földrajz bosszúja.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019.
- [292] Robert D. KAPLAN: *Marco Polo világa visszatér.* Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2018.
- [293] Robert KAGAN: *Édenkert és hatalom.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2007.
- [294] Robert KAGAN: *Made in America – Avagy kitart-e az amerikai világtrend?* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.
- [295] Robert M. GATES: *A vezetés szenvedélye.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.
- [296] Rode F. KITTRIE: *Lawfare. Law as a Weapon of War.* New York, Oxford University Press, 2016.
- [297] Roland DANNREUTHER: *Nemzetközi biztonság.* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016.
- [298] SÁGVÁRI Ádám: *Különleges jogrend a francia jogban. Állandósult kivételesség.* In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám, 179-188. o.
- [299] SALLAI János – TIHANYI Miklós – VÁRI Vince – MÁTYÁS Szabolcs: *A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei.* In: *Államtudományi Műhelytanulmányok* 2016/31. szám.

- [300] Sanra MATZ – Ruth Elisabeth APPEL – Michal KOSINSKI: *Rethinking privacy in the age of psychological targeting* (letöltve: 2021.07.30., <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2019/11/21/rethinking-privacy-in-the-age-of-psychological-targeting/>)
- [301] Sascha Dov BACHMANN – Andres B. MUNOZ MOSQUERA: *Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon*. Amicus Curiae, Journal of the Society for Advanced Legal Studies, Summer 2015, 25–28. o.
- [302] SELJÁN Péter: *Harc az Iszlám Állam ellen*. In: Nemzet és Biztonság 2014/5. szám, 63-74. o.
- [303] SIMAI Mihály: *A világgazdaság a XXI. század forgatagában – Új trendek és stratégiák*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007.
- [304] SIMON László: *A fegyveres konfliktusokhoz kapcsolódó erőket és kognitív hatásai és lehetséges állami reflexiója*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021., 413-424. o.
- [305] SPEIDL Bianka – HORVÁTH-SÁNTHA Hanga: *A bevándorlók integrációja és Európa ellenálló képessége – Összefüggések és kockázatok*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 799-817. o.
- [306] SPITZER Jenő: *A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitékintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018., 101-146. o.
- [307] SPITZER Jenő: *A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései*. In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 172-190. o.

- [308] SPITZER Jenő: *A nemzetbiztonsági szolgálatok helye, szerepe Franciaország védelmi és biztonsági rendszerében.* In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/4. szám, 69-93. o.
- [309] SPITZER Jenő: *Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben.* In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020., 235-258. o.
- [310] SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.
- [311] SZABÓ Károly: *A katonai elhárítás három évtizede.* In: Nemzetbiztonsági Szemle 2020/1. szám, 95-107. o.
- [312] SZALAI Ákos – JAKAB András: *Jog mint a gazdasági fejlődés infrastruktúrája.* In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 116-130. o.
- [313] SZÁLKAI Kinga – STEPPER Péter (szerk.): *A biztonság szektorális értelmezése. Új kihívások a kutatás napirendjén.* Pécs-Budapest, Publikon Kiadó, 2015.
- [314] SZÁNTHÓ Miklós: *Az illegális migráció gátja: Magyarország – A magyar bevándorlás- és menekültpolitika hazai és európai viszonylatban.* In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről.* Budapest, Mathias Corvinus Collegium, 2021., 881-898. o.
- [315] SZENDY István: *A hadviselés, mint tudományelméleti és tudomány-rendszertani kategória.* In: Hadtudomány 217/3-4. szám, 106-129. o.

- [316] SZENES Zoltán: *Honvédelem – védelempolitika*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.
- [317] SZENTE Zoltán: *Az alaptörvény (2012-2015)*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 213-242. o.
- [318] SZIGETI Péter: *A kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumai*. In: Jog Állam Politika 2013/1. szám, 39-70. o.
- [319] SZIGETI Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2008.
- [320] SZIGETI Péter: *A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége, és ami azon túl van...* In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015., 211-221. o.
- [321] SZIGETI Péter: *A valóság vonzásában*. Győr, Széchenyi István Főiskola, 2001.
- [322] SZIGETI Péter: *Az út maga a cél*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1995.
- [323] SZIGETI Péter: *Norma és valóság*. Győr-Budapest, Széchenyi István Egyetem – MTA Politikai Tudományok Intézete, 2006.
- [324] SZIGETI Péter: *Problémáink vonzásában*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2015.
- [325] SZIGETI Péter: *Társadalomkutatás – mi végre?* Győr, Széchenyi István Egyetem 2011.
- [326] SZIGETI Péter: *Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás*. In: SZIGETI Péter (szerk.): *A valóság vonzásában*. Győr, Széchenyi István Főiskola, 2001, 283–306. o.

- [327] SZIGETI Péter: *Világrendszernézőben – Globális „szabad verseny” a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2005.
- [328] SZIKINGER István: *A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai 2010-től napjainkig.* In: MTA Law Working Papers 2014/48. szám.
- [329] SZITÁS Péter: *Paradigmaváltás a tömegmédia manipulációban: a post-truth korszak eszközei és stratégiái.* In: KISS Mária Rita – SÁNTA Tamás – BALOGH Péter – LAKI Ildikó – SZABÓ Péter (szerk.): *Tanulmányok a társadalomról IV.,* Szeged, A Szegedi Tudományegyetem Polgáriaiért Alapítvány, 2019., 249-275. o.
- [330] SZUN-CE: *A háború művészete.* Budapest, Cartaphilus Kiadó, 2006.
- [331] SZVÁK Gyula: *Oroszország helye Euráziában.* Budapest, Pannonica kiadó, 2006.
- [332] TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest – Győr, Gondolat Kiadó – MTA TKI JTI – SZE DFK, 2015.
- [333] TÁLAS Péter: *A jelenlegi ukrán válságról 2.0.* Budapest, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, Elemzések – 2014/8.
- [334] TÁLAS Péter: *Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról.* In: *Nemzet és Biztonság* 2014/5. szám, 111-123. o.
- [335] TÁLAS Péter: *Folytatódó ukrán válság.* In: *Nemzet és Biztonság* 2014/4. szám, 63-74. o.
- [336] Tawia ANSAH: *Lawfare: A Rhetorical Analysis.* Case Western Reserve Journal of International Law, Vol. 43, 2010, 87–119. o.
- [337] TEKE András: *A tudomány és a szakma viszonyrendszere a hadtudomány és a rendészettudomány kompatibilitási dilemmájában.* In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán

- (szerk.): A hadtudománytól a rendészettudományokig – Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020., 25-32. o.
- [338] TEKE András: *Aurea mediocritas*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. Pécsi határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2011., 149-164. o.
- [339] Thomas L. FRIEDMAN: *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-Firts Century*. New York, Picador, 2007.
- [340] Thomas S. KUHN: *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000.
- [341] TILL Szabolcs Péter: *A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához*. In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1. szám.
- [342] TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017*. Budapest, Zrínyi kiadó, 2017.
- [343] TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (letöltve: 2021.08.15., <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>).
- [344] TILL Szabolcs: *Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének összefüggéseiről*. In: MTA Law Working Papers 2014/42. szám.
- [345] Tim MARSHALL: *A földrajz fogságában. Tíz térkép, amely mindent elmond arról, amit tudni érdemes a globális politikai folyamatokról*. Budapest, Park Könyvkiadó, 2021.

- [346] Tomas JANELIŪNAS: *The deterrence strategy of Lithuania: in search of the right combination*. In: Nora VANAGA – Toms ROSTOKS (eds.): *Detering Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London – New York, Routledge, 2019., 180-198. o.
- [347] TORMA András: *Honvédelmi igazgatás*. In: TORMA András (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Virtuóz, 2004., 298-331. o.
- [348] TORMA András: *Honvédelmi igazgatás*. In: TORMA András (szerk.): *Közigazgatási jog Különös Rész*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998., 82-114. o.
- [349] Toshi YOSHIHARA: *Chinese Information Warfare: A Phantom Menace or Emerging Threat?* Carlisle, US Army War Colleges, 2001.
- [350] TÓTH Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996.
- [351] TÓTH Árpád: *A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig*. Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964.
- [352] TÖLGYESSY Péter: *Politika mindenekelőtt (Jog és hatalom Magyarországon)*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 17-42. o.
- [353] UITS Renáta: *Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 173-210. o.
- [354] URBÁN Attila: *A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója a magyar nemzetbiztonsági igazgatásban*. In: *Nemzetbiztonsági Szemle 2020/1. szám* 5-32. o.

- [355] VARGA János: *Gondolatok a rendészettudományi közéletéről és fejlesztésének néhány lehetőségéről*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019., 249-261. o.
- [356] VARJU Márton: *A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tív év tapasztalatai*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 142-172. o.
- [357] VESZELSZKI Ágnes: *Felhasználók az álhírek fogságában*. In: MERNYEI Ákos – ORBÁN Balázs (szerk.): *Magyarország 2020. 50 Tanulmány az elmúlt 10 évről*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium 2021., 1005-1021. o.
- [358] VIKMAN László: *A művelettervezés jogi feladatai*. In: Honvédségi Szemle 2021/2. szám, 44-56. o.
- [359] VIRÁNYI Gergely: *Gondolatok a rendészettudományhoz*. In: HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2001., 34-68. o.
- [360] VÖLGYI Katalin: *A sikeres államkapitalizmus példája – Szingapúr*. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet, 2015.
- [361] Wolf-Diether ROEPKE – Hasit THANKEY: *Resilience. The First Line of Defence*. In: The Three Sword Magazine, 34/2019., 50-53. o.
- [362] Wolf-Diether ROEPKE – Hasit THANKEY: *Resilience: the first line of defence* (letöltve: 2021.07.30., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>).
- [363] Yukong HUANG: *A Kína-talány megfejtése. Miért nem helytálló a konvencionális gazdasági bölcsesség?* Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.

- [364] Yuval Noah HARARI: *21. lecke a 21. századra*. Budapest, Animus Kiadó, 2018.
- [365] Yuval Noah HARARI: *Homo Deus. A holnap rövid története*. Budapest, Animus Kiadó, 2017.
- [366] Zbigniew BRZEZINSKI: *A nagy sakktábla*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.
- [367] Ziauddin SARDAR: *Thomas Kuhn és a tudomány-háborúk*. Pécs, Alexandra Kiadó, 2003.

