

SZIKINGER ISTVÁN

A terrorizmus elleni fellépés jogi kereteinek meghatározásában döntően két, egymást elvileg kizáró álláspont érvényesülhet. Az egyik szerint a jelenleg az alkotmányos demokrácia normál keretei között nem kezelhető, ennek megfelelően kivételes jogrendre, háború viselésére van szükség.¹ A másik nézet képviselői ennek ellenkezőjét hirdetik.² Valójában ennél is többről van szó, hiszen a „háborús” felfogás hirdetői és alkalmazói a nemzetközi hadijog és a humanitárius jog szabályait sem kívánják betartani, mivel a terrorista jogi értelemben nem tekinthető harcosnak.³ Nem túlzás tehát azt állítani, hogy a jelzett két álláspont között – legalábbis azok szélsőséges, de inkább következetesen végigvitt formájában – az a különbség, hogy az egyik a jogon belül, a másik pedig azon kívül kívánja a terrorizmus elleni fellépést megvalósítani. A terror elleni küzdelem kivételességét hirdetőik még akkor is szükségképpen eljutnak a jogi alapértékek tagadásáig, ha egyébként szándékuk szerint éppen azok maradványainak védelme érdekében tesznek engedelményeket. Példa erre a kínvallatás legalizálását szorgalmazó nézetek megfogalmazódása.⁴

A magam részéről Miklósi Zoltán álláspontját osztom, aki szerint a terrorizmus elleni háború elfogadhatatlan következményekhez vezethet a szabadságjogok korlátozása és a jogállami normák lerombolása terén, ezen túlmenően pedig a hadviselőkkel szembeni erkölcsi attitűdjeink nincsenek összhangban azzal, amit a terroristák tetteiről gondolunk.⁵

Ezen írás legfőbb kérdése, hogy a nemzetközi és a hazai gyakorlat, illetőleg elmélet alapján elegendő, megfelelő kereteket ad-e a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályozás a terrorizmus elleni fellépéshez. A megfelelő keretek vizsgálata természetesen arra is kiterjed, hogy van-e esetleg olyan jogkorlátozás, amely, legalábbis a terrorizmus megfékezése oldaláról, nem tekinthető indokoltnak.

A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveit rögzítő 11/1993. (III. 12.) országgyűlési határozat kimondta, hogy a biztonság oszthatatlan voltából kell kiindulni. A hazánkat érintő kockázatokat a biztonság komplex gazdasági, politikai, katonai, emberi jogi, környezeti és egyéb dimenzióit is kifejező intézményrendszer és valamennyi érintett állam együttműködése képes megfelelő módon kezelni. Ebben a tekintetben folyamatosságot képvisel a jelenleg hatályos 94/1998. (XII. 29.) országgyűlési határozat, amely meghatározza a biztonság- és védelempolitika alapvető elveit. A biztonságpolitika célja többek között az, hogy

„– megfelelő körülményeket teremtsen az alkotmányban lefektetett elvek érvényre jutásához, elősegítse a jogállamiság érvényesülését, a demokratikus intézmények és a piacgazdaság zavartalan működését, hozzájáruljon az ország belső stabilitásához;

– előmozdítsa a Magyar Köztársaságban az állampolgári, az emberi, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok teljes érvényesülését;...”

A nemzeti biztonsági stratégia első megfogalmazását a 2144/2002. (V. 6.) kormányhatározat, illetőleg annak melléklete adta meg. A dokumentum abból indult ki, hogy a Magyar Köztársaság polgárai békében, biztonságban, jogállamban és demokráciában kívánnak élni. A 2073/2004. (IV. 15.) kormányhatározat a két évvel korábban elfogadott nemzeti biztonsági stratégiát hatályon kívül helyezte és – miközben a folyamatosságot hangsúlyozta – számos új elemmel gazdagította a védendő, illetőleg érvényesítendő értékek és érdekek sorát. Példaként említhető a demokratikus értékek érvényesülése az euroatlanti térségen kívül is (I.6). Tárgyunk szempontjából szükséges kiemelni, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataként fogalmazódik meg a globális, a regionális és a helyi veszélyforrásokról szóló információgyűjtés, hírszerző és elhárító tevékenység folytatása. Vonatkozik ez természetesen a globális kihívások között első helyen említett (II.1.1) terrorizmus elleni fellépésre is. A stratégia egyebek mellett kimondja, hogy a terrorista tevékenység célja a demokratikus társadalmi és politikai intézmények megbontása, a társadalmak kormányokba vetett bizalmának megingatása.

Magyarország jól kiépítette rendőri együttműködését a megfelelő európai intézményekkel és az uniói tagállamaival. 2002 óta egy speciális szerv, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ támogatja a nemzetközi rendőri kooperációt, valamint az Europol-egyezmény alkalmazását. A terrorizmus elleni küzdelem tekintetében Magyarország részese a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos összes ENSZ-egyezménynek, és csatlakozott az Európai Unió közös állásfoglalásaihoz is a kérdést érintően.

Jogi oldalról megközelítve mindenekelőtt az alkotmány 8. §-ában írt szabályt kell említeni. Ez a rendelkezés a közhatalom egészére, így a terrorizmusra vonatkozóan is eligazítást ad az esetleges kollíziók feloldásának elveiről. Az alaptörvény hivatkozott szakasza rögzíti, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat azok lényeges tartalmának korlátozása nélkül törvényben kell meghatározni.

Az Alkotmánybíróság a terrorizmus és az emberi jogok tiszteletben tartása, védelme közötti összefüggéssel közvetlenül nem foglalkozott, azonban több

határozatában érintette az alkotmányos rend, ezen belül különösen az alapjogok, illetőleg a fenyegetésekkel szembeni fellépés megengedhető jogi keretnek problémáit. A terrorizmus, valamint a hozzá kapcsolódó fogalmak (például „terror jellegű”) és az azokat jogi tényként alapul vevő szabályozás alkotmányosságáról a testület több döntésében kimondta, hogy kellő konkrétság, megragadhatóság hiányában nem szolgálhatnak súlyos jogkövetkezmények alapjául [47/2003. (X. 27.) és 44/2004. (XI. 23.) AB határozat]. Más oldalról viszont azt kell látni, hogy az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozza: az ország belső rendjének és közbiztonságának védelme érdekében az e célokat szolgáló rendőri eszközöknek hatékonyak kell lenniük [65/2003. (XII. 18.) és 9/2004. (III. 30.) AB határozat].

Nyilvánvalóan a fegyveres szervek működésének hatékonyságát szolgálják azok a jogi rendelkezések is, amelyek egyébként a civil szférában az Alkotmánybíróság szerint is elfogadhatatlanok volnának. Ilyen például a jogellenes parancs, utasítás végrehajtásának kötelezettsége. A testület szerint ez elfogadható, azonban a demokratikus jogállamiságból eredő jogkövetési kötelezettség alól – az adott esetben jogellenes parancs kiadásával, illetőleg végrehajtásával bekövetkező – kivételt csak alkotmányos értékek védelme céljából lehet tenni [8/2004. (III. 25.) AB határozat]. Konkrét példaként csak az ország védelmét említi a döntés. Ezzel szemben egy másik határozatában ugyanez a testület kimondta: „A közrend, a közbiztonság védelme mint alkotmányosan elismert államcél indokoltá teheti rendészeti eszközök és eljárások alkalmazását, s ennek szükségszerűségéről a jogalkotó dönthet. Az ilyen célból létrehozott jogintézmények szabályozása során azonban az Alkotmány tételes rendelkezéseinek maradéktalanul érvényesülniük kell. A jogi szabályozással szemben alapvető kívánalom a jogbiztonság, a normavilágosság, a kiszámíthatóság követelményeinek megtartása, az alapjogok korlátozásával kapcsolatban a szükségesség és arányosság követelményének szem előtt tartása, az eljárási garanciák kiépítése, az adott jogintézményre vonatkozó normák összhangjának kialakítása a hatályos jogrend egészével” [47/2003 (X. 27.) AB határozat].

A rendőrség feladata a közbiztonság védelme. Az alkotmány 40/A. § (2) bekezdésében és annak alapján a rendőrségi törvény 1. (1) bekezdésében írt „belső rend” kifejezés a korábbi állambiztonsági munkára való utalás,⁶ hiszen az alaptörvény 1989-es, átfogó módosításának idején még nem váltak le a rendőrségről a későbbi nemzetbiztonsági szolgálatok. Más kérdés, hogy azóta lett volna lehetőség a pontosításra, hiszen többször módosították az alkotmány VIII.,

„fegyveres” fejezetének szabályait. Mivel tehát a rendőrség a közbiztonságot védi, a terrorcselekmények felderítése és megelőzése pedig rendőri hatáskör (is), logikusan levonható következtetés: az alkotmány és az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs lehetőség az alaptörvénybeli követelményektől – így az emberi jogok tiszteletben tartásának és védelmének elsődlegességétől – eltérni a terrorizmus elleni fellépés körében. Az pedig elvileg elképzelhetetlen, hogy ugyanazon tevékenység (a terrorcselekmények felderítése) végzése során a nemzetbiztonsági szolgálatok lényegesen eltérő eszközöket alkalmazhatnának.

Elmondható tehát, hogy a hatályos, a rendszerváltás óta alapértékeiben és alapvető normáiban változatlan hazai jogrendszer nem tekinti a terrorizmus elleni küzdelmet olyan működésnek, amelyben az alkotmányosság követelményeitől el lehetne térni.

Magyarországon a terrorizmus elleni fellépés alapvetően a rendőrség feladatkörébe tartozik. A rendőrség az a szervezet, amely mindhárom fázisban (megelőzés, megakadályozás-elhárítás, az elkövetett cselekmények felderítése és nyomozása) érdemi jogosítványokat gyakorol. A rendőrségi törvény 63. § (1) bekezdése, a 64. §, valamint a 69. § alapján a rendőrség a terrorcselekmények – és egyéb deliktumok – elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására, bizonyítékok megszerzésére, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak és az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme érdekében – törvény keretei között – titokban információt gyűjthet. Ez a beavatkozás jellegétől függetlenül lehet bírói engedélyhez kötött vagy nem kötött tevékenység.

Már itt meg kell jegyezni, hogy a Büntető törvénykönyvben (Btk.) meghatározott terrorcselekmény – amelynek tényállása értelemszerűen irányadó a bűnüldöző és a hasonló, illetőleg kapcsolódó funkciókat betöltő közhatalmi szervek számára – büntetendősége nem csupán a megvalósult támadásokra és azok elkövetőire terjed ki. A Btk. 261. § (4) bekezdése büntetéssel fenyegeti azt is, aki terrorcselekmény elkövetésére irányuló előkészületet követ el. Külön tényállás, az (5) bekezdés szabályozza a terrorista csoportokhoz kapcsolódó előkészületi magatartásokat, amelyeket súlyosabb szankciók követhetnek. A megelőzés és a felderítés szempontjából is lényeges a hatóság tudomására még nem jutott cselekmény bejelentőjének büntetlenségét ígérő (6) bekezdés. A következő, (7) bekezdés a terrorcselek-

mény elkövetésével való fenyegetést rendeli büntetni, a (8) bekezdés pedig feljelentési kötelezettséget ír elő és annak elmulasztása esetére szabadságvesztést helyez kilátásba.

Mindezzel összefüggésben említést kell tenni a büntetőeljárás törvényi szabályozásáról is. A 2003 júliusáig hatályban lévő 1973. évi I. törvény a jelenlegihez hasonlóan rögzítette az officialitás és a legalitás elvét, ezek szerint a törvényi feltételek fennállása esetén az arra rendelt szervek kötelesek az eljárást lefolytatni. A feltételekben azonban van egy lényeges különbség. A korábbi jogszabály 12. §-a ugyanis csak bűncselekmény alapos gyanúja esetén, az ilyen gyanúval terhelt személlyel szemben engedte meg az eljárás megindítását, ezzel szemben a most hatályos 1989. évi XIX. törvény 6. § (2) bekezdése a nem konkrét személlyel szembeni eljáráshoz csupán az egyszerű gyanú fennállását kívánja meg; gyanúsított azonban csak az lehet, akivel szemben megalapozott (tehát az egyszerűhöz képest tényekkel jobban alátámasztott) gyanú áll fenn.

A korábban kifejtettek értelmében terrorcselekmény esetén már az előkészület és a feljelentés elmulasztása is kiváltja a büntetőeljárás, vagyis a nyomozás megindítását. Arról van tehát szó, hogy a köznap értelemben vett terrorizmus tényleges megelőzése is jórészt a büntetőeljárás, a nyomozás keretében valósul meg. Ennélfogva feltétlenül említést kell tenni az ügyészségről is, hiszen ez a szervezet a jelenleg hatályos büntetőeljárás törvény rendelkezései szerint ura a nyomozásnak (nyomoz vagy nyomoztat).

Mindez igen problematikusá teszi a nemzetbiztonsági szolgálatok mozgásterének behatárolását. A kevés biztos eligazodási pont közül az egyik az a nemzetbiztonsági törvény 31. § (1) bekezdésében foglalt tétel, mely szerint a szolgálatok nyomozó hatósági jogkört nem gyakorolnak. Ezzel szemben a büntetőeljárás megindításáig, tehát a gyanú megállapíthatóságáig tartó felderítés az ő feladatukat is képezi. Az alapvetően külföldi hírszerzéssel foglalkozó Információs Hivatal a nem magyarországi terrorszervezetekről gyűjt adatokat, az alkotmányvédelmi funkciókat ellátó Nemzetbiztonsági Hivatal pedig a nemzetbiztonsági törvény 5. § c) pontja értelmében felderíti és elhárítja külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit. Ugyanazon szakasz i) pontja szerint a Nemzetbiztonsági Hivatal hatáskörébe tartozik a terrorcselekmény felderítése, ha a bejelentés oda érkezett, illetve a hivatal szerzett arról tudomást. Mindezzel párhuzamos a maguk működési területén a katonai titkosszolgálatok hatásköre. A Katonai Felderítő Hivatal a fegyveres erők (ma: a honvédség) biztonságát veszélyeztető terrorszervezetekről szerez

információkat, a Katonai Biztonsági Hivatal (a Nemzetbiztonsági Hivatal katonai megfelelője) pedig a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinél deríti fel és hárítja el a külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, továbbá működési területén felderíti a terrorcselekményt, akár belföldiek, akár külföldiek az elkövetők.

A problémát az jelenti, hogy a mondottak alapján a jelenlegi anyagi és eljárási szabályok értelmében nyomozást kell indítani már akkor is, ha felmerül az egyszerű gyanúja (50 százalékosnál kisebb valószínűsége) annak, hogy valaki mást az elkövetésre felhív, arra ajánlkozik vagy vállalkozik. Ebben az esetben tehát nemzetbiztonsági felderítésnek már nincs helye. Kérdés az, hogy milyen magatartások deríthetők fel ezen túl, a megvalósult terrorcselekmény elkövetésétől igen távoli viszonyokban. Gyakorlatilag szinte semmi, hiszen az elkövetési szándék kinyilvánítása – ami „normál” bűncselekményeknél önmagában általában nem büntethető – aligha képzelhető el a Btk. 261. § (7) bekezdésében írt fenyegetés megvalósulása nélkül. Ami ezen túl van, az már csak a gondolat, ami alkotmányos demokráciákban a hatalom által nem elérhető.

Feltéve azt a nehezen elképzelhető helyzetet, hogy mégiscsak van lehetőség a nyomozás előtti felderítésre, még mindig gondot jelent a rendőrség, illetve a titkosszolgálatok e körbe tartozó feladatainak egymáshoz való viszonya. Mindenekelőtt az a kérdés, hogy a vázolt szűkös keretek között van-e egyáltalában értelme nemzetbiztonsági hatáskörként kijelölni a terrorizmus felderítését.

A nemzetbiztonsági törvény javaslatának parlamenti vitájában az akkori meghatározó kormánypárt, az MSZP vezérszónoka, Kórozs Lajos úgy érvelt, hogy a szolgálatok kiemelt működési területéhez tartozó terror elleni küzdelem egyik jellemzője a leplezett formában való megjelenés. Ezért szükséges a szolgálatok sajátos eszközrendszerével történő felderítés és elhárítás.⁷

Amennyiben ez így van, akkor a rendőrségi felderítési hatáskör biztosítása kérdőjelezhető meg. Hogyan lehetséges ennek a nemzet és az egyének biztonsága szempontjából valóban kiemelkedően fontos feladatnak az eltérő hatáskörű, a nemzetbiztonsági eszközrendszer használatára nem jogosult rendőrség hatáskörébe utalása attól a lényegében véletlenszerű körülménytől függővé téve, hogy hova érkezik egy bejelentés vagy melyik szervezet szerez előbb tudomást a készülő vagy esetleg megvalósult terrorcselekményről?

A választ akár megnyugtatónak is lehet nevezni. Arról van szó, hogy a „szolgálatok sajátos eszközrend-

szere” a rendőrség számára is elérhető. Nincs olyan lényeges titkos eszköz, amelyet a rendőrség ne alkalmazhatna. Ugyanakkor a rendőrség szervei minden további nélkül megindíthatják a nyomozást és használhatják az esetlegesen szükségessé váló kényszerítő eszközök teljes tárházát is. Megjegyzendő mindazonáltal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai is – a nyomozás kivételével – széles körben alkalmazhatnak tipikusan rendőri eszközöket és módszereket. Az ilyen típusú szervezeteknél enyhén szólva szokatlan módon elfogási és előállítási, bilincselési, sőt lőfegyver-használati jogot biztosít a törvény. Ráadásul a rendőrséggel ellentétben a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai a feladatkorüket érintő bűncselekmények megelőzésére is alkalmazhatják a leg súlyosabb, adott esetben akár az emberi élet koltását is eredményező kényszert.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint ez utóbbiak egymás közötti tevékenységének összehangolására hivatott a 2000. évi CXXVI. törvény által létrehozott Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (a továbbiakban: központ). A hivatkozott törvény 5. § (1) bekezdése értelmében az együttműködő szervek, így a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetőeljárás elrendelését megelőzően birtokukba került releváns adatokat – köztük a terrorcselekményre vonatkozó adatokat – kötelesek késedelem nélkül a központnak megküldeni. Az adatátadás és átvétel tényét az adat átvévjénél és átadójánál dokumentálni kell. A terrorizmus elleni küzdelemben ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a felderítéssel egyidejűleg a központ tájékoztatásáról is gondoskodni kell. Ezt követően a központ vizsgálja, hogy nem folyik-e párhuzamos felderítés, annak kiküszöbölése érdekében javaslatokat tehet. Ebből következően előfordulhat, hogy három vagy akár több helyen (a felderítést végző szervezeteknél és a központban) folyik az adatok elemzése és értékelése, miközben a mondottak szerint az előkészület egyszerű gyanúja esetén már nyomozást kell elrendelni.

A kormány nemzetbiztonsági kabinetjének döntése alapján 2003 novemberében újabb szerv, a Terrorellenes Koordinációs Bizottság (TKB) alakult meg azzal a feladattal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség együttműködését javítsa. Álláspontom szerint ez a hatásköri szabályozás egyáltalában nem indokolt, ráadásul az átfedések és a koordináció bonyolultsága miatt kifejezetten veszélyezteti a terrorelhárítás hatékonyságát. Hozzá kell tenni, hogy Magyarországon az utóbbi évtizedekben jelentősnek mondható terrorista támadás nem volt, és ilyenek a veszélyét sem állapították meg.⁸ Ebből természetesen nem következik, hogy ne kellene felkészülni a legrosszabbra. Az azonban igen, hogy bőségesen ele-

gendő lenne egyetlen, ilyen feladattal megbízott szervezet, amely a felesleges koordináció helyett minden adatot megkapna és kizárólagosan járna el a megelőzés és felderítés terén. Elképzelhető persze a titkos szolgálatok és a rendőrség közötti hatásköri megosztás is, ennek azonban csak akkor volna értelme, ha általában is elkülönülne a rendőri és a nemzetbiztonsági munka. Jelenleg erről csak korlátozott mértékben beszélhetünk, valójában sem a feladatok, sem pedig az alkalmazható módszerek között nincs markáns különbség.

Alapvetően rendőri feladat a már bekövetkezett, de legalábbis kísérleti szakba jutott terrorcselekmények elhárítása. A rendőrség speciálisan kiképzett egységeket tart fenn ilyen esetekre. Kivételesen indokolt esetben a Magyar Honvédség erőt is igénybe lehet venni [alkotmány 40/B § (2) bekezdés, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 70. § (1) bekezdés c. és f. pont]. Mivel a terrorizmus elleni fegyveres fellépés a tapasztalatok szerint különleges kiképzést és felkészülést igényel, aggályosnak tekinthető a nemzetbiztonsági törvény 36. § (1) bekezdésének b) pontjában biztosított lőfegyver-használati jog a szolgálatok tagjai számára. Véleményem szerint igen kockázatos dolog a legcsekélyebb mértékben is akcióra ösztönözni az ilyen jellegű kiképzésben nem részesült titkosszolgálati munkatársakat. Annál is inkább, mivel e szabályozás elmaradása esetén – egyéb jogcímen – is megtehetnék szükség esetén mindazt, amit a törvény elvár tőlük. Itt emlékeztetni kell arra, hogy a szolgálatok tagjai fegyvert viselhetnek, jogos védelem pedig a magyar jogban akár a közérdek ellen intézett vagy azt közvetlenül fenyegető támadás elhárítása céljából is alkalmazható.

A nemzetközi szabályozási gyakorlatban számos olyan anyagi vagy eljárási intézményt találunk, amelyet kifejezetten vagy jelentős mértékben a terrorizmus elleni harc szükségleteivel indokolnak. Ilyeneket természetesen elsősorban a jogi garanciákat félretevő „háborús” megközelítés keretében alkalmaznak, de a szükségesség és arányosság elvét hangsúlyozó törvényi rendelkezések az alkotmányosság és az elfogadott nemzetközi normák keretei között is intézményesítenek hasonlókat. Példaként említhető a határozatlan ideig tartó fogva tartás, egyes szervezetek betiltása,⁹ a titkos eszközök használatát érintő jogosítványok bővítése,¹⁰ de meghatározott feltételek mellett még a kínvallatás jogszerűvé nyilvánítása is.¹¹

A témával kapcsolatban le kell szögezni mindezekelőtt, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok magyarországi szabályozásában nincs olyan hatáskör vagy eljárási szabály, amelyet kizárólag vagy akár elsősorban a terrorizmus elleni fellépés-

ben lehet alkalmazni. Ez a helyzet alapvetően tükrözi azt a tényt, hogy hazánkban – amint arról korábban már szó volt – igazán kiemelkedően súlyos terrorcselekmény nem következett be, miközben számos „közönséges” deliktum hatásában, pusztító következményeiben alappal hasonlítható a terrorizmus megnyilvánulásaihoz. Előfordult nyolc halálos áldozattal járó bankrablás, de volt hatalmas erejű, szintén halált okozó robbantás is Budapest központjában. Ezek a tények álláspontom szerint egyértelműen alátámasztják azt a következtetést, hogy nem a támadás jellege, politikai-ideológiai meghatározottsága oldaláról kell a védelem tervezését megközelíteni, hanem az emberi biztonság felhívott koncepciójának megfelelően kizárólag a védendő értékek, mindenekelőtt az emberi élet szemszögéből.

Amint említettem, a rendőrségi és a nemzetbiztonsági törvényben kifejezetten a terrorizmus elleni fellépéshez igazított szabályokat nem találunk, a szervezett bűnözés leküzdésére kialakított különleges rendelkezések azonban a terrorista cselekmények felderítésére, illetőleg az ilyenekben folytatott nyomozás során is alkalmazhatók. Példaképpen említhető a rendőrségi törvény 68. § (2) bekezdése, amely az általános szabálytól eltérően gyors és egyszerűsített eljárásban történő adatszerzést tesz lehetővé, ha a késedelem veszéllyel jár és az ügy kábítószer-kereskedelemmel, terrorizmussal, illegális fegyverkereskedelemmel, pénzmosással vagy szervezett bűnözéssel függ össze. Az ilyen megoldás természetesen indokolt lehet. A kérdés csupán az, vajon miért nem biztosította a jogalkotó ugyanezeket a kivételes lehetőségeket egy „egyszerű” tömeggyilkosság vagy éppen közveszélyokozás megelőzése, megakadályozása vagy felderítése érdekében. Nyilvánvalóan azért, mert nem az alkotmányos értékeket, így mindenekelőtt az emberi életet oltalmazását tartotta szem előtt, hanem más érdekeket.

Megjegyzendő mindamelllett, hogy a Btk. 137. § 8. pontja értelmében bünszervezet minden olyan, három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötéves vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése. Ebből adódóan a speciális definíció szerinti terrorista csoport [Btk. 261. § (9) bekezdés b) pont] egyben bünszervezetnek is minősíthető és külön hivatkozás nélkül is alkalmazhatók a szervezett bűnözés elleni eszközök a terrorizmus elleni fellépésben. Kivételt lényegében a magányos vagy párban működő terroristák kezelése jelent, ez azonban egyrészt rendkívül ritka, másrészt a felderítésmegelőzés szükségképpen kapcsolatokra és kommunikációra irányul, következésképpen azon

a szinten még általában nem zárható ki a csoportos elkövetés, illetőleg előkészület.

Az eddig elmondottakhoz hozzá kell tenni, hogy a terrorcselekmények megelőzése, felderítése és leküzdése azért sem ütközik jelentősebb jogi akadályokba, mert a törvényhozó igen nagyvonalú volt a fegyveres szervek hatáskörének kialakítása során. Másképpen fogalmazva: a terrorizmus elleni fellépésre specifikált sajátos felhatalmazások intézményesítésére azért sem volt szükség a rendőrségi és a nemzetbiztonsági törvényben, mert ezek a jogszabályok a közbiztonság, illetőleg a nemzetbiztonság védelmének egész területén olyan jogosítványokat biztosítanak, amelyek közül egyesek másutt legfeljebb a terror elleni harc kivételes eszközeiként jelenhetnek meg vagy pedig még ilyenként sem megengedettek.

Példaként említhető a személyi szabadságtól való megfosztás szabályozása. Az Emberi jogok európai egyezményének 5. cikke tételesen felsorolja azokat a feltételeket, amelyek bekövetkezésekor a közhatalom korlátozhatja a személyi szabadsághoz fűződő alapvető jogot. Az egyezményt alkalmazó Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen hangsúlyozza, hogy a hivatkozott cikk 1. pontjának c) alpontjában meghatározott ok kizárólag alapos (*reasonable*), nem pedig egyszerű gyanú esetén hívható fel a hatóság elé állításra.¹² A rendőrségi törvény 33. § (2) bekezdés b) pontja mindezzel szemben lehetővé teszi, hogy a rendőrség egyszerű gyanú alapján állítson elő embereket, személyi szabadságuktól akár tizenkét órán keresztül is megfosztva őket.

További problémát jelent az ilyen előállítás alkalmazásának konkrét célja. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az egyezmény hivatkozott cikke a büntetőeljárás lefolytatásához kapcsolódik. Egyszerű gyanú alapján azonban Magyarországon konkrét személy ellen büntetőeljárást indítani nem lehet. Valójában az egyszerű gyanú alapján történő előállítás anélkül szolgálja a büntető igazságszolgáltatás eredményességét, hogy az érintetteket a büntetőeljárásai rendelkezésekben konkretizált alapjogi garanciák megilletnék. Az előállítás keretében ugyanis igen gyakran úgynevezett elszámoltatás történik, ami mint intézmény, sem a büntetőeljárás, sem a rendőrségi törvényben nem szerepel, de másutt sem a bűnüldözésben értelmezhető tartalommal. Az „elszámoltatás” olyan kihallgatást jelent, ahol semmiféle eljárási garanciák nem érvényesülnek. Általában alibi megállapítása történik, de megszokott jelenség, hogy az elszámoltatottnak a nála talált dolgok, tárgyak eredetéről kell magyarázatot adnia. A kérdezés konkrét okát, a felderíteni kívánt bűncselekményt általában nem közlik, már csak azért sem, mert az „elszámoltatásnak” gyakran célja, néha eredménye éppen a válaszokból vagy azok elégtelen-

ségéből kiindulva addig ismeretlen cselekmények feltárása. Nem szorul mélyebb indokolásra, hogy ez a gyakorlat sérti az ártatlanság védelméhez fűződő jogokat.¹³ A Legfelsőbb Bíróság azonban egyáltalában nem adott hangot kritikájának, amikor például egy igen súlyos bűncselekménnyel kapcsolatban a bizonyítást illetően megállapította: „az „elszámoltatások, adatgyűjtések során az I. r. vádlott előbb tagadta, majd beismerte, hogy az apját megölte, és megmutatta az elásás helyét is.”¹⁴

A kifejtettek alapján aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság maga is jóváhagyta a büntetőeljárás garanciákat nélkülöző, de egyébként bűnüldözési célokat szolgáló, az Emberi jogok európai egyezményében foglaltakat sértő előállítási ok törvényi meghatározását egyebek mellett éppen arra hivatkozva, hogy így lehetséges a későbbi cselekményekhez szükséges gyanú megalapozása [65/2003. (XII. 18.) AB határozat].

A rendőrségi törvény 54. §-a a közbiztonság óreit számos helyzetben jogosítja fel fegyverhasználatra. A rendőr lőfegyvert használhat az élet elleni közvetlen fenyegetés vagy támadás elhárítására; a testi épséget súlyosan veszélyeztető közvetlen támadás elhárítására; a közveszélyokozás, a terrorcselekmény vagy a légi jármű hatalomba kerítése bűncselekményének megakadályozására vagy megszakítására; bűncselekmény lőfegyverrel, robbanóanyaggal vagy az élet kioltására alkalmas más eszközzel való elkövetésének megakadályozására; lőfegyver, illetőleg robbanóanyag jogosulatlan, erőszakos megszerzésére irányuló cselekmény megakadályozására; az állam működése vagy a lakosság ellátása szempontjából kiemelkedően fontos létesítmény ellen felfegyverkezve intézett támadás elhárítására; az emberi élet kioltását szándékosan elkövető elfogására, szökésének megakadályozására; azzal szemben, aki a nála lévő fegyver vagy élet kioltására alkalmas más eszköz letételére irányuló rendőri felszólításnak nem tesz eleget, és magatartása a fegyver vagy más, az élet kioltására alkalmas eszköz ember elleni közvetlen felhasználására utal; az elfogott, bűncselekmény elkövetése miatt őrizetbe vett vagy bírói döntés alapján fogva tartott személy erőszakos kiszabadításának megakadályozására, a saját élete, testi épsége, személyes szabadsága ellen intézett támadás elhárítására.

Az Alkotmánybíróság megsemmisített néhány alkotmányellenes rendelkezést, beleértve azt, amely megengedte a lőfegyver használatát az állam vagy az emberiség ellen bűncselekményt elkövető személy elfogására és szökésének megakadályozására, továbbá azt is, amely a fogva tartott személyek szökésének megakadályozása vagy elfogásuk érdekében biztosított ugyanilyen jogot [9/2004. (III. 30.) AB határozat].

A más személy életét szándékosan kioltó személy elfogására statuíált fegyverhasználati jog azonban megmaradt még arra az esetre is, ha a célzott személy bűnösségét bíróság nem állapította meg. Mondani sem kell, hogy egy jogszerű ítéletnek a lövést leadó rendőr tudásával való felcserélése távol esik az ártatlanság védelmének tiszteletben tartásától. A tartalmi alkotmányos aggályokon túl arra is rá kell mutatni, hogy ezek a rendelkezések jelentős mértékben átfedik egymást, csak egy alapos elemzés eredményezheti a felhívni kívánt feltétel azonosítását. Ez aligha segíti elő a rendőrség hatékony és időbeni cselekvését, ami egyebek mellett terrorista támadások elhárítása során is szükséges volna.

A rendőrség tehát olyan jogosítványok birtokában van, amelyek akár rendkívüli felhatalmazásnak is felfoghatók. Igaz, meghatározatlan ideig történő fogva tartásra nincs lehetőség, a nyolc, de hosszabbítással legfeljebb tizenkét óráig tartó előállítás azonban többször ismételhető, az elrendelés alapjának lazasága és a fogva tartás ideje alatt végezhető cselekmények szabályozatlansága pedig megnyitja az utat az önkény felé.

Hasonló a helyzet a nemzetbiztonsági törvény rendelkezéseivel. A jogszabály 31. § (3) bekezdése tételesen felsorolja azokat a jogokat, amelyek a szolgálatok tevékenysége során korlátozhatók. Eszerint csak a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatok védelméhez, a közérdekű adatok nyilvánosságához, valamint a birtokvédelemhez fűződő jogok megszorítása történhet meg. Nem szerepel a felsorolásban például az egyesülési jog, amelynek zavartalan gyakorlását az 1989. évi II. törvény 1. §-a garantálja, továbbá a lelkiismereti és vallásszabadság, amely az 1990. évi IV. törvény 1. §-a értelmében szintén mentes a közhatalmi beavatkozástól.

Ennek ellenére olyan kormányzati elvárások fogalmazódtak és fogalmazódnak meg a szolgálatokkal szemben, amelyek értelemszerűen összeegyeztethetetlenek az említett zavartalansággal. A Miniszterelnöki Hivatal Nemzetbiztonsági Irodájának honlapján például a Nemzetbiztonsági Hivatal feladataként jelenik meg az iszlám fundamentalizmus alapjain álló szervezetekhez tartozó vagy azokkal szimpatizáló csoportok, személyek térnyerésének akadályozása.¹⁵ Tudni kell azonban, hogy a fundamentalizmus távolról sem azonos a terrorizmussal,¹⁶ a „térnyerés” akadályozása pedig aligha képzelhető el az egyesülési jog és a vallásszabadság gyakorlásának zavarása nélkül (az egyesülési jog nem csupán az intézményesült, hanem az informális kapcsolatrendszereket is védi). Az iszlám fundamentalisták egy része még csak nem is foglalkozik politikával,¹⁷ ilyen szervezetek további kritériumok nélküli megfigyelé-

se tehát csak a vallásszabadság sérelmével lehetséges. A Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve meglehetősen részletesen beszámol a magyarországi muszlim közösségek és szervezetek tevékenységéről (az angol nyelvű kivonatban ez nem szerepel), majd megállapítja, hogy az eddigi adatok szerint ezek nem folytatnak terrortámogató tevékenységet. Az eddigi adatokra való utalás logikusan a megfigyelés folytatásának szándékát fejezi ki. Maga a következtetés pedig teljesen nyilvánvalóan feltételezi az adott csoportok és személyek folyamatos nemzetbiztonsági nyomon követését.

A vallásszabadságot sértő nemzetbiztonsági munka természetesen értékelhető úgy, mint az esetlegesen korlátozás alá tartozó alapjogok listájában foglaltak megsértése, így nem feltétlenül írandó a jogi szabályozás terhére. Csakhogy itt említést kell tenni a nemzetbiztonsági törvény további két rendelkezéséről, amelyeket ha az eddigiekkel egymásra vetítünk, az álláspontom szerint már megalapozza az alkotmánnyal ellentétes jogalkotás vádját.

Az egyik (10. §) szerint a kormány a kijelölt miniszter útján irányítja, tehát nem csupán felügyeli a szolgálatok működését. Ennek keretében az illetékes miniszter egyebek mellett [11.§ (2) bekezdés b) pont] félévente írásban meghatározza a főigazgatók számára a szolgálatok időszerű feladatait, írásban ad utasítást a kormány tagjaitól érkezett információk igények teljesítésére. Joggal merül fel a kérdés: honnan tudja a miniszter, hogy az adott időszakban milyen veszéllyel kellene kiemelten foglalkozni? Valójában egy alkotmányos demokráciában legfeljebb annyit tehetne bármely titkosszolgálat, hogy egyfajta általános figyelőszolgálatot működtet, amely jelenti, hol észlelt nemzetbiztonsági veszélyt. A nemzetbiztonsági törvény kommentárja azonban egyértelműen kijelenti, hogy a szervezetrendszer mozgatózásában a kormányé a legfontosabb szerep.¹⁸

Súlyosbítja a helyzetet, hogy a nemzetbiztonsági törvény 27. § (3) bekezdése a szolgálatok tagjainak előírja a jogellenes tevékenység folytatását: „Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja jogellenes tevékenységre kap utasítást, köteles e tényre felhívni az utasítást adó figyelmét, az utasítás végrehajtását [bűncselekmény nyilvánvaló elkövetésének kivételével] nem tagadhatja meg.” A jogellenes tevékenység folytatása tehát adott esetben egyenesen kötelessége a szolgálatok tagjainak. Az előbbi példára visszatérve: a fundamentalizmus és a terrorizmus hibás összemosásán alapuló utasítás önmagában bűncselekményt nem valósított meg, annak végrehajtása azonban a Nemzetbiztonsági Hivatal alkotmányellenes, a vallásszabadságot sértő tevékenységét idézte elő.

Idéztem az ENSZ főtitkárának a gondolatait, melyek szerint az emberi jogok védelmére épülő stratégiák nem csupán emberi tartásunk miatt, de a gyakorlati eredményesség végett is előnyben részesítendőek. Határozott véleményem szerint a magyar rendőrségi és nemzetbiztonsági szabályozás e rövid, a terrorizmus elleni fellépés lehetőségeinek szempontjából történt áttekintése is alátámasztja a világszervezet vezetőjének kijelentéseit.

A leírt hatásköri párhuzamosság és a koordináció bonyolultsága a rendőri és titkosszolgálati jogosítványok keveredése miatt is alapjogi visszasságot eredményez. Emellett nem szorul bővebb indokolásra, hogy az immár megkettőzött koordináció ellenére (sőt részben éppen azért) hátráltatja az eredményes munkát az adatok áramoltatása és egyidejűleg különböző szervek általi elemzése-értékelése.

A rendőrség számára megállapított, a terrorizmus elleni küzdelemben is alkalmazható jogi keretek számos ponton nem illeszkednek az alkotmány, valamint a nemzetközi elvárások értékrendjébe. Ezáltal (például a szervezett bűnözéshez kapcsolódó, de kevésbé életfontosságú, illetőleg egy emberi élet mentését célzó adatgyűjtésben az előbbi előnyben részesítése miatt) veszélybe kerülhet az alaptörvényi rendet tükröző és az emberek részéről is igényelt közbiztonság valóságos védelme, tehát a szakmai értelemben vett eredményesség is.

Hasonló a helyzet a nemzetbiztonsági szolgálatokkal. A korlátozható jogok listájának önkényes kibővítése a kormány utasítási jogának elismerése mellett oda vezetett, hogy a szolgálatok jelentős energiát fektettek olyan személyek és közösségek megfigyelésébe, akik és amelyek a Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve szerint sem támogatják a terrorizmust.

Az alkotmány a közhatalom számára legfontosabb értékeket rögzíti, de ezen túlmenően a rendkívül bonyolult jogrendszer elemeinek értelmezése és alkalmazása során irányítúként is funkcionál. Az alaptörvény logikájától és előírásaitól való eltérés már csak ezért sem lehet a szakmai siker kiváltója. Ellenkezőleg: akár a terrorizmus minőségi vagy mennyiségi jegeit, akár a közhatalom működésének logikáját vizsgáljuk, nem találunk okot az alkotmányos értelemben vett „kivételesség” intézményesítésére (egyébként a tapasztalatok szerint a „kivételesség” mindjárt általános szabállyá is válik).

Álláspontom szerint a terrorizmus elleni küzdelem fegyvertára a mondottakkal összhangban az emberi biztonság felfogására kell hogy alapozódjék. Az alkotmányos jogok tiszteletben tartása, védelme és érvényesülésük előmozdítása nem akadály, hanem célja a biztonságpolitikának, így a terrorizmus fenyegetéséről való védelem szervezésének is.¹⁹

JEGYZETEK

1. Cindy C. COMBS: *Terrorism in the Twenty-First Century*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 2003, 236–237; HADNAGY Imre: *A háború és a terrorizmus. Változnak-e a háborúval kapcsolatos elméletek – korunk egyik legnagyobb kihívása, a terrorizmus tükrében?*, Hadtudomány, 2005. március, 16–28.
2. Tonay BUNYAN: *The War on Freedom and Democracy tate-watch*, <http://www.statewatch.org/news/2002/sep/analysis13.htm>; Conor A. GEARTY: *Terrorism and Human Rights*, *European Human Rights Law Review*, 2005/1, 1–6; MIKLÓSI Zoltán: *A terrorizmus elleni „háború” és az emberi jogok*, *Fundamentum*, 2004/3, 43–49; Carl TOBIAS: *Punishment and the War on Terrorism*, *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, May 2004, 1116–1158.
3. HADNAGY: *I. m.*, 26.
4. Alan M. DERSHOWITZ: *Why Terrorism Works*, New Haven – London, Yale University Press, 131–163.
5. MIKLÓSI: *I. m.*, 48.
6. *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, szerk. KALMÁR Melinda, RÉVÉSZ Béla, Budapest, Új Mandátum, 425–426; BALLA Zoltán: *A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban*, *Belügyi Szemle*, 2000/2, 99–103.
7. Az Országgyűlés 1995. október 24-i ülése.
8. V. ö. *Nemzetbiztonsági Évkönyv*, 2004, <http://www.nbh.hu/evk2004/04-0041.htm#2>.
9. Brice DICKSON: *Law Versus Terrorism. Can Law Win?*, *European Human Rights Law Review*, 2005/1, 11–28.
10. Peter CHALK, William ROSENAU: *Confronting The „Enemy Within”. Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies*, Santa Monica, RAND Corporation, 2004.
11. DERSHOWITZ: *I. m.*
12. Lásd például *Fox, Campbell and Hartley versus United Kingdom*, Series A. No. 182.
13. John PARRY: *Constitutional Interpretation and Coercive Interrogation after Chavez v. Martinez*, *University of Pittsburgh School of Law Working Paper Series*, 2004/2.
14. BH 2000, 7.
15. <http://www.nemzetbiztonsag.hu/visszatekintes.php>.
16. ROSTOVÁNYI Zsolt: *Az iszlám a 21. század küszöbén*, Budapest, Aula Kiadó, 1998.
17. Angel M. RABASA: *Overview*, in Angel M. RABASA, Cheryl BENARD, Peter CHALK, Christine C. FAIR, Theodore KARASIK, Rollie LAL, Ian LESSER, David THALER: *The Muslim World After 9/11*, Santa Monica, RAND Corporation, 5.
18. Dr. DEZSŐ Lajos, Dr. HAJAS Gábor: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok – kommentár a gyakorlat számára*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 138–139.

19. A szövegben nem hivatkozott további irodalom: Jean Bethke ELSHTAIN: *Just War Against Terror*, New York, Basic Books, 2003; *Commission on Human Security*, 2003, Human Security Now, New York, ENSZ; MÉSZÁROS Margit: *Az Európai Biztonsági Charta*, Hadtudomány, 1999. június, 114–120; Gerd OBERLEITNER: *Human Security and Human Rights*, *European Training Centre for Human Rights and Democracy, Occasional Papers*, No. 8.; Colin WARBRICK: *The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights*, *The European Journal of International Law*, November 2004, 989–1018.

GELLÉR BALÁZS JÓZSEF

Az Egyesült Államokban 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadások¹ világtörténelmi hatású eseménynek bizonyultak. Jogászok sora sokat foglalkozott és foglalkozik az ehhez kapcsolódó problémákkal. Jelen írás nem dolgozza fel az e tárgyban született számos kitűnő tanulmányt; csupán egy gondolatmenet vázlatát arról, hogy a terrortámadás eszközzé vált polgári repülőgép lelőhető-e, és milyen büntetőjogi következményei vannak egy ilyen cselekménynek.

Az említett terrortámadások sokféleképp értékelhetők. Amennyiben állami aktusnak tekintjük azokat, akkor sok érv szól agresszióként minősítésük mellett – e terminus vitatott voltának ismeretében is. Másfelől lehetséges bűncselekményként értékelni e tetteket. Egy ilyen minősítés a nemzetközi, illetve a nemzeti büntetőjog területeit is a tanulmányozandó jogterületek közé emeli.

A polgári légi jármű felhasználásával végrehajtott terrortámadás minősítése (agresszió, bűncselekmény stb.) kihat az erre adható válaszokra és azok jogi minősítésére. Hiszen amennyiben fegyveres támadás ér egy államot, az önvédelmi helyzetbe kerül, és az azt végrehajtó „terroristák” harcosok, azaz kombattán-sökká válnak. Egy ilyen eset a nemzetközi humanitárius jog hatálya alá kerül, míg bűncselekmény esetén bűnelkövetőkről van szó, ami belső jogi, nemzetközi büntetőjogi és emberi jogi problémákat vet fel.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a terrortámadásra reagáló állam (mint jogi személy) felelőssége külön kezelendő és vizsgálendő az adott elhárító cselekményt (a repülő lelőését) végrehajtó természetes személy felelősségétől, még akkor is, ha e két aktus között nyilvánvaló és szükségszerű az összefüggés. Az állam nem lehet a nemzeti büntetőjog alanya, a lelővést viszont természetes személyek hajtják végre. Ez

utóbbiak ölési cselekményét a nemzeti jogban valamiféleképpen értékelni kell. Felvetődik a kérdés, hogy e természetes személyek tartoznak-e nemzetközi büntetőjogi felelősséggel, és ha igen, milyennel.

Az állam mint a nemzetközi jog elsődleges alanya viszont csakis a nemzetközi jognak megfelelően reagálhat a terrortámadásra – a támadás kvalifikációjától függően humanitárius jogi és/vagy emberi jogi feltételrendszernek megfelelően. Az állam (és nem az állami vezetők!) nemzetközi büntetőjogi felelőssége vitatott, azzal ebben az összefüggésben korai foglalkozni.

Az állam köteles tehát a többi állammal szemben a nemzetközi jogot betartani, és köteles a humanitárius jog betartására, amennyiben nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres összeütközésről van szó, valamint az emberi jogok betartására, amely azonban csak az állam önkéntes alávetése esetén kényszeríthető ki. A humanitárius jog szabályai – néhány ide nem vágó kivételtől eltekintve – az 1949-es genfi egyezmények közös 2. cikke szerinti nemzetközi fegyveres összeütközés esetén, valamint a közös 3. cikk és az 1977-es II. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk (1) bekezdése szerinti kétfajta nem nemzetközi fegyveres összeütközés esetén alkalmazandók.

Konkretizálva e megközelítést, az az igazi kérdés – amint azt a német törvény kapcsán kialakult parlamenti és jogtudományi vita is mutatta –, hogy lehet-e alkotmányosan olyan törvényt hozni, amely megengedi adott esetben százak életének kioltását, méghozzá olyanokét, akik ártatlanok, sőt maguk is a bűncselekmény sértettjei. Ennek a törvénynek és az általa megengedett állami aktusnak tehát nemcsak a nemzetközi jognak, az emberi jogoknak, a humanitárius jognak kell megfelelnie, hanem a jogfilozófia, a büntetőjog-filozófia számára is adekvát választ kell adnia.

Számos probléma mellett a legalapvetőbb az: jogszerűen feláldozható-e esetleg több száz „ártatlan” emberi élet azért, hogy ezzel még több ember életét megmentésük. A humanitárius jog főszabályként tiltja a polgári személyek, polgári objektumok elleni katonai támadást (I. kiegészítő jegyzőkönyv 48., 51. cikk). Ugyanakkor megengedi az elkerülhetetlen és szükséges minimumra csökkentett polgári áldozatot [(5) b)]. A hágai Nemzetközi Bíróság 1996-os tanácsadó véleményében nemcsak a humanitárius jog és az emberi jogok kapcsolatával foglalkozott, hanem kifejtette véleményét az élethez való jog érvényesüléséről fegyveres összeütközés során.² Ezzel összefüggésben megállapította, hogy az élethez való jog mint az emberi jogok része *lex generalis*, azaz általában valóban tilos az ölés az állam számára. Azonban a humanitárius jog mint *lex specialis* megengedi az ölést saját szabályainak megfelelően, sőt a polgári áldozatot is a

felt említett általános korlátozás mellett. Következésképpen az állam jogszerűen ölhet „ártatlanokat”, ha például (és ezzel nem a *ius in bellót*, kívánom a *ius ad bellummal* keverni) önvédelmi hadműveletek során szükségszerűen okoz elkerülhetetlen polgári veszteséget. Maga a honvédelem gondolata is azon alapul, hogy az egyénnek (a honvédelemre köteles állampolgárnak) akár élete árán is meg kell védenie hazáját, a többi embert. A katonát halálba küldő parancsnok állami felhatalmazás alapján a társadalmi kisebb rossz filozófiáját követve jár el.

Azaz egyfelől az állam bombázhat, akkor is, ha tudja, hogy a másik állam jogellenesen óvodásokat telepített egy elkerülhetetlenül fontos katonai objektum közelébe, és biztosra vehető, hogy a támadás sok ártatlan gyermek életébe kerül. Másfelől saját állampolgárait is alárendelheti az állami túlélés céljának. Sőt, úgy tűnik, az állam létét fenyegető, másképp elháríthatatlan veszély esetén nukleáris fegyvert is alkalmazhat.³

Az emberi jogokra pillantva érdemes megjegyezni, hogy ha egy jogrendszer – mint például vitathatóan a magyar – az emberi életet abszolút és korlátozhatatlan jognak tekinti, akkor nemcsak a jogos védelmet nehéz megfelelő jogelméleti alapokra helyezni – bár Sólyom László híres párhuzamos véleménye a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban erre kísérletet tesz –, de az állami képviselők fegyverhasználatát is nehéz alkotmányosan értelmezni.

Először is, néhány alkotmány és nemzetközi dokumentum is megjelöl bizonyos jogokat, melyeket az államnak még a legszélsőségesebb körülmények között is figyelembe kell vennie. Például az Emberi jogok európai egyezménye háború vagy egyéb közveszély esetén megengedi az általa biztosított jogok korlátozását.⁴ Bizonyos jogok azonban még ilyen körülmények között sem limitálhatók,⁵ ezek egyike az élethez való jog.⁶

Az európai emberi jogi bírásokban az állam pozitív életvédelmi kötelezettsége már relatíve korán kialakult a strasbourgi bizottság esetjogán alapulva.⁷ Sőt, a McCann and Others kontra Egyesült Királyság ügyben tett jelentésében a bizottság megerősítette ezen álláspontját.⁸ Az Osman kontra Egyesült Királyság ügyben,⁹ bár a bíróság nem állapította meg a 2. cikk megsértését, nagy jelentőséggel bír az a kijelentése, hogy a 2. cikk nem csupán azt követeli meg egy államtól, hogy „tartózkodjon az élet szándékos és jogszerű elvételétől, de azt is, hogy tegyen megelőző intézkedéseket az egyén életének védelme érdekében, ha azt egy másik személy bűncselekménye veszélyezteti”.¹⁰

Nem csupán az abszolút jogok kerülhetnek összeütközésbe, hanem a másodlagos jogok és az abszolút

jogok között is lehet ellentét. Ezekben az esetekben azonban a végeredmény nem lehet kétséges.

Ugyanakkor Aleinikoff rámutat az egyén és az állam érdeke között fennálló különbségre,¹¹ s hozzáteszi: egy érdekről megállapítani, hogy az állami vagy egyéni, igen ellentmondásos feladat. Nyilvánvalóan egy alkotmányos érdek – fogalmánál fogva – mindig elsőbbséget élvez a nem alkotmányos érdekekkel szemben; azonban egy jog alkotmányosnak nyilvánítása, vagy annak kijelentése, hogy nem vezethető le az alkotmányból, szintén vitatott kérdés lehet.¹²

Elteltek az abszolút és a másodlagos jogok, valamint ennek következtében az abszolút és a másodlagos jogokhoz kapcsolódó bűncselekmények közötti különbségtételtől, nehéz olyan anyagi jogi alapot találni, mely a jogok osztályozásának kötelezettségét az államra terheli. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy nem létezik e jogok osztályozása.¹³ Valójában maga a legalitás az arányosság elvén keresztül követeli meg az államtól, hogy ragaszkodjon az arányos kriminalizáció szigorú követelményéhez. Az alapvető különbség azonban a szükségességi teszthez fűződő arányossági követelmény és az anyagi értékítélet között az, hogy míg az állam kényszerítve van az abszolút jogokhoz kapcsolódó értékítéletek – vagyis végső soron az anyagi kriminalizációs köteletség – által, a másodlagos jogok esetében nem jelenik meg ez a kriminalizációs köteletség. Az utóbbiak esetében csupán a legalitás köti az államot, hogy a büntetőjogot illetően értéket csatoljon a jogokhoz, ha úgy dönt, hogy kriminalizálja e jogok megsértését.

Ahogy arra Aleinikoff is rámutatott, az amerikai Legfelső Bíróság által az ellentétben álló alkotmányos jogok megítélésekor leggyakrabban használt módszer a mérlegelés: „a »balancing« kifejezés olyan alkotmányértelmezéssel kapcsolatos elméletekre utal, melyek a versengő érdekek azonosításán, felmérésén és összehasonlításán alapszanak.”¹⁴

A Tennessee kontra Garner ügyben¹⁵ a Legfelső Bíróság azzal foglalkozott, hogy alkotmányos-e halálhoz vezető erőszakot alkalmazni menekülő bűnözővel szemben. A bíróság elutasította azt, hogy a szökés megelőzéséhez fűződő érdek az egyén élethez való jogával szemben előnyt élvezne. Világos, hogy az e jogok között feszülő ellentét nem oldható fel azzal, hogy a szökésben lévő fegyenc élethez való jogát félresöpörjük akár mérlegelés útján, akár más módon. Ha elfogadjuk az élethez való jog abszolút jellegét, egy szökésben lévő fegyencet nem lehet lelőni. Illetve csak a Súlyom-féle magyarázat adható, mely szerint a szökési kísérlettel jogon kívül helyezi magát a fogoly. A közötte és az őt közötti jogon kívüli helyzetet a jog csak az annak létrehozásáért és megszüntetéséért felelős vonatkozásában ítéli meg. Az állam

csak akkor sértené meg az élet abszolút voltát, ha az őt a fogoly lelövésének elmulasztása esetén halállal büntetné (a halálbüntetést mint büntetést ideértve a sérelem kétszeres lenne). Amíg az őt valódi választása van, addig az állam nem tekinthető úgy, hogy a fogoly életét szükségszerűen elveszi, hanem a fogoly az, aki választása által az őt döntésének kiszolgáltatja magát.

2004. június 18-án a német parlament alsóháza (Bundestag) törvényt fogadott el a légtér biztonságáról, amit azonban a felsőház (Bundesrat) megvétózott, ám ezt az alsóház visszautasította.¹⁶ E törvény 14. §-a alapján fegyver alkalmazható légi járművel szemben, ha a körülményekből arra lehet következtetni, hogy azt emberek életének kioltására akarják használni, és a fegyverhasználat az egyetlen eszköz, amellyel e közvetlen veszély elhárítható.

Pawlik a német jogot vizsgálva a szövetségi honvédség és a szövetséges fegyveres erők katonái, valamint a polgári őrök által alkalmazható közvetlen kényszerítő eszközökről és különleges jogosultságokról szóló törvény¹⁷ rendelkezéseit értelmezi először. Megállapítja, hogy az idézett törvény egyes szakaszai [15. § (2) bekezdés; 16. § (2) második mondat] részletesen szabályozzák a tömeggel szemben alkalmazott fegyverhasználatot. Ezek a szabályok megengedik a fegyverhasználatot akkor is, ha az – bár veszélyeztet ártatlanokat is (olyanokat, akik cselekménye a fegyverhasználatot mint egyedi személy elleni intézkedést nem tenné lehetővé) – elkerülhetetlen. A szerző hivatkozik a német irodalomra, amennyiben megállapítja, hogy a szakemberek a tűszokat is az így veszélyeztethető személyek körébe sorolják.¹⁸ Rámutat azonban arra a különbségre, amely a tömeg elleni fegyverhasználat és a vizsgált eset között van. A tömeg ereje és az ebben rejlő veszélyek a tömegpszichózison át számos okra vezethetők vissza, így a részt vevő, ám „ártatlan” emberek akaratlanul is veszélyt jelentenek, míg a kérdéses történeti tényállásban egy technikai szerkezet pusztító ereje az, ami a közveszélyt előidézti.

A német egységes rendőrségi modelltől szóló törvénytervezet, valamint az ennek megfelelő állami rendőrségi törvények vizsgálatakor Pawlik arra a következtetésre jut, hogy a modell törvény 41. § (4) bekezdés második mondata csak úgy értelmezhető, hogy fegyverhasználat kizárólag akkor jogszerű – még akkor is, ha ez az egyetlen módja az élet elleni támadás elhárításának –, amennyiben ártatlan életet nem veszélyeztet.¹⁹ Mindenesetre az úgynevezett rendőrségi végszükség (*polizeilicher Notstand*) szabályai szerint az ártatlan személyt a mentő cselekmény csak kisebb fokban veszélyeztetheti, mint amilyen veszélyben a végszükség alanya van. Pawlik megállá-

pítja továbbá, hogy nem ez a helyzet a légvédelmi törvény alapján, hiszen a szerint az is jogszerűen jár el, aki az ártatlanok biztos halálát jelentő repülőgép lelövése mellett dönt és azt végrehajtja. Helyesen mutat rá, hogy egy ilyen szabály jogelméletileg csak akkor megalapozott, ha az emberi életek számszerűen összemérhetők, illetve feltételezzük, hogy az utasok élete egyébként sem lett volna megmenthető. A német végszükség jogában alapelve, hogy ártatlanok nem kötelezhetők életük feláldozására, valamint az is, hogy az életek nem számszerűsíthetők, azaz a kevesebb számú élet sem áldozható fel a nagyobb számú élet megtartása érdekében.²⁰

Ugyanakkor az úgynevezett jogon túli végszükség (*übergesetzlicher Notsand*) intézményét vizsgálva Pawlik igen érdekes esetre hívja fel a figyelmet. A nemzeti szocializmus ideje alatt Németországban egyes egészségügyi intézmények orvosai néhány kóros elmeállapotú beteget a hatóságoknak azok megölése céljából kiszolgáltattak, ám ezzel a kiszolgáltattottak számánál bizonyítottan jóval nagyobb számú beteg életét mentették meg. A jogirodalom túlnyomó többsége büntethetőséget kizáró ok miatt ma is az orvosok büntetlensége mellett foglal állást.²¹ A jogon túli végszükség három feltétel esetén alkalmazható: a) a megmentendő érdeknek egzisztenciális súlyúnak kell lennie, b) a sértett érdek szinte elveszettnek tekinthető, c) nincs más lehetőség a megmentendő érdek mentésére.

A repülőgép lelövése esetén – valamint a hivatkozott német légvédelmi törvény 14. § (3) bekezdése szerint – e feltételek fennállnak. Ám itt köszön vissza az a problematika, hogy bár mindig összefüggenek, mégis különválasztva vizsgálandó az állam és a képviselőjében eljáró személy felelőssége. Azaz a lelövést végrehajtó, arra parancsot adó személy az egyéni büntetőjogi felelősség alól a német jog szerint mentesülne, ám ez nem legitimálja – Pawlik álláspontja szerint – az állam ilyen irányú jogalkotását. E jogintézmény kizárja a büntethetőséget, azonban nem a jogellenességet. Azaz bár a lelövésben részt vevő személyek – akik valószínűleg egyébként is egy szélsőségesen nehéz morális konfliktusban vannak, hiszen adott esetben több száz ártatlan embert ölnek meg – nem büntethetők, cselekményük jogellenes marad. A demokratikus jogállam nem hozhatja állampolgárait olyan helyzetbe, hogy egy végletekig kiélezett erkölcsi választást jog szerint kötelesek „tömegyilkossággal” „megoldani”, ugyanakkor az állam jogellenesnek minősíti cselekményüket, de nagyvonalúan mégsem büntet.²²

Érdemes megemlíteni, hogy Merkel érvelési sémája a légvédelmi törvény tárgyalt 14. § (3) bekezdésével kapcsolatban a Sólyom-féle párhuzamos vé-

lemény jogos védelemmel összefüggő gondolatait – melyek a hobbesi *homo hominis lupus* természetes állapotot magyarázzák a kérdéses szituációt – visszahangozza.²³

A magyar büntetőjogi dogmatika a büntethetőséget kizáró okok között elismeri a jogszabályi felhatalmazást, a jogos védelmet, valamint a végszükséget is. A honvédelemről és a magyar honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a 3/1995. (III. 1.) BM-rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról tartalmaz többek között szabályokat a fegyverhasználatról. Az alapvető problémát, azaz az ártatlanok feláldozását, a kisebb rossz alkalmazásának elvét egyik sem tárgyalja.

A joggyakorlat szerint a hivatásból eredő jog gyakorlása folytán bűncselekmény hiányában – nem pedig a jogos védelem mértékének menthető okból való túllépésére hivatkozással – van helye felmentő ítélet meghozatalának, ha a szolgálatban levő rendőr az általa észlelt bűncselekmény elkövetésében részt vevő személyek üldözése során, a figyelmeztető lövések leadása ellenére is tovább menekülő személyek közül az egyikkel szemben a jogszerű fegyverhasználat körében olyan lövést ad le, amely annak halálát eredményezi.²⁴ Véleményem szerint az Rtv. 54. § a) pontjában megfogalmazott életvédelem a Btk. 29. §-a szerinti jogos védelem részbeni megfelelője, így büntetőjogi szempontból helyesebb ilyen esetben a jogos védelemre hivatkozni. Mindazonáltal a jogszerű fegyverhasználat és a jogos védelem keretében ítélandó meg az az eset, ha csak terroristák lennének a repülő fedélzetén.

De használható-e a Btk. 30. §-ában megfogalmazott végszükség az ártatlan utasok megölésére? A Btk. szerint a végszükség alapján „nem büntethető, aki a saját, illetőleg a mások személyét vagy javait közvetlen és másként el nem hárítható veszélyből menti, vagy a közérdek védelmében így jár el, feltéve, hogy a veszély előidézése nem róható a terhére, és a cselekménye kisebb sérelmet okoz, mint amelynek elhárítására törekedett”.

A végszükség, ahogy azt az előbbiekben már tárgyaltuk, a társadalomra való veszélyességet (materiális jogellenességet) kizáró ok. E helyzet a jogos védelmi helyzettel megegyezik abban, hogy ez is veszélyhelyzet, különbség viszont, hogy a végszükség nem harmadik személy jogtalan támadása folytán következik be. Kialakulása a törvényben nincs rögzítve, viszont a jogos védelemtől és a kényszertől és fenyegetéstől való elhatárolás során kiviláglik, hogy vagy embertől független okfolyamat hozza létre a veszélyhelyzetet (árvíz, villámcsapás okozta tűzvész, tűzhányókitörés stb.), vagy pedig olyan okfolyamat, amely bár emberhez köthető, az azt elindító személy

„támadása” nem jogellenes (például maga is végszükségben cselekszik). Végszükséget eredményez azonban az is, ha például valaki felgyújt egy házat, és a tulajdonos csak a szomszéd kerítését ledöntve, annak garázsába betörve tud vízhez jutni. Ebben az esetben a gyújtogatás kimerítheti a Btk. 259. § (1) bekezdésébe ütköző közveszélyokozást, azaz bűncselekmény, továbbá az elhárító magatartásnak, amely ugyancsak bűncselekményt valósítana meg (rongálás, magánlaksértés), ártatlan harmadik személy a sértettje.

Ebben az összefüggésben a repülőgépet lelövő katonai jogos védelem miatt (jogszabályi felhatalmazás mellett) büntetlen a terroristák vonatkozásában, és végszükség miatt büntetlen (jogszabályi felhatalmazás mellett) az utasok vonatkozásában. Feltéve természetesen, hogy háromszáz élet kioltása kisebb sérelmet jelent, mint ötezer élet kioltása.

JEGYZETEK

1. A „terrorcselekmény” szót nem használom, mert ezzel a Btk. 261. §-a szerinti bűncselekményre utalnék.
2. No. 36, ICJ Nuclear Weapons Advisory Opinion (1996).
3. Uo.
4. 15. (1) (2) cikk.
5. Például a német alaptörvény 19. cikk; a Polgári és politikai jogok nemzetközi egységokmánya (1966) 4. cikk; az Emberi jogok amerikai egyezménye 27. cikk.
6. Az emberölés büntetőjogban elfoglalt speciális helyéről lásd George FLETCHER: *Rethinking Criminal Law*, Boston–Toronto, Little, Brown and Co., 1978, 341–357.
7. Úgy tűnik, kezdetben a Bizottság elutasította a 2. cikkre alapozott igényeket, ha az állami emberölés nem szándékos volt: *X. versus Belgium*, No. 2758/66, Yearbook XII, 1969, 174. Az újabb esetekben a Bizottság felülvizsgálta ezt az álláspontját, lásd No. 7154/75, Dec. 12.7.78, D.R. 14, p. 31; No. 9348/81, Dec. 1983, D.R. 32, p. 190; No. 167346/90, Dec. 2.9.91, D.R. 72, p. 236.
8. *McCann and Others versus the United Kingdom*, No. 18984/91, Comm. Report of 4 March 1994, para. 193.
9. *Eur Court H.R., Osman versus the United Kingdom* (1998), (1999) Criminal Law Review, 82.
10. Uo., 82–83.
11. T. Alexander ALEINIKOFF: *Constitutional law in the age of balancing*, Yale Law Journal, 1987, 981–982.
12. Lásd például Crumpnak a megszámlálhatatlan alapvető jogokról szóló cikkét. David CRUMP: *How do the courts really discover unenumerated fundamental rights? Cataloguing the method of judicial alchemy*, Harvard Journal of Law & Public Policy, 1996, 795.
13. Jó például szolgál a német Legfelsőbb Bíróság 61 RGSt, 247 számú döntésének elemzése.

14. ALEINIKOFF: *I. m.*, 945.
15. 471 U.S. 1 (1985). ALEINIKOFF: *I. m.*, 989–992.
16. Michael PAWLIK: § 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes – ein Tabubruch?, Juristen Zeitung, 2004/21, 1045, 1046.
17. 12. 8. 1965 (BGBl. I, S. 796).
18. PAWLIK: *I. m.*, 1046, 12. jegyzet.
19. Uo., 1047.
20. Uo., 1048.
21. Uo., 1051.
22. Uo.,
23. Reinhard MERKEL: *Wenn der Staat Unschuldige opfert*, Die Zeit, Julius 8., 2004.
24. BH 2000, 136.

DEÁK PÉTER

Immár négy esztendeje, hogy a régebben is gyakorta I használt terrorizmus és terrorista kifejezés a politika és a sajtó szóhasználatában mindennapossá vált. Ennek ellenére e XXI. századi jelenségnek, a mai terrorizmusnak – természetesen – nincs pontos és megkülönböztető definíciója. Ha a körülírására vállalkozunk, ismérveinek felsorolásával kísérletezünk, akkor a következőt mondhatjuk: olyan jelenségről van szó, amely magasan szervezett, tömegpusztító, áldozatot nem kímélő, konkrét értelemben céltalan, szimbolikus, irreguláris szervezetre épülő, térben nem meghatározható, primitív eszközök és a fejlett kommunikáció szimbiózisával megvalósított kegyetlen erőszakként fejezhető ki.

A szignált jelentő esemény, 2001. szeptember 11-e után a hadtudósok részéről számos írás – de kevés tanulmány – jelent meg az úgynevezett aszimmetrikus háborúról mint a hadviselés újszerű jelenségéről, vonásairól. Ez természetes volt, hiszen az erőszakformák evolúciója és revolúciója az egész történelmet végigkíséri. A kilencvenes években elindult egy radikális politikai átrendeződés, ugyanakkor hihetetlen technikai fejlődés, robbanás az informatikában, a biogenetikában, a miniaturizálásban, a fegyverzetek pontosságában, a felderítési technikákban. Ebben a tekintetben nem a világban köszöntött be egy új korszak, hanem a világ „konfliktusdimenziójában”, tehát bizonyos értelemben „új hadügyi forradalom” tört ki, amely nem csak a katonai szférára korlátozódik. Ez az új korszak – nem véletlenül – akkor köszöntött be, amikor az emberiség végre elutasítja a szervezett, tömegháborús erőszakot, de a társadalom sebezhetőbb, mert a rossz szándékú csoportok könnyebben juthatnak hozzá a támadásokhoz szükséges anyagokhoz és szabadabban mozoghatnak.

E jelenség váratlan, meglepetésszerű volt, nemcsak harci formáját tekintve, hanem a globalizáció

számtalan sajátos, gazdasági, szociális, technológiai, ökológiai konzekvenciáját illetően is. Ezeket prognosztikusan elemezni kellett volna, és véleményem szerint ebben a tekintetben vetődik fel a tudomány, a politika és a közélet felelőssége. A kilencvenes évek elején ez az elemzés elmaradt, helyette tapogatózások folynak, divatos frázisok hangzottak el. Huntington közíró-kutató leírta, hogy a civilizációk harca következik. Fukuyama azt írta, hogy itt most már a történelemnek vége van. Azután Kissinger és Brzezinski nyilatkozott, és úgy nézett ki a helyzet, hogy az 1990-es években a fő veszélyforrássá az úgynevezett háborús küszöb alatti, alacsony intenzitású konfliktusok, etnikai, lokális válságok váltak. Nem vettük észre, hogy ez valóban destabilizációt okoz a rendszerváltási folyamatokban, nemcsak Közép-Európában, hanem a világon mindenütt. De ezek mégis lokálisak, kezelhetők voltak, és megfélemlítettünk arról, hogy bizony itt másfajta veszélyek tolatkodnak az előtérbe. A fő veszély nem artikulálódott, nem alakult ki a lényege és a képe.

Azért nem volt teljesen érintetlen ez a kérdés, mert a terrorizmus problémája folyamatosan fölfelé kúszott a biztonsági kihívások prioritási rangsorában. Chamberlain 1938-ban még úgy válaszolt a kérdésre: „A terrorizmus? Távoli országok általunk nem ismert lakói közötti civakodás.” A XX. századi politikai terrorizmus még sokszor úgy jelent meg, mintha a baszk vagy az ír felkelőkről lenne szó, a Vörös Brigádokról, a Moro-gyilkosságról, a sandinistákról és más gerillákról. A terrorizmus rendkívül pusztító, gyilkoló, de lokális módszereit tekintettük veszélynek. Hagyományos formájának az emberrablás, a közveszély-okozás, a repülőgép-eltérítés, a megfélemlíteni akaró robbantás, közüzemek, diplomáciai képviselők ideiglenes elfoglalása számított.

Keresni kell a kifejezést, hogy az új jelenséget megkülönböztessük a terrorizmus e formájától. Itt egy nemzetközi, szervezett, tömegpusztító jellegű, tehát emberi értékeket és életet elpusztító kihívásról van szó. Egy láthatatlan ellenség jelent meg, amelynek a képe sem rajzolható meg. Egy államtól – legalábbis látszatra – független, de azért jelentős nemzetközi hatalom szembenállása ez a modernizációval. A modernizáció terméke, annak technikájára épít, ugyanakkor a civilizációs modernizmus ellen lép fel.

Kit képvisel ez a ma már szimbólumként használt, laza „al-Kaida” terroristahálózat? Minden állítás, amely szerint ez tulajdonképpen a globalizáció ellenzőinek és veszteseinek a képviselője és őértük harcol, felületes, hazug. Azt azonban világosan kell látnunk, hogy ebben az új történelmi folyamatban, a mai világban, ahol vannak történelmileg elmaradottabb térségek, rétegek, a globalizáció kevesebb pozitív hatással

jár, sőt vannak, akik a globalizáció következtében tartósan vagy időlegesen vesztes helyzetbe kerülnek. Vannak olyan tömegek, vallások, amelyek ideológiailag „megdolgozhatók”, és ezt használja ki ez a csoport, azt a látszatot keltve, hogy az iszlám vallási kultúra az, amelyik fellázad a keresztény–zsidó kultúra, tehát a civilizáció európai formája ellen.

A terrorizmusnak a globalizálódó világ egyik ismérvévé válása cselekményektől mentes időszakában is folyamatos félelmet kelt, államok közötti vitákat, feszültséget, nagyhatalmi orientációs pressziót, gazdasági-pénzüpiaci bizonytalanságot és spekulációs lehetőségeket gerjeszt, továbbá a rendpártiság, a rasszizmus demokráciát gyengítő erőinek a hatalom közelébe kerülését indukálja. Ezért a nemzetközi terrorizmus „stratégiai fenyegetés”, nemzetközileg elfogadottan prioritást jelentő biztonsági kihívás. A nemzetközi veszélyjelenség elleni küzdelem nemzetközi, szervezett, viszonylag egységes biztonságpolitikai fellépést igényel, nem tehető egyetlen állam vagy országcsoporthoz kötelezettségévé. Szuperhatalmak, alkalmi koalíciók nem képesek egy ilyen jelenség gyökereinek megszüntetésére, szervezeteinek és cselekvéssorozatainak visszaszorítására. A nemzetek közösségének megvannak a – bár reformokra szoruló – intézményei, amelyek hivatottak az ehhez szükséges stratégia kidolgozására és a politikai, gazdasági, ideológiai eljárások egységesítésére.

A magyar politikai megítélés és az állampolgárok számára az európai terrorcselekmények gyakorisága ezt a veszélyforrást nem teszi közvetlenné, nem olyan érzékeny a viszonyunk hozzá, mint például a megsohasodott katasztrófákhoz, árvizekhez vagy éppen a migrációhoz. Azonban a felelős biztonságpolitikának a terrorizmust előre kell sorolnia, két okból is. Egyrészt, mert a terrorizmus nemzetközi terjedése, akciói sajátos globális következményekkel járnak a gazdaságra, a stabilitásra, az információs rendszerekre, és más kihívásokat, katasztrófákat, járványokat, exodust, környezetszennyezést, nemzetközi feszültségeket, idegengyűlöletet, belpolitikai instabilitást eredményezhetnek. A terrorizmus elleni nemzetközi küzdelemhez való csatlakozás tehát nemzeti érdek is. Másrészt, mert hazánk ugyan nem célszország, de lehet célterület, előfordulhatnak egyes nemzeti objektumok, személyek elleni terrorcselekmények, ezek gyakoribbak lehetnek bizonyos nemzetközi körülmények (például az iraki háború) esetén, tehát a szükséges szervezetekkel, információs intézményekkel és technikákkal fel kell készülni ellenük.

Mindez azt jelenti, hogy más dimenzióban jelentkezik a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem, a folyamatos fellépés, a nemzetközileg összehangolt stratégiaalkotás, egy alsóbb szinten pedig a cselekmé-

nyekre való felkészülés, a felderítés, az egyes felfedett csoportok elleni harc, az ehhez szükséges regionális vagy nemzeti ágazatközi operatív intézmények, infrastruktúra, forgatókönyvek kialakítása. Amíg Magyarország részéről az első főleg a nemzetközi politika síkján, a második a lakosságért felelős kormányzati cselekvéssorozat formájában valósulhat meg. Mindkét területen van tennivaló, anélkül, hogy túldimenzionálnánk a kérdést.

Ez három alapelvre kell épüljön, nevezetesen (1) a nemzetközi összefogásra, (2) a lakosság felkészítésére és (3) a szükséges nemzeti és nemzetközi intézmények, a jogrend, a szinte automatikus forgatókönyvek kialakítására – de mindezekre a demokrácia következetes fenntartása mellett. A militarizmus és az emberi jogi korlátozás veszélyére azért is ügyelni kell, mert – amint a szeptember 11. utáni példák bizonyítják – egyes szélsőséges erők szinte azonnali reflexe az idegengyűlölet, a rasszista demagógia, a populista civilizációellenesség, ami éppen a terrorizmus céljait teljesíti be. Ezek a jelenségek, az ilyen erők befolyásnövekedése és – aktuális veszély – a hatalom közelébe kerülése belső instabilitáshoz, paramilitáris formációk létrejöttéhez, regionális feszültségekhez, kirekesztéshez és – látszólag válaszként – rendőrállami lépésekhez vezethet.

Egyértelmű, hogy az ellenstratégia első és alapvető eszköze a megelőzés. Középtávon egyetlen eszközcsoport lehet eredményes, ez pedig a prevenció rendszerének egységes nemzetközi hálózatba szervezése – szigorú civil felügyelet érvényesülése mellett. Az „erőszakszervezetek” hatékonyságát a szakmai, strukturális reformokkal párhuzamosan a demokratikus polgári felügyelet erősödése garantálja. A prevenció intézményein belül elsődleges az információszerezés, és ez alatt nem csupán a titkosszolgálatokat érttem.

Fentebb már hiányoltam a politikai előrejelzésre hivatott állami és civil műhelyek, szervezetek elemző tevékenységét. Ma az információk azonnalisága, a szimulációs vagy stratégiai szoftverek sokasága, no meg az elmélyült, kreatív, logikus tudományos gondolkodás, tapasztalatanalízis igen fontos alternatívákat képes felajánlani a politikának, a közrendvédelemnek és a katonai szférának.

Emellett a hírszerzés ma már nem a Mata Harik, nem is a III/x-ek világa, hanem a hidegháború utolsó éveitől a bizalom verifikációjának eszköze is. A fejlett titkosszolgálatokban a célszektor már nem elsősorban országok, térségek, hanem veszélyforrások felderítésére kell irányuljon, az ellenségkép helyett a jelenségkép a meghatározó, legalábbis a demokratikus világban. E szervezetek tevékenysége nem lehet misztikus, hiszen megismerhető törvényekre épül, a

nyilvánosság mértékét (a jogon belül) a lakosság érdeke határozza meg. Nemzetközi terrorista erők ellen magányos, nemzeti hírszerzés nem lehet eredményes. A hálózatok, elemzők, műszeres figyelők, más rendészeti szervek regisztrációinak az állampolgári jogokat nem sértő nemzetközi cseréje, célirányos adatbankok teljessége képes csak a veszélyes akciókat vagy az arra utaló jeleket időben felfedezni és ellenlépéseket tenni.

A stratégia hosszú távú, koncepciózus eleme kell legyen a felismert világléletség negatív elemeinek nemzetközi kezelése. Szinte evidencia, hogy a világ lakosságának számottevő része életmódban, életszínvonalban, állami szerveződésekben, kultúrfokban messze az átlag alatt létezik. A globalizációnak valóban nagy tömegben vannak vesztesei, illetve léteznek olyan csoportok, amelyek már régebben elmaradott állapotban vannak, és számukra a modernizáció nem kínál felemelkedést. Az ilyen tömegek, főleg sajátos ideológiai, vallási világuk következtében, könnyen mozgathatók.

A valóban hatékony és a jövőt biztosabbá tehető feladat a fentebb jellemzett motívumok megváltoztatása, a világkép egyetemesebbé formálása. Az elmaradott népek történelmi adottságai és a globalizáció „mellékhatásai” a nyugati demokráciák által képviselt civilizációs és kultúrkör természetes kötelezettségévé teszik a negatív jelenségek számának – legalább a – csökkentését, bizonyos térségek részére a fejlődési távlatok megteremtését. A XXI. századra jellemző új világléleltségek felismerése és elemzése nyomán a kezelési és prevenciós tendenciák alapvető iránya az elmaradott térségek menedzselési formáinak kidolgozása és nemzetközi elfogadtatásuk. Elnézést a történelmietlen szóhasználatért, de úgy vélem, egy nem hatalmi és nem szűk értelemben véve érdekorientált törekvéssorozat, egy modern misszionárius hálózat, a felvilágosodás terjesztése, a populáció napi megélhetési gondjainak orvoslása mellett a felemelkedés feltételeinek megteremtése lehet a kívánatos út. Ezt megkönnyíti a nemzetközi szervezetek megléte, de ezzel együtt azok generális reformja. Az érték- mellett érdekorientált nagyhatalmi kezelés ugyanis a nem adaptálható mintán alapuló demokráciaexporttal – amivel együtt jár egyfajta válságimport –, az uniformizált demokráciaformákkal szembeni kemény ellenállást eredményez.

Ebből az a kívánalom is következik, hogy nemzeti méretekben az ellenrendszabályok, amelyek a demokrácia megvédése érdekében születnek, ugyanakkor ne korlátozzák a demokráciát. Némely politikai hatalom bizonyos állampolgári jogokat akar visszafejleszteni vagy indokolatlanul korlátozni. Olyan mértékben lehet erősíteni a biztonsági intézkedéseket, hogy ugyanilyen mértékben erősödjön a civil kontroll. Erre a magyar politikának is gondolnia kell.