
MKJHT
VÉLEMÉNYEK A KATONAI JOG VILÁGÁBÓL
2018/2.

Kovács István ny. ezredes

**A TERRORIZMUS ELLENI HARC KATONAI
DIMENZIÓJÁNAK JOGI VONATKOZÁSAI, KIHÍVÁSAI ÉS
LEHETSÉGES FEJLESZTÉSI IRÁNYAI**

Budapest
2018

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
ISSN 2416-1365

Natinak, akinek erről szerencsére még fogalma sincs.

" I.rész: A történelem folyamán először fordul elő, hogy a világpolitika egyszerre sokpólusú és sokcivilizációjú; a modernizáció nem azonos a nyugatiasodással, és semmilyen értelemben sem vezet egyetemes civilizációhoz, illetve a nem nyugati társadalomnak nyugatiasodásához.

II.rész: A civilizációk közötti erőegyensúly módosul: a Nyugat relatív befolyását tekintve hanyatlik; az ázsiai civilizációk növelik gazdasági, katonai és politikai erejüket; az iszlám robbanásszerű demográfiai növekedésének vagyunk tanúi, és ez destabilizáló következményekkel jár a muzulmán országokra és szomszédaikra nézve; a nem nyugati civilizációk határozottabban kiállnak saját kultúrájuk értékei mellett."¹

1. BEVEZETÉS

A terrorizmusról általában: azt gondolnánk, hogy a napi szóhasználat következtében pl. terrorizálta társát, osztályát, szüleit, terrorista uralom, hatalomgyakorlás, a társadalomban eluralkodott a terror következtében a terrorizmus tartalmát, fogalmát könnyű megállapítani. Ez azonban nincs így. A fogalom meghatározás a téma szempontjából relative másodlagos, továbbá a szerző képességét is meghaladja, ezért fogadjuk alapelveként, nem teljesen megalapozott fikcióként, hogy a terrorizmus olyan tevékenység, amely a világban, de a nyugati társadalomban bizonyosan a jogellenes, és a jog által tiltott s így büntetendő cselekmény. A terrorizmus, mint cselekmény sokféle lehet, de témánk szerint a katonai összefüggésre fókuszálunk, az ellene való harc releváns, azonban nem meghatározó része e dolgozatnak.

2. A FEGYVERES ERŐK ÉS A TERRORIZMUS KAPCSOLATAI

2.1. A klasszikus kapcsolat

Egy-két évszázada a mai értelemben vett terrorizmust, terroristát még általánosságban anarchizmusnak, anarchistának hívták. A fegyveres erők szempontjából a terrorizmus jelentősége a modern korú jogi szabályozás eredményeként megszületett hadviselésre vonatkozó genfi és hágai jogok (továbbiakban: hadijog) hatályosulását követően bírt egyre nagyobb jelentőséggel. A hadijog meghatározó eleme a fegyveres erő, illetőleg annak a tagja a kombattáns fogalmának meghatározása. A hadijog alaptétele, hogy az tekinthető hadviselő félnek, aki valamely állam fegyveres erőjének részeként fegyveres erő nyilvánosan viselt egyenruhájában, felelős parancsnok irányításával, a hadijogra vonatkozó törvényi szabályok betartásával (ebbe beleértve a humanitárius jogot, polgári lakosság, nők védelme, kulturális javak tisztelete stb.) nyíltan viselt fegyverzettel harcol. Ezek betartásával kaphatnak a fegyveres erők tagjai hadijog keretén belüli humanitárius védelmet (hadifogság, egészségügyi ellátás, békekötés utáni szabadulás stb.). A fegyveres konfliktusok során a népfelkelők, partizánok stb. elleni fegyveres harc természetesen

¹ Kiemelés Samuel P. Huntington " A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása " című művéből. Európa Könyvkiadó Budapest 1999. 15. o.

más (ha elismert harcosok voltak), mint az ellenséges fegyveres erők elleni küzdelem, de az eltérés nem olyan nagy mérvű. Ilyen formán a fegyveres erő szempontjából vele fegyveres konfliktusba kerülők, ha nem harcosok akkor ők terroristák, anarchisták, kémek stb.

2.2. A fegyveres erők és a "terrorizmus" összefüggése a II. világháború után

A II. világháború után a világrend nem hozott megnyugvást, nemzetközi stabilitást, töretlen demokratikus alapú gazdasági fejlődést, hanem kétpólusú, a felek egymás elleni engesztelhetetlen gyűlöletén alapuló konfliktusos kapcsolatot eredményezett. A világrendek közötti összeütközések bár nem egy esetben forró háborúkat generáltak (Korea, Vietnám) az emberiség szerencséjére nem eredményezett világméretű háborús (esetleges nukleáris) összeütközést. Ez volt a hidegháborús korszak. Ez az időszak volt egyúttal a gyarmatbirodalmak szétesésének korszaka is, amely nem minden esetben békés folyamat eredményeként fejeződött be.

Nem csak a szocialista világrend támogatta szerte világban tevékenykedő felszabadító, szabadságharcos stb. fegyveres mozgalmakat, hanem a nyugati világ társadalmának egy része is. Különösen a 68-as diáklázadások után - máig ható - szimpátia övezi olyan kalandor, hivatásos forradalmárt, vélhetőleg tömeggyilkos személyt, mint Che Guevarát. Erről részben a nemzetközi hadijog is tehetett, mivel valamely állam fegyveres erőinek kötelékébe nem tartozó fegyveres felkelőt (szabadságharcost, forradalmárt stb.) is "harcos" státuszba emelte más előírt szabályok betartása esetén. Mondani sem kell, hogy sok esetben még a megkülönböztető egyenruhát sem viselő felkelő mennyire tartja be a hadviselésre vonatkozó szabályokat. Ezek a sok esetben fosztogató, polgári lakosokat mészároló lázadói joggal minősíthető terroristának (egyik legvisszatartóbb nemzetközi jogtiprás a gyermekek fegyveres harcra kényszerítése).

Az ilyen fegyveresek elleni harc - függetlenül, hogy milyen nemes célt tűz ki maga elé - a terrorizmus elleni harc egyik legindokoltabb formája. Az erre az időszakra vonatkozó találó megjegyzés, hogy "a te szabadságharcosod az én terroristám". Természetesen ezek a mocskos (persze melyik nem az) háborúk sok esetben demoralizálják a konfliktusokban részt vevő fegyveres erőket is.²

A szocialista világrend megszűnése eredményeként eltűnt az erkölcsi, anyagi, több esetben fegyveres segítség ezen terrorista szervezetek nagy része számára. A nyugati világ unszimpatíája nem minden esetben e terrorszervezetek céljainak, hanem céljai elérését célzó terrorista módszereinek szól. Vajon mondhatjuk-e, hogy jobbá vált-e a világ a szocialista világrend megszűnésével. Bizonyos tekintetben igen. Szébb, új világ van, vége a történelemnek kérdezhettük.

3. TERRORIZMUS ÉS A FEGYVERES ERŐ NAPJAINKBAN

3.1. A hagyományos terrorizmus napjainkban ³

A szocializmus bukását követően az európai szocialista rendszer megszűnését értve ezen valóban, mondhatjuk-e, hogy a történelem véget ért. Először is Ázsiában számos szocialista ország létezik még akkor is, ha gazdaság alapjait tekintve piacgazdaságnak minősülnek. Ezen országokon felül extrémítással bír Észak-Korea, amelyet már lator államnak is tituláltak, de bizonyos tekintetben "terror állam"-nak is nevezhető a hatalom gyakorlása okán és a nemzetközi békét és biztonságát veszélyeztető tevékenysége miatt.

² A szerző aktív szolgálata időszakában jelentkezett egy magyar származású Dél-Amerikában élő nő azzal, hogy azt szeretné, ha fiú gyermeke a Honvédségnél teljesítse katonai szolgálatát. A motiváció az volt, hogy aki más országban teljesítette sorkatonai szolgálatát, az mentesül a hazai katonai szolgálat alól s így nem kell az adott ország fegyveres erők kötelékében harcolni a "forradalmi" gerillák ellen.

³ Napjainkban kifejezés a továbbiakban az 1990 utáni időszakra értendő.

A 9/11. előtti időszak terrorizmusa elleni küzdelem alapvetően belbiztonsági, belügyi kérdés, ezért felszámolása rendészeti feladat (Vörös brigádok, Moro gyilkosság stb.) volt, beleértve a különböző gerillaszervezetek elleni fegyveres harcot is. Ugyanakkor, ha a fegyveres harc mérete elért egy bizonyos szintet a rendkívüli jogrend keretei között a fegyveres erők is felhasználásra kerülhetnek szigorúan szabályozott keretek között (pl. IRA elleni harc Észak-Írországon, vagy a Kolumbiai gerillák elleni "háború"). A fegyveres erők felhasználásának másik speciálisabb módja, amikor a sajátos képességekkel rendelkező katonai szervezeti egység kerül bevetésre "ad hoc" módon ilyenek voltak a túszzabadítások, a repülőgép eltérítők ártalmatlanítása stb.

3.2. A terrorizmus új kihívásai

A világrendek közötti harc a nyugat győzelmét hozta. Ennek egyik eredményeként a Szovjet oldal által támogatott különböző szervezetek, köztük a terrorista eszközöket is alkalmazók a létalapjukat veszítették el. Kétségtelenül csökkent a terrorizmus mértéke. A szocialista világrendszer megszűnésének eufóriájában egyesek a történelem végéről beszéltek. Ezzel szemben sokak állítása szerint, ha valahol vákuum van, azt előbb-utóbb megszüntetik, továbbá a feladat nélkül maradt szervezetek részére is új célokat kell "találni". A nyugat győzelme azt vizionálta, hogy a nyugati értékrendet, a demokratikus berendezkedést lehet exportálni a világ felemelkedése céljából. Azt gondolom, ez a vízió több sebből vérzik, a problematikáját a "terrorizmust segítő" eredményét az ebből a szempontból klasszikus példának tekinthető Afganisztán radikalizációja alapján érthető igazán.

Nagy Sándor hódításai során eljutott a mai Afganisztán területére is, ahol többé-kevésbé békés törzsi közösségekben élő, elsődlegesen állattartó népességet talált. Több száz békés év után ebben a mohamedán hit felvétele jelentette a társadalmi változást. A következő jelentősebb eseményt a Brit gyarmatosítás visszaverése jelentette. A haladó nyugat egyetlen kézzelfogható eredménye, hogy az állattartás mellett kifejlődött a növénytermesztés is, elsősorban - külföldi igény szerint - máktermesztés formájában. Az ideológiai alapú világrendszerek harcának eredményeként a Szovjetunió katonai megszállást hajtott végre az országban nem okulva a Brit birodalom kudarcából. Reflexió a nyugat részéről az ellenállást segítése minden módon, elsősorban fegyverrel. Az afgánok kemény ellenállása (terrorisztikus fegyveres harca) az agresszor kivonulását eredményezte. A továbbiakban a gondot az jelentette, hogy az afgánok továbbra is törzsi közösségekben, a sariá uralma alatt a nyugati civilizáció elvetésével akartak élni. Mindez óhatatlan konfliktusokat generált, amely elvezetett a nyugattal szembeni konfrontációhoz, végső soron a fegyveres harchoz. Ehhez a muníciót, a logisztikát még a nyugat adta az orosz agresszió visszaszorítása érdekében.

3.3. A nyílt terrorizmus kiterjedése

A terrorizmus kialakulásának és radikális fejlődésének "állatorvosi lóvaként" az afganisztáni evolúció bemutatása klasszikus példa. Egy nyugodt, szinte középkori körülmények között élő nép radikalizációja tökéletesre sikeredett nyugati és iszlám pénzen fegyverzettel és szervezéssel. Sikerült számos radikális iszlám fegyveres szervezetet létrehozni és működtetni területén, köztük az al-Kaidát, amely 2011. szeptember 11-én elkövette a New York-i terrortámadást. Ezzel új fejezet kezdődött a terrorizmus elleni harc történetében.

4. A TERRORIZMUS ELLENI HARC NAPJAINKBAN

4.1. Bevezetés

A 9/11. bekövetkezte súlyos sebeket ejtett a világ vezető hatalmán. Ha szabad képzavaros hasonlattal élni, akkor elmondható, hogy kapott sebek között az ország „méltóságán” esett

sérelem volt a legfájóbb. A válasz szinte azonnal megvolt: totális háború a nemzetközi terrorizmus ellen. E háborúnak voltak jogi relevanciája is, amelyek közül a legjelentősebbek a következők:

- a) az Egyesült- Államok a bekövetkezett eseményeket az Észak- Atlanti szerződés 5. Cikke szerinti fegyveres támadásnak minősítette;
- b) a Patriot Act elfogadása, amely számos (véleményes) alapjogokat érintő rendelkezést is tartalmazott;
- c) belső jogát nyilvánvalóan sértő egyes tevékenységek végezhetősége érdekében nyomásgyakorlás egyes államokra (pl. börtönök létrehozása érdekében);
- d) olyan nemzetközi szerződések kieroszakolása, amelyek alapján az Egyesült Államok fegyveres erői tagjait alapvetően saját joghatósága alá helyezi külföldön elkövetett bűncselekményeiért is;
- e) a hadviselés során egyes cselekmények használatának aggályos volta (pl. a drónok bevetése)

A felsorolásból az a) pontban megjelölt 5. cikk alkalmazásával kapcsolatosan bizonyos kétségek merültek fel. A nyugati világ békéjét és biztonságát biztosító legfontosabb jogi dokumentum az Észak-atlanti Szerződés. A szerződő államokat esetlegesen érhető fegyveres támadás kifejezés nem szűkíthető le teljes mértékben ugyan szuverén állam fegyveres erői általi támadásra, azonban szokatlan, a jogalanyisággal nem rendelkező terrorista szervezet (al-Kaida) elleni harcot háborúnak nevezni. Még inkább szokatlan nemzetközi terrorizmus elleni háborúról beszélni. Az 5. cikk fegyveres támadásról beszél, de a terrorcselekményt polgári repülőgéppel, talán a terrorszervezethez sem tartozó polgári személyek követték el.

A háborús minősítés ellenére azonban leszögezhető, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben a USA fegyveres erői csak külföldön kerültek alkalmazásra, még akkor is, ha a támadást az Egyesült Államok területéről indították (pl. robotrepülő, drónok) a cél külföldi területen volt. Az USA területén a különböző belbiztonsági erők vették fel a küzdelmet a terrorizmus ellen. Fegyveres erők belső felhasználására csak akkor kerülhetett volna sor, ha támadó megsemmisítésre csak katonaságnak lett volna képessége (pl. légi jármű megsemmisítése).

A NATO szerződés 5. cikke szerinti minősítés egyéb problémát is felvet. Az egyik a "fegyveres" támadás. A 9/11 kapcsán ezt úgy oldották meg, hogy az eltérített gépet - mint idegen hatalom alá kerülő támadó eszközt - fegyvernek minősítették. Ennek analógiája alapján a fegyvernek minősítés szinte végtelen módja lehetséges, ad abszurdum maga az ember is amikor magára robbanó szerkezetet szerel (ne adj isten, kis méretű de óriási robbanó erővel bíró nukleáris eszközt).

A háború során a másik fél nem valamely állam és annak fegyveres ereje, hanem a nemzetközi terrorizmus. Az Iszlám Állam ugyan beazonosítható volt, területek feletti "szuverenitással" rendelkezett még akkor is, ha az létező szuverén állam területét képezte, ugyanakkor al-Kaida, al-Shabaab és sorolhatnánk tovább, nem bír állami szuverenitással, de még alacsonyabb szintű jogalanyisággal sem. Ellenük való fegyveres harchoz szükséges az érintett államnak legalább a beleegyezése, különben a támadás agresszióknak minősül. Vajon e beleegyezés minden esetben megvan?

Ha valamely oknál fogva a fegyveres erőket (alkalmazzuk és felhasználjuk) háborúba vetjük, akkor a háború során a hadvezetésre vonatkozó nemzetközi szabályokat is be kell tartani. (Csak egy-két elemet emelnék ki. Hadviselő fél-e a terrorista? Megvalósul-e a civil lakosság védelme?) Mennyire tartjuk be, betarthatók-e teljes mértékben a hadviselésre vonatkozó rendelkezések?

A szerző álláspontja szerint nem szerencsés a terrorizmus elleni küzdelmet háborúként kezelni. A nyugati világban és általában más államokban is vitán felül állóan belbiztonsági kérdésként kezelik a terrorizmust. Ennek megfelelően a küzdelmet a rendőrség, csendőrség speciális terrorelhárítási szervezet veszik fel. A fegyveres erő felhasználására csak akkor kerül sor, ha

egyedülálló (kizárólagos) képessége miatt az adott cselekményt más nem képes elvégezni. E küzdelem alapvetően belbiztonsági, rendészeti kérdés, ezért ezeket az alkotmányok és törvények szerinti szervezetek végzik. A fegyveres erőknek csupán közreműködői, segítői szerepe lehet, mivel nem rendelkezik rendészeti képességgel, az ő "ügyfele" az ellenséggel hadviselő fél és nem a civil személy még akkor sem, ha az nagyon ártó személy. Ennek ellenére napjainkban a terrorizmus "reneszánsza" idején gyakorta látni, beleértve Magyarországot is, hogy a fegyveres erők különböző tevékenységet - elsődlegesen határőrizeti, területbiztosítási - feladatokat látnak el. Egyes országokban több fegyveres konfliktusuk volt a civilekkel, mint a belbiztonsági erőknek, mivel ők jól látható módon voltak a közterületeken.

4.2. a terrorizmus elleni küzdelem katonai oldalának problémái

Mielőtt rátérnénk a hazai jogi szabályozás kérdésére a terrorizmus kapcsán, soroljuk fel az előzőekben a terrorizmus elleni küzdelem katonai oldalának kérdéseit, problematikáját és próbáljunk válaszokat adni a lehetséges megoldás érdekében. Erre annál is inkább sürgető szükség van, mivel napjainkban ismét teret nyert az Európai Unióban az a nézet, hogy indokolt a közös bel- és biztonságpolitika kialakítása mellett egy közös haderő létrehozása is. Ennek során megkerülhetetlen kérdés a haderő feladatrendszerének célkitűzései meghatározásakor a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben való részvételének kérdése.

A feladattisztázás nagyon fontos kérdése a többé-kevésbé konszenzusos belső közreműködés irányainak rögzítésén túl a külső felhasználás kérdése is (lehet-e az alapvetően más, mint a belső felhasználás) továbbá az is, hogy egy nemzetközi haderő milyen mértékben térhet el a hazai szabályzattól, lehet-e csupán egy "zsoldos" jellegű nemzeti kormányoknak nem felelős fegyveres erő. Lehet-e kiszervezni katonai feladatokat. Ezen túl vitatott a „segítő civil erők” státusza is. Az ismereteim szerint nemzetközi jogalanyisággal nem bíró EU-nak vajon milyen hadereje lesz (pl. a katonák mire esküdnek fel). A fegyveres erők státuszának eltérése belföldi illetve külföldi ügyekben már a kezdetekkor is eltérő szabályozásához vezetett. Lásd például az Aranybulla 1231.évi szövegének VII. pontját.⁴ Vélhetően a jövőbeni EU haderő kialakulását jelentősen befolyásolhatja, hogy mi lesz az EU jövője. Egy nemzetállamok szövetsége, vagy egy föderális Európa.

Ha elfogadjuk azt a tételt, hogy a nyugati világban az országon belüli terrorizmus alapvetően belbiztonsági kérdés, akkor az a kérdés, lehet-e, szükség van-e a belső terrorizmus elleni küzdelemhez a fegyveres erőkre. Ha igen, akkor mikor, milyen módon, kinek a rendelkezése szükséges a részvételhez. (szükségállapot, terrorállapot, vagy "csupán" a parlament a köztársasági elnök, Kormány, (EU-ban parlament) bizottság (elnöke) döntése alapján. Ha ez a döntés megvan, akkor milyen módon, milyen feladatokat lát el (önvédelmen túli fegyverhasználat) terület-épületbiztosítás; önállóan vagy rendvédelmi szervezetekkel együttműködve, származik-e rendvédelmi jogkör (megállítási, igazoltatási, átvizsgálási, kényszerintézkedés, fegyverhasználat). Jelentős kérdés a fegyveres erő, a határőrizet a határrend fenntartása a határvédelem kérdése. Az első kettő alapvetően belügyi, rendészeti kérdés. Magyarországon a határőrség fennállásakor mint fegyveres erőnek kettős jellegű volt a feladata. Az elsődleges határőrizet mellett jelentős volt határvédelmi feladata is.

⁴ " VII. Ha az országon kívülre hadjáratot indítunk, akkor a nemesek nem tartoznak velünk jönni, csakis az ispánok, a zsoldosok és a várjobbágyok, valamint azok, akiknek az hivatali kötelességük, akiknek bőségesen adtunk birtokokat. Ha pedig hadsereg támadna az országra, akkor mindenki egyenként a haza védelmében tartozik szembeszállni az ellenséggel...."

5. TERRORIZMUS JOGI MEGÍTÉLÉSE A RENDSZERVÁLTOZÁS UTÁN

5.1. *Terrorizmus 1990. előtt*

A rendszerváltást megelőző időszak Magyarországa, mint a szocialista világrend tagja a baloldali felszabadító szervezetek nyílt és rejtett támogatása mellett - különböző intenzitású, a 80-as években már gyengülő - elsődlegesen logisztikai jellegű segítséget nyújtott hírhedten terrorista személyek (Carlos) és szervezetek részére. A katonai jellegű segítségnyújtás és üzlet keretében vitatott megítélésű államok részére (Jemen, Líbia stb.) is adott támogatást. Mindezeknek egyetlen hozadéka volt, az ország nem vált terrorista célponttá. A rendszerváltozást követően 1991. év végén külföldi terroristák intéztek támadást (robbantást) a Szovjetunióból kivándorló zsidókat szállító jármű ellen Budapesten. Ismereteink szerint e "klasszikus" terrorakción túl jelentősebb terrortámadás nem volt az országba, ha ide nem számítjuk a szervezett alvilági leszámolások olykor terrorisztikus eseteit.

Összességében elmondható, hogy Magyarország a rendszerváltástól napjainkig a terrorizmustól nem fertőzött ország. Ezen állapotot segítő jogi rend honvédelmét érintő területeit vizsgáljuk meg a következőkben.

5.2. *A honvédelem kérdései az alkotmányban a terrorizmussal összefüggésben*

A rendszerváltás egyik sajátossága, hogy a jogi alapját megteremtő - szinte új alkotmányt eredményező - alkotmánymódosítást még a pártállam országgyűlése fogadta olyan kerekasztal tárgyalásokon kialakult kompromisszum eredményeként, amelyeken a résztvevők - részben pártállami funkciójuk, részben a másik oldal résztvevői választásának hiányában – nem igazán volt demokratikus. A kompromisszum és a viszonylap szűk idő szülte kényszere okán (az első szabad választások után) a kormányozhatóság érdekében az alkotmány már korrekcióra szorult (paktum), majd számos alkotmánybírósi döntés alapján további értelmezési és jogalkotási finomhangolásra volt szükség ("láthatatlan alkotmány"?). Mindezek ellenére jó alap volt a demokratikus jogállam és piacgazdaság kiépítésére a szándékoltan átmenetinek szánt alkotmánynak.

A honvédelem területén a csapatmozgási kérdések merev szabályozása jelentette a legtöbb problémát, de számos más okból is indokolt és szükséges volt az Alkotmány további korrekciója. Az alkotmány preambuluma ugyan utalt az átmeneti jellegére, de ugye tudjuk, hogy az ideiglenesség szokott a legtovább tartani.

A témákra közelítés okán nézzük át az Alkotmány honvédelmet érintő jelentősebb rendelkezéseit. Államcélként meghatározza a szuverenitás védelmét és megjeleníti annak katonai védelmének letéteményesét a Honvédséget és a Határőrséget (40/A.§). A Honvédség az ország fegyveres védelmét nem bármikor, hanem kihirdetett rendkívüli állapot idején (19.§) az Országgyűlés, Honvédelmi Tanács döntése alapján végzi. A Jugoszlávia szétesése időszakában született 19/E.§ pedig a kormány feladatává teszi a váratlan támadás elleni fegyveres küzdelem irányítását. Ennek az esetnek van terrorelhárítási jellege, hisz a Honvédség Magyarország területén nem idegen fegyveres erők ellen, hanem fegyveres irreguláris csapatok vagy más esetleges bűnbandák veszi fel a küzdelmet. Adódik a kérdés, hogy ez honvédségi feladat-e kizárólag. Az alapvető ok, hogy az elhárítás nem csupán rendészeti kérdés, azaz, hogy a betörést elkövető csoportok fegyveresek, ezért az ellenük - fegyverzetük jelleg, ereje okán - nemcsak az akkori Határőrség (ma pl. terrorelhárítás) és rendőrség, hanem a Honvédség katonai erejére is szükség lehet. Az Alkotmány külön említi a szükségállapotban történő Honvédségi felhasználást. Véltetően Magyarországon a terrorizmus ellen a legfontosabb honvédségi feladat lehet a szükségállapot felhasználás, ezért indokolt a témát jobban körüljárni.

5.3. A honvédség szükségállapot felhasználása

A rendszerváltás utáni alkotmány a „béke időszaki” jogrendtől eltérő un. minősített időszaknak három alapvető formáját jelöli meg. Rendkívüli állapotot (klasszikus fegyveres erői feladat), amely a szuverenitás katonai védelmét jelenti, a veszélyhelyzet, amely némileg leegyszerűsítve katasztrófavédelmet jelent, továbbá a szükségállapot, amelyhez kihirdetését követően az alkotmányban meghatározottak szerint a Honvédséget fel lehet használni.

A katonai védelmet leszámítva a szükségállapot illetve a bekövetkezett katasztrófák következményei elhárítása fő szabály szerint nem Honvédségi feladat, de látjuk, hogy szükségállapot idején az alkotmány rendelkezése alapján sor kerülhet Honvédségi feladatellátásra, de a katasztrófák elleni küzdelemben is megvan törvényi szinten megállapított Honvédségi közreműködő feladat. A Honvédség egyes nehéz időszakokba "Jolly Joker" a társadalom életében. Nem egy esetben részt vett katasztrófavédelemben, szinte folyamatosan szereplője a nemzetközi katonai misszióknak, vagy napjainkban közreműködik a határvédelemben.

A pozitív társadalmi megítélés mellett azonban vélhetően a rendszerváltás legnagyobb veszteségeinek egyike. Nem sokkal a rendszerváltást megelőzően (úgy 1985. környékén) politikai döntést hoztak arról, hogy a fegyveres erők részére a GDP 4,5 %-ának nagyobb mértékben nem lehet erőforrást biztosítani, úgy ma a GDP 1 % alatti költségvetéssel rendelkezik a Honvédség. Ezt a mértékű leépülést a rendszerváltás körülményei és a gazdasági nehézségek sem indokolták. Jellemző eset a közelmúltból, hogy egy korábbi miniszterelnök Varsóban (a NATO tag Magyarország) olyan ígéretet tett, amely szerint 2010 környékére 400 milliárd felett lesz a katonai költségvetés (még ma sincs ennyi). Erre az ígéretre lett alapozva a professzionál haderőre történő áttérés.

Ha szükségállapot tényállást vesszük szemügyre, azonnal szembeötlik annak polgárháborús (hatalom kizárólagos megszerzése fegyveresen) és a fegyveres lázadási eleme. Ezek közül a polgárháborús is, de a lázadási tényállási eleme határozottan hordoz magán terrorizmusra utaló jelleget. Jellemzően a fegyveres ellenállás felszámolása belső rendészeti feladat. Az alkotmány 40/B.§-a azonban lehetőséget ad arra, hogy kihirdetett szükségállapot idején, ha fegyveres cselekmények felszámolására a rendőrség nem képes, akkor felhasználhatók a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség). Eddig szükségállapot helyzet szerencsére Magyarországon nem volt. Gondolati síkon legközelebb un. taxis blokáid időszakában került elemzésre az Alkotmány ezen rendelkezése azonban a fegyveres jelleg hiánya miatt a szükségállapot tényállás eleve kizárásra került a cselekmény minősítése során. Jobb értelmezés hiányában már a rendszerváltás utáni alkotmány is egyértelműsítette, hogy a szükségállapot szerinti belső fegyveres jellegű cselekmények felszámolása a rendőrség feladata Magyarország területén, amelyet kifejez a fegyveres erők rendeltetésszerű alkalmazásával szembeni kivételes „felhasználás” kifejezés értelmezése is. A rendszerváltást követő első honvédelmi törvény (1993. évi CX. törvény) 22.§ (2) bekezdése a szükségállapot felhasználás tekintetében további rendelkezést tartalmaz, amikor rögzíti, hogy a felhasználást elrendelőnek meg kell jelölnie a felhasználás célját, időtartamát, a kirendelt erők feladatát, létszámát, fegyverzetét és tevékenysége földrajzi körzetét és azt, hogy e feladatot saját parancsnokai vezetésével hajtják végre.

Itt kell megjegyezni, hogy akkor a törvény a fegyveres erőkön a Honvédséget és a határőrséget érti és, hogy a törvényhozás a Határőrség rendészeti feladatkörében az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását határozta meg.

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltás Alkotmánya és az első honvédelmi törvénye a terrorizmus fogalmát nem ismerte.

Mai ismereteink szerinti terrorizmus értelmezéséhez a szükségállapot tényállás áll a legközelebb. Ennek kezelését egyértelműen rendészeti feladattá teszi a törvényi szintű szabályozás és csak kivételesen, megszorító intézkedésekkel használhatók fel a fegyveres erők. Hazánk ezen időszakban még nem volt tagja a NATO-nak. Ekkor a külföldön történő részvétel során pl. első öböl háborúban a terrorizmus, mint leküzdendő katonai feladat hangsúlyosan nem merült fel.

5.4. A terrorizmus elleni küzdelem, mint háború

A 2011. szeptember 11-i New York-i világkereskedelmi központ elleni példátlan terrortámadás az eddig a közepes szintű érdeklődés után a terrorizmust korunk legfontosabb kérdései közé emelte. Az ellene való küzdelmet USA a háború szintjére emelte. E harc belső elemét erősítette a Patriot Act adta erősebb felhatalmazás szerinti belső, belbiztonsági küzdelem. A külső harc legfontosabb szereplője USA fegyveres ereje. E küzdelemhez USA széles körű nemzetközi támogatást biztosított. Ezen időszakban hazánk már NATO tagként szövetségi kötelezettsége teljesítéseként, de egyedi országgyűlési felhatalmazások (a NATO 5. Cikke szerinti minősítés „sajátos” figyelembevételével) vett (vesz) részt a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben. Jelentősnek mondható afganisztáni folyamatos jelenlétünk. A külföldön megjelenő különleges jellegű feladatok növekvő szerepe, továbbá polgári és légi járművel végrehajtható „fegyveres” támadás elhárítása indokolták, hogy a Honvédség feladatrendszerébe törvényi szabályozás szintjén is megjelenjenek terrorelhárítási feladatok.

Erre alkalmat adott az önkéntes professzionális haderőre történő átállás megalapozó alkotmánymódosítás és az új honvédelmi törvény megalkotása. (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004.évi CV.törvény). Sürgető problémát oldott meg a törvény avval, hogy a „renegáttá” vált és fegyvernek minősülő polgári légi járművel kapcsolatos katonai, légvédelmi kérdéseket (beleértve a fegyverhasználatot) a törvény szintjén rendezi. Számos rendelkezésben megjelenik a külföldön történő fegyverhasználat. A honvédelmi törvény szintjén első ízben szerepel a terrorizmus kifejezés. A Honvédség feladatai között új elemként a 70.§ (1) bekezdés c) pontja szerint „c) közreműködés az arra kijelölt és felkészített erőkkel a nemzetközi terrorizmus elleni harc katonai feladatainak ellátásában”. Indokolt e törvényi rendelkezés egyes elemeinek magyarázata a jobb megértés érdekében. A közreműködés szó kifejezi, hogy a harc nem a Honvédség alapfeladata. E tevékenység oly mértékben speciális, hogy nem a Honvédség generális feladata, hanem csak „kijelölt” szervezetek közül is csak az végezheti, aki ennek ellátására speciális kiképzésben részesült. A „katonai feladat” kifejezés pedig azt jelzi, hogy nem akármilyen pl. rendészeti tevékenység ellátását, hanem kizárólag katonai feladat ellátása lehetséges. A nemzetközi terrorizmus pedig azt jelzi – nem kizárólagosan - , hogy e tevékenység alapvetően nem magyarországi szolgálatteljesítés.

A törvényt megalapozó alkotmány módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény a fegyveres erő fogalom megszűnésével a határőrség e minősítését megszüntette. Az Európai Unióhoz csatlakozás eredményeként a belső határok megszűnése okán a politikai indokoltnak találta határőrség fegyveres erők jellegének megszűnését. Ez megalapozott és szükséges lépésnek tűnt, azonban az Alkotmánymódosítás 4.§-a a 40/A.§ (3) bekezdés megállapításával továbbra is a Határőrség alapvető feladataként jelölte meg az államhatár őrzését és rendjének fenntartását.

Az EU-hoz csatlakozás nemcsak az áruk, szolgáltatások, de az emberek szabad mozgását is jelentette az EU-t alkotó államok között. Ez szinte szükségtelenné tette ezen kapcsolódási területeken a határőrizetet, de megnőtt azon államhatárok határőrizeti, határrendészeti jelentősége, amelyek az unió külső határát jelentették. A határátkelési pontok (köztük repterek, kikötők) lényeges korszerűsítésen estek át, hogy képesek legyenek arra, hogy az EU-ba történő ki- és belépés megbízható kontroll alatt legyen. Ugyanakkor ma már látható, hogy ez a gondosság nem valósult meg teljes mértékben a határőrizet terén.

6. TERRORIZMUS 2010. UTÁN

6.1. Bevezetés

A 9/11 utáni a nemzetközi terrorizmus elleni harc kétségtelen sikerei a Nyugatot arra is készítette, hogy keresse és vizsgálja azokat az okokat, amelyek a terrorizmus kialakulását eredményezték. Számos ok közül kiemelték az iszlám államok antidemokráciáját, egyes államok leszakadását,

szegénységét, perifériára szorulását, egyes országokban az állami főhatalom gyengeségét, a lakosság képzetlenségét, a társadalom életét nagyban befolyásoló vallás erősségét, a hatalmas korrupciót stb.

Nyugat válasza: demokratikus fordulatot szükséges elérni, modernizálni, felvilágosulttá kell a társadalmat, nyugati típusú demokrácia, joguralom, liberális piacgazdaság kialakítása a gyógyszer. A kívánt célok elérése érdekében első lépésként valamely módon meg kell szabadulni a Nyugatnak kevésbé tetsző, erőskező, diktatórikus vezetőktől. Ehhez segítséget adott a „váratlanul” az arab világon végig söprő „arab tavasz” társadalmi megmozdulássorozat.

Az eredmény elképesztő: bár a mozgalmat elindító Tunézia bár többé-kevésbé stabilizálódott ma már, azonban a remélt demokratikus átalakulás elmaradt. A korábbi stabil államban is fordultak elő terrorista merényletek és állampolgárai (kis része ugyan) érintettek voltak nyugat-európai terrorista akciók során. Egyiptomban elmozdították a keménykező vezetőt és szabad választásokat tartottak, amelyet „nagy meglepetésre” a vallási fundamentalista párt nyerte meg. Ennek a hatalmát a katonaság megdöntötte rövid időn belül. (Nyugat ezt csendes megnyugvással fogadta) Kadhafi megölését követően a megszűnt állami hatalom következtében Líbia teljes káoszba került. Két kormány is magát tartja legitimnek. A bajt tetézi, hogy a kormánytámogatások eltérő megítélése miatt itt is szembenálló érdekű USA és Oroszország. Az országban fontos területeket tart uralma alatt Iszlám Állam. Egy ideig úgy tűnt Szíria kimarad az arab tavasz áldásából, azonban külső segítséggel (fegyverrel) támogatott szervezetek polgárháborút robbantottak ki a kétségtelen „autoriter vezető” hatalma ellen, aki többé-kevésbé demokratikus vezető úton jutott hatalomra. Szíria elmerült a polgárháború poklába. A Szaddam Husszein eltávolításával destabilizálódott Irak, és a szomszédos szíriai polgárháború megfelelő táptalajt adott az Iszlám Állam létrejöttéhez és felemelkedéséhez. Ez az „állam” ízig-vérig terrorállam.

Ha mindehhez hozzávesszük, hogy az USA adminisztráció korábbi ígéretei ellenére 2017 után is növelni kívánja jelenlétét Afganisztánban (most már látható, hogy a Britek voltak a legbölcsebbek, de a Szovjetek is időben észbe kaptak) akkor nem kell csodálkozni, hogy a térségben folyamatosan jelen van és lesz a terrorizmus. A térség további destabilizációját meghatározza a síita-szunnita ellentét, a kurd népesség államalapító szándéka, Izrael konfliktusa a palesztinokkal, Iránnal és egyes arab államokkal, valamint a markánsan jelentkező USA és Oroszország vetélkedés a befolyásuk növelése céljából.

6.2. Az iszlám állam és a terrorizmus

Ritkán van olyan az újkori történelemben, hogy szuverén államok területén (Szíria, Irak) jön létre olyan entitás, amely bizonyos tekintetben részbeni állami működési funkciókkal rendelkezik. Az állam létrejöttével mintha a középkorú iszlám rosszabbik arca jelent volna meg. A demokrácia modernkori voltának teljes hiányát bemutató állam az iszlám jog (saría) uralma alá került, főhatalma alatt lévő népességét terrorisztikus eszközökkel uralja. A Nyugatellenessége a nyugati világban élő muszlim közösségek radikalizmusra hajlamos nem kisszámú rétegére erős hatást gyakorolt. Ez nem csak abban mutatkozott meg, hogy több ezer muszlim gyökerű, zömében Nyugat-európában született másod-harmad generációs személy vált tagjává az iszlám állam hadseregének, de az otthon maradtak egyre növekvő rétegét is radikalizálta. Nyugat-Európa több városában az eddig is elkülönült negyedeiben élők lassan párhuzamos társadalomként mutatkoznak, ahol egyre kevésbé kívánnak integrálódni (asszimilálódni legkevésbé) a befogadó társadalomhoz, sőt egyre erőteljesebb azok a hangok, amelyek ezen állapot elfogadását követelik. Azt már láthatóvá vált, hogy a nagyfokú integrációs hiányt korábban általánosságban közvélemény többé-kevésbé elfogadja ma azonban már kevésbé (multikulturalizmus vége) azonban a lehetséges megoldások még csak halványan körvonalazódnak.

Az arab tavasz és az Iszlám Állam nyugat-európai államaira gyakorolt negatív hatásának csúcspontja, amikor az radikalizált iszlám közösség számos tagja terroristává válik.

6.3 A migráció

Az iszlám állam elleni háború és más egyéb Közel-keleti konfliktusok további negatív hatása Európára a migráció. Az említett konfliktusok, polgárháborúk következtében több milliónyi népesség hagyta el lakhelyét – legnagyobb mértékben, Szíriában – és menekült az ország más, békésebb részeibe, illetőleg a környező államokba. Több millió menekült volt (van) Jordániában és Törökországban. A gazdag öböl menti országok nem, vagy csak minimális mértékben fogadtak be menekülteket.

E nagy létszámú, sok esetben, nyomorúságos állapotban menekülttáborokban élők fokozatosan növekvő mértékben – 2015. évi csúcsponttal – megindultak EU felé (érdemes lenne megvizsgálni, hogy miért nem az azonos civilizációs körhöz tartozó, közelebb lévő gazdag öböl menti államok felé indult el a menekültáradat). A zömében embercsempészek közreműködésével elindult migráns tömeg első útvonala a Balkánon keresztül vezetett. Ez az újkori népvándorlás láthatóan bírt némi szervezettséggel, az első perctől érzékelhető volt, hogy a polgárháború elől menekülő mellett nagy számban érkeztek más országokból (pakisztáni, afgán, marokkói, indiai, iráni stb.) olyan személyek, amelyek gazdasági menekültként nem számíthattak menekültstátuszi oltalomra.

Evidens kérdésként merül fel, hogy mi köze van a terrorizmusnak a menekültekhez. A legfontosabb kapcsolat, hogy a menekülők tömegének eszébe sem jutott, hogy menekültekre vonatkozó nemzetközi jogot, az érintett szuverén államok jogát, hatóságainak intézkedését betartsák. Iratok nélkül több országon keresztül átgázolva kívántak Nyugat-Európába jutni. Mi ez, ha nem terrorizmus.

A menekülőket és a jobb élet reményében útrakelőket mágnesként vonzza a leggazdagabb EU országok által nyújtott támogatási (ez esetenként több mint számos EU országban az átlagjövedelem) rendszer és a liberális befogadási politika.

A menekült válság csúcsevében (2015) több mint egymillió ember indult meg a balkáni útvonalon Európa centruma felé. Az illegális vándorlás módja azonban súlyosan sértette a vándorlási útvonalon lévő államok szuverenitását, a közrendjét és közbiztonságát. A menekültjogot, az EU vonatkozó jogait durván sértő illegális migráció kapcsán a legfurcsább az volt, hogy a jogszerű magatartást kikényszerítését megpróbáló államokat a Nyugat „haladó” liberális (több esetben konzervatív) társadalmi erős kritikával illették. Ezek között elsődlegesen hazánkat, amely a kerítés felépítésével első ízben tett hathatós intézkedéseket a migrációs válság megszüntetése érdekében.

Mára ez a felfogás részbeni változásának vagyunk tanúi. Ezek oka nagy a befogadó országok bürokráciái nehezen birkóznak a tömeges bevándorlóval, a kulturális különbségek sokkhatása mindkét fél részéről, a már nemcsak elszórtan jelentkező devianciák a fogadó ország polgáraival szemben, és a legjelentősebb bevándorlással is összefüggő terrorizmus felerősödése Nyugat-Európában. Ezek részben szervezeti intézkedésben, illetőleg jogalkotásban is megjelennek a nemzetállamok részéről, amelyek számos esetben érintik haderejüket is (úgy tűnik az EU sok esetben nehezkesebb, mint a nemzetállamok). A migránsválság és a növekvő terrorizmus kapcsán nézzük meg a honvédelmet érintő reakciókat jellemzően Magyarországon, és tendenciáit Nyugat-Európán jelezve, hogy változó és nem lezárt folyamatokról beszélünk.

6.4. A terrorizmus elleni küzdelemben való katonai részvétel jogi kérdései napjainkban

Mielőtt e cím szerintiakra rátérnénk, először a 2004. év utáni honvédelmet érintő legfontosabb törvényi szintű szabályozásra vessünk néhány pillantást témánk szempontjából. Értelemszerűen ezek közül legfontosabb Magyarország Alaptörvénye, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésről szóló 2011. évi CXIII. törvény (továbbiakban: Hvt.). Ezekről e tanulmányban nem kívánok részletesen foglalkozni, mivel korábban a honvédelmet érintő lényegi

kérdésekről már szoltam.⁵ Az ott elmondottak közül szeretném ismételtelen jelezni az Alaptörvényből hiányzó, államcélként meghatározandó szuverenitás védelmét. Kétségtelen, hogy napjainkban az EU tagság kapcsán az Alaptörvény alapvetés E) cikke szerint hatáskörgyakorlás kérdése a szuverenitás nagyon fontos kérdésköre napjainkban azonban a szuverenitás ennél tágabb államcél. A nemzetállami szuverenitás egyik legfontosabb kérdése a nemzetállam védelme akár katonai erővel, de nemzetközi szerződésekkel is (pl. belépés az EU-ba, NATO-ba), de ha szuverenitásvédelmünk azt kívánja, e szerződéseket fel is mondhatjuk (nincs örök barátság, csak nemzetállami érdekek), a leglényegesebb, hogy megőrizzük azon képességünket, hogy e lépéseket meg tudjuk tenni ha érdekünk azt kívánja. Még egy szabályozási kérdést szeretnék a tanulmányból ismételve nyomatékosítani. A 2011. évi CXIII. törvényben már nem szerepel (36.§ (1) bek.) a 2004.évi CV. törvény 70.§ (1) bek. c) pontja szerinti közreműködői feladat a nemzetközi terrorizmus elleni harcban.

A nemzetközi terrorizmus elleni harc Magyarország részéről alapvetően a Honvédség Országgyűlési döntéseiben alapuló Honvédségi részvételét jelentette elsősorban Afganisztánban és Irakban. Az iszlám állam elleni harc megnövelte az Iraki katonai képzés magyar részvételét jelentőségét.

A szíriai polgárháború fokozódó intenzitása hatásaként több milliónyi polgári személy menekült a harcok körzeteiből, nagyobb részük a környező országokba. A polgárháború elhúzódása nehéz helyzetbe hozta az amúgy is mostoha helyzetben levő szír menekülteket. A reményvesztés okán, de szinte bizonyos egyéb befolyásoltságok hatására fokozódó mértékben elindultak a menekültek Európa felé. Uticéljuk a gazdagabb, nagyobb szociális ellátást biztosító EU egyes centrumországai, elsősorban Németország és Svédország volt. Nyugodt Európai államok zömének szimpátia mellett Balkánon végigvonuló tömegek ellenállásba alig ütköztek, Görögország mint az EU tagja szinte kísérletet sem tett a rá is vonatkozó EU jog érvényesítésére. Magyarország területét elérő migránsáradat illegális módon lépett be az ország területére, amelyet nem tudott - migránsáradat mértéke miatt – és nem is volt képes a határőrizetre, határrend fenntartására hivatott szervezet (ekkor még nem volt felelőssége a Honvédségnek e feladatban való közreműködés) megállítani. A tömeges illegális migráció az ország szuverenitását és polgárai biztonságát veszélyeztette, amelyek sürgős intézkedéseket igényeltek. Ezek közül a leghatásosabb döntés a határon történő kerítésépítés volt, amelynek megépítése nemzetközi közvélemény részéről leginkább bírált volt (ma már kevésbé, esetenként követendő példa). A kerítésépítés és más egyéb óvintézkedés mellett jogi védelemre is szükség volt, amely elsősorban jogalkotási feladat marad. Ezek egy része a Honvédséget is érintette. Ezek közül a legjelentősebb az Alaptörvény hatodik módosítása.

6.4.1. Terrorveszélyhelyzet

Az 1994. évi XX. Alkotmánytörvénybe 2004.évi CIV.törvény módosításával beillesztett megelőző védelmi helyzet megfelelő pontosítással került be az Alaptörvénybe (51.cikk). Ennek analógiájára - szinte szövegszerű megfeleléssel - került be az Alaptörvény hatodik módosításával a Terrorveszélyhelyzet (51/A.§), amellyel az Alkotmány szintjén is megjelent a terrorizmus, mint fogalom.

A veszélyhelyzet alapeleme a bekövetkezett terrortámadás, vagy annak jelentős és közvetlen veszélye esetén Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés dönt bevezetéséről, azonban a Kormánynak a kezdeményezéstől számítva - hasonlóan a megelőző védelmi helyzethez - már jelentős jogosítványai vannak, amelyek azonban a kezdeményezéstől számított legfeljebb 15 napig hatályosak.

A honvédelem szempontjából az 51/A.§ (5) bek. a legfontosabb : " (5) A Magyar Honvédséget a (3) bekezdés szerinti intézkedések hatályossága és a terrorveszélyhelyzet idején

⁵ Kovács István A honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályozásának változásai Katonajogi és Hadijogi szemle 2014/1.szám.

akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő." Ez egy nagyon fontos megállapítás a terrorizmus és a Honvédség kapcsolatát illetően.

Hasonlóan a szükségállapothoz, az Alaptörvény meghatározza

a) a terrorizmus elleni harc nem honvédségi feladat, még közreműködői szinten sem, csak akkor,
b) ha a támadás elhárítására a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

Magyarul az ország területén - hasonlóan Nyugat-európában pl. Belgiumban - még sorozatos terrortámadások esetén sem lehet a honvédséget az utcára vezényelni, vagy objektumvédelemre rendelni stb. Erre csak kihirdetett terrorveszélyhelyzet idején akkor van lehetőség, ha azt a titkosszolgálatok vagy a rendőrség nem tudja kezelni. Erre akkor is van lehetőség, ha a Kormány a kihirdetést kezdeményezte (a csapataink harcban állnak, de nem bírnak a terrortámadásokkal), de még nem történt meg az OGY döntés, legfeljebb 15 napig.

Ugyanakkor egy lényeges kérdésben alaptörvényi alapot ad az 51/A.§-a honvédségi felhasználásra. Vitathatatlan, hogy bizonyos képességekkel csak a honvédség rendelkezik (elsősorban légtérvédelem, de más megsemmisítési képességek). Amennyiben ilyen igény felmerül a terrorizmus okán pl. egy terrortámadásra készülő hajó, kamion, vonat stb. azonnali megsemmisítése szükséges, úgy ehhez nem biztos, hogy a rendőrség megfelelő képességekkel rendelkezik. Erre csak a Honvédség képes (pl. grippen, harci helikopter stb.). Fennáll a terrorveszély, igen. Rendőrség ereje elégtelen igen. Ekkor kétféle feladat van: a) elrendeli a honvédség felé a megsemmisítésre; b) levelet írni az OGY-nek az Alaptörvény 51/A.§-a alapján. Ha sikeres a megsemmisítés és a terrorveszély elmúlt a levél visszavonására és beszámoló az OGY-nak a megtett intézkedésekről. Egy ilyen szituáció esetén hangsúlyozni kell, hogy a felelősség a külső elrendelő (pl. Kormány, belügyminiszter) lehetőleg politikusi döntéshozónak kell lennie. A Honvédségnek csak a végrehajtás szakszerű felelősségét kell viselnie.

Bár egyértelműnek tűnik a belső felhasználás kérdése, azonban felvetődik a honvédség külső felhasználása (alkalmazása) lehetősége is. Mi a hatálya az 51/A.§-nak. Ez úgy merül fel, hogy ha Magyarországon nincs terrorveszélyhelyzet, akkor külföldön a nemzetközi terrorizmus ellen lehet-e felhasználni a Honvédséget. Alaptörvényünk 47.cikke (döntés katonai műveletekben való részvételről) elég tág teret ad az Országgyűlés és a Kormány számára külföldön történő honvédségi csapatmozgásokról szóló döntésekre, így ilyen célra is. A döntésnek részletesnek kell lennie, és leginkább országgyűlési döntés legyen.

6.4.2. Közreműködés az államhatár őrzésében

Kronológia szerint is e feladatellátásra vonatkozó szabályozás előbb volt, mint az Alaptörvény hatodik módosítása, de a terrorizmus elleni harc katonai dimenziója szempontjából e kérdés másodlagos, bár az elmúlt években a közreműködés jelentette a legnehezebb, leginkább megterhelő szolgálatteljesítést a Honvédség életében. Már korábban volt szó róla, hogy az államhatár őrzése, az államhatár rendjének feladata a határőrség, majd a rendőrség feladata volt és jelenleg is az (Alaptörvény állam fejezet 46.cikk (1) bek.). Ennek alapvető oka, hogy e tevékenység rendészeti, fegyveres tevékenység. Ügyfelei civilek, eljárása hatósági jellegűek. (A rendszerváltás előtt az állampárt jobban bízott a Határőrségben a vasfüggöny "védelme" érdekében, mint a Néphadseregben) A fegyveres erők feletti civil kontroll, a Honvédség politikai intaktsága, a társadalom bizalmának fenntartása indokolta, hogy rendészeti jellegű feladatellátásban még közreműködő szinten se vegyen részt a Honvédség. Így érthetően közreműködői, tevékenységből is kizárta a törvény a határőrizetet, határrend fenntartása szabályozása során.

Az előzőekben leírtak szerint az EU tag és egyben több helyen EU határát is jelentő Magyarország ezen határszakaszaira a 2010-es évek közepe táján erős migráció nyomás nehezedett. Ennek zenitje a 2015-ös évben százezrek próbáltak illegális módon átjutni a magyar határon. E nyomás alatt nem lehetett fenntartani a határrendet, ezért a Kormány döntött arról,

hogy az illegális migráció megfékezése érdekében kerítést épít, illetőleg fokozódó jogi védelmet nyújt új szabályok meghozatalával.

A Honvédséget mindkettő meghatározó módon érintette. Ez rendkívül nehéz időszak volt az ország és a Honvédség életében. (Meglépő volt, hogy a kritikus időszakban - konkrét ismeret nélkül, csupán a tényre hagyatkozva - a határőrizet és a határrend fenntartásában felelősséggel nem bíró miniszter felmentésére került sor feljárnálása alapján.) A kerítésépítésben tevékenyen részt vevő Honvédség egyúttal a Hvt-módosításával (2015.évi CXLII.törvény) a határrend fenntartásában is közreműködői feladatot kapott.

Vegyük sorba a módosítással megállapított Hvt. 36.§ (1) bekezdésének új h) pontjában megjelölt rendelkezés egyes elemeit: "a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején..." a h) pontban a továbbiakban ismertetett közreműködői feladat nem állandó törvényi feladatellátást, hanem feltételhez kötött tevékenységet jelent. Tulajdonképpen speciális, feltételhez kötött időbeli hatály. A h) pont szerintiüket kizárólagosan csak akkor végezheti a Honvédség, ha a más törvény (menedékjogról szóló) szerint "tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fennáll. Tehát ez ideiglenes feladat - bár ezek tartanak esetlegesen legtovább – a tömeges bevándorlás megszűnésével, vagy a határrend fenntartását ellátni hivatott rendőrség ellátási képessége helyreállításával szűnik meg.

A törvénymódosítás a Hvt. megfelelő kiegészítésével (Hvt.37.(2)-(3) bek.) a szükségállapot felhasználishoz hasonlóan a feladat végrehajtásával kapcsolatos garanciális szabályokat, továbbá együttműködésre és a kényszerítő eszközök használatával kapcsolatos rendelkezést is tartalmaz.

7. ÖSSZE G Z É S

A terrorizmus elleni harc egyik alapvetése, hogy az államok az országuk területén megjelenő terrorizmus elleni közdelem letéteményeseként a belbiztonsági, terrorellenes szervezeteket és a titkosszolgálatokat jelölték meg. Már a múltban is jelentkeztek azonban olyan speciális feladatok, amelyek elvégzéséhez a fegyveres erőknél volt megfelelő képessége (akár élőerő szaktudása, akár kizárólagos technikai, fegyverzeti lehetőségei). Bár a terrorellhárítás - növekvő veszély és az egyre gyakoribb terrortámadás okán - folyamatos fejlődésen megy keresztül, bizonyos kizárólagos képességekkel továbbra is fegyveres erők rendelkeznek.

A nyugati államok általában országuk területén erőteljesen érvényesítik rendészeti jellegű és a katonai feladatok szétválasztásának következményét a polgári ellenőrzés a civil kontroll, a fegyveres erő politikai intaktsága megőrzése érdekében. Fejlődő államokban azonban elő-elő fordul, hogy belbiztonsági kérdések megoldása érdekében – gyakran más erő híján, vagy nem megfelelő képessége miatt – fegyveres erőket használják fel (pl. gerillák ellen nagyon gyakran) ilyen országokban azonban – nem kívánt hatásként -előfordulhat az is, hogy pretoriánusok választják a caesart.

Kérdezhetjük akkor, hogy közterületeken mit keres pl. a francia haderő. A rendkívüli jogrend keretein belül felhatalmazás alapján, ahogy rendes jogállamhoz illik (szükségállapot). Ugyanakkor észlelhető, hogy a folyamatosan fenntartott szükségállapot a „normális” életet sok esetben erősen megnehezíti, továbbá a minősített időszak folyamatos fenntartása hatalmas költségekkel terheli meg az államot. Erre figyelemmel – és híradások szerint pont Franciaország a jó példa – a terrorizmus elleni törvények keretein belül – lopakodó módon – olyan rendelkezéseket is megállapítanak, amelyek korábban csak a minősített állapoti jogrend kereteiben tudták elfogadni. Az első és klasszikus ilyen jogalkotás a Patriot Act volt az USA-ban. A kiváltó ok döbbenetes terrorista volta ugyanakkor nagyon hamar elhallgatta a jogvédők hangjait. (Azért voltak hátborzongató dolgok a törvény alapján, pl. a szövetséges államok vezetőinek lehallgatása).

A folyamatosan jelenlévő és gyakrabban intenzíven fellépő terrorizmus a társadalmakat toleránsabbá tette olyan jogi megoldások elfogadására, amelyeket korábban elutasítottak. Megnőtt az igény a polgárok részéről arra, hogy az államuk a szabadságuk mellett a biztonságukról is gondoskodjon.

Az Alaptörvényünk hatodik módosítása a törvény részévé tette (51/A.§) a terrorveszélyhelyzetet, amely egyértelművé tette, hogy az ország területén a terrorizmus elleni küzdelem a belbiztonsági erők feladata (rendőrség, titkosszolgálatok). A Honvédség csak ezen erők elégtelensége okán kerülhetnek felhasználásra megfelelő garanciák mellett. A szabályozás egyúttal lehetőséget ad arra, hogy bizonyos honvédségi képességeket jogszerűen, gyorsan igénybe lehessen venni. Ha ennek gyakorlati alkalmazási módja még nem történt meg, úgy azt el kell végezni.

A terrorizmus elleni harc és a fegyveres erők kapcsolódási rendszerének legmarkánsabb része a külföldön folytatott tevékenység. Már korábban volt szó arról, hogy az Alaptörvényünk szerinti terrorveszély külföldi alkalmazhatósága nem értelmezhető. Mint láttuk a 9/11 után a terrorizmus elleni harc legfőbb terepe külföldön történő, fegyveres erővel vívandó harc. Ez speciális háború, sokszor feszegeti a hadviselésre vonatkozó nemzetközi jog határait.

Magyar vonatkozásban, e harcban való részvételre tág teret az Alaptörvény engedélyezési szabályai. Arra kell törekedni, hogy ezen engedéllyel pontosan határozzák meg Honvédségünk e feladatellátása minden releváns elemét. Kétségtelen, hogy ezen feladatok végzése növelik Honvédségünk presztízsét, elismeréseket szerzünk különösen az USA részéről, azonban a részvételnek arányosnak kell lennie. (pl. nem biztos, hogy a különleges képességű erőknek dandár szintű szervezetnek kell lennie). A külföldi műveletek sok esetben kontraproduktívak. Ma már bebizonyosodott, hogy az az indokok, amely miatt Irakot megtámadtuk nem valós indokokon alapultak. A megnyert háborút követő „átgondolt” béke kezelése pedig nagyban elősegítette az Iszlám Állam létrejöttét. Napjaink eseményei igazolni látszanak Hungtinton a kiemelés szerinti könyvében leírtak döntő részét. Úgy tűnik, korunk konfliktusainak (fegyveres is) jó része civilizációs, kulturális ellentétén alapul.

E konfliktusokban Nyugat legfontosabb zsinórmértéke a saját kultúrája, civilizációja védelme kell, hogy legyen. Rendkívül nehéz és konfliktusos az eltérő kultúrák együttélése (multikulturalizmus vége). A jövőnek nem a békés együttélés, hanem a „békés egymás mellett élésnek” kell lennie. Azt gondolom e civilizációk egyike sem különb, felsőbbrendűbb a másiktól, csak eltérő. Egy muszlim ember méltán lehet büszke saját kultúrájára és civilizációjára. A konfliktusok mindig abból erednek, amikor valaki azt gondolja, hogy a saját civilizációja különb és terjeszteni kell más civilizáció kárára. Hogy a Nyugat saját háza táján söprögessen a demokráciaexport, hazug indok alapján háború indítás, arab tavasz stb. nem-e saját civilizációnk elleni terrorista alapú háború megágyazását és a fegyveres konfliktusok okán tömeges migrációt eredményezett. Persze ezek nem jelentik más kultúrák ártatlanságát.

8. A HATÁRVÉDELME KÉRDÉSE

Magyarország és polgárai biztonságát ebben az évtizedben vitán felül a tömeges migránsválság veszélyeztette. A magyar határon 2015-ben megjelenő több százezer illegális migráns, aki a hatóságokkal történő együttműködést megtagadta, a még jobban felkészült, nagyobb létszámú rendőri erő sem tudta volna kezelni. A válasz a kerítésépítés és a Hvt. módosítása alapján a honvédségi részvétel a határőrizetben. E kérdéskört már korábban e tanulmány elemezte, ezért csak a jövő felé indokolt egy-két megállapítást tenni.

Az illegális migráció, a jobb élet reményében történő népvándorlás vagy a társadalmi, gazdasági, ökológiai változások miatti civilizációs katasztrófák miatt a jövőben is várható. Magyar határ ugyan stabilizálódott, de ez ingatag stabilizációt jelent. Jelentős változást eredményezhet közvetlenül, ha a schengeni határaink, illetve a balkáni útvonal érintett országai EU taggá válnak. A migráció nem változik csak a védekezés frontja a magyar határtól eltolódik.

A határzár létrejötté, a csökkenő migráció, és a határőrizeti képesség növekedése szükségtelenné fogja tenni a Honvédség ilyen irányú közreműködését.

Ugyanakkor EU határvédelmének kérdése, az EU hadsereg felállítása körüli viták, a határrend fenntartásával kapcsolatos fegyveres erők részvétel lehetőségének vizsgálatát teszi szükségessé.

Ezekkel kapcsolatos szakmai vitákat le kell folytatni és javaslatot kell tenni a Kormányzati álláspont kialakítására.

E tanulmány arra teszi a voksát, hogy a határőrizet és a határrend fenntartása belügyi kérdés. Rendkívüli esetekben kerülhet sor a fegyveres erő felhasználására. A magyar haderő – az elmúlt két-három évtizedhez képest – példátlan fejlődés elé néz. E fejlődés tervezéséhez nélkülözhetetlen pár peremfeltétel ismerete (lesz-e, milyen lesz az EU hadereje?). Arra tekintettel, hogy hazánk is kezdeményezője egy EU haderő létrehozásának, célszerű az elgondolkodásokba is kezdeményező lenni.

9. DILEMMÁK A TERRORIZMUS KAPCSÁN

A felkérő kiírása szerint a terrorizmus katonai dimenziójának jogi vonatkozásait vizsgálta, elemezte e tanulmány. Most e keretet szándékoltan túllépni kívánja. Olyan kérdéseket vet fel, amelyre maga sem tudja megközelítőlegesen sem a választ, de talán hozzáértőbbeket továbbgondolkodásra ösztönöz.

9.1. A szuverenitást érő veszélyek

Bár nem lebecsülendő, de most nem elsősorban az EU föderális jellegű szándékaival nemzetállamokra leselkedő veszélyeiről érdemes szólni, hanem más hasonló jellegű veszélyekről. A szuverén államra nem csak más állam katonai ereje, de pénzügyi, gazdasági, biztonsági rendszerére, infrastruktúrája elleni támadás veszélyesebb lehet, mint egy katonai agresszió. Nem kell megtörni az állam „szuverenitását” területi épségét, elég gazdasága, pénzügyi rendszere és valutája támadásával adósságba kergetni és annak kamatainak magasán tartásával folyamatosan kifosztani. Ha e támadás szándékolt (nem a piacgazdaság mechanizmusok alapján kialakult) és ha más állam által, vagy tudtával történő támadás akkor ez nem háborús ok, vagy legalábbis terrorcselekmény? Vajon egy ország informatikai rendszere, infrastruktúrája, nukleáris létesítményei ellen összehangolt támadás nem háború-e ha szuverén állam követi el. Az ilyen jellegű támadások veszélyeztetik az országok stabilitását, működését és biztonságát, de leginkább lakossága biztonságát, még ha a támadást szervezetek, vagy személyek követték el. Fogadjuk el azt az elvet, mivel vállalható, hogy e támadások esetén háborúról beszélünk, ha mögötte egy adott állam áll, terrorizmusról, ha személyek vagy terrorszervezetek állnak. Mint láttuk, hogy 9/11 kapcsán milyen szándékoktól vezérelve hirdették meg a „háborút” a nemzetközi terrorizmus ellen. Ez a gondolkodásmód – érthető okokból - a NATO-ra is rányomta bélyegét (Komplex Válságkezelési Rendszer-NCRS). E válságkezelési rendszer egyik központi eleme volt, hogy a tagállamok bontsák le azokat a közjogi akadályokat, amelyek hátráltatják e válságkezelési mechanizmus lehetséges működését. A haderők, beleértve a Honvédséget is nem alkalmas (illetőleg szűk mezsgyében) ilyen terrorista módszer szerinti hadviselés elleni harcra és erre alkotmányos szabályai sem adnak lehetőséget, ezért a jogszabályi megfelelés a közjogi rendszer lényeges átalakítását igényelné (nem beszélve egy esetleges Honvédségi megfelelés).

9.2. Szubjektív javaslatok a terrorizmus elleni harcra

Indokolt lehetne felülvizsgálni a rendkívüli jogrendet abból a szempontból, hogy az egyes minősített helyzetben a jelenlegi szabályozás⁶ megfelelő-e. A korábban kifejtettekre figyelemmel továbbra sem tartom célszerűnek a rendkívüli állapot hatalomkoncentrációját a Honvédelmi Tanács jogköre tekintetében a köztársasági elnök vezetésével. (Kivéve egy francia típusú, politikai felelősséggel, végrehajtói hatalmi jogkörrel bíró, közvetlen választással elnyert jogkör esetében). Megfontolandó olyan módosítás elfogadása amely minden katonai jellegű fenyegetést a Kormány

⁶ E témában a kritikák egy részét „A békeidőszaki válságok fegyveres kezelésének közjogi aspektusai” tanulmányban már kifejtettem (Katonai jogi és Hadijogi Szemle 2015/1. szám) ezért nem ismételném.

kezelésébe adna a megelőző védelmi helyzet szerinti szisztéma szerint. Kormány észlel, gyors reagálás meghatározott ideig, OGY megerősítés vagy elvetés és egyéb folyamatos kontroll. Ha a logika elfogadásával a szükségállapotot is Kormány „kezelné”, akkor a terrorveszélyhelyzeti tényállással is ki lehetne egészíteni a szükségállapotot.

Összegezőként megfontolásra javasolom:

- korábban kifejtettek szerint indokolt lenne a szuverenitás védelmét, mint államcél megjelenítését az Alaptörvényben;
- ha a Kormány lenne az ügy ura a rendkívüli állapot idejére, akkor a minősített helyzetet – a katonai tényállási elemei mellett – a terrorizmusi tényállással is ki lehetne egészíteni súlyos helyzet esetére;
az egyik legfontosabb kérdés a jövőre nézve, hogy a fegyveres erők miként vesznek részt az új típusú fenyegetések kezelésében elsősorban belföldön. A jelenlegi szabályozás szerint erre jogosítványa a rendőrségnek és a titkosszolgálatoknak vannak, és a Honvédség csak akkor közreműködik megfelelő garanciális szabályok mellett, ha kezelésükre az említett szervek már képtelenek.

E szisztémában csupán az a gond, hogy bizonyos kihívások leküzdésére pl. az ország gazdasága, pénzügyi rendszere, infrastruktúrája ellen indított támadás (számítógépes rendszereken keresztül) elhárítására a Honvédség sem, de más szerv sem képes. (Most nem a tömeges illegális migráció megállapítást célzó határőrizetre gondoljunk, hisz ez esetben az arra törvényben meghatározott és felelősséggel bíró szervezetet kell képessé tenni a feladatellátásra, hanem olyan új típusú kihívásokra, amelyek elhárítása komplex feladat.) Erre figyelemmel megfontolandó egy új teljes, vagy pl. vagy önálló jogállású szervezet létrehozása, amely komplex módon az érintettek – titkosszolgálat, Honvédség, rendőrség - különböző szintű közreműködése mellett végezné tevékenységét.

Meg kell vizsgálni - mind a NATO-ban, mind az EU-ban - a katonai védelmi elemtől elkülönítetten önálló válságkezelési rendszer létrehozásának lehetőségét.

VÉGEZETÜL

Az elmúlt időszakban elkészült francia terrorizmus elleni törvény a korábban elutasított jogi lehetőségeket állapít meg az országa egésze és polgári biztonságának megteremtése érdekében már békeidőszakban is. Vélhetően ez nem lezárt folyamat Európában és a világban, ezért célszerű lenne az EU szintjén valamely új zsinórmértéket megjelölni a törvényi szintű szabályozás szigorítása terén.

Egyházaskerve, 2017. november 10.

© Kovács István
© Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

Vélemények a katonai jog világából

Kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

Székhely

1055 Budapest, Markó u. 27. III. em. 13-18.

Felelős kiadó

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, elnök

Sorozat szerkesztő

Dr. Farkas Ádám főhadnagy

Honlap

<http://hadijog.hu/vkj>

Email

dradamfarkas@gmail.com

ISSN

2416-1365