

## Tartalom

---

Szerkesztői előszó .....	3
<b>T A N U L M Á N Y O K</b> .....	<b>5</b>
<b>Kádár Pál</b> .....	<b>7</b>
A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság	7
<b>Vikman László</b> .....	<b>35</b>
Az amerikai titkosszolgálati rendszer áttekintése	35
<b>Spitzer Jenő</b> .....	<b>69</b>
A nemzetbiztonsági szolgálatok helye, szerepe Franciaország védelmi és biztonsági rendszerében	69
<b>M Ű H E L Y</b> .....	<b>95</b>
<b>Babos Sándor</b> .....	<b>97</b>
A hírszerzés és elhárítás államszervezeti és szabályozási természete	97
<b>F Ó R U M</b> .....	<b>115</b>
<b>Parádi József</b> .....	<b>117</b>
Reflexió – Tisztelet a katonának és a hagyománynak	117
<b>Pongrácz Alex</b> .....	<b>133</b>
Milyennek képzeljük el a (világ)rendet?	133
<b>Csiha Gábor</b> .....	<b>157</b>
Bajtársi emlékezés	157
<b>Szerzőink</b> .....	<b>160</b>



## Szerkesztői előszó

---

Tisztelt Olvasó!

A 2020-as év sok olyan fordulattal volt telített. Ezek széles körben aktiválták az állam védelmi és biztonsági rendszereit, szabályait, megoldásait. Ezek közül kiemelkedő helyen áll a figyelem szempontjából COVID-19 járvány, azonban számos olyan egyéb esemény is történt – titkosszolgálati akciók, célzott likvidálások drónok alkalmazásával, helyi háború Örményország és Azerbajdzsán között, kiber támadások stb. –, amelyek jelentős mértékben erősítették meg azt a felfogásunkat, hogy egy rendkívül sokrétű és dinamikus biztonsági mátrixban élünk.

A különféle események és azoknak a diszruptív (bomlasztó,kártékony) technológiákkal való kapcsolódás azonban a biztonság terén középpontba helyezte az információt, és szükségképpen annak megszerzését és megóvását is. Ennek fő – de nem kizárólagos – állami letéteményesei a titkosszolgálatok.

Erre figyelemmel a 2020. évi utolsó lapszám írásainak többsége is erre a témára és tágabban a biztonsági közeg változásaira fókuszálnak, törekedve arra, hogy az egyes témakörökben lapunk arculatához igazodva a jogi és a katonai kapcsolódások is jól kirajzolódjanak.

Bízunk abban, hogy a Tisztelt Olvasó értékelní fogja ezt a lapunk történetében talán rendhagyó szemléletű számot és haszonnal fogja olvasni annak minden írásművét!

*a szerkesztők*

Budapest, 2020. december 31.



# TANULMÁNYOK



## **Kádár Pál**

### ***A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság***

Figyelemmel arra, hogy az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását, egy utazásra invitálom a Tisztelt Olvasókat, amely a tág értelemben vett védelem és biztonság szabályozásának gyakorlati szakmai kérdései, a kormányzati munka, valamint a tudományos kutatás területein át vezet. Ennek apropója az a tény, hogy az Alaptörvényhez kilencedik módosítása szabályainak jelentős része védelmi és biztonsági kérdéseket, ezen belül is fajsúlyosan a különleges jogrend szabályozásának megújítását tartalmazza, melyhez Társaságunk tagjainak mind tudományos, mind pedig gyakorlati-szakmai minőségben lehetősége volt hozzájárulni.

Magától értetődő, hogy a szakmai és tudományos álláspontok és irányok konstruktív egyetetéséből születő javaslatok a jogalkotás során a politikai döntéshozatal szintjén nyerik el végső formájukat, s így egyértelmű, hogy mindig tapasztalható eltérés a tudomány „laboratóriumi” narratívái és a végül közjogi döntéssel kötelező érvényűvé váló szabályozás között. Nem lehet azonban a tudomány és a szakmai előkészítő munka szerepét soha lebecsülni vagy elhanyagolni, hiszen a jogszabállyá szilárdult politikai döntések e tágabb perspektívájú szakmai javaslatokra épülve születnek, hogy aztán ezek további részletszabályainak kidolgozásánál épp úgy jelentős szerepet kapjon majd a szakmai és tudományos elemzés és kidolgozás, mint a jogalkalmazáshoz szükséges értelmezés, majd később a szabályok továbbfejlesztése tekintetében.

Mindezekre figyelemmel a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökeként külön örömtelinek tartom, hogy Társaságunk több tagja egyéni kutatóként és a Társaság képviselőjében is értékes gondolatokkal járult hozzá az elmúlt években az ország védelmét és biztonságát erősíteni hivatott szabályozás alakításához. E munkásság értéke mellett viszont azt is ki kell hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításával számos olyan kérdés nyílik meg Magyarország védelmi és biztonsági rendszerének átfogó reformja kapcsán, amelyek tekintetében a Társaságunk tagjai által is képviselt szakmai és tudományos megközelítésre fokozott szükség lesz az elkövetkezendő években. Jelen áttekintéssel ezért egyrészt a köszönet hangján szólok kutatótársaimhoz és kollégáimhoz, másrészt pedig őket és a Tisztelt Olvasókat is arra szeretném ösztönözni, hogy a meddő vitákon felülhelyezkedve kezdjünk közös gondolkodásba egy olyan védelmi és biztonsági szabályozás tudományos megalapozása érdekében, amely egyszerre 21. századi és operatív, de a jogállamiság kritériumainak és nemzeti hagyományainknak is megfelelő. Ehhez a munkához pedig bízom benne, nem hátrány, ha a jelenleg napirenden lévő Alaptörvény módosításhoz a Társaságunk szemszögéből megfogalmazott adalékokkal is hozzájárulok.

## **1. A különleges jogrendi szabályozás kortárs fejlődésének vázlata**

Hazánk védelmi, biztonsági és ezen belül különleges jogrendi szabályozása a rendszerváltást követően jellemzően egyfajta „követő üzemmódban” fejlődött, azon esetekben került sor a rendszer pontosítására, amikor valamely külső körülmény ilyen kényszerrel hozott, valamely biztonsági esemény már kézzel fogható közelségbe került, vagy akár be is következett. Ki kell

mondanunk, hogy az állam önvédelmi szabályozásának alapjai lényegében az 1989-es elvek és keretek között maradtak az Alaptörvény 2011-es megalkotásával is.

Hangsúlyozandó, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályozásunk mára annak ellenére sem érte el az optimális szintet, hogy a rendszerváltás óta valóságos burjánzás indult el ezen a területen az esetkörök száma tekintetében. Ezzel kapcsolatban a szakírók számos kritikai észrevételt fogalmaztak meg korábban is<sup>1</sup>, azonban a döntéshozók ingerküszöbét ezek a szakmai jelzések nem minden esetben érték el. A szabályozás fejlesztése és korszerűsítése azonban előfeltétele a jogállamiság keretei között a hatékony reagálás lehetőségének, a felkészüléstől és tervezéstől kezdve a kapcsolódó eljárások, döntéshozatali formák és szabályok kialakításán át a konkrét végrehajtásig. Erre figyelemmel egy korszerű szabályozásnak valamennyi elképzelhető kihívásra a lehetőségek szintjén megnyugtató válaszokat kell biztosítania, amiből aztán a döntésre jogosult felelősen választhatja meg az egyes konkrét helyzetek kezeléséhez szükséges eszközöket.

---

<sup>1</sup> Lásd például: FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányosszemléletének megújításához, *Vélemények a katonai jog világából*, 2018/3. szám; GÁLI Csaba – SEPSI Tibor – TORDAI Csaba: *Az új alkotmány egy tervezete*, Budapest, magánkiadás, 2011.; KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014, *MTA Law Working Papers* 2014/36. szám; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ, Róbert (szerk.) A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.; TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám, 55–75. o.; ÓSZE Áron: Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról, *Diskurzus*, 2018/2. szám, 33-44. o.

Ehhez a kívánt állapothoz a hatályos szabályrendszer fragmentáltsága<sup>2</sup> és sok tekintetben még a 20. század biztonságfelfogásán alapuló megközelítése nem illeszkedik megfelelően. Így az Alaptörvény e területen tervezett átfogó módosítása – megítélésünk szerint annak példa nélküli teljessége – szakmai szempontból mindenképpen üdvözlendő, hozzátéve ehhez azt is, hogy az Alaptörvény szintjén a különleges jogrend és a Honvédség szabályozása terén tervezett jelentős módosítások a korszerűség érdekében jóval jelentősebb fejlesztéseket tesznek szükségessé a törvényi, majd a konkrét szervezeti és képességbeli szinteken.

A rendszerváltáskor a különleges jogrendi szabályrendszer a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot<sup>3</sup> és a veszélyhelyzetet<sup>4</sup> foglalta csak magában, amely erős egyszerűsítéssel a külső fegyveres támadás és a belbiztonsági, illetve katasztrófavédelmi típusú krízisek kezelését volt hivatott

---

<sup>2</sup> Európa egyetlen államában sem jelenik meg alkotmányos szinten hat különleges jogrendi helyzet.

<sup>3</sup> Alkotmány „19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés (...)

h) hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.

i) az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükségállapot) szükségállapotot hirdet ki;”

<sup>4</sup> Alkotmány „35. § (1) A Minisztertanács (...)

i) az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket;”.

kezeln<sup>5</sup>. A szabályrendszer illetén kialakításának az volt az oka, hogy a kor kihívásai és az ország biztonsági környezete alapvetően nem is vetítettek előre ezektől eltérő fenyegetéseket, illetve a rendszerváltó alkotmányozás elsődleges szempontja a jogállami keretek megteremtése és a megfelelő garanciális elemek, a hatalommegosztás és a fékek és ellensúlyok rendszerének kialakítása volt, kevesebb figyelem jutott a különleges jogrendi működésre, illetve annak az ország normál jogrendi védelemhez és biztonsághoz való szerves kapcsolódásaira.

Az alapvetően az államszocializmus időszakából megörökölt, részint sosem alkalmazott szabályokat első ízben 1993-ban kellett kiegészíteni<sup>6</sup> a váratlan támadás – akkori nevén a 19/E.§ szerinti helyzet – tényállásával<sup>7</sup>, amelyre az akkor zajló délszláv háború emlékezetes eseménye, Barcs 1991-es, azóta is homályos háttérű bombázása és a magyar határhoz közeli horvát területen folyó szárazföldi katonai műveletek esetleges átsodródásának veszélye szolgáltatott alapot.

---

<sup>5</sup> Az 1949. évi XX. törvény a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat a törvényben elszórtan, a kapcsolódó szervek és intézményekre vonatkozó szabályoknál rögzítette (7/A.§, 8. §, 19. §, 28/A.§, 28/C. §, 35. §) a hivatkozott tartalmi felosztás ezen rendelkezések eredőjéből következik.

<sup>6</sup> 1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról.

<sup>7</sup> Alkotmány „19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a Magyar Honvédség légvédelmi és repülő készségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

A jogfejlődés következő állomása 2004 végére tehető, amikor a hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése szükségessé tette – mintegy a rendkívüli állapot előszobájaként – a megelőző védelmi helyzet intézményének beépítését a magyar alkotmányos rendszerbe. A lényegében jelen cikk megírásakor is hatályos rendelkezés szerint a megelőző védelmi helyzet akkor kihirdethető, ha az országot külső fegyveres támadás veszélye fenyegeti, vagy a kihirdetést szövetségi kötelezettség teszi szükségessé<sup>8</sup>. A veszély ez esetben azonban nem közvetlen, ez az ismérv különbözteti meg a rendkívüli állapot fogalmi specifikumaitól, vagyis ez egy klasszikus felkészülési típusú időszakot jelent, azonban nem csak felkészülési típusú, de mindenképpen szűkebb rendkívüli intézkedési körrel. A szabályozás megszületésekor, több mint 15 évvel ezelőtt, a globális biztonsági környezet értékelése alapján számos ország tért át az önkéntes haderőre a béke idejű vagy normál jogrendi sorkatonai szolgálat eltörlésével, abban a reményben, hogy így költséghatékonyan tudja biztosítani az akkor elégségesnek tűnő védelmi képességeket, ez azonban nyilvánvalóan szükségessé tette egyfajta átmeneti szabályozás megalkotását, amely időszakban az ország még nem a rendkívüli állapot szabályrendszere szerint működik, de már lehetőség nyílik a fegyveres harcra való felkészítésre a hadkötelesek vonatkozásában. Halkan jegyzem meg, az állampolgárok (legalább részbeni) felkészítése önmagában nem igényelne különleges jogrendet, ez megfelelő szervezéssel és

---

<sup>8</sup> Ezzel a különleges jogrendi tényállással az akkori helyzetben megnyugtatóan váltak kezelhetővé az olyan helyzetek, amely nem kívánta meg a hazai területen a rendkívüli állapot bevezetését, mert a konfliktus nem közvetlenül érintette Magyarország területét, azonban egyes rendkívüli intézkedések bevezetése a kollektív védelmi feladat kapcsán indokolható lehetett volna hazai területen is.

tudatos oktatási-nevelési tevékenység mellett lehetne a béke időszaki működés része is, amennyiben nem kötelező katonai szolgálati formában történne meg a felkészítés egy-egy eleme<sup>9</sup>.

Az Alaptörvény 2011-es megalkotása a különleges jogrendi szabálykatalógust tartalmában jelentősen nem újította meg, hiszen a biztonsági környezetben a 2004-es módosításhoz képest drasztikus változások ekkor még nem álltak be<sup>10</sup>. Az új alkotmány amellett, hogy önálló fejezetbe rendezte a különleges jogrendi szabályokat, kizárólag a szükségállapot és a veszélyhelyzet közötti fogalmi átfedéseket szüntette meg, újabb biztonsági kihívással nem számolt, erre figyelemmel a honvédelmi szabályozás sem módosult lényegesen. Ez a megközelítés 2011-ben, amikor az Alaptörvény szövegezése lezárult, szakmailag megfelelőnek tekinthető, hiszen a 2010-es évek elejének biztonsági környezete jelentős mértékben hasonlított az azt megelőző időszakéhoz, az öt különleges jogrendi helyzet<sup>11</sup> elégségesek tűnt a kihívások kezelésére.

Az alkotmányos szintű beavatkozásra egy újabb – immár hatodik – különleges jogrendi eset bevezetése kapcsán az azt megelőző korrekciótól számítva közel 10 évet kellett várni. Már 2013-tól megmutatkoztak a biztonsági környezet

---

<sup>9</sup> Példaként: az egészségügyi alapismeretek vagy a lökiképzés egyes elemei gond nélkül elsajátíthatóak lennének békében is, adott esetben a gépjárművezető képzés vagy a középiskolai oktatás vagy akár sportegyesületekben folytatott tevékenység keretében

<sup>10</sup> Ahogy Balogh András József fogalmaz „2011 volt az utolsó békés év” – BALOGH András József: Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 168. o.

<sup>11</sup> Rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet.

dinamikus változásainak jegyei. Az arab tavasz<sup>12</sup> és az ukrán válság<sup>13</sup>, az Iszlám Állam terrorszervezet<sup>14</sup> tevékenysége, az európai terrorhullám, az egész Európát súlyosan nyomás alá helyező migrációs folyamatok egyértelmű és gyökeres változást hoztak biztonsági helyzetünkre. Az új különleges jogrendi tényállás – a terrorveszélyhelyzet – alapvetően nem honvédelmi jellegű kihívás, de figyelemmel a Honvédség sajátos és egyedülálló képességeire, a fegyveres erő közreműködésének jogi feltételeit és a jogkorlátozások, rendkívüli intézkedések szélesebb spektrumát is ki kellett alakítani<sup>15</sup>. Emlékeztet, hogy 2015-ben és ezt követően pusztító terrortámadások értek több európai nagyvárost, Párizs, Nizza, Berlin, Brüsszel, London után itthon is joggal jelent meg annak igénye, hogy az emberek biztonsága érdekében a lehető legszélesebb eszköztárat fel kell vonultatni, ideértve a haderőt is<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Az arab tavasz 2011-2012-es eseményeinek globális biztonságpolitikai hatásai nem jelentkeztek azonnal.

<sup>13</sup> 2013-ban tiltakozásokat és tüntetéseket indított el, hogy Viktor Janukovics ukrán elnök nem írta alá az EU társulási egyezményt, melyek következményeként jelentős oroszbarát aktivitás és polgárháborús helyzet alakult ki Ukrajnában, amellyel összefüggésben került sor a Krím-félsziget Moszkva általi anektálására is.

<sup>14</sup> A szunnita terrorszervezet tevékenységét 2014-től kezdődően fejti ki jelentősebben Szíria és Irak területén, ezt követően kezd európai aktivitásba.

<sup>15</sup> Lásd bővebben: SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása, *Hadtudomány*, 2016/3-4. szám, 100-113. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, 2016/3. szám, 174-189. o.; FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5-20. o.

<sup>16</sup> Erről bővebben lásd FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért – gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017./4.szám, 17–29.o.

Az Alaptörvény hatodik módosítása az 51/A. cikkel mintegy a szükségállapot „előszoba tényállásaként”, a megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot közti kapcsolat, valamint a megelőző védelmi helyzet szabályozásának analógiájával megalkotta a terrorveszélyhelyzet esetkörét. Eszerint az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. Ehhez a döntéshez, valamint a terrorveszélyhelyzet meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges<sup>17</sup>.

Mindezek mellett a biztonsági kihívások spektruma a 21. század második dekádjára kiszélesedett, újabb és újabb fenyegetések jelentek meg, amelyek megfelelő hatékonyságú kezeléséhez, illetve az erre történő hatékony felkészüléshez korszerű és jól alkalmazható jogszabályi alapok is szükségesek. Ezek kialakítása azonban nagyobb részt a konkrét eseményekhez kötve, illetve korábbi szabályozási megoldások fenntartásával valósult meg, nem pedig egy átfogó reformmal. Számos olyan válsághelyzet meghatározott ma is a hazai szabályozásban, amelyek már jó ideje részei a jogrendszernek, alkalmazásukra azonban csak elvétve került sor. A villamosenergia ellátási válsághelyzet, a földgázellátási válsághelyzet, a katasztrófaveszély, a COVID-ot megelőzően az egészségügyi válsághelyzet a legritkább esetben vagy sosem

---

<sup>17</sup> Lásd Alaptörvény 51/A. cikk, illetve átvétel FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 301. o.

alkalmazott jogintézmények közé tartoztak, melyeknek egymással, illetve a tágabb értelemben vett védelmi és biztonsági szabályokkal való összehangolása a konkrét kihívások hiányában is szükséges lett volna az időmúlás és a jogrendszer változásai miatt.

A 2015-ös tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet mint jogintézmény olyan szabályozási megoldással került a hazai jogrendszerbe, amely nem teszi szükségessé az államszervezet normál működésének felfüggesztését, a döntési kompetenciák összevonását és az állampolgárok jogainak különleges jogrendi szintet elérő korlátozását. A közel-keleti és afrikai válságövezetekből érkező illegális migránsok feltartóztatására kialakított jogi- és fizikai határzár működtetéséhez szintén szükséges volt a Magyar Honvédség bevonása, amely mind a mai napig fennáll. Ebben az esetben a kihívás egyértelműen megelőzte a jogi szabályozást, hiszen átfogó jogalkotásra volt szükség annak érdekében, hogy az egyébként a kutatók által akár jó 10 évvel korábban prognosztizált kihívásra válasz születhessen. Megjegyezni kívánom, hogy a korábbi szabályozási logikának megfelelően és a feltehetően nem átmenetileg jelentkező kihívásra figyelemmel, nem lett volna lehetetlen az alaptörvényi szintű szabályozási megoldás sem, amely lehetőséget most lényegében az Alaptörvény kilencedik módosításának a 45. cikket érintő változásai meg is nyitnak, persze további jelentős törvényi szabályozási igényt generálva mind a honvédelem, mind pedig a közreműködéssel érintett ágazatok és mindezek kormányzati koordinációja tekintetében.

A különleges jogrendi szabályrendszerünk éles üzemi tesztként is tekinthetünk a 2019-ben indult COVID pandémia során hozott intézkedésekre. A veszélyhelyzet kihirdetését követően rövid időn belül igazolást nyert, hogy a Kormány

részére alaptörvényi és törvényi szinten adott felhatalmazások<sup>18</sup> nem biztosítanak elegendő és vitán felül álló mozgásteret a védekezés megszervezéséhez és folyamatosságához, amelyre figyelemmel az Országgyűlés megalkotta a szakmai körökben csak „lex COVID”-ként emlegetett jogszabályt<sup>19</sup>, majd a pandémia első hullámának elvonulását követően az ún. „kivezető” törvényt<sup>20</sup>, amely a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályrendszer újra-értelmezésével és az Eütv. kapcsán számos érdemi korrekcióval biztosította a végrehajtó hatalom körébe tartozó szervek együttműködését, miközben a szükségesség-arányosság követelményét szem előtt tartva potenciálisan lehetővé tette az állampolgárok jogainak helyzethez igazodó, fokozottabb korlátozását annak érdekében, hogy a vírus robbanásszerű terjedése megakadályozható legyen.

Itt érdemes kitérnünk a honvédelmi veszélyhelyzet jogintézményére<sup>21</sup> is, amely 2019 januárja óta hatalmazza fel a Kormányt arra, hogy Magyarországgal szomszédos államban kialakult és katonai kezelést is igénylő, biztonságunkat közvetlenül veszélyeztető veszélyhelyzet magyarországi hatásaira, vagy az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével összefüggő kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében hat hónap időtartamra honvédelmi veszélyhelyzetet hirdessen ki, s ennek keretében taxatív meghatározott

---

<sup>18</sup> Különösen az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről és a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

<sup>19</sup> 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

<sup>20</sup> 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről.

<sup>21</sup> Lásd Hvt. 14/A. alcím.

intézkedéseket<sup>22</sup> hozzon. A honvédelmi veszélyhelyzet is a válságkezelés olyan intézménye, amely nem teszi szükségessé a különleges jogrend kihirdetését, azonban egyes kérdésekben a normál működés kereteinek kiterjesztésére ad lehetőséget. Meg kell jegyeznünk, hogy a törvényben felsorolt intézkedések egy részét honvédelmi veszélyhelyzet elrendelése nélkül is meg lehetne tenni, így a szabályozás e vonatkozásban nem konzekvens.

Szintén a 21. századi fenyegetettségi palettához tartoznak a kibertéren keresztül érkező fenyegetések, amelyekre ugyancsak szükséges választ találnia a jogalkotónak. Az Alaptörvény kilencedik módosítása a különleges jogrendi körben – a kizárólag fegyveres cselekményekre fókuszáló szemlélet megújításával – ezt Alkotmányos szinten rendezhetővé teszi, hiszen e területen ma jóval nagyobb az ország kitettsége, mint a klasszikus katonai/belbiztonsági fegyveres fenyegetések kapcsán. A törvényi szinten azonban

---

<sup>22</sup> Hvt. 21/A. § (6) Honvédelmi veszélyhelyzet idején a Kormány elrendelheti:

- a) a honvédségi szervezetek készenlétének fokozását,
- b) a határrendészetért felelős miniszter javaslatára az államhatár ellenőrzésének szigorítását, valamint ebben a honvédségi szervezetek kijelölt állományának részvételét,
- c) az országvédelem szempontjából kiemelt jelentőségű létesítmények honvédségi - valamint a rendészetért felelős miniszter javaslatára rendőri - erőkkel történő őrzését és a már őrzés alatt álló létesítmények őrzésének fokozását,
- d) a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (a továbbiakban: KNBSZ) és a honvédségi szervezetek felderítő, elhárító, valamint kibertér műveleti erői tevékenységének fokozását a fenyegetettség Magyarországra történő áttérjedésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében, és
- e) a NATO Állandó Védelmi Terveivel kapcsolatos feladatok végrehajtását, és ezzel összefüggésben gyorsított döntéshozatali eljárás bevezetését.”

ma lényegében a nemzetbiztonsági, rendvédelmi, honvédelmi, adatvédelmi, büntetőjogi, polgári jogi szabályok eredője biztosítja a lehetőséget a fellépésre, de nem kifejezetten egy egységes rendszert adva a tevékenységnek, hanem területi tagoltság szerint, lépésről-lépésre fejlesztve a reagáló képesség kereteit. E körben tehát szintén komoly lépésekre lehet szükség a szabályozás terén is, hiszen a jogállami keretek között történő hatékony reagálás előfeltétele itt is a korszerű szabályozás, aminek azonban igazodnia kell az információs technológia forradalmi változásainak követelményeihez és hatásaihoz.

Külön is érdemes kiemelni a hibrid fenyegetéseket, mint kihívást, amikor az önmagukban talán kevésbé veszélyes cselekmények és események összehangolt módon, irányítottan jelennek meg és képesek olyan hatás kiváltására, amelyek egy hasonlóan összehangolt állami fellépést, illetve az eszkaláció csúcsához közelítve egyértelműen különleges jogrend elrendelését teszik szükségessé. Ezek megítélése azonban rendkívül összetett folyamat és jogilag is meglehetősen nehéz annak igazolása, hogy a várható hatások elérik-e azt az alkotmányos fenyegetettségi szintet, amelyre már található a hazai jogrendben megfelelő válasz. Ez jelenleg mind hazai, mind pedig nemzetközi viszonylatban egy rendkívüli, de rendezendő kihívás, amely mások mellett a NATO prioritásai között is szerepe<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Vö.: KÁDÁR Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 3-10.; FARKAS Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11-23. o.; KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 24-48. o.; HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 49-64. o. KELEMEN Roland: A kibertérből érkező

Mindent egybevetve, be kell látnunk, hogy a válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás 2020 végén aktuális hazai modellje

- a) a korszerűség,
- b) az egyszerűség és
- c) a célszerűség

terén is jelentős fejlesztésre szorul.

Korszerűsíteni kell, mert a szabályozás a 20. század végén jellemző biztonságfelfogást képviseli, nem felel meg a 21. század második dekádjától egyre erősebben jelentkező kihívásoknak. Az állam működésének védelemmel összefüggő kérdéseit túlzottan a klasszikus béke-nem béke megközelítés jegyében szabályozza. A jelenkor mindeközben mindinkább a „szürke zóna” kihívásait vonultatja fel<sup>24</sup>, dinamikus változással és új, ma még ismeretlen fenyegetések megjelenésével számol, amely kevésbé tűri a kategorikus fogalmak vagy elhatárolási kérdések alaptörvényi bebetonozását. Egy korszerűtlen, rigid szabályrendszer szélsőséges esetben a védekezés akadályát is képezheti, amennyiben a szigorú keretek nem engednek meg

---

fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 65-81. o.; FARKAS Ádám – VÉGH Károly: Tendenciák az új típusú kihívások biztonsági kezelésének jogi vonatkozásaiban, 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, 10-24. o.; Farkas Ádám – RESPERGER István: *Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai*, In: FARKAS – VÉGH: i. m. 132-149. o.; VÉGH Károly: Információs és befolyásolási műveletek a nemzetközi jog „szürke zónáiban”, In: FARKAS – VÉGH: i. m. 191-212. o.

<sup>24</sup> Lásd bővebben: PORKOLÁB Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány*, 2015/3–4. szám, 36–48. o.

bizonyos tevékenységeket akkor sem, ha egyébként az ehhez szükséges eszközök rendelkezésre állnának<sup>25</sup>.

A hatályos különleges jogrendi szabályrendszer egyszerűnek sem nevezhető, mert már az alkotmányos szinten is nagy számú különleges jogrend jelenik meg, miközben az alacsonyabb szintű jogszabályokban számos párhuzamosság és átfedés, esetenként szabályozatlan terület is tetten érhető<sup>26</sup>. Ehhez pedig fontos hozzávenni azt a megközelítésbeli hibát, amely szerint a különleges jogrend egy teljesen különálló jogi entitásként kerül értelmezésre. A különleges jogrendi felhatalmazások ugyanis az állam védelmi és biztonsági feladataival összefüggő jogi szabályrendszer szerves részét képezik, annak ultima ratio eszközei, vagyis azok hatékonyságát és esetleges alkalmazásának szükségességét is közvetlenül érinti az, hogy a normál jogrendi szabályozás mennyire korszerű, mennyire hatékony, mennyire alkalmas a válsághelyzetek normál jogrendben történő kezelésére. Ez a megközelítésbeli hiba a fragmentáltságot erősíti tovább, aminek az egyik következménye az is, hogy a védelem és biztonság összkormányzati koordinációjának és irányításának és ennek részeként a válságkezelésnek, illetve a különleges

---

<sup>25</sup> Az élet e téren már bizonyított is. A terrorveszélyhelyzett mint új különleges jogrendi tényállás megalkotása éppen azért vált szükségessé mert egyes állami szervek nem voltak békében feljogosítva a védekezésben való közreműködésre, illetve a COVID pandémia kapcsán is előállt olyan helyzet, amikor a Magyar Honvédség erőinek egyértelműen kockázat nélküli és szükséges támogatásához rendkívüli jogalkotásra volt szükség.

<sup>26</sup> Álljon itt példaként a gazdasági és anyagi szolgáltatások rendszere, amelynek szabályait a Hvt. 13. § és a Kat. 67-68. § is megjeleníti, illetve a kibertámadásokkal összefüggésben szükséges állami reakció hiányos jogi megalapozottsága Hvt. 62/A.§ szerint vagy a veszélyhelyzet alaptörvényi fogalmi körébe csak a Kat. 44. § kiterjesztő megfogalmazásának köszönhetően beleértelmezhető járványveszély és annak különleges jogrendi eszközökkel való kezelhetősége.

jogrendnek nem egy egységes, kódex jellegű, minden érintett szervezet és ágazat számára háttérszabályként megjelenő szabályozási alapja van, hanem még a különleges jogrendi felhatalmazások is széttagoltan kerültek elhelyezésre a jogrendszerben.

A képet tovább bonyolítja, hogy a részletszabályok nem egy kódexjellegű és komplex megközelítésű jogszabályban, hanem több, jellemzően honvédelmi és katasztrófavédelmi tárgyú törvényben és ezek számtalan végrehajtási rendeleteiben lelhetők fel.

A hatályos alkotmányos szabályozás további kritikájaként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy egyes esetekben bár rendelkezésre áll egyértelmű szabály, azonban tartalmilag ezek célszerűsége, hatékonysága, végrehajthatósága szakmailag kérdéseket vet fel.

Ha a külföldi mintákat vesszük alapul, szinte valamennyi állam azt a megoldást választotta, hogy a rendkívüli intézkedés jogát krízishelyzetben a végrehajtó hatalomhoz telepíti. Ehhez képest a mi Alaptörvényünk rendkívüli állapotban egy testület, a Honvédelmi Tanács kezében összpontosítja a jogköröket, amely hatékonyságában nagy valószínűséggel elmarad a békében is folyamatosan működő, döntéseit egy jól begyakorolt ügyrend szerint és gyorsan előkészítő kormány operativitásától, szükségállapotban pedig a köztársasági elnököt nevezi meg döntéshozóként, aki az államszervezetben békében betöltött szerepénél fogva nagy valószínűséggel nem rendelkezik a védekezéshez szükséges információk szervezett feldolgozási képességével és az ehhez kapcsolódó döntési rutinnal. Ráadásul kérdéseket vet fel a felelősség kérdése is, figyelemmel arra, hogy az elnök alkotmányjogi szempontból

szándékoltan politikailag felelőtlen és döntései célszerűségéért nem szamon kérhető.

Bárhonnan is vizsgáljuk, a fenti tényezőkre figyelemmel, a különleges jogrendi szabályozásunk megérett a rendszerszerű megújításra, melyet az Alaptörvény kilencedik módosítás alkalmasnak látszik megnyitni, persze jelentős további, törvényi szintű reformok igényét indukálva ezzel.

A javaslat megszünteti a Honvédelmi Tanács intézményét és a köztársasági elnök szükségállapotí rendelet alkotási jogát, szűkíti a különleges jogrendi tényállások körét, rugalmasabbá teszi és a 21.századi kihívásokhoz igazítja azok tartalmi elemeit, valamint a hatékony fellépés érdekében, a nemzetközi mintákra és a válságkezelés gyakorlati tapasztalataira is támaszkodva folyamatos parlamenti és alkotmánybírósi kontrol mellett egyértelműen a végrehajtó hatalom kezébe összpontosítja a rendkívüli intézkedési jogkörök gyakorlását, valamint lehetőséget ad arra, hogy a jövőben számos, jelenleg különleges jogrend kihirdetését követelő helyzet kezelhető legyen a normál jogrendi válságkezelés korszerűsített szabályrendszerével. Figyelemmel arra, hogy a javaslat vitája még nem zárult le, jelenleg nem kívánjuk ennél nagyobb mélységben értékelni a tervezett szöveget.

A fentieket előzetesen is üdvözölve, bízunk abban, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításával a védelmi és biztonsági szabályozás reformja nem szakad félbe és a további feladatok kapcsán fokozottabb figyelmet kapnak azok a szakmai és tudományos álláspontok, melyek gyarapításához Társaságunk is jelentősen hozzájárult a következőkben bemutatott tevékenységeivel.

## **2. A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság a különleges jogrendi kutatásban**

Társaságunk az elmúlt fél évtizedben rendkívül aktív tudományos tevékenységet végzett a honvédelmi, sőt ezen túlmutatva a tág értelemben vett védelmi és biztonsági kérdések jogi vonatkozásainak szakmai és tudományos elemzésében. E tevékenységnek több éven át tartó témakutatását képezte Dr. Farkas Ádám PhD százados úr vezetésével a különleges jogrenddel foglalkozó kutatócsoport munkája, valamint ezzel több ponton összekapcsolva a Társaság szélesebb tagkörét és az együttműködő partnereket bevonva a téma további elemzése is.

Ennek eredményeként már 2015-től a nyilvánosság számára is elérhetővé váltak olyan publikációk melyek Társaságunk tagjainak kutatási eredményeit, javaslatait közzölték, s azóta a jogalkotásban is visszaköszöntek egyes elemeikben. Ezek között szemlélve kiemelhetők:

- a védelmi rendszerünkkel és gondolkodásunkkal, ennek részeként pedig az alkotmányos szabályozásunkkal kapcsolatos szemléletváltást sürgető írások<sup>27</sup>,

---

<sup>27</sup> 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, *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám, 2-29. o.; FARKAS Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, In: FARKAS – KÁDÁR: i. m. 11-39. o.; FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In: FARKAS – KÁDÁR: i. m. 40-71. o.; TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.

- a védelem kérdésének állam- és jogtudományi arcellú rendszerszerűségét vizsgáló munkák<sup>28</sup>,
- a kivételes hatalom (mai nevén különleges jogrend) történetiségét és gyakorlati megvalósulását elemző munkák<sup>29</sup>, valamint

---

<sup>28</sup> Vö.: FARKAS Ádám: *Tévelygések fogásában?: Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.; FARKAS Ádám: A fegyveres erőszak az államról és a jogról alkotott fogalmaink körében, *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/3. szám, 2-18. o.; FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 5-51. o.; FARKAS Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám, 1-20. o.

<sup>29</sup> Lásd: KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, *Parlamenti Szemle* 2016/1. szám, 70-91. o.; KELEMEN Roland: Pillanatképek a kivételes állapot elméleti kérdéseinek köréből, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2016/1-2. szám, 65-80. o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó, valamint jogtudományi visszhangja, In: KELEMEN Roland: *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017, 12-38. o.; KELEMEN Roland: Sajtójog és sajtószabadság: az első világháborús kivételes hatalmi szabályozás, In: KELEMEN Roland: *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*, Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017, 35-62. o.; KELEMEN Roland: A háromórás cenzúra és azt enyhíteni hivatott objektív és szubjektív sajtótilalom elhatárolása - sajtótilalmak az első világháború éveiben, In: GERGELY András – HOLLÓ József – JESZENSZKY Géza – RÉVÉSZ T. Mihály – SZEILER Erika (szerk.): *Magyarország 1918. Az Osztrák-Magyar Monarchia és a történelmi Magyarország utolsó éve*, Budapest, Ifj. Gróf Andrássy Gyula Alapítvány, 2020, 20-38. o.; PETRUSKA Ferenc: Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 133-139.

- a védelmi igazgatás fejlesztését célzó tanulmányok<sup>30</sup>.

Kimagasló eredménynek tartjuk, hogy Társaságunk szervezésében és a Honvédelmi Minisztérium támogatásával megszülethetett a „Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai” című tanulmánykötet, mely a honvédelem ügyét rendkívül széles szakmai spektrummal vizsgálta, s amelynek a különleges jogrendi szabályozás kérdése szintén egy fejezetét képezte.

Társaságunk 2017 áprilisában a Nemzeti Közszerológiai Egyetemen, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karával, valamint az MTA Jogtudományi Intézetével közösen szervezett konferenciát a különleges jogrend témaköréről, melynek előadásai aztán szerkesztett formában a *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. számában meg is jelentek és ezzel egy komoly és rendezett tudományos

---

o.; FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Háborús sajtószabályozás a kiegyezés védelmi jogi rendszerében, *Jog Állam Politika*, 2015/4. szám, 79-93. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorvesélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, 2016/3. szám, 174-189. o.; FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS – KÁDÁR: i. m. 275-313. o.

<sup>30</sup> Lásd: FARKAS Ádám: A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 7-28. o.; KESZELY László: Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 29-62. o.; KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege), *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 63-94. o.; KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, doktori értekezés, 2017.

áttekintését adták a különleges jogrend történeti, elméleti és lehetséges fejlesztési kérdéseinek is<sup>31</sup>.

2018-ban Társaságunk több tagja is részt vett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem KÖFOP kutatási programjai keretében egy államelméleti, valamint egy honvédelmi szabályozási és védelmi igazgatási kutatásban. Ezen eredmények közül a különleges jogrend témakörét is érintve kiemelhető a „Honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései”<sup>32</sup> című kötet megalkotása, tágabban pedig a védelmi igazgatást érintő további két – 2019-es megjelenésű – kötet<sup>33</sup> kidolgozásában való részvétel is. Ezek mellett fajsúlyos volt még egy a védelem kérdését tágabb államtani keretbe helyező együttműködés kibontakozása a Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos vezette államtani kutatások keretében<sup>34</sup>. E kutatási projektek

---

<sup>31</sup> E körben lásd: FARKAS Ádám: A jogállamon túl a jogállam megmentéséért, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 17-29. o.; TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer jövőbeli egyszerűsítésének esélyei, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55-75. o.; KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 77-89. o.; KELEMEN Roland: Sajtókorlátozás az első világháborúban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 113-126. o.

<sup>32</sup> FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

<sup>33</sup> HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.; HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

<sup>34</sup> Példaként lásd: Cs. KISS Lajos: Államelméleti helyzetkép, *Pro Publico Bono*, 2018/2 szám, 4-48. o.; PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben - avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019; PONGRÁCZ Alex: A hálózat csapdájában? Globalizáció és totalitás, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*,

különösen azért emelendők ki, mert rendkívül mély és szerteágazó elméleti megalapozással fordult olyan rendszerszerű kérdések irányába, melyek korszerűbb és komplexebb kezelése visszatükröződik továbbá az elmúlt évek védelmi jogalkotásában és az Alaptörvény kilencedik módosításában is<sup>35</sup>. Mindezek mellett kiemelendő, hogy Társaságunk gondozásában még ebben az évben megjelent a „Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében”<sup>36</sup> című tanulmánykötet, amely a védelem jogi és intézményi kérdéseit hazai és nemzetközi viszonylatban, de már a technológiai és működési újdonságok szempontjából tekintette át.

2019-re áttérve a Társaság keretében működő, különleges jogrenddel foglalkozó fiatal kutatókat tömörítő csoport munkái és a kapcsolódó publikációk emelhetők ki, melyek mind az elméleti-rendszertani, mind pedig a

---

Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 41-61. o.; FARKAS Ádám – PONGRÁCZ Alex: Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai, In: FARKAS: i. m. (2018), 9-30. o.; FARKAS Ádám: *A totalitás kora?* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.; FARKAS Ádám: Az állam védelmi kötelezettségeinek egyes kortárs aspektusai, *Jogelméleti Szemle*, 2018/4. szám, 53-70. o.

<sup>35</sup> Vö.: FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 2018/3. szám; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, *Honvédségi Szemle*, 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok a 21. századi biztonságról, államról, védelemről, *Hadtudomány*, 2018/Elektronikus szám, 241-256. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézményfejlesztési irányairól, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 103-124. o.

<sup>36</sup> FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

nemzetközi összehasonlító elemzések viszonylatában értékes eredményekkel gazdagították a hazai gondolkodást<sup>37</sup>.

Az éveken át tartó szervezett, különleges jogrendi kutatások a Társaság berkeiben 2020-ban zárultak le, aminek álláspontunk szerint méltó összegzését adja a nem rég megjelent „Szkülla és Kharübdisz között”<sup>38</sup> című tanulmánykötet. Ebben a szerzők korábbi munkáikat átdolgozva, illetve új munkáikat közreadva állítottak össze<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> E körben lásd: KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I.: Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás, *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 2019/1. szám; KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II.: A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai, *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 2019/2. szám; KELEMEN Roland: Különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban III.: Spanyolország különleges jogrendi szabályai az alkotmány és a különleges jogrendre vonatkozó organikus törvény rendelkezései alapján, *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 2019/3. szám; SPITZER Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV.: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben, *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 2019/4. szám; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ: i. m. 9-35. o.; KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Lásd: FARKAS Ádám: Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 19-39. o.; KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 41-79. o.; KELEMEN Roland: Az 1912-es kivételes hatalmi

egy olyan áttekintést a különleges jogrend témájáról, ami meglátásom szerint nem csak az Alaptörvény kilencedik módosításának értelmezését, hanem az abból következő rendkívül széles körű további szabályozási, szervezési és fejlesztési feladatokat is támogatni tudják. Emellett azonban a 2020-as évben több jelentős kapcsolódó publikáció is megjelent Tagtársainktól, melyek közül a Társaság viszonylatában külön kiemelendő Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes úr angol nyelvű kismonográfiája is, amely a „Freedom of European National Constitutions to Regulate Emergencies”<sup>40</sup> címet viseli.

---

törvény születése és rendszere, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 81-111. o.; KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – Önképző kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig), In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 113-148. o.; PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődön kívüli kényszeregyezés bevezetése Magyarországon, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 149-183. o.; KELEMEN Roland: A különleges jogrend, mint jogrendi fogalom jellemzői, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 185-203. o.; KELEMEN Roland: Különleges jogrend az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányaiban, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 207-234. o.; SPITZER Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 235-258. o.; VIKMAN László: Az angolszász országok különleges jogrendi szabályozása, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 259-279. o.; SPITZER Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a kínai, a japán, a dél-koreai és a szingapúri jogrendszer sajátosságai között, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 281-314. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről az modern államban, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 317-345. o.; FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 347-380. o.

<sup>40</sup> TILL, Szabolcs: *Freedom of european national constitutions to regulate Emergencies. Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders*, Budapest, Hungary, Hungarian Society for Military Law and Law of War, 2020.

E tevékenységek és eredmények kapcsán úgy vélem hála és köszönet illeti Tagtársainkat, akik időt és energiát nem sajnálva rendkívüli munkát végeztek hivatásuk szerinti beosztásuk ellátása mellett, ami a tudományos értéken túl azért is jelentős, mert felhasználhatóvá vált az elmúlt évek jogalkotásában, tervező és szervező tevékenységeiben is. Fontos azonban kiemelni, hogy jelen cikk a különleges jogrendi tematikára fókuszál, ami mellett számos ígéretes és hiánypótló munka is megjelent<sup>41</sup> Társaságunk gondozásában a már említett Katonai Jogi és Hadijogi Szemle számain, illetve a Vélemények a katonai jog világából című periodika közleményein túl.

Ezen tudományos eredmények kapcsán kimondható, hogy egyik oldalról – a civil vagy még nem rég óta egyenruhás állományú tagtársaink munkájával – egyszerre jelent meg egy rendkívül komplex és multidiszciplináris elméleti, illetve történeti karakter a különféle közleményekben és előadásokban, amivel a különleges jogrend témája kapcsán egy újszerű megközelítést és történeti oldalról is komoly hiánypótlást tudtak az érintettek megjeleníteni a magyar

---

<sup>41</sup> Példaként lásd: KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017; KELEMEN, Roland: *Military Jurisdiction in Hungary at the time of the Dualism (1867-1918)*, Budapest, Hungarian Society for Military Law and Law of War, 2017; KELEMEN Roland: *Bibliographia Juris Militaris*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 7-17. o.; FEJES Erik (szerk.): *Schultheisz Emil katonai büntetőjogi értekezései*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019; 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; TAKÓ Dalma: *A katonai büntetőjog speciális intézményei a XX. század első felében. A Tanácsköztársaság katonai büntetőjoga és a Honvéd Vezérkar Főnökének Bírósága*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.

tudományos diskurzusban. Másik oldalról azonban egymást követték azok a publikációk is, melyekben az állam- és jogtudományi, illetve igazgatástudományi karakterű kutatások az érintett kutatók hivatásából és szolgálati beosztásából következő tapasztalatok absztrakciójával kiegészülve jelentek meg. E munkák rendkívüli értékét azok tudományos színvonala mellett az a tény adja, hogy az érintettek a témakörök egyes szegmensei tekintetében olyan feladatellátásból, tervezésből, javaslatkidolgozásból és nemzetközi kitekintésből eredő tapasztalatokkal vértették fel állításait, amilyen tapasztalati és információs tömeget az érintett feladatok ellátására hivatott szervezetek állományának egy szűk körén kívül kevesen ismerhetnek igazán. Nyersen fogalmazva azt is mondhatnánk, hogy utóbbi körben nem „laboratóriumi” elvek vagy a normaszövegek konkrét mondatainak elemzéséből következő találgatások, hanem a tényleges feladatellátás tapasztalatai, vagyis az egyes témakörök való életben való megjelenésének tanulságai formálták a hipotéziseket, elemzéseket és javaslatokat.

### **3. Zárszó**

A fentiekben részletezetteket összefoglalva kijelenthetjük, hogy az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályai mind célszerűségi, mind korszerűségi szempontból megérettek az újragondolásra. A Társaság elnökeként úgy vélem, büszkeséggel tölthet el mindannyiunkat a tudat, hogy azokat a szabályozási korrekciókat, amelyek szükségszerűségét jelentős részben tagtársaink már évekkel korábban előre jelezték, a jogalkotó is fontosnak tartotta és az elmúlt évek több törvényjavaslata mellett az Alaptörvény kilencedik módosításában is megjelenítette.

A védelmi és biztonsági területen ezzel a javaslattal megindult reformfolyamat azonban nem tekinthető lezártnak. A várható alaptörvényi korrekciót követően meg kell újítani és egységes rendszerbe kell foglalni a különleges jogrendi intézkedések részletszabályait, ki kell munkálni a koherens, az államszervezet egészét átölelő, többszintű válságkezelési szabályokat, melyek jelenkori kidolgozottsága és alkalmazhatósága hasonló jellemzőket mutat a hatályos különleges jogrendi szabályozáshoz.

Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a különleges jogrend egy kiemelt fontosságú és figyelmet érdemlő szabályozási terület, de védelmi és biztonsági szempontból nem különálló entitás, hanem a védelmi és biztonsági szabályrendszer szerves része, végső, ultima ratio eszköze. Ennek rendszerszerű korszerűsítése tehát akkor vezet hatékony védelmi szabályozásra, ha a kapcsolódó normál jogrendi szabályok is átfogó reformon esnek át. Jogállami keretek között pedig a hatékony fellépésnek korszerű szabályozási alapok kellene.

Sokadszor is emlékeztetni kívánok arra, hogy az állam különleges jogrendi szabályrendszere és annak hatékonysága, a kihívásnak adekvát és alkalmazható működése, a kapcsolódó alkotmányos kontrolelemek működtetése garancia a jogállami működés biztosítására, az ország szuverenitásának megőrzésére, az ország lakói számára a legszélesebb értelemben vett biztonság szavatolására, melyre kiemelt nemzeti érdekként kell tekintenünk és a rendszer fejlesztése érdekében a legszélesebb szakmai alapon nyugvó fejlesztési javaslatokat kell kidolgozni.



## Vikman László

### *Az amerikai titkosszolgálati rendszer áttekintése*

#### 1. Bevezető

Az egyes országok titkosszolgálati<sup>1</sup> szervezetei, felépítése, feladatrendszere, tagolódása mindig jól kivethető képet adnak arról, hogy az adott állam milyen fenyegetésekkel számol, és természetesen, hogy milyen lehetőségei vannak ezek mitigációjára. A titkosszolgálati rendszer azonban az adott állam biztonságfelfogásának tükröződése mellett az országvédelem, a fegyveres védelem egésze<sup>2</sup> szempontjából is kulcs fontosságú, hiszen a sajátos információs ellátás mellett a különféle jelenségek elemzése és a jövőbeni prognózisok szempontjából is kulcs szerepe van a titkosszolgálatoknak. Nincs ez másként az Egyesült Államok esetében sem, ahol a jelenlegi titkosszolgálati szervezetrendszer 17, jól elkülöníthető elemből épül fel, melyek közül egyesek önállóak, a többségük viszont a rendes kormányzati szervezetrendszerbe beépülve, de

---

<sup>1</sup> Elterjedtebb hazai szóhasználattal nemzetbiztonsági szolgálatok, ami azonban angolszász területen a nemzetbiztonság – jóval kiterjedtebb – rendszerével még jelentősebb fogalmi párhuzamot jelentene, mint hazánkban. Vö.: BÉRES János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2018; Mark M. LOWENTHAL: *Hírszerzés*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017; FARKAS Ádám: Gondolatok a nemzetbiztonság fogalmáról, *Szakmai Szemle*, 2020/3. szám, 5-20. o.

<sup>2</sup> A téma kapcsán lásd: SIMICSKÓ István: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban, *Rendészet és Emberi Jogok*, 2014/3. szám, 27-38. o.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

mégis a Nemzeti Hírszerzési Igazgató (Director of National Intelligence, a továbbiakban: DNI) által összefogva, koordináltan működik, és együttesen gyakran az Intelligence Community, azaz hírszerző közösség kifejezéssel hivatkoznak rájuk.

A nagyhatalmi versengésben résztvevő szereplők közül az USA – szervezeti értelemben – az aránylag átláthatóbban működő aktorok közé tartozik, vagyis a nyílt források alapján legalább közelítő elképzelésünk lehet az ország biztonsági és védelmi hangsúlyairól és a hírszerzési ciklus szereplőiről és főbb működési kereteiről. Az így megismerhető tagozódás és az abban tapasztalható változások, illetve az egyes szervezetek fokozódó megjelenései, publikációi a nyílt térben mind-mind fontos visszajelzéseket biztosítanak az érdeklődők és a többi állam számára, különös tekintettel azokra a kérdésekre – például a terrorizmus elleni fellépésre<sup>3</sup> és a hibrid fenyegetésekre<sup>4</sup> –, amelyek a hazai szakmai diskurzusban és

---

<sup>3</sup> A téma hazai vonatkozásai kapcsán lásd: BARTKÓ Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019; BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.; BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, 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, 115-132. o.; FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5–20. o.; SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, *Hadtudomány*, 2016/3-4. szám, 100-113. o.

<sup>4</sup> A téma hazai rendszerszintű megközelítése kapcsán példaként lásd: KELEMEN Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 65-81. o.; HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének

jogalkotásban is hasonló irányba mozdultak el az elmúlt években.

Jelen áttekintés elsősorban a szervezetek feladatrendszerén keresztül próbál egy képet felvázolni, részben a felügyeleti és szabályozási háttér áttekintésével, és a második világháborút, de különösen ezredfordulót követő szervezeti dinamika jelentősebb eseményeinek felsorolásával. Az organizációs csontvázra épített izmok (lásd személyzeti információk,allokált költségvetési források és technikai képességek) nyilvánvaló okokból a nyílt források alapján csak becsülhetők, és nem tükröznék a pontos valóságot, így ezért, illetve területi okokból sem képezik a vizsgálat tárgyát.

Az egyes szervezetek kapcsolódásainak és feladatrendszerének feltárásával a szervezési logika alapjait keressük, és azt, hogy a világ több konfliktus-zónájában érdekelt, számos fenyegetésnek kitett Egyesült Államok adminisztrációja a 2001. szeptember 11-ét követő időszakban hogyan reagált az újabb kihívásokra. Megvizsgáljuk milyen szervezési-szabályozási lépéseket hajtottak végre, nem kellően produktív működés esetén milyen belső vizsgálatokat követően, milyen reformokkal igyekeztek a meglehetősen nagy méretű, komplexitású, és már méretéből is fakadóan bizánci hírszerzési közösséget adekvát válaszok adására képes állapotban tartani.

---

nemzetbiztonsági aspektusai, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám 49-64. o.; FARKAS Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11-23. o.; FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett "hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS – VÉGH: i. m. 132-149. o.; SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, *Hadtudomány*, 2017/3-4. szám, 3-16. o.

## 2. A hírszerző közösség rendszere

Az USA hírszerző közössége – ahogy ezt már rögzítettük – 17 szervezetből épül fel, melyek között vannak egymással azonos szinten működő szolgálatok, illetve kiemelt szerepkörrel, kormányzati koordinációs jelentőséggel bíró entitások is. Az egyes szervezeteket elsőként az önállóság/minisztériumi alárendeltség szerint tagoljuk a következők szerint:

Szervezet	Jogállása	Rövidítése, leírása
Office of the Director of National Intelligence	Önálló	a DNI saját munkaszervezete, a továbbiakban: ODNI
Central Intelligence Agency	Önálló	Központi Hírszerző Ügynökség, a továbbiakban CIA
Defense Intelligence Agency	Védelmi Minisztérium	Védelmi Hírszerző Ügynökség, a továbbiakban: DIA
National Security Agency	Védelmi Minisztérium	Nemzetbiztonsági Ügynökség, a továbbiakban: NSA
National Geospatial-Intelligence Agency	Védelmi Minisztérium	Nemzeti Geoinformációs-Hírszerző Ügynökség) a továbbiakban: NGA
National Reconnaissance Office	Védelmi Minisztérium	Nemzeti Felderítő Iroda, a továbbiakban: NRO
Army	Védelmi Minisztérium	Szárazföldi Erők
Navy	Védelmi Minisztérium	Haditengerészet
Marine Corps	Védelmi Minisztérium	Tengerészgyalogság

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE  
2020/4. SZÁM

Szervezet	Jogállása	Rövidítése, leírása
Air Force	Védelmi Minisztérium	Légierő
Department of Energy's Office of Intelligence and Counter-Intelligence	Energiaügyi Minisztérium	Energiaügyi Minisztérium Hírszerző és Elhárító Iroda
Department of Homeland Security's <sup>5</sup> Office of Intelligence and Analysis	Belbiztonsági Minisztérium	Belbiztonsági Minisztérium Hírszerző és Elemző Iroda
Department of Homeland Security's U.S. Coast Guard Intelligence	Belbiztonsági Minisztérium	A Belbiztonsági Minisztériumhoz rendelt Parti Őrség hírszerzése
Department of Justice's Federal Bureau of Investigation	Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium, Szövetségi Nyomozóiroda
Department of Justice's Drug Enforcement Agency's Office of National	Igazságügyi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium, Drogrendészeti Ügynökség hírszerzése

<sup>5</sup> A Department of Homeland Security-hez beosztott US Secret Service nem tartozik a DNI által felügyelt szervezeti körbe, tágabb értelemben feladatköre azonban erősen kapcsolódik a klasszikus titkosszolgálati feladatokhoz. A kiemelt személyvédelem mellett hagyományosan az eredeti feladatukkal is foglalkoznak, ami az ország finansziális rendszerének védelme, különösen a hamisítás elleni küzdelem. A szervezetek részletes ismertetésénél ezért ezzel a szolgálattal is röviden foglalkozunk majd.

Szervezet	Jogállása	Rövidítése, leírása
Security Intelligence		
Department of State's Bureau of Intelligence and Research	Külgügyminisztérium	Külgügyminisztérium, Hírszerzési és Kutatási Iroda
Department of the Treasury's Office of Intelligence and Analysis	Pénzügyminisztérium	Pénzügyminisztérium, Hírszerző és Elemző Iroda

## 2.1. A hírszerző közösség irányításának rendszere

### 2.1.1. Előzmények<sup>6</sup>

A nemzeti hírszerzés legfelsőbb vezetője, az amerikai elnök első számú titkosszolgálati tanácsadója 1946-tól a Központi Hírszerzési Igazgató (Director of Central Intelligence, a továbbiakban DCI) volt, aki az 1947-es National Security Act-tel (a nemzetbiztonsági törvénnyel) létrehozott CIA vezetője is lett. A 2005-ben létrehozott Nemzeti Hírszerzési Igazgató (Director of National Intelligence<sup>7</sup>, a továbbiakban: DNI) poszt ötlete 1955-ig nyúlik vissza, amikor egy a Kongresszus számára készített tanulmány javaslatot tett egy DCI helyettes kinevezésére, aki vezethetné a CIA-t, hogy a DCI könnyebben fókuszálhasson a teljes hírszerzési tevékenységre. Ez a felvetés aztán a következő 5 évtizeden át sok, a hírszerző közösségről

<sup>6</sup> <https://stage.dni.akadns.net/index.php/who-we-are/history>

<sup>7</sup> <https://www.dni.gov/>,

[https://stage.dni.akadns.net/files/ODNI/documents/ODNI\\_Org\\_Chart\\_Final\\_For\\_Web\\_2020\\_1.pdf](https://stage.dni.akadns.net/files/ODNI/documents/ODNI_Org_Chart_Final_For_Web_2020_1.pdf).

szóló, a törvényhozásnak és végrehajtó hatalomnak készülő, későbbi tanulmányban is felmerült.

A 2001. szeptember 11-i támadások sokkja meghozta a régóta magára várató kiterjedt hírszerzési reformot, és ennek egyik leglátványosabb hozadékaként a DNI poszt megszületett. A 9/11-et követő vizsgálatoknak része volt a Kongresszus két háza által lefolytatott közös vizsgálat, és a független Nemzeti Bizottság az USA-t Érintő Terrorista Támadások Vizsgálatára (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States), ismertebb nevén a 9/11 Bizottság (9/11 Commission). A 9/11 Bizottság hosszú meghallgatások után<sup>8</sup> 2004. júliusában összeállított jelentése<sup>9</sup> széleskörű változások bevezetését javasolta a hírszerző közösségben, beleértve a DNI pozíció létrehozását is a hírszerző közösség koordináltságának, együttműködésének, kormányzati felügyeletének hatékonyabbá tétele érdekében.

Röviddel a jelentés kiadása és a javaslatok feldolgozása után a szövetségi kormány megkezdte a reformot. Bush elnök négy elnöki rendeletet (Executive Order) adott ki 2004. augusztusában, amely szándékai szerint megerősítette és formálta a hírszerzési rendszert a meglévő szabályozási keretek között. A Kongresszusban pedig mindkét ház elfogadott az 1947-es National Security Act-et módosító törvényjavaslatokat. Intenzív egyeztetéseket követően megszületett az Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (IRTPA), amelyet az elnök 2004. december 17-én alá is írt. A következő év februárjában az elnök John D. Negroponte-t, korábbi iraki nagykövetet jelölte a DNI posztra, aki a szenátus általi megerősítést követően április 21-én le is tette hivatali esküjét.

---

<sup>8</sup> <https://govinfo.library.unt.edu/911/hearings/index.htm>.

<sup>9</sup> <https://9-11commission.gov/report/>.

A DNI munkáját támogató szervezet hivatalosan másnap kezdte meg működését.

### *2.1.2. A DNI szerepe<sup>10</sup>*

A hírszerző közösség vezetőjeként az alábbi fő feladatkörei vannak:

- Az USA elnökének fő hírszerzési tanácsadója;
- A költségvetés nemzeti hírszerzési programjának felügyelője;
- Meghatározza a hírszerző közösség prioritásait tiszta és mérhető célokkal;
- Kijelöli a végrehajtás kereteit az irányelveken és a költségvetésen keresztül;
- Biztosítja hírszerző közösség személyi állományának, tapasztalatainak és képességeinek integrációját;
- Segíti a hírszerző közösség egészét érintő problémák feloldását;
- Figyelemmel követi az egyes szervezetek és vezetők teljesítményét.

A DNI szorosan együttműködik az első helyettesével (Principal Deputy DNI), hogy a hírszerző közösség belső együttműködése és integrációja a külföldi, katonai és hazai hírszerzési tevékenységben, a honvédelem és az USA nemzeti érdekeinek érvényesítésére, bel- és külföldön egyaránt megvalósuljon.

---

<sup>10</sup>

[https://www.dni.gov/files/documents/ODNI\\_brochure\\_with%20hyperlinks.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/ODNI_brochure_with%20hyperlinks.pdf).

### 2.1.3. *Office of the Director of National Intelligence*<sup>11</sup> (ODNI)

A DNI Hivatal fő küldetése a hírszerző közösség integrációjának vezetése és támogatása; fontos észrevételek tétele, képességek fejlesztése és beruházás a jövőbe. Az ODNI állományát elsősorban az egyes hírszerző szervezetektől érkező tisztek adják, a Hivatal igazgatóságokból, központokból és felügyelő irodákból áll. A két igazgatóság - Mission Integration (MI, Műveletintegráció) és Policy and Capabilities (P&C, Irányelvek és Képességek) – a Hivatal fő alapfeladatait látja el. Mint funkcionális nemzeti hírszerzési vezetési pontok az egyes központok is hozzájárulnak a hírszerzési integrációhoz, ezek a központok a:

- Nemzeti Terrorellenes Központ<sup>12</sup> (National Counterterrorism Center, NCTC), amely vezeti és integrálja a nemzeti és szövetséges terrorellenes információk feldolgozását, elemzéseket készít, informál és összkormányzati erőfeszítéseket kezdeményez a nemzeti terrorellenes célok elérésére,
- a Nemzeti Antiproliferációs Központ<sup>13</sup> (National Counterproliferation Center, NCPC), amely a tömegpusztító fegyverek, technológiák és a kapcsolódó szakértelem nem kívánt terjedése elleni küzdelmet koordinálja a hírszerző közösségben, és
- a Nemzeti Elhárítási és Biztonsági Központ<sup>14</sup> (National Counterintelligence and Security Center, NCSC), amelynek feladata, hogy összefogja az egyes szervezetek elhárító tevékenységét, támogatást nyújtson

---

<sup>11</sup> <https://stage.dni.akadns.net/index.php/who-we-are/organizations>.

<sup>12</sup> <https://www.dni.gov/index.php/nctc-home>.

<sup>13</sup> <https://www.dni.gov/index.php/ncpc-home>.

<sup>14</sup> <https://www.dni.gov/index.php/ncsc-home>.

a gazdasági szféra idegen hírszerzési tevékenységgel veszélyeztetett szereplői számára, valamint, hogy szükség esetén tájékoztassa a közvéleményt az országot érintő hírszerzési fenyegetésekről.

A DNI általános és speciális felügyeleti feladatait és hatáskörét a Hivatal további irodái, szervezeti egységein keresztül látja el. Ezek biztosítják, hogy a teljes hírszerző közösség a tevékenységét a magánélet és a szabadságjogok tiszteletben tartásával, a működés átláthatóságának biztosításával, az esélyegyenlőség és a munkahelyi diverzitás szem előtt tartásával végzi. Szükség esetén jogi iránymutatások, és tanácsadás, vizsgálatok, auditok, nyomozások garantálják, hogy a működés megfeleljen az amerikai alkotmánynak, jognak és előírásoknak. Biztosítják továbbá, hogy a hírszerzési tevékenységbe a megfelelő kongresszusi bizottságok a szükséges betekintést megkaphassák.

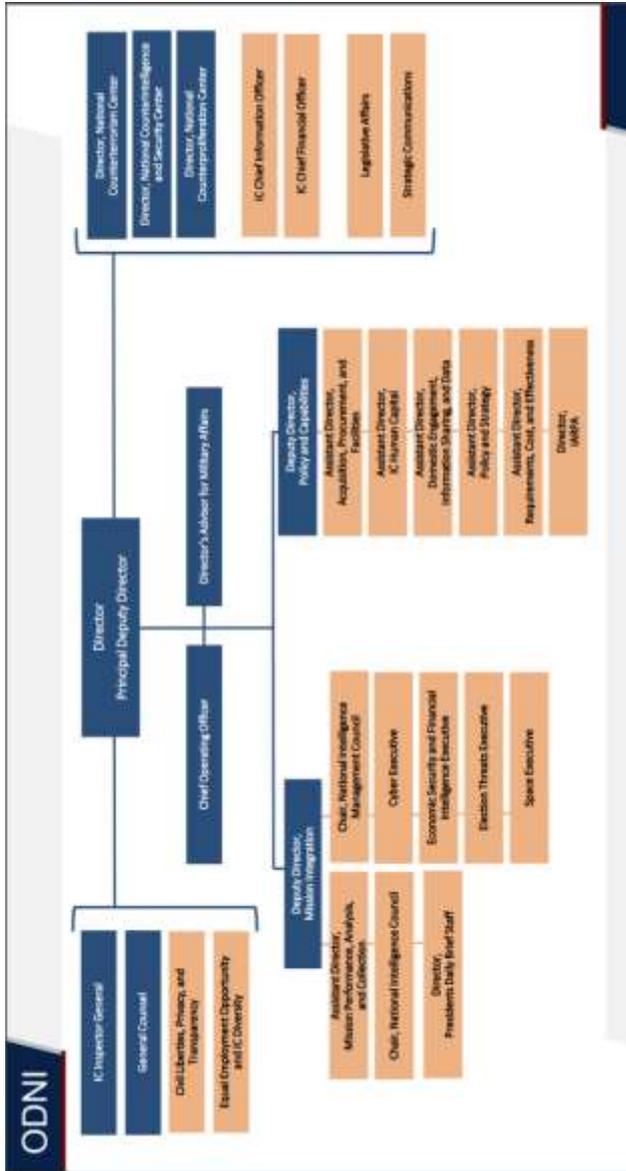
Az ODNI teljes szervezeti felépítését<sup>15</sup> lásd az alábbi ábrán, forrása lábjegyzetben<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> A katonai kutatásokra létrehozott DARPA hírszerzési megfelelője, 2006-ban indult. <https://www.iarpa.gov/>.

<sup>16</sup>

[https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/ODNI\\_Org\\_Chart\\_Final\\_For\\_Web\\_2020\\_1.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/ODNI_Org_Chart_Final_For_Web_2020_1.pdf).



## 2.2. Az egyes szervezetek és felelősségi területeik<sup>17</sup>

### 2.2.1. Central Intelligence Agency<sup>18</sup>

Az 1947-ben alapított CIA felelős az általános nemzeti hírszerzési információk szállításáért a felső szintű politikai vezetés számára. A szervezet székhelye a Virginia állambeli Langley-ben van. A főigazgató személyét az elnök jelöli és szenátusi szavazás hagyja jóvá. A főigazgató irányítja a műveleteket, személyzeti döntéseket hoz, rendelkezik a szervezet gazdálkodása felett és nemzeti HUMINT hírszerzés vezetője. A CIA hét fő szervezeti egysége: Elemző Igazgatóság, Műveleti Igazgatóság, Tudományos és Technológiai Igazgatóság, Támogató Igazgatóság, Digitális Innovációs Igazgatóság, Műveleti Központok és a Főigazgatói Iroda. Tevékenységük lefedi a teljes hírszerzési ciklust, az adatok gyűjtésétől, az elemzésen át, a keletkezett információk terjesztéséig az amerikai felsővezetés számára. Az alkalmazottak száma nagyságrendileg 22 ezer fő körül mozog.

### 2.2.2. Defense Intelligence Agency<sup>19</sup>

A DIA a Védelmi Minisztérium műveleti támogató ügynöksége, 1961-ben alapították, a székhelye a fővárosban van. Több mint 16,500 katoná és civil állományú alkalmazottal világszerte az egyik legnagyobb külföldi katonai hírszerző és -menedzselő szervezet és katonai információkat szolgáltat a harcolók, védelmi politikai döntéshozók és hadműveleti tervezők részére, a Védelmi Minisztériumban és a hírszerző közösségben, az amerikai katonai tervezés, műveletek és fegyverbeszerzések támogatására. A DIA főigazgató a védelmi

---

<sup>17</sup> <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>.

<sup>18</sup> <https://www.cia.gov/index.html>.

<sup>19</sup> <https://www.dia.mil/>.

miniszter és a vezérkari főnöki törzs elnökének főtanácsadója katonai hírszerzési kérdésekben. A főigazgató a Katonai Hírszerzési Tanács elnöke, amely a védelmi hírszerzési tevékenységeket koordinálja a védelmi hírszerzési közösségben.

### 2.2.3. *National Security Agency / Central Security Service*<sup>20</sup>

Az 1952-ben létrehozott NSA a nemzeti kriptológiai szervezet, amely koordinálja, irányítja és végrehajtja azokat magasan specializált tevékenységeket, amelyek szükségesek az amerikai információs rendszerek védelméhez és a külföldi jelalapú hírszerzéshez. A marylandi Fort Meade-ben van a központja, és mint csúcs-technológiai szervezet, a kommunikációs és információs technológia élvonalában van. Úgyszintén az egyik legfontosabb központja az idegen nyelvi elemzéseknek és kutatásoknak az amerikai adminisztrációban, és az USA, de talán a világ legnagyobb matematikusokat foglalkoztató munkáltatója. Kiszolgálja a katonai szervezeteket, politikai döntéshozókat, a terroristaellenes és elhárító szervezeteket, illetve bizonyos kulcsszövetségeket<sup>21</sup>. Személyi állományát szokatlan specialisták elegye adja: elemzők, mérnökök, fizikusok, matematikusok, nyelvészek, számítástudósok, kutatók, ügyfélszolgálati specialisták, biztonsági szakértők, data flow szakértők, menedzserek. Összlétszámukat 30 ezer fő fölé becsülik.

---

<sup>20</sup> <https://www.nsa.gov/>.

<sup>21</sup> Lásd különösen a Five Eyes nemzetközi hírszerzési megállapodást, amely Ausztrália, Kanada, Új-Zéland, Nagy-Britannia, és az Egyesült Államok között került megkötésre.

<https://www.dni.gov/index.php/ncsc-how-we-work/217-about/organization/icig-pages/2660-icig-fiorc>.

#### *2.2.4. National Geospatial-Intelligence Agency<sup>22</sup>*

Az NGA időszerű, releváns és pontos geoinformációs adatokat nyújt a nemzeti hírszerzési célok eléréséhez 1996 óta. Az információk gyűjtését és feldolgozását a megrendelői igényekhez igazítják. Azzal, hogy azonnal hozzáférhető információkat szolgáltat az NGA támogatást nyújt civil és katonai vezetők részére, és hozzájárul az amerikai haderők készségéhez. Úgyszintén támogatja a humanitárius erőfeszítéseket áradások, és erdőtüzek esetén, továbbá békefenntartó feladatokban. Nagyságrendileg 16 ezer fő állománya van. Székhelye Fort Belvoir-ban, Virginia államban található, de fontos központjai vannak St. Louis-ban (Missouri), és Washington D.C.-ben is. Az ügynökségnek több csapata terepen van világszerte is.

#### *2.2.5. National Reconnaissance Office<sup>23</sup>*

Az 1961-ben alapított NRO tervezi, építi és működteti a nemzeti felderítő műholdakat. A NRO termékei, melyek vevői között ott van a CIA és a Védelmi Minisztérium korai jelzéseket adhatnak lehetséges problémákról szerte a világban, segítenek a katonai tervezés folyamatában, és általában figyelemmel kísérik a környezetet. Mint a hírszerzési közösség része az NRO elsődleges szerepet játszik abban, hogy az amerikai kormányzat és haderő számára információs fölényt vívjon ki. Székhelye Chantilly, Virginia államban. Az NRO személyzetét a Védelmi Minisztérium és a CIA állítja ki, a Nemzeti Megfigyelési Program finanszírozza, amely a Nemzeti Külföldi Hírszerzési Program része.

---

<sup>22</sup> <https://www.nga.mil/>.

<sup>23</sup> <https://www.nro.gov/>.

#### 2.2.6. *Army*<sup>24</sup>

A szárazföldi hadsereg hírszerzési főnöke (G-2) felelős a fő felderítés irányok meghatározásáért, a tervezésért, költségvetésért, irányításért, az állomány felügyeletéért, a kiértékelésért és az áttekintés biztosításáért a politikai vezetést képviselő Department of the Army (közelítőleg: hadseregért felelős államtitkárság) felé. A G-2 felel a hadsereg belül 5 fő hírszerzési ágért: IMINT (légi felderítése), SIGINT (jelalapú felderítés), HUMINT (humán hírszerés), MASINT (mérésalapú felderítés), valamint biztonság és elhárítás.

#### 2.2.7. *Navy*<sup>25</sup>

A DNI irányítása alatt a Navy hírszerző csapata a felelős a tengerészeti relevanciával bíró információk gyűjtéséért a haditengerészet és a összhaderőnemi/vegyes harcolók részére, de úgyszintén a nemzeti döntéshozók és más partnerek számára a hírszerző közösségben. A Haditengerészeti Hírszerzésben aktív és tartalékos katonai állomány, és civilek is tevékenykednek, tengeren és a szárazföldön egyaránt.

#### 2.2.8. *Air Force*<sup>26</sup>

A légierő hírszerző, megfigyelő és felderítő részlege (USAF ISR) az USA vezető légi hírszerzési szervezete, amely az információkat a repülőekkel, műholdakkal és a kibertérből is gyűjti. A döntéshozók számára helyzeti előnyt biztosít annak érdekében, hogy a célpontokon kinetikus és nem-kinetikus hatásokat érjenek el, bárhol a Földön, nemzeti, stratégiai, műveleti vagy harcászati elvárásoknak megfelelően. A légierő hírszerző parancsnoka (AF/A2) a felelős a légierő teljes

---

<sup>24</sup> <https://g2-public-website.azurewebsites.us/default.aspx>.

<sup>25</sup> <https://www.oni.navy.mil/>.

<sup>26</sup> <https://www.af.mil/ISR/>, <https://www.16af.af.mil/About-Us/>.

globális integrált ISR képességeinek funkcionális menedzsmentjéért, ideértve a tervezés, programozás és költségvetés kérdéseit is, továbbá a légiérió hírszerzési irányelveinek és globális tevékenységének fejlesztéséért, valamint a nagyjából 50.000 fős civil és katona hírszerző állomány képzéséért, készülségéért és bevetéséért.

#### *2.2.9. Marine Corps<sup>27</sup>*

A tengerészgyalogság kifejezetten harcászati és hadműveleti szintű hadszíntéri felderítésre koncentrál. A hírszerző komponensben megtalálható minden jelentősebb funkciót ellátó szakember, az irányvonalak meghatározóitól, a tervezőkön, programozókon át a költségvetésért és személyzeti és más támogató kérdésekért felelősökig. A hírszerzési részleg támogatja a tengerészgyalogság parancsnokát az Egyesített Vezérkari Főnöki Tanácsban végzett munkájában, és felügyeli a teljes hírszerző tevékenységet is. A részleg felelős a geoinformációs adatok beszerzéséért, a műholdas információkért, a jelalapú felderítésért, humán hírszerzésért, elhárításért és biztosítja a hírszerzési tevékenység egységes szinkronizált fejlesztési stratégia meglétét. A részleget irányító igazgató a parancsnok fő hírszerző törzstisztje és a hírszerzés, elhárítás és kriptológiai kérdések funkcionális menedzsere.

#### *2.2.10. Department of Energy, Office of Intelligence and Counterintelligence<sup>28</sup>*

Az Energiaügyi Minisztérium Hírszerzési és Elhárítás Irodája a felelős a minisztérium teljes portfóliójában ezekért a tevékenységekért, az országban közel 30 területi iroda

---

<sup>27</sup> <https://www.hqmc.marines.mil/intelligence/>.

<sup>28</sup> <https://www.energy.gov/intelligence/office-intelligence-and-counterintelligence>.

munkáján keresztül. A küldetésük, hogy védjék, támogassák és képviseljék a minisztérium kutatóhelyeinek és üzemeinek szürkeállományát. Az iroda felbecsülhetetlen értéket képviselő létfontosságú nemzeti minősített információkat és technológiákat őriz és jelentős tudományos és technikai szakértelmet nyújt az amerikai kormányzat részére, amely hozzájárul a külföldi hírszerzés, terrorizmus és kiber fenyegetések elhárításához, illetve a legnehezebb amerikai energiabiztonsági problémák megoldásához, valamint más nemzetbiztonsági kihívásokhoz.

*2.2.11. Department of Justice, Drug Enforcement Administration, Office of National Security Intelligence<sup>29</sup>*

A DEA 1973 óta felelős a tiltott kábítószerekre vonatkozó szabályozás érvényesítéséért. A DEA nemzetbiztonsági irodája (Office of National Security Intelligence, ONSI) 2006-ban lett a DNI által felügyelt hírszerző közösség része. Az ONSI felelős a teljes szervezet hírszerzési koordinációjáért és az információk megosztásáért a többi tagszervezet és a rendvédelmi szervek felé. Elsődleges célja az amerikai erőfeszítések megerősítése a drogkínálat csökkentésében, a nemzetbiztonság védelmében és a globális terrorizmus elleni küzdelemben. Az 10 ezer fő körüli állománya a Virginia állambeli arlingtoni központban, az országban 21 területi kirendeltségen és több mint 60 országban további 80 képviselőten végzi munkáját.

---

<sup>29</sup> <https://www.dea.gov/>.

*2.2.12. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation<sup>30</sup>*

Az 1908-ban alapított FBI, mint hírszerző és rendészeti szervezet felelős a nemzetbiztonság elleni fenyegetések azonosításáért és megértéséért, és azon nemzeti és külföldi hálózatok által jelentett veszélyek feltárásáért, amelyeknek szándéka és képessége van az USA érdekeiben kárt okozni. A hírszerzési iroda az FBI hírszerzési programjának stratégiai vezetője, amely együttműködésre törekszik a hírszerzés és műveletek teljes integrációját célozva, és proaktívan keresi az FBI partnereivel a kapcsolatot a hírszerzési és rendvédelmi közösségekben. A hírszerzési irányvonalak felügyeletével a hírszerzési iroda biztosítja, hogy az FBI hírszerzési eredménye objektív marad és korrekt egyensúlyt teremt a stratégiai és taktikai szintű munka között. Munkatársainak létszáma 35 ezer fő fölött van.

*2.2.13. Department of Homeland, Office of Intelligence and Analysis<sup>31</sup>*

A hírszerzési és elemzési iroda a felelős azért, hogy a több forrásból származó információk és hírszerzési adatok felhasználásával aktuális és jövőbeli USA-t érintő fenyegetéseket azonosítson. Négy fő stratégiai területre koncentrálnak: elemzések segítségével a fenyegetések megértésének előmozdítása, a belbiztonságot érintő információk és hírszerzési adatok gyűjtése, a cselekvéshez szükséges információk megosztása, a belbiztonsági tevékenységhez szükséges hírszerzési adatok kezelése. Az iroda vezetője (Under Secretary for I&A) a Belbiztonsági

---

<sup>30</sup> <https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/intelligence-branch>.

<sup>31</sup> <https://www.dhs.gov/office-intelligence-and-analysis>.

Minisztérium fő hírszerzője és a miniszter mellett a DNI felé is felelős.

#### 2.2.14. *Department of Homeland, Coast Guard*<sup>32</sup>

A Parti Őrség szélesebb felelősségi körében a tengerhajózás biztonsága (kutató-mentő tevékenység), az ország tengeri határainak őrzése, és a tenger általános védelme szerepelnek. Állandó jelenléte a tengeren, a meglehetősen szerteágazó küldetésrendszere és széles körű felhatalmazása kivételes státusz betöltésére ad számára lehetőséget a hírszerzési közösségben. Különleges hozzájárása, hangsúlyai és szakértelme miatt a tengeri közegben a Parti Őrség hírszerzése olyan információkat tud gyűjteni, amelyek nem csak a terület tevékenységét támogatják, hanem más nemzeti célokat is. Célja, hogy előnyt szerezzen az amerikai érdekek érvényesítésében időszerű, használható és releváns információk gyűjtésével, amelyek formálhatják a Parti Őrség műveleteit, tervezését és döntés-hozatalát, valamint támogassák a nemzeti és nemzetbiztonsági hírszerzési követelményeket.

#### 2.2.15. *Department of Homeland, Secret Service*<sup>33</sup>

A Secret Service szövetségi rendészeti szervezet, nem tartozik a DNI által vezetett hírszerző közösséghez, de számos ponton kapcsolódó feladatköre miatt röviden mégis érdemes kitérni rá. Központja a fővárosban van, és több mint 150 kirendeltsége van az országban és külföldön. 1865-ben alapították, akkor még kizárólagos az USA hivatalos fizetőeszközének hamisítás elleni védelmére. 2003 március 1-én a Belbiztonsági Minisztérium alárendeltségébe került a Pénzügyminisztériumból. Központi szerepet játszik a kiemelt

---

<sup>32</sup> <https://www.uscg.mil/>.

<sup>33</sup> <https://www.secretservice.gov/>.

jelentőségű nemzeti vezetők személyvédelmében, és továbbra is az országai pénzügyi és kritikus infrastruktúráinak védelmében. Több mint 7000 munkatársa van.

#### *2.2.16. Department of State, Bureau of Intelligence and Research<sup>34</sup>*

A Külügyminisztérium hírszerzési és kutatási irodája a minisztérium számára készít időszerű és objektív elemzéseket globális folyamatokról, valamint való idejű betekintést ad széles körből származó információk alapján. A minisztériumon belül a fókuszpontja a hírszerzéssel kapcsolatos valamennyi kérdésnek és tevékenységnek. Az iroda vezetője közvetlenül a miniszternek jelent, és a miniszter első számú tanácsadója hírszerzési ügyekben. Az iroda szakértői, független külügyi elemzői a hírszerző közösség információin túl a diplomáciai jelentéseken át, közvélemény-kutatásokból és az akadémiai szférából is merítenek. Erős regionális és funkcionális háttérük lehetővé teszi, hogy gyorsan válaszoljanak változó politikai prioritásokra és korai előrejelzéseket és mélyelemzéseket adjanak olyan eseményekről, trendekről, amelyek érinthetik az USA külpolitikáját és nemzetbiztonsági érdekeit.

#### *2.2.17. Department of the Treasury, Office of Intelligence and Analysis<sup>35</sup>*

A Pénzügyminisztérium hírszerzési és elemző irodáját 2004-ben hozták létre az Intelligence Authorization Act-tel (az un. hírszerzési felhatalmazási törvénnyel). Az iroda a felelős a minisztérium működési és felelősségi körébe tartozó külföldi

---

<sup>34</sup> <https://www.state.gov/bureaus-offices/bureaus-and-offices-reporting-directly-to-the-secretary/bureau-of-intelligence-and-research/>.

<sup>35</sup> <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Intelligence-Analysis.aspx>.

hírszerzési és elhárítási információk fogadásáért, elemzéséért, összeállításáért és elosztásáért. Az iroda a minisztérium terrorizmus és pénzügyi részlegének. Ez a részleg irányítja a minisztérium hírszerzési és rendészeti funkcióit a pénzügyi rendszer védelmében és az ellenfélnek tekintett országok, terroristák finanszírozói, tömegpusztító fegyverekkel kereskedők, pénzmosók, drogbárók és más a nemzetbiztonságra fenyegetést jelentők ellen folytatott küzdelemben.

### ***2.3. A hírszerző közösség felügyelete<sup>36</sup>***

A hírszerzés felügyeletére az USA-ban is nyilvánvalóan azért van szükség, hogy garantálható legyen a hírszerző szervezetek törvényes működése és hogy a létfontosságú információk gyűjtése és a magánérdek, valamint magánélet védelme közötti egyensúly megmaradjon. Az ellenőrzés és felügyelet funkcióját a közösségen belül több különböző fókuszú belső szervezeti egységgel<sup>37</sup>, azon kívül pedig önálló szervekkel oldják meg. A külső ellenőrzést végzőket a hírszerző közösség rendszeresen tájékoztatja a tevékenységeiről, és amennyiben ez értelmezhető, előzetesen is koordinál bizonyos műveletek végrehajtása előtt. A külső ellenőrzési funkció szereplői megtalálhatók a végrehajtó, a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágazatban is.

---

<sup>36</sup> <https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works>

<sup>37</sup> Lásd az ODNI szervezeti ábráját: Civil Liberties, Privacy, and Transparency, Equal Employment Opportunity and IC Diversity

### *2.3.1. Végrehajtó hatalom*

#### *2.3.1.1. Az USA elnöke*

Az amerikai végrehajtó hatalom fejeként elsősorban az elnök felelős minden, ebben az ágban telepített felügyeleti tevékenység megvalósulásáért. Az elnök hagyja jóvá a fedett és minősített külföldi műveleteket és lehetősége van vizsgálóbizottságok létrehozására is.

#### *2.3.1.2. A Nemzetbiztonsági Tanács (National Security Council, a továbbiakban: NSC)*

Az NSC-t az elnök vezeti, rendeltetése, hogy tanácsot adjon az elnöknek nemzetbiztonsági és külpolitikai kérdésekben. Fontos funkciója a különböző nemzeti szervezetek irányelvei közötti koordináció is. Ezekből adódóan az NSC-nek rendelkeznie kell információkkal a hírszerzési tevékenységekről, elemzésekről, és eredményekről. A NSC állandó személyi összetétele az elnökön kívül az alelnök, a védelmi-, külügy-, pénzügy-, és energiaügyi miniszterek, valamint az elnök nemzetbiztonsági tanácsadója. Rajtuk kívül más szervezeti vezetők és kormánytagok is meghívásra kerülhetnek.

#### *2.3.1.3. Az Elnök Hírszerzési Tanácsadó Testülete (President's Intelligence Advisory Board, a továbbiakban: PIAB)*

A PIAB az elnök saját kabinetjének egyik szervezeti eleme. Kizárólagos célja, hogy független forrásként tanácsokkal lássa el az elnököt arról, hogy a hírszerző közösség milyen eredményességgel teljesíti feladatait a nemzeti hírszerzési szükségletek vonatkozásában. A testülete 16 tagú és a kormánytól független, jelentős szakértőkből áll. Minden, a funkciójának ellátásához szükséges információ a rendelkezésére áll.

*2.3.1.4. A Hírszerzési Felügyelő Testület (Intelligence Oversight Board, a továbbiakban: IOB)*

Az IOB 1993 óta a PIAB folyamatosan működő bizottsága, a PIAB elnöke által kijelölt legfeljebb 4 taggal. Feladata a hírszerző közösség tevékenységének folyamatos felügyelete az alkotmány, a vonatkozó törvények, elnöki rendeletek és irányelvek tükrében.

*2.3.1.5. Menedzsment és Költségvetési Iroda (Office of Management and Budget, a továbbiakban: OMB)*

Az OMB szintén az elnök saját kabinetjének az egyik szervezeti eleme. Az ellenőrzési feladatát 5 fontos folyamaton keresztül hajtja végre: (1) költségvetés tervezés és végrehajtás, (2) menedzsment, ideértve a szervezetek teljesítményének ellenőrzését, és humán erőforrását, közbeszerzéseit, pénzügyi irányítását, és az IT működését, (3) szabályozási politika, beleértve minden a végrehajtó szervezetek által előkészített, jelentős szövetségi jogszabály koordinációja és ellenőrzése, (4) törvényhozási engedélyeztetés és koordináció, (5) elnöki rendeletek és elnöki emlékeztetők.

*2.3.1.6. Magánélet és Szabadságjogi Felügyeleti Testület (Privacy & Civil Liberties Oversight Board, a továbbiakban: PCLOB)*

A PCLOB egy a hírszerzéstől független kormányzati szervezet amelyet a 9/11 Bizottság ajánlására hoztak létre 2007. augusztusában. Négy rész-munkaidős tag és egy elnök vezetésével a Testületnek két alapvető funkciója van: felügyelet és tanácsadás. Felügyeleti szerepében a Testületnek jogában áll folyamatosan ellenőrizni a végrehajtó ágazat iránymutatásainak, eljárásainak és szabályozásának és a terrorellenes információk megosztási gyakorlatának implementációját, annak érdekében, hogy biztosított legyen a

polgári szabadságjogok védelme, és hogy megállapítsák a jogszabályokkal, előírásokkal és a magánéletre és polgári szabadságjogokra vonatkozó útmutatásokkal való konzisztenciáját. Tanácsadó szerepében a tanácsot felhatalmazták, hogy áttekintse a különböző szabályozási tervezeteket (a meglévő és új útmutatások, hatáskörök implementációja mellett), annak érdekében, hogy az elnök és a végrehajtó hatalom szervezetei felé olyan javaslatokat tehessenek, amelyek figyelembe veszik és biztosítják a magánélet és a polgári szabadságjogok érvényesülését. A Testület adott esetben ezekben a témákban koordinációt is végezhet több érintett szervezet között.

### *2.3.2. Törvényhozó hatalom*

#### *2.3.2.1. A Szenátus Hírszerzési Bizottsága (Senate Select Committee on Intelligence)*

A Bizottság a felelős az amerikai hírszerzési tevékenység rendszeres felülvizsgálatára és beszámoltatására. Feladata úgyszintén az egyes tevékenységek finanszírozásának jóváhagyása, és tehet bizonyos jogalkotói intézkedéseket, amely korlátozzák, vagy engedélyezik bizonyos hírszerzési tevékenységek végrehajtását. A Bizottság 15 tagú, 8 szenátor a többségből, 7 a kisebbségből kerül be.

#### *2.3.2.2. A Képviselőház Hírszerzési Bizottsága (House Permanent Select Committee on Intelligence)*

A Képviselőház bizottságának is teljes rálátása van az egész hírszerző közösségre és a katonai hírszerzési programokra. Van szerepe költségvetési kérdésekben is, és értesíteni kell fedett műveletek terveiről. Mindkét pártból vegyesen alakítják a tagságát.

### 2.3.2.3. *Más törvényhozási szervek*

Mivel a hírszerző közösség egyes szervezetei több minisztériumban is megtalálhatók, a Kongresszusnak egyéb bizottságai is foglalkoznak más aspektusokból a tevékenységének felügyeletével és a finanszírozásával. Ilyenek a Szenátus és a Képviselőház Fegyveres Szolgálatok Bizottsága, az egyes Igazságszolgáltatási Bizottságok, a Belbiztonsági Bizottságok és a költségvetési ráfordításokat vizsgáló bizottságok.

### 2.3.3. *Igazságszolgáltató hatalom*

#### 2.3.3.1. *Külföldi Hírszerzési és Megfigyelési Bíróság (Foreign Intelligence Surveillance Court, a továbbiakban: FISC)*

A FISC-et, mint különbíróságot, 1978-ban hozták létre, amikor a Kongresszus elfogadta a Foreign Intelligence Surveillance Act-et (az un. külhoni hírszerzés felügyeletéről szóló törvényt) (FISA). A bíróság székhelye a fővárosban van, és 11 szövetségi kerületi bíróból áll, akiket a Legfelsőbb Bíróság elnöke nevez ki. Mindegyik bíró maximum 7 évet tölt el a poszton, legalább 7 különböző szövetségi bírósági körzetből kell őket választani, úgy, hogy 3 közülük D.C-től legfeljebb 20 mérföldre lakik.

#### 2.3.3.2. *Főfelügyelő (Inspector General)*

Mindegyik hírszerzési közösségi szervezetben van egy főfelügyelő, akit az USA elnöke jelöl, és a Szenátus hagy jóvá. A feladata belső vizsgálatok és ellenőrzések végrehajtása a saját szervezetében a tevékenységek törvényességének, elnöki rendeleteknek való megfelelésének, és a szervezeti iránymutatások betartásának biztosítására. A főfelügyelő a jelentését a saját szervezeti vezetőjének és a Kongresszusnak adja.

### 3. A hírszerző közösség rendszerének dinamikája a második világháború után

A 9/11 Bizottság jelentésének publikációja, az iraki háború és azt követően a 2004-ben elfogadott Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (az un. a hírszerzés megújításáról és a terrorizmus elleni védekezésről szóló törvény) a második világháborút követően a legintenzívebb vitákat indították az amerikai hírszerzés jövőjét illetően. Nem meglepő, hogy sok azóta is folyamatosan felmerülő téma – mint az intézményi kapcsolatok katonai és polgári vezetők között – továbbra is rejt magában ellentmondásokat. A Warner-McDonald tanulmány<sup>38</sup> a második világháborút<sup>39</sup> követően 14 jelentősebb reformlépést elemzett, de ezek közül négy volt olyan, amely jelentős paradigmaváltással járt. Ezek a Dulles jelentés (1949), a Schlesinger jelentés (1971), a Church Bizottság jelentése (1976), és végül a 9/11 Bizottság jelentése (2004).

Az amerikai hírszerzés alapjait még a mai napig is jelentős mértékben meghatározó National Security Act (lásd

---

<sup>38</sup> Michael WARNER – J. Kenneth MCDONALD: *US Intelligence Community Reform Studies since 1947*, Washington, DC, Strategic Management Issues Office, Center for the Study of Intelligence, April 2005, p. iii-v.

<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/US%20Intelligence%20Community%20Reform%20Studies%20Since%201947.pdf>.

<sup>39</sup> Különleges jogrendi viszonyrendszer alapjait lásd bővebben: VIKMAN László: Az angolszász országok különleges jogrendi szabályozása, 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, 259-279. o.; KELEMEN Roland: Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének fejlődése a hosszú 19. században, *Iustum Aequum Salutare*, 2020/3. szám, 107-120. o.

fentebb))1947-ben elsősorban azt célozta, hogy megakadályozza egyrészt egy Pearl Harborhoz hasonló stratégiai sokk bekövetkezését, másrészt a világháborús hadiállapot szervezeti túlfűtöttségét, sokrétűségét, párhuzamosságait és költségességét egy kevésbé kiterjedt, de jobban összehangolt és mégis potens rendszerré szervezze a Szovjetunió törekvéseinek ellensúlyozására.

Az erről a rendszerről adott első átfogó értékelést, a Dulles jelentést 1949 januárjában adták ki, de jelentős előrelépést csak 18 hónappal később, a koreai háború előreljelzésének kudarca után ért el. Az új DCI, Walter Bedell Smith altábornagy ezt a dokumentumot is felhasználta, hogy lényeges változtatásokat hajtson végre a CIA-ban. Miközben a CIA-t egy tartósabb belső struktúrába szervezte át, megalakította a Nemzeti Értékelési Testületet (Board of National Estimates), amely koordinálta és elkészítette a Nemzeti Hírszerzési Értékeléseket (National Intelligence Estimates). Új irodákat hozott létre a folyó hírszerzési műveleteknek és a kutatásoknak, és irányítása alá vonta az Ügynökség kiterjedt fedett hírszerzési műveleteit. A legfontosabb lépése azonban az volt, hogy DCI-ként a meglehetősen sokszínű nemzeti hírszerzési szervezetét hírszerzési közösséggé szervezte – ezt a kifejezést az ő vezetése alatt használták először. Kiszorította a Külügyminisztériumot és az Egyesített Vezérkari Főnökök Testületét a fedett műveletekből és sikeresen vonta be az egyes haderőnemek jelalapú hírszerzési képességeit polgári irányítás alá.

Csaknem húsz évvel később, ahogy a vietnámi háború a vége felé közeledett, 1971-ben James R. Schlesinger az Office of Management and Budget vezetője (későbbi DCI) készített egy jelentést a hírszerzési közösségről Nixon elnök és a

Nemzetbiztonsági Tanács (NSC) részére. Miközben a hírszerzési költségvetés volumene robbanásszerűen növekedett a megelőző évtized folyamán, Schlesinger megfigyelése szerint a hírszerző közösség kudarcot vallott az ezzel összemérhető előre lépésben a hírszerzési eredmények hatókörét és általános minőségét illetően. Egy olyan vezetőre volt szükség, aki megtervezi és észszerűsíti a hírszerzési információk gyűjtését és az eredmények kiértékelését, úgy a Védelmi Minisztériumban, mint a teljes hírszerző közösségben. Ez a vezető a jelentés elképzése szerint lehetett volna akár egy Fehér Házban dolgozó koordinátor vagy egy teljes hatáskörű Nemzeti Hírszerzési Igazgató (DNI), aki kontrol alatt tartja a költségeket, és a teljes közösség személyi állományát is. Miután Schlesinger körvonalazta a koncepciót, a szükség egy DNI posztra rendszeresen visszatérő témája lett különböző hírszerzési reform témájú tanulmányoknak.

A Watergate-ügy és Nixon elnök 1974-es lemondása gátat vetett annak, hogy Schlesinger ajánlásait teljes mértékig adaptálják, de a jelentés már önmagában is jelentős változásokat indított el. Ezek közé tartozott egy olyan szervezeti egység létrehozása, amelynek a DCI támogatására a közösségi ügyek (Community Affairs) kezelése volt a feladata, egy új hírszerzési portfóliójú államtitkári poszt létrehozása a Védelmi Minisztériumban, és a haderőnemi kriptológiai szervezetek összeolvasztása az NSA irányítása alatt álló Central Security Service-be. Nixon elnök a jelentésre adott 1971 novemberi válaszát követően a DCI-al szemben elvárás lett a hírszerzési közösség éves költségvetésének előkészítési munkáit felügyelni, megállapítani a hírszerzési követelményeket és célokat, és a termékek minőségének biztosítása.

Az 1975-ben, az USA hírszerzésének vizsgálatára összeállított, és Frank Church szenátor által elnökölt bizottság részletes – főként a CIA működésére koncentráló - vizsgálata volt a következő jelentős mérföldkő. Megállapították, hogy az ország érdekeit az Ügynökség megfelelően tudja szolgálni a külföldi tevékenységével és fedett műveleteivel – de megfelelő biztosítékok mellett. A vizsgálat megváltoztatta a hírszerzési közösség és a Kongresszus addigi viszonyát is. Mindkét ház ezt követően állandó bizottságokat alakított a hírszerzési közösség felügyeletére, így jobban elszámoltathatónak téve azt a törvényhozásnak. Miközben a két bizottság mindig bizonyos határok között tudott csak működni, részben a már meglévő és kiosztott kinevezési jogkörök más bizottságokhoz telepítése miatt, a felügyeleti tevékenységüket egyértelműen pozitívan értékelik. Azzal, hogy a hírszerző közösséget többé-kevésbé egységesen kezelték, koherensebbé, fegyelmezettebbé és felelősebbé tették azt.

A 2001. szeptember 11-i támadások újabb, magas szintű vizsgálatokat és messzemenő reformokat eredményeztek. Az összes vizsgálat közül valóban a 9/11 Bizottság 2004. júliusában publikált jelentése volt a leginkább hatással, hiszen a rendszert meghatározó 1947-es National Security Act-et (lásd fentebb) ennek köszönhetően több ponton is módosították. A jelentés néhány megállapítása több korábbi vizsgálat eredményét is visszhangozta: a DCI feladatkörét meg kell osztani a hírszerzési közösség vezetője és a CIA főigazgatója között. Bush elnök a bizottság több ajánlását is gyorsan adaptálta négy elnöki rendelettel, de a Kongresszus is gyorsan követte ezt a 2004. decemberben elfogadott Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act-tel (lásd fentebb). A törvény magáévá tette az elvet, hogy a hírszerzésnek egy új típusú koordinátorra van szüksége: a

Nemzeti Hírszerzési Igazgató (DNI) vezeti a tervezést, a tevékenység irányelveinek kialakítását és a költségvetés kezelését a teljes kül- és belföldi hírszerzési szervezetrendszerre vonatkozóan. Így megszűnt a DCI pozíció és a régi külföldi-belföldi szakadék áthidalásával feloldotta az eredeti 1947-es törvény kompromisszumos megoldásait.

Christopher Sheehy tanulmánya<sup>40</sup> a hírszerzési közösség alakítását célzó reformtörekvésekben több tematikus csomópontot is azonosított, amelyek folyamatosan, kompromisszumok árán, gyakran rendszerszintű kríziseket követően változnak az éppen elvárt, vagy az éppen erősebb érdekérvényesítő irányában.

Az első a mindig korlátozott szintű szerkezeti reform. Az egyes sokkesemények által nyitott szabad cselekvési „ablakok” közül egyedül szeptember 11. volt elég erős ahhoz, hogy az eredeti 1947-es szervezeti keretekben lényeges változás történjen a DNI pozíció megalkotásával.

A második a központosításra és menedzsment javítására való törekvés. A nagyjából 70 éves folyamat alatt állandó cél volt a hírszerző közösség vezetője tekintetében a megfelelő szintű vezetési hatáskör és tekintély kialakítása. Ezt elsősorban az erőforrások feletti rendelkezési jogkörök bővítésével, a célok, irányvonalak és prioritások meghatározásával igyekeztek elérni.

A következő szempontként a növekvő információgyűjtést határozta meg Sheehy. Az évtizedek folyamán az amerikai hírszerzés képességei is egyre jobban nőttek, a kétpólusú világrend felbomlása után a fókusz is

---

<sup>40</sup> Christopher John SHEEHY: *"Reforming the U.S. intelligence community: Successes, failures and the best path forward"* Senior Honors Projects, 2014, 117. o.

<https://commons.lib.jmu.edu/honors201019/117>.

globálisra kellett tágítani és önmagában a megnövekedett adatáramlás is azt okozta, hogy egyre szélesebb körből, egyre nagyobb mennyiségű nyers adat került begyűjtésre, ami gyakran okozott jogi és morális problémákat (belföldről példaként az engedély nélküli személyes adatgyűjtés amerikai állampolgárokról, külföldről a német kormány és hírszerző szervek lehallgatása hozható fel).

Negyedik jelentős téma a polgári-katonai koordináció az egyes szervezetek között. A Védelmi Minisztérium és a CIA állandó versenyben áll a költségvetési forrásokért, és az előbbi erős szereplő, hiszen a szervezetrendszer jelentős része még mindig legalább részben az irányítása alatt áll. A Külügyminisztérium, mint a diplomáciai kapcsolatokért felelős fő adminisztrációs szerv pedig még csak nem is közeli harmadik, hanem inkább negyedik a szintén sok szervezetet képviselő, és elsősorban az elhárításért, rendészetért felelős Belbiztonsági Minisztérium mögött. A közösség erősen militarizált jellege nehezen elvitatható.

Ötödik a fedett műveletek kérdése, amelyek jelentős szerepet játszottak a hidegháború folyamán, és bár nemzetközi jogi legalitásuk, morális alapjuk, és PR-kockázataik miatt is meglehetősen kérdéses, hogy egy objektív költség-haszon elemzést követően támogathatók, még mindig a rendszer fegyvertárában vannak, bár az idő előrehaladtával egyre több ellenőrzési pontot és fórumot kaptak.

A hírszerzési elemzések természete is változóban van, ami két fő aspektusból van nagy hatással. Az elemzési gyakorlat egyre rendszerezettebb és szigorúbb hírszerzési megközelítések felé halad, a másik pedig, hogy egyre inkább a tevékenység legfőbb polgári fogyasztóira koncentrál, amit gyakran az éppen kurrens problémák határoznak meg.

Állandó téma a belföldi hírszerzés működése, szervezeti kialakítása, amelyről számos tanulmány<sup>41</sup>, sőt monográfia<sup>42</sup> található. Látva az ország belső folyamatait, az egyre komolyabb belső feszültségeket, minden bizonnyal ezen a területen is várható a közeli jövőben valamilyen új megoldás. Ezeken felül a közhelyesnek számító CIA-FBI szervezeti ellentét is valós bizonyos vonatkozásokban. Azzal, hogy a Patriot Act (az un. hazafiassági törvény) hatályba lépése óta a belföldi lehallgatások lehetősége sokkal szélesebb körben adott, még nem oldódott fel az szervezeti kulturális hozzáállás, ami az FBI-t, mint alapvetően bűnüldöző, rendészeti testületet jellemzi. Elhárítási és belföldi hírszerzési tevékenységében sokkal inkább mérce a későbbi vádemelés lehetősége, mint az ennél absztraktabb és nagyobb távlatokban gondolkodó többi szervezetnél. Ezen elviekben változtathat hogy a Belbiztonsági Minisztérium sok más szervezettel is részt vesz a közösségben, de az alapvető prioritások bizonyára meghatározók.

Nyolcadik felvetés a törvényhozási kontrol változása, amely egyértelműen egy folyamatosan javulást mutató téma. Bár az ellenőrzés dinamikáját az állandó bizottságok létrehozását mindenképpen előre lendítette, tényleges beavatkozási lehetőségük a hírszerzési közösség munkájába továbbra is elsősorban a költségvetés elfogadásakor van.

Végül a folyamatos kulturális változásokat jelölte meg Sheehy, ami jelentős részben a személyi állomány összetételén

---

<sup>41</sup> James BURCH: *“The Domestic Intelligence Gap: Progress Since 9/11?.”* Homeland Security Affairs, Proceedings of the 2008 Center for Homeland Defense and Security Annual Conference (April 2008).

<https://www.hsaj.org/articles/129>.

<sup>42</sup> Brian A. JACKSON (szerk.): *The Challenge of Domestic Intelligence in a Free Society*, A Multidisciplinary Look at the Creation of a U.S. Domestic Counterterrorism Intelligence Agency, Rand Corporation, 2009.

<https://www.rand.org/pubs/monographs/MG804.htm>.

múlik. Itt jelentős faktor, hogy a közösség 85%-a valamely haderőnemi szervezettől érkezik (ami magyarázható az évezred első két évtizedének történéseivel is), a fiatalabb generációk beáramlása, részben a jelentős technikai- és technológiai változásoknak és fejlődésnek is köszönhetően. Az utolsó tényező pedig, hogy még mindig gyakran kívülről kell hoznia a közösségnek bizonyos képességeket (pl. nyelvtudás), mert a belső szervezeti sokszínűség még nem érte el az „önfenntartó”, saját igényeket kiszolgáló szintet. Ez egyébként részben meglepő is, hiszen a diverzitásra egyre komolyabb hangsúlyt fektetnek.

#### 4. Összegzés

A fenti folyamatok rövid áttekintéséből látható, hogy a szabályozási- és reformlépések gyakran sokkal inkább ad hoc módon, a törvényhozás és a politikai közeg természetéből adódóan „megfelelő alkalommal” történtek, sokkal ritkábban tudatos szervezetfejlesztési folyamatok eredményeként, igaz a National Security Act (lásd fentebb) révén az amerikai nemzetbiztonsági rendszer alapjaiban rendszerszemléletű. Önmagában ez természetesen semmit nem von le abból a tényből, hogy az USA hírszerzési közössége továbbra is az egyik legerősebb, legtöbb képességgel rendelkező a világon, bár akárcsak minden ilyen gigászi szervezetnek, megvannak a maga bürokratikus gyengeségei. Az ország politikai rendszere azonban képes önkorrekcióra, és szükség (és jelentős probléma) esetén megtette a szükséges lépéseket. A 3. pontban összefoglalt folyamatok és részben nyitott kérdések – különösen a belföldi elhárítás koncepcionális problematikája – még sokáig adnak feladatot a rendszert hatékonyságát vizsgáló akadémikusoknak és a javítani kívánó szakembereknek. Hogy aztán a javaslataikból mi az ami megvalósulhat, azt a múltból

kiindulva jó eséllyel ismét valamilyen krízis, vagy feltűnő kudarc következményeként a politika dönti majd el, de remélhetőleg a rendszerben egyre hangsúlyosabb stratégiai tervezés és némi bölcs óvatosság is szerepet játszik majd.

## Spitzer Jenő

### *A nemzetbiztonsági szolgálatok helye, szerepe Franciaország védelmi és biztonsági rendszerében*

#### 1. Bevezetés

Az elmúlt években Európa-szerte kiemelt kérdéssé vált a különleges jogrend, a terrorizmus elleni fellépés, a migrációkezelés, illetve a belbiztonsági tevékenységek fejlesztése és ezek kiemelt kapcsolódási pontjaként a nemzetbiztonsági szolgálatok képességeinek és szabályozásának fejlesztése. Ez a tendencia hazánkhoz hasonlóan olyan államok tekintetében is fokozottan érvényesült, amelyeket a terrorizmus elleni fellépés<sup>1</sup>, a hibrid fenyegetésekre való felkészülés<sup>2</sup>, a

---

<sup>1</sup> A téma egyes jogi aspektusainak magyar vizsgálata kapcsán lásd: FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5–20. o.; SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, *Hadtudomány*, 2016/3-4. szám, 100-113. o.; BARTKÓ Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019; BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.; BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, 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, 115-132. o.

<sup>2</sup> A téma kapcsán a hazai irodalomból lásd: FARKAS Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11-23. o.; FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett "hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS – VÉGH: i. m. 132-149. o.; SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, *Hadtudomány*, 2017/3-4.

migrációkezelés<sup>3</sup> és ezek révén a védelmi és biztonsági rendszer<sup>4</sup> átfogó felülvizsgálatának kényszere csak a kihívások

---

szám, 3-16. o.; KELEMEN Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 65-81. o.; HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám 49-64. o.

<sup>3</sup> Példaként lásd: HAUTZINGER Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív tényezői, *Belügyi Szemle*, 2020/9. szám, 47-62. o.; HAUTZINGER Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*, Pécs, AndAnn Kiadó, 2018; HAUTZINGER Zoltán: *Szemelvények a migráció szabályozásáról*, Pécs, AndAnn Kiadó, 2016; PECHNYÓ Péter – PETRUSKA Ferenc: A török határnyitással növekvő migrációs nyomásra adható határválaszok, *Vélemények a katonai jog világából*, 2020/1. szám; 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.; BARTKÓ Róbert – BORBÉLY Veronika: Az irreguláris migrációt kísérő kriminalitások az Európai Unióban, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig – Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*, Pécs, MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020, 293-298. o.; BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020; BARTKÓ Róbert: Irregular Migration and Terrorism in the European Union—An Analysis Based on Reports of EUROPOL and FRONTEX, *Advances in Politics and Economics*, 2019/2. szám, 16-22. o.

<sup>4</sup> A téma kapcsán bővebben lásd: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019; SIMICSKÓ István: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban, *Rendészet és Emberi Jogok*, 2014/3. szám, 27-38. o., FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, *Honvédségi szemle*, 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 103-124. o.

egy-egy csoportja miatt érint. A fenyegetésekkel érintett államok között azonban Franciaország kiemelt szereplőnek tekinthető, hiszen kiemelt célpontjává vált a terrorizmusnak, hatalmi státusza miatt érintett a hibrid fenyegetésekre való felkészülésben és mind célszágként, mind pedig tranzitországként a migráció tekintetben is. A fenyegetések együtt állása pedig értelemszerűen jelentős lépésekre készítette a francia államot és annak védelmi rendszerén belül a 21. századi biztonságsvavatolásban kiemelt szerepet betöltő nemzetbiztonsági szolgálatokat is.

A francia védelmi és nemzetbiztonsági stratégia öt fontos pillért határoz meg. Az elrettentés, a védekezés, a megelőzés és a fellépés mellett a megismerés és az előrejelzés pillére is szerepel, amelynek köszönhetően mind a hírszerzés, mind pedig az attól elválaszthatatlan elhárítás kiemelt jelentőségű állami feladat. A francia védelmi és nemzetbiztonsági stratégia értelmezésében a hírszerzés és az elhárítás kiemelt fontossággal bír, a többi pillért is egészében átható elemként van jelen, mint az állam önálló és szuverén döntéshelyzetéhez elengedhetetlen képesség és eszköztár. Mint ilyenek, nem csupán a központi szerepe lényeges, hanem a fenyegetésekkel szembeni naprakészségét sem mellőzhető, amit Franciaország a 2015-ben tapasztalt események<sup>5</sup> tükrében

---

<sup>5</sup> 2015 őszétől Franciaországot olyan terrorhullám sújtotta, amelynek következményeként az ország közel két évig tartó szükségállapotba kényszerült és amit egy a különleges jogrendi elemeket részben békeidőben is megjelenítő jogszabálynak az elfogadása tudott megnyugtatóan lezárni. Ennek vonatkozásában lásd: SPITZER Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Székülla 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.; a szabályozás tradícióit lásd: KELEMEN Roland: A különleges jogrend

hatványozottan tapasztalt. Ezek a sokkélmények a jogalkotásra hatást gyakoroltak az igazságszolgáltatás, a rendvédelmi és a katonai ágazat szabályrendszerére<sup>6</sup> és értelemszerűen hatást gyakoroltak hírszerzés és az elhárítás szisztémájára is.

A 2008-ban kiadott és 2013-ban módosított Fehér Könyv a következőképpen definiál: a hírszerzés célja lehetővé tenni az Állam legmagasabb hatóságainak, a diplomáciának, a hadseregnek, valamint a belügyi és polgári védelmi szervezeteknek, hogy azok képesek legyenek a megelőzésre, továbbá az önálló értékelésre, döntéshozatalra, illetve a feladat-és hatáskörükbe tartozó cselekvésre.<sup>7</sup>

A 2019 júliusában kiadott francia Nemzeti Hírszerzési Stratégia értelmezésében a hírszerzés személyekre, intézményekre, vagy akár technológiákra vonatkozó stratégiai információk gyűjtését jelenti. A terminust az erre a célra létrehozott közigazgatási szervezetek a tevékenysége realizálja, amelynek köszönhetően olyan szükséges ismeretek koncentrálnak, amelyeknek birtokában lehetséges a nemzetbiztonságot veszélyeztető vagy befolyásolni képes körülmények felismerése és megelőzése. A definíciót a Nemzeti Hírszerzési Stratégia<sup>8</sup> 1. pontja a megvalósítás objektívainak részletezésével erősíti meg.

---

történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedéig, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 43-79. o.

<sup>6</sup> 2017-ben egy a belbiztonságot megerősítő és a terrorizmus elleni küzdelmet deklaráló törvényt fogadtak el. Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

<sup>7</sup> „Le renseignement a pour objet de permettre aux plus hautes autorités de l'État, à la diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action.”

<sup>8</sup> La Stratégie nationale du renseignement. Legutóbbi 2019-ben került kiadásra.

E keretrendszerre és azokat előmozdító kihívásokra válaszolva a francia Fehér Könyv már 2008-ban sürgette a „hírszerzési közösség” létrejöttét, amit végül fogalmilag egy 2014. május 12-i rendelet<sup>9</sup> vezetett be, amely egy 2017. június 14-i rendelettel<sup>10</sup> jelentősen módosult. A Fehér Könyv és e két rendelet eredményeként állt fel a francia hírszerzés és elhárítás rendszere, amelyet komplex struktúra, széleskörű együttműködés jellemez, és amelynek szabályozási rendszerében a nemzetközi terrorizmus 21. századi hatásai kétségtelenül fordulatokat hoztak. A jelen írás ezek bemutatására tesz kísérletet.

## 1. A francia nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere

A „Hírszerzési közösség”, mint kifejezés a kétezres évek elején jelent meg, elsődlegesen a francia diplomata és katonai körökben. Habár hamar közhasználatúvá vált, hivatalos, definiált keretekkel bíró terminus csak hosszabb folyamatot követően vált belőle.

E tartalmi megszilárdulás első lépése egy 2011-ben kiadott határozat<sup>11</sup>, majd egy 2014-ben kiadott rendelet<sup>12</sup> által

---

<sup>9</sup> Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement.

<sup>10</sup> Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

<sup>11</sup> Arrêté du 9 mai 2011 pris en application du troisième alinéa du I de l'article L. 2371-1 du code de la défense.

<sup>12</sup> Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au

kezdődött meg, meghatározva azokat a nemzetbiztonsági szolgálatokat, amelyek a „Hírszerzési közösség” elemeit jelentik. A két szabályzó mellett méginkább markáns lépést hozott a 2015-912. számú törvény, meghatározva a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, felépítését és feladatrendszerét. Az alapokat e vonatkozásban a francia Fehér Könyv fektette le, amelyet 2008-ban adtak ki először, majd 2013-ban módosították.<sup>13</sup>

Franciaországban a következő nemzetbiztonsági szolgálatok működnek:

- Külső Biztonsági Főigazgatóság (la direction générale de la sécurité extérieure, DGSE),
- Katonai Felderítő Igazgatóság (la direction du renseignement militaire, DRM),
- Katonai Hírszerzési és Védelembiztonsági Igazgatóság (la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, DRSD),
- Belbiztonsági Főigazgatóság (la direction générale de la sécurité intérieure, DGSI),
- Nemzeti Vámvizsgálati és Hírszerző Igazgatóság (la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, DNRED), valamint
- Illegális Pénzügyi Műveleteket Felderítő és Felszámoló Szolgálat (le service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins, TRACFIN).

---

fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement.

<sup>13</sup> Lásd: BÉRES János: *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*, Budapest, HM Zrínyi Nonprofit Kft., 2018, 103-107. o.

E szolgálatok közvetlen irányítása a védelmi miniszter, a belügyminiszter és a pénzügyminiszter között oszlik meg. A 2015. július 24-én kihirdetett, hírszerzésről szóló törvény<sup>14</sup> hatálybalépését követően a nemzetbiztonsági szolgálatok felsorolása a Belbiztonsági Kódexbe is integrálódott<sup>15</sup>, hatásköreik pedig a Védelmi Kódex szabályozza<sup>16</sup>, így a francia nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere normatív keretek közé került

2017-ben a hírszerzési közösséget, mint kifejezést egy rendelet<sup>17</sup> tette hivatalossá, amelynek értelmében az nemzetbiztonsági szolgálatok mellett magában foglalja a Hírszerző Szolgálatok Felügyelőségét, a Hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységet koordináló nemzeti központot és a Hírszerzési Akadémiát.

---

<sup>14</sup> Loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

<sup>15</sup> Article R811-1.

<sup>16</sup> Livre 1er, Titre II, la Chapitre VI de la Code de Défense : Les services de renseignement et de sécurité.

<sup>17</sup> Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.



*A francia nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere és alárendeltsége*

## ***1.1. A védelmi miniszter alárendeltségében működő nemzetbiztonsági szolgálatok***

### *1.1.1. Külső Biztonsági Főigazgatóság*

A Külső Biztonsági Főigazgatóságot (la direction générale de la sécurité extérieure, DGSE) egy 1982. április 2-i rendelet hozta létre, amelynek eredményeképpen a Védelmi Kódex D.3126-1 – D.3126-4 cikkeiben jelent meg feladat- és hatásköre. Szervezetét a védelmi miniszter határozatban állapította meg.<sup>18</sup> A DGSE országos hatáskörrel rendelkezik és habár a védelmi miniszter közvetlen alárendeltségében működik, külföldre irányuló hírszerző és ahhoz kapcsolódó elemző tevékenységét összevont katonai és polgári nemzetbiztonsági szolgálatként folytatja.

Feladatköre elsődlegesen politikai és diplomáciai területet érintő hírszerzésre terjed ki, ugyanakkor ez meglepően komplex egységet jelent: magában foglal minden olyan információgyűjtést, ami védelmi, nemzetbiztonsági és gazdasági aspektusú, továbbá a proliferáció (szétterjedés) és a terrorizmus elleni küzdelemre is kiterjed. A DGSE a feladatot humán hírszerzés és titkos információgyűjtésre alkalmas – legfőképpen rádióelektronikai vagy képi felderítésen alapuló – technikai hírszerzés útján hajtja végre, de nyílt forrású információszerzést is folytat. Az így elemzett információk pedig az állami döntéshozatal szervezési részét képezik. A fentiekben foglaltak eredményessége érdekében a DGSE jelentős együttműködést tart fenn a hazai társszolgálatokkal és a külföldi partnerszolgálatokkal is.

Szervezetét tekintve a DGSE a főigazgatóból és a közvetlen alárendeltségébe tartozó igazgatóságokból áll, így

---

<sup>18</sup> Arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure.

egy hírszerző, egy technikai, egy műveleti, egy stratégiai és egy támogató feladatokat ellátó igazgatóságból.

### *1. 2. Katonai Felderítő Igazgatóság*

A Katonai Felderítő Igazgatóság (la direction du renseignement militaire, DRM) létrehozása egy 1992. június 16-i rendelethez <sup>19</sup> kapcsolódik, így került a Védelmi Kódex D.3126-10 – D.3126-14 cikkeiben meghatározásra feladatrendszere. Szervezetét egy 2016. március 30-i határozat szabályozza.

A DRM a vezérkari főnök közvetlen irányítása alatt működik, feladatköre egyrészt e tekintetben a katonai műveletekhez tartozó döntéshozatal támogatására irányul, másrészt pedig a katonai területen végzett hírszerzéshez kapcsolódó elemző-értékelő tevékenysége a közigazgatási és katonai szervek döntéselőkészítését is alapjaiban segíti.

A katonai hírszerzés igazgatója a védelmi miniszter tanácsadója minden olyan kérdésben, amely a katonai hírszerzés érintettségét feltételezi. Mindezek biztosításához a felderítés ágainak teljes palettájával rendelkezik, így képi (IMINT), elektromágneses (SIGINT), emberi erővel folytatott (HUMINT) és kiber (CYBINT) felderítést is végez, különös figyelmet fordítva az ágazati veszélyforrások felismerésére és a hírigények kielégítésére.

A DRM, mint igazgatóság, szervezetileg három aligazgatóságra oszlik: Adatgyűjtő Aligazgatóság, Gazdasági Aligazgatóság, továbbá egy Támogató Aligazgatóság alkotja. A három aligazgatóság mellett egy hírszerzési iroda is működik, mint a műveleti munka tervezéséért és vezetéséért

---

<sup>19</sup> Décret n°92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire.

felelős szervezeti egység. Ehhez a hírszerzési irodához specializált központok tartoznak, amelyek a következők:

- Rádióelektronikai és Képzési Központ (CF3E),
- Összhaderőnemi Képi Felderítési Központ (CF3I),
- Összhaderőnemi Humán Hírszerzési és Elemzési Központ (CI3RH),
- Összhaderőnemi Hírszerzési Képzési Központ (CFIAR),
- Kibertérre Irányuló Elemző-Értékelő Központ (CRAC),
- Összhaderőnemi Térinformatikai Hírszerzési Központ (CRGI).

### *1. 3. Katonai Hírszerzési és Védelembiztonsági Igazgatóság*

A Védelmi Kódex D.3126 – D.3126-9 cikke értelmében a Katonai Hírszerzési és Védelembiztonsági Igazgatóság (la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, DRSD) a védelmi miniszter közvetlen irányítása alatt álló, országos hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat, amely hírszerző és elhárító tevékenységet egyaránt ellát személy-, információ-, létesítmény- és haditechnikai biztonsági vonatkozásban. Mindez magától értetődően nem csak a védelmi minisztérium, de az ágazathoz szorosan kapcsolódó, állami tulajdonban álló gazdasági társaságok tekintetében is fennáll.

Feladatköre két nagyobb csoportra bontható:

- egyrészt – együttműködve a terrorelhárítással, szabotázsakciókkal és szervezett bűnözéssel szembeni fellépéssel foglalkozó külföldi partnerszolgálatokkal, valamint hazai társszolgálatokkal – általánosságban szavatolja a

francia haderő és az ahhoz tartozó fizikális és kiber kapacitások nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá biztosítja a külföldi műveleti területeken alkalmazott erők személyi állományára nézve az elhárítói feladatokat,

- másrészt a gazdaság biztonságát elősegítve végez tanácsadó feladatokat, tart auditokat a védelmi ágazathoz szorosan kapcsolódó gazdasági társaságoknak.

Tekintettel a 21. században jelentkező új típusú kihívások természetével és a fentiekben részletezett tevékenységekkel, a DRSD a védelmi ágazat egészére nézve tevékenykedik a kibertérben is, jelentős kibervédelmi és támadó kapacitást tudva a magáénak.

Szervezeti felépítését tekintve a DRSD egy központként funkcionáló igazgatóságból áll, továbbá 56 kirendeltsége működik Franciaországban és az ország tengeren túli területein, összhangban a katonai létesítmények és védelmi szempontból jelentős cégek elhelyezkedésével. A műveleti területhez kapcsolódó kötelezettségei okán folyamatosan jelen van az Afrikában és Közel-Keleten állomásozó francia csapatok mellett is.

### ***1.2. A belügyminiszter közvetlen alárendeltségében működő szolgálat: a Belbiztonsági Főigazgatóság***

A Belbiztonsági Főigazgatóság (la direction générale de la sécurité intérieure, DGSI) feladat- és hatáskörét, valamint szervezetét egy 2014. április 30-i rendelet<sup>20</sup> fektette le. A DGSI két korábbi nemzetbiztonsági szolgálat egyesítésével jött össze,

---

<sup>20</sup> Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.

a Központi Hírszerző Igazgatóság (la direction centrale de renseignement intérieur, DCRI) és a Nemzeti Rendőrségi Főigazgatóság (la direction générale de la police nationale, DGPN) jogutódja. A francia hírszerző közösség jelenlegi keretei között a DGSİ az egyetlen olyan elhárítási feladatokat ellátó polgári nemzetbiztonsági szolgálat, amelyik a belügyminiszter közvetlen irányítása alatt mőködik.

Következtetésképpen a DGSİ portfóliója a lehető legszélesebb körben fogja át azokat az idegen hatalmak, illetve más entitások által kifejtett vagy támogatott tevékenységeket, amelyeknek a megelőzése vagy visszaszorítása nemzetbiztonsági relevanciával bír. Ezek összegzésekor négy nagyobb tárgykör határolható egymástól:

Az első és legalapvetőbb tárgykör lefedi a kémkedésben, szabotázsban vagy felforgatásban részt vevő ellenérdekelt országok, szervezetek és hozzájuk köthető titkosszolgálatok tevékenységéből eredő fenyegetések felderítését és az azt követő elhárítását foglalja magában.

A második csoportba a gazdasági befolyásolás elhárítása és a non-proliferációs törekvések tartoznak. A DGSİ e körben gazdasági, tudományos és technológiai területre is kiterjedten végzi feladatát, olyannyira, hogy a nemzetbiztonság polgári aspektusa okán kiemelten mőködik közre a nukleáris, bakteriológiai, vegyi és ballisztikus fegyverek elterjedése elleni harcban, intenzív kooperációban a védelmi ágazat katonai és vállalati szereplőivel.

Feladatrendszerének szintén eleme az elmúlt két évtizedben rohamosan növekvő fenyegetéssé formálódó terrorizmussal és extrémizmussal szembeni fellépés. A DGSİ titkosszolgálati és bűnügyi rendészeti képességeket fuzionál, amely lehetővé teszi az állam elleni bűncselekmények vagy

terrorcselekmények potenciális elkövetőinek a felderítését, a nyomon követését, indokolt esetben akár a kihallgatását is.

A DGSI elhárító tevékenységének fókusza érinti a kiberbűnözésből származó fenyegetéseket is. A rendelkezésre álló nyílt információk alapján a szervezet kizárólag kibervédelmi képességekkel rendelkezik a stratégiaileg jelentős szektorok és a létfontosságú rendszerelemek megóvása érdekében, támadó tevékenységet nem folytat.

Szervezete műveleti, technikai, adminisztratív, illetve belső ellenőrzési feladatokat ellátó igazgatóságra tagolódik, valamint számos területi kirendeltség tartozik hozzá.

### ***1.3. A pénzügyminiszter alárendeltségében működő nemzetbiztonsági szolgálatok***

#### *1.3.1. Nemzeti Vámvizsgálati és Hírszerző Igazgatóság*

A Nemzeti Vámvizsgálati és Hírszerző Igazgatóságot (la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, DNRED) egy 1988 március 1-i határozat hozta létre,<sup>21</sup> szervezeti és működési szabályzatáról pedig egy 2007. október 29-i határozat<sup>22</sup> rendelkezik.

A DNRED országos hatáskörű, nyomozati jogkörrel is rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat. A pénzügyminiszter közvetlen alárendeltségében hazai és nemzetközi vámbűncselekményeket derít fel, valamint folytat le ezekkel kapcsolatban nyomozásokat. A nemzetközi terrorizmus és extrémizmus elleni harcban mindez jelentőséggel bír, hiszen

---

<sup>21</sup> Arrêté du 1 mars 1988 portant création de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et réorganisation du service des autorisations financières et commerciales.

<sup>22</sup> Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé " direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ".

azoknak finanszírozási formáit is hivatottak kellő időben ellehetetleníteni. Ezzel összefüggésben a fegyver- és a kábítószerkereskedelem visszaszorítására kifejtett hatása manifesztálódik, ugyanakkor a legális kereskedelem egészére nézve célozza meg a károsító körülmények szisztematikus felszámolását.

Mindezekkel összefüggésben elemző-értékelő tevékenységet folytat az áru- és személymozgásból szerzett információk alapján, valamint hírszerző és nyomozati cselekményeiben operatív eszközöket is felhasznál. A DNRED kompetenciája a vámattasék hálózatának operatív működésének a koordinálása is, amely közel 60 országra terjed ki.

Tevékenységeinek fő dimenziói a következők:

- csempészhálózatok elleni küzdelem;
- nemzeti és nemzetközi csalásellenes nyomozások végrehajtása vállalkozások és magánszemélyek ellen;
- a vámügyi szervek és a partnerszolgálatok feladatvégzésének segítése a hírszerzés útján szerzett és feldolgozott információk által.

Szervezete három aligazgatóságra osztozik szét, a vámműveleti, a nyomozati és a hírszerző feladatok szerint.

### *1.3.2. Illegális Pénzügyi Műveleteket Felderítő és Felszámoló Szolgálat*

Az Illegális Pénzügyi Műveleteket Felderítő és Felszámoló Szolgálatot (le traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins, TRACFIN) egy 1990. május

9-i rendelet<sup>23</sup> hozta létre, mint a pénzügyminiszter közvetlen irányítása alatt működő nyomozóhatóságot.

A TRACFIN operatív eszközök igénybevételével lép fel a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával szemben. E körben a nyomozati tevékenységen túlmenően elemző-értékelő tevékenységet is végez, így feltérképezve egy bűncselekménnyel összefüggő pénzügyi tranzakció kiindulási helyét vagy célállomását.

Szervezetét illetően a műveleti munkát két főosztály és egy azoktól külön álló osztály látja el:

- egy főosztály a hírszerzésből és a nyomozati tevékenységből származó adatok és információk elemző-értékelő feladatait látják el, valamint kapcsolatot tartanak nemzeti és nemzetközi szinten a pénzügyi szektor szereplőivel,
- egy főosztály a nyomozati tevékenységért felel akképpen, hogy a legjelentősebb esetkörökre specializált osztályok kerültek kialakításra, úgy mint pl. a nem banki pénzmozgatások,
- egy önálló osztály pedig a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre szakosított.

Ezeken felül egy művelettámogató főosztály is működik.

## **2. A francia nemzetbiztonsági rendszer további szervezetei**

### ***2.1. Hírszerző Szolgálatok Felügyelősége***

A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti átfogó felügyeletet biztosító szervezeti egységet egy 2014. július 24-i rendelet<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

hozta létre. Közvetlenül a miniszterelnök irányítása alatt működik, személyi állománya pedig olyan hivatalnokokból tevődik össze, akik különböző szakterületekre szakosodva rendelkeznek azokkal az ismeretekkel, amelyek a felügyeletet a legteljesebb spektrumban valósítja meg. A legfontosabb ezek közül a pénzügyi, az adminisztratív, a fegyverkezési, gazdasági, ipari, energetikai és technológiai területek.

Felügyeleti feladatai során ellenőrzéseket és auditokat tart, tanulmányokat és tanácsadó véleményeket készít, valamint értékeléseket készít a nemzetbiztonsági szolgálatok és a Hírszerzési Akadémia tevékenységéről, elsődlegesen a miniszterelnök részére, de az adott szolgálat irányításáért felelős miniszter és a Hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységeket koordináló nemzeti központ kérelmére is rendelkezésre áll.

A Hírszerző Szolgálatok Felügyelőségét a tagok közül választott főtitkár vezeti, aki a hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységek koordinátorának véleményét követően készíti el a felügyeleti tevékenység irányait és az abban foglaltak végrehajtásának részletszabályait.

## ***2.2. Hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységeket koordináló nemzeti központ***

A Fehér Könyv már 2008-ban megfogalmazta azt az irányvonalat, amelyik a nemzetbiztonsági szolgálatok eredményességét elválaszthatatlannak tartja a koordinált együttműködéstől, annak az államigazgatási szinten történő összefogásától. Egy 2017. június 14-i rendelet<sup>25</sup> hozta létre a

---

<sup>24</sup> Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement.

<sup>25</sup> Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale

Hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységeket koordináló nemzeti központot, továbbá a Védelmi Kódex a R 1122-6 cikktől szabályozza feladatrendszerét. A szervezet a köztársasági elnök hírszerzési tanácsadójának a felügyelete alá tartozik, célja pedig több, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének az összehangolása, a terrorizmus elleni stratégia meghatározása és az új fenyegetések előrejelzése szintén az objektívái között szerepel. A központ a Nemzeti Hírszerzési Tanácsra és a hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységek koordinátorára osztható szét.

### ***2.3. Nemzeti Hírszerzési Tanács***

A Nemzeti Hírszerzési Tanács védelmi és nemzetbiztonsági területre specializálódott testület, amely meghatározza a stratégiai irányokat, priorizálja a hírszerzési célokat, valamint elvégzi a nemzetbiztonsági szolgálatok emberi és technikai erőforrástervezését. Elnöke a köztársasági elnök, tagjai továbbá a miniszterelnök, a feladat- és hatáskörükben érintett miniszterek, valamint az egyes napirendi kérdésekben érintett nemzetbiztonsági szolgálatok igazgatói és főigazgatói. A Nemzeti Hírszerzési Tanács határozza meg a nemzeti hírszerzési stratégiát.

### ***2.4. A hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységek koordinátora***

A hírszerző és terrorizmus elleni tevékenységek koordinátorának tisztségét egy 2009. december 24-i rendelet<sup>26</sup>

---

du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

<sup>26</sup> Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

hozta létre, annak jelenlegi tartalmát pedig egy 2017. június 14-i rendelet<sup>27</sup> léptette hatályba. Feladatkörét a Védelmi Kódex R. 1122-8 és R.1122-8-1 cikkei tartalmazzák.

Koordinációs feladatai két irányúak, hiszen egyrészt tanácsadói szerepben felkészíti a köztársasági elnököt, másrészt pedig összehangolja a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a hírszerzési igények, az elhárítási feladatok és a terrorizmus elleni fellépés érdekeinek nemzeti érvényesítésére. E körben a Belbiztonsági Kódex VIII. könyvében meghatározott hírszerzési eszközök alkalmazását úgy segíti elő, hogy egyúttal gondoskodik azok a szolgálatoknál egységessé váljanak. Szintén a koordinátor feladata a köztársasági elnök feladatszabásának közvetítése a szolgálatok irányításáért felelős miniszterek felé. A nemzetbiztonsági szolgálatok vezetői a köztársasági elnök tájékoztatása előtt a koordinátor irányába kötelesek jelentést tenni egyes hírszerzési és elhárítási tevékenységekről.

Feladatairól a koordinátor beszámol a Nemzetgyűlés védelmi és nemzetbiztonsági tanácsa irányába, illetőleg e kötelezettsége a Nemzeti Hírszerzési Tanács felé is fennáll. Felelős továbbá a Nemzeti Hírszerzési Tanács összehívásának, valamint hozott határozatainak a végrehajtásáért.

## ***2.5. Hírszerzési Akadémia***

A Hírszerzési Akadémia koncepcionális alapjai a Fehér Könyvből származnak, végül a miniszterelnök 2010. július 13-i

---

<sup>27</sup> Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

rendelete<sup>28</sup> hozta létre. Ebből következik a miniszterelnök alá való rendeltsége, mint tárcaközi és nemzetbiztonsági szolgálatokat is átfogó szervezet.

A Hírszerzési Akadémia fő profiljába a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának képzéseire irányul, ugyanakkor számos kiadványuk készül a francia hírszerzési közösségnek a társadalom általi megismerhetőségének elősegítése érdekében.

Mint ilyen, fő feladata

- megtervezni, megszervezni és végrehajtani a szolgálatok állományának az alap- és továbbképzését;
- elősegíteni a szolgálatok közötti együttműködést a képzés terén;
- biztonságtudatosságot növelő intézkedések eszközölése;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok társadalmi ismertsége és elfogadottsága érdekében tett intézkedések a közigazgatás, a gazdasági és társadalmi szereplők, valamint az egyetemek és a tudományos kutatás területén.

### **3. Jogi keretek és kontrolrendszer**

#### ***3.1. Az alkalmazandó jogi keret***

A nemzetbiztonsági szolgálatok működése, annak a nyilvánosság számára korlátozottan megismerhetősége semmilyen körülmények között nem jelenti a jogi szabályozottság teljes hiányát vagy részlegességét. A jogi

---

<sup>28</sup> Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement.

keretek biztosítása a nemzetbiztonság védelmének szavatolása érdekében számos többletjogot biztosít a szolgálatoknak, azokat ugyanakkor kellő garanciák őrzik. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a feladatukat érintő szabályozás a francia jogrendszerben az ágazati törvény megléte ellenére is meglehetősen széttagolt.

A nemzet védelme szempontjából titkos információ fogalmi kereteit és a sérelme esetére beálló jogkövetkezményeket a Büntetőjogi Kódex 29, valamint a Védelmi Kódex rendelkezései<sup>30</sup> tartalmazzák. A szabályozás a minősítés feloldására is kitér, kiváltképpen a bírói döntés alapján szükségessé váló esetekre.

A 2015-912. számú hírszerzési törvény úgy határozza meg a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, felépítését és feladatrendszerét, hogy egyértelmű célja a hatékonyságot biztosítani, pontos meghatározottsággal szavatolva az információgyűjtés működőképességét és az alapvető jogok sérelmének szükséges szinten tartását. A törvény meghatározza a nemzet alapvető érdekeit, amelyek védelméhez és előmozdításához a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységükkel hozzájárulnak, ezek a területek a nemzetbiztonság, a külpolitika jelentősebb érdekei, a gazdasági és tudományos érdekek fenntartása, a terrorizmus és a szervezett bűnözés megelőzése, továbbá a közrend és közbiztonság felfogatására irányuló szervezett cselekmények megakadályozása.

---

<sup>29</sup> Article 413-9 – 413-12.

<sup>30</sup> Article L2311-L2313.

A 2015. november 30-i törvény<sup>31</sup> mindezeket a rendelkezéseket kiegészíti az elektronikus hírközlés feletti ellenőrzés szabályaival.

### **3.2. A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti kontrolrendszer**

A francia jogrendben is jelen vannak azok a kontrolok, amelyek a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében jellemzők. Első lépcsőként a belső kontrolrendszer értékelhető. Ezt jelenti az adminisztratív és hierarchikus berendezkedés és az irányításért felelős miniszternek való közvetlen alárendeltség, de a belső biztonsági feladatokat ellátó szervezeti egység megléte is.

A parlamenti hírszerzési küldöttség, mint a törvényhozás oldaláról fennálló általános kontrol a 2007. október 9-i törvény<sup>32</sup> alapján működik. A Nemzetgyűlés és a Szenátus azonos létszámú tagjaiból álló testület ellenőrzést gyakorol a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége fölött, meghallgatásokat folytat le, valamint az e terület érintő politikai körülményeket értékeli. Nyilvános éves jelentést készít, amelyben összefoglalja tevékenységét. Tájékoztatást ezen felül a Nemzetgyűlés bármelyik bizottsága kérhet a szolgálatoktól.

A törvényhozó hatalom mellett a bírói kontrol is fennáll a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége felett. Az Államtanácson belül létrehozott testület, amelyet bármilyen entitás, de akár bíróság és a Hírszerzési Technikák Ellenőrzésével Foglalkozó Nemzeti Bizottság is igénybe vehet annak érdekében, hogy korábban folytatott hírszerzési

---

<sup>31</sup> Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

<sup>32</sup> Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.

tevékenységhez kapcsolódó anyagokhoz indokolt esetben hozzáférhessenek. Kiemelendő hatásköri elem, hogy e testület jogosult felülvizsgálni a titkos információgyűjtésre eddig kiadott döntéseket, és ha azokat visszavonja, az engedélyezés okán végbemenő információgyűjtésből származó adatok és információkat az utasítására meg kell semmisíteni, a jogában vagy jogos érdekében ezzel összefüggésben hátrányt szenvedetteket pedig kártalanítani köteles az adott nemzetbiztonsági szolgálat.

A végrehajtó hatalom szintén kontrollt gyakorol, amelyet a miniszterelnök irányítása alatt álló, fentiekben már bemutatott Hírszerző Szolgálatok Felügyelőségének feladat- és hatásköre foglalja magában.

A hatékonyság és a jogállamiság egyensúlya érdekében – már említett célkitűzésként – a hírszerzési törvény merev keretek között tartja a hírszerző tevékenység technikai feltételeit, a titkos információgyűjtést engedélyezésének eljárását. A hírszerzési technikák nemzeti területen történő alkalmazásához az adott szolgálat irányításáért felelős miniszter kérelmét követően a miniszterelnök előzetes engedélye szükséges, amelyet a Hírszerzési Technikák Ellenőrzésével Foglalkozó Nemzeti Bizottság véleményét követően ad ki. Ez a bizottság egy önálló közigazgatási hatóság, amely kilenc tagból áll:

- a törvényhozói ág jelenlétét két nemzetgyűlési képviselő és két szenátor testesíti meg,
- a végrehajtó hatalmat az Államtanács két tagja,
- a bírói ágat két olyan magisztrátus, akiket a Semmitőszék elnöke és főügyésze jelöl ki,
- a szakmai oldalt pedig egy az elektronikus hírközlésért felelős hatóság elnöke által kijelölt szakértő biztosítja.

#### **4. Záró gondolatok**

A jelen tanulmány áttekintést adott arról, hogy a francia védelmi és nemzetbiztonsági stratégia és a Fehér Könyv elgondolásai alapján miként épül fel Nyugat-Európa egyik legmeghatározóbb államának hírszerzési közössége, mik a legfontosabb célkitűzései és ez azoknak az érvényre jutását milyen mechanizmusok mentén igyekeznek biztosítani.

Ezeknek a vizsgálatok kétségkívül tetten érhetőek a 2010-es években megjelenő kihívások, ami egyrészt megnyilvánul a terrorizmus elleni fellépés kiemelt szerepében és a kiber képességek széleskörű fejlesztésében, másrészt a lényegi hangsúly az egy-egy nemzetbiztonsági szolgálat önálló feladat- és hatásköre helyett a kormányzati koordinált interoperabilitására helyeződik. A francia hírszerzési közösség a reakcióképességét láthatóan ebben az ágazatközi, legfelső szinten központosított együttműködésben tartja biztosíthatónak. A nemzetbiztonsági szolgálatok típusai tekintetében a védelmi ágazat túlsúlya figyelhető meg, hiszen a polgári oldalon koránt sem található annyi szolgálat, mint a katonai oldalon. Ennek funkcionális okai mellett szintén oka a francia haderő mérete, belföldi közreműködése és a nemzetközi térben megfigyelhető jelentős szerepvállalása. A pénzügyminiszter alárendeltségében működő nemzetbiztonsági szolgálatok jelensége és kiterjedtsége szintén az új típusú kihívások okán válik figyelemre méltó példává, feladatai tükrözik a nemzetközi terrorizmus és szervezett bűnözés egyik legjelentősebb vonását, a finanszírozási képességek vitathatatlan fejlettségét. Megállapítható továbbá a francia hírszerzési közösségnek a társadalom irányában mutatott nagyfokú nyitottsága, amelyben kiváltképpen a Hírszerzési Akadémia – mint a hazai ágazati környezetben példanélküli,

összkormányzati tudományos központi elem – tölt be jelentős szerepet.

A jogszabályi keretrendszer tekintetében egyfelől fragmentáltság állapítható meg, hiszen a Védelmi Kódex és a Belbiztonsági Kódex egyaránt tartalmaz a szolgálatokra nézve rendelkezéseket, eközben pedig a 2015-912. számú hírszerzési törvény, mint ágazati törvény szintén jelen van. Mindez kiegészül számos rendelettel és határozattal, amelyek a védelmi és nemzetbiztonsági stratégia és a Fehér Könyv egy-egy elgondolásának leképeződései, legfőképpen a szervezeti elemek létrehozására irányulva. Habár a tagoltság vonatkozásában – figyelembe véve a kormányzati koordináció szerepét – nem elképzelhetetlen, hogy azt egy jövőbeli kodifikációs folyamat felszámolja, az egységesség ellenére a rendelkezések összessége hatékonyan fedí le az ágazat lényegi aspektusait. Ehhez társul a több lépcsőben, a szervezeti részelemektől egészen a kormányzati szintig, továbbá a minden hatalmi ág számára biztosított felügyelet, amely átfogó kontrolrendszert képez annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok eredeti rendeltetése maradjon fent, jogállami keretek között.

A tanulmány célja volt megvilágítani, hogy a francia nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere, a hírszerzési közösség egészének struktúrája figyelemreméltó példaként szolgál, mert a kellő tagoltság és a szolgálatok széles feladatkörének megléte mellett a stratégiailag fontos szinten összkormányzati reakciókészséget szavatol, mindeközben a lényegi funkcióján túlterjeszkedését kiterjed kontrolrendszer garantálja.



# MŰHELY



## Babos Sándor

### *A hírszerzés és elhárítás államszervezeti és szabályozási természete*

#### 1. Bevezető

A nemzetbiztonság, a hírszerzés és az elhárítás, szűkebben pedig azok katonai oldala a tudományos jellegű vizsgálatok olyan tárgya, amelyet multidiszciplinárisan, az állam-, a had- és a jogtudomány eredményeit is figyelembe véve szükséges tárgyalni. Ezt különösen indokoltá teszi az, hogy a nemzetbiztonsági szféra kiválása a katonai védelem és a rendészet rendszereiből önmagában is azt jelzi, hogy a technológia, a társadalom, a gazdaság és a politika fejlődése folytán az állam védelmi és biztonsági funkciói már egy komplex, több ágazatból álló rendszerré alakultak<sup>1</sup>, amelyek

---

<sup>1</sup> A védelem és biztonság rendszerszerű megközelítése és ezen belül különösen a fegyveres funkciók komplex egymáshoz való viszonyulása Magyarországon is megjelent már az államról való gondolkodás körében mind az országmozgósítás korábbi fogalma, mind a honvédelem kutatása, mind pedig az állam fegyveres védelmi rendszere kapcsán. E tekintetben példaként lásd: LAKATOS László: Honvédelmi igazgatás, In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I.*, Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013, 201-222. o.; SÜLYÖK Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség], In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég kiadó, 2009, 306-321. o.; SIMICSKÓ István: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban, *Rendészet és Emberi jogok*, 2014/3. szám, 27-38. o.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai.* Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.; KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig), In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.) *Szülla és*

hatékony megértéséhez, fejlesztéséhez és működtetéséhez is szükséges a korábban jellemzően külön vizsgálódásokat végző dimenziók szintetizálása.

A világméretekben tapasztalható hatalmi átrendeződés, a társadalom minden szintjén átalakuló információáramlás, különös tekintettel annak intenzitására és interaktivitására mind a technikai jellegű, mind pedig az emberrel és annak szerveződéseivel foglalkozó tudományok számára jelentős kihívást támaszt. E körben példaként említhetők a hadtudománnyal szemben eddig soha nem látott követelményeket támasztó összetett hadszíntéri körülmények – például a lakott városokban vívott harc; a drónhadviselés lehetősége; bizonyos területeken a technológiai fölény elvesztése az irreguláris szereplőkkel szemben –, vagy akár a jogtudomány és a joggyakorlat előtt álló újabb kihívások – például a biztonsági helyzet romlása mellett is erősödő átláthatósági igény, másik oldalról pedig az új kihívásokhoz felzárkózó jogi megoldások kialakításának követelménye és az állam védelmi kötelezettségéhez a jogállami keretek kidolgozása és fenntartása.

E kihívások és követelmények az állammal, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozójával és működtetőjével szemben is fennállnak, hiszen a gyakorlatban ezen entitás az, amely a hatékony és a törvényes működésért elsődlegesen felelősséggel tartozik, hiszen mind a jogi, mind a szervezeti feltételeket a törvényhozó és a végrehajtó hatalom teremti meg és üzemelteti az állam védelme és a társadalom biztonságának szervezett szavatolása szempontjából, ideértve a nem állami szereplőkre vonatkozó kötelezettségek meghatározásától, a

---

*Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 113-147. o.*

nem védelmi alapfeladatú de állami szervezetek védelmi és biztonsági részfeladatainak meghatározásán át a konkrétan védelmi és biztonsági feladatok ellátására szervezett intézmények létrehozásáig, fejlesztéséig, irányításáig.

Mindezekre figyelemmel – a modern alkotmányos jogállamiság követelményeit alapvetésként szem előtt tartva – a nemzetbiztonsági szolgálatokat általában célszerű szabályozási oldalról vizsgálni, hiszen vonatkozásukban az elmúlt száz évben megfelelő alapokkal rendelkező és folyamatos evolúciót mutató jogszabályi környezet került kialakításra. Ezzel párhuzamosan azonban érdemes vizsgálatukat az államelmélet területére is kiterjeszteni, hiszen az a kétoldali presszió, amely a biztonság garantálása iránti igénnyel egyidőben jelen lévő transzparenciát is megköveteli, napjaink egyik legmarkánsabb jellemzője és a rá adandó válaszok sok esetben nem lelhetők fel az érvényben lévő szabályozásokban, azok csak fokozatosan épülnek be.

A szerző – nemzetbiztonsági kutatóként – e kétoldali nyomás hatásmechanizmusán keresztül tesz kísérletet arra, hogy bemutassa a nemzetbiztonsági szolgálatok, azon belül pedig a katonai hírszerzés és a katonai elhárítás államszervezeti és szabályozási természetét.

## **2. A hírszerzés és az elhárítás célja**

Általában nemzetbiztonsági szolgálatok<sup>2</sup> összefoglaló néven hivatkozunk a *nemzet biztonsága érdekében* holisztikusan

---

<sup>2</sup> További megnevezések lehetnek: titkosszolgálat, biztonsági szolgálat, információs szolgálat, továbbá ezek hivataként való említése. Fontos rögzíteni, hogy sem az elnevezés, sem pedig a szolgálatok szervezése terén nem tapasztalható egy minden állam által elfogadott receptúra, inkább főbb értelmezési keretek és trendek ragadhatók meg, melyek alapján a nemzetbiztonság egyre inkább az állam és társadalom átfogó biztonságát és

munkálkodó olyan szervezetekre, amelyek a világ legtöbb részén a végrehajtó hatalmi ág<sup>3</sup> irányítása alatt állnak és eszközrendszerüket tekintve más szervekhez képest – az információkkal, titkokkal összefüggésben – jóval szélesebb körű jogkorlátozásra kerültek felhatalmazásra. Mindebből a magas szintű felhatalmazásból következően ellenőrzésük – a belbiztonsági és belső jogi/törvényességi kontrollt ide nem értve – az irányítást végzőtől teljesen elkülönülten, általában a másik kettő hatalmi ág által történik.

A nemzetbiztonsági tevékenységen belül, annak irányultsága – amely sokszor tévesen földrajzi irányként kerül értelmezésre – alapján megkülönböztethető a hírszerző (kormányzati döntések támogatása érdekében végzett információszerzés) és az elhárító szakág (kockázatok és bűncselekmények felderítése érdekében végzett információszerzés), amelyek tovább oszthatók polgári és katonai működési területekre. Mindezen szakágak és működési területek az egyes országokban a különböző államszervezeti modellek alapján, változatos formában szerveződnek nemzetbiztonsági szolgálatokká, amelyre nem elhanyagolható

---

védelmét öleli fel, míg a szolgálatok kapcsán jellemző a polgári-katonai elhatárolás, illetve a hírszerző és elhárító funkciók megkülönböztetésének fenntartása (integrált szervezeteken belül is). Vö.: DOBÁK Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.; BÉRES János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2018.; LOWENTHAL, Mark M.: *Hírszerzés*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.; FARKAS Ádám: Gondolatok a nemzetbiztonság fogalmáról, *Szakmai Szemle*, 2020/3. szám, 5-20. o.

<sup>3</sup> Egyes demokratikusnak nehezen nevezhető országok esetében a tényleges irányítást a párt vezetése, vagy annak valamely szerve látja el (pl. Kína, Észak-Korea), míg a prezidenciális berendezkedésű államok esetében a végrehajtói hatalmi ágon belül részben vagy egészében nem a kormány, hanem maga az államfő (pl. Franciaország, Amerikai Egyesült Államok).

mértékben hat az adott állam történetisége is.<sup>4</sup> Nemzetközi viszonylatban találhatunk példát polgári és katonai szolgálatokra történő tagozódásra, amelyek a hírszerző és elhárító funkciót is ellátják<sup>5</sup>, de ennek ellenpárjára is, amikor egy-egy hírszerző és elhárító szolgálaton belül megtalálható a polgári és katonai terület<sup>6</sup> is, továbbá ezek legkülönbözőbb permutációjára.<sup>7</sup>

A nemzetbiztonsági szolgálatok működtetése iránti igény visszavezethető az államnak az alapvető jogok<sup>8</sup> biztosítására vonatkozó kötelezettségére. Egyik oldalról az állam közhatalmának biztosítása érdekében az állampolgárok társadalmi szerződés alapján lemondanak egyes jogaik közvetlen gyakorlásáról, amelynek ellentételezésére többek között biztonságuk garantálását követelik meg. Másik oldalról a polgári jogállamok alapvetése, hogy az alapvető jogokat az

---

<sup>4</sup> Többek között a jelenlegi állam berendezkedés, a demokratizálódás vagy annak hiányának folyamata, a fegyveres és rendvédelmi szervek helyzete, milyen szervezet bázisán alakították ki a nemzetbiztonsági szolgálatokat, esetleges titkosszolgálati botrányok, stb.

<sup>5</sup> Pl. Horvátország, Szlovénia.

<sup>6</sup> Pl. Belgium, Finnország.

<sup>7</sup> A világ legtöbb országára, ahogyan Magyarországra is, jellemző a nemzetbiztonsági szolgálatok jelzett szempontok szerinti vegyes, főleg történelmi gyökerekből eredeztethető létrehozása. Hazánkban a katonai működési területen hírszerző és elhárító funkciót is ellátó Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatról, a polgári hírszerzést végző Információs Hivatalról, a polgári elhárítást végrehajtó Alkotmányvédelmi Hivatalról és további kettő, művelettámogató feladatot ellátó nemzetbiztonsági szolgálatról beszélhetünk.

<sup>8</sup> Ezek alatt értjük az emberi minőséghez kötött, jogi elismeréstől függetlenül létező jogokat. Más szavakkal azok a jogok és szabadságok tartoznak ide, amelyek minden embert születésüktől fogva egyenlően megilletnek. E jogokat az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény és az ahhoz tartozó tizenöt kiegészítő jegyzőkönyv tartalmazza.

állam köteles intézményesült formában is megvédeni, de ennek keretében az egyes egyének jogait csak mások jogai érvényesülésének megóvása érdekében, a szükséges és arányos mértékben valósíthatja meg.<sup>9</sup> Ezt a nézetet Michael Walzer fő művében<sup>10</sup> annyiban elfogadja, hogy az állami jogok eredetét az állampolgárok egyéni jogaiból tartja levezethetőnek. Walzer ezt a gondolatmenetet a háborúindítás okainak és értelmének vizsgálata során tárgyalja, véleménye szerint amennyiben egy országot támadás ér, akkor az állampolgárok értékei és érdekei kerülnek veszélybe, amelyet ilyen formán az államnak, a rá ruházott jogosítványok érvényesítésével biztosított intézkedésekkel kell megvédenie. Az állami jogok így az egyéni jogok kollektív formáinak tekinthetők.<sup>11</sup>

Walzer gondolatmenete mind háborús, mind nem háborús (béke) időszakra érvényesíthető, sőt az lényegében az állam védelmi és biztonsági funkcióinak alapvetéseként értelmezendő. Különösen igaz ez a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában, amelyek éppen azon veszélyek – kihívások, kockázatok és fenyegetések<sup>12</sup> – felderítésére és elhárítására lettek létrehozva, amelyek végső soron egy háborús, vagy több tekintetben háborúhoz hasonló állapot válhatnak ki. Hazánk viszonylatában az Alaptörvény megfogalmazása szerint: „a nemzetbiztonsági szolgálatok

---

<sup>9</sup> A nemzetbiztonsági tevékenységek a kortárs jogi gondolkodásban is komoly kérdéseket vetnek fel. E gondolkodás kapcsán a hazai viszonylatban lásd: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*, Budapest, Pázmány Press, 2017.

<sup>10</sup> Michael, WALZER: *Just and Unjust Wars: a Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, Basic Books, 1977.

<sup>11</sup> WALZER: i. m. 51-53. o.

<sup>12</sup> Vö. RESPERGER István: A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál, *Hadtudományi Szemle*, 2012/1-2 szám, 144. o.

alapvető feladata Magyarország *függetlenségének és törvényes rendjének* védelme, *nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.*<sup>13</sup> E meghatározás a magyar nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó törvény<sup>14</sup> értelmező rendelkezéseiben<sup>15</sup> kerül kibontásra. A szolgálatok így a Magyarország függetlensége és területi épsége ellen irányuló, a politikai-, gazdasági-, honvédelmi érdekeket sértő vagy veszélyeztető, az alapvető jogok gyakorlását biztosító törvényes rend, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokrácia és azok intézményei ellen irányuló törekvésekkel, továbbá a terrorcselekményekkel és a nemzetközi szervezett bűnözéssel kapcsolatos hírszerzési<sup>16</sup> és elhárítási<sup>17</sup> feladatok ellátásáért felelősek. Az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok részletes feladatainak meghatározása a szervezetek felsorolásánál kerül megjelenítésre.<sup>18</sup> A további vizsgálódásra tekintettel azonban fontos azt is megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság 13/2001. (V. 14.) határozatában a nemzetbiztonsági érdekek védelmét alkotmányos célként és állami kötelezettségként azonosította, amelyre így a továbbiakban államcélként hivatkozunk.

Nemzetközi viszonylatban a magyar szabályozáshoz hasonló megfogalmazások lelhetők fel. Az áttekintett jogszabályok az Egyesült Királyság<sup>19</sup> és az Amerikai Egyesült

---

<sup>13</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk (3).

<sup>14</sup> A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.).

<sup>15</sup> Nbtv. 74. § a).

<sup>16</sup> A vonatkozó törvényben 'felderítés', 'információk megszerzése' szóhasználattal.

<sup>17</sup> A vonatkozó törvényben 'felfedés', 'elhárítás', 'megakadályozás' szóhasználattal.

<sup>18</sup> Nbtv. 4. § - 8/A. §.

<sup>19</sup> Intelligence Services Act 1994, Security Service Act 1996.

államok<sup>20</sup> viszonylatában is a nemzet érdekei ellen irányuló törekvések, a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés felderítését és tevékenységének elhárítását, az alapvető jogok és a demokrácia vívmányainak védelmét, továbbá a kormányzati döntéshozatal támogatását szabja a szolgálatok feladataul. E tekintetben persze látható, hogy vannak trendszerűen megerősödő feladatok mind a nemzetbiztonság, mind pedig az állam- és a jogrendszer egésze szempontjából, amelyeket jellemzően aktuális kihívások, fenyegetések táplálnak. Az elmúlt évek legjellemzőbb kihívásait e tekintetben a terrorizmus elleni fellépés<sup>21</sup> és a hibrid fenyegetések<sup>22</sup> adták.

---

<sup>20</sup> National Security Act of 1947, Central Intelligence Act of 1949, National Security Agency Act of 1959, Department of Defense Title 10 Authorities, Homeland Security Act of 2002.

<sup>21</sup> SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, *Hadtudomány*, 2016/3-4. szám, 100-113. o.; FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5–20. o.; BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.; BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.; BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, 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, 115-132. o.

<sup>22</sup> HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám 49-64. o.; FARKAS Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11-23. o.; KELEMEN Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 65-81. o.; FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett "hibrid hadviselés" kihívásainak

A nemzetbiztonsági szervezetek céljaival kapcsolatos magyar és nemzetközi szabályozás közös jellemzője tehát az állam (nemzet) érdekei<sup>23</sup> elleni törekvések megakadályozására, továbbá az ezzel kapcsolatos kormányzati döntéshozatal támogatására irányuló tevékenység végrehajtása. A nevesített veszélyek természetükből fakadóan olyan mértékben érintik a társadalmi berendezkedést, vagy az állam és azon belül az állampolgárok biztonságát (ideértve az élethez való jogot és az anyagi biztonságot is), hogy az ezekkel szembeni tevékenység során az államszervezet egyrésztől nagyobb kockázat vállalására, másrészt az emberek alapvető jogaiba való nagyobb mértékű beavatkozásra is hajlandó. Mindezek felül az is látható, hogy ezek a veszélyek éppen társadalomra gyakorolt jelentős – de adott esetben sokáig nyilvánosan nem észlelhető – hatásuk miatt preventív beavatkozást igényelnek, akár kis mértékű megjelenésük is a biztonsági helyzet jelentős romlásához vezethet. Jellegükből adódóan többnyire rejtettek, mivel kialakulásukhoz nagyfokú konspiráltság szükséges, hiszen mind a jelentősebb terrorista szervezetek, mind a nemzetközi szervezett bűnözői csoportok tekintetében alapvető követelmény a rejtettség, nyílt tevékenységük esetében a megfelelő szervek megakadályoznák létrejöttüket. Ugyanígy a másik ország vonatkozásában folytatott információszerezés, vagy a területi épséget, függetlenséget érintő támadó szándékú törekvések (kémkedés, befolyásolás, esetleg fegyveres összetűzés, hibrid hadviselés) esetében is szükséges a titkosság, ugyanakkor mivel ezekben az esetekben komplett

---

kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS – VÉGH: i. m. 132-149. o.; SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, *Hadtudomány*, 2017/3-4. szám, 3-16. o.

<sup>23</sup> Az érdekek különböző szintjeivel kapcsolatban lásd. RESPERGER: i. m. (2012) 144. o.

államszervezetek érintkeznek egymással, az eszközrendszer és bevont állomány nagyságrendekkel nagyobb, mint az előzőekben.

A társadalomra való veszélyesség miatt az állam az előzőekben említett nagymértékű alapjog korlátozásra ad felhatalmazást a nemzetbiztonsági szolgálatok részére. Jogszabályi oldalról ez jellemzően a magánélethez való jogot, azon belül annak titkosságát érinti, ugyanis a veszély elhárításához szükséges az információk széles körű felderítése, amely leghatékonyabban az érintett kommunikációjának ellenőrzésével biztosítható. Ez az ellenőrzés azonban nyilvánvalóan kiterjed a magánjellegű közleményekre is, hiszen előre el nem dönthető, hogy egy kommunikációs esemény magán, vagy az adott nemzetbiztonsági céllal kapcsolatos lesz e.<sup>24</sup>

Összességében megállapítható tehát, hogy az államok a nagy társadalmi hatást kiváltó, sok esetben leplezett veszélyek elhárítása és a kormányzati döntések támogatása érdekében – végső soron a nemzetbiztonsági érdek érvényesítésére – hoznak létre nemzetbiztonsági szolgálatokat, amelyeket széleskörű, az alapvető jogokat nagy mértékben korlátozó eszközrendszer alkalmazására hatalmaznak fel. Az állam részéről e felhatalmazás nem öncélú, annak szándéka az emberek biztonságának garantálása. Mindez azonban az állam részéről nagyfokú kockázatvállalásként is felfogható, hiszen az így lehetővé tett jogkorlátozással kapcsolatos visszaélések,

---

<sup>24</sup> Mindezek miatt is a tanulmányban megjelenített minden alkalmazott eszköz vonatkozásában megjegyzendő, hogy azok gyakorlati alkalmazása tekintetében alapvető jogállami követelmény a célhoz kötöttség, amely mellett a megszerzett információkkal kapcsolatos adatvédelmi szabályozásnak, ha lehet, a generális szabályozásnál szigorúbb követelményeket kell támasztania az alapjogvédelem érdekében.

problémák, de még akár azok jogszerű végrehajtása esetén is médiában történő megjelenésük olyan hatásokat generálhat, amelyek kellően széles társadalmi felháborodás esetében kormányzási válsághoz vezethetnek.<sup>25</sup>

### 3. A hírszerzés és az elhárítás eszközzrendszere

A nemzetbiztonsági szolgálatok részére biztosított széleskörű alapjogkorlátozási felhatalmazás eredete szoros összefüggésben áll az államiság kialakulásával megvalósult erőszak monopolizálással.<sup>26</sup> Az ugyanis nem kizárólagos a Weber-i és Hobbes-i fizikai erőszakkal<sup>27</sup> kapcsolatos állami jogokra értelmezhető, hanem szélesebb körben minden alapjogra. Történelmi távlatokban nézve a háború, majd az erőszak állam által történő monopolizálásával végbemenő fejlődési folyamat mellett párhuzamosan megjelenő emberi jogi fejlődés szoros összefüggésben állnak egymással. Az egyes emberi jogok azonosítása, elismerése mellett többnyire egyidejűleg jelent meg az állam korlátozási igénye is<sup>28</sup> annak

---

<sup>25</sup> Igaz ez arra az esetre is, amikor a szolgálatok jogszerűtlenül, vagy jogkörükön túlterjeszkedő mértékben tevékenykednek (pl. Edward Snowden nevével fémjelzett tömeges lehallgatási botrány) és igaz arra is, amikor a széleskörű felhatalmazás ellenére nem sikerül felderíteniük a társadalom által elvárt információt (pl. terrorcselekményt).

<sup>26</sup> Az erőszak monopóliummal és az államok kialakulásának ilyen szempontból történő vizsgálatával kapcsolatban lásd. bővebben BALOGH László Levente: Állam és erőszak, *Politikatudományi Szemle*, 2011/1. szám, 119-132. o.

<sup>27</sup> Max WEBER: *Tanulmányok*, Budapest, Osiris Kiadó, 1998. és Thomas HOBBS: *Leviatán*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1999.

<sup>28</sup> Bár nyilvánvalóan a gyakorlatban korábban is alkalmazásra kerültek korlátozások, azonban a jogok elismerésével és írásos formában történő rögzítésével egyidejűleg szükségessé vált a korlátozás lehetőségeinek kidolgozása is.

érdekében, hogy védeni tudja e jogok érvényesíthetőségét azokkal szemben, akik jogaikkal visszaélnék és mások jogait a társadalmi renddel össze nem férő cselekményeikkel korlátozzák, megsértik.

Ma az emberi jogok jogi kifejeződéseként tekintünk az alapvető jogokra, amelyek az embert emberi mivoltánál, a polgárt a politikai közösség tagjaként megillető jogosultságok összességeként definiálhatók és alkotmánybeli elismertségüknél fogva az adott ország jogrendszerének részei, ennél fogva pedig jogi úton kikényszeríthetők. Mint jogosultságokból, az alapvető jogokból kötelezettség származik, amely az állam részéről egyrészt az állampolgárok jogainak tiszteletben tartását, másrészt védelmét is jelenti. Fontos tény, hogy az alapvető jogokat az állam nem megteremti, hanem elismeri és biztosításukat feltételhez nem kötheti.

Mivel minden egyén meghatározott társadalmi közösségben, állami keretek között él, ezért általánosságban kimondhatjuk, hogy az emberek nem lehetnek jogosultak jogaik és szabadságaik parttalan, korlátlan gyakorlására, hiszen azzal mások jogaival kerülnének összeütközésbe. Az alapvető jogoknak – természetükből adódóan – terjedelmüket illetően korlátozottnak kell lenniük, vagyis – kevés kivételtől eltekintve<sup>29</sup> – nem korlátlan, és nem korlátozhatatlan jogokat jelentenek.

---

<sup>29</sup> Az abszolút jogok és abszolút tilalmak kivételt jelentenek, éppen korlátlanságuk és korlátozhatatlanságuk miatt jelentik a modern jogállamiság alapját. E jogokkal és tilalmakkal nem állítható szembe sem más alapvető jog, sem bármilyen érték vagy érdek, amelyre hivatkozva korlátozhatók lennének. A legfontosabb abszolút jog az emberi méltóság, amelynek korlátozhatatlansága nem vitatható. A halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozat alapján az élethez és az emberi méltósághoz való jog minden mást megelőző

*Az alapvető jogok korlátozásának alapja összességében úgy foglалható össze, hogy amennyiben azok összeütkezésbe kerülnek egymással, illetve valamely alkotmányos értékkel akkor az állam kötelessége azt feloldani.* Ezen állami funkció pedig – jogszabályokon keresztül megvalósuló – kényszer, amely szorosan kötődik az állami erőszak monopóliumhoz, elsősorban jogi úton, a mindennapi élet szabályozásával, végső soron azonban akár fizikai beavatkozással is érvényesíthető. Az állam e jogainak eredetét és gyakorlatát Hobbes<sup>30</sup> az alábbiak szerint fogalmazza meg: „egy olyan személyt vagy gyülekezetet jelölünk ki, amely valamennyiünket megtestesíti, vagyis mindnyájunk megbízottja, s hogy magunkénak ismerjük el mindazt, amit a minket ilyen módon megtestesítő személy a közbéke és közbiztonság dolgában cselekszik vagy elrendel, s akaratának és ítéletének mindegyikünk alárendeli a maga akaratát és ítéletét.”.

A nemzetbiztonsági tevékenység vonatkozásában az alkotmányos értékek és érdekek védelme, továbbá az abszolút jogok és abszolút tilalmak biztosítása céljából, a nemzetbiztonsági érdekek mentén folytatott hírszerző és elhárító tevékenység tehát olyan törvényhozói felhatalmazással járhat, amely ugyan az alapvető jogok jelentős korlátozásával járhat, ugyanakkor az elérendő céllal összevethető, arányos és

---

legnagyobb érték, amely oszthatatlan, így bármilyen korlátozása lényeges tartalmának korlátozásához is vezet, amely Alkotmány és Alaptörvény ellenes, továbbá megállapítja, hogy minden más alapvető jog forrása és feltétele is. Érdekes történelmi tény ugyanakkor, hogy bár az emberi méltóságból eredeztethető többek között az élethez való jog és a kínzás tilalma, ezek ugyanakkor nem szerepeltek az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény 1950. november 04-én elfogadott első változatában.

<sup>30</sup> HOBBS: i. m. 205. o.

mindenképpen csak a legszükségesebb mértékben avatkozik be az emberek életébe.

Mint alapjogkorlátozó intézkedések, mindezek nemzetközi viszonylatban is szükségszerűen a törvényhozó hatalmi ág szavazati joggal rendelkező képviselőinek lényegesen több, mint felének támogatását – általában kettőharmad, de sok esetben négyötöd – kell, hogy bírják, az emberek életébe való beavatkozás mértéke és a végrehajtó hatalmi ággal szembeni kontrol érvényesítése miatt.

Az utóbbi időben a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc kapcsán megerősödtek a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködései. Mindez azonban nem jelentheti a nemzetbiztonság teljes internacionalizálódását, hiszen bármennyi közös érdeke is lehet egy országnak egy másikkal, vagy egy nemzetközi szövetséggel, mindig lesz olyan kérdés, amelyben az adott állam érdekei ellentétben fognak állni másokéival. Tipikusan ilyenek lehetnek a gazdasági érdekek, vagy a nemzetközi politikai közegből, illetve egymásról történő információszerzés. Mindezek mellett a nemzetközi szervezeteknél megjelenő egyre több döntési kompetencia ellenére, megmaradnak az államok szervezési, végrehajtási és felelősségi szerepe, hiszen a korábbiak szerint értelmezett erőszak eszközének kizárólagos birtokosai, ilyen formán a nemzetbiztonsági érdekek folyamatos érvényesítésére képesek maradnak, még nemzetközi szervezetben betöltött, ezzel egyidőben meglévő kötelezettségeik mellett is.

A konkrét eszközalkalmazást tekintve a nemzetbiztonsági szolgálatokról világviszonylatban elmondható, hogy alapvetően a részletezett alapjogkorlátozási lehetőségek felhasználásával látják el feladataikat. A jogkorlátozás a magánéletbe történő beavatkozás mértéke szerint felosztható enyhébb és erősebb eszközökre. Az enyhébb

eszközök jellemzően csupán adatok, metaadatok, tények megismerésére irányulnak, engedélyezésük ennek megfelelően alacsonyabb szinten, általában a nemzetbiztonsági szervezeten belül történik, míg az erősebb eszközök konkrét információk: elhangzottak, leírtak, adott helyszínen – főként magánlakásban – fennálló körülmények felderítése céljából kerülnek alkalmazásra, így jellemzően a nemzetbiztonsági szervtől független személy (bíró, miniszter) engedélyével.

Az enyhébb eszközök csoportosíthatók a személyes és különleges személyes adatok megismerésére irányuló tevékenységek (adatbázisokból, nyilvántartásokból történő információkérés), a magánélet és azon belül a kommunikáció felderítése (nyilvános helyen történtek figyelése, más személlyel folytatott kapcsolat vagy kommunikáció tényének megismerése), fedőokmány és fedőintézmény, egészségkárosodást nem okozó csapda alkalmazása, továbbá mindezek adatbázisba szervezése köré.

Az erősebb eszközök a közvetlen személyes beszélgetés, az elektronikus és az írott kommunikáció konkrét tartalmának megismerésére és adott esetben rögzítésére irányulnak, akár magánlakásban is, továbbá e helyen a fennálló körülmények megismerésére és dokumentálására (kutatás).

Mindezen eszközalkalmazás tekintetében lényeges a nemzetközi joggyakorlat figyelembevétele, hiszen a nemzetbiztonsági szolgálatok által lefolytatott eljárások és azon belül bevezetett intézkedések mindegyikének ki kell állnia az alapjogvédelmi tesztet. Magyarország vonatkozásában ez az Alaptörvényből az alábbiak szerint vezethető le: az alapjogok lényeges tartalmának tiszteletben tartása biztosított, ha *legitim a cél*<sup>31</sup> (a korlátozás másik alapvető jog érvényesülése vagy

---

<sup>31</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, első mondatrész.

alkotmányos érték védelme érdekében történik), a legitim cél elérésére *alkalmas* a bevezetett intézkedés<sup>32</sup>, *szükséges* az alapjogkorlátozás mivel a legitim cél más módon nem érhető el<sup>33</sup>, az eljárás és a bevezetett intézkedések a legitim céllal *arányosak*<sup>34</sup>, valamint a lehető *legenyhébb* jogkorlátozás kerül bevezetésre.

A bemutatott eszközalkalmazás a nemzetbiztonsági jellegből – kiemelten a prevencióból – következően titkosan, az arra jogosulatlan tudta nélkül kerül végrehajtásra. Az eljárásokkal kapcsolatos dokumentumok általában minősített adatot képeznek, hiszen konkrét személyekre, a viszonylatukban feltételezett kockázatra, vagy bűncselekményre, továbbá a szolgálatok eljárásrendjére vonatkoznak és mint ilyenek, nyilvánosságra kerülésük a későbbiekben hátráltatná a feladatok szakszerű végrehajtását. Részleges ellenpéldaként Németország említhető, amelynek szabályozása értelmében, amennyiben egy személy vonatkozásában a nemzetbiztonsági szolgálat lezárja a titokban folytatott eljárását és tovább folytatásától eredményt nem vár, akkor az érintettet tájékoztatni köteles az eljárás tényéről, tartalmának egy részéről és eredményéről.

#### 4. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok sajátosságai

A nemzetbiztonsági érdekek biztosításán belül kiemelt helyet foglalnak el a katonai feladatok, hiszen a területi épség megóvása végső soron egyértelműen az ország fegyveres

---

<sup>32</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat első mondatrésze. A vizsgálat tárgya ebben az esetben a cél és az eszköz közötti logikai összefüggés vagy annak hiányának megállapítása.

<sup>33</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, második mondatrésze.

<sup>34</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, harmadik mondatrésze.

védelmére létrehozott szervezethez – jellemzően a haderőhöz – köthető, ugyanakkor a függetlenség biztosítása terén is nagyszámú kötelezettsége azonosítható. Mindezek sikeres végrehajtásához a védelmi erőknél megfelelő mennyiségű és minőségű információra van szüksége a potenciális ellenségről (szervezet, technika, eljárások) és annak konkrét terveiről, amelyeket a katonai területre specializálódott katonai hírszerzés képes biztosítani. Ugyanígy a honvédelmi és katonai közeget érintő veszélyek (kémkedés, terrorizmus, szervezett bűnözés) elleni tevékenységgel kapcsolatban a katonai elhárítás tud megfelelő, preventív védelmet nyújtani.

A katonai hírszerző és elhárító szakág vonatkozásában megállapítható, hogy mindkettő a nemzetbiztonsági érdekek védelme mentén végső soron az emberek alapvető jogait, azokon belül is a háború elkerülése, illetve megnyerése által az élethez, az emberi méltósághoz való jogot védi. Ilyen formában az állam e tevékenységek sikeres végrehajtása érdekében széleskörű jogkorlátozásra lehetőséget adó felhatalmazást ad a szolgálatok részére, amelyek – az alapjogi teszt figyelembe vételével – a titkosszolgálati eszköztárral történő információszerzéssel, elhárító, akadályozó és befolyásoló tevékenységgel biztosítják azt. Mindez nem jelenti azt, hogy a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok többlet jogosultsággal rendelkeznenek a polgári szolgálatokhoz képest, ugyanakkor a gyakorlatban a legitim céllal arányosan nagyobb számú és erősebb eszközalkalmazás feltételezhető részükről. Példaként említhető, hogy míg polgári területen az adatok kémkedés elleni védelme a gazdaság és technológiai ipar területére terjed ki, így a jólét fenntartását biztosítja, addig katonai területen ugyanez az országvédelmi tervek, tehát az emberek életének megóvását hivatott biztosítani.

## 5. Következtetések

Össességében megállapítható, hogy a mind a polgári, mind a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok az állam olyan speciális felhatalmazással rendelkező szervezetei, amelyek a nemzetbiztonsági érdekek, végső soron az alapvető jogok védelmére és érvényesítésére kerültek létrehozásra.

Tevékenységüknek a várható veszélyekkel kapcsolatban megelőző jellegűnek kell lennie, amely szintén feltételezi és megköveteli a széleskörű alapjogkorlátozó intézkedések bevezetését.

Demokratikus keretek között mindezen tevékenységeknek törvényben – az alapjogsérelem miatt célszerűen legalább részben alkotmányban – szabályozottnak kell lennie és viszonylatukban biztosítani kell a többszintű – tevékenység alatti és utáni – külső kontrol meglétét is.

# FÓRUM



## Parádi József

### *Reflexió – Tisztelet a katonának és a hagyománynak*

---

A közelmúltban jelent meg a *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* VIII. évf. (2020) 3. számában Vájlok László és Vedó Attila szerzőtársak tollából a „Katona-é a határrendész?” című cikk.<sup>1</sup> Ezen írás kapcsán keletkezett impresszióm szeretném megosztani ezúton az olvasókkal. Észrevételeim alapvetően a magyar történelem érintett időszakának rendvédelmi tapasztalatain alapulnak, melyet csaknem fél évszázados kutatói munkám során tártam fel.<sup>2</sup>

A Vájlok-Vedó-féle cikk tartalmával összességében egyetértek, azonban a témakör indító és befejező gondolata tekintetében averzióm keletkezett.

Az alapprobléma, amit a szerzőpáros cikke feszeget az, hogy lehet-é helye a katonai jogállású személyeknek, illetve a katonailag szervezett fegyveres őrtestületeknek a rendfenntartásban, vagy sem, bár ők ezt a kérdést csupán a határőrizetre szűkítették le.

---

<sup>1</sup> VÁJLOK László – VEDÓ Attila: Katona-é a határrendész? *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/3. szám, 95-121. o.

<sup>2</sup> A reflexió szerzője disszertációit a magyar határőrizet történet körében védte meg:

- Bölcsészdoktori disszertáció 1984 ELTE-BTK: *A dualista Magyarország határőrizete 1867-1914.*

- Kandidátusi disszertáció 1990 MTA: *A magyar állam határőrizete 1920-1941.*

A reflexió szerzőjének publikációs jegyzéke és tudománymetriai adatai megtalálhatóak a Magyar Tudományos Akadémia által működtetett Magyar Tudományos Művek Tára nevű digitalizált nyilvános adatbázisban

Magát a kérdést is helytelennek tartom. A rendvédelem ugyanis a haderőből nőtte ki magát, nevezetesen az állami élet funkciói specializálódási folyamatának az eredményeként önállósult a rendvédelem. Ez a folyamat egyaránt érzékelhető az egyetemes és a magyar történelem során is. Ebből a folyamatból azonban a különböző világnézetű kutatók különböző következtetésre jutottak. Ezek a következtetések pedig nem vonatkoztathatóak el az állam helyéről és fejlődési irányáról, szélesebb értelemben pedig a nemzet jövőjéről vallott nézetektől.

E tekintetben két fő irányzat figyelhető meg. E szerint az egyik felfogás az államot és a nemzetet többé-kevésbé túlhaladott kategóriának tekinti, amelyek előbb-utóbb el fognak tűnni a történelem süllyesztőjében. A másik felfogás szerint korai még az állam és a nemzet felett a lélekharangot megkondítani, mivel mindkettőben olyan lehetőségek és erők rejlenek, amelyekről az emberiség a fejlődése során még valószínűleg hosszú ideig nem mondhat le.

Ezen alapvető nézetkülönbségekből fakadóan mindkét szellemi csoportosulás másként ítéli meg a militarizmus és centralizmus témáját az állam, azon belül pedig a rendvédelem fejlődésében. Sarkítva a témát az állam felett a lélekharang kondítását időszerűnek tartók véleménye szerint úgynevezett „éjjeliőr állam”-ra van csupán szükség, amely egyaránt nélkülözi a militarizmust és a centralizmust, a lehetőségei továbbá a rendvédelem terén is korlátozottak, magának a rendvédelemnek pedig szerintük nem centralizálnak, hanem decentralizálnak kell lennie. E szerint a felfogás szerint a különböző kisebbségek – jelentős részükben kreált csoportosulásokat értenek ezalatt – érdekeinek az érvényesítése a rendvédelem egyik fő feladata. Felfogásuk szerint a rend fenntartásának a központi hatalom kompetenciájából az

önkormányzatok hatáskörébe kell kerülnie. Napjaink eseményei pedig azt mutatják, hogy a rendvédelmi testületek felszámolásától sem riadnak vissza. A militarizmust, azaz a katonai függelmi viszonyokat és általában a katonai jogállást a rendvédelem terén rossznak tekintik. A másik szellemi csoportosulás pedig mindezeknek az ellenkezőjét tartja helyesnek.

E két ellentétes felfogás tehát elveti, illetve védelmezi a militarizmust és a centralizmust a rendvédelemben. E felfogások elméleti vitaként is felfoghatók ugyan, a két nézőpont gyakorlati megvalósításának azonban a rendre és a szuverenítésre kiható közvetlen következményei vannak. Annyi bizonyos, hogy az eltérő nézetek megosztják az értelmiségi köröket. A nemzet napszámosai (oktatók) esetében is ez a helyzet. A Vájlok-Vedó-féle cikk szerzői maguk rögzítették írásukban, hogy az általuk feldolgozott témának nem minden részletében értenek egyet.

Álláspontom szerint a mindenkori regnum – az adott kor lehetőségeinek a függvényében – védte és ellenőrizte az állam határait. Ez ma is így van. Bizonyára nem véletlen, hogy az államhatár létét ellenzők többsége egyben az Európai Egyesült Államok kialakulásának az igényét is hangoztatja. Véleményem szerint az Európai Unió által megvalósult vámszövetség és a Schengen-i Egyezmény nem jelenti az államhatárok megszűnését, még akkor sem ha azokon a szövetségen belüli országok áru- és személyforgalma akadálytalanul bonyolódik.

A határok létét tehát a szuverenitás részének tartom. Az hogy a határőrizet milyen módon valósuljon meg már egy másik kérdés, amely számos külső és belső körülménytől függ. Ezek a körülmények pedig dinamikusan változhatnak, amelyek

maguk után vonhatják a határőrizet formai és metodikai módosulásait is.

Úgy gondolom annak a konkrét témának az eldöntése érdekében, hogy a magyar határőrizetben van-e helye a militarizmusnak (katonai jogállású személyeknek, illetve katonailag szervezett fegyveres őrtestületnek) a magyar történelmi tapasztalatokat indokolt figyelembe venni. Nem helyes, ha csupán az elméleti, ideológiai megfontolások talaján maradunk, mivel az elmélet próbaköve a gyakorlat.

A kiegyezésig visszatekintve az látható, hogy amikor a magyar állam vezetése – különböző okok miatt, de – meg akarta erősíteni a haza határainak az őrzését és a védelmét, valamilyen katonailag szervezett erőt telepített az érintett határszakaszokra. A polgári magyar állam időszakát figyelembe véve tehát bizton állítható, hogy a dualizmus és a két világháború közötti időszakban is a katonailag szervezett erők domináltak a magyar határőrizetben.

Meg kell különböztetni egymástól a véderőt és a katonailag szervezett fegyveres őrtestületet. Magyarországon a haderő a határőrizetből lényegében a kiegyezéssel került ki. A haderő témája ugyan a közös ügyek közé tartozott, azonban a határőrizetet már nem tekintették a véderő feladatának. A kiegyezést követően a haderőre vonatkozó törvényeink nem foglalkoztak a határőrizet témájával.<sup>3</sup> Ezzel lényegében elérte a Habsburg-birodalmat az a Nyugat-Európából kiinduló folyamat, amely a határok őrzését a hadsereg kompetenciájából a rendvédelmi testületek hatáskörébe telepítette. Az ipari forradalom ugyanis haditechnikai változásokhoz vezetett, ezen

---

<sup>3</sup> 1867/XII.tc. a Magyar Korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról.; 1868/XL.tc. a véderőről.; 1868.XLI.tc. a honvédségről; 1868/XLII.tc. a népfelkelésről.

keresztül pedig a harceljárások átalakulását eredményezte. A haderővel szemben támasztott elvárásokkal pedig ellentétesek voltak a határőrizetben résztvevő csapatokkal szembeni követelmények. Nevezetesen – a határőrzés teendőinek eredményes ellátása érdekében – viszonylag hosszú és keskeny területsávban kellett a határőrizetben résztvevő csapatokat elhelyezni, apró szervezeti egységekre osztva oly módon, hogy a nehézfegyvereiket elvonták. Ez azt eredményezte, hogy a haderőnek a határőrizetben résztvevő csapatai a harcértéküket lényegében elveszítették. Ebből fakadóan a haderők vezetése a határőrizeti feladatokat a rendvédelmi testületeknek adta át.<sup>4</sup>

A dualizmus időszakában maga a határvonal hossza is lényegesen eltért a trianoni békediktátum által megcsonkított magyar haza határvonalának a hosszától. A történelmi Magyarország határainak a hossza összesen 4166 km volt. E határvonalból azonban az Osztrák Császársággal és Bosznia Hercegovinával, valamint Fiume térségével közös határvonal őrzésére nem volt szükség, mivel azokat bárki, bárhol és bármikor ellenőrzés nélkül átléphette a dualista államalakulat jellegéből fakadóan tekintettel Bosznia-Hercegovina annektálására (1878), majd okkupálására (1908). Horvátország tekintetében pedig a határőrizet kérdése fel sem merült, mivel Horvátország a Magyar Szent Korona alá tartozó térség volt. A Szerb Királysággal 458,26 km (11%), a Román Királysággal 833,2 km (20%) közös államhatár összesen 1 291,46 km, azaz az összhatárvonal 31 %-nak az őrzése volt csupán szükséges. Magyarország határainak a többsége (Fiume 208,3 km = 5%, Bosznia-Hercegovina 583,24 km = 14%, az Osztrák Császárság 2 083 km = 50%, összesen 2 874,54 km = 69%) ellenőrzést nem igényelt. Az útlevélköteles román és szerb

---

<sup>4</sup> PARÁDI József: A polgári magyar állam határőrizete, *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 2018/55. szám, 69-70.

határok pedig úgynevezett természetes határok (hegygerincek és folyók) voltak, amelyek őrzését viszonylag csekély élőerő igénybevételével is meg lehetett valósítani.<sup>5</sup> Ezzel szemben a trianoni határok hossza 2242 km volt, amelyek teljes egészében útlevélkötelesek voltak és a dunai határszakasz kivételével mesterséges határnak számítanak.<sup>6</sup>

A Magyar Királyság őrzendő határvonalát kezdetben a Magyar Királyi Pénzügyőrség vámhatárvonallal érintkező működési területtel rendelkező szakaszai őrizték. A határőrizet másik két feladatkörét, azaz a határforgalom ellenőrzését és a határrend betartatását pedig önkormányzati erők valósították meg. Nevezetesen a határrend betartatásával a vámhatárral érintkező területű járások határszéli szolgabírói kirendeltségei foglalkoztak. A határforgalom ellenőrzésének a teendőit pedig a határkapuhoz legközelebbi nagyvárosok önkormányzati rendőrségeiből kikülönített útlevéлкеzelő csoportok látták el.<sup>7</sup>

Ez a határőrizet ugyan rendkívül takarékos volt, hiszen a határok őrzése céljából nem hoztak létre külön rendvédelmi testületet. Ehelyett a határőrizeti részfeladatokat osztották szét a határmenti rendvédelmi testületek között, illetve a közigazgatósági hatóságok között oly módon, hogy azok többé-kevésbé harmonizáljanak a befogadó szervezet feladatkörével.

---

<sup>5</sup> PARÁDI JÓZSEF: *A magyar határőrizet története a kezdetektől napjainkig. a magyar határőrizet a Kárpát-medencében*, Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2017, 35. o. PARÁDI József: *A magyar határőrizet a kiegyezéstől a második világháborúig*, In: BODA József – ISASZEGI János – PÓSÁN László et al. (szerk.): *Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017, 482. o.

<sup>6</sup> PARÁDI: i. m. (2017a) 62. o.

<sup>7</sup> PARÁDI József: *Határrendőrség a történelmi Magyarországon 1906-1918*, 44.p. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 2016/51. szám, 44. o.

A kiegyezés utáni magyar határőrizet egyben követte azt a nyugat-európai gyakorlatot, mely szerint a határok őrzését a haderő átadta a rendvédelmi testületeknek.

Ennek ellenére azonban ez a határőrizeti struktúra mégsem bizonyult hatékonynak. Az erdélyi gazdakörök számos beadvánnyal ostromolták a tárcákat annak érdekében, hogy erősítsék meg a határok őrzését, mivel a laza őrzés következtében a magyar-román határon megvalósuló állatcsempészség nyomán ismét felütötték a fejüket azok a fertőző állatbetegségek, amelyeket a Magyar Királyság területén már sikeresen felszámoltak, azonban a Regátban még nem. Az erdélyi gazdák pedig attól tartottak, hogy ennek következtében elveszíthetik a legjövedelmezőbb Lajtán-túli piacaikat. Emellett pedig nemzetbiztonsági jellegű gondokat is létrehozott a katonai jelenlétet nélkülöző határőrizet, hiszen Havasalföldről és Moldvából a magyar nép ellen és a magyar állam egysége ellen uszító röpiratokat mázsaszám hoztak át a lazán őrzött határokon és terjesztettek a nemzetiségi lakosság körében. Ilyen előzmények után került sor a határszéli csendőrség létrehozása által a magyar határőrizetben a katonai jogállású személyek, illetve a katonailag szervezett fegyveres őrtestület bevonására.<sup>8</sup>

A magyar határ történetében tehát már a XIX. század utolsó negyedében, mintegy 150 éve eldőlt, hogy szükség van a határőrizetben a katonai jogállású személyi állomány jelenlétére. Meg kell tehát különböztetnünk a haderő szervezetszerű részvételét a határőrizetben a katonai jogállású élőerő, illetve a katonailag szervezett fegyveres őrtestület bekapcsolódását a határőrizetbe. A Magyar Királyi

---

<sup>8</sup> PARÁDI József: A Magyar Királyi Csendőrség a dualizmus kori Magyar Királyság határőrzésében 1891-1918, *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 2016/51. szám, 26. o.

Csendőrségen belül szolgálati ág jelleggel működő – bár a kortársak a szolgálati ág kifejezést még nem használták – határszéli csendőrség bekapcsolódásával a határőrizeti helyzet javult. A határszéli csendőrség létszáma pedig gyorsabb ütemben gyarapodott, mint a csendőrség létszáma és a szolgálati ágban a határőrizet igényeihez igazodó speciális szervezeti elemek is megjelentek. A magyar határőrizet domináns szervezeti elemévé vált a határszéli csendőrség.

A dualizmus időszakában tehát Magyarország határőrizetében folyamatosan három fegyveres testület vett részt. Nevezetesen a Magyar Királyi Csendőrség a határszéli csendőrség által 1400 fővel, továbbá a Magyar Királyi Pénzügyőrség a vámhatárvonallal rendelkező szakaszai által 600 fővel és a Magyar Királyi Határrendőrség a háború időszakában 500 főre felduzzasztott létszámmal (kerekített számok). E létszám 56 %-a volt csendőr, azaz katonailag szervezett fegyveres őrtestület tagja.<sup>9</sup>

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy akkor mi szükség volt a Magyar Királyi Határrendőrségre a magyar határőrizeti struktúrában? A téma vizsgálatakor nem szabad elfeledkezni arról, hogy a Magyar Királyi Csendőrség nem volt hatóság. A csendőrök, mint közegek teljesítettek szolgálatot. A csendőrséghez tehát hatósági jogkört nem lehetett telepíteni. A Magyar Királyi Határrendőrség azonban — melynek a legnagyobb létszáma az I. világháború alatt alakult ki, ami azonban így sem haladta meg az 500 főt — már elláthatta a határmenti önkormányzati rendvédelmi testületek kijelölt erői igénybevételét és azok működésének koordinálását, ha a vonatkozó jogszabályokban rögzített helyzet létrejötté azt

---

<sup>9</sup> PARÁDI József: A magyar csendőrség és az Osztrák-Magyar Monarchia hírszerző szervezetének az együttműködése 1891-1918, *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 2018/56. szám, 126. o.

szükségessé tette. Ennek a megvalósítása pedig fontos volt, mert ily módon késedelem nélkül lehetett a helyi önkormányzati rendfenntartó erők egy részét bevonni a határőrizetbe szükség esetén. Ellenkező esetben ugyanis az ország belsejéből származó élőerő igénybevétele csak időhátrányos módon valósulhatott volna meg, mivel a korabeli határmenti közlekedési infrastruktúra koránt sem volt fejlettnak tekinthető, a motorizáció pedig még csupán csírájában létezett. Ilyen körülmények között a vámhatár közeli önkormányzatok rendvédelmi szervezeteinek élőereje egyfajta létszámpufferként volt igénybe vehető szükség esetén.

A Magyar Királyi Határrendőrség – a különböző testületek alakulatainak a koordinálása mellett – átvette a határkapukhoz (határátkelőhelyek) – legközelebb eső nagyvárosainak önkormányzati rendőrségeiből a határszéli szolgálatra kirendelt útlevélvizsgáló csoportok teendőit is, azaz a távolsági határforgalom ellenőrzését.<sup>10</sup>

A két világháború között a határőrizet ugyan megváltozott, azonban abban a domináns szervezet továbbra is a katonailag szervezett fegyveres őrtestület maradt, azaz a Magyar Királyi Vámőrség mintegy 4 000 fővel (93 %), majd utódszervezete a Magyar Királyi Határőrség mintegy 4 700 fővel (94 %), továbbá a határforgalom ellenőrzése céljából az államosított rendőrség 13 határszéli rendőri kirendeltsége mintegy 300 fővel (7-6%). A Magyar Királyi Vámőrség és utódszervezete a Magyar Királyi Határőrség esetében a jelzett létszámok a

---

<sup>10</sup> 91 000/1905. (XII. 29.) BM.kr. valamennyi törvényhatósághoz Fiume város kivételével a határrendőrségről szóló 1903/VIII.tc. életbe léptetésének a végrehajtásáról. *Magyarországi rendeletek Tára*, XXXIX.évf. (1905) I.füzet. 1455-1541.p.; PARÁDI József: A Magyar Királyság határrendőrsége. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 2010/21. szám, 104-105. o.

testület határszolgálatosainak a létszámát jelentik. A Magyar Királyi Pénzügyőrség és a Magyar Királyi Csendőrség ekkor már a határőrizeti feladatok teljesítésében közvetett módon vett részt. A pénzügyőrség a határmenti területeken a kurrens csempész cikkek ellenőrzését végezte, a csendőrség pedig a határra vezető utak és közlekedési eszközök ellenőrzését valósította meg.<sup>11</sup>

A két világháború közötti időszakban is rendelkezett a magyar határőrizet úgynevezett „puffer” létszámmal, ez azonban már más jellegű volt, mint a dualizmus időszakában. A Magyar Királyi Vámőrség, majd a Magyar Királyi Határőrség testületében alakítottak ki olyan szervezetet, amely eltért határszolgálatosokétól. Határszolgálatosoknak nevezték a konkrét határőrizeti tevékenységet megvalósítókat. A határszolgálatos rész nem rendelkezett nehézfegyverzettel, a szervezeti felépítése és a területi lehelyezkedése pedig a határőrzés igényeihez igazodott. Az itt szolgálatot teljesítők kiképzése is eltért a testület nem határszolgálatos részében szolgálatot teljesítőkéitől.

A nem határszolgálatosok fő feladatát a szomszédos ország területéről érkező támadások kivédése, illetve lassítása képezte a magyar haderőnek az érintett terepszakaszra történő felfejlődéséig. A vámőrség és a határőrség működésének az időszakában tehát — amennyiben hirtelen nagyobb élőerőre volt szükség az eredményes határőrizeti teendők ellátása érdekében — a határőrizeti erők létszámának ideiglenes támogatására már nem határmenti önkormányzatoktól, illetve társ rendvédelmi testületektől vontak el létszámot, hanem a határőr testületek nem határszolgálatos szervezetében

---

<sup>11</sup> PARÁDI József: *A magyar állam határőrizete 1920-1941.* op.cit. VII.sz. melléklet 289.p. és XI.sz. melléklet 303.p. Kandidátusi értekezés (MTA). Kézirat. Budapest, 1990. I.köt. 264 p. + II.köt. 265-567 p. melléklet.

szolgálatot teljesítő vámőröket, illetve határőröket vették igénybe. Ezek a nem határőrizeti, hanem határbiztosítási erők többé-kevésbé rejtett alakulatok voltak ugyan, azonban nem keverendők össze a Magyar Királyi Honvédségnek a határőrizeti testület fedésében lévő ezredeivel.<sup>12</sup>

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a korabeli magyar állam vezetés miért fordított ilyen megkülönböztetett figyelmet arra, hogy a határmenti területeken minél népesebb katonai alakulatok állomásozzanak. Ennek oka egyértelműen a trianoni békediktátum volt. Az úgynevezett kisantant országai ugyanis a hadseregeik Magyarország ellen irányuló közös támadására tervet készítettek. Ezek a haderők pedig egyenként is jóval erősebbek voltak mint a Magyar Királyi Honvédség, amelynek a létszámát 35 000 főben határozták meg, a nehézfegyverzetét maximálták, a haditechnikai fejlesztésektől pedig eltiltották.<sup>13</sup>

Ennek a lehetséges helyzetnek a megoldásaként a magyar kormányok arra törekedtek, hogy az esetleges fegyveres konfliktus rendezését diplomáciai útra tereljék, mivel katonai téren esély sem volt a győzelemre. A cél tehát az volt, hogy a magyar diplomaták nem a megszállt ország pozíciójából üljenek le a tárgyalóasztalhoz, hanem legyen magyar fennhatóság alá tartozó terület is a tárgyalások megkezdésekor. Ezt a helyzetet pedig akkor lehetett elérni, ha az ellenséges előre nyomulást sikerül lelassítani. Ehhez viszont olyan

---

<sup>12</sup> PARÁDI József: A Magyar Királyi Vámőrség, a polgári magyar állam rendvédelmi testülete, *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 2014/39-40-41-42.szám, 81-91. o.

<sup>13</sup> 1921/XXXIII. tc. az Észak Amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről.

mennyiségű haderőre volt szükség, amely — lényegesen nagyobb lévén a trianoni békediktátumban engedélyezetténél — képes lehetett volna a kisantant erők támadását lassítani. A hátszágban behívott és hadrendbe állított férfiakat azonban fel is kellett szerelni. Ez pedig csak úgy volt elérhető, ha a magyar ipari centrumok gyártói kapacitását haditermelésre állítják át. Hadi felszerelések jelentős mennyiségű tárolását és beszerzését ugyanis a trianoni békediktátum tilalmazta. A gondot az okozta, hogy a trianoni határok túlságosan közel kerültek a nagyvárosokban koncentrálódó ipari centrumokhoz. Ebből fakadóan ezek védelme fontossá vált, az ellenség által történő elfoglalásuk minél későbbre való kitolása szinte létkérdéssé vált. Ezért igyekezett a magyar állami vezetés már békeidőszakban a lehető legnagyobb katonai erőt a határok mellé telepíteni.<sup>14</sup>

A magyar határőrizeti szervezetek katonai jellege megkönnyítette azt is, hogy a területvisszacsatolások teendőiből kivegyék a részüket. A területvisszacsatolások alkalmával a magyar határőrizeti erők határszolgálatos része a hadműveleti záróvonal működtetésének a szerepét betöltve maradt a trianoni államhatáron, mivel azt mint hadműveleti záróvonalat őrizte a visszacsatolt területeken befejezett katonai közigazgatás befejezéséig. A határőrizeti erők nem határszolgálatos része pedig a Magyar Királyi Honvédség alakulataival vonult be a visszatért területekre, ahol az új határ vonal mentére települt és elkezdte azok őrzését. A katonai

---

<sup>14</sup> PARÁDI JÓZSEF: Integrált rendvédelem a polgári magyar államban 1867-1945, In: HAUZINGER ZOLTÁN (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség az integrált rendvédelemben” című tudományos konferenciáról*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőrizeti Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja, 2007, 71-79. o.

közigazgatás időszakában pedig a honvédség műszaki alakulatai hozzáfogtak a határszolgálatos erők új határvonal menti békeelhelyezési körleteinek a kialakításához. A katonai közigazgatás megszűntével pedig — amikor a volt trianoni határon a hadműveleti záróvonal megszűnt — a magyar határőrizeti erők határszolgálatos része áttelepült az új határvonal mellé, azokba az objektumokba, amelyeknek a kialakítását a honvéd műszaki alakulatok már elkezdték. A határbiztosító erők pedig — már az új határok mentén — visszatértek eredeti feladatkörükhöz.<sup>15</sup>

Összességében tehát szükség volt a határőrizetben a katonailag szervezett fegyveres őrtestületre, mivel ilyen testület alakulatainak a személyi állománya rendelkezett olyan felszereléssel, szakismerettel, vezetési stílussal, amely alkalmassá tette a határvonal őrzésére.

Ez természetesen nem jelentette azt, hogy valamennyi részhatárőrizeti feladatot e testületeknek kellett volna ellátniuk. A határforgalom ellenőrzését és a határrend betartatását már a polgári fegyveres őrtestület kategóriájába tartozó Magyar Királyi Határrendőrség látta el a dualizmus időszakában, majd ugyanezt a feladatkört a két világháború között a Magyar Királyi Állami Rendőrség, illetve később a Magyar Királyi Rendőrség határszéli rendőri kirendeltségei.

Megállapítható tehát, hogy a dualizmus időszakában a véderő a határőrizetből kikerült ugyan, azonban a határőrizetben katonailag szervezett fegyveres őrtestület formájában a katonai jelenlét visszakerült a határszéli csendőrség által, illetve a két világháború közötti időszakban

---

<sup>15</sup> PARÁDI József: A trianoni békediktátum és a magyar határőrizet, In: GOSZTONYI Gergely – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Ünnepi parergák MEZEY Barna 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság. 2018, 63-92. o.

ezt a szerepkört a Magyar Királyi Vámórség, majd a Magyar Királyi Határórség látta el.

Az I. világháború után új helyzet állt elő a magyar határőrizetben is, ám a megváltozott körülmények között is az volt a központi kérdés, hogy katonailag szervezett élőrő részt vegyen a magyar határőrizetben vagy sem. A válasz ekkor is az volt, hogy a határőrizetben szükség van katonailag szervezett őrtestületre, azonban az indokok tovább bővültek. A trianoni békediktátumot követően nyomós indoknak számított, hogy a magyar határvonala őrzése céljából létrehozott Magyar Királyi Vámórség fedésében akkor lehetett kedvező módon elrejtetni katonai alakulatokat, ha a fedőtestület is katonailag szervezett őrtestület. Így jöhetett létre az a helyzet, hogy a Magyar Királyi Honvédség minden harmadik ezrede a Magyar Királyi Vámórség, majd utódszervezete a Magyar Királyi Határórség fedésével létezhetett.

A magyar határőrizetben katonai jogállású személyi állomány, illetve a katonailag szervezett fegyveres testület jelenléte továbbra is jellemző volt a II. világháború után, illetve a pártállam időszakában is. Erre azonban már nem kívánok részletesebben kitérni, mert úgy gondolom, hogy nem a pártállami, hanem a polgári magyar állam rendvédelmét illik példaértékűnek tekinteni. Ettől függetlenül azonban elgondolkodtató lehet, hogy mintegy másfél évszázadra visszatekintve a magyar társadalom különböző berendezkedései és a magyar állam különböző formái között egymástól lényegesen eltérő külpolitikai helyzetben a magyar határőrizet sohasem nélkülözte a katonai jogállású személyi állományt, illetve a katonailag szervezett fegyveres rendvédelmi testület alakulatainak a jelenlétét.

Álláspontom szerint tehát nem lehet kérdés az, hogy szükség van-e a határőrizeti teendők végrehajtói között katonai

jogállású személyekre. Legfeljebb azt tartom vitaképes témának, hogy milyen arányban vegyenek részt katonák a határőrizetben.

Ilyen körülmények nyomán számomra irracionálisnak tűnik az a kérdés, hogy „katona-é a határrendész?”. Álláspontom szerint ugyanis nem minden rossz, ami régi. A történelmi tapasztalatokkal nem szembe helyezkedni kell, hanem hasznosítani azokat. Ebből fakadóan nemzeti történelmünk arra tanít bennünket, hogy a határok őrizetében a katonai jogállású személyi állománynak helye van.

Nyilvánvaló persze, hogy már az eredeti kérdésfelvetésben szereplő terminológia is sántít, hiszen a határok őrzőit nem rendészeknek kellene neveznünk, hanem határőröknek. A határrendész terminológia ugyanis nem fejezi ki a lényegét. Nevezetesen a határőrizet egyik részfeladatára a határrend betartatására koncentrál ahelyett, hogy a lényegét, azaz a határ őrzését emelné ki. Magától értetődően az őrzés szó fejezi ki a lényegét függetlenül attól, hogy ennek az őrzésnek milyen formája, metodikája valósul meg.

A kérdésfeltevés mellett — az egyébként színvonalas cikknek tekintett írásműnek — csupán a befejező mondataival nem értek egyet. Álláspontom szerint ugyanis a katona ugyanolyan ember, mint a rendőr, vagy határrendész. Nem szabad akarattal robotnak tekinteni, még akkor sem, ha parancsot teljesít. Ne feledjük, hogy a társ rendvédelmi testületek személyi állományának a tagjai is parancsot teljesítenek. A fegyveres testületek esetében az úgynevezett demokrácia nem érvényesülhet, annak a következménye ugyanis anarchia lehet. Demokratikus rendőrség, demokratikus határrendészet stb. nem létező, álfogalmak. Az udvarias magatartást, a kultúrált intézkedést nem szabad összetéveszteni a testületen belüli úgynevezett „demokráciával”.

Összességében álláspontom szerint a militarizmus — mely alatt jelen esetben a fegyveres testületen belüli függelmi viszonyrendszer jellegét és a személyi állomány tagjainak tekintetében a katonákra általában vonatkozó jogosultságok és kötelezettségek meglétét tekintem — nem ördögtől való. Ez a fajta militarizmus nem váltható ki valami mással. Nemzeti múltunk is erre tanít bennünket. Hiba volna feláldozni a szakterületen létrejött nemzeti tapasztalatainkat divatos ideológiai áramlatok oltárán. Ezen ideológiák ugyanis nem fogják a magyar nemzetet, az ország határait őrizni, szükség esetén megvédeni sem békében, sem háborúban. A militarizmust tehát nem lebecsülni, hanem megbecsülni kellene.

Véleményem szerint a haza védelmét ellátó katonailag szervezett fegyveres rendvédelmi őrtestületek és a polgári fegyveres őrtestületek tagjai között sem szabad különbséget tenni az egyik vagy a másik lebecsülésével. Nem hiszem, hogy az a jó katona, aki nem gondolkodik. Álláspontom szerint a honvédeknek, rendőröknek és a manapság határrendészeknek hívott határőröknek a feladata az összefogás lehet a haza szolgálata érdekében, amelynek nem lehet része a más testülethez tartozó személyek lebecsülésen nyugvó megkülönböztetése.

## Pongrácz Alex

### *Milyenek képzeljük el a (világ)rendet?*

---

*„Mert az egyik sajátosága korunknak, (...) hogy a fennálló világrendet, a viszonyok összességét, mint valami súlyosodó nyomást érzi feje, vállalai felett lebegni.”<sup>1</sup>*

A társadalomtudományi kutatás világára jellemzően rányomja a bélyegét egy relatív konszenzusképtelenség léte: a társadalomtudomány legtöbb fogalma kapcsán kénytelenek vagyunk ugyanis elismerni az „ahány ház, annyi szokás” alapigazságát. Azon túlmenően, hogy a különböző irányzatok képviselői között markáns, már-már antagonisztikusnak nevezhető véleménykülönbségek feszülnek, az sem példa nélküli, hogy még az egyes irányzatokon belüli alirányzatok képviselői is tovább gondolják, aktualizálják, *horribile dictu* felülvizsgálják az iskolateremtő, „alapító atyák” téziseit, meglátásait.

Nincs ez másként a napjaink közbeszédében feltűnően inflálódott „világrend” fogalmával sem; a fentebb leírt helyzetet ráadásul tovább komplikálja, hogy a világrend meghatározására csak kevesen mertek vállalkozni, ezért aztán az e kérdéskörrel foglalkozó szerzők nem kimondottan kecsegtetnek egy egzakt munkafogalom kimunkálásával. A fogalmi sokféleség hiánya mellett a világrendet a szerzők egy része ráadásul hajlamos egyfajta „zsurnalisztikus fordulatként” használni – mindössze egy árnyalatnyival szerencsésebb megoldás, amikor a fogalmat pusztán tisztázatlanul hagyják, és azért spórolják meg a definiálással járó nehézségeket, mert a

---

<sup>1</sup> LÁNCZY Gyula: *A modern társadalmi fejlődés irányáról*, Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1904, 3. o.

„világrend” jelentéstartalmát evidenciaként kezelik.<sup>2</sup> Újabb bonyodalmat jelent, hogy a világrend fogalmát gyakran használják reflektálatlanul, esetleg összerosva azt a világrendszer – néha pedig a nemzetközi rendszer – terminusaival. Végül jellemző kutatói magatartásként azonosíthatjuk az „elefántcsonttoronyba” történő bezárkózást is: „A teoretikusok túlnyomó hányada nem is törekszik arra, hogy túllépjen saját tudományának keretein, s az esetek többségében nem is veszi figyelembe más diszciplínák kutatási eredményeit, jóllehet azok ismerete esetleg alapvető pontokon befolyásolná kutatásait.”<sup>3</sup>

Minderre figyelemmel örömteli fejleménynek tekinthető, hogy az elmúlt évek szakirodalmi kánonjának egy része már arra is vállalkozott, hogy megalkossa – vagy legalábbis a különböző jellemzők mentén körülírja – a fogalmat. A teljesség igénye nélkül e sorba illeszkedik Henry Kissinger,<sup>4</sup> Farkas Ádám,<sup>5</sup> a Garai-Szalai-Szöke triumvirátus,<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> A korrektség jegyében be kell vallani, hogy a világrend kérdését illetően nem is olyan régen e tanulmány szerzője is ilyen „takarékos üzemmódban” járt el. Erre nézve lásd PONGRÁCZ Alex – SZMODIS Jenő: Kérdések és válaszkísérletek a Nyugat és a nyugati jog szerepéről a globalizálódó világban, *Jogelméleti Szemle*, 2019/3. szám, 52-71. o.

A további példákra nézve lásd például: GRÜNHUT Zoltán – VÖRÖS Zoltán (szerk.): *Az átalakuló világrend küszöbén*, Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2013; RADA Péter (szerk.): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*, Budapest, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület – Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete, 2007.

<sup>3</sup> ROSTOVÁNYI Zsolt: Posztmodern világrend. Korszak-vagy paradigmaváltás? *Külpolitika*, 1996/3-4. szám 11. o.

<sup>4</sup> Henry KISSINGER: *Világrend*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.

<sup>5</sup> FARKAS Ádám: Világrend vagy amit akartok? Gondolatok a világrend alapkérdéseiről, *Nemzet és Biztonság*, 2015/6. szám, 120-135. o.

valamint Nyusztay László<sup>7</sup> tevékenysége. Holisztikus, valamint vállaltan multidiszciplináris szemléletmódja folytán e mezőnyből külön is kiemelkedik Farkas Ádám említett tanulmánya.

Az alábbiakban a szerző felhívásának megfelelően beállunk a világrend-meghatározással összefüggésben eszmét cserélők sorába. Álláspontunk ismertetése során mindenekelőtt arra teszünk kísérletet, hogy meghúzzuk a cezúrát a nemzetközi rendszer, a világrendszer, valamint a világrend fogalmai között. A három fogalom közötti distinkció megtétele után reményeink szerint választ fogunk kapni a József Attila nyomán<sup>8</sup> feltett kérdésre, miszerint milyennek is képzeljük el a (világ)rendet?

## 1. A nemzetközi rendszer

Amennyiben „lexikális pontossággal” kívánjuk meghatározni a nemzetközi rendszer fogalmát, azt mondhatjuk, hogy az a „szuverén államokat, államokon belüli és nemzetközi szervezeteket, hálózatokat összekötő, külpolitikai érdekeken alapuló kapcsolatok folyamata.” E kapcsolatok a természetük szerint lehetnek politikai, katonai és biztonsági, kereskedelmi, kulturális, tudományos vagy egyéb természetűek, az interakcióknak pedig a szereplők közötti különböző

---

<sup>6</sup> GARAI Nikolett – SZALAI Máté – SZŐKE Diána: A világrend 2030-ban. A globális politikai, gazdasági és társadalmi trendek vizsgálata, *Külügyi Szemle*, 2017/4. szám, 3-27. o.

<sup>7</sup> NYUSZTAY László: Világrend, In: AMBRUS Jenő et al.: *Diplomáciai lexikon. A nemzetközi kapcsolatok kézikönyve*, Budapest, Éghajlat Könyvkiadó, 2018, 97-98. o.

<sup>8</sup> JÓZSEF Attila: Levegőt! In: SZABOLCSI Miklós – WALDAPFEL József (szerk.): *József Attila összes művei*. II. kötet, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1952, 179-180. („Oh, én nem így képzeltem el a rendet.”).

megállapodások, nemzetközi jogi normák, szokások és elvárások szabnak keretet. E fogalom kiötlője szerint a nemzetközi rendszerből vezethető le a nemzetközi rend, amely arra utal, hogy a nemzetközi rendszer aktuálisan igazságos, rendezett állapotban van, mert az államok együttműködő közössége biztosítja a békét, valamint az államok szuverenitását szavatoló nemzetközi szabályok betartását.<sup>9</sup> Világosan látszik, hogy miközben e Szerző a nemzetközi rend említése révén némiképpen idealizálni látszik a reáliák világában érvényesülő folyamatokat – amelyeket számos tudós sokkalta borúsabb jelzőkkel illet –,<sup>10</sup> a nemzetközi rendszer komplex természetéből indul ki, és a szigorúan vett diplomáciai-külkapcsolati aspektusokon kívül a nemzetközi erőter állami és nem állami szereplői közötti összes nexusát e fogalom hatóköre alá sorolhatónak tartja. E fogalom tehát – helyesen – tényszerűen számol azzal a körülménnyel, hogy a vesztfáliai paradigma tarthatóságának megkérdőjeleződését

---

<sup>9</sup> NYUSZTAY László: Nemzetközi rendszer, In: AMBRUS et al.: i. m. 90. o.

<sup>10</sup> Ismételten csak a teljesség igénye nélkül, illusztratív jelleggel az alábbi munkákat említjük meg: Anthony GIDDENS: *Elszabadult világ. Hogyan alakítja át életünket a globalizáció?* (Ford.: Gárdos János), Budapest, Napvilág Kiadó, 2000; LÁSZLÓ Ervin: *Káoszpont. Válaszút előtt a világ*, Budapest, Kossuth Kiadó – Budapest Klub Alapítvány, 2006; Hans Peter MARTIN – Harald SCHUMANN: *A globalizáció csapdája. Támadás a demokrácia és a jólét ellen*, (Ford.: Szmodits Anikó), Budapest, Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., 1998; Ignacio RAMONET: *Geopolitics of Chaos. Internationalization, Cyberculture, and Political Chaos*, New York, Algora Publishing, 1998; James N. ROSENAU: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton, Princeton University Press, 1990; Saskia SASSEN: *Elvesztett kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában* (Ford.: Rotyis József), Budapest, Helikon Kiadó, 2000; Joseph E STIGLITZ.: *A viharos kilencvenes évek. A világ eddigi legprosperálóbb tíz évének új története* (Ford.: Gavora Zsuzsanna), Budapest, Napvilág Kiadó, 2005.

követően az államok már a nem állami szereplők egész garmadájának jelenlétével is kénytelenek számolni a globális erőterben.

Egedy Gergely a nemzetközi kapcsolatok elméletéről szóló munkájában gyakorlati szempontból közelít a fogalom meghatározásához; eszerint a nemzetközi rendszer nem más, mint a *de facto* függetlenséggel rendelkező politikai egységek olyan együttese, amelynek tagjai meglehetősen nagy gyakorisággal, és részben szabályozott, részben a szokásokon alapuló eljárások alapján kooperálnak egymással.<sup>11</sup> Kal J. Holsti nemzetközi politikáról írott könyvének segítségül hívásával Egedy a nemzetközi rendszer alábbi típusait különbözteti meg: (1) *hierarchikus rendszer*. A hatalom és a befolyás ebben a szisztémában egyetlen egységhez összpontosul, amely saját erejéből képes a rendszeren belüli stabilitás fenntartására, valamint a renitenskedők megregulálására. E rendszeren belül bármilyen interakcióra csak a domináns hatalom, valamint a neki alárendelt egységek között kerülhet sor (rendszerint valamilyen közvetítő egység igénybevételével). (2) A *diffúz rendszerben* a hatalom és a befolyás széles körben szóródik az egymással interakcióba kerülő egységek között. A politikai egységek túlnyomó többsége azonos méretűnek és erejűnek bizonyul, ezért hierarchia sem áll fenn közöttük. E típusban legfeljebb időszakosan alakulhatnak ki regionális szövetségek, koalíciók, de azok nem válnak tartós blokkokká. (Ilyen diffúz rendszert valósítottak meg az itáliai városállamok vagy a XVIII. századi Európa). (3) A *diffúz-blokk rendszerben* a szövetségi rendszerek tagjai már tartós függésbe kerülnek a blokkok

---

<sup>11</sup> EGEDY Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*, (Második, átdolgozott kiadás), Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2011, 57. o.

vezetőivel szemben, és relatíve kevés kapcsolatot ápolnak a rivális blokkok tagjaival. (Ilyen szisztéma szerint szerveződött Európa az első és a második világháború előtti években.) (4) A *bipoláris rendszerben* a katonai hatalom és a diplomáciai tekintély egyaránt a két blokkvezetőnél koncentrálódik; a két blokk szilárdan kézben tartja a kisebb egységeket, és a jutalmakat (biztonságnyújtás, gazdasági segítség) direkt vagy indirekt fenyegetésekkel ötvözi. A konfliktusok e rendszerben általában komoly ideológiai tartalmat is kapnak. E rendszer tipikus példája a hidegháború bipoláris rendszere. (5) A *multipoláris rendszerben* kettőnél több blokk szerveződik; a blokkok között nagyobb fokú rugalmasság érvényesül, így több lehetőség nyílik a szövetségek kovácsolására, viszont a rendszeren belüli kohézió ereje is csekélyebb.<sup>12</sup> A polaritás mentén történő differenciálást egyébként a nemzetközi kapcsolatok realista iskolához sorolt szemlélői alkalmazzák előszeretettel.

Karen A. Mingst tipizálása a nemzetközi rendszerrel kapcsolatos liberális, realista, radikális és konstruktivista megközelítéseket vette tüzetesebben is górcső alá.<sup>13</sup> Ezek közül ehelyütt csak a legfontosabb megállapítások ismertetésére vállalkozhatunk. A többek mellett Robert O. Keohane és Joseph S. Nye<sup>14</sup> által képviselt klasszikus liberális perspektíva értelmében a nemzetközi rendszer egy elemeiben egymásra utalt szisztémaként határozható meg, amelyben minden cselekvő mutat valamiféle érzékenységet, sebezhetőséget a

---

<sup>12</sup> EGEDY: i. m. 58-60. o.

<sup>13</sup> Karen A. MINGST: *A nemzetközi kapcsolatok alapjai* (Ford.: Kovács Ákos András, Mesterházi Judit, Szikszai Szabolcs), Budapest, Napvilág Kiadó, 2011, 93-110. o.

<sup>14</sup> Robert O. KEOHANE – Joseph E. NYE: *Power and Interdependence*. New York, Longman, 2001.

többi szereplő cselekvéseivel kapcsolatban. Az államok számos csatornán – például a nemzeti és nemzetközi elitek vagy a multinacionális vállalatok ereszékein – keresztül összekapcsoltak. A katonai erő alkalmazása felfogásuk szerint némely szituációban ugyan hasznosnak bizonyulhat, mégsem tekinthető általánosan alkalmazott eszköznek.<sup>15</sup> A realizmus maga is számos al-irányzatra osztható; a realista felfogás legjellemzőbb példája talán Hans Morgenthau-é, aki szerint a nemzetközi viszonyok természetes állapota az államok hatalomra törekvése, „szent önzése”, a Hobbes-i természeti állapothoz hasonlatos „mindenki harca mindenki ellen”. A saját érdekeik által motivált államok felett egyetlen szuverén hatalom sem képzelhető el, az államok ekként kizárólag önmagukra támaszkodhatnak egy „önsegélyező rendszer” (*self-help system*) égisze alatt.<sup>16</sup> A radikális iskola képviselőinek meglátásai igencsak közel állnak az ún. világrendszer-szemlélethez, így azt a későbbiek folyamán tárgyaljuk; a konstruktivista felfogás részletezésétől pedig terjedelmi okokból eltekintünk.

A nemzetközi szakirodalomban barangolva az egyik legérdekesebb meghatározásra talán Hedley Bull könyvében találhatunk. Bull ugyanis – a nemzetközi kapcsolatok liberális iskolájának képviselőjeként – a nemzetközi rendszer és a nemzetközi társadalom fogalmi között differenciál; a nemzetközi rendszer (államok rendszere) eszerint akkor valósul meg, amikor két vagy több államnak elégséges kapcsolata van egymással, és azok elégséges hatással is bírnak egymás döntéseire ahhoz, hogy – legalábbis valamelyes mértékben – úgy viselkedjenek, mint az egész részei. (Előfordulhat persze,

---

<sup>15</sup> MINGST: i. m. 94. o.

<sup>16</sup> Bővebben lásd Hans J. MORGENTHAU: *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, A. A. Knopf, 1948.

hogy két vagy több állam akként áll fenn, hogy nem szerveződik nemzetközi rendszerbe; erre példával szolgálnak a Kolumbusz előtti Amerika független politikai közösségei.) Nemzetközi társadalomról ellenben akkor beszélhetünk, ha az államok a nemzetközi rendszerben közös érdekekkel és értékekkel is fel vannak vértézve, és „úgy tekintenek egymásra, mint amiket közös szabályrendszer kötelez”, osztoznak a közös intézmények működtetésében, mindemellett pedig a kultúrájuk vagy civilizációjuk is közös.<sup>17</sup> Ha már a fenti meghatározások áttekintése során – a nemzetközi rendszerből fakadóan – érintettük a *nemzetközi rend* kérdését is, talán nem haszontalan, ha Bull megoldását is felidézzük: eszerint a nemzetközi rend alatt „a nemzetközi társadalomnak vagy az államok társadalmának alapvető és elemi céljait fenntartó” cselekvésmintákat érthetjük. Ezek a cselekvésminták az alábbi célok kielégítését szolgálják: a fennálló status quo védelme; a meglévő egységek függetlenségének konzerválása; a békés állapotok megőrzése; az erőszak minimalizálása; a politikai/gazdasági ígéreték és a tulajdonviszonyok garantálása.<sup>18</sup> A nemzetközi rendszer Bull-i fogalma tehát egy teljességgel konvencionálisnak mondható meghatározással szolgál, és nem építi be a fogalom komponensei közé a nem állami szereplők számának gyarapodását és befolyásának növekedését, így kizárólag az államok közötti nemzetközi kapcsolatok aspektusára helyezi a hangsúlyt. (Miközben a könyv későbbi fejezeteiben az említett kérdéskört is megnyugtató részletességgel tárgyalja.)

A fentiek összegzéseként megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi rendszer legtöbb fogalmi meghatározása

---

<sup>17</sup> Hedley BULL: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York, Columbia University Press, 1977, 9-13. o.

<sup>18</sup> Uo., 8., 53.

elsősorban a „nemzetközi államközösség” berkeiben azonosítható, az államok között fennálló külpolitikai-diplomáciai – néhol pedig katonai és biztonsági – nexusokra fókuszál, és csak ritkán – jellemzőn a liberális koncepciók keretei között – kapcsolja be a vizsgálat horizontjába a gazdasági, kereskedelmi, kulturális vagy egyéb dimenziókat.

## 2. A világrendszer

A fentebb említett tanulmányában Farkas helyesen mutat rá, hogy a világrendszer „egy gazdasági gyökerekkel és gazdaságtudományi, társadalomtudományi alapvetésekkel bíró rendszerfogalom.”<sup>19</sup>

A világrendszer-elmélet kezdeteit – osztózva Szigeti Péter meglátásával<sup>20</sup> – magunk is a francia Annales történelemszisztema, kiemelten pedig Fernand Braudel tevékenységében véljük felfedezni. Braudel érvelése szerint a világ összességét a XV. és XVIII. század között kialakult egységgel azonosíthatjuk, amely fokozatosan az uralma alá hajtotta az emberi élet minden aspektusát, a földkerekség összes társadalmát, gazdaságát és civilizációját.<sup>21</sup> Ugyancsak ő fogalmazta meg azt a tézist, miszerint minden gazdasági világ (1) egy adott földrajzi területet foglal el; (2) rendelkezik egy centrummal, amelyet egy uralkodó város jelenít meg; végül (3) „egymásra következő” övezetekre oszlik: egy magra, a

---

<sup>19</sup> FARKAS: i. m. (2015), 126. o.

<sup>20</sup> SZIGETI Péter: *Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny” – a világgazdaságtudomány jelenlegi stádiuma*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2005, 45. o.

<sup>21</sup> Ezen folyamatoknak biztonságra gyakorolt hatását lásd: KELEMEN Roland: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században, *Vélemények a katonai jog világából*, 2020/3. szám.

centrumot körülölelő régióra, a központi mag körüli köztes régiókra, és kiterjedt periférikus-vagy peremzónákra (ez utóbbiak alárendelt és függő szereppel bírnak, így nem is valódi résztvevői a gazdasági világra jellemző munkamegosztásnak).<sup>22</sup>

A világrendszerrel kapcsolatos szemléletmód a második világháborút követően tudott igazán szárba szökkenni; akkor ti., amikor a nemzetcentrikus világkép „válságba került”, és „evidenciává vált” a világrendszer létezése.<sup>23</sup> Wallerstein klasszikussá vált formulázása szerint végképp elvetendővé vált az az „ötlet”, hogy a szuverén állam – vagy a nemzeti társadalom „még homályosabb fogalma” váljon az elemzés tárgyává; ehelyett arra a következtetésre jutott, hogy sem a szuverén állam, sem a nemzeti társadalom nem tekinthető társadalmi rendszernek. „Ebben a sémában a világrendszer volt az egyetlen társadalmi rendszer” – hangzik el a sommás megállapítás.<sup>24</sup> A világ-rendszer Wallerstein értelmezésében nagyobbnak számít, mint „bármelyik jogilag meghatározott, politikai egység.” Ugyanakkor a világgazdaság létezését is megfigyelhetjük, „mert a rendszer részei között az alapvető kapcsolat gazdasági, jóllehet ezt bizonyos mértékig kulturális kapcsolatok, és végső fokon politikai és szövetségi rendszerek is erősítették.”<sup>25</sup> A hosszú XVI. század folyamán tehát a kapitalista világgazdaság formájában létrejött a modern

---

<sup>22</sup> Fernand BRAUDEL: *A kapitalizmus dinamikája* (Ford.: Ábrahám Zoltán, Tóth Gábor), Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008, 87., 89-90. o.

<sup>23</sup> ÁGH Attila: *„Népek hazája, nagyvilág...” A világrendszer-elméletek történetéhez*, Budapest, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, 23.

<sup>24</sup> Immanuel WALLERSTEIN: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása. A tőkés mezőgazdaság és az európai világgazdaság eredete a XVI. században*, (Ford.: Várnai Gábor, Forgács Péter), Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1983, 17. o.

<sup>25</sup> Uo., 27.

világrendszer,<sup>26</sup> így az európai világ gazdaság a korábbi világbirodalmakat váltotta fel a táncparketten; az európai világrendszerben a gazdasági tényezők már „egy olyan küzdőtéren belül működnek, amely hatalmasabb annál, semhogy bármilyen politikai entitás képes lenne teljes egészében ellenőrzést gyakorolni felette.”<sup>27</sup> Miközben Wallerstein bemutatja, hogy a világrendszer határokkal, struktúrákkal, részecsoportokkal, legitimációs szabályokkal és koherenciával is bír – és intézmények sokaságát tartalmazza: államokat és államközi struktúrákat, vállalati termelőegységeket, háztartásokat, osztályokat és identitáscsoportokat –,<sup>28</sup> a világ gazdaságról azt állapítja meg, hogy az szinte teljes mértékben elfedi az összes többi szférát, és a világkapitalizmus legfőbb motorjaként üzemel.<sup>29</sup>

Érdekességként említjük meg, hogy miközben Wallerstein a világbirodalmat a világrendszer történeti reminiszcenciájának formájában említi meg, a Hardt-Negri szerzőpáros szerint a „Birodalom” a XXI. század elején éppen a szemünk láttára öltött testet; a gyarmati rezsimek felbomlásával, a szovjet sorompók nyugati piacok előtti leomlásával, és a gazdasági-kulturális csere visszafordíthatatlan globalizációjával ugyanis a szuverenitás új formája tűnt fel. A hatalom új struktúrájának kialakulása Hardt és Negri értelmezése szerint egyben egy „új világrend” kontúrjainak

---

<sup>26</sup> Immanuel WALLERSTEIN: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe* (Ford.: Koltai Mihály Bence), Budapest, L'Harmattan – Eszmélet Alapítvány, 2010, 11. o.

<sup>27</sup> WALLERSTEIN: i. m. (1983), 677. o.

<sup>28</sup> ÁGH: i. m. 41.; WALLERSTEIN: i. m. (2010), 11. Ez az intézményi komplexum egyébként Wallerstein meglátása szerint lehetővé teszi a rendszer rendezett működését, ugyanakkor a konfliktusok és ellentmondások kifejlődéséhez is hozzájárulhat.

<sup>29</sup> ÁGH: i. m. 41. o.

kirajzolódását is jelentette: a Birodalom ti. „olyan politikai tényező, amely gyakorlatilag szabályozza a világkereskedelmet”, egyben olyan szuverén hatalom is, amely „a világot kormányozza”.<sup>30</sup> Ahelyett, hogy az *Empire* lapjain kifejtett „új világrend” mélyebb elemzésébe fognánk, nyargaljunk inkább át a világrend klasszikusabb fogalmának meghatározáshoz!

### 3. A világrend

A világrend fogalmának általánosságban tapasztalható meghatározatlanságára már utaltunk e tanulmány bevezetőjében. A következőkben e fogalom összetevőinek feltérképezésére teszünk kísérletet.

A nemzetközi rendszertől eltérően a világrend kapcsán kimunkált, lexikális jellegű meghatározás inkább a fogalom sokféle megközelítési lehetőségére koncentrálna. A világrend eszerint elképzelhető (1) „az államok közötti viszonyokat globális méretekben szabályozni hivatott – nagyrészt hiányzó, illetve be nem tartott – normák” rendjeként.” E fogalom az utalás szintjén érinti a nemzetközi normák olykor illuzórikus mivoltát, amit már Arany János *Civilizáció* című verse is érzékletesen jelenített meg. [„(...) A világot/Értekezlet igazgatja:/S az erősebb ha mi csinyt tesz, /Összeül és – helybehagyja.<sup>31</sup>] Más megközelítések a világrend kapcsán (2) a globális folyamatok fizikai, természeti törvényszerűségeknek, szellemi és erkölcsi értékeknek, illetve hatalmi érdekeknek való alárendeltségre helyezik a hangsúlyt. (3) A jogi-normatív

---

<sup>30</sup> Michael HARDT – Antonio NEGRI: *Empire*, Cambridge, Massachusetts – London, Harvard University Press, 2001, Preface, XI.

<sup>31</sup> Arany János *hátrahagyott versei*, Budapest, Kiadja Ráth Mór, 1888, 414. o.

felfogást képviselők szerint a „ma még nem létező, igazságos és szabályozott világrend” létrehozásának lehetőségeit és módjait érdemes fűrkészni. (4) A leíró-pragmatikus jellegű, politika-és gazdaságtudományi megközelítések úgy gondolják, hogy a világrend mindenkor „az adott korszakban működő világgazdasági, világpolitikai és ökológiai rendszer, valamint eszmék, kultúrák kölcsönhatásos együttese.” A *Diplomáciai lexikon* szócikkének szerzője ezt követően tovább komplikálja a fogalmat, amikor a Holsti által a nemzetközi rendszerre kidolgozott, „polaritás” szerinti felosztást a világrendre alkalmazva egy, - két, - és többpólusú világrendről beszél.<sup>32</sup> Ez egyébként korántsem számít atipikus megoldásnak: a világrend tárgyalása során ugyanis a szakirodalom előszeretettel alkalmazza annak aktuális viszonyait vizsgálva a „pólusok” szerinti megkülönböztetést.

A *Garai-Szalai-Szőke* szerzőhármas a világrendet a fogalom alkotóelemei felől közelíti meg. Ezek az alábbiak. (1) *Az állami szintű világrend* nem más, mint az egyes államok közötti versengés állapota, a közöttük lévő gazdasági és katonai kapacitásbeli különbség, illetőleg a bilaterális és multilaterális kapcsolatok minősége. (2) *Az állami szint és a nem állami (állam feletti, illetve alatti) szintek közötti kölcsönhatás* révén leírt világrend az államok viszonyát jelenti a nemzetközi politika egyéb szereplőihez (nemzetközi szervezetek, transznacionális vállalatok, civil szervezetek stb.) viszonyítva, és átfogja a közöttük tapasztalható funkcionális különbségeket, valamint az erőviszonyok átalakulásának kérdését. (3) Végül a világrend fogalmi komponenseként határozható meg az állami és nem állami szereplők versengését meghatározó környezet (technológiai fejlődés, gazdasági,

---

<sup>32</sup> NYUSZTAY: Világrend, In: AMBRUS et al.: i. m. 97-98. o.

természeti, ökológiai és normatív környezet).<sup>33</sup> Talán nem érdektelen, hogy a globális erőter viszonyainak feltérképezése során e tanulmány szerzője is a második pontban említett relációkra fókuszálva vizsgálta a világrend változásait,<sup>34</sup> legújabban pedig a globális klímaváltozás államokra gyakorolt hatásait kutatva a harmadik pont szerinti összetevőre igyekszik összpontosítani.

A már említett *Hedley Bull* nem fukarkodott a pozitív jelzőkkel, amikor a világrendet próbálta meghatározni: az ugyanis nem csak tágabb értelmű, mint a nemzetközi rend vagy az állami rend, de „alapvetőbb, elsődlegesebb is”, és morálisan magasabb rendű, hiszen az emberek világának nagy társulásában (*great society of mankind*) teremt rendet.<sup>35</sup> A világrend ilyenén körülírása a „liberális” jelzővel megtoldott világrend legitimálását igyekszik elvégezni; egyes szerzők szerint ugyanis a világrend anarchikus jellegére a liberális karakterjegyek megléte jelenthet gyógyírt. Ikenberry szerint az anarchia minőségi átalakulásáról öt elem tanúskodik. (1) A demokráciák terjedésével könnyebben kovácsolódik egy egyetértésen alapuló, baráti légkör; (2) a szabadkereskedelem hozzájárult a stabilitás megteremtéséhez; (3) az interdependencia – az egymástól való függés – megnehezítette, hogy a konfliktusok háborúvá eszkalálódjanak; (4) a nemzetközi intézmények gyarapodása stabilizálólag hatott a nemzetközi kapcsolatokra; (5) a transzatlanti térség közös

---

<sup>33</sup> GARAI – SZALAI – SZŐKE: i. m. 6-7. o.

<sup>34</sup> Bővebben lásd PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

<sup>35</sup> BULL: i. m. 307-308. o.

értékként kezeli a demokráciát, az alapvető szabadságjogokat, valamint a joguralmat.<sup>36</sup>

*Galló Béla* más szempontokat tartott szem előtt, amikor a világrendet (államközi rendet) – némiképp lakonikus módon megfogalmazva – egy adott, relatíve hosszú időn keresztül érvényesülő nemzetközi politikai konstellációként határozta meg: közelebről egy meghatározott erőviszony-szerkezetéről, valamint olyan intézményrendszeréről van szó, amelyben az erőviszony-szerkezet megtestesül, megmutatkozik. Sietve hozzá is teszi, hogy a rend fogalma a nemzetközi politikában mindig viszonylagosnak számít: realista megközelítése szerint ugyanis még a legnagyobb rend állapota is legfeljebb korlátozott anarchiát jelenthet: ekkor arról van szó, hogy a nagyhatalmi érdekek a rendfenntartás irányába mozdulnak el, ezért egy időleges rend alakulhat ki – ha azonban még a nagyhatalmak érdekegyezése sem áll fenn, akkor inkább az anarchia irányába mozdulnak el a folyamatok. A világrend összetevőit boncolgatva kifejti továbbá, hogy az erőviszony-szerkezetet a hatalmi egyensúly geopolitikai szemléletmódot tükröző elve alakítja ki, és a nemzetközi intézményrendszer mindig a hatalmi egyensúlyban előállt módosulások

---

<sup>36</sup> John G. IKENBERRY: Why Export Democracy? The „Hidden Grand Strategy” of American Foreign Policy, *The Wilson Quarterly*, Vol. 23., No. 2. (1999), 56-65. o. Lásd még SZÜCS Anita: *Sztereotípiák és közkeletű tévedések a liberális nemzetközi politikáról*. [http://www.grotius.hu/doc/pub/EDXDFT/2014-11-27\\_szucs-anita\\_sztereotipiak-es-kozkeletu-tevedesek.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/EDXDFT/2014-11-27_szucs-anita_sztereotipiak-es-kozkeletu-tevedesek.pdf). Ikenberry az amerikai világrendről tudósító *Liberális Leviatán* című könyvében viszont már elismeri, hogy a liberális nemzetközi rend karaktere megváltozott, nem függetlenül az utolsó évtized ama változásától, amely a multipolaritás terjedése miatt a nem-liberális „rendépítő” (*order-building*) projektek erősödését hozta. Lásd John G. IKENBERRY: *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2011.

(eredendően a háborúk) hatására alakul át. Galló akként vélekedik, hogy a világrend többnyire a háború előtti béke intézménye, melyet aztán rendre új háború, majd új világrend követ.<sup>37</sup> A történelem ingája eszerint a „boldog békeidők” és a háború állapotai között mozog, legitimálva a Vegetiusnak tulajdonított ősi mondást, miszerint „ha békét akarsz, készülj a háborúra”.

A világrend-értelmezés koncepcionális irányba történő elmozdításának csíráit mindazonáltal *Henry Kissinger Világrend* című munkája vetette el igazán. Kissinger kiinduló tézise szerint valódi „világrend” sohasem létezett; amit ma a világrendként aposztrofálunk, az tulajdonképpen a németországi Vesztfália tartományban rendezett 1648. évi békekonferencia<sup>38</sup> nyomán „gründolt” rendszert jelenti. Az európai kontinensen ugyanis ekkor jelentek meg a manapság evidensnek gondolt alaptényezők körvonalai: „az olyan

---

<sup>37</sup> GALLÓ Béla: *Az újkapitalizmus régi világa. Biztonság, geopolitika, nemzeti mozgáster a globalizáció korában*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2010, 57-58. o.

A hatalmi egyensúly elvének a világrend szempontjából központi jelentőségét egyébként már Polányi Károly is felfedezte. Véleménye szerint ugyanis a modern államok együttélése csak a hatalmi egyensúly vagy a jogi egyensúly fundamentumára építve képzelhető el: vagy a szuverén államok akaratát semmiben nem korlátozó, a fizikai erő és a hatalom képességeire felfűzött militarista államok vagy a jog és igazságosság nem egykönnyen megfogható elvei alapján berendezett, pacifista szemléletű szövetségi államok uralják a világrendet. Lásd POLÁNYI Károly: *A világbéke* Dummer August-jai, *Szociálpolitikai Szemle*, 1918/6-7. szám, 99. o.

<sup>38</sup> A veszfáliai békekötésként elhíresült aktus formálisan egyébként két részből állt: egyfelől a német császár és a svéd király között 1648. október 14-én kelt osnabrücker, másfelől pedig a német császár és Franciaország között Münsterben, ugyanezen év október 24-én kötött szerződésből. Lásd CSARADA János: *A tételes nemzetközi jog rendszere*, Budapest, Franklin Társulat, 1910, 80. o.

politikai egységek sokasága, amelyeknek egyike sem volt elég erős ahhoz, hogy legyőzze az összes többit. Közülük sokan saját megszokott belső politikai gyakorlatukhoz tartották magukat, miközben keresték a semleges, kölcsönösen elfogadható előírásokat, amelyek révén szabályozni lehet a magatartást, és csillapítani a konfliktusokat.”<sup>39</sup> A vesztfáliai rendezés a független államok rendszerére támaszkodott; ezek – elvben legalábbis – tartózkodtak az egymás belügyeibe való beavatkozástól, szuverenitással bírtak, és a nemzeti érdeket prioritásként kezelték, viszont az általános hatalmi egyensúly segítségével féken tarthatták a másik ambícióit.

Kissinger a világrend további – mondhatni, rivális – változataiként az alábbiakat nevezi meg. (1) Az egyetlen, abszolút uralkodóra, az egységesített vallási ortodoxiára, valamint a „minden irányban folytatandó” területi terjeszkedésre építő orosz koncepció. (2) A magára a hierarchikus, és elvben univerzális rend központjaként tekintő kínai felfogás, amely a császári hatalom korlátlanságát feltételezi, és magát kulturális értelemben felsőbbrendűnek tartja. (3) Az egyetemes, Isten (Allah) által jóváhagyott kormányzás révén egyesített és megbékített világrend gondolatát valló iszlám. (4) A béke és az egyensúly organikus módon való kialakulását hirdető „Újvilág”, amely az „elvszerű kormányzás” többi nép és nemzet által történő átvételében látja a békés állapotok beköszöntét.<sup>40</sup>

Kissinger munkájának gerincét az a gondolat képezi, hogy a világrend imént felsorolt koncepciói közül egyedül a vesztfáliai elvek alkotják azt az általánosan elfogadott alapot, amelyre aztán egy világrendet lehet építeni. A vesztfáliai rendszer egy sokféle civilizációt és régiót felölelő,

---

<sup>39</sup> Kissinger: i. m. (2015), 10. o.

<sup>40</sup> Uo., 12-14. o.

államközpontú nemzetközi világrend koncepcionális vázaként terjedt el – annak révén, hogy a gyarmatosító-terjeszkedő európai hatalmak a saját világrend-tervezetüket is „exportálták” a meghódított területekre.<sup>41</sup>

A hatalmi egyensúly elvének egén persze sokszor tűntek fel borús fellegek. Ilyen viharfelhőknek tekinthetjük például a Raoul Castex által „felforgatónak” nevezhető hatalmakat. Castex szerint felforgatónak nevezhető minden olyan nemzeti vagy politikai csoport, amely más népekkel koalícióra lépve, egy adott pillanatban európai hegemoniára tör. Az ilyen nemzet „felforgató” potenciállal rendelkezik; ilyen felforgató hatalom volt V. Károly birodalma, XIV. Lajos királysága, Napóleon császársága vagy éppen a XX. század Német Birodalma. (Castex 1935-ben publikálta monumentális, öt kötetes munkáját, így a nemzetiszocialista, fasiszta és bolsevista totalitárius rezsimek jelentette veszélyt csak részben tudta előre jelezni.) Ezek az országok általában nagyfokú vitalitással bírtak, spirituális-misztikus tényezőkkel szőtték át gondolkodásukat, erős nemzeti karakterrel, egyfajta „isteni küldetéstudattal” bírtak, és az általános közjó vagy az emberiség érdekeinek legitim képviselőiként hivatkoztak magukra.<sup>42</sup> Az ezredfordulót követően egy ideig aztán az ún. „latorállamok” (*rogue States*) töltötték be az aktuális „felforgatók” nem túlzottan hálás szerepét. Lator államok alatt ekkortájt az olyan államokat értették, amelyek nem tartják tiszteletben a nemzetközi közösség normáit, valamint a nemzetközi jog által előírt kötelezettségeket; „az olyan államokat, amelyek megsúfolják a jogot, és fittyet hánynak a

---

<sup>41</sup> Uo., 14-15. o.

<sup>42</sup> SZILÁGYI István: *Geopolitika*, (Második, bővített kiadás), Budapest, Pallas Athéné Innovációs és Geopolitikai Alapítvány, 2018, 87-89. o.

jogállamra.”<sup>43</sup> A „bitangként”, „páriaként” elkönyvelt államokkal szemben aztán „egy feltételezett jog és az erősebb jogának nevében erőt alkalmaz[hat]nak”;<sup>44</sup> amint azonban Farkas is utal rá, a „bitang államokra”, valamint a „gonosz tengelyére” történő – Bill Clinton, Madeleine Albright és George W. Bush által „csúcsra járatott” – utalások nem bizonyultak többnek populistá politikai frázisoknál.<sup>45</sup>

Miközben sokan azt hangsúlyozzák, hogy az erőegyensúly realitásain alapuló hagyományos világrendelméletek felett jócskán eljárt az idő,<sup>46</sup> Kissinger azt állítja, hogy a vesztfáliai rendszer az őt érő turbulens, zavaró tényezők és kihívások ellenére mára globális hatókörűvé terebélyesedett, azt a törekvést tűzve ki célul, hogy visszaszorítsa az anarchikus jelenségeket. Ehhez pedig egy olyan, komplex és kiterjedt hálózatot képező nemzetközi jogi, illetve szervezeti struktúra áll rendelkezésre, amely szavatolja a nyílt kereskedelmet, a stabil nemzetközi pénzügyi rendszert, a nemzetközi konfliktusok alapelvi élű rendezését, valamint kijelöli a háborúban tanúsítható magatartás határait. Az államok e rendszere Kissinger szerint már minden kultúrára és régióra kiterjed; „intézményei megteremtették a különböző

---

<sup>43</sup> Jacques DERRIDA: *Bitangok. Két esszé az észről* (Ford.: Kicsák Lóránt), Budapest, L'Harmattan Kiadó – SZTE Filozófia Tanszék, 2015, 9. o.

<sup>44</sup> Uo., 99. o. A rogue States irodalmára nézve lásd még: William BLUM: *Rogue State. A Guide to the World's Only Superpower*, London, Zed Books Ltd, 2006; Noam CHOMSKY: *Rogue States. The Rule of Force in World Affairs*, London, Pluto Press, 2000; Robert S. LITWAK: *Rogue States and U. S. Foreign Policy. Containment after the Cold War*. Washington, D. C. – Baltimore, The Woodrow Wilson Center Press – The John Hopkins University Press, 2000.

<sup>45</sup> FARKAS: i. m. (2015), 122. o.

<sup>46</sup> James P. O'LEARY: Világrend, elszigetelődés vagy reálpolitika? Az Egyesült Államok stratégiai lehetőségei a nyolcvanas években, *Nemzetközi Szemle*, 1981/6. szám, 35-44. o.

társadalmak együttműködéséhez a semleges kereteket, amelyek nagyrészt függetlenek az egyes országok saját értékrendszerétől.”<sup>47</sup> (Lehetetlen nem észre venni, hogy ez a megállapítás mennyire ellentétes Samuel Huntington borús látomásával, amely egyáltalán nem zárja ki a civilizációk összecsapásának az egész világbékére nézve veszélyes lehetőségét. Végso soron azonban Huntington is amellett érvel, hogy „a világháború veszélyét egyedül a civilizációk segítségével létrehozott nemzetközi rend háríthatja el.”<sup>48</sup>)

Kissinger megállapítja, hogy a világrendek mindegyikének két alapvető összetevővel kell rendelkeznie: egyrészt a közösen elfogadott szabályok egy olyan készletével, amely képes kijelölni a megengedett cselekvések határait; másrészt pedig azzal a hatalmi egyensúllyal, amely még a szabályok válságba kerülését követően is ki tudja kényszeríteni az önkorlátozást, és meg tudja akadályozni, hogy valamely politikai egység leigázza az összes többi. Rögzíti továbbá,

---

<sup>47</sup> KISSINGER: i. m. (2015), 15. o.

<sup>48</sup> Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása* (Ford. Pusztá Dóra, Gázsity Mila, Geccsényi Györgyi), Budapest, Európa Könyvkiadó, 557. o. – Huntington alapvető tézise, hogy az új világrend alapját a civilizációk képezik. A történelem folyamán első ízben fordul elő, hogy a világpolitika egyszerre sokpólusú és sokcivilizációjú. A civilizációk közötti erőegyensúly ráadásul módosulni látszik; a Nyugat relatív befolyása ugyanis hanyatlóban van, a nem-nyugati civilizációk pedig egyre határozottabban állnak ki a saját kultúrájuk értékei mellett. A Nyugatot saját egyetemesítő törekvései mindinkább konfliktusokba sodorják más civilizációkkal, leginkább az iszlámmal, valamint Kínával. Huntington szerint a Nyugat életben maradásának feltétele, hogy az amerikaiak erősítsék meg nyugati identitásukat, a nyugatiak pedig törődjenek bele, hogy civilizációjuk egyedi ugyan, de korántsem egyetemes. A civilizációk közötti világháború akkor kerülhető el, ha a világ vezetői elfogadják a világpolitika sokcivilizációs jellegét, és együtt tudnak működni annak fenntartásában. Uo., 15-16.

hogy a XXI. századnak globális világrendre van szüksége: azt a rejtvényt kell tehát megfejtenünk, hogy miként lehet „az egymástól eltérő történelmi tapasztalatokat és értékeket összekovácsolni egy közös (világ)renddé.”<sup>49</sup>

Komplexitása folytán végül feltétlenül ki kell emelni a *Farkas Ádám* által kiötlött világrend-fogalmat. Farkas úgy véli, hogy a fogalom alapvetően a politikatudomány, a nemzetközi kapcsolatok tudománya, a biztonság-és védelemtudomány repertoárjában tűnt fel (szemben a világrendszer eredendően gazdaság-és társadalomtudományi megalapozottságával). A világrend-fogalom az elemzés tárgyának a nemzetállamok mellett a „geostratégiai hagyományok szerinti térségeket és szereplőket” tekinti; alapvető rendszerszintje a nemzetállamok, valamint azok integrációs formái; végül a világrend-elemzés az államokat jellemző hatalmi-politikai, államközi, geopolitikai, biztonság-és védelempolitikai megfontolásokra fordít kitértetett figyelmet.<sup>50</sup> Farkas tanulmányának nívója, hogy nem pusztán körbejárja az érintett diszciplínák alkotta fogalmakat, de – tőle elvárható módon – egy saját munkafogalom megalkotása elől sem zárkózik el.<sup>51</sup> Ebben kitér

---

<sup>49</sup> KISSINGER: i. m. (2015), 17-18. o.

<sup>50</sup> FARKAS: i. m. (2015), 129. o.

<sup>51</sup> „A világrend (1) egy, az emberlakta világban kódoltan rejlő anarchiafenyegetettség miatti önellentmondáson nyugvó, (2) az empirikus tapasztalatokat az absztrakció szintjén visszatükrözni hivatott fogalom, mely (3) állami és nem állami szereplők (4) nemzetközi és nem nemzetközi vonatkozású vagy nemzetközi szintre kivetülni képes kapcsolatainak, cselekményeinek és történéseinek, (5) rögzített vagy legalább többségileg elismert szabályok, szokások, gyakorlatok és intézményrendszer által meghatározott és/vagy befolyásolható (6) összefüggéseiből és jellemzőiből, valamint az egyes szereplők adottságaiból következő, (7) a történelmi konstellációban adott (és rendszerint teljességében csak utólag meghatározható) időszakban (8) közel statikus, (9) hatalmi, politikai,

a fogalom ellentmondásos mivoltára, amelynek alapvető oka a világrend kitapinthatóan anarchikus mivolta; kiemeli, hogy bármilyen absztrakció csak akkor lehet sikeres, ha a gyakorlatban szerzett tapasztalatok motiválják; helyesen utal arra, hogy a globális erőterben megnőtt az ún. szabályozó hatalmak, és a nem állami szereplők lábnyoma; megemlíti, hogy e szereplők nemzetközi és nem nemzetközi illetőségű cselekedetei is alapvető hatásúak; utal arra, hogy a világrendben a szabályok, szokások, gyakorlatok megléte mellett fontos tényező az intézményi beágyazottság is; felhívja a figyelmet arra, hogy nem vonatkoztathatunk el az időbeli meghatározottságról; végül utal a társadalmi viszonyok összetett (hatalmi, politikai és gazdasági) jellegére.

## 5. Epilógus

A fentiek során a Farkas Ádám által inspirálni kívánt disputához azzal próbáltunk hozzájárulni, hogy hozzá hasonlóan görcső alá vegyük, és némiképp elhatároljuk a nemzetközi rendszer, a világrendszer és a világrend fogalmait. Láthattuk, hogy a nemzetközi rendszer fogalmi meghatározásai főként az államok közötti külpolitikai-diplomáciai – néhol katonai és biztonsági – kapcsolatokra fókuszálnak, és csak ritkán tárgyalják a gazdasági, kereskedelmi, kulturális vagy egyéb összefüggéseket. A világrendszer-elméletek ezzel szemben elsődlegesen a világgazdasági összefüggésekre helyezik a hangsúlyt, ennyiben tehát feltétlenül gazdasági/politikai gazdaságtani meghatározottságúak. A világrend bizonyult a legnehezebben meghatározható, legkomplexebb fogalomnak; e vizsgálat során a saját

---

gazdasági és tág értelemben vett társadalmi viszonyrendszerét jeleníti meg:”  
FARKAS: i. m. (2015), 134. o.

tudományterületünkről való elmozdulás, ezáltal a multidiszciplináris szemlélet elsajátítása és alkalmazása bizonyulhat igazán kifizetődő módszernek. A tanulmány nem vállalkozott arra, hogy új világrend-fogalommal gyarapítsa az eddigiek tárházát, azonban alapvetően pártolja azt a megoldást, amely a világrend analizálása során a hatalmi-politikai-biztonsági aspektusok vizsgálata mellett a gazdasági – esetlegesen a kulturális – szempontokat, összefüggéseket is az elemzés tárgyává teszi, ezzel kísérelve meg a minket övező, rendkívül sokszínű és összetett trendek, jelenségek, folyamatok minél precízebb megértését.

Végezetül idézzük fel Guglielmo Ferrero intelmét: „A világ rendjének bármely formáját, az államok közötti békétől a hatalom legitimációját szolgáló jogi képződmények létrehozásáig csak sziszifuszi munkával lehet létrehozni, olyan munkával, melyet állandóan újra kell kezdeni, olyan épületen dolgozva, melyet már építés közben javítani kell, mert már aközben is romlik, míg építik. Az emberi lustaság egyik legsúlyosabb tévedése az a hiedelem, hogy a világ rendje úgy őrizhető meg, ha megtartjuk a rendet olyannak, amilyen. A rendet csak úgy lehet megőrizni, ha állandóan újjáépítjük.”<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Guglielmo FERRERO: *Újjáépítés. Talleyrand Bécsben, 1814-1815* (Ford. Bibó Judit), Budapest, Osiris Kiadó, 2002, 321. o.



## Csiha Gábor

### *Bajtársi emlékezés<sup>1</sup>*

---

**Tisztelt alezredes úr, kedves Laci!**

Mennyire valószínűtlen leírnom, hogy éltél 49 évet és 2020.december hó 15-én befejezted földi pályafutásod. Büntetőjogászként pályatársam, katonaként bajtársam voltál és úgy hiszem, magamnak tudhattam barátságod és kölcsönös megbecsülésed.

Dr. Soós László v. hb. alezredes, kúriai bíró úr középiskolai tanulmányait Balassagyarmaton és a 6. Középiskolai Honvéd Kollégiumban végezte, majd 1994-ben diplomázott az ELTE Állam és Jogtudományi Karán.1992 óta katonai ösztöndíjasként teljesített hivatásos szolgálatot a Magyar Honvédségben.

1994-ben került bírósági fogalmazóként, főhadnagyként a Fővárosi Bíróság Katonai Tanácsához.1997-ben századosként nevezték ki katonai bírónak, majd az Igazságügyi Minisztériumba osztották be bíróként. Itt a Büntetőjogi Kodifikációs Főosztályon járta végig a hivatali ranglétrát, osztályvezetőként léptették elő őrnaggyá 1998-ban.2000 évben már alezredes,2001 főosztályvezetői kinevezést nyert.2007-től az IRM szakmai főtanácsadója.

2008-tól került vissza a bírói hivatásrendbe az OIT Hivatalában, majd a 2012.junius 14 -e leszerelését követő

---

<sup>1</sup> A nekrológ összeállításában segítségemre volt dr. Fejes Erik százados úr, a Társaság katonai jogi kutatásokért felelős elnökségi tagja. Támogatásáért köszönet!

napon bíróként kinevezték a Kúriára, ahol elsődlegesen katonai tárgyú ügyek előadója és a Büntetőkollégium jegyzője volt. Jogász szakmai, kodifikátori teljesítményét 2002 és 2003 évben miniszteri dicsérő oklevéllel, 2007-ben pedig a Magyar Érdemrend katonai tagozatának lovagkeresztjével ismerték el. 1998-ban fogadta tagjai közé a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. Számos büntetőjogi tárgyú publikáció szerzője, társszerzője. A magyar katonai igazságszolgáltatás ügyének igaz előre mozdítója volt alezredes úr.

Bajtársam, nyugodj békében!

### **Áttekintés dr. Soós László publikációs tevékenységéről**

- Kiss Zsigmond – Soós László: *Az új büntető törvénykönyv egységességének kérdése*, In Büntetőjogi Kodifikáció 2002/2. szám, 3-8. o.
- Kiss Zsigmond – Soós László: *Az új Büntető Törvénykönyv Különös Részének szerkezeti felépítése*, In Büntetőjogi Kodifikáció 2002/3. szám, 16-24. o.
- Soós László: *Az új Be. jogorvoslati rendszerének változásai*, In Magyar jog 2003/12. szám, 711-722. o.
- Soós László: *A büntető törvénykönyv 2003. évi módosítása*, In Ügyvédek Lapja 2003/3. szám, 35-42. o.
- Bodnár Lajos – Huszár László – Müller Anikó – Soós László – Tari Ferenc: *Merre tart az új bv. törvény? Kerekasztal-beszélgetés az új bv. kódexről*, In Börtönügyi szemle 2004/4. szám, 17-24. o.

- Lévay Miklós – Soós László: *Jogalkotási lehetőségek az Alkotmánybíróság határozata után – Korreferátum Lévay Miklós: A kábítószer-problémával kapcsolatos kriminálpolitika dilemmái. Az 54/2004. (XII.13.) AB határozat drogpolitikai és kriminálpolitikai szemlélete című előadásához*, In Borbíró Andrea – Both Emőke – Gönczöl Katalin (szerk.): *A magyar pártfogó felügyeleti rendszer reformja*, Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság, 2006, 121-131. o.
- Nagy Ferenc – Soós László: *Új Btk – új szankciórendszer*, In Huszonnyolcadik Jogász Vándorgyűlés – konferenciakötet, Sopron, 2009, 65-81. o.
- Soós László: *Akkor és most – A Magyar Büntetőjogi Társaság 2009. május 6-i "Alkotmányos jogok és aggályok a Btk. Általános Részének tervezetében" című konferenciáján elhangzott előadás szerkesztett változata*, In Jubileumi tanulmányok. Budapest, Magyar Büntetőjogi Társaság, 2011, 189-205. o.
- Soós László: *A megbízhatósági vizsgálat eredményének büntetőjogi megítélése a Kúria gyakorlatában*. In Molnár Gábor Miklós – Koltay András (szerk.): *Bonus Iudex. Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Pázmány Press – Kúria, 2018, 353-382. o.
- Soós László: *A megbízhatósági vizsgálat eredményének büntetőjogi megítélése a Kúria gyakorlatában*, In *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/3. szám*, 141-186. o.

## **Szerzőink**

---

**Babos Sándor**, őrnagy, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola doktorandusza, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

**Dr. Csiha Gábor**, alezredes, a Fővárosi Fellebbviteli Főügyészség katonai osztályvezető ügyésze, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság titkára.

**Dr. Kádár Pál** PhD, dandártábornok, a Miniszterelnöki Kormányiroda vezető kormányfőtanácsosa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnöke.

**Dr. Pongrácz Alex** PhD, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyetemi adjunktusa.

**Dr. Spitzer Jenő**, hadnagy, a Magyar Honvédség tisztje, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

**Dr. Vikman László**, főhadnagy, a Magyar Honvédség Parancsnoksága tisztje; a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

**Dr. Parádi József**, CSc., ny. r. ezredes, a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság elnöke.