

Farkas Ádám

Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól¹

Az állam fegyveres védelmi rendszere² és annak intézményi kialakítása, illetve fejlesztése egy olyan korszakban, ahol komplex biztonságról, és ezen belüli szektorális értelmezésről, valamint ezzel párhuzamosan jó államról, jó kormányzásról és hatékony államszervezésről beszélünk, egyértelműen szükségessé teszi, hogy az valóban egy komplex állami alrendszerként működjön és ennek megfelelő intézményi háttérrel, tagoltsággal rendelkezzen. Ebbe beleértendő egyrészt a hatalommegosztással összefüggő intézményi keret fejlesztése, átgondolása épp úgy, mint a végrehajtó hatalom körében megjelenő fegyveres védelem rendszerének központi közigazgatási struktúrája, vagy az egyes védelmi funkciók intézményi mátrixa, amely az egyes háttérintézményekre is, nem pedig „csak” a katonai karakterű szervekre³ terjed ki.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016- 00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² A témáról és a fegyveres védelem egyes új kihívásairól lásd bővebben: Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In Honvédségi Szemle 2017/1. sz. 44-58. o.; Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben. In Sereg Szemle 2017/2. sz. 146-161. o.; Farkas Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarországon katonai védelmére. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2016.; Spitzer Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? In. Honvédségi Szemle 2018/2. sz. 30-41. o.

³ Kutatásim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma. Katonai karakterű szervek alatt a legitím, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg

Ahhoz, hogy egy ilyen körre vonatkozó javaslatcsomagot vezethessünk elő a fejlesztési irányok tekintetében, egyrészt fontos kiutalni arra, hogy a jelen javaslatok egy szélesebb körű kutatási program részeként jelennek meg, másrészt pedig felhívni a figyelmet arra, hogy az intézményfejlesztés során számot kell vetnünk a védelmi érdekek és szakkérdések mellett az államszervezés újabb vonatkozásaival is.

Jelen tanulmány célja tehát a kutatás korábbi megállapításaira reflektálva olyan intézmény-fejlesztési javaslatokat megfogalmazni, amelyek egyszerre próbálnak konstruktív gondolatokat, irányokat megfogalmazni a magyar állam fegyveres védelmi rendszerének fejlesztéséhez és reflektálni a jó államról és a jó kormányzásról kialakított gondolatokkal. Ennek érdekében tehát röviden kitekintünk a fegyveres védelem rendszerének és a jó kormányzásról kialakított egyes nézeteknek a viszonyára, majd az intézményfejlesztési javaslatokkal elérni kívánt célokra, hogy aztán ezek tükrében fogalmazzuk meg a konkrét javaslatokat.

1. Jó állam – jó kormányzás – jó fegyveres védelem?

A jó állam⁴ koncepciója és vele az állam- és közigazgatás-, illetve közszolgáltatás-fejlesztés épp úgy meghatározó eleme az állami

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

⁴ A jó állam régre nyúló problémaköre az államról való gondolkodásnak, újabban azonban Magyarországon azt az egyértelmű törekvést jelenti,

hatékonyság növelésére irányuló gondolkodásnak, mint a jó kormányzás⁵ eszménye és gondolatköre, vagy az annak 'elvi'

amely az államfejlesztést tudományos módszerekkel, ezen belül elsősorban egy multidiszciplináris, de államközpontú gondolkodással kívánja támogatni, beleértve ebbe az államtudomány újbóli önállósítását és az olyan gyökerekhez való visszanyúlást, mint amit Magyary Zoltán az állam racionalizálása körében alapított meg hazánkban. E körben lásd: Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.): A jó állam mérhetősége. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014.; Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.; Patyi András: Good Governance and Good Public Administration. In Public Governance Andministration and Finance Law Review in the European Union and Central Eastern Europe 2016/1. sz. 1-14. o.; Patyi András: Jó kormányzás, jó közigazgatás, jó állam és jó egyetem: A Nemzeti Közszerológiai Egyetem létrehozásának és működésének egyes vonatkozásai. In. Acta Humana 2013/1. sz. 35-48. o.; Magyary Zoltán munkássága köréből lásd: Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930.; Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

⁵ Ez a kormányzásnak a kormányzattól elkülönült tartalmú, önállósult és a good governance formájában elsődlegesen a neoliberais szemléletben megjelenő fogalma, amelyet „az állam kormányzása helyett a különböző társadalmi aktorok nagyrészt önkéntes önszabályozó tevékenységére kezdtek alkalmazni [...] a kormányzás nem szorítható kizárólag az állam tevékenységi körére. [...] A kormányzás az együttműködés és a különböző, egymásnak ellentmondó érdekek összeegyeztetésének folyamata. Részt vehetnek benne az állami intézmények és a végrehajtó hatalom szervei, de a formális eljárások mellett magában foglalhat olyan informális megállapodásokat is, amelyekben az emberek és az intézmények egymással megállapodtak és amelyek révén biztosítva látják az érdekeik érvényre juttatását.” Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In. Stumpf István (szerk.): Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég kiadó, Budapest, 2014., 69-70. o.

ellenoldalán megjelenő jó kormányzat⁶ koncepciója. Ezek az állam legújabb kori racionalizálásáról szóló diskurzus folyamatai, s mint ilyenek, szervesen kötődnek a versengő fogalmak által tükrözött eltérő államfelfogásokhoz és nemzeti sajátosságokhoz is.⁷ Érdemes azonban ezt a gondolatkört – amely magyarországi megjelenésében visszatükröződött a kétezres évek politikai versengésében is – most már a politikai előítéletektől és fixációktól mentesen, magasabb elvi kritériumok szerint is vizsgálni.⁸ E vizsgálat körében jelen tanulmány a fegyveres védelem terén való hasznosíthatóságra helyezi a hangsúlyt, tekintettel arra, hogy az időközönként kiötlött, vagy átvitt államreformok rendszerint a központi elvek szerint érintik a védelmi szférát is.

⁶ „Az államtalnitás híveivel szemben megfogalmazódó good government koncepció viszont éppen arra támaszkodik, amiről a rivális gyakorlat lemond. A modell szerint az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalja. A jó kormányzás gondolata szerint a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges együttműködésben való részvételt mindenki számára biztosítani kell. Ezt pedig csak valamilyen konkrét aktor teheti. [...] A kormány a képviselői aktora, feladata a közérdek érvényre juttatása. A kormánynak kell gondoskodnia a gazdasági és szociális erőforrások kezeléséről, a közügyek megkülönböztetés nélküli és átlátható gazdálkodásáról.” G. Fodor Gábor – Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In Nemzeti érdekek 2007/3. szám, 81. o.

⁷ Vö.: Matthew Andrews: Good Government Means Different Things in Different Countries. Harvard – John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers, RWP08-068, 2008. John Graham, Bruce Amos, Tim Plumptre: Principles for Good Governance in the 21st Century. Institute on Governance – Policy Brief No. 15., Ottawa, 2003.

⁸ Erre egyrészt példa lehet Frivaldszky János, aki a közjót, mint a jó kormányzás alapját vizsgálta, valamint Stumpf István kötete, aki az állam megerősítése mellett az alkotmányos korlátok fontosságát is hangsúlyozta. Vö.: Frivaldszky János: Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé. In Iustum Aequum Salutare 2013/2. sz. 21-82. o.; Stumpf István (szerk.) i.m. 2014.

Első körben célszerűnek tűnhet egy negatív megközelítési minta átvétele. Ehhez az alapot Stumpf István adta a „Neoweberi állam és a jó kormányzás”⁹ című munkájában, amikor vizsgálatát a rossz kormányzás leírásával kezdte. Ennek felhasználása előtt azonban néhány generális kitétel is tehetünk.

Egyrészről a fegyveres védelem terén alapvetően le kell szögeznünk, hogy az nem tekinthető egyszerűen egynek az állam funkciók sokaságában. A fegyveres védelem és annak szervezése a modern állam egyik alapvető attribútuma, vagyis kiemelt és alapvető állami feladat, ahogy ezt Max Weber a legitim fizikai erőszak monopóliumával megfogalmazta. Másrészről azonban a fegyveres védelem ettől még nem tekintendő magasabb rendűnek az állami funkciók között, mivel azok együttes komplex kiteljesedése együtt adja a normál állam teljesítményét. Ennek ellenére azonban a fegyveres védelem méltán minősíthető mellőzhetetlennek és sajátrendűnek.¹⁰ E körben itt és most három megállapítást emelnénk ki:

1. A fegyveres védelem szabályozása, szervezése, illetve fejlesztése *sajátos stratégiai távlatok és stratégiai környezet szerint alakul*, amely nem vetendő alá az aktuálpolitika pillanatnyi érdekeinek. Az állam fegyveres védelme körében ugyanis – nem ritkán adatok minősítésével és ezen belül is az adott szintű minősített

⁹ Lásd: Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. Avagy mit tennél, ha te volnál az állam? In: Stumpf István (szerk.) i.m. 2014. 97-133. o.

¹⁰ Ez a minősítés önálló tanulmányok sorának lehetne a tárgya, azonban e körben elégséges arra rámutatni, hogy a fegyveres védelem lényegében az állam- és jogrendszer működésének végső záloga és alapja, amelynek folyamatosan alkalmazkodnia kell a változó biztonsági környezethez, szükség szerint támogatnia kell az államműködést és a polgárok jogainak érvényesülését, valamint a rendkívül költséges dologi és humán képességek stratégiai tervezésével és fejlesztésével kell naprakészen lenni az éles feladatellátásra olyan kihívások esetében is, amelyek nem képezik a – ’békés’ – mindennapjaink részét.

adat megismerésére jogosultak körének korlátozásával – a nyilvánosságot kizárva, sajátos szakmai, biztonsági szempontok szerint kell megtervezni és végrehajtani a feladatokat. A feladatok tervezése és végrehajtása mellett azonban a szervezeti sajátosságokat is úgy érvényesíteni, illetve ezek kereteit formálni, hogy eközben figyelemmel legyen a döntéshozó a már megkezdett feladatok biztonságos és hatékony végrehajtására, illetve a közelmúltban végrehajtott feladatok hatásának a fenntarthatóságára, illetve a hatékony védelem szinten tartására.¹¹

2. *A fegyveres védelem alapvetően egy piaci alapon meg nem szervezhető – vagy hatékonyan meg nem szervezhető – közszolgáltatás*, amelynek modern monoplizáltsága a szuverenitás bázisa és egyben a jogállam érvényesülésének közjogi ultima ratio eszköze. Erre tehát a piaci gondolkodás modelljei sem erőltetendők rá. Ennek egyik megvalósult példája a katonai és biztonsági magánvállalatok körüli problémahalmaz és a felelősség kérdése.¹² A másik aspektusa ennek a kérdésnek az 1.

¹¹ Ezzel kapcsolatos aggályos példaként lásd: Tommy Ross: *Bad Idea: A New Authorization for the Use of Military Force*. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017. Eric Jacobson: *Bad Idea: Putting Congress in the Chain of Command for Nuclear Weapons*. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017.

¹² A téma kapcsán lásd bővebben: Christián László (szerk.): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014.; Pap András László: *Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához*. In: *Állam és Jogtudomány* 2011/3. sz. 351-359. o.; Pap András László: *Privatizált közfeladatok*. In: *Beszélő* 2007/11. sz. 36-50. o.; Kálmán János: *Mercenaries Reloaded? Applicability of the Notion of 'Mercenaries' in Relation to the Private Military Companies and Their Employees*. In: *Acta Juridica Hungarica* 2013/4. sz. 367-383. o.; Kálmán János: *Zsoldosok újratöltve? A zsoldosok fogalmának alkalmazhatósága a katonai magánvállalatok és alkalmazottaik vonatkozásában*. In: *Közjogi*

pontban is említett stratégiai távlathoz kötöttség kérdése. A piaci típusú szervezés és gondolkodás egyik fontos eleme a körülményekhez való gyors képességbeli, szervezeti alkalmazkodás és a költséghatékonyság együttes érvényesítése. Ez azonban a védelem terén nem, vagy csak részlegesen valósítható meg, mivel a biztonsági környezet hullámzó jellegéből adódóan egyes képességek akkor sem építendők le, ha pillanatnyilag azok nem szükségesek és így költségvetési pazarlást jelentenek. Szemben ugyanis a piaci körülményekkel, a védelem terén a képességek pótlása – leszámítva egyes alapvető képességeket – nem valósítható meg egyik hétről a másikra, nem beszélve a költségigényekről és a személyi állomány felkészítéséről. E tekintetben vannak, akik generálisan bírálják a kormányzat üzleti típusú vezetését¹³, amiből azzal biztosan egyetérthetünk, hogy a

Szemle 2012/4. sz. 53-63. o.; Farkas Ádám: A védelmi tevékenységek kiszervezésének elméleti és felelősségi alapproblémái. In. Közjogi Szemle 2013/4. sz. 59-65. o.; Farkas Ádám: A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése. In. Közjogi Szemle 2013/2. sz. 59-66. o.; Kálmán János: The International Regulation of Private Security Providers – a Brief Analysis. In. Kálmán János (szerk.): Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2014, 148-173. o.; Kálmán János: From International Soft Law to International Convention: An Analysis of the International Regulation of Private Security Providers. In. Drilicková Klára, Kyselovská Tereza, Sehnálek David (szerk.): COFOLA INTERNATIONAL 2014: Conference Proceedings. Masaryk University, Brno, 2014, 34-53. o.; Varga Krisztián: Civilek a harcmezőn. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2009.; Karácsony Veronika: A biztonság privatizálása. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, doktori értekezés, Budapest, 2011.; Végh Károly: „Warriors for Hire?” – Private military contractors and the international law of armed conflicts. In. Miskolc Journal of International Law 2008/1. szám, 26-38. o.

¹³ Lásd: Samantha Cohen: Bad Idea: Managing Government Like a Business. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017.

fegyveres védelem gazdálkozó szervezet mintájára nem menedzselhető.

3. A fegyveres védelem terén *a kizárólag költségvetési megszorítást célzó „reformok” inkább hátrányosak, mint előnyösek* lehetnek.¹⁴ Ebben a körben ugyanis látni kell, hogy a fegyveres védelem és annak egyes ágazatai rendkívül speciális területet jelentenek. E szférában az értékes, képzett, szakmailag beágyazott és elhivatott erőforrások létszámcsökkentéssel járó „reform” esetén úgy vesznek el, hogy azokat szemben más – kevésbé specializált, vagy piacközeli – ágazatokkal, szükség esetén nem lehet megfelelő szintű „kész” szakembergárdával, soron kívül pótolni. Lehet az egyes szakmák tágran vett mércéi szerint objektíve jó szakembereket szerezni egy megtakarítás-orientált leépítés utólagos ellensúlyozására, de azok többségileg vélhetően a specifikációk és a védelmi hivatástudat terén nem lesznek kellően pallérozottak, vagyis visszavetik a védelmi ágazat szakmai színvonalát és ezáltal a védelem hatékonyságát is, különösen akkor, ha megrekesztik a szakmájuk szerinti tevékenységet a szakmai-technikai szinten és nem tudják az ágazati specialitások magasabb minőségű, rendszerszemléletű kezelését szavatolni.

Ezekhez az előzetes kitételekhez érdemes tehát hozzávenni Stumpf Istvánnak a rossz államról összegyűjtött gondolatait és azok elvi szintű védelmi megfeleltethetőségét.

Elsőként egyértelműen azt a kritikát kell megfogalmaznunk, miszerint „a kormányzás tartalmi kérdései (valamint a kormányzáshoz tartozó szerkezeti és személyi kérdések) háttérbe szorulnak, és helyüket a hatalomgyakorlás feltételeinek

¹⁴ Ennek egy aspektusáról lásd: Mark Cancian: *Bad Idea: Easy Saving from DoD Management Reform*. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017.

megteremtése megőrzése [...] veszi át”¹⁵, vegyítve ezt azzal a jellemzővel, hogy „a (párt)politikai logika korlátok közé szorítja a szakpolitikai koncepciók érvényesülését...”¹⁶ Ezt az adott kormányzatokra mutató érvelést azonban érdemes kiegészíteni a politikai kultúra hiányosságaival is, mivel ez eredményezheti azt, hogy a fegyveres védelem elvileg napi politika feletti kérdése – nemzeti ügy jellege¹⁷ – a pártpolitikai csatározás, vagy vulgárpolitika terepévé válik.

Másodikként kiemelendő, hogy „a kormányzás komplex-összetett tevékenység, a vele kapcsolatos kérdéseket nem lehet egyetlen dimenzióra redukálni.”¹⁸ Ez a kitétel a fegyveres védelemre is igaz. Az ugyanis önmagában, a biztonság komplexitásából és szektorális értelmezhetőségéből¹⁹ adódóan is összetett alrendszere az állam rendszerének, vagyis egy differenciált funkcióösszesség. Emellett azonban a fegyveres védelem kormányzáson belüli jelentősége is összetett, mivel az nem „csak” a védelmi funkciót jelenti, hanem számos kapcsolódással bír további állami tevékenységi körökhöz, illetve mögöttes jellege is van a legtöbb állami funkció kapcsán.

Harmadikként pedig arra kell jelen keretek között Stumpf István megállapításaiból figyelmet szentelni, hogy „a célok (vízió)

¹⁵ Stumpf István i.m. 2014. 98. o.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Ezt Magyarországon a honvédelem tekintetében a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 1. §-a ki is mondja, sajnos nem kellő hatással a politikai kultúrára.

¹⁸ Stumpf István i.m. 2014. 99. o.

¹⁹ Bővebben lásd: Roland Dannreuther: Nemzetközi biztonság. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016.; Szálkai Kinga, Stepper Péter (szerk.): A biztonság szektorális értelmezése. Publikon kiadó, Pécs-Budapest, 2015.; Szenes Zoltán (szerk.): Biztonságpolitika és válságkezelés. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, Budapest, 2016.; Gazdag Ferenc (szerk.): Geopolitika és biztonság. Zrínyi kiadó, Budapest, 2006.; Póti László (szerk.): Nemzetközi biztonsági tanulmányok. Zrínyi kiadó, Budapest, 2006.

hiánya összefonódik az eszközök válságával...”²⁰ Ebbe a megállapításba ugyanis a fentiekre figyelemmel nem csak és nem elsősorban a teljes céltalanság, víziónélküliség értendő bele, hanem az is, hogyha a célok, víziók nem alkalmasak a komplex biztonság által megkövetelt aktív és hatékony fegyveres védelem fenntartására, megerősítésére. Az ilyen – stratégiai távlatokban, évtizedekben gondolkodó – víziók hiánya rendszerint abban nyilvánul meg, hogy egymást érik kormányzati ciklusonként a „reformok” és „racionalizálások”. A másik értelmezési lehetősége ennek a megállapításnak az, hogy a vízióknak igazodnia kell a biztonság komplex jellegéhez, vagyis szükség van az átfogó megközelítés szerint, a fegyveres védelem egészére mutató vízióra, melyhez az egyes ágazati víziók, reformok, fejlesztések már az adekvát eszközök kell, hogy legyenek.

A fenti megállapításokat együtt olvasva tehát megláthatjuk azokat a körülményeket, vagy hiányosságokat, szemléleti hibákat, amelyek útját állhatják a fegyveres védelem terén a jó államra való törekvések fejlesztő hatásának. A fegyveres védelem specialitásának megtartása mellett tehát szükséges a jó kormányzat kialakításának egyes tendenciáit, receptúráit sajátosan átültetni a fegyveres védelem területére, azonban bizonyos tekintetben – például a stratégiai távlatok terén – fontos, hogy a fejlesztés terén a fegyveres védelem sajátosságai domináljanak. A fenti megállapításokból leszűrhető pozitív személet kialakításának azonban vannak intézményi feltételei is, ahhoz hogy egyáltalán beszélhessünk fegyveres védelemről, mint állami alrendszeréről. Ennek a tárgykörnek a következőkben az intézmény-fejlesztési vonatkozásaira kívánok néhány konstruktív javaslatot megfogalmazni.

²⁰ Stumpf István i.m. 2014. 98. o.

2. A fegyveres védelmi rendszer lehetséges intézményfejlesztési irányai

Ahhoz, hogy a komplex biztonságához igazodó, komplex fegyveres védelemről beszélhessünk a jó kormányzat jegyében egyértelműen szükséges, hogy a fegyveres védelem állami alrendszeri jellegét erősítő szabályozás mellett intézményi feltételekre is szükség van. E tekintetben ugyanis jelenleg még számos ponton fejlesztésre, átgondolásra vár a fegyveres védelem rendszere a magyar államrendszerben.

Bizonyos alapok már rendelkezésre állnak, például a Nemzetbiztonsági Kabinet, mint a Kormány védelmi döntéselőkészítő szerve²¹, vagy a védelmi igazgatás gondolata,²² még ha utóbbi a példa is arra, hogy több elem nem megfelelő módon került elhelyezésre a kormányzati rendszerben. Ezekre azonban már lehet építeni a fejlesztés, illetve a hiányosságok felszámolása terén is, még hozzá úgy, hogy az ez irányba ható fejlesztési irányok

²¹ Lásd a Nemzetbiztonsági Kabinetéről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozatot.

²² A védelmi igazgatás fogalmát meglehetősen furcsa módon a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt. Vhr.) 1. § n) pontja határozza meg, miközben ez a Korm. rendelet egy védelmi ágazat törvényének a végrehajtási rendelete. Ezt e furcsaságot csak erősíti a törvényi és rendeleti szabályok szükössége, már-már hiánya, valamint az a tény is, hogy a védelmi igazgatásért felelős szerv a Hvt. Vhr. rendelkezéseire figyelemmel a kormányzati háttérintézmények integrációja óta a – Hvt. és a Hvt. Vhr. alapján elsődlegesen honvédelmi igazgatási feladatok ellátására hivatott – Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztálya a Honvédelmi Minisztérium átalakításával összefüggő egyes feladatokról szóló 5/2016. (II. 10.) HM utasítás alapján.

megfogalmazásánál célszerű a fegyveres védelem rendszerének tagozódását²³ lekövetni.

2.1. Az alrendszeri szintre ható javaslatok

Az alrendszeri szint tekintetében a javaslatok célja, hogy az államfejlesztés és a hatékony kormányzás követelményei találkozzanak a biztonsági környezet komplexitásából és gyors változásaiból adódó gyors döntések igényéhez, persze a szakmai megalapozottság lehető legmagasabb szintű fenntartása mellett.

E tényezők együttes érvényesítéséhez úgy vélem, hogy szükséges egy alrendszeri szintű erős intézményi alap, amely

- stratégiaileg irányítja és összehangolja az ágazati tevékenységeket a Kormány döntési jogköreit közvetlenül támogatva,
- koordinálja az egyes ágazati igazgatási tevékenységeket és az ágazatközi feladatokat,
- biztosítja a komplex elemzés lehetőségét az ágazati érdekek és ismeretek balanszírozásával, valamint
- felügyeli az egyes ágazatok tevékenységét a stratégiai döntések hatékony és összehangolt megvalósítása érdekében.

E feltételek teljesüléséhez – a szabályozási megalapozás mellett, amivel külön tanulmányban foglalkozom – kettős megoldást látok szükségesnek a békeidejű, vagy inkább normál jogrendi

²³ A fegyveres védelem rendszeréről szóló, fentebb hivatkozott munkáimban a fegyveres védelem rendszerét hármas tagozódás szerint vizsgáltam. Eszerint a komplex fegyveres védelem felső, koordinatív szintjét adja az alrendszeri szint, amely jellegében átfogja a fegyveres védelem egészének kormányzati feladatait, mint az állam rendszerének egy sajátos alrendszerére vonatkozó feladatokat. Ezen belül a fegyveres védelem történeti és funkcionális tagozódása miatt az úgynevezett ágazati szintet találhatjuk, vagyis jelenleg a honvédelem, a rendészet és a nemzetbiztonsági szféra ágazatának szintjét, melyeken belül aztán az ágazati sajátosságokon belüli specialitásokat mutatja meg a szervezeti szint.

működés terén. Egyrészt úgy gondolom, hogy a *Nemzetbiztonsági Kabinetet, esetlegesen más, az alrendszeri szintet jobban tükröző, például nemzetvédelmi elnevezés mellett meg kellene erősíteni és a Stratégiai Kabinethez, illetve a Gazdasági Kabinethez hasonlóan a Kormány jogkörében eljáró döntéshozó szervvé kellene minősíteni*, azzal, hogy meghatározott tárgykörökről csak a Kormány hozhatna döntést a fegyveres védelem terén. Ennek további megalapozásához, előkészítéshez érdemes lenne megvizsgálni a tágabb értelemben vett fegyveres védelem, vagy ahogy az Amerikai Egyesült Államokban nevezik, a nemzetbiztonság felfogását, döntéselőkészítési struktúráját.²⁴ Ezekre figyelemmel ennek az újjászervezett kabinetnek lehetne több munkacsoportja, amelyek az egyes fegyveres védelmi ágazatokat, illetve sajátos védelmi funkcióösszességeket fednék le, amelyek részben ma is megjelennek a különböző kormányzati döntéselőkészítő szervezetekben.²⁵ Ezek lehetnének a (1) Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport, a (2) Nemzetbiztonság Koordinációs Munkacsoport, (3) a Belbiztonsági Koordinációs Munkacsoport, valamint (4) Terrorellenes Koordinációs Munkacsoport.

Másrészt ennek a döntéshozó jellegű kabinetnek szüksége lenne egy intenzív és az egyes tárcák tevékenységének

²⁴ E tekintetben példaként lásd: Samuel P. Huntington: A katona és az állam. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest, 1994.; Arthur Cyr: How Important is National Security Structure to National Security Policy? In. World Affairs 1983/2. sz. 127-147. o.; Charles A. Shanor, L. Lynn Hogue: National Security and Military Law in a Nutshell. Thomson - West Publishing, St. Paul, 2003.

²⁵ A honvédelmi ágazat tekintetében ilyen a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat által létrehozott munkacsoport, röviden HIKOM, míg a belbiztonság tekintetében ilyen a Nemzetbiztonsági Kabinet mellett működő Terrorellenes Koordinációs Munkacsoport, valamint a hatékonyabb irányítás támogatása érdekében a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat által felállított Terrorellenes Koordinációs Bizottság.

koordinációjába épülő igazgatási és szakértő-elemző-tervező szakapparátusra, vagyis *egy szervezetben, hatásköreiben megerősített védelmi igazgatási és fejlesztési szakapparátusra.*²⁶

Ehhez azonban a *védelmi igazgatást vagy a kormányzati koordinációért felelős minisztériumban kellene elhelyezni, vagy a honvédelmi minisztériumban tartva hatásköreiben meg kellene erősíteni, lehetőség szerint egy fegyveres védelemért felelős államtitkár irányítása alatt, megfelelő létszámmal és struktúrával.* Ezzel biztosítható lenne a speciálisan fegyveres védelmi tárgyú kérdések döntési láncának rövidítése és a tárcaközi tevékenységek szakszerű koordinációja, valamint az egyes tárcák koordinálásához és felügyeletéhez szükséges státusz a kormányzaton belül. Jelenleg ez a feladatrendszer nem jelenik meg a Miniszterelnökség – mint kormányzati koordinációért felelős minisztérium – szervezetében,²⁷ hanem csupán egy csökkentett hatáskörökkel és bizonytalan háttérrel fedezhető fel a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztálya által képviselt feladatösszesség részeként, de valós tárcaközi irányítási hatáskör nélkül. Az itt igényelt szakmai portfóliók tekintetében egyértelműen szükség lenne vezényelt egyenruhás állományra, valamint állami tisztviselőkre is, azonban utóbbiak tekintetében mérlegelni kellene, hogy a fegyveres védelem terén dolgozók körében sajátos jogállási szabályok kerüljenek

²⁶ Ezt a javaslatot mindenképp indokolt kiegészíteni azzal, hogy a szakértői szintű tevékenységet szükséges lenne egy komplex, szakmai-tudományos megalapozottságú tudományos képesség intézményesítésével is támogatni, ami azonban jellegében úgy vélem testidrege lenne a központi közigazgatástól, tehát egy háttérintézmény létrehozását tenné indokoltá, mint Nemzetvédelmi Igazgatási és Fejlesztési Kutatóintézet. Ez természetesen megszervezhető lenne a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében is, a fenntartók egyetértése és támogatása esetén, mint karközi kutatóintézet.

²⁷ Ilyen vezetői portfólió, vagy a feladat ellátására hivatott szervezeti elem a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasításban nem azonosítható be.

kialakításra, ezzel biztosítva a többlettevékenységek ellensúlyozását, valamint sajátos munkavégzési formák meghonosítását.²⁸

Az alrendszeri szint tekintetében sajátos helyen áll a *köztársasági elnök hatásköre és hivatala*. A hatályos szabályozás szerint ugyanis a köztársasági elnök fegyveres védelemmel összefüggő jogkörei Janus-arcúak. Fegyveres védelmi jogköreinek hangsúlyát a közigazgatásban az Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdése szerinti főparancsnoki jogkör adja, ami egy katonai védelmi dominanciájú, historizáló funkciót jelenít meg, miközben a 9. cikk (1) bekezdés szerinti, az államrendszer demokratikus működése feletti őrködés és a törvénykezdeményezési jogkör már önmagában lehetővé teheti, hogy ezek keretében a fegyveres védelem egésze felett ellenőrző tevékenységet folytasson.

A főparancsnoki jogkör megítélésén alapulva, de már a teljes fegyveres védelem egészére nézve fontos a tábornokok kinevezésének jogköre, ami a béke idejű védelmi feladatok egyik emblemikus, de protokolláris jelleget tükröző eleme a csapatzászló adományozása mellett. Itt már adódhat a kérdés, hogy a főparancsnoki jogkör miért nem terjed ki a fegyveres védelem egészére, ha a kinevezési jogkör a teljes tábornoki karra értendő és emellett az államműködés egészének demokratikus kontrollja felett is őrködni kell a köztársasági elnöknek. Különösen igaz ez akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a Hvt. szerint az ország fegyveres védelmi tervének érvényessége – ami szemantikájában is túl kell, hogy mutasson a katonai védelem körén és a Hvt. rendszerében is túlmutat azon – a köztársasági elnök jóváhagyásához kötött.²⁹

Ezt pedig már csak fokozza a szabályozás Janus-arcúságának kiteljesedése, vagyis a különleges jogrendi hatáskörök, melyek szükségállapot idején a legjelentősebbek a törvényrontó rendeleti jogkörrel – a végrehajtás érintetlensége mellett – és a kihirdetés

²⁸ E körben, egyfajta védelmi tisztviselői jogállás kialakítása kapcsán önálló vizsgálatok és javالاتok szükségesek meglátásom szerint, így a szemléltetés érdekében vetném fel a munkavégzési formák köréből az egyenruhás testületek készenléti és ügyeleti szolgálati szabályainak leképzesét.

²⁹ Lásd: Hvt. 20. § (1) bekezdés a) pontja.

jogával az Országgyűlés akadályoztatása esetén, de az utóbbihoz hasonlóak rendkívüli állapot idején, amikor a főparancsnok egyébként felelős döntéshozója a Honvédelmi Tanácsnak, mint az állam irányítás csúcsszerveinek. Ezzel tehát irányítási és kontroll funkciók keverednek, holott lehet, hogy előremutatóbb lenne az utóbbit erősíteni az előbbieket pedig a Kormánynak meghagyni. Ez a kettősség azért is felülvizsgálandó, mert az jelenleg visszatükröződik a Köztársasági Elnöki Hivatal szervezetében³⁰ is, ahol a Honvédelmi Főosztály mellett más fegyveres védelmi főosztály, vagy egy a fegyveres védelmet tömörítő igazgatóság nincs rendszeresítve, felvetve az intenzívebb ellenőrzési gyakorlat kialakíthatósága mellett azt a kérdést is, hogy különleges jogrend idején vajon ez a szervezeti megoldás milyen funkcióra elégséges és mennyiben szolgálja a gyors, de megalapozott döntésselőkészítést és döntéshozatalt.

Elismerve tehát a köztársasági elnök főparancsnoki és kinevezési jogköreinek tradicionális jelentőségét a fegyveres védelem terén, megfontolandó lenne a jogkörének kiterjesztése a fegyveres védelem rendszerének egészére és emellett elsősorban az ellenőrző szerepének az erősítése a különböző, főként különleges jogrendben – egy eltérő funkcióra kialakított szervezeti bázison – megjelenő irányítási jogkörök rovására.

Az alrendszeri szint tekintetében – a különleges jogrend szabályozásának esetleges felülvizsgálata esetén – mindenképp fontosnak tartom még a rendkívüli állapot és a szükségállapot fegyveres védelmi döntéshozatalának felülvizsgálatát, mivel azok jelenleg a rendkívüli állapotnál túl széles személyi merítéssel,³¹ a

³⁰ Lásd: A Köztársasági Elnöki Hivatal I-1/02406/2017. számú szervezeti és működési szabályzata a módosításokkal egységes szerkezetben. (http://www.keh.hu/kozerdeku_adatok/1551-Szervezeti_es_mukodesi_szabalyzat ; letoltve: 2017.12.23.).

³¹ A Honvédelmi Tanács összetétele jelenleg garanciális okokból lényegében fuzionálja a végrehajtó hatalom, a semleges köztársasági elnök és a törvényhozó hatalom főbb funkcióit, ami azonban az érvényes döntéshozatalt a tisztségek esetleges támadások miatti váratlan megürülése folytán épp úgy érinti, mint a széles személyi kör – és feltehetően

szükségállapotnál pedig meglátásom szerint bizonytalan hivatali rendszerrel³², illetve felelősségi-végrehajtási tengellyel párosulnak. Meglátásom szerint ezekben az esetkörökben a döntéshozatalt egyértelműen a kormányzati döntéshozás és a kormányzati felelősség irányába kellene elvinni, kiegészítve a köztársasági elnökkel és esetleg az alkotmánybíróság elnökével, mivel a szükséges szakapparátus a Kormány irányítása alatt rendelkezésre áll és így csökkenhet a döntések meghozatalának ideje a kritikus helyzetekben. Természetesen emellett ki kell emelni, hogy az Országgyűlés kontroll jogosítványai különleges jogrend idején is élnek,³³ azokat az Alaptörvény nem korlátozza, valamint így a döntésért a kormányzati felelősséget a különleges jogrend elmúltá után is lehet vizsgálni és nem kell bizonytalan felelősségi kérdésköröket, vagy történelmi zsákutcákat ismételni a köztársasági elnök sajátos felelősségi szabályozásának a szükségállapotú törvényrontó rendeletalkotással való találkozásánál.

Ha a fenti javaslatokat összességében szemléljük, akkor a fegyveres védelem egészére vonatkozó szabályozás terén egy lehetséges fejlesztési irány rajzolódhat ki, amely egy rendszerben is jobban záródó intézményrendszert és hatáskörösszességet mutat a

apparátusuk – egy helyre mozgatása és egy helyen tartása tekintetében, miközben nekik egyéb – szintén garanciális jelleget is adó – feladata is lenne az állam működtetése terén.

³² A szükségállapot szabályozásánál érdekes és némileg bizonytalan megoldásnak tűnik, hogy a rendkívüli intézkedések bevezetésére rendelettel a köztársasági elnök jogosult, de a Kormány nem kerül alárendeltségébe, mivel ilyen passzust az Alaptörvény nem tartalmaz és annak szabályai nem írhatók felül e rendeletekkel. Ezzel azonban a felelős döntéshozótól élesen és nehezen kontrollálhatóan elválik a végrehajtás és az újabb rendeletek kidolgozása, aminek az Köztársasági Elnöki Hivatal meglehet, hogy még a folyamatos, válságidőszaki felügyeletére sem alkalmas a köztársasági elnök egyéb kontroll-jogkörei keretében.

³³ Az Országgyűlés működése tekintetében külön vizsgálat tárgyát képezheti, hogy miként biztosítható a különleges jogrendi és egyéb válságidőszaki döntések soron kívüli, gyorsított meghozatal, illetve a Kormány feletti kontroll hatékonyságának, dinamikájának fokozása.

normál jogrendi fejlesztéstől a különleges jogrendi javaslatokig. Ebben a modellben az alapvetés az, hogy a döntés előkészítése, meghozatala és végrehajtása a Kormány felelősségi körébe tartozik, de emellett megerősödik különösen a köztársasági elnök kontroll jogköre mind béke idején, mind pedig különleges jogrendben.

2.2. Az ágazati szintre vonatkozó javaslatok

Az ágazati szintű intézményi rendszer jelenleg rendkívül erős, aminek az alapvető oka az, hogy jelenleg lényegében ezek léteznek és versengenek a kormányzati fontossági-sorrendben. Érdemes azonban e körben átgondolni egyrészt az ágazati tagozódást a változó biztonsági környezetben esetleges köztes, vagy pseudo ágazatok létének vizsgálatával, másrészt pedig a kutatási és fejlesztési háttértámogatás intézményesítése terén.

Az ágazati struktúra újragondolása terén mindenképp számot kell vetni azzal, hogy jelenleg több olyan fegyveres védelmi feladatrendszer azonosítható, amelyek egy, vagy több tradicionális ágazat határán helyezhetők el a biztonsági kihívások jellegére és a kezelés eszköz-rendszerére figyelemmel. Meglátásom szerint e tekintetben nem lehet már éles lehatárolásokban gondolkodni, vagyis abban, hogy egy adott feladat csak egy adott ágazat, vagy szervezet hatáskörébe tartozhat. E kitétel mellett azonban érdemes ágazati és szervezeti alapeladatokban gondolkodni, amelyek valamely ágazat, vagy szerv elsőségével, de nem kizárólagosságával számolnak, beleértve az előbbibe a többi ágazat adott feladatrendszerrel kapcsolatos működésének koordinációját is.

Ebben a megközelítésben vizsgálandónak és megfontolandónak tűnik

1. a terrorizmus elleni fellépés, valamint

2. a kiberbiztonság és kibervédelem

feladatrendszerének ágazati, köztes ágazati önállósítása,

mivel ezek jelenleg leginkább a rendészeti ágazathoz kötődnek

szervezeti és irányítási oldalról,³⁴ de jellegükben egyértelműen kapcsolódnak a nemzetbiztonsági ágazathoz, sőt érintik a honvédelmi ágazat feladatrendszerét is.

Aktuális, de stratégiai időtávtalban mélyebben vizsgálandó kérdés – különösen a fennmaradás és aktualitás terén – a határőrizet feladatrendszere és annak esetleges újbóli önállósítása. Ennél ugyanis egyrészt vizsgálandó, hogy a történeti tradíciók, a korábbi fegyveres erő státusz és a feladatellátás jelenlegi – rendőri és katonai kooperációs – jellege, valamint a várható szövetségi vonatkozások miatt itt tisztán rendészeti ágazati feladatról, vagy egy kettős alárendeltségű, a honvédelem és a rendészet határán meghúzódó sui generis feladatról, köztes ágazatról kell beszélnünk. Az utóbbit azért sem lehet eleve elvetni, mert transzatlanti és európai viszonylatban sem eldöntött még, hogy a feladatban ötvöződnek-e a katonai szövetségi és a közös rendészeti elemek a jövőben. Emellett ennek a kettősségnek jelentősége lehet a különleges jogrendi felkészülésben és a katonai határvédelemre történő átállásban is.

Az ágazati szintű javaslatok tekintetében emellett megvizsgálandó még a kutatási és fejlesztési képességek intézményi kereteinek fejlesztése, erősítése, mivel a világ a tudományos és technikai fejlődés, valamint a társadalmi és biztonsági viszonyok változása tekintetében is rendkívül felgyorsult. Ezen dinamikus

³⁴ A Terrorelhárítási Központ mint sajátos rendőrség-típus jelenik meg a terrorizmust elhárító szervként a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény rendszerében, míg a Nemzeti Kibervédelmi Intézet a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat része. Emellett a több ágazatot érintő jelleg tükrözi, hogy a terrorelleni harc megjelenik a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény által statuált több szervezetnél is, sőt adatgyűjtési és elemzési oldalról önálló nemzetbiztonsági szolgálat feladatrendszerét is képezi a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ felállításától. Hasonló a helyzet a kibervédelem terén is, mivel annak nemzetbiztonsági vonatkozásai, emellett rendészeti kapcsolódásai a számítógépes rendszerekre elkövetett bűncselekmények terén, illetve honvédelmi vonatkozásai is a NATO kibervédelmi törekvései révén és a kibertér NATO általi hadszíntérré nyilvánításával.

változások hatékony lekövetéséhez és reagáláshoz ugyanis egyértelműen szükséges a rendszerszemléletű szakmai és tudományos háttér az egyes ágazatok sajátosságainak megfelelően, úgy a társadalomtudományok mint a természet- és alkalmazott tudományok vonatkozásában.

A természettudományok, illetve az alkalmazott tudomány tekintetben a szakértői és kutatói intézetek mintájának további erősítésében egyértelműen el lehet gondolkozni: A társadalomtudományok, valamint az államtudományok tekintetében pedig a jelenleg a Nemzeti Közszoigálati Egyetemen fókuszáló kutatói kapacitások további fejlesztése, különösen a kari kutatóközpontok, illetve karközi kutatóintézetek létesítése, megerősítése vizsgálható meg. Figyelemmel arra, hogy jelen kutatás elsősorban államtudományi és jogtudományi karakterű, egyértelmű igénynek tűnik, hogy az egyes ágazatok igazgatási és jogi sajátosságai az oktatás mellett kutatóközpontokban is önállóságot és hangsúlyt kapjanak. Emellett az is megfontolandó, hogy hasonlóan az NKE Nemzetbiztonsági Intézetéhez, idővel, az alrendszeri szintű javaslatok recepciójával párhuzamosan egy a fegyveres védelem igazgatási és szabályozási vonatkozásaira fókuszáló karközi intézet létrehozatala is megfontolás tárgyává váljon.

2.3. A szervezeti szintet érintő javaslatok

A szervezeti szint tekintetében lényegében a fenti javaslatok követendők le, melyek alapján javasolt megvizsgálni, mérlegelni:

1. A Nemzetbiztonsági Kabinet átnevezését és döntéshozó kabinetté fejlesztését az egyes fegyveres védelmi ágazatokra és kulcsfeladat-rendszerekre fókuszáló munkacsoport-rendszerrel megerősítve, csökkentve a jelenlegi döntés-előkészítő fórum-rendszer fragmentáltságát.
2. A Miniszterelnökségen egy nemzetvédelemért, vagy védelmi igazgatásért felelős államtitkárság és megfelelő alárendelt védelmi igazgatási szervezetrendszer létrehozását.

3. A köztársasági elnök ellenőrzési jogkörének hangsúlyosítását és a Köztársasági Elnöki Hivatal megerősítését a fegyveres védelem ellenőrzéséhez szükséges szakapparátussal.
4. A Terrorelhárító Központ és a Nemzeti Kibervédelmi Intézet önállósítását a nemzetbiztonság és a rendészet átfedésében lévő köztes ágazati tér részeként.
5. A Határőrség újbóli felállítását és egy a rendészet és a honvédelem határán lévő köztes funkcióösszesség és kettős alárendeltség indokoltságát.
6. Az egyes fegyveres védelmi ágazatok kutatási és fejlesztési háttértámogatásának intézményes megerősítését, beleértve ebbe a szakértői intézetek gyarapítását, erősítését, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kutatóközpontjainak és kutató intézeteinek gyarapítását, fejlesztését is.

3. Összegzés

A fegyveres védelem rendszerében való gondolkodás, amit a biztonság felfogásának komplex jellege és szektorális tagozódása, valamint például az amerikai nemzetbiztonság megközelítése mutat, egyértelműen üdvös és előremutató lehet Magyarországon is. Ez a szemlélet nem csak a komplex elemzést, értékelést és fellépést szolgálhatja, hanem az összehangolt kormányzati fejlesztéseket, valamint az állami képességek hatékony és koordinált kihasználásának előmozdítását is, vagyis a jó állam és jó kormányzat követelményeinek érvényesítését a fegyveres védelem rendszere terén is, figyelemmel persze annak sajátosságaira is.

Ennek a törekvésnek jelentős szabályozási igényei vannak az Alaptörvény szintjétől kezdődően a jogszabályi szinten át a közjogi szervezetszabályozó eszközökig. Emellett azonban érdemes – vitaindító jellegű, de konstruktív – gondolkodási, fejlesztési irányokat is számba venni, amelyek a szabályozás mellett a fegyveres védelem intézményi oldalát érintik. Jelen tanulmány erre próbált kísérletet tenni a megközelítéssel, hogy elsőként a jó állam és jó kormányzat elgondolásainak a fegyveres védelemre való

értelmezhetőségét vizsgálta és minősítette részlegesen és sajátosságokkal alkalmazhatónak, majd törekedett olyan javaslatokat megfogalmazni, amelyek a komplexebb, konzisztensebb fegyveres védelmi intézményrendszer felé mutatnak.

E körben Magyarország fegyveres védelme tekintetében megállapítható, hogy az alrendszeri szint meglehetősen gyenge, szinte alig létező, vagy csak a Kormány konkrét döntéseinek előkészítésére fókuszált, míg az ágazati rendszer terén mérlegelendő az új típusú, illetve a már ismert, de újra aktualitást nyert kihívások kezelésének lekövetése, kapcsolva ezekhez a szervezeti vonatkozásokat is. E tekintetben a tanulmány egyértelműen a rendszerszemlélet mellett tört lándzsát és az alrendszeri szint megerősítését javasolta úgy a Kormány döntéseinek előkészítése, mint az igazgatás terén. Emellett a hangsúlyt kaptak a terror elleni fellépés és a kibervédelem terén szükségszerűen, a határőrizet tekintetében pedig opcionálisan a jelenlegi ágazati besorolások felülvizsgálatai, illetve ágazatközi jellegek kialakítása, erősítése. Az intézményi háttér tekintetében említésre került a kutatási és fejlesztési háttér erősítése is, mint a modern és fejlődni, megújulni képes fegyveres védelem kialakításának szükségszerű előfeltétele.

Természetesen a tanulmány célja elsősorban egy szemlélet tükrözése, lehetséges fejlesztési irányok megjelölése volt, amelyek tekintetében további kutatások, részletező elemzések szükségesek. Ezek kapcsán azonban fontos, hogy ne az ágazati, szervezeti „sovinizmusok”, hanem a komplex megközelítés, a kor kihívásaihoz való alkalmazkodás, valamint a hatékony államműködés követelményei munkáljanak bennünk, mikor a fenti vitaindítókat mérlegeljük.

FÓRUM

