

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Keszely László – Kiss Álmos Péter

*A Magyar Honvédség lehetséges feladatai
szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején*

Bartkó Róbert

*A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a
terrorizmus elleni küzdelemben*

Balla József – Éberhardt Gábor

*A külföldi katonai alakulatok schengeni
határátlépésnek jogi szabályozása*

Petruska Ferenc

Bevezetés a megszállás jogába

Farkas Ádám

*Gondolatok a honvédelmi jog és igazgatás
aktuális kérdéseit tárgyaló konferencia kapcsán*

7. évfolyam (2019.) 2. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD r. ezredes

Társszerkesztők

Dr. Csiha Gábor alezredes

Dr. Farkas Ádám PhD főhadnagy

Dr. Kelemen Roland

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Megjelenik

Elektronikusan 6 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadjog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

Dr. Czebe András (czprod.co@gmail.com)

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

Tartalom

Szerkesztői előszó	3
TANULMÁNYOK	5
Keszely László – Kiss Álmos Péter A Magyar Honvédség lehetséges feladatai szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején	7
Bartkó Róbert A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben	37
MŰHELY	57
Balla József – Éberhardt Gábor A külföldi katonai alakulatok schengeni határátlépésének jogi szabályozása	59
Petruska Ferenc Bevezetés a megszállás jogába	87
FÓRUM	101
Farkas Ádám Gondolatok a honvédelmi jog és igazgatás aktuális kérdéseit tárgyaló konferencia kapcsán	103
Szerzőink	113

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasó!

A 2019. évet záró lapszámunk tartalma meglehetősen sokrétű képet mutat, amelynek témáit az aktualitások, a 21. századi kihívásokkal összefüggő jogi kérdések, válaszok, tapasztalások kötik össze.

Az elmúlt években világszerte tapasztalható belső zavargások katonai vonatkozásaitól a terrorizmus elleni harc polgári nemzetbiztonsági feladatain és a katonai csapatmozgások kérdésén át a megszállás jogának bemutatásáig terjed jelen lapszámunk tematikája. Ha mindezek a valóság történéseit kívánnánk kapcsolni, akkor a teljesség igénye nélkül felmerülhet az ukrán válság, az arab tavasz, a hong kongi tüntetések kérdése, a franciaországi terrortámadások és az ottani nemzetbiztonsági szolgálatok relációja, a katonai Schengen gondolata és a NATO tagállamok erőinek más államok területén való átvonulásának nyitott kérdései, vagy épp a különféle missziós szerepvállalások, amelyekben számos NATO tagállam mellett Magyarország katonái is részt vesznek.

Bízunk abban, hogy a Tisztelt Olvasó is hasonló aktualitásokkal tudja összekapcsolni a tanulmány áttekintő munkáit és ebben a reményben kívánunk tartalmas időtöltést a lapszámhoz!

a szerkesztők

Budapest, 2019. december 15.

TANULMÁNYOK

Keszely László – Kiss Álmos Péter

A Magyar Honvédség lehetséges feladatai szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején

Bevezetés

A Magyar Honvédség felhasználása belbiztonságot érintő helyzetben a rendszerváltást megelőzően is kényes témakörnek számított, napjaink jogállami keretei között azonban még hangsúlyosabban előtérbe kerültek azok a jogi és szakmai jellegű garanciák, illetve szempontok, amelyek mentén döntés születhet a katonák bevetéséről. Nem kevesebbről van szó, minthogy adott esetben katonai erőt kell alkalmazni civilekkel szemben, amely mind politikai, mind szakmai oldalról alapos megfontolást igényel. Éppen ezen okból *„az Országgyűlés az Alaptörvény hatodik módosításával fenntartotta azt a korábbi szemléletet, miszerint a Magyar Honvédség kiterjedt belbiztonsági feladatokra csak különleges jogrend idején hívható fel.”*¹ A külső, vagy katonai jellegű, illetve a belső, rendészeti típusú védelem elvi síkon alapvetően jól elhatárolható, *„azonban az elmúlt években az elhatárolódás relativizálódása mutatható ki.”*² Ezért egyre fontosabbá válik a

¹ FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása, In. Farkas Ádám, Kádár Pál(szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 310. o.

² FARKAS Ádám, TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In. Farkas Ádám, Kádár Pál(szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 56. o.

katonák lehetséges helyének és szerepének a meghatározása a belbiztonságot fenyegető kihívások esetében is, elsősorban a különleges jogrenddel összefüggésben.

E célkitűzéssel került megtartásra a közelmúltban a Honvédelmi Minisztériumban, a Honvéd Vezérkar Tudományos Kutatóhely által, a HM Védelmi Igazgatási Főosztály közreműködésével szervezett zártkörű workshop, amely a Magyar Honvédség lehetséges feladatait vizsgálta szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején. A rendezvényen a Magyar Honvédség harcoló, valamint területvédelmi tartalékos alakulatainak a parancsnokai vettek részt, vagyis a célközönséget az e feladatban elsődlegesen érintett katonai szervezetek vezetői alkották. A jelen tanulmány a workshop-on elhangzottak, illetve a témához kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalom felhasználásával áttekinti és elemzi a katonai erő belbiztonsági célú alkalmazásának nemzetközi trendjeit, tapasztalatait, valamint a hazai jogi környezetet és a gyakorlati végrehajtás aspektusait.

1. A katonai erő belbiztonsági célú alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a különleges jogrend kategóriájába sorolható belbiztonsági feladatok végrehajtása során a kormányerőknek két alapvető kihívásnak kell megfelelniük:

- Egyrészt fenn kell tartaniuk az állami hatalom állandó jelenlétét, olyan területeken és körzetekben is ahol békeállapotban elegendő az időszakos, korlátozott jelenlét. Védeni kell a kritikus infrastruktúra elemeit, a

nagy értékű és a jelképes célpontokat. Fenn kell tartani a törvényes rendet és meg kell akadályozniuk az erőszakot. Olyan magatartást kell tanúsítaniuk, amely az állami hatalom ellenőrző, büntető és adószedő szerepe mellett hangsúlyozza a védelmező és szolgálatokat nyújtó szerepét is.

- Másrészt nem alkalmazhatnak korlátlan erőt: kerülniük kell a járulékos pusztítást; csak a társadalomra valóban fenyegetést jelentő személyekkel és szervezetekkel szemben alkalmazhatnak erőt, és csak a minimálisan szükséges mértékben; kerülniük kell az olyan magatartást, műveleteket és eljárásokat, amelyek ellenséggé tehetik a konfliktusban eddig semleges vagy kormánypárti lakosságot.

Egy belbiztonsági kihívás során a kormányerők csak akkor tudnak megfelelni a fenti két kihívásnak, ha létszámuk elér egy kritikus tömeget. Ellenkező esetben valószínűleg kudarcot fognak vallani. A szükséges létszámot nem a potenciális ellenfél ereje, hanem elsősorban az érintett terület lakossága, másodsorban a kihívás jellege (intenzitása) határozza meg. Békeállapotban a modern, demokratikus államokban a rendészeti erők és a lakosság aránya 1:250-1:350 körül van (tehát egy rendőr, csendőr, börtönőr, stb. jut 250-350 polgárra). Ezzel az aránnyal fenn tudják tartani a törvényes rendet, szabályozni tudják a közlekedést, le tudják tartóztatni a bűnelkövetők jelentős részét. Egy súlyosabb konfliktus kezeléséhez ez az arány messze nem elegendő.³

³ KISS Álmos Péter: *Háború a nép között: esettanulmányok a negyedik generációs hadviselés történetéből*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 140-143. o.

Az 1. Táblázat a létszamarányok és a konfliktus kimenetele közötti összefüggést mutatja néhány súlyos belbiztonsági konfliktus során. A táblázat alapján a biztonsági erők kudarcra vannak ítélve, ha létszámuk az 1:90 arány alatt marad. De a koszovói albán felkelés példája arra figyelmeztet, hogy még az 1:50 arány sem elegendő, ha az erő mögött nincs elég szilárd politikai akarát. A jugoszláv biztonsági erők 1:48 arányt tudtak létrehozni, és 1999 tavaszán gyakorlatilag megsemmisítették az albán felkelő mozgalmat Jugoszlávia határain belül. Csak a NATO beavatkozása mentette meg az UCK-t a teljes megsemmisüléstől. A jugoszláv erők kivonulását követő NATO megszállás során a megszálló erők 1:50 aránnyal sem voltak képesek megakadályozni a koszovói szerbek és más kisebbségek ellen indított etnikai tisztogatást.

Konfliktus	biztonsági erők & lakosság aránya	kormányerők sikere/kudarca
Algiers, 1957. jan-okt (algíri csata)	1:33	siker
Rhodesia, 1972-78 (bózótháború)	1:300-1:200	kudarc
Rhodesia, 1979 tavasz (választások)	1:92	kudarc
Észak-Írország, 1972	1:50	siker
Punjab, 1991-94 (Khalistan felkelés)	1:232-1:95	patthelyzet
Punjab, 1991-94 (Khalistan felkelés)	1:69	siker
Koszovó, 1998-1999 (albán felkelés)	1:48	siker
Koszovó, 1999 júl. (NATO megszállás)	1:50	kudarc
Basra, 2003-2007	1:300	kudarc
Bagdad, 2007. (Baghdad Security Plan)	1:50	siker

1. Táblázat. A létszamarány és a konfliktus kimenetele közötti összefüggés

A létszám mellett a rendészeti szervek további problémája, hogy kiképzésük és felszerelésük is a békeállapothoz igazodik. E hiányosságokat új beszerzésekkel

és gyors kiképző programokkal kezelni lehet, de különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a rendőrség valóban rendőrség maradjon – ne váljon a társadalomtól elkülönült, idegen megszálló erővé.

A rendészeti szervek létszámhiányát a legtöbb esetben a fegyveres erők bevonásával pótolják. Ez többnyire ideiglenes, rövid időre tervezett eljárás, amelyből aztán gyakran hosszú időre szóló bevetés lesz. Egy – talán nem teljesen tipikus – példa a Lobogó hadművelet, a brit fegyveres erők alkalmazása Észak-Írországbán: az 1969-ben nagyon rövid időre tervezett rendteremtő művelet csak 38 évvel később (2007-ben) ért véget.⁴ A fegyveres erők bevonása – különösen, ha annyira elhúzódik, mint a brit Lobogó hadművelet – negatív hatással van az ország védelmi képességeire, magukra a fegyveres erőkre és a társadalom és a fegyveres erők közötti kapcsolatokra.

2. Belbiztonsági alkalmazás hatása a védelmi képességekre és a csapatokra

Ha a fegyveres erők alkalmazása néhány hétnél hosszabb ideig tart, az elkerülhetetlenül az ország védelmi képességeinek csökkenéséhez vezet. Szükség lesz belbiztonsági feladatok végrehajtása során nélkülözhetetlen, de a harctéren hasznavehetetlen eszközökre (pl. nem halálos lőszer kilövésére alkalmas fegyverek, testpáncél). Ezek beszerzését elsősorban a védelmi költségvetésből kell finanszírozni. Az alkalmazott alakulatokat át kell szervezni a feladatnak és a kijelölt körzet természetének megfelelően, és állományukat fel kell készíteni rendészeti/csendőri feladatok végrehajtására.

⁴ *Operation Banner: an Analysis of Military Operations in Northern Ireland*. London, Ministry of Defence, 2006, i. o.

A belbiztonsági feladatokra vezényelt alakulatok nem állnak rendelkezésre a védelmi feladatokra. Az idő múlásával a csapatok kiképzésének színvonala fokozatosan (de meglehetősen gyorsan) visszaesik.

Észak-Írország egy hadosztálynyi szárazföldi erőt, valamint kisebb tengerészeti és légierő egységeket kötött le a hidegháború során.⁵ A brit fegyveres erők azt tapasztalták, hogy egy hat hónapra Észak-Írországba vezényelt zászlóalj ezután egy évig nem állt rendelkezésre védelmi feladatokra. A hat hónapos szolgálatot 1-2 hónapos felkészítés előzte meg, majd az állandó szolgálati helyre visszatérés után a szabadságolások, adminisztratív intézkedések és beiskolázások mellett intenzív egyéni és csapatkiképzésre volt szükség, hogy az alakulat ismét hadra fogható legyen. Különösen a csapatkiképzés színvonala esett vissza, mert az alegységek hosszú ideig nem vesznek részt nagy alakulat részeként végrehajtott gyakorlaton.⁶

Izrael 1987 után közel két hadosztálynyi erőt tartott a megszállt területeken, amelyek a Sin Bet belbiztonsági szolgálatot támogatták, és nem voltak bevethetőek a határokon, az arab erőkkel szemben.⁷ Mivel a megszállt területekre elsősorban tartalékosokat vezényeltek, a katonák éveken át nem szolgáltak eredeti szakterületükön, saját alakulatukban. A harckocsizók nem ültek harckocsiba, a tüzérek nem láttak löveget, a zászlóalj és századparancsnokok éveken át nem vezették csapataikat éleslövészeti gyakorlatokon, a hadsereg

⁵ *Operation Banner*, 1-3, 46 – 4-7, 7-1 – 7-3. o.

⁶ *Operation Banner*, 7-2. o.

⁷ MATTHEWS, Matt M.: *We Were Caught Unprepared. The 2006 Hezbollah-Israeli War*. [The Long War Series Occasional Paper 26], Fort Leavenworth, U. S. Army Combined Arms Center Combat Studies Institute Press, 2008. iii, 11, 22, 27-28, 49-50, 64. o.

nem tartott hadosztály-szintű gyakorlatot. Nemcsak a csapatkiképzés, de az egyéni kiképzés színvonala is jelentősen visszaesett. Ez különösen a 2006. évi dél-libanoni háború során bosszulta meg magát: mind a légénységi állomány, mind a parancsnokok alapvető harcászati hibákat követtek el a műveletek során, ami viszont növelte a veszteségeket mind az élőerőben, mind az eszközökben.⁸

Franciaországban 2015 óta 10,000 katona teljesít belbiztonsági szolgálatot – elsősorban járőröznek és kritikus pontokat őriznek (Őrszem művelet). A szolgálat két hónapig tart – e rövid idő valószínűleg nem befolyásolja a kiképzés színvonalát.

Egyáltalán nem elhanyagolható kockázat, hogy lazulhat a csapatok erkölcsi tartása és fegyelme, ha hosszú időn át belbiztonsági feladatokat hajtanak végre. Különösen kockázatos ez, ha megfelelő felkészítés nélkül kerülnek bevetésre.

3. A belbiztonsági alkalmazás hatása a fegyveres erők és a társadalom kapcsolatára

Egy belbiztonsági kihívás elsősorban társadalmi, politikai, gazdasági, rendészeti probléma, és csak utolsó helyen van az erő alkalmazása. A sikeres megoldásához kétségtelenül nélkülözhetetlen a biztonság és a törvényes rend helyreállítása, amihez szükséges az erő alkalmazása is. De ez nem történhet a társadalmi, stb. kiváltó okok egyidejű súlyosbításával. A fegyveres erők belbiztonsági alkalmazásában pontosan ez a legnagyobb kockázat.

⁸ MATTHEWS: i. m. 44, 47-49, 55. o.

Megfelelő (nagyon alapos és hosszú ideig tartó) felkészítés nélkül a kapott feladatot mind a parancsnok, mind az altiszti és legénységi állomány hajlamos elsősorban katonai feladatként értelmezni. Ha biztosítani kell egy városi körzetet, a térkép alapján kiválasztják és megszállják azokat a pontokat ahonnan uralni tudják a felelősségi területet, gyanakvással kezelik a terület lakosságát. Saját állampolgárok fölött gyakorolnak ellenőrzést és szükség esetén erőt alkalmaznak velük szemben. De a rendészeti elveknek megfelelő minimálisan szükséges erő helyett a Clausewitz-i elvek szerint lehengerlő, ellenállhatatlan, válogatás nélküli erőt alkalmaznak, járulékos veszteségeket és károkat okoznak.

Ezzel a magatartással nagyon rövid idő alatt megmérgezhetik a társadalom és a fegyveres erők közötti kapcsolatot, amit aztán évek, esetleg évtizedek munkájával kell helyreállítani. Erre ismét jó példát szolgáltatnak az Észak-írországi események. A brit csapatok megjelenését a helyi lakosság politikai nézetektől függetlenül örömmel fogadta, mert a súlyos zavargások végét és a nyugalom helyreállítását várta tőlük. A járőröket mind a katolikusok, mind a protestánsok megteáztatták, szendvicseket vittek az ellenőrző pontokon szolgálóknak.

Az IRA felismerte a veszélyt és hamar kiprovokálta a keménykezü eljárásokat, amelyek elsősorban a polgári lakosságot érintették. A provokációk (pl. orvlövészek) és az azokra adott válaszok (pl. súlyos rongálással járó házkutatások) következtében véget ért a szendvicsek közös majszolása és a kedélyes teázgatás, a helyi lakosság (elsősorban a katolikusok, de kisebb mértékben a protestánsok is) kezdtek ellenségnek tekinteni a biztonsági erőket. A biztonsági erők tömeges letartóztatásokkal, internálással (Demetrius művelet, 1971. augusztus 9-10.) próbáltak úrrá lenni a helyzeten. Az internálás

(és az internálás során alkalmazott kényszervallatás) miatti tiltakozás során az ejtőernyősök a tüntetők közé lóttek, és 28 civilt megöltek, akik közül egy sem volt az IRA tagja („Véres vasárnap” 1972. január 30.).

A megromlott viszony következtében a lakosság fogékonyá vált az IRA propagandájára. Az IRA támogatottsága jelentősen nőtt, könnyen el tudott rejtőzni a nép között. Könnyen talált újoncokat is, akikkel éveken át pótolni tudta a veszteségeit. Ez a helyzet csak az 1980-as években kezdett pozitív irányba változni, amikor a katonai eljárások helyett ismét a rendészeti eljárásokat kezdtek alkalmazni.

4. A belbiztonsági alkalmazás lehetőségei és korlátai

A nemzetközi tapasztalatok fényében a katonákra nehezen illik a rendőri/csendőri szerep, de mint az állam fegyelmezett „szolgái”, szükség esetén az ilyen feladatokat is vállalják, és hozzá tudnak járulni a rend helyreállításához és a probléma sikeres kezeléséhez. De ennek számos feltétele van.

Meg kell határozni azoknak a feladatoknak a körét, amelyek végrehajtására a fegyveres erők alkalmasak. Ezek között az első és leginkább kézenfekvő a rendészeti erők támogatása élőerővel és katonai képességekkel: a rendőri állományt valamennyire tehermentesíthetik a közös járőrök; a fegyveres erők terepjáró járművei, szállító kapacitása, tábori felszerelése – kiegészíti a rendőrök korlátozott műveleti képességeit ezeken a területeken. A fegyveres erők elektronikai és légi felderítési képességei is hasznosan kiegészíthetik a rendőrök információ forrásait.

Bizonyos feladatokra a katonák jobban fel vannak készítve, mint a rendőrök. Éjjel és nappal magabiztosan tudnak mozogni mocsárban, hegyek között, erdőben és nehéz terepen.

Fegyvereik tűzereje messze meghaladja a rendőrökét (és a potenciális ellenfelét). Kiképzésükben első helyen szerepel az agresszív támadó szellem, a győzni akarás. Mint korábban szó esett róla, ezek nem minden esetben pozitív vonások. De vannak olyan helyzetek, amikor a visszafogott, az erőt szigorú korlátok között tartó rendőri magatartás helyett pontosan ezekre van szükség túsmentés, megelőző csapás, vagy visszatartó, elrettentő műveletek során. A célzott likvidálás erősen vitatott és ellentmondásos téma, de ha a politikai vezetés emellett dönt, a katonák alkalmasabbak a feladat végrehajtására, mint a rendőrök. A rendőrök és a milícia (nemzeti gárda) egyéni és csoportos harcászati kiképzése szintén katonai feladat lehet.

A nemzetközi tapasztalatok arra is rávilágítanak, hogy milyen feltételek mellett lehet sikeresen alkalmazni a fegyveres erőket. Ez közül első és legfontosabb a világos és érthető stratégiai útmutatás – mit akar elérni a politikai akarat, ehhez milyen erőforrásokat rendel, és milyen kockázatokat hajlandó vállalni. Ennek alapján sziklaszilárd mandátumot és ésszerű erőalkalmazási szabályokat kell adni a fegyveres erőknek. Nélkülözhetetlen a megfelelő doktrína, és a doktrína alapján végrehajtott alapos kiképzés a bevetés előtt.

5. A Magyar Honvédség belbiztonsági feladatokra történő alkalmazásának jogi környezete

Amint a bevezető gondolatokban megemlítésre került, hazai viszonyainkat tekintve a Magyar Honvédség alkalmazására rendőri, rendészeti típusú feladatokban alapvetően a különleges jogrend időszakában kerülhet sor. A jogi környezet vizsgálatát ezért célszerű a különleges jogrend cél- eszközrendszerével,

valamint az ország fegyveres védelméhez történő a kapcsolatával kezdeni.

A különleges jogrend mibenlétének, természetének, jogi-politikai, illetve társadalmi funkciójának meghatározására rendkívül nagyszámú elmélet, koncepció, fogalmi meghatározás született. Jakab András és Till Szabolcs alkotmányjogi szempontból az államot, illetve alkotmányt veszélyeztető helyzeteket tekinti olyan „különleges állapotoknak” amelyek alapjául szolgálhatnak a különleges jogrend kihirdetésének, míg különleges jogrenden azon szabályok megalkotását értik, „amelyek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják (hatékonyság), másrészt viszont védelmet is biztosítanak az e »lazításokkal« valós esetleges visszaélésekkel szemben.”⁹ A szerzők szerint ezen két követelmény közötti egyensúly megtalálása jelenti egyben a különleges jogrend alapvető dilemmáját, ugyanis „[a különleges állapotok jogának célja], hogy visszataláljunk a »normális« alkotmányos helyzetbe.”¹⁰ Kádár Pál - egy inkább funkcionális szempontú megközelítést képviselve – a különleges jogrend lényegét abban látja, hogy a „*normál békeidőszaki működéshez képest egyes állami szervek, vagy személyek kiegészítő jogosítványokat kapnak, míg más személyek vagy szervek jogai korlátozásra kerülnek a válsághelyzet megoldása érdekében.*”¹¹

⁹ JAKAB András, TILL Szabolcs: A különleges jogrend, In. TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs, CSINK Lóránt(szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 466. o.

¹⁰ JAKAB, TILL: i. m. 466. o.

¹¹ KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 6. o.

Farkas Ádám a különleges jogrendet a fegyveres védelemmel hozza szoros összefüggésbe, amely viszonyrendszerben „*a különleges jogrend nem valamely teljesen önálló hatalomkoncentráló jogintézmény, hanem egy rendkívüli súlyú és jelentős részintézménye az állam fegyveres védelmi rendszerének. ...Alapvető rendeltetése egybeesik az állam fegyveres védelmének céljával.*”¹² A különleges jogrend és a fegyveres védelem korrelációja e megállapításhoz képest akár fordított előjellel is értelmezhető, összhangban a különleges jogrend Jakab András és Till Szabolcs által megfogalmazott céljával, mely szerint az nem más, mint visszatérni a normális alkotmányos helyzetbe. E cél elérésének egyik legfontosabb – de korántsem kizárólagos – instrumentuma a fegyveres védelem, így az összefüggés úgy is felállítható, hogy a fegyveres védelem egyik részintézménye a különleges jogrendnek, viszonyuk pedig a „cél-eszköz” relációban írható le. A magunk részéről hajlunk ez utóbbi értelmezéssel azonosulni abból a megfontolásból, hogy a korunkat jellemző hibrid hadviselés viszonyai között, a védelem nem-fegyveres, nem-kinetikus eszköztára minden eddigénél nagyobb hangsúlyt kapott. A különböző értelmezési lehetőségektől eltekintve természetesen vitathatatlan a különleges jogrend és a fegyveres erő, azon belül a katonai képességek alkalmazása közötti szoros kapcsolat, így teljes mértékben indokolt a Magyar Honvédség erői, eszközei szerepének vizsgálata az egyes különleges jogrendi esetek kapcsán.

Bár sem az Alaptörvény, sem más különleges jogrendi szabályokat taglaló jogszabály nem kategorizálja a különleges

¹² FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért – Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 25. o.

jogrend egyes eseteit, tartalmi szempontból, a fenyegetettség jellegét és irányát figyelembe véve, három alaptípus különböztethető meg úgymint: katonai, rendészeti, katasztrófavédelmi típusú különleges jogrendi esetek. A katonai típusúakhoz sorolható a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet és a váratlan támadás, a rendészeti típusba tartozik a szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet, míg a katasztrófavédelmi típust a veszélyhelyzet képviseli. E kategorizálás – többek között – arra is utal, hogyan alakul a támogató-támogatott viszonya a kialakult helyzet megoldása, a válságszituáció kezelése tekintetében. Ennek megfelelően a katonai típusú különleges jogrendekben a katonai erő tevékenykedik a támogatott szerepéből, a támogatás pedig a rendvédelmi, közigazgatási és más, nem-katonai szereplők oldaláról érkezik. A rendészeti és a katasztrófavédelmi típusú különleges jogrendi helyzetekben mindez megfordul, és a rendészeti, rendvédelmi szerveket, mint elsődleges beavatkozókat támogatja szükség esetén a katonai erő. Ezért kiemelten fontos a Magyar Honvédség helyének, szerepének meghatározása elsősorban a szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet időszakában tekintettel arra is, hogy az ehhez kapcsolódó feladatokat a katonák fegyverhasználati joggal hajtják végre.

A hatályos jogi szabályozás értelmében a Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

Szükségállapot az alábbi esetekben hirdethető ki az Országgyűlés által:

- a törvényes rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények,

- a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények,
- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények.

A szükségállapot alkotmányos tényállása is jól tükrözi annak belbiztonsági jellegét,¹³ melynek következtében az elsődleges beavatkozó rendvédelmi szervek mellett a Magyar Honvédség támogató funkciót tölt be, mégpedig ultima ratio jelleggel, vagyis kizárólag akkor kerülhet sor a katonai erő alkalmazására, ha minden más erre hivatott szerv ereje nem bizonyult elegendőnek. Ez alapján elvi szinten tisztán, egyértelműen megfogható követelményről beszélhetünk, sőt azt is meghatározza az Alaptörvény, hogy a Magyar Honvédség felhasználásáról az Országgyűlés dönt, illetve akadályoztatása esetén a köztársasági elnök. Tudjuk tehát, hogy mit lehet elrendelni és hogy ki rendelheti azt el. Az is egyértelmű, hogy végeredményben a döntést politikai szinten kell meghozni, hiszen vállalni kell a politikai felelősséget a katonai erő civilek, még hozzá a saját ország állampolgárai elleni bevetéséért.

E rendkívüli horderejű döntés meghozatalához azonban a politika méltán várhat a „szakmától” egy professzionális döntés-előkészítési folyamat során kikristályosodott,

¹³ Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése (váratlan támadás) esetén köteles megtenni a szükséges intézkedéseket a szükségállapot, vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntés meghozataláig. A jogalkotó tehát a belső „zavargások” mellett nem tartja kizártnak a szükségállapot kihirdetését kívülről jövő fegyveres támadás esetén sem.

szakmailag megalapozott, döntési alternatívák formájában megfogalmazott döntési javaslatot vagy javaslatokat. Tekintettel a szükségállapotban várhatóan kialakult zűrzavaros helyzetre, esetlegesen az ország megosztottságára, a hatalmi viszonyok tisztázatlanságára, a hatékony kormányzást akadályozó tényezőkre, igen bonyolult vállalkozásnak tűnik ilyen jellegű szakmai javaslatok előkészítése, különösen előre, a konkrét szituáció jellemzőinek az ismerete nélkül.

Terrorveszélyhelyzetet az Országgyűlés terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, vagy terrortámadás esetén hirdetheti ki, meghatározott időre, amely meghosszabbítható. A szükségállapothoz hasonlóan ebben az esetben is a Magyar Honvédség akkor használható fel, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Lényeges különbség ugyanakkor, hogy a katonai erő bevonására nem csak a már kihirdetett terrorveszélyhelyzet időszakában van lehetőség, hanem a kihirdetés Kormány általi kezdeményezését követően is, amíg meg nem születik az Országgyűlés döntése a kihirdetés vonatkozásában.

6. A Magyar Honvédség alkalmazásának gyakorlati aspektusai

Elmondható tehát, hogy e két különleges jogrendi esettel kapcsolatban rendelkezünk az alkotmányos szintű szabályozással és keret rendelkezésekkel a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozóan. A részletes tervezés szempontjából viszont be kell látni, hogy a rendvédelmi szerveknek nyújtandó katonai támogatás előfeltételeire, az elrendelés időpontjára, a támogatás mértékére (létszám, fegyverzet, technika) és módjára (intenzitás, végrehajtandó feladatok, együttműködés) vonatkozó kérdéseket - mind

szükségállapotban, mind terrorveszélyhelyzetben - természetesen csak az adott, konkrét szituációban kialakult belbiztonsági kihívás ismeretében lehet megválaszolni. Ennek következtében jelenleg nem rendelkezünk egzakt számokkal, de még koncepcionális elképzelésekkel sem arra vonatkozóan, mikor, milyen feltételek teljesülése mellett és hogyan vonhatók be a Magyar Honvédség képességei szükségállapotban és terrorveszélyhelyzetben. A kérdést azon körülmény is bonyolítja, hogy néhány képességgel a rendvédelmi szervek alából sem rendelkeznek (pl. nehézfegyverzet, nehéztechnika) vagy rendkívül korlátozott eszközparkot tudhatnak magukénak (pl. szállítási kapacitás, terepjáró képesség). Ezek tekintetében még nehezebb meghatározni, mikor nem elegendők a rendvédelmi szervek képességei, azt nem is említve, hogy amennyiben például nehézfegyverzet bevonása szükséges, amivel nem rendelkeznek a rendvédelmi szervek, akkor sor kerülhet-e minden mást megelőzve a katonai erő alkalmazására, jelentős mértékben megkérdőjelezve a különleges jogrend egyik sarkalatos kritériumaként számon tartott szükségesség és arányosság alkotmányos követelményét.

Kényszerűen elfogadva azon realitást, hogy a konkrét szituáció ismeretének hiányában nem tudunk kézzelfogható, számszerűsíthető választ adni a katonai erő bevonásának mikéntjére, mindazonáltal törekednünk kell legalább a döntéshez szükséges szakmai szempontrendszer kialakítására, illetve a döntés-előkészítési eljárás folyamatának a rögzítésére. Amennyiben mindezeket sikeresen képesek vagyunk megalkotni még a felkészülés időszakában, úgy amint szembesülünk a konkrét kihívással már rendelkezésünkre fog állni a döntéshez szükséges szempontrendszer, valamint azon eljárás, amely során azt érvényesíteni kell. Ha első látásra nem is tűnik mindez jelentős áttörésnek, a más rokon területeken

szerzett tapasztalatok¹⁴ alapján azonban joggal reménykedhetünk hogy jelentős segítséget fog nyújtani a szükségállapot egyébként is zűrzavaros körülményei között.

A workshop során sikerült beazonosítani néhány olyan igényt, amellyel már a felkészülés időszakában is tudunk számolni, illetve tervezni. Az szinte bizonyosnak mondható, hogy a rendőrség ereje a különleges jogrendi időszakban önállóan nem lesz elegendő már csak abból eredendően is, hogy a rendvédelmi szervezetek különleges jogrend idején is el kell látniuk a normál időszakban alaprendeltetésükből eredő, tőlük elvárt feladatokat. Ugyanígy figyelembe kell venni a Magyar Honvédség egyéb jellegű kötelezettségeit (a honvédelem katonai feladatai, NATO szövetségesi feladatok, az ezekhez szükséges kiképzés, felkészítés), amelyek csökkenthetők, áttervezhetők ugyan szükségállapotban és terrortveszélyhelyzetben, de teljes mértékben nem hagyhatók el, hiszen az ország kül- és belbiztonsága egyaránt és egyidőben fontos, különösen egy, a társadalmat erőteljesen megrázó belbiztonsági válsághelyzet közepette.

A rendvédelmi szervek képviselői kifejtették, hogy a rendőrség elsősorban olyan támogatásra tart igényt a katonai oldaltól, amely a Magyar Honvédség profiljába vág, és a működését nem befolyásolja jelentősen. E körbe tartozhatnak például, vegyi felderítő és más CBRN támadások elleni védekezés eszközei, tábori kapacitás (ellátás-utánpótlás), szállítási kapacitás levegőben és szárazföldön, egészségügyi

¹⁴ Például a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer kialakítása során előre elkészültek a nemzeti válságreagálási intézkedések tervezetei, amelyeket a gyakorlatok és az éles helyzetben történő alkalmazás során a tárcák hatékonyan tudtak felhasználni, jelentősen lerövidítve és megkönnyítve a döntés-előkészítés folyamatát.

ellátó képesség, szolgálati kutyák. E felsorolás jól mutatja, hogy az igények elsősorban nem a rendőri erők rendfenntartói feladataiban történő részvételre irányulnak, hanem inkább az azt támogató, kiszolgáló, kiegészítő logisztikai és más képességekre. Emellett természetesen nem zárható ki a rendészeti jellegű feladatokban történő tényleges és közvetlen részvétel sem, ahol az objektumok védelme, mint feladatkör, illetve a nehéz fegyverzet, mint képesség vonatkozásában számítanak a katonákra.

A terrorveszélyhelyzetben elsődleges hatás- és felelősségi körrel rendelkező TEK szervezetében alapvetően biztosítottak a helyzet kezeléséhez szükséges képességek, erők, eszközök. Ez korántsem jelenti azonban azt, hogy a TEK adott esetben nem tartana igényt honvédségi erők bevonására olyan képességek tekintetében, amellyel nem rendelkezik. Ezek közül kiemelendő a páncélos technika és a páncélvédettség, valamint a nehézfegyverek köre. A katonai erők általi támogatás szóba jöhet még a kritikus infrastruktúrák védelmével összefüggésben, tekintettel a védendő objektumok nagy számára.

Adott tényként kezelendő, hogy a katonai erők bevonása és a rendvédelmi szerveknek nyújtott támogatás feltételeire, módjára vonatkozóan a konkrétumok szintjén nem adható előre válasz, sőt általános érvényű iránymutatás sem, még kevésbé lehet megalapozottan kvantitatív jellegű követelményeket felállítani. Mindenesetre a workshop folyamán sikerült beazonosítani a potenciális katonai támogatás jellegét, feladattípusait, valamint néhány képességet, amelyekkel a rendőrség és a TEK egyáltalán nem rendelkezik,

így azok Magyar Honvédség általi biztosítása nagyobb valószínűséggel vetődhet fel.

Ha a konkrét szituáció jellemzői ugyan nem predesztinálhatóak szükségállapotban és terrorveszélyhelyzetben, a jelen biztonsági kihívásainak tükrében azzal bizonyosan számolni kell, hogy a helyzet megoldása nagyfokú rugalmasságot fog megkívánni a szükséges képességek rendelkezésre állását, illetve felhasználási metódusát tekintve is. Ezen követelménynek történő megfelelés szempontjából érdemes ismételten felhívni a korábban már oly sokszor említett „átfogó megközelítés” teóriáját, amely a civil, katonai és rendvédelmi képességek együttes, koordinált alkalmazásában találja meg a korunkat jellemző komplex válságok kezelésének ideális módszerét. Ennek megfelelően a szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet esetén is célszerű számba venni a rendelkezésre álló képességeket (rendőri, egyéb rendvédelmi, katonai, titkosszolgálati, civil közigazgatási, civil szakértői stb.) és azokat egy nemzeti szintű képesség készletbe (pool) szervezni. Ebből a készletből az adott, konkrét szituáció egyedi jellege alapján az egyes képességek lehívhatók tetszőleges összetételben.¹⁵ *„Mint a LEGO darabokat, a kormányzati képességeket kreatív módon lehet kombinálni úgy, hogy az megfeleljen az adott válságnak.”*¹⁶ Ezzel a rugalmas struktúrával részben kiküszöbölhető az a korábban már

¹⁵ E struktúra, illetve metódus a katonai válságkezelés berkein belül már megvalósult a „Task Force” koncepció formájában.

¹⁶ STERN, Erik: *Crisis Decisionmaking – A Cognitive Institutional Approach*, (Doctoral Dissertation), Stockholm, University of Stockholm, Department of Political Science, 1999. 216. o.

többször említett alapprobléma, hogy a konkrét belbiztonsági kihívás ismerete nélkül előre nem tervezhető a különböző képességek (beleértve a Magyar Honvédség) felhasználásának ideje, mértéke, módja.

Az ilyen típusú gondolkodásmód lehetőséget nyújt továbbá a sajnálatosan jellemző párhuzamos képességfejlesztés költséges, sokszor pazarló gyakorlatának az enyhítésére. A végrehajtás fázisán túl ugyanis e rugalmasan felhasználható modulokból álló struktúra megfelelő háttérrel nyújt a képességek harmonizált fejlesztéséhez is, hiszen azok egyetlen, közös rendszer egymással szorosan összefüggő részeit képezik. Ennek megfelelően az átfogó megközelítés típusú gondolkodásmód már a felkészülés, és az ezzel szorosan összefüggő képességfejlesztés időszakában jelen kell hogy legyen. A költségvetési erőforrások koncentrált felhasználásával sokkal alkalmasabb, ütőképesebb, hatékonyabb képesség hozható létre és tartható fenn, valamint a képességek párhuzamos fejlesztésének luxusát kikerülve mindez jóval alacsonyabb költségszinten valósítható meg. A képességfejlesztés és megosztás tagállamok közötti harmonizálására van példa a NATO-ban is (smart defence)¹⁷,

¹⁷ A smart defence (okos védelem) egy együttműködési forma a Szövetségen belül modern védelmi képességek létrehozása érdekében hatékonyabb, költséghatékonyabb és koherensebb módon. Az együttműködésnek ebben a megújult kultúrájában a tagállamokat arra bátorítják, hogy működjenek együtt a katonai képességek fejlesztése, beszerzése, működtetése és fenntartása terén. Mindez a követelmények harmonizációját, a képességek készletezését és megosztását, a prioritások felállítását, valamint a koordinációs erőfeszítések növelését jelenti. Az okos védelem a NATO értelmezésében tehát azt jelenti, hogy igyekeznek elkerülni, hogy a tagállamok ugyanazokat a képességeket fejlesszék,

illetve az EU-ban is (pooling and sharing),¹⁸ amely - a nemzeti sajátosságok figyelembe vételével - megfelelően adaptálva nemzeti szinten is alkalmazható lehet, többek között szükségállapotban és terroveszélyhelyzetben is.

A rugalmasan lehívható képességek készlete szükséges, de nem elégséges feltétele az eredményes válságkezelésnek. Ehhez elengedhetetlen a potenciális (katonai és nem-katonai) beavatkozó erők szoros és hatékony együttműködése, amelynek számos előzménye van a nemzetközi béketámogató műveletekkel összefüggésben, ahol nemegyszer került sor katonai és rendőri erők együttes, vagy egymást támogató tevékenységére. Hazai viszonyok között kiemelten fontos, hogy a rendvédelmi szervek és a Magyar Honvédség közötti együttműködés ne szorítkozzon a végrehajtás időszakára, hanem már a felkészülés, előkészítés, tervezés időszakában is folyjék. E körön belül kiemelt jelentősége van a katonák rendvédelmi, rendészeti típusú felkészítésének, a várható feladatokhoz igazodóan szükséges mértékben és mélységben. Egészen bizonyos, hogy nem elegendő, az igénybevétel előtt kapott néhány napos „gyorstalpaló” kiképzés és felkészítés, hiszen adott esetben a katonáknak a rendőrökkel egyenértékű,

ehelyett a képességek összehangolt fejlesztésére törekednek. Az adott képességgel rendelkező tagállam pedig – amennyiben arra igény mutatkozik – megosztja a képességet más tagállamokkal.

¹⁸ Az EU „pooling and sharing” koncepciójának célja, hogy a tagállamok a képességeiket koherens módon fejlesszék. Ezzel összefüggésben az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) bátorítja a nemzeteket a két- és többoldalú együttműködési formák erősítésére annak érdekében, hogy megszüntessék a képességhiányokat és kiküszöböljék a lehetséges duplikációkat, valamint osszák meg a legjobb gyakorlatokat.

azonos szakmai követelményszinten elvárt feladatokat kell végezniük, amelyre a rendvédelmi erőket több hónapon, illetve éven át képezik. Megfontolandó a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán a katonák felsőszintű oktatásában biztosítani e célra meghatározott órakeretet, illetve alternatív megoldásképpen speciális tanfolyamokat szervezni, ahol viszonylag magasabb óraszámú rendvédelmi szakoktatók bevonásával kapnának a katonák általános felkészítést. Ezen alapképzést egészíthetné ki az adott feladat előtti konkrét és speciális felkészítés.

Ahhoz, hogy a katonák minél hatékonyabban tudjanak részt venni a szükségállapotban és terrorvészélyhelyzetben végrehajtandó feladatokban, elengedhetetlen a folyamatos és intézményesített információcsere, valamint kapcsolattartás a rendvédelmi szervekkel. Ezáltal a Magyar Honvédség proaktívan tud majd bekapcsolódni a tervezési, szervezési feladatokba és zökkenő mentesebb lesz az együttműködés.

Az együttműködés hatékonyságának növelése érdekében a workshop több résztvevője részéről is megfogalmazódott egyfajta közös rendvédelmi-katonai vezetési pont létrehozásának a szükségessége. Hasonló igény már korábban is megfogalmazódott a védelmi igazgatás szakmai berkeiben egy általánosabb formában, melynek célja az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési rendszerünk valamilyen logika mentén történő egységesítése, vagy bizonyos fokú integrációja egy nemzeti szintű, összkormányzati válságkezelési központ formájában.

„Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek

(lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése).’’¹⁹

Bognár Balázs katasztrófavédelmi oldalról tartotta szükségesnek „...a minisztériumokban kialakított, kormányzati irányítás érdekű vezetési központok visszaszorítását és ágazati szintű felhasználásuk előtérbe helyezését. Ezzel a szakmai döntés-előkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.’’²⁰

Részletes elemzést és struktúrát is tartalmazó konkrét javaslat született Dsupin Ottó és Kónya József tollából, amely szerint „a válságkezelő központok létrehozását a vezetési folyamatok hatékonyságának növelése indokolja, amely a válság jellegének megfelelő szakszerűségben, célirányosságban és operativitásban támaszt a közigazgatás alaphelyzetében gyakorolt vezetési módszerektől eltérő szervezeti, infrastrukturális és működési feltételeket a válságkezelést irányító vezető szervek számára.’’²¹

A nemzeti szintű válságkezelési központok számos országban (pl. Szlovénia, Lengyelország, Grúzia, Macedónia)

¹⁹ LAKATOS László: *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében* (Doktori értekezés), Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001, 111. o.

²⁰ BOGNÁR Balázs: *A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése*, (Doktori értekezés), Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2009, 96. o.

²¹ DSUPIN Ottó, KÓNYA József : *Válságkezelő központok tevékenysége*, In. Dobák Imre(szerk.) *A nemzetbiztonság általános elmélete*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 334. o.

létrejötték sok tekintetben hasonló, sok tekintetben különböző funkciókkal, ám azon tulajdonsággal mindegyik rendelkezik, hogy egy ország szintjén képesek az összes ágazat horizontális koordinációjára, a védelem különböző fegyveres és nem-fegyveres elemeinek együttes, harmonizált alkalmazására.²² Magyarországon hasonló törekvések nyomai jelenleg még nem láthatók, hazai viszonyinkat továbbra is a válságkezelés ágazati szegmensek mentén történő megosztottsága jellemzi. Ennek megfelelően az egyes válságtípusok kezelésére létrehozott, a kormányzati koordinációt biztosítani hivatott testületek, szervezetek működnek, mint Terrorellenes Koordinációs Bizottság, Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport, Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, illetve az egyes ágazati képességek (ORFK, Magyar Honvédség, BM OKF) külön szituációs, vagy operatív központokkal rendelkeznek. Ezen ágazati koordinációs és operatív szervekre jellemző, hogy egy bizonyos típusú válságot képesek kezelni sajátos logika, gondolkodásmód, szervezeti kultúra, cselekvési rend alapján, speciális vezetési-irányítási struktúra keretei között. Így az ágazati szakértők (akik a szűkös létszámok miatt általában ugyanazon személyek) a különböző típusú válsághelyzetek kapcsán mindig más helyszínen, más eszközökkel, más alá-fölérendeltségi viszonyok között, eltérő struktúrában, eltérő munkamenetben és együttműködési formában végzik a feladataikat. Ehhez képest nyújtana hatékony alternatívát egy legalább részlegesen, de állandó

²² A nemzeti szintű válságkezelési központokról bővebben lásd Keszely László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában* (Doktori értekezés), Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2017, 188-211. o.

jelleggel működő, összkormányzati koordinációt biztosító nemzeti válságkezelő központ egységes követelménytámasztással, működési renddel a válságok lehető legszélesebb spektruma tekintetében.

A külföldi, hasonló rendeltetésű központok esetében alapvető kérdésként vetődik fel, hogy hagyományos katonai műveletek irányíthatóak-e egy ilyen összkormányzati válságkezelési központból. A fentebb felsorolt nemzetek gyakorlata szerint a központokat jellemzően inkább terrorveszélyhelyzetekre, szervezett bűnözés elleni műveletekre, katasztrófahelyzetekre, vagy hasonló típusú kihívásokra alkalmazzák. Egyöntetűnek tűnnek a nemzetközi példák a tekintetben, hogy nagy intenzitású, hagyományos háborús, katonai műveletekre nem alkalmazható a nemzeti válságkezelési központ, ugyanakkor kiválóan alkalmas a magyar szükségállapotnak, vagy terrorveszélyhelyzetnek megfelelő események kezelésére. Ideális strukturális és koordinációs háttérrel adhat továbbá a hibrid fenyegetések elleni hadviselés keretében is, ahol a belső zavargások szítása, vagy terrorcselekmények elkövetése a hibrid hadviselés taktikájához tartozó tevékenységnek számít.

A workshop-on elhangzottak megerősítették, hogy a korunkat jellemző biztonsági kihívásokra kizárólag rugalmas, a meglévő képességeket modulszerűen alkalmazni képes reakció lehet adekvát válasz. E biztonsági környezetünkből adódó követelmény érvényesülését némiképp nehezíti a különleges jogrend bizonyos szempontból kissé merevebb jellege, hiszen annak kihirdetése szigorú közjogi szabályokhoz kötött, nemegyszer időben is elhúzódó eljárást vonva maga

után. Mind a NATO részéről megfogalmazott elvárások, mind a nemzeti szintű és érdekű országvédelemhez kapcsolódó elképzelések megkövetelik a rendkívül rapid, akár néhány órán belüli válaszreakcióra való képességet kormányzati szinten. Mindez megkívánja egy gyorsított kormányzati döntéselőkészítési és döntéshozatali eljárás megalkotását, amely viszont nehezen összeegyeztethető a különleges jogrendi rendszerünk által determinált keretekkel.

Az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi esetek száma hat, amely nemzetközi összehasonlításban kirívóan soknak számít, ráadásul az egyes esetek kivétel nélkül több (2-3) tényállást tartalmaznak egy meglehetősen bonyolult és összetett rendszert alkotva. Mindennek következtében tíznél több különleges jogrendi szituációval kell számolnunk, amelyek többségénél eltérő kormányzati döntéshozatali, vezetési, irányítási valamint koordinációs mechanizmust szükséges alkalmazni. A szakirodalomban többek között emiatt is már korábban felmerült a különleges jogrendi esetek számának csökkentése,²³ illetve általános jelleggel a rendszer egyszerűsítése, mint a válságkezelés hatékonyságát növelő megoldás. A jelen biztonsági kihívásaiból adódó követelmények azonban már túlmutatnak az egyszerű mennyiségi jellegű változtatásokon és minőségi, koncepcionális, sőt gondolkodásmódbeli paradigmaváltásért kiáltanak. *„Az alapvetően megváltozott biztonságpolitikai környezethez képest a [különleges jogrendi] rendszer*

²³ A kérdéskör részletesebb elemzését lásd: TILL Szabolcs: *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig* (Doktori értekezés), Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola és Alkotmányjogi Tanszék, 2015, 129-155. o.

adaptálhatóságának foka már meghaladja a rendszer elemeinek mennyiségi csökkentéséből önmagában nyerhető előnyöket.”²⁴ A workshop-on is elhangzott a rendszer teljes mélységű átgondolására vonatkozó javaslat, mégpedig oly radikális mértékben, amely a különleges jogrendet, mint intézményt marginális szerepkörre ítelné.

A hibrid hadviselésből, illetve általában az állandóan és jelentősen változó biztonsági környezetből adódóan valóban átértékelendő a különleges jogrend jelenlegi viszonylagosan merev rendszerének az alkalmazhatósága. Ha viszont azt tételezzük fel, hogy a közjogi döntések által determinált különleges jogrend nem más, illetve nem több, mint a gyorsan és rugalmasan reagálni képes válságkezelési képességünk egyik eszköze, akkor a különleges jogrend szervesen beilleszthető a modern válságkezelés rendszerébe. E felfogás mentén a jelenkor által megkívánt módon folyhatna a válságkezelés, amelynek során az eszkaláció egy bizonyos fokán szükség lehet a különleges jogrend speciális eszköztárához – jellemzően a hatáskörök koncentrációjához, illetve egyes állampolgári jogok korlátozásához – folyamodni a feltétlenül indokolt mértékben és ideig. Ezzel együtt vélhetően hosszú távon nem kerülhető meg a különleges jogrendi esetek mennyiségi csökkentése és egyszerűsítése, mivel ha az eddigi tendenciát folytatva, minden újonnan megjelenő biztonsági kihívásra újabb és újabb különleges jogrendi esetet alkotunk, akkor a folyamatosan és dinamikusan változó biztonsági

²⁴ TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 73. o.

környezetünk „végtelen számú” további különleges jogrendi esetet produkálhatna.

A gyakorlat is azt mutatja, hogy a mindenkori kormányzat egyre nagyobb mozgásteret, egyre gyorsabb és rugalmasabb cselekvési lehetőséget és mozgásteret igényel, ugyanakkor óvakodik az „ultima ratio” jellegű különleges jogrend eszközehez folyamodni. Ennek eredményeképpen van kialakulóban egy úgynevezett „szürke zóna”, amely olyan időszakot tarkar, amely során a normál viszonyok között alkalmazott hatásköri szabályok, intézkedési lehetőségek már nem elegendőek, de még nem olyan súlyos a helyzet, hogy indokolt lenne különleges jogrend bevezetése. E tendenciát jelzik az egyre sűrűbben megjelenő „válság” jogszabályok megjelenése²⁵, amelyek kimondottan e szürke zóna lefedésére alkalmasak.

7. Befejezés

A workshop célja egy közös gondolkodás beindítása volt egy, a rendszerváltás óta szerencsére precedens nélküli feladat vonatkozásában. E tekintetben messzemenőig hiánypótló

²⁵ Egészségügyi válsághelyzet: ld. *Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228.§ (2) bekezdés*; földgázellátási válsághelyzet: ld. *A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97.§ (1) bekezdés*; kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: ld. *A behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1.§ 5. pont*; villamosenergia-ellátási válsághelyzet: ld. *A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139.§ (1) bekezdés d) pont*; tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: ld. *A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A.§.*

rendezvényről van szó, hiszen a katonai erő rendvédelmi helyzetben történő alkalmazása a múlt század eseményeiben gyökerező, rossz emlékeket idéző kérdéskör, amelyről az utóbbi három évtized során sem az elmélet, sem a gyakorlat nem szívesen tesz említést és a szakirodalom is szemérmesen hallgat. A Magyar Honvédség ilyen jellegű bevetése mind politikai, mind szakmai szempontból rendkívül kényes szituáció elé állítja a döntéshozókat és a végrehajtókat egyaránt. Ezzel együtt és a számos aggály mellett természetesen nem a feladatról történő hallgatás az üdvözlendő hozzáállás, hiszen alkotmányos szinten előírt kötelezettségről van szó, amelyet az ország törvényes rendjének a megtartása, az emberek életének és vagyonának a megmentése érdekében kell teljesíteni, bármennyire is nemkívánatos módon és eszközökkel.

Ezért rendkívül előremutató volt a workshop célkitűzése, hogy a témáról beszélni kell, meg kell ismerni a katonai és a rendvédelmi oldal álláspontját és közösen meg kell találni a feladatnak a jogállamiság, illetve a szakmaiság követelményeivel messzemenőig összhangban álló megoldási módját. Ebből a szempontból elmondható, hogy számos hasznos tapasztalattal gazdagodhattak a workshop szervezői és résztvevői. Természetesen a rendezvény csak egy kezdő impulzust adhatott a további közös munkához, akkor beszélhetünk valódi sikerről, ha az itt felvetett javaslatok alapján és mentén folytatódik a közös gondolkodás, amelynek kimeneti oldalán koncepcionális alapok rajzolódnak ki, majd ezek jogszabályi rendelkezésekben és végrehajtási tervekben öltönek testet.

Bartkó Róbert

A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben*

Bevezetés

A világ egységesítését célzó globalizációs folyamatok újabb és újabb biztonságpolitikai kihívások elé állítják az egyes államokat, azok nemzetbiztonsági szerveit. „A globalizáció és a nemzetközi integráció folyamata nem csak a nyitottságot, a fejlődés vívmányaihoz való jobb hozzáférést erősíti, hanem a fenyegetések és veszélyek hatásaival szemben is sebezhetőbbé tesz”¹. A globalizáció, mint folyamat erősen összetett jelenség. Azon ugyanis nemcsak gazdasági szempontú globalizációt, hanem kulturális, nyelvi, vagy éppen információs globalizációt is értenünk kell. Ennek köszönhetően pedig folyamatosan növekszik azoknak a biztonsági kockázatoknak a köre, melyekre az egyes államoknak reagálniuk kell ². A globalizációs biztonsági kihívások közül talán a legjelentősebb a nemzetközi terrorizmus, mely a 2001-es Amerikai Egyesült Államokat ért merényletsorozat óta folyamatos eszkalálódik, egyre több állam polgárait veszélyeztetve a világban. Emiatt a

*A tanulmány a Bolyai János Kutatói Ösztöndíj támogatásával készült. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP - 19-4-SZE-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválósági Programjának szakmai támogatásával készült.

*Dr. Bartkó Róbert PhD LL.M. egyetemi docens – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Tanszék

¹ *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló* 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat I/2. pontja.

² BODA József: Biztonsági kihívások – nemzetbiztonsági válaszok, In. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. kötet*, 2014, 36. o.

jelenség elleni szervezett fellépés kiemelt prioritás lett az euro-atlanti térségben.³ Az Európai Uniót érő irreguláris migrációs krízisben az elmúlt időszak terrorista akciói hatására az uniós biztonságpolitikának is központi kérdése lett a terrorizmus elleni küzdelem.⁴ Ennek eredményeként pedig az egyes potenciális elkövetők feltérképezése, a lehetséges merényletek megakadályozása az egyes tagállami nemzetbiztonsági szolgálatoknak is komoly feladatot adott.⁵

A globalizáció eredményeképpen tehát az addig lokális szintén megjelenő terrorizmus napjainkra számos területen „transznacionális jelleget öltött magára”.⁶ Az állampolgárok számára leginkább fontos szabadság és biztonság megteremtése ezért elengedhetlenné tette, hogy az egyes államok saját rendészeti, védelmi funkciójuk erősítése révén egy olyan mechanizmust építsenek ki, mely hatékonyan fel tudja venni a harcot a terrorizmus elleni küzdelemben. Ennek a rendszernek szükségképpen két pillére kell, hogy legyen, mely egyrészt a hatékony operatív intézkedéseken, másrészt pedig az azokat megelőző, eredményes, az operatív lépéseket segítő információszerzésen kell, hogy alapuljon. A nemzet biztonsága érdekében eljáró szerveknek tehát gyorsan és eredményesen

³ Lásd erről bővebben: DÁVID Ferenc: Terrorizmus és nemzetbiztonság az ezredforduló jogalkotásában, In. *Szakmai Szemle*, 2013/1. szám, 40-52. o.

⁴ Gondoljunk csak az uniós „büntetőjogi fellépés” alapjait jelentő kerethatározati rendszert felváltó 2017/541 sz. Irányelv elfogadására.

⁵ Németországban a Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal adatai szerint csak 2017 és 2018 között 9700-ról 10.800-ra nőtt az ultrakonzervatív iszlám követőinek száma, úgy, hogy ennek több, mint 10%-a a Hivatal adatai szerint fogékony is lehet terrorista akciók elkövetésére. Lásd: BODA József: A XXI. század nemzetbiztonsági kihívásai, In. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX. kötet*, 2018, 9. o.

⁶ HAUZINGER Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*, Pécs, AndAnn Kft, 2018, 57. o.

kell tudniuk reagálni a biztonsági környezet változásaira, működésükben pedig vissza kell, hogy tükröződjön az adott állam nemzeti érték-, és érdekrendszerre egyaránt.⁷ Azaz, a terrorizmus elleni küzdelemben elengedhetetlen a nemzetbiztonsági és rendőri szervek együttműködése, valamint a különböző forrásokból érkező információk folyamatos elemzése és értékelése, speciális módszerek alkalmazása, hiszen a terrorizmus közbiztonságra gyakorolt negatív hatása a társadalom biztonságérzetét is könnyen megingatja.⁸

Az említett speciális módszerek igénybevételének kényszere tulajdonképpen a terrorizmus sajátos taktikájára adott szükségszerű válaszként jelentkezik. *Resperger István* gondolatait idézve a terrorista szervezetek filozófiája a következő elemekkel fejezhető ki: „Tervezz – Elrettents – Robbants – Rombolj – Okozz pánikot – Reklámozz”.⁹ A jelzett összetevők jól mutatják, hogy a terrorista szervezetek – nem követve a hagyományos hadviselés szabályait – a merényletek révén azt próbálják a társadalom tagjai számára sugározni, hogy az állam nem képes biztonságuk garantálására, védelmi funkciója velük szemben hatástalan. Természetesen az állam reakciója nem marad el, mely miatt a terrorizmus elleni küzdelem legnagyobb paradoxonja, hogy sok esetben azokat a jogállami kereteket, korlátokat kell feltörni,¹⁰ melyek éppen az

⁷ DÁVID Ferenc: Az új évezred nemzetbiztonsági feladatellátásának súlypontjai, In: *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2015/1. szám, 199. o.

⁸ HAUTZINGER Zoltán: A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei, In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. kötet*, 2015, 204. o.

⁹ RESPERGER István: Terrorista szervezetek, módszerek, eljárások, In: *Szakmai Szemle*, 2018/2. szám, 25. o.

¹⁰ Gondolhatunk e körben például a magyar Alaptörvény hatodik módosítására, mely bevezette új különleges jogrendi szabályként a terrorveszély helyzetet. Erről bővebben lásd: DRINÓCZI Tímea, CSINK Lóránt: A magánszféra, a biztonság és nemzetbiztonság alapjogú szempontú

adott állam politikai, társadalmi alapját meghatározzák. A „túlzott állami hatalom rémképe” pedig a társadalom negatív reakcióját képes kiváltani.¹¹ A nemzetbiztonságért dolgozó szolgálatoknak ebben a környezetben kell munkájukat jól és hatékonyan elvégezniük, mely komoly kihívást jelent a XXI. században.

Jelen tanulmány célja – éppen a fentiek okán - nem a hazai nemzetbiztonsági szolgálatok munkájának értékelése, kritikai szempontú elemzése. Munkánkkal egyrészt be kívánjuk mutatni azt a biztonsági környezetet, amely az Európai Uniót jellemzi a terrorizmus elleni harcban. Ebben a tekintetben alapvetően azokra a kriminálstatisztikai adatokra fókuszálunk majd, melyek minden évben az EUROPOL jelentésében megjelennek. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a tanulmány terjedelmi korlátjaira is figyelemmel az éves statisztikai jelentések értékelését a 2014-es évtől kezdve elemezzük, melynek indokát a 2015-ben robbanásszerűen felerősödött irreguláris migráció okozta megváltozott európai biztonságpolitikai helyzet is adja. Munkánk záró részében – mintegy leltárszerűen – kívánjuk bemutatni azokat a hazai

megközelítése, In. CSINK Lóránt(szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei, Tanulmányok 40. Pázmány Press, 2017, 55-56. o.; KELEMEN Roland (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányára, In. BARTKÓ Róbert(szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.; SÜLYÖK Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése az új szabályozás tükrében. BARTKÓ Róbert(szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 35-61. o.

¹¹ RADA Mátyás, VAJDA Viktor: A terrorizmus elleni küzdelem, avagy a 22-es csapdája, *Külügyi Szemle*, 2010/tavaszi, 139-140. o.

szervezeteket, melyek a terrorizmus elleni küzdelemben – nemzetbiztonsági nézőpontból – feladatokat látnak el. Tanulmányunkkal kapcsolatosan azonban már jelen bevezetőben jelezzük, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok két ága – a polgári és a katonai – közül kizárólag a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok bemutatására törekszünk majd, illetve nem foglalkozunk a Terrorelhárítási Központtal sem, hiszen az bár a terrorizmus elleni küzdelemben a hazai biztonsági stratégiának szerves részét képezi, azonban nem tekinthető a hatályos jogi előírások alapján nemzetbiztonsági szolgálatnak.¹²

1. Az uniós helyzetkép

A 2001-es amerikai terrortámadások óta eltelt több mint 15 évben minőségileg és mennyiségileg is átalakult a terrorizmus jelensége. Addig, amíg például az Al-Kaidának 2001-ben 300 körüli harcosa volt Afganisztánban, addig becslések szerint az Iszlám Állam több mint 100 országban közel 30.000 harcossal rendelkezik.¹³ Köszönhető ez elsősorban annak, hogy az Iszlám Állam vezetői a Próféta Mekkából Medinába történő „migrációjában” a muszlimok számára a hit – akár erőszakos – terjesztésére irányuló migrációs felhívást fogalmaztak meg. Ennek volt többek között köszönhető az Iszlám Állam

¹² A Terrorelhárítási Központot – mint a belügyminiszter irányítása alatt álló költségvetési szervet – a kormány a 295/2010. (XII. 22.) sz. határozatával jelölte ki, mint a rendőrség terrorizmust elhárító szervét (lásd a hivatkozott kormányrendelet 1/A.§ /1/ bekezdését).

¹³ SCHMID, Alex P.: Links between Terrorism and Migration: an Exploration, In. *ICCT Research Paper*, The Hague, International Centre of Counter-Terrorism (ICCT), 2016, 11. o.

katonáinak Irakban és Szíriában történő megjelenése is.¹⁴ Az EUROPOL által közzétett vonatkozó jelentés szerint 2015-ben már növekedett a terrorveszély Európában a 2014-es adatokhoz képest. Addig ugyanis, amíg 2014-ben uniós szinten 774 személy került letartóztatásra terrorizmus, vagy azzal összefüggő bűncselekmény alapos gyanújával, addig ez a szám 2015-ben már 1077 volt,¹⁵ melyből 687 letartóztatott személynek volt valamilyen kapcsolata a terrorizmus dzsihadista formájával.¹⁶ Az utóbbi években viszonyt egyre inkább a külföldi kiképzésből visszatérő „harcosok” jelentenek az egyes tagállamok szintjén belbiztonsági kockázatot. Ezek a személyek ugyan nem az irreguláris bevándorlási hullám „tagjai”¹⁷ – tudniillik ezekben az esetekben jellemzően tagállami állampolgárokról beszélhetünk –, azonban a kontrollálhatatlan migráció lehetőséget teremt számukra, hogy „kiképzésük befejeztével” visszatérjenek az állampolgárságuk szerinti tagállamba, azaz a potenciális céloországba. Több elemzés is rámutat az elmúlt időszak uniós eseményei – közöttük terrorista akciói¹⁸ – kapcsán, hogy a gazdasági indíttatású bevándorló kategóriája mellett immáron már

¹⁴ SCHMID, Alex P.: Foreign (Terrorist) Fighters with IS: A European Perspective. In. *ICCT Research Paper*, The Hague, International Centre of Counter-Terrorism (ICCT), 2015, 25. o.

¹⁵ EUROPOL: TE-SAT 2016, 10. o.

¹⁶ BARTKÓ Róbert: Irregular Migration and Terrorism in the European Union – An Analysis Based on Reports of EUROPOL and FRONTEX, In. *Advances in Politics and Economic*, 2019/1. szám, 20. o.

¹⁷ BRIÈRE, Chloé; WEYEMBERGH, Anne: *The Needed Balances in EU Criminal Law Past, Present and Future*, Oxford, Hart Publishing, 2018, 257. o.

¹⁸ LESS Ferenc: A terrortámadások új elkövetési formái, In. DOBÁK Imre, HAUZINGER Zoltán(szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 425-435. o.

megjelenik a terrorista indíttatású bevándorló koncepciója is, amellyel szemben uniós szinten is a megelőző intézkedések hatékonyabbá tételével lehet eredményesebben felvenni a harcot.¹⁹

2014-ben a tagállamok jelentései alapján mindösszesen 201 terrorizmushoz kapcsolódó esetet regisztrált az EUROPOL. Ebben a számban mind a megkísérelt, illetve végrehajtott, mind pedig a hatóságok által megghiúsított merényletek szerepelnek. A konkrét elkövetések száma ebből 199, emellett 774 személyt tartóztattak le az Európai Unióban a 2014-es évben terrorizmussal összefüggő bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt. Ez a szám összeurópai szinten nem tekinthető kiemelkedőnek, ugyanakkor az EUROPOL már ebben az évben felhívta a figyelmet a vallási indíttatású terrorista akciók számának növekedésére. Ebben két tényező is szerepet játszott. Egyrészt a muszlim országokkal szembeni agresszió megtorlásának szándéka az abban részt vevő uniós tagállamokkal szemben. Másrészt pedig az Al-Kaida által összefogott kisebb terrorista csoportok közötti konfliktusok felerősödése, illetve az Iszlám Állam egyre erősödő hatalma, és nyugatellenes doktrínáinak térhódítása.²⁰ A vallási szempontok által motivált terrorista akciók, illetve az azokhoz kapcsolódó hatósági intézkedések 93%-a 2014-ben Franciaországra, Belgiumra, Ausztriára, Spanyolországra, Hollandiára, Németországra, valamint Bulgáriára koncentrálódott.²¹ Emellett a fentiekben jelzett 774 letartóztatásból 395 eset

¹⁹ NELU, Nită; ANCA, Filipescu: Arab Migration and Terrorism, serious threats to freedom of movement and the right to happiness in Europe, In: Acta Universitatis George Bacovia Juridica. 2018/2. szám, 315. o.

²⁰ EUROPOL: TE-SAT 2015. 6. o.

²¹ Megjegyezzük, hogy nevezett államok nem mindegyikében történt ténylegesen is terrorista akció.

egyértelműen a vallási indíttatású terrorizmushoz kapcsolódott.²² Szintén érdekes, ha megnézzük a konkrét terrortámadásokra vonatkozó statisztikai adatokat. Ezekből az látható, hogy Nagy-Britannia mellett Spanyolországban, Franciaországban, Belgiumban, Olaszországban és Görögországban regisztráltak konkrét akciókat, és ezek közül az országok közül Spanyolország, Franciaország, Belgium és Olaszország található meg azon a listán, ahol a vallási orientáción alapuló terrorizmushoz kapcsolódó letartóztatások szerepelnek.²³

Az EUROPOL már a 2014-es évre vonatkozó jelentésében felhívta a figyelmet a terrorista – elsősorban kiképzési – célzatú utazások elleni fellépés szükségességére, 2015-ben azonban már konkrét összefüggésre törekedett rávilágítani az ún. „külföldről érkező harcosok”, valamint a dzsihadista terrorizmus eszkalálódása között. 2015-re egyértelmű vált, hogy a dzsihadista terrorista sejtek – melyek jellemzően az Iszlám Államhoz voltak köthetők – helyben és egyre inkább gyors toborzó munka eredményeképpen szerveződnek, könnyen támadható célpontokat választanak, melyek ellen alapvetően „érzelmileg motivált” akciókat hajtanak végre.²⁴ Mint látható volt, 2015-ben a migrációs hullám is jelentősen felerősödött, melynek okán az EUROPOL vizsgálta az irreguláris migráció és a terrorizmus közötti esetleges kapcsolatot. Ekkor még az ügynökség arra a következtetésre jutott, hogy ugyan egyértelmű bizonyítékok a kapcsolat fennállására nincsenek, ugyanakkor már ebben az évben is volt olyan terrortámadás, melynek az elkövetője a Szíriából érkező migrációs hullám részeseként jutott el a

²² EUROPOL: i.m. (2015) 19. o.

²³ Ezen a listán található még például Németország és Ausztria is.

²⁴ EUROPOL: TE-SAT 2016. 6. o.

célországba.²⁵ Megvizsgálva azonban a statisztikai adatokat elmondható, hogy a konkrét terrorista akciók számában jelentős változás a 2015-ös évben sem volt tapasztalható, hiszen 211 volt összeurópai szinten a megkísérelt, illetve végrehajtott merényletek száma. Ugyanakkor a terrorizmussal összefüggő bűncselekmény miatti letartóztatottak száma nagyobb mértékben, 1077-re növekedett, melyből 687 eset vallási indíttatású, elsősorban dzsihadista terrorista szándékhoz volt kapcsolható.²⁶ Összefoglalva az látható, hogy 2014-hez képest 2015-ben megnőtt – közel a duplájára - a dzsihadista terrorizmushoz kapcsolódó aktivitások száma az Európai Unióban.²⁷

²⁵ Ilyen volt például a 2015. november 13-i párizsi merénylet, ahol két elkövető is Görögországban lépett be az Unió területére.

²⁶ Ha a dzsihadista célzatú terrorista akció miatti letartóztatások tagállami lebontásban vizsgáljuk, az látható, hogy kiugróan magas számokkal az alábbi államok szintjén találkozhatunk: Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Ausztria, Németország, Belgium.

²⁷ Az első ilyen támadás 2015. január 7-én volt Párizsban a Charlie Hebdo szerkesztőségi irodájában. Az elkövetők migrációs háttérrel rendelkező, azonban már Párizsban született személyek voltak, akik közül volt, aki korábbi börtönévei alatt, illetve volt olyan, aki jemeni kiképzése során még 2011-ben radikalizálódott. Ezt követte szintén Párizsban január 8-án és 9-én egy merényletsorozat, amit rendőrtiszt ellen, illetve egy zsidó tulajdonú szupermarketben követtek el. Az elkövető itt is hűségesküt tett az iszlám Államnak a merényleteket megelőzően. Szintén Franciaországot érintette a február 3-i nizzai, illetve a június 26-i Saint-Quentin-Fallavier-i támadás. A legszörnyűbb, azonban a november 13-i volt, ahol az elkövetők Párizsban egyszerre több helyszínen is akciót hajtottak végre – válaszul az Iszlám Állam harcállásai ellen Szíriában és Irakban elkövetett támadásokra -, 130 ember halálát okozva ezzel. Franciaország mellett azonban a Németországban (2015. szeptember 17-i berlini merénylet), Dániában (2015. február 14-i koppenhágai akció), Nagy-Britanniában (2015. december 06-i londoni támadás) elkövetett akciók is jelezték sok más –

2016-ban európai szinten bár kissé csökkenő tendenciát mutattak a statisztikai adatok az előkészített, megkísérelt, illetve befejezett terrorista akciók tekintetében, ugyanakkor a területi eloszlás, valamint a vallási, elsősorban dzsihadista indíttatású terrorizmust illetően a számok az illegális migrációval érintett célországok tekintetében érdekes tényeket mutatnak. 2016-ban az EUROPOL felé megküldött tagállami jelentések alapján a terrorista aktivitások száma 142-re csökkent le, a letartóztatások száma azonban jelentősen nem változott: a 2015-ös 1077-es számhoz képest 2016-ban 1002-re csökkent.²⁸ Az észak írországi eseményekhez kapcsolódó, az Egyesült Királyságban elkövetett terrorista akciók mellett Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Németország és Belgium emelkedett ki a terrorista merényletek számát illetően. A számok pedig alátámasztják a dzsihadista terrorizmus erősödését.²⁹ Franciaország volt az egyetlen olyan állam, ahol az említett terrorizmus miatt foganatosított letartóztatások száma 2014-től kezdődően évről-évre folyamatosan növekvő tendenciát mutatott.³⁰ 2016-ra – a korábbi évekhez hasonlóan – az volt látható, hogy a dzsihadista terrorcselekmények, illetve az emiatti rendőri intézkedések száma azokban a tagállamokban volt magasabb, amelyek részt vettek az Iszlám Állam elleni harcban érintett nemzetközi koalícióban. Az egyéb tagállamok ugyan nem voltak potenciális célpontok, azonban területükön lehetőség nyílt a

jellemzően előkészületi fázisban a hatóságok által felderített – akció mellett a dzsihadista terrorizmus erősödését.

²⁸ EUROPOL: TE-SAT 2017. 10. o.

²⁹ Addig, amíg 2014-ben 395 személy tartóztattak le az Unióban ilyen indíttatású terrorizmus gyanújával, addig ez a szám 2015-re 687-re, 2016-ra pedig 718-ra emelkedett.

³⁰ 2014-ben ez a szám 238 fő volt, ez 2015-ben 424-re, 2016-ban pedig már 456-ra emelkedett.

harcosokat kiképzési céllal szállítani, illetve a visszatérők számára útvonalat biztosítani a célországok felé.³¹

A tendencia nem változott 2017-ben sem. A regisztrált 205 terrorista akcióból 33 volt dzsihadista indíttatású terrorizmushoz kapcsolható. Emellett a mindösszesen 1219 esetben foganatosított letartóztatásnak több, mint a fele, szám szerint 705 eset szintén az említett terrorista formához volt kapcsolható.³² Bár első ránézésre nem tűnhet magasnak az előkészített, megkísérelt, vagy elkövetett dzsihadista terrorista akciók száma, azonban, ha azt vesszük egyrészt alapul, hogy ez a szám 2016-ben „még csak” 16 volt összeurópai szinten, másrészt pedig azt, hogy az emberi áldozatot követelő akciók majd teljes köre ehhez a terrorizmus ezen irányzatához volt kapcsolható,³³ akkor a statisztikai adatok változása ijesztőnek tekinthető a jövőre nézve is.

2. A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben

A Magyarország Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Stratégia) a hazánkat érintő biztonsági fenyegetések között külön is nevesíti a terrorizmust. A stratégia kiemeli, hogy egy hatékony és átfogó terrorizmus elleni küzdelem nem csak a probléma nemzeti szinten történő kezelését igényli. Jelentős szerepük van ezen a téren a kétoldalú, valamint a multilaterális nemzetközi

³¹ EUROPOL: i.m. (2017) 25. o.

³² Itt jegyezzük meg, hogy az EUROPOL adatai szerint ebben a számban nincs benne az a 428 letartóztatás, amit a tagállamok a konkrét terrorista orientáció megjelölése nélkül küldtek meg tájékoztatásként az EUROPOL részére.

³³ EUROPOL: TE-SAT 2018. 9. o., 23. o.

együttműködési formáknak is. A hazai szintű védelmi funkció erősítése a hatáskörök összehangolásán, a horizontális koordináció megteremtésén, kockázatelemzési,- és értékelési feladatok ellátásán, valamint a pontos és időszerű tájékoztatáson alapszik.³⁴ Ezzel összefüggésben a Stratégia ezért több területet is kiemel,³⁵ melyek nagyrészt összhangban vannak az Európai Unió átfogó terrorellenes stratégiájával is.³⁶ Ezek a területek a következők:

- a terrorizmus megelőzése: ezzel összefüggésben a Stratégia hangsúlyt helyez a terrorizmus kiváltó okainak kezelésére, a szélsőségek és a szegénység elleni küzdelemre, valamint az emberi jogok és a demokratikus alapértékek tényérésének elősegítésére.³⁷;
- a terrorizmus felszámolása: itt elsősorban a terrorista aktivitások felderítésére és megakadályozására fókuszál a Stratégia, külön kiemelve a terrorizmust kísérő illegális jelenségekkel szembeni fellépést is (lásd az illegális fegyverkereskedelem, illetve a terrorizmus finanszírozásának felszámolását);

³⁴ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája III/29. pont.

³⁵ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája III/29. a)-e) pontok.

³⁶ Az uniós stratégia négy nagy eleme a következő: a megelőzés, a védelem, a küzdelem, valamint a válaszreakciók stratégiája. Bővebben erről lásd: BARTKÓ Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft, 2011, 162-180. o.; *The European Counter-Terrorism Strategy*, Brussels 30.11.2005., 14494/4/05 REV.

³⁷ Itt azért meg kell jegyezni, hogy az előző fejezetben is bemutatott dzsihadista terrorizmust „kibocsátó” közel keleti államokban ez a taktika nem vezethet eredményre. Ezekben az államokban a demokrácia túlhangsúlyozása, akár nagyhatalmi politika részeként a társadalomra történő „erőltetése” nem fogja az egyes terrorista aktivitások számát csökkenteni. Nagy valószínűséggel a kulturális és vallási szembenállás kedvez majd a jövőben is az extrémizmusnak ezekben az országokban.

- a védelmi képességek erősítése: a terrorista támadások potenciális célpontjainak védelmét jelenti, ahol külön szerep jut a kritikus infrastruktúrák védelmének is;³⁸
- veszélyhelyzetekre való felkészülés: ezen a területen a stratégia a válságkezelésben érintett szervek működésének összehangolására, az áldozatvédelmi rendszer erősítésére, valamint a társadalom hatékony tájékoztatására helyezi a hangsúlyt.

A terrorizmus elleni küzdelemben tehát a Stratégia a biztonság fogalmát átfogóan értelmezi, mely kormányzati és nem-kormányzati szervek hatékony együttműködése, tevékenységük állami összehangolása révén érhető el. „A biztonság összkormányzati megközelítéséből adódóan ezeket a feladatokat – a kormányzati szervek vonatkozásában – az állami intézményrendszer összehangolt munkájával és a rendelkezésre álló legszélesebb körű eszközrendszer igénybevitelével lehet végrehajtani”.³⁹

A fent említett együttműködésben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak, azon belül is a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknak komoly feladat jut. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok körébe a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. tv. (a továbbiakban: Nbtv.) az alábbi szerveket sorolja: Információs Hivatal, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Terrorelhárítási

³⁸ Megjegyzendő, hogy ebben a tekintetben a Stratégia mindenképpen fejlesztésre szorul majd, hiszen – ahogyan arra az előző fejezetben is utaltunk – a terrorista módszerek egyre inkább leegyszerűsödnek, illetve a választott célpontok is átalakultak, egyre inkább a társadalmi biztonságérzetet leginkább befolyásoló „hétköznapi” célpontok irányába elmozdulva.

³⁹ *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája* IV/51. pont.

Információs és Bűnügyi Elemző Központ.⁴⁰ Az Nbtv. minden említett szolgálat esetében külön-külön rögzíti azokat a feladatokat, melyek teljesítésén keresztül hazánk nemzetbiztonsági érdekei érvényre tudnak jutni.

Az *Információs Hivatal* egyrészt megszerzi, értékeli, elemzi és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat,⁴¹ valamint információt gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető külföldi szervezett bűnözésről, melyek közül külön figyelem jut az egyes terrorszervezetek működésére is.⁴² Az Nbtv-t módosító 2013. évi LXXII. törvénnyel az Információs Hivatal feladatköre kiszélesítésre került a Hivatal hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének, valamint objektumai műveleti védelmének feladataival is.⁴³ Minthogy az Információs Hivatal a nemzetbiztonsági szolgálatok része, terrorveszélyhelyzet⁴⁴ esetén ellátja a rá telepített feladatokat.

⁴⁰ Nbtv. 1.§, 2.§ (1) bekezdés

⁴¹ A Hivatal hírszerzési tevékenysége négy forrásra épül: (a) a humán műveleti tevékenység /human intelligence/, melynek keretei között a hivatal törekszik felkutatni és megnyerni olyan polgári személyeket, akik külföldi információk megszerzéséhez már meglévő kapcsolatokkal, vagy annak kiépítésére irányuló képességekkel rendelkeznek; (b) a technikai hírszerzési tevékenység /signals intelligence/, mely a műszaki, azaz az információs és kommunikációs hálózatok útján történő információgyűjtést jelenti; (c) nyílt forrású hírszerzés /open source intelligence/, mely a bárki által megszerezhető, nyilvános és legális eszközök melletti információszerezést jelenti; (d) nemzetközi együttműködés.

⁴² Nbtv. 4.§ a) és c) pontok.

⁴³ Nbtv. 4.§ g) pont.

⁴⁴ Az Alaptörvény hatodik módosítása révén az Alaptörvénybe beemelésre került különleges jogrendi helyzet elrendelésére a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés jogosult terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, vagy terrortámadás esetén /Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés/. A terrorveszélyhelyzet, mint különleges jogrend bevezetésének célja az volt, hogy „az elégséges és szükséges biztonság követelményét

Az Információs Hivatalt az Nbtv. 10.§ (1) bekezdés a) pontja, valamint a 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 138.§ 3. pontja alapján a külgazdasági és külügyminiszter irányítja.

Az *Alkotmányvédelmi Hivatal* terrorizmus elleni küzdelemben játszott szerepe közvetett, amennyiben a Nbtv. 5.§ a)-b), valamint e) pontjaira figyelemmel főként az ország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi, vagy egyéb fontos érdekét sértő, vagy veszélyeztető külföldi törekvésekkel szemben lép fel felderítő, elhárító feladata révén, valamint ellátja a kormányzati, államhatalmi szempontból fontos szervek és létesítményeik biztonsági védelmét. Természetesen, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok részének az Alkotmányvédelmi Hivatalnak is vannak feladatai terrorveszélyhelyzet esetén, és a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtását célzó 1824/2015. (XI.19.) sz. Kormány határozat hatálya alá is tartozik. A Hivatalt az Nbtv. 10.§ (1) bekezdés b) pontja, valamint a fentiekben már hivatkozott 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 40.§ (1) bekezdés 20. pontja alapján a belügyminiszter irányítja.

A *Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ* (a továbbiakban: Központ) a korábbi, 2001. január 01-vel létrehozott Szervezett Bűnözés elleni Koordinációs Központ átalakítása révén jött létre az Nbtv. 2016. július 17. napján hatályba lépett módosítása révén. A Központ alapvető feladata a nemzet,- valamint a közbiztonságot, illetve a más alapvető biztonsági érdeket sértő adatok olyan mérvű összegyűjtése és értékelése, mellyel – többek között – átfogó

szem előtt tartva, az optimális arányok betartásával, Magyarország biztonsági garanciarendszere megfeleljen a mindenkori kihívásoknak.” Lásd erről bővebben SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, In. *Hadtudomány*, 2016/3-4. szám, 100-111. o.

képalkotható Magyarország terrorfenyegetettségéről.⁴⁵ Minthogy a feladatellátás alapvető feltétele a kellő számú és minőségű adattal való ellátottság, a szerv felállítása révén annak más szervekkel való együttműködésére,⁴⁶ valamint az adatokhoz való hozzáférés rendjére vonatkozó különös szabályok kerültek beemelésre a nemzetbiztonságról szóló jogszabályba. A Központnak alapvetően elemző-értékelő funkciója van, valamint a kormányzat irányába a nemzetbiztonságot érintő stratégia fontosságú döntések előkészítésében jut szerephez. A Központ – a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggő feladatai kapcsán - az elemző-értékelő tevékenysége során – a teljesség igénye nélkül -:

- folyamatosan elemzi Magyarország terrorfenyegetettségi helyzetét, ezzel összefüggésben figyelemmel kíséri az ezzel kapcsolatos információkat;
- az ország biztonsági helyzetének tendenciáit értékeli, elemző tanulmányokat készít;
- a fenti tevékenységével összefüggésben igényelt, beszerzett adatokról adatbázist vezet és kezel;
- amennyiben a rendelkezésére jutott információk alapján büntetőeljárás kezdeményezése szükséges, ennek érdekében az adatok átadása mellett intézkedik (akár

⁴⁵ Lásd *A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló 2016. évi LXIX. törvény indokolása I/2. pont.

⁴⁶ Tevékenysége során a Központ együttműködik a Rendőrséggel, a Terrorelhárítási Központtal, az egyéb polgári nemzetbiztonsági szolgálatokkal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálattal, a NAV szerveivel, az idegenrendészeti illetve menekültügyi hatóságokkal, a büntetés-végrehajtás központi szervével, az állampolgársági ügyekben eljáró hatóságokkal, a bünyügyi nyilvántartást végző szervvel, valamint a katasztrófavédelem központi szervével is.

- előkészítő eljárás, akár nyomozás elrendelésének indoka áll fenn);
- terrorveszély esetén pedig biztonsági kérdésekben koordinációs feladatokat lát el.⁴⁷

A kormányzat biztonsági tárgyú döntéseinek előkészítésével összefüggésben a Központ javaslatot tesz a rendelkezésre álló adatok elemzését követően az illetékes miniszter számára a szükséges feladatok meghatározására, valamint javaslatot tesz Magyarország terrorfenyegetettségi szintje mértékének⁴⁸ meghatározására. Emellett a Kormány aktuális döntéseinek előkészítése érdekében összeállítja és teljesíti a felmerülő hírigényeket, a Kormány számára személyazonosításra alkalmatlan statisztikai adatszolgáltatást végez.⁴⁹ A Központ az Alkotmányvédelmi Hivatalhoz hasonlóan, mint polgári nemzetbiztonsági szolgálat a belügyminiszter irányítása alatt áll.

A *Nemzetbiztonsági Szakszolgálat* négy pillérrre épülő tevékenysége egyrészt a bűnüldözést segítő titkos információgyűjtéshez, másrészt a szakértői feladataihoz, harmadrészt a kibertér védelméhez, negyedrészt pedig a nemzeti biztonsági felügyeleti tevékenységhez kapcsolódik. Témánk szempontjából alapvetően az első pilléres feladatcsoport bír jelentőséggel. E körben a Nemzetbiztonsági

⁴⁷ Nbtv. 8/A.§ (1) bekezdés, illetve (3) bekezdés.

⁴⁸ Az egyes terrorfenyegetettségi szinteket az 1824/2015. (XI.19.) Kormány határozat 3/8-3/11. pontjai határozzák meg. Elmondható, hogy ez egy alapvetően 4 fokozatú a rendszer, ahol az 1-es jelenti a kritikus fokozatot, míg a 4-es az alacsony fokozatot. Megjegyezzük, hogy a hivatkozott határozat a Terrorizmus elleni Nemzeti Akciótervről szóló 2112/2004. (V.7.) sz. Kormány határozat felülvizsgálatát is jelenti, mely jelenleg is folyamatban van.

⁴⁹ Nbtv. 8/A.§ (2) bekezdés.

Szolgálat feladata a nemzetbiztonság védelmének, a bűncselekmények hatékony megelőzésének és felderítésének illetve, ezáltal az igazságszolgáltatás eredményes működésének támogatása. Ehhez pedig akként járul hozzá, hogy a titkos információgyűjtés folytatására, valamint a leplezett eszközök igénybevételére jogosult szervek írásbeli megkeresésére⁵⁰ részükre szolgáltatást végez, többek között biztosítja az e tevékenységhez szükséges speciális technikai eszközöket.⁵¹ A Szakszolgálat tehát alapvetően a konkrét felderítési tevékenységhez kapcsolódóan tud az adatszerzés számára hatékony segítséget nyújtani a terrorizmus elleni küzdelemben. Irányítását a fentiekben említettekkel azonos módon a belügyminiszter látja el.

A fent említett szolgálatok közötti együttműködés színtere⁵² az 1824/2015. (XI. 19.) sz. Kormány határozattal életre hívott *Terrorellenes Koordinációs Bizottság*, melynek elnöke a Terrorelhárítási Központ mindenkori főigazgatója. A bizottság nevéből adódóan alapvetően koordináló feladatokat lát el, melyet a benne tömörülő szervezetek által beszerzett, terrorizmusra, vagy terrorfenyegetettségre vonatkozó információk elemzése révén tud elvégezni. A bizottság az

⁵⁰ A Nemzetbiztonsági Szakszolgálattal ilyen megkeresések kapcsán együttműködő hazai szervezetek az alábbiak: az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ, a Rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Ügyészség, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat.

⁵¹ Nbtv. 8.§ a-b) pontok.

⁵² Ebben az együttműködésben részt vesznek még az alábbi szervek: Belügyminisztérium, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, Országos Rendőr-főkapitányság, Nemzeti Védelmi Szolgálat, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága, Nemzeti Adó-és Vámhivatal, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, az adott terrorfokozat szintéhez igazított intézkedésekkel érintett minisztériumok.

elemzett információk alapján a konkrét operatív intézkedések irányainak meghatározásában és annak illetékes szervek általi végrehajtásának koordinálásában játszik jelentős szerepet. A bizottságot tájékoztatási kötelezettség terheli az általa értékelt információkról, valamint az elemzés alapján megített intézkedésekről⁵³ a Nemzetbiztonsági Kabinet irányába, mely feladatát a bizottság a belügyminiszter útján gyakorolja.⁵⁴

3. Összegzés

A tanulmány célja alapvetően kettős volt. Egyrészt röviden fel kívántuk vázolni azt a biztonsági környezetet, mely jelenleg – kifejezetten a terrorveszélyeztetettség szempontjából – az Uniót jellemzi. Ennek érdekében az azt leginkább bemutatni képes uniós statisztikai adatokat vettük alapul. Másrészt – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra fókuszálva – be kívántuk mutatni azokat a hazai szervezeteket, melyek tevékenysége révén az ország biztonsági érdeke hatékonyan tud érvényesülni a fentiekben vázolt, folyamatosan változó biztonsági környezetben. Megállapítható, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben a nemzetbiztonsági szolgálatok kellően tág teret és eszközrendszert kaptak, ezáltal pedig erős felhatalmazást is a jogalkotótól annak érdekében, hogy hazánk terrorfenyegetettségét a minimálisra lehessen redukálni. Természetesen tudjuk, hogy a tökéletes biztonság, mint idilli állapot nem létezhet. Ugyanakkor a bemutatott szervek a rendelkezésükre álló eszközökkel képesek megszerezni minden, az ország biztonsági érdekét érintő, azt befolyásoló információt, illetve együttműködésük is biztosított.

⁵³ Alapja egy előzetesen elfogadott intézkedési terv, mely minden esetben az adott terrorfokozathoz igazítva kerül kidolgozásra.

⁵⁴ Lásd 1824/2015. (XI.19.) Korm. határozat 23. pont.

Ennek alapján pedig kijelenthető, hogy a jogalkotó megteremtette annak lehetőségét, hogy a konkrét operatív intézkedéseket alapos, részletes és hiteles eredményeket produkáló információgyűjtés előzhesse meg. A jogalkotótól kapott felhatalmazás pedig várhatóan akár közép-, illetve hosszú távon is alkalmas lehet arra, hogy hazánk biztonsági érdeke a lehető legteljesebb mértékben tudjon érvényre jutni a terrorizmus elleni globális küzdelemben.

MŰHELY

Balla József – Éberhardt Gábor

A külföldi katonai alakulatok schengeni határátlépésének jogi szabályozása

Bevezetés

A NATO/OTAN (North Atlantic Treaty Organization/Organisation du Traité de l'Atlantique Nord; Észak-atlanti Szerződés Szervezete) létrejötte a második világháborút követő hidegháborús fegyverkezési verseny egyik következménye, annak eredménye. A katonai egyesülés 1949. április 4-én alakult meg Washingtonban, 12 ország haderejének egységes irányítás alá helyezésével. A szervezet központja Brüsszelben található. A tanulmány készítésekor 29 tagállam alkotja a szövetséget és 4 ország várja a tagsági felvételét.

A katonai szervezet egy része Európai Unió tagállamainak területén diszlokál. Ezen egyszerű tényből adódóan, elengedhetetlen, és mondhatni, szükségszerű velejárója a katonai csapatok szinte folyamatos megjelenése a tagállamok területén, valamint azok átlépése, mind schengeni belső, mind a schengeni külső határokon.

Magyarország 1999. március 12-én csatlakozott¹ a szervezethez Csehországgal és Lengyelországgal együtt. A rendszerváltozást² követő nemzeti katona-politikai

¹ *A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről* szóló 1999. évi I. törvény.

² Majtényi György, Mikó Zsuzsanna, Szabó Csaba(szerk.): *Rendszerváltozás Magyarországon 1987–1990*. DVD-ROM. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 2010.

elképzelések előrevetítették a csatlakozási szándékot, amelyet Magyarországon a népszavazás eredményei is megerősítettek. A csatlakozási folyamatot jelentősen felgyorsította a déli határaink térségében dúló délszláv etnikai háború. A nemzetközi politika szereplői és a NATO tagállamok meghozták azt a döntést, amelynek eredményeként hazánkat tagjai közé fogadták. Ezt követően elhárultak azon jogi akadályok is, hogy a katonai szervezet csapatai, erői Magyarország területéről indulva, 1999. március 24. és június 10. között a NATO „Allied Force” hadművelet keretében légi offenzívát alkalmazzon a volt Jugoszlávia területén.

1. A NATO európai és magyarországi jelenlétével összefüggő aktualitások, határforgalom ellenőrzési feladatok

Az Észak-atlanti Szövetség hetvenéves fennállásáról beszélhetünk az idei évben (2019), amellyel egyidőben pedig Magyarország már 20-ik éve tagja a szervezetnek.

A hét évtizedes nemzetközi működéssel és hazánk esetében az elmúlt két évtizeddel olyan eseményeket tudhat maga mögött, amelyek kezelésében katonai erejével, vagy egyéb eszközeivel a NATO jelentős szerepet vállalt fel. A saját politikai irányvonala, ellenségképe az elmúlt évtizedekben érdemben változott. A 3C elvárás a *cash*, *capability*, *contributions* elvével kapcsolatosan ³, amely több pénzt

Forrás:

http://oktatolapok.mnl.gov.hu/rendszervaltozas_magyarorszagon_1987_1990/tartalom/tanulmany?id=1 (Letöltve: 2019. 10.14.).

³ Stoltenberg, Jens: Doorstep statement (2017. március 31.) (https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142787.htm Letöltve: 2019. 11. 01.).

(védelmi költségvetés), nagyobb katonai képességeket (haderőfejlesztés) és erőteljesebb műveleti részvételt, missziós szerepvállalást céloz meg a tagállamoktól, Magyarország élen jár. Az új, 360 fokok biztonságpolitikai megközelítés elve⁴ a preaktivitást és kialakuló konfliktusok makró szemléletű megközelítését súlyozza, amelyek hatékony kezelése érdekében a csapatoknak államhatárokat átlépő mobilitási lehetőségekkel kell bírnia.

Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság a luxemburgi Schengenben, a Princesse Marie-Astrid nevű hajó fedélzetén írta alá azt a megállapodást, amely a részt vevő államok közötti közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szólt. A megállapodás keret jellegű volt, amely rövid és hosszú távú intézkedéseket tartalmazott. Rövid távú intézkedésként határozta meg a szerződő államok közös határain alkalmazandó ellenőrzés könnyítését, amelyet 1985. június 25-től kezdődően fokozatosan vezettek be. A hosszabb távú, kiegyenlítő intézkedések az úgynevezett kompenzációs intézkedések voltak, amelyek lehetővé tették, hogy a belső határokon a határellenőrzés teljes mértékben megszüntethető legyen.

„A kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedések lényege, hogy a személyforgalomban az ellenőrzést a közös határokon teljesen megszüntetik, és a külső határokra telepítik át. Ennek érdekében előzetesen összehangolják a tilalmakra és a szigorításokra vonatkozó jogszabályokat – különösen a kábítószeres, fegyveres, és robbanóanyagok, a szállodai bejelentések tekintetében – és megakadályozzák az olyan

⁴ SZENES Zoltán: Meglepetések nélkül: A varsói NATO csúcs értékelése, In: *Biztonságpolitika*, 2016, 11. o. (<http://biztonsagpolitika.hu/wp-content/uploads/2016/08/szenes-zoltan-meglepetesek-nelkul.pdf> Letöltve: 2019. 10. 21.).

államok polgárainak jogellenes bevándorlását, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek.”⁵

A megállapodás egyszerűsítette a határátlépés formáit, de már kilátásba helyezte a határok teljes lebontását. A megállapodás csak a célokat fogalmazta meg, így 1990. június 19-én kibővült a Schengeni Végrehajtási Egyezményrel ⁶, amely meghatározta a megállapodás végrehajtási rendjét. A megállapodás és az egyezmény végül teljes mértékben 1995. évben lépett hatályba az öt alapító, valamint Portugália és Spanyolország tagságával. A csatlakozási folyamatok eredményeként a jelenlegi schengeni határok 24 ország államhatárait érintik.

Magyarország és további nyolc ország schengeni övezetbe történő csatlakozását 2007. november 15-én hagyta jóvá az Európai Parlament.⁷ 2007. december 21-étől megszűnt az állandó határellenőrzés a magyar–osztrák, a magyar–szlovén

⁵ SZABÓ József: Az Európai Ideától a Schengeni Egyezményen át, Magyarország teljes jogú Schengeni csatlakozásáig vezető út - benne hazánk határrendészeti szerepvállalása, In. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2018/1. szám, 18. o.

⁶ *Egyezmény a Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról* (Schengeni Végrehajtási Egyezmény) ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):hu:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):hu:HTML) Letöltve: 2019. 10. 20.).

⁷ *A Tanács Határozata (2007. december 6.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról* (2007/801/EK). (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:323:0034:0039:HU:PDF> Letöltve: 2019. 10. 20.).

és a magyar–szlovák határon⁸. A légi határátkelőhelyeken 2008 márciusában léptek hatályba a schengeni szabályok. Ennek következményeként megszigorodott az ellenőrzés a magyar–horvát, a magyar–román, a magyar–szerb és a magyar–ukrán viszonylatokban. A magyar–horvát, valamint a tanulmány készítésének időpontjában EU tag, de a schengeni vívmányokat nem teljeskörűen alkalmazó Románia esetében egymegállásos határforgalom-ellenőrzési rendszer működik.

A schengeni tagállami szövetség külső határainak átlépését a 2016. évben módosított, jelenleg hatályos Kódex⁹ szabályozza. Az Európai Bizottság 2019 októberében a „határőrök” részére új Kézikönyvet¹⁰ adott ki a határellenőrzés gyakorlati szabályairól, végrehajtási rendjére vonatkozó egységes ajánlásokról.

Tekintettel arra a tényre, hogy Magyarország teljes jogú tagja a NATO katonai, valamint a Schengen-tagállami szövetségének, így a vonatkozó nemzetközi normák és ajánlások a nemzeti szabályozó környezettel együtt érvényesülnek.

⁸ VAS Gizella: A határrendészet helye, szerepe a schengeni térségben, In: Migráció és Társadalom, 2012/1. szám (<http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/1/hat%C3%A1rrend%C3%A9szet-helye-szerepe-schengeni-t%C3%A9rs%C3%A9gben> Letöltve: 2019. 10. 20.).

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399> Letöltve: 2019. 10. 20.).

¹⁰ A Bizottság Ajánlása a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve” létrehozásáról, valamint a 2006. november 6-i C(2006) 5186 bizottsági ajánlás felváltásáról, Brüsszel, 2019.10.8. C(2019) 7131 final.

A NATO ebben a tagsági normatív rendszerben, az európai territoriális diszlokációja és mobilitási képességének növelése érdekében az előkészítő egyeztetéseket követően tárgyalt Magyarországgal 2019. év elején¹¹. Ennek során Magyarország külügy- és honvédelmi miniszterei folytattak egyeztetéseket a nemzeti kormányzati politika képviselőjében, amelynek a következményeként merült fel az Alaptörvény és NATO SOFA megállapodás korrekciós igénye.

2. A NATO katonai alakulatai magyarországi tartózkodásának, határátlépésének kereteit szabályzó nemzeti és szövetségi normatívák

2.1 Nemzeti szabályzók

Hatályos Alaptörvényünkben rendeltek szerint: *„Döntés katonai műveletekben való részvételről 47. cikk. (1) A Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatzorgásairól.*

(2) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt - a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével - a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról.

(3) A Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők (2) bekezdés szerinti, az Európai Unió vagy az

¹¹ NATO Deputy Secretary General visits Hungary (https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_164058.htm Letöltve: 2019.11.01.).

Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásáról.

(4) A Kormány - a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett - haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek a (3) bekezdés alapján, valamint a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában hozott döntéséről.”

Az Alaptörvény 46. cikk (1) a rendőrség feladatai közé sorolja az „államhatár rendjének védelme” -t.

A rendőrségről szóló törvény¹² „I. § (1) A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése...” rendelkezése szerint az államhatár arra kijelölt helyen és időben történő ellenőrzött átléptetési feladatoként határozza meg. A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzést a szelektív¹³ és differenciált¹⁴ elvek szerint kell végrehajtani. Ezen elvárások érvényesítésével kell azt biztosítani, hogy az ellenőrzés csak a szükséges ideig tartsa fel a forgalmat, ne eredményezzen indokolatlan utasvárakoztatást és ezzel együtt fedje fel a jogsértő cselekményt elkövető személyeket. A szelektív és a differenciált ellenőrzési metodika alkalmazásával az elvárt szintű biztonság érvényesülését garantáló, legszükségesebb mértékű ellenőrzési elemeket kell alkalmazni.

¹² A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.

¹³ Szelektivitás: kiválasztást, kiválogatást jelent (ellenőrzés alá vont személyek – kockázatelemzésen alapuló – elkülönítése állampolgárság szerint, például a szabad mozgás uniós jogával rendelkező állampolgár és harmadik ország állampolgára).

¹⁴ Differenciálás: különbségtévést, megkülönböztetést jelent (ellenőrzés tartalmát, elemeit határozza meg, például minimum ellenőrzés, alapos ellenőrzés, elkülönített helyen végrehajtott ellenőrzés).

A rendőrség szolgálati szabályzatának 49. pontja részletezi a határforgalom-ellenőrzési feladatokat.¹⁵ A rendőrség tematikus, a határforgalom ellenőrzés feladatait közjogi szervezetszabályozó eszközzel, az országos rendőrfőkapitány utasításával¹⁶ szabályozza. A Szabályzat 17-19. pontjai rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy a minimum-, az alapos- és az elkülönített helyen történő ellenőrzéseket a Kódex és a Kézikönyv „*alapján kell végrehajtani*”. Tartalmazza viszont a végrehajtandó szolgálati feladatokat, ahol az első vonalas ellenőrzést végrehajtó útlevelkezelői feladatok között nevesíti az alábbiakat:

- „a határátkelőhelyen átlépésre jelentkező személyek jogszerű átléptetése, a járművek és szállítmányok ellenőrzése;
- a jogsértő cselekmények felfedése és a szükséges intézkedések megtétele;
- a határforgalom-ellenőrzés rendjét és technológiáját szabályozó rendelkezések, továbbá az adatvédelmi, a baleset-elhárítási, valamint az együttműködési szabályok betartása és
- a statisztikai, jelentőszolgálati feladatok ellátása.”

Az egyes közlekedéssel összefüggő törvények módosításáról szóló törvény a légi közlekedésről szóló törvény 2015. november 15-től hatályos kiegészítésével az „*Alaptörvény 47. cikke szerinti csapatmozgások esetén a diplomáciai kérelem alóli mentesség nem mentesít a csapatmozgásra vonatkozó közjogi engedély alól. A*

¹⁵ *A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló* 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 49. Határforgalom ellenőrzése 63. § (1-5)

¹⁶ *A Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról szóló* 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás

diplomáciai kérelem alóli mentességgel rendelkező államok ilyen esetben megfelelő időben kötelesek engedélyt kérni."¹⁷

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvény ¹⁸ 80. § 8. pontja értelmezi határátlépéssel járó csapatmozgást: „*a honvédségi szervezeteknek az államhatár átlépésével járó olyan külföldi tevékenysége vagy tartózkodása, külföldi fegyveres erő esetén az államhatár átlépésével járó magyarországi tevékenysége vagy tartózkodása, vagy Magyarországon történő átutazása, amely a csapatmozgásban részt vevő katonai erő tevékenységének céljára, időtartamára, természetére vagy létszámára, eszközeire, felszerelésére, fegyverzetére tekintettel közjogi engedélyezést igényel*”.

A külföldi fegyveres erők határátlépésével is járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatai Kormányrendeletben szabályozott¹⁹. A honvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó tárca feladatai között, a jogszabály leírja a normál- és a sürgősségi eljárási protokollt is. A konkrét hatáskört a vonatkozó kormányrendelet a Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM) honvédelmi államtitkára feladat- és hatáskörébe utalja.²⁰ A jogalkotó a magyar és külföldi fegyveres erők határátlépését csapatmozgásnak minősíti, amennyiben az:

¹⁷ Az egyes közlekedéssel összefüggő törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXX. Törvény 3. § (2).

¹⁸ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. Törvény.

¹⁹ A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Kormányrendelet.

²⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet II. fejezet; 3.; 4. § 26.

„... a Magyar Honvédségnek és a külföldi fegyveres erőknek az államhatár átlépésével járó olyan tevékenysége, amely

a) alaprendeltetésből fakadó feladatok (be)gyakorlására vagy végrehajtására irányul,

b) a fenti feladatokra vonatkozó katonai szabályzatok előírásai alapján történik, és

c) szervezett formában, katonai vezetés vagy egyes külföldi fegyveres erőkre érvényesülő más felelős vezetés alatt valósul meg.”²¹

A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének előkészítéséről szóló utasítás²² a gyakorlatok és kiképzések esetén tiltja az engedélyezett határátlépéssel járó csapatmozgások között nem szereplő külföldi erők csapatmozgási igényének elfogadását. Az engedélyezési időszak 40, illetve 90 nap. Műveletekben történő részvétellel összefüggő, a tárgyévre vonatkozóan engedélyezett csapatmozgások között nem szereplő esetekben, a sürgősségi igényről a HM közigazgatási államtitkára dönt. A Magyarországra belépő, illetve áthaladó csapat- vagy kötelekmozgás esetén a HM Védelemigazgatási Hivatal (a továbbiakban: HM VGH) értesíti az Magyar Honvédség (a továbbiakban: MH) katonai közlekedési feladatokért felelős szervezeti egységét, akinek a nevesített feladatokat kell végrehajtani. Külföldi légi jármű részére ideiglenes határátkelőhely megnyitása esetén az ideiglenes határátkelőhely megnyitásával összefüggő feladatok végrehajtásáról szóló 99/2011. (IX. 9.) HM utasítás alapján kell

²¹ A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet 1. § (1).

²² A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének előkészítéséről szóló 21/2016. (V. 20.) HM utasítás.

eljárni, ahol érvényesíteni kell a határátkelőhely és az ideiglenes határátkelőhely megnyitásáról és működtetéséről, valamint a határátlépési pontról szóló 332/2007. (XII. 13.) Korm. rendeletben foglaltakat is. A technikai engedély megadása után az adatokat a haditechnikai eszközök, anyagok és a létszám tekintetében nem lehet nagyobb mennyiségre módosítani, az engedélytől eltérő új eszközökkel és anyagokkal kiegészíteni szintén tiltott.

A honvédelemért felelős miniszter rendeleti úton szabályozza a NATO menetparanccsal kapcsolatos feladatokat. Ismerteti az államhatár átlépésére jelentkezés rendészeti feladatait, a menetparanccsal utazók kötelmeit rögzíti.²³ Ugyanitt rendelkezik azokról a mozgásokról, amelyek nem tartoznak ebbe a kedvezményezett határforgalom-ellenőrzési körbe. A NATO alakulatoknak az államhatár átlépésével kapcsolatos vámügyintézési feladatait a nemzetgazdaságért felelős miniszter rendeleti úton szabályozza.²⁴ A katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetésének rendje (eltérő rendelkezés hiányában) ellenőrzési kötelmet határoz meg a menetparanccsal utazók esetén.

2.2 Tagállami tagságunk külföldi katonai alakulatok határátlépését szabályozó jogi eszközök

Az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló megállapodáshoz történő csatlakozásról, a megállapodás kihirdetéséről, valamint a megállapodáshoz

²³ *A NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról szóló 32/2007. (VIII. 15.) HM rendelet.*

²⁴ *A vám eljárás során alkalmazandó NATO okmányok köréről, alkalmazásuk és kibocsátásuk eljárási szabályairól, valamint a katonai csapat- és árumozgásokra vonatkozó vám eljárás különös szabályairól szóló 13/2016. (IV. 29.) NGM rendelet.*

kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról szóló 1999. évi CXVII. Törvény III. cikke rendelkezik a határátlépés rendjéről:

„III. Cikk

1. A jelen Cikk 2. bekezdésében részletezett feltételeknek, és a fogadó állam által a fegyveres erő, illetve annak tagjai beutazásáról és kiutazásáról hozott előírásoknak megfelelően ezen állomány tagjai mentesülnek az útlevél és vízumszabályozás, valamint az idegenrendészeti eljárás alól a fogadó állam területére való beutazás és annak elhagyása során. Ugyancsak mentesülnek a fogadó államban érvényes, a külföldiek nyilvántartását és ellenőrzését érintő szabályozás alól, nem tekinthetők viszont jogosultnak a fogadó állam területén állandó tartózkodási vagy letelepedési jog megszerzésére.

2. A fegyveres erő tagjainak kizárólag a következő iratokkal kell rendelkeznie, amelyeket kérésre fel kell mutatni:

a) a küldő állam által kiállított arcképes személyi igazolvány, névvel, születési időponttal, beosztással - és ha van -, rendfokozattal és számmal,

b) a küldő állam nyelvén, valamint angolul és franciául megírt egyéni vagy csoportos menetparancs, melyet a küldő állam vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének megfelelő szerve adott ki, s amely igazolja az egyén vagy csoport fegyveres erőhöz való tartozását és az elrendelt mozgást. A fogadó állam megkövetelheti, hogy a menetparancsot megfelelő képviselője ellenjegyezhesse.

3. A polgári állomány tagjainak és a hozzátartozóknak e státusát útlevelükben kell feltüntetni.

4. Ha a fegyveres erő vagy a polgári állomány tagja kikerül a küldő állam alkalmazásából és ezt követően nem tér haza, a küldő állam hatóságai késedelem nélkül tájékoztatják a fogadó állam hatóságait, megadva a szükséges részleteket. A küldő

állam hatóságai hasonlóképpen tájékoztatják a fogadó állam hatóságait abban az esetben, ha bármely tagjuk 21 napnál hosszabb időtartamra engedély nélkül eltávozott.

5. Ha a fogadó állam kérelmezi a fegyveres erő vagy a polgári állomány tagjának az állam területéről történő eltávolítását, illetve a fegyveres erő vagy polgári állomány volt tagját vagy a tag, illetve volt tag családtagját kiutasítja, a küldő állam hatóságainak felelőssége azokat saját területükön fogadni, vagy a fogadó állam területén kívül helyezésükre másképp intézkedni. Ez a bekezdés csak azokra a személyekre vonatkozik, akik nem állampolgárai a fogadó államnak, és mint a fegyveres erő vagy polgári állomány tagjai léptek be az állam területére, vagy azzal a céllal, hogy ilyen tagokká váljanak, továbbá ezen személyek hozzátartozóira.”

Az Amerikai Egyesült Államok (USA) fegyveres erőinek magyarországi jogállását a valamennyi NATO tagállamra vonatkozó SOFA (NATO Status of Forces Agreement – NATO SOFA) megállapodást kihirdető törvény²⁵, illetve az Egyesült Államokkal 1997-ben, még NATO tagságunk előtt kötött, kétoldalú. „OMNIBUS-megállapodás” rögzíti²⁶. Az Amerikai Egyesült Államok 2017 novemberében javaslatot tett az Agreement on Defense Cooperation (DCA) megkötésére, amely az OMNIBUS megállapodás korrekcióját célozta meg. Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter és

²⁵ Az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló megállapodáshoz történő csatlakozásról, a megállapodás kihirdetéséről, valamint a megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról szóló 1999. évi CXVII. törvény.

²⁶ A Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti, az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodás, valamint az annak mellékletét képező Végrehajtási Megállapodások megerősítéséről és kihirdetéséről szóló 1997. évi XLIX. törvény.

John Sullivan amerikai külügyminiszter-helyettes 2019. április 4-én írta alá Magyarország és az Amerikai Egyesült Államok katonai együttműködését szabályozó védelmi együttműködési megállapodást a NATO 70. évfordulója alkalmából rendezett washingtoni tanácskozás zárónapján. Ennek a folyamatnak az eredményeként került elfogadásra és kihirdetésre az új, vonatkozó törvényünk.

Országgyűlési határozat engedélyezi az USA fegyveres erőinek és eszközeinek a Megállapodásban ²⁷ foglalt tevékenységek érdekében történő állomásozását. Az engedély nem terjed ki ugyanakkor a fegyveres erőinek magyarországi vagy Magyarországról kiinduló alkalmazására.²⁸

Az USA fegyveres erői magyarországi csapatmozgásainak engedélyezéséről szóló kormányhatározat engedélyezi „... az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erőinek és eszközeinek a ... Megállapodásban foglalt tevékenységek érdekében történő csapatmozgásait. Az engedély az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erői államhatáron való átlépésének és Magyarország területén történő átvonulásának, illetve átrepülésének engedélyezését is jelenti. Gyakorlatok és kiképzések esetében a csapatmozgás - az adott gyakorlaton való részvételhez szükséges és indokolt mennyiségű - saját rendszeresített gép- és harcjárműveikkel, híradó és kommunikációs eszközeikkel, fegyverzetükkel, lőszer- és robbanóanyag-ellátmányukkal, felszerelésükkel és a szállításukhoz szükséges járművekkel történhet.”

²⁷ Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya közötti, a védelmi együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről szóló 2019. évi LI. törvény.

²⁸ Az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erői magyarországi állomásozásának engedélyezéséről szóló 23/2019. (VII. 2.) OGY határozat.

Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok (USA) Kormánya közötti, a védelmi együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről szóló 2019. évi LI. törvény T/6348. számú törvényjavaslati részletes indoklása ismerteti a joghatály alá tartozó személyi kör és eszközök átléptetési feltételeit.

3. Külföldi katonai alakulatok határforgalmi ellenőrzésének rendészeti feladatai

*„Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.”*²⁹ A (külföldi) katonai alakulatok határátléptetés során történő ellenőrzése a rendészeti feladatok egyik speciális szegmense.

A specialitást tovább szélesíti az a körülmény, hogy a hatáskörrel rendelkező rendőri állomány katonák, katonai alakulatok ellenőrzését hajtja végre annak érdekében, hogy az államhatárt a hatályos nemzetközi és nemzeti normáknak érvényt szerezve lépják át. Hautzinger a tanulmányában mutatja be a katonai jog és a rendészeti jog kapcsolódási rendszerét a NATO SOFA egyezmény hatálya alá tartozó határátlépések vonatkozásában. Ismerteti a szabályozó környezet rendészeti, határrendészeti és idegenrendészeti vetületeit.³⁰

²⁹ BARACZKA Róbertné, SZIKINGER István: *A rendészeti igazgatás, Magyar Közigazgatási jog – Különös rész európai kitekintéssel*, Budapest, Osiris, 1999, 383. o.

³⁰ HAUTZINGER Zoltán: A NATO SOFA megállapodás rendészeti összefüggései, In. *Hadtudomány*, 2011/3. szám, 79-83. o.

A Vízum Katalógus ³¹ a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásában szintén felmentést ad a vízumkötelezettség alól az alábbiak szerint:

„13) A vízumkötelezettség alóli mentességekre vonatkozó szabályoknak hiánytalanul tükrözniük kell a tényleges gyakorlatot. Egyes tagállamok mentesítik a vízumkötelezettség alól azoknak a harmadik országoknak az állampolgárait, amelyek szerepelnek azon harmadik országok listáján, amelyeknek állampolgárai a tagállamok külső határainak átlépésekor vízumkötelezettség alá esnek és akik a fegyveres erők tagjaiként az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) vagy a Békepartnerség keretében utaznak. E mentesítésekre – amelyeket az uniós jogon kívül álló nemzetközi kötelezettségek alapján nyújtanak – jogbiztonsági okokból kifolyólag mindamellet hivatkozni kell e rendeletben.

6. cikk 2) A tagállamok mentesíthetik a 3. cikkben foglalt vízumkötelezettség alól: ...

c) a fegyveres erők NATO vagy a Békepartnerség keretében utazó tagjait, valamint az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, 1951. június 19-i megállapodás által előírt személyazonosító okmányokkal és menetparanccsal rendelkező személyeket...”

Schengeni tagállamként a Schengeni határellenőrzési Kódex ³² az a nemzetközi norma, amely a határellenőrzés

³¹ *A külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1806 Rendelete (2018. november 14.)*

³² *A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.).*

rendjét, feladatait rögzíti. A Rendelet VII. melléklet-e sorolja a NATO által kiállított okmányok felmutatójával szemben végrehajtandó ellenőrzési feladatokat.

„A személyek egyes kategóriáira vonatkozó különleges szabályok

4. Diplomata-, hivatali vagy szolgálati útlevéllel rendelkezők és nemzetközi szervezetek tagjai

4.1. Tekintettel a kiváltságaikra és mentességeikre, a tagállamok által elismert harmadik országok vagy azok kormánya által kiadott diplomata-, hivatali vagy szolgálati útlevél birtokosai, valamint a 4.4. pontban felsorolt nemzetközi szervezetek által kiadott okmányok birtokosai, akik feladataik ellátásával kapcsolatban utaznak, a határforgalom-ellenőrzés során elsőbbségben részesíthetők a többi utassal szemben, bár – adott esetben – továbbra is a vízumkötelezettség hatálya alá tartoznak.

A 6. cikk (1) bekezdésének c) pontjától eltérően az említett okmányok birtokosainak nem kell bizonyítaniuk, hogy rendelkeznek megfelelő anyagi fedezettel.

4.4. A nemzetközi szervezetek által a 4.1. pontban meghatározott célokra kiadott okmányok elsősorban a következők:

— az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló megállapodás III. cikkének (2) bekezdése szerint kiadott okmányok (katonai személyi igazolvány és utazási parancs, kiküldetési rendelvény, illetve egyéni vagy csoportos menetparancs), valamint a Partnerség a Békéért keretében kiadott okmányok.

A Határellenőrzési Kódexben rendelt feladatok végrehajtásának egységes, módszertani és a Határforgalom-ellenőrzési szabályzat által kötelezően végrehajtandó elemei

között szintén nincs részletes szabályozás a NATO SOFA megállapodás hatálya alá tartozók átléptetésének módszertanára.

A Kézikönyv³³ 5.4.7. szöveghűen idézi a Határellenőrzési Kódex VII. melléklet vonatkozó részét, az átléptetés gyakorlati végrehajtására ajánlást nem fogalmaz meg.

A rendőrség határforgalom-ellenőrzési végrehajtási feladatait a hatályos tárgyi szabályzata tartalmazza.³⁴ A norma kötelezően rendeli végrehajtani a Határellenőrzési Kódex, valamint a Kézikönyv által meghatározottakat. Előzőekben konkrét szabályozás az ellenőrzési feladatok módszertanára nem leírt. A szabályzat szintén csak az általános szinten rendezi a NATO SOFA csapatmozgások határon történő átléptetési rendjét. Hivatkozott jogszabályi környezet mentesíti a Megállapodás hatálya alá tartozókat a vízumkötelezettség és anyagi fedezet igazolása alól, lehetőség szerinti soron kívüli, de ellenőrzött átléptetést biztosít, speciális okmányok felhasználásával. A szabályzat IV. fejezet 17. pontja alapján az ilyen személyi körbe tartozók esetében kizárt a „minimum ellenőrzés”, az „alapos ellenőrzés” feladatait kell végrehajtani, valamint érvényesíteni kell a „soron kívüli ellenőrzés” rendjét.³⁵

³³ *A Bizottság ajánlása a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve” létrehozásáról, valamint a 2006. november 6-i C(2006) 5186 bizottsági ajánlás felváltásáról* - Brüsszel, 2019.10.8. C(2019) 7131.

³⁴ *A Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról szóló 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás.*

³⁵ Uo.: IV. Fejezet A Határforgalom-ellenőrzés során alkalmazott technológiák

17. Minimum ellenőrzés

Hatályos idegenrendészeti törvényünk (II.)³⁶ önálló címben rögzíti a NATO SOFA személyi hatálya alá eső körben a vízumkötelezettség alóli mentességet, az anyagi fedezet igazolási kötelemének elhagyását. Kitér a jogalkotó arra az eshetőségre, amennyiben a személyi hatály alá tartozóval szemben a magyar hatóság büntető eljárást indít, a tájékoztatási kötelezettség rögzítésével, ugyanakkor szabályokat szintén nem fogalmaz meg.

A NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról szóló³⁷, a honvédelemért felelős miniszter rendeletének személyi hatálya kiterjed az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervre is. Kötelezi a honvédség és a rendőrség felelős szerveit a csapatmozgások koordinációjának egész folyamata alatti kétoldalú együttműködésre. Külön kitér a jogalkotó arra a körülményre,

66. Amennyiben a minimum ellenőrzés során megállapításra kerül, hogy az ellenőrzött személy nem rendelkezik a szabad mozgás uniós jogával, az ellenőrzést a továbbiakban az alapos ellenőrzés szabályai szerint kell lefolytatni

18. Alapos ellenőrzés

69. Az alapos ellenőrzést a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és a Schengeni kézikönyv alapján kell végrehajtani.

26. A soron kívüli ellenőrzés

129. A soron kívüli határátlépésre engedéllyel rendelkező személy soron kívüli ellenőrzése az engedély eredeti példányának felmutatását követően hajtható végre.

131. Soron kívüli ellenőrzés során a határforgalom-ellenőrzést az előírt technológia szerint, azzal megegyező tartalommal kell végrehajtani.

³⁶ *A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló* 2007. évi II. törvény - Az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló, 1951. június 19-én, Londonban kelt Megállapodás hatálya alá tartozó polgári állomány tagjai és a hozzátartozók beutazása és tartózkodása 31. §.

³⁷ *A NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról szóló* 32/2007. (VIII. 15.) HM rendelet.

amikor a csapatmozgást biztosítani kell. A rendet 14. § rendelkezik a határt átlépni szándékozó kötelmeiről, az ellenőrzést végrehajtó rendőr feladatairól. A 15. § (1) bekezdés kitér arra az esetre, amikor az átlépésre jelentkező esetében „*őrizetbe vételre kerül sor*”. Ugyan a jogalkotó nem nevesíti az őrizetbevétel lehetséges jogalapját, de jogértelmezés alapján a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 54. § (1) bekezdés az őrizetről szóló rendelkezései ebben az esetben nem életszerűek. Előzőkből következik, hogy az átlépésre jogosult esetében észlelt bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt kezdeményezett eljárás cselekmény a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 705. § (1) bekezdés rendelkezésére utal.

A rendészetért felelős miniszter rendelete³⁸ a külföldi, vagy magyar alakulat és szállítmány államhatáron történő átlépésekor – kivételt is rögzítve – ellenőrzési kötelmet ír elő a felelős szervezet tagja részére. A norma szintén nem tér ki az ellenőrzés tematikus rendjére, módszertanára. Hivatkozik a honvédelemért felelős miniszter kapcsolódó rendeletének arra a részére, amelyben a csapatmozgás biztosítása kérelmezett. Ebben az esetben a kontingens csak a biztosítás rendelkezésre állásakor hagyhatja el a határátkelőhelyet.

4. Összefoglalás, ajánlás

Hautzinger a külföldi jog és nemzetközi jog összevetésében felhívja arra is a figyelmet, hogy az idegen és a külföldi

³⁸ *A katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetéséről, a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtéren közlekedő légi járművek határforgalmi ellenőrzéséről, valamint a menet közbeni ellenőrzésre kijelölt vasútvonalokról és víziutakról szóló 68/2007. (XII. 28.) IRM rendelet.*

kifejezés alkalmazása mellett a társadalmi változás és a jogi fejlődés miatt más kifejezések is megjelentek. Ilyen idegen(rendészet)jogi kifejezés pl. a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők és családtagjaik személyi köre, valamint az ide nem sorolható harmadik országbeli állampolgárok.³⁹ A gondolatmenetből következik, hogy a tanulmányban leírt speciális határátlépő utaskategória esetén a nemzetközi és a hazai jogi terminológia is alkalmaz eltérő elnevezéseket, ugyanakkor a hivatkozott alap jogi megállapodás és a Kódex, Katalógus egyértelműen azonosítja őket.

Az Unió 2017. évi helyzetértékelésében Juncker elnök is kifejtette a közös biztonsági igényeket támogató Európai Védelmi Unió létrejöttének szükségét, amelyre a 2025. évet célozta meg. Az EU az értékelési időszakig tett lépéseket a biztonság növelése érdekében, amihez tovább kell erősítenie a NATO-val a kapcsolatrendszerét, amely folyamatnak az egyik kritikus eleme a katonai mobilitás.

Huszonöt uniós tagállam döntése a katonai mobilitást a 2017. december 11-én elindított állandó strukturált együttműködés⁴⁰ keretében tette kötelező erőjű kötelezettségvállalások közé 2017 decemberében a 2016. júliusi EU-NATO együttes nyilatkozattal⁴¹. „*A fegyveres erők*

³⁹ HAUZINGER Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*, Pécs, AndAnn Kft, 2018, 31-39. o.

⁴⁰ *Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States* (<http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf> Letöltve: 2019. 10. 22.).

⁴¹ Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (<http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july->

jobb mobilitása az Unión belül és kívül fokozni fogja az európai biztonságot azáltal, hogy lehetővé teszi az uniós tagállamok számára, hogy gyorsabban cselekedjenek védelmi szükségleteikkel és felelősségeikkel összhangban, mind a közös biztonság- és védelempolitikai missziók és műveletek, mind a nemzeti és nemzetközi tevékenységek során (pl. a NATO keretében).⁴² A feladatrendszer ad-hoc munkacsoportok koordinálták.”

A határokon átnyúló katonai szállítással foglalkozó munkacsoport eredményei katonai követelmények, a közlekedési infrastruktúra (az EU közlekedési infrastruktúrájának felhasználása kettős polgári-katonai célokra, szabályozási és eljárási kérdések között a veszélyes áruk, valamint vám és hozzáadottérték-adó) tárgyában hajtott végre koordinációt. A „határokon átnyúló forgalmi engedély” tárgykörének zárásaként ajánlásokat fogalmazott meg tagállamok felé:

- 1. „A nemzeti szabályozási korlátozások és az azok alapjául szolgáló politikai indokok meghatározása.*
- 2. A tagállamokban működő nem saját katonai eszközök engedélyezésére vonatkozó nemzeti szabályozások –*

en-final.pdf Letöltve: 2019.10.22.); Council conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (<http://www.consilium.europa.eu/media/31947/st14802en17.pdf> Letöltve: 2019. 10. 22.).

⁴² *Az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselejének, Brüsszel, 2018.3.28. JOIN(2018) 5 final, Közös közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a katonai mobilitásról szóló cselekvési tervről* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005&from=EN> Letöltve: 2019. 10. 22.), 3. o.

- különös tekintettel a korlátozásokra – jelenlegi helyzetének feltérképezése.*
3. *Annak meghatározása, hogy szükséges-e a nemzeti szabályozás kiigazítása ott, ahol e módosított szabályozás révén elérhető a katonai mobilitás javítása, ugyanakkor – ahol feltétlenül szükséges – megőrizhetők a nem katonai jellegű korlátozások.*
 4. *Hozzájárulás az eszközök mozgására vonatkozó területspecifikus operatív követelmények meghatározásához a katonai követelmények tekintetében.*
 5. *Megoldások kidolgozása a meglévő munkamódszerek és termékek felhasználásával, valamint az üzemeltetési követelmények és az észszerű politikai korlátozások közötti egyensúly megteremtésével, ezáltal biztosítva a (diplomáciai) engedélyek megadását a minimálisan szükséges nemzeti korlátozások mellett.*
 6. *Olyan területspecifikus megállapodások aláírása, amelyek egységesítik az eljárásokat, és lehetővé teszik a határokon átnyúló katonai mozgások és szállítások előzetes engedélyezését.”⁴³*

Vizsgálva az elmúlt időszakban módosított Vízum Katalógus, a Határellenőrzési Kódex rendelkezéseit és a Kézikönyv ajánlásait megállapítható, hogy érdemi változás, módszertan rögzítése nem történt meg a tagállamok határátléptetést végrehajtó szervezetei felé.

A NATO SOFA Megállapodás módosítására szintén történtek katonai, politikai kezdeményezések európai viszonylatban, de azt a tagállamok a területi szuverenitás

⁴³ *Az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelőjének: 9. o.*

sérthetlenségének biztosítása érdekében nem fogadták el. A NATO szövetség meghatározó tagjaként az USA viszont Magyarországgal a korábbinál nagyobb mobilitást biztosító bilaterális megállapodást kötött és úgy végezhet csapatmozgásokat Magyarországon, annak schengeni határain, hogy a Megállapodás számára kedvezőtlen elemei nem hatályosak rá.

A magyar idegenrendészeti és rendőrségi törvény generális szabályokat fogalmaz meg az átlépésekkel kapcsolatosan. Ugyanez állapítható meg a vonatkozó rendészetért felelős miniszteri rendeletről is.

A honvédelemért felelős miniszter rendeletének személyi hatálya a határátléptetést végrehajtó általános rendőri feladatokat ellátó szervezetre is kiterjed. A hivatkozott feladat meghatározás már részletező, ugyanakkor továbbra sem ad érdemi rendelkezést az alapos ellenőrzés hatálya alá tartozó ellenőrzési feladatok tényleges rendjére.

A határforgalom-ellenőrzési szabályzat általánosságban hivatkozik a Határellenőrzési Kódex és a Kézikönyv szerinti végrehajtási rendre. A szövegszerű elemzés alapján megállapítható, hogy a katonai csapatok átléptetési feladatai előzők szerint a két nemzetközi anyagban, illetve az alapos ellenőrzés feladatai között sem meghatározott. A hatályos szabályzat azonosítja a Kódexet, amely azonban már nem hatályos. A Kézikönyv esetében nincs kihirdetési azonosítás, így az jogilag az aktuálisan hatályos anyagra terjed ki. Javasolt a Kódexre történő hivatkozás esetében hasonló jogi eszköz alkalmazása, a jelenlegi szöveg módosítása.

A hatályos szabályozó rendszer a határátlépés során az alapos ellenőrzés keretei közé sorolt „*ellenőrzési feladatokat*” írnak le. Rögzített, hogy az érintett személyi kör vízumkötelezettség és az anyagi fedezet igazolási kötelme alól

mentesül, valamint kérés/lehetőség szerint soron kívül történjen meg a határforgalmi ellenőrzésük.

A szabályozó környezet ugyanakkor nem ad választ a szabályzat által elrendelt „ellenőrzési feladatok” közül az alábbiak végrehajtási szabályaira:

70. A belépéskor végzett alapos ellenőrzést az alábbi sorrendben kell végrehajtani:

...

g) a jármű, annak csomag- és utasterének (szükség szerint a motorterének), a jármű forgalmi engedélyének, jogszerű használatának, a szemrevételezéssel megállapítható műszaki állapotának, a gépjármű felelősségbiztosítása meglétének, továbbá - amennyiben a jármű vezetéséhez szükséges – a járművet vezető személy vezetői engedélyének ellenőrzése;

...

j) az adatbeviteli mezők pontos kitöltésével, a bevitt adatok helyességének ellenőrzésével a személy, a jármű és az úti okmány és egyéb beutazásra jogosító okmány esetén (tartózkodási engedély, kishatárforgalmi engedély, vízum) annak száma, továbbá ujjnyomatvételre kötelezett vízumbirtokos esetén az érintett személy ujjnyomata határrendészeti nyilvántartásokban történő ellenőrzése;

71. A kilépéskor végzett alapos ellenőrzés sorrendje megegyezik ...

171. Valamennyi átlépésre jelentkező járműnél a minimum és az alapos ellenőrzések során is ellenőrizni kell a jogszerű használatot, amennyiben a jármű vezetéséhez szükséges, a vezetői engedélyt, a forgalmi engedélyt, a jármű szemrevételezéssel megállapítható műszaki állapotát, forgalombiztonságát, továbbá külföldi honosságú jármű esetén - a vonatkozó

jogszabályokban foglaltaknak megfelelően - a gépjármű-felelősségbiztosítás, valamint - amennyiben ennek feltételei fennállnak - a vonatkozó jogszabályok szerinti hozzájárulási nyilatkozat meglétét.”

A szabályzatban rögzített feladatok eltérő, hiányos alkalmazása az érintett rendőr esetében katonai bűncselekmény elkövetésének gyanúját⁴⁴ vetheti fel. Ugyanakkor a tételesen sorolt feladatok végrehajtásának indokoltsága és végrehajthatósága egyaránt vitatható, a felmentés esetét javasolt kiegészítéssel biztosítani.

A Határellenőrzési Kódex 8. cikkében rendelkeztek szerint: „... (3) Harmadik országok állampolgárait be- és kiutazáskor az alábbi alapos ellenőrzéseknek kell alávetni: ...

i. harmadik országok állampolgárai személyazonosságának és állampolgárságának, valamint a határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, többek között a releváns adatbázisok és azon belül is mindenekelőtt az alábbiak lekérdezésével...”

Amennyiben a meghatározott feltételt a belépni szándékozó nem teljesíti, illetve esetében érvényes figyelmeztető jelzés van, úgy a Kódex eljárási rendet is rögzít. A 14. cikk elrendeli: „Meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére történő beléptetését, aki nem teljesíti az 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott valamennyi (Beutazási feltételek harmadik országok állampolgárai számára) feltételt”, amely alól a Megállapodás és vonatkozó nemzeti szabályzóink felmentést adnak. Az (1) bekezdés a) pontja szerint primer szabály, hogy az léptethető be, „aki olyan, érvényes határátlépésre feljogosító úti okmánnyal rendelkezik, amely megfelel , és

⁴⁴ A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 438. § Kötelességsszegés szolgálatban.

nem tartozik az 6. cikk (5) bekezdésében...” sorolt felmentési esetekhez. Az (5) bekezdés c) szerint „valamely tagállam – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezheti az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több feltételt nem teljesítő, harmadik országbeli állampolgárok belépését saját területére. Ha a harmadik országbeli állampolgár az (1) bekezdés d) pontjában említett figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, a belépését engedélyező tagállamnak erről a többi tagállamot értesítenie kell. Ez nem érinti a menedékkjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.” Hivatkozott nemzetközi jogszabályi környezet választ és eljárási metódust ad arra a kérdésre, amely a beléptető ellenőrzést végrehajtó rendőr intézkedését jogszabályi keretek között igazolja.

Vonatkozó jogszabályi környezet, illetve a magyar normák nem adnak ugyanakkor iránymutatást arra az esetre, amikor a katonai kontingens tagja nem rendelkezik kilépésre jelentkezéskor érvényes útiokmánnyal. A generális szabály szerint ilyen esetben a személyt elő kell állítani⁴⁵. Ilyen esetre a jogalkotó az érintett személy pozíciójára (parancsnok, speciális jármű vezetője, fegyverkezelő stb.) tekintettel sem ad felmentést. Az objektív körülményekre tekintettel indokoltnak tűnik (minimálisan nemzeti) szinten az előállítási kötelelem alól jogszabályban rögzített módon felmentést biztosítani.

⁴⁵ *A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény - A harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzése 67. § (4) Azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki a magyarországi tartózkodás jogszerűségét vagy személyazonosságát hitelt érdemlően nem tudja igazolni, illetve az e törvényben foglalt szabályokat megsérti, az idegenrendészeti hatósághoz elő kell állítani.*

Összességében megállapítható, hogy a katonai alakulatok magyarországi államhatárain történő átlépésének végrehajtási és határrendészeti szabályai generálisan szabályozottak, azok jellemzően kevés konkrétumot határoznak meg. Barcik és Czech hasonló következtetésekre jutott tanulmányukban. Kiemelték a tagállamok területi szuverenitás érvényesítésének igényét a szövetségi érdekekkel esetenként szemben állva. Felhívták a figyelmet arra is, hogy a NATO az európai katonai biztonsági pozíciók erősítése érdekében diplomáciai és nemzetközi, valamint tagállami bilaterális egyezményekkel kívánja gyorsítani a mobilitását, így reagálási képességét.⁴⁶

A joghierarchia elvét alkalmazva a magyar rendőrség közjogi szervezetszabályozó eszközzel határozza meg a határforgalom ellenőrzés rendjét, ami a tanulmány tárgyát képező csapatmozgás határátléptetésének szabályozásában korrekcióra, kiegészítésre szorul.

⁴⁶ Barcik, Jacek; Czech, Piotr: NATO transport through a “Schengen military zone” from an international legal perspective, In. *Scientific Journal of Silesian University of Technology*, 2018, 98. kötet, 10-13. o.

Petruska Ferenc

Bevezetés a megszállás jogába

Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben az extraterritoriális katonai akciók számának és intenzitásának folyamatos növekedése tapasztalható. Ezeket a missziókat leggyakrabban az ENSZ, a NATO, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) vezeti. E beavatkozások többsége más államok területén külföldi katonai jelenlét alapítását eredményezte és ez a megszállt területekre, valamint a megszálló államok katonai jelenlétére és ezek jogállására irányították a figyelmet.

A megszállás joga szabályozza a teljesen vagy részben megszállt ellenséges terület és lakosságának jogállását. A megszállás joga a nemzetközi humanitárius jog része. A megszállás jogának (a nemzetközi jogban és jogirodalomban elterjedt elnevezése: *Law of Occupation*) gyökere a XVIII. századig¹ nyúlik vissza és folyamatosan fejlődött a XIX. században is.

E nemzetközi jogterület jelentősége a második világháborúban és azt követően nőtt meg és további kihívásokkal szembesült a 2001. szeptember 11-ét követően megváltozott geopolitikai környezetben. Jelenleg már nem csak

¹ DE VATTEL, Emer: *The Law of Nations, Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury*, Indianapolis, Liberty Fund, 2008.

a nemzetközi humanitárius jog² (*international humanitarian law - IHL*) egyezményeit elfogadó országok haderőinek megszálló tevékenységére van hatással, hanem az egyezményeken kívüli államokat is befolyásolja. A Nemzetközi Vöröskereszt ezek emellett világszerte folyamatos erőfeszítéseket tesz a nemzetközi humanitárius jog érvényre juttatása érdekében³.

A megszállás joga jelenleg is egyszerre szolgál katonai és humanitárius érdeket és igényeket. Mindezek a megszállás jogának további megerősödése irányában hatnak. Ennek ellenére a hazai jogirodalomban rendkívül kevés figyelmet kapott ez a jogterület.

Bevezető tanulmányomban emiatt elsősorban a megszállás fogalmának jelentésével és elemeivel ismertetem meg az olvasót. A tanulmány középpontjában a megszállás jogának legfontosabb jogintézményei állnak és különös figyelmet szenteltem a megszállás jogának jogforrásaira. Terjedelmi korlátok miatt nem érintem viszont a megszállás jogának széleskörű nemzetközi joggyakorlatát, valamint jogi garanciáit, illetve megszegésének jogkövetkezményeit.

1. A megszállás fogalma

Az 1907-ben elfogadott Hágai Egyezmény kimondja, hogy egy idegen ország területe megszálltnak minősül, ha „*az ellenséges*

² A nemzetközi humanitárius jog legfontosabb forrásai a Hágai Egyezmények (1899 és 1907), valamint a Genfi Egyezmények (1949), amelyek mellett számos részterületet érintő nemzetközi egyezmény is hatályban van.

³ YUTAKA Arai: *The Law of Occupation – Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 90. o.

haderőnek tényleges uralma alatt áll".⁴ Az egyezmény viszont nem ad választ arra a kérdésre, hogy a megszállt terület milyen szintű befolyásolása, illetve ráhatása minősül „tényleges uralomnak”. A második világháborút követően a német náci politikai és katonai vezetők elleni büntetőügyekben eljáró nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék állásfoglalása szerint az uralom tényleges *ha a megszálló erő képes irányítását a megszállt ország területén fizikailag hatékonyan megvalósítani*,⁵ amelyhez nem szükséges, hogy a megszállók a teljes országot elfoglalják, hanem elégséges annak kulcsterületeit és objektumait ellenőrzésük alá vonniuk.

A tényleges uralom nem függ továbbá a fegyveres ellenállásától, annak mértékétől és kiterjedtségétől, illetve az aktívan vagy passzívan ellenálló lakosság harcától még akkor sem, ha a lázadók a megszállt ország bizonyos területeit a megszállóktól ideiglenesen visszaveszik⁶.

A megszállás pontos meghatározása érdekében el kell határolni azt az annexiótól és az inváziótól is. A megszállás és annexió, illetve invázió ugyanis nem szinonim fogalmak. Az annexió *„valamely kisebb népnek vagy idegen területnek egy más, erősebb vagy nagyobb állammal való kényszerű*

⁴ 1913. évi XLIII. törvény 42. cikke.

⁵ Nemzetközi Katonai Törvényszék német partizánvadász különítmények (Einsatzgruppen) ügyében 1948. április 10-én hozott ítélete. Hasonló megfogalmazást használ a brit hadsereg hadijogi kézikönyvének (*UK Manual of the Law of Armed Conflict*) 11.7.1. pontja: *“[w]hether or not a rebel movement has successfully terminated an occupation is a question of fact and degree depending on, for example, the extent of the area controlled by the movement and the length of time involved, the intensity of operations, and the extent to which the movement is internationally recognized”*

⁶ YUTAKA: i. m. 47. o.

egyesítése, legtöbbször katonai erőszakkal ⁷ ". Az invázió kifejezés az ellenséges hadsereg tömeges betörését jelenti egy másik országba. Az invázió tehát egy katonai műveletet jelez, a megszállás viszont a kormányzati hatalom gyakorlását a megszállt terület önálló kormányzásnak és szuverenitásának kizárásával. Ez feltételezi a szervezett katonai ellenállás megsemmisítését és egy új - akár katonai - közigazgatás ⁸ felállítását a közrend biztosítására ⁹. Ameddig a megszállónak ez az ellenőrzési képessége fennáll és miközben a megszállt ország saját kormányzata megszűnik, a terület megszálltnak minősül.

Megszálltnak kizárólag ¹⁰ az a terület minősül, amely tényleg az ellenség hadseregének hatalmába került, így a megszállás jogának területi hatálya csupán azokra a területekre terjed ki, ahol ez a hatalom fennáll és ténylegesen gyakorolható. Az 1949-ben elfogadott negyedik Genfi Egyezmény a nemzetközi hadviselés során elfoglalt területekre vonatkozik. Olyan helyzetekben is alkalmazandók, ahol az állami terület megszállása fegyveres ellenállás nélkül történik.

A megszállás jogszerűségét az ENSZ Alapokmánya és *a jus ad bellum* néven ismert jog szabályozza. Mihelyt a megszállás ténye fennáll - függetlenül attól, hogy a megszállás jogszerű vagy jogellenes volt - a megszállás jogát alkalmazni kell. Ezért nincs jelentősége, hogy a megszállásnak mi volt a

⁷ SZABÓ József (szerk.) *Hadtudományi lexikon*, Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995, 50. o.

⁸ A katonai közigazgatás során a megszállt terület parancsnoka a részben a polgári közigazgatást használja fel a közigazgatási feladatok végrehajtására. Ennek során szigorúan ellenőrzi a közigazgatási feladatokat ellátókat. Lásd FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 193. o.

⁹ SZABÓ: i. m. 909. o.

¹⁰ 1913. évi XLIII. törvény 42. cikke.

célja, valamint, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazásával vagy anélkül történt-e, illetve az „felszabadítás”, „invázió” vagy „megszállás” címen történt.

2. Megszállás jogának hazai jogforrásai

A magyar jogrendbe alapvetően a megszálló erő kötelezettségeit és korlátait *az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában elfogadott 1913. évi XLIII. törvény* emelte e magyar jogrendszerbe. A megszállás jogának néhány aspektusait a *kulturális javak fegyveres összeütközés esetén való védelme tárgyában Hágában, 1954. évi május hó 14. napján kelt nemzetközi egyezmény, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyv (a kulturális javak háború idején megszállott területről való kivételének tilalma tárgyában) kihirdetéséről szóló 1957. évi 14. törvényerejű rendelet 5. cikke, valamint többek között a 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről, valamint a 1982. évi 15. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank alapokmányának kihirdetéséről* tartalmazza.

Hangsúlyozni szükséges, hogy számos védelemben részesített területre (gyermekek védelme¹¹, kulturális javak védelme¹², megkülönböztető jelvények¹³, stb.) külön

¹¹ A gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv.

¹² A kulturális javak fegyveres összeütközés esetén való védelméről szóló 1954. évi Hágai Egyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyve.

nemzetközi egyezmények vannak hatályban. Ezeket a (kiegészítő) jegyzőkönyveket külön törvények¹⁴ emelik be Magyarország belső jogrendjébe.

3. Megszálló hatalom kötelmei a megszállt területen

A megszálló hatalom jogállását elsősorban az *1907-es Hágai Konvenció 42-56. cikke* és a *negyedik Genfi Egyezmény 27-34. és 47-78. cikke*, valamint az *első Kiegészítő Jegyzőkönyv* néhány előírása és az általános nemzetközi humanitárius jog szabályozza. A megszálló hatalom és a helyi hatóságok között megkötött megállapodások ezektől eltérhetnek ugyan, de nem foszthatják meg a megszállt terület lakosságát a nemzetközi humanitárius jog által biztosított védelemtől¹⁵, és a védett személyek¹⁶¹⁷ semmilyen körülmények között sem mondhatják le jogaikról¹⁸.

¹³ Az 1949. augusztus 12-én aláírt Genfi Egyezmények egy további megkülönböztető jelvény elfogadásáról szóló, Genfben, 2006. június 19-én aláírt Kiegészítő Jegyzőkönyv.

¹⁴ Ilyen például a fentebb hivatkozott, a gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihirdetéséről szóló 2009. évi CLX. törvény.

¹⁵ Negyedik Genfi Egyezmény 47. cikke.

¹⁶ A Btk 460. § (1) bekezdése alapján a háborús bűncselekményekről szóló XIV. Fejezet alkalmazásában védett személy az, aki az ellenségeskedésekben nem vesz közvetlenül részt, így különösen

a) a fegyveres erőknél az a tagja, aki letette a fegyvert, és magát az ellenségeskedésekből kivonva megadta;

b) aki betegség, sebesülés, elfogatás vagy más ok következtében egyértelműen harcképtelenné vált, vagy magát az ellenségeskedésekből egyértelműen kivonta;

c) az Egyesült Nemzetek Alapokmánya szerint tevékenykedő humanitárius segély- vagy békefenntartó misszió személyzete, ha az jogosult a polgári

A megszálló hatalom elsődleges célja katonai megszállással, hogy tovább folytassa háborús célját, viszont a megszálló hatalom közben köteles a közrendet és a biztonságot fenntartani, polgári lakosságot megvédeni, illetve ennek érdekében minden törvényes intézkedést megtenni¹⁹.

Tilos a hadviselő félnek a megszállt terület lakosságát arra kényszeríteni, hogy a másik hadviselő fél hadseregéről vagy védelmi eszközeiről felvilágosításokat adjon²⁰. Tilos a megszállt terület lakosságát arra kényszeríteni, hogy az ellenséges hatalomnak hűséget esküdjön²¹.

A családi jogokat, az egyéni élet biztonságát és a magántulajdont, valamint a vallási meggyőződést és a szabad vallásgyakorlást tiszteletben kell tartania. Ugyancsak tiszteletben kell tartani az megszállt terület lakosságának magántulajdonát is (elkobzás és fosztogatás tilalma)²².

Ha a megszálló a megszállt területen az adókat, vámokat és illetékeket beszedi, ezeket - amennyire lehetséges - a kivetésükre és felosztásukra nézve fennálló szabályok szerint kell tennie. A befolyt adókból a megszállt terület közigazgatásának költségeit abban a mértékben köteles a megszálló hatalom fedezni, amelyben erre a törvényes

személyeknek vagy polgári létesítményeknek a fegyveres konfliktusok nemzetközi joga által biztosított védelemre;

d) a polgári személy, amennyiben és ameddig nem vesz közvetlenül részt az ellenségeskedésekben.

¹⁷ Nemzetközileg védett személy: az a külföldi hivatalos személy, aki a rá vonatkozó nemzetközi szerződés alapján nemzetközi jogon alapuló mentességet élvez. (Btk. 459. § (1) bek. 32. pontja).

¹⁸ Negyedik Genfi Egyezmény 8. cikke.

¹⁹ 1913. évi XLIII. törvény 43. cikke.

²⁰ 1913. évi XLIII. törvény 44. cikke.

²¹ 1913. évi XLIII. törvény 45. cikke.

²² 1913. évi XLIII. törvény 46-47. cikke.

kormány kötelezve volt²³. Ha a megszálló a megszállt területen az előbbi cikkben említett adókon kívül más pénzbeli szolgáltatásokat is szed, ezt csakis a hadsereg vagy az illető terület közigazgatási szükségleteinek fedezésére fordíthatja²⁴.

A megszállt területen a teljes lakosságot nem lehet pénzbüntetéssel vagy másnemű büntetéssel sújtani egyes egyének cselekményei miatt, amelyekért az egész lakosság egyetemlegesen felelősnek nem tekint²⁵.

Kényszertartozásokat csak írásbeli rendelet alapján és a felelős megjelölése mellett lehet beszedni. A köztartozások behajtását lehetőleg csakis azon szabályok szerint kell eszközölni, amelyek a köztartozások kivetésére és felosztására nézve fennállónak. A köztartozásokat teljesítőknél elismervényt kell adni²⁶.

A megszállt területen élő közösségektől és a lakosoktól természetbeni szolgáltatások és szolgálatok csakis a megszálló hadsereg szükségleteire követelhetők. Ezeknek a megszállt ország vagyoni képességével arányban állóknak és oly természetűeknek kell lenniük, hogy a lakosságra nézve ne jelentsék a hazájuk ellen irányuló hadműveletekben való részvétel kötelezettségét. Ilyen szolgáltatások és e szolgálatok csakis a megszállt hely parancsnokától nyert felhatalmazás alapján követelhetőek. A természetben igénybe vett szolgáltatásokért, amennyire csak lehetséges, készpénzzel kell fizetni, ellenkező esetben pedig azokról elismervényt kell adni, és a tartozásban lévő összeg kifizetését a lehető legrövidebb időn belül kell teljesíteni²⁷.

²³ 1913. évi XLIII. törvény 48. cikke.

²⁴ 1913. évi XLIII. törvény 49. cikke.

²⁵ 1913. évi XLIII. törvény 50. cikke.

²⁶ 1913. évi XLIII. törvény 51. cikke.

²⁷ 1913. évi XLIII. törvény 52. cikke.

Az a hadsereg, amely valamely területet megszáll, csakis az állam tulajdonában álló készpénzt és értékeket, a megszállt államot megillető behajtható követeléseket, a fegyvertárakat, szállítási eszközöket, raktárokat és élelmezési készleteket és általában az államnak csakis olyan ingó tulajdonát foglalhatja le, amelyet a későbbi hadműveletekre lehet használni. Le lehet foglalni a hírközlésre és a személyek vagy tárgyak szállítására szárazföldön, tengeren vagy levegőben alkalmazott minden szállító eszközt, a tengeri jog alá tartozó esetek kivételével. Lefoglalhatók továbbá a fegyvertárak és általában hadfelszerelések minden fajtája, még ha magánszemélyek tulajdonai is. A békekötés alkalmával azonban ezeket vissza kell szolgáltatni és az értük járó kártalanítást meg kell állapítani²⁸. A megszállt területet valamely semleges területtel tenger alatt összekötő kábeleket csak feltétlen szükségesség esetében szabad lefoglalni vagy elpusztítani. A békekötés alkalmával ezeket is vissza kell adni és az értük járó kártalanítást meg kell állapítani²⁹.

A megszállt területen élő közösségek vagyona, úgyszintén az istentiszteletre szánt, továbbá a jótékony, az oktatási, a művészeti és a tudományos célokra rendelt intézőteknek vagyona, még ha állami tulajdon is, ugyanazon elbánás alá esik, mint a magántulajdon. Az ilyen felhasználás a történelmi műemlékeknek, a művészeti és tudományos műveknek befogadása, szándékos elpusztítása és megrongálása tilos és büntetendő³⁰.

²⁸ 1913. évi XLIII. törvény 53. cikke.

²⁹ 1913. évi XLIII. törvény 54. cikke.

³⁰ 1913. évi XLIII. törvény 56. cikke.

4. Megszállás jogának egyéb vonatkozásai

A megszállás következtében a megszálló állam az ellenséges államnak a megszállt országban lévő *ingatlanaira*, különösen középületeire, erdeire és mezőgazdasági üzemeire nézve megszálló állam státuszban van. Ezen ingatlanok állagát meg kell óvnia és azokat a haszonélvezet szabályainak megfelelően kell kezelnie³¹. Ennek lényege, hogy a megszálló állam ezeket az ingatlanokat rendeltetésének megfelelően birtokolhatja, használhatja, hasznosíthatja és hasznait szedheti. Ez a jogosultság azt is jelenti, hogy egyéb államok kötelesek ennek a jognak gyakorlását túrni, és kötelesek minden olyan akciótól tartózkodni, amely a megszálló államot ebben akadályozza vagy veszélyezteti. A megszállót csak a haszonélvezettel terhelt ingatlanok védelme terheli. A megszálló a megszállt ingatlanokat hasznosíthatja úgy is, hogy a használatot, illetőleg a hasznok szedését ellenérték fejében másnak átengedi, például másnak használatba, sőt bérbe is adja őket. A birtoklásra, a használatra és a hasznok szedésére a megszállás teljes időtartama alatt tehát a megszálló jogosult. Ha a megszálló állam e jogának gyakorlásával átmenetileg – ideiglenesen – felhagy, a haszonélvezeti jogát nem szünteti meg és az ingatlanokat bármikor visszavetheti. A megszálló állam viseli a dologgal kapcsolatos terheket (például az ingatlanok felszerelési tárgyak javítása, pótlása költségeit), kivéve a rendkívüli javítás vagy helyreállítás költségeit. Rendkívüli a javításnak vagy helyreállításnak minősül, ha az a szokásos mértéket túllépő, és aránytalan terhet jelent. A rendes fenntartási költség körébe tartozik többek között az ingatlanon a színezés pótlása vagy egyéb, a használattal együtt járó karbantartási-fenntartási munkák. A megszállás megszűnésekor

³¹ 1913. évi XLIII. törvény 55. cikke.

a megszálló állam a megszállt államtól vagy állampolgáriaktól az értéknövekedést nem követelheti és visszadásra feltételül sem szabhatja. A haszonélvezet az ingatlanokon a megszállás végéig áll fenn. Másik lényeges szabály, hogy a *hadifoglyok* a fölöttük hatalmat gyakorló megszálló hadseregében hatályban lévő törvényeknek, szabályzatoknak és rendeleteknek vannak alávetve és ezáltal fegyelemsértő cselekményeik miatt velük szemben a szükséges megtorló rendszabályok alkalmazhatóak. A szökésektől elrettentés érdekében azok a megszökött foglyok, akik újra fogságba esnek, mielőtt hadseregüket elérhették vagy mielőtt az őket fogságba ejtő haderő által megszállt területet elhagyhatták volna, fegyelmi büntetéssel súlythatóak. Azok a foglyok, akiknek sikerült megszökniük, de akik ezután újra fogságba esnek, nem büntethetők a korábbi szökésükért³².

5. Összefoglalás

A megszállás jogának kiindulópontja, hogy a megszálló hatalom egyértelműen nem szerezhethet teljes a megszállt terület felett mindenre és mindenkire kiterjedően gyakorolt főhatalmat (szuverenitást). A megszállás csak átmeneti helyzet, ezért a megszállt területen élők jogai csupán az adott megszállás időszakában korlátozottak.

A megszálló hatalomnak ezért tiszteletben kell tartania a megszállt területen hatályos törvényeket, hacsak nem jelentenek fenyegetést a biztonságra vagy akadályozzák a nemzetközi jog érvényesülését. A megszálló hatalomnak - amennyire csak lehetséges - intézkednie kell a közrend és a biztonság helyreállítása érdekében. A megszálló hatalomnak a

³² 1913. évi XLIII. törvény 8. cikke.

rendelkezésre álló eszközeivel, a lehető legteljesebb mértékben biztosítania kell a közegészségügyi normákat, valamint garantálnia a lakosság számára az élelmiszerek és az orvosi ellátás biztosítását. A megszállt terület lakossága nem sorozható be a megszállók fegyveres erőibe. Tilos a kollektív vagy egyéni erőszakos lakossági áttelepítés a megszállt területről és azokon belül. A kollektív büntetés, valamint túszok szedése szintén tiltott. Tilos a védett személyek vagy tulajdonuk elleni megtorlás. Tilos a magántulajdon elkobzása a megszálló által. Az ellenséges vagyontárgyak megsemmisítése vagy lefoglalása tilos, hacsak a hadászati szükségszerűség nem áll fenn az ellenségeskedés során. A kulturális javakat tiszteletben kell tartani. A bűncselekménnyel vádolt embereknek joguk van a nemzetközileg elismert igazságszolgáltatási garanciákhoz és jogul van a tisztességes eljáráshoz (például tájékoztatni kell őket letartóztatásuk okairól, a bűncselekményről, amivel vádolják őket és joguk van a tisztességes eljáráshoz).

A Nemzetközi Vöröskereszt (Vörös Félhold Mozgalom) alkalmazottainak el kell jutniuk minden védett személyhez azok tartózkodási helyétől függetlenül. Védett személyek ellátását nem lehet megtagadni azon az alapon, hogy fogságban vannak.

A megszálló hatalom a megszállt ország ingóvagyonát katonai műveletekhez felhasználhatja³³.

Az ingatlant a megszállt területen viszont nem szerezhet meg véglegesen, azaz nem válik a megszállással az ingatlanok tulajdonosává. Kizárólag haszonélvezetet gyakorolhat a megszállt terület ingatlanai felett, miközben fenntartási kötelezettség is terheli³⁴.

³³ 1913. évi XLIII. törvény 53. cikke.

³⁴ 1913. évi XLIII. törvény 55. cikke.

A megszállt területek lakóinak magántulajdonát nem lehet elkobozni. Az élelmiszereket és az orvosi készletek kizárólag a megszállók és a megszállt terület közigazgatásának ellátásra használhatóak fel³⁵.

³⁵Nemzetközi Vöröskereszt kiadványa a megszállás jogáról és a nemzetközi humanitárius jogról. (Occupation and International Humanitarian Law: Questions and Answers - ICRC”, 11:54:53.0, /eng/resources/documents/misc/634kfc.htm. Letöltve: 2019.11.29.).

FÓRUM

Farkas Ádám

Gondolatok a honvédelmi jog és igazgatás aktuális kérdéseit tárgyaló konferencia kapcsán

2019. november 19-én a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszéke a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társasággal közösen szervezett konferenciát „A honvédelmi jog és igazgatás aktuális kérdései” címmel a Zrínyi Miklós Laktanya és Egyetemi Campus Zrínyi termében.

A rendezvény sikerét jól tükrözi, hogy arról az egyetemi híradások mellett a honvédelmi ágazat hírportálja is beszámolt¹, ahogy az is, hogy az érdeklődők között a honvédelmi ágazat szakértői és kutatói mellett más ágazatok szakemberi is képviseltették magukat.

Ez az érdeklődés nagyban köszönhető a Magyar Katonai Jogi és a Hadijogi Társaság elmúlt években egyre intenzívebbé váló kutatási tevékenységének a honvédelmi jog és a tágabb értelemben vett fegyveres védelem tekintetében, de legalább ennyire alapozható az NKE HHK Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének korábbi kutatásaira és sikeres rendezvényeire.

Mindezeket megnyitójában dr. Pohl Árpád PhD dandártábornok, az NKE HHK dékánja is kiemelte, egyúttal pedig reményének adott hangot, hogy hasonlóan a korábbi rendezvényekhez és kutatásokhoz, e konferencia előadásából

¹ Egyre összetettebbek a hibrid konfliktusok, In. *Honvedelem.hu*, (<https://honvedelem.hu/cikk/egyre-osszetettebbek-a-hibrid-konfliktusok/> Letöltve: 2019.11.29.)

is megjelennek majd gondolatok a jövőben a jogalkotás és a kormányzati döntéshozatal asztalán.

Dékán úr köszöntőjéhez csatlakozva dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnöke is méltatta a korábbi eredményeket, illetve üdvözölte a konferencia témáinak aktualitását. Elnök úr emellett jelezte, adottak a feltételek az NKE HHK és a Társaság közti együttműködés mélyítésére, amihez a szükséges lépéseket terveit szerint meg is fogják tenni, hiszen egy egyértelműen gyümölcsöző és a tudomány világán túl a kormányzati munkában is hasznosítható eredménnyel kecsegtető együttműködésről van szó.

A rendezvény első előadója dr. Farkas Ádám PhD főhadnagy volt, aki bevezető előadását „Hibrid konfliktusok, komplex biztonság, összetett válaszok... de hogyan?” címmel tartotta meg. Előadásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a biztonsági fenyegetések összetettsége nem újszerű jelenség a történelemben, hiszen az már az ókorban is jelen volt. Ami újszerű és ez által a hibrid konfliktusok, de a nemzetközi terrorizmus vagy a kibertérből érkező fenyegetések terén is kiemelkedően veszélyes, az a technológiai és a társadalmi környezet változásai miatt a nem katonai tényezők súlyának és hatóképességének drasztikus növekedése. Előadásában arra hívta fel a figyelmet, hogy komplex biztonság korábban nincsenek csak katonai, csak rendészeti, csak nemzetbiztonsági vagy csak közigazgatási válaszokkal kezelhető fenyegetések, hanem összetett és összehangolt válaszokat kell adni. Ezekhez viszony újszerű, kompakt és koherens szabályozás kialakítását sürgette, mivel az elmúlt évek – meglátása szerint – azt is megmutatták, hogy a szabályozásban rejlő hibák is fegyverként használhatók korunk fenyegetéseinek realizálódásakor. Meglátása szerint ezért felül kell vizsgálni a védelemmel és

biztonság szavatolásával kapcsolatos nézeteinket, majd a teljes vonatkozó szabályozásunkat és mindezt úgy kell megtenni, hogy a társadalom azt mindvégig magáért valóként kezelje és megértse, hiszen ennek hiányában a társadalom maga nem lesz ellenálló képes a fenyegetésekkel szemben, illetve az állam védelmi reakcióinak sem lesz kellő legitimitása.

Ezt követően dr. Hódos László őrnagy úr „A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai” című előadásában a bevezető gondolatokat a nemzetbiztonsági fellépés dimenziójába helyezte. Előadása során hangsúlyozta, hogy a megváltozott környezetben egyre jelentősebb a nemzetbiztonsági funkciók súlya és jelentősége a megelőzés terén, azonban ahogy a körülmények megváltoztak, úgy a nemzetbiztonsági reagálásnak és az ezzel kapcsolatos állami működésnek² is fejlődnie kell. Ebben meglátása szerint kulcskérdés egy jogállami szemléletű állammodellben a szabályozás kérdése, amivel kapcsolatban több konstruktív felvetéssel is élt. Javaslati a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szabályozási anyagának a fejlesztése mellett a büntető törvénykönyvre vonatkozó felvetésekre is kiterjedt. E körben hangsúlyozta, hogy a kémkedés klasszikus tényállása és jelensége mellett a jogtudománynak, majd a döntéshozónak ildomos lenne megvizsgálnia az idegen hatalmak/tényezők általi befolyásolás cselekményének büntetőjogi relevanciáját, akár csak a kapcsolódó, közreműködő vagy támogató cselekményekét.

A szünet után dr. Kelemen Roland „A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és

² A téma egy másik aspektusa kapcsán az előadó munkásságából lásd: HÓDOS László: Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről, In. *Szakmai Szemle*, 2018/4. szám, 5-16. o.

azok várható fejlődése” címmel tartott előadást, melyben a témát rendkívül nagyívű elméleti alapvetésekkel járta körül. Gondolatai és kutatási eredményei ismertetése során komoly összefüggéseket világított meg a különleges jogrendi / kivételes hatalmi szabályozás szellemisége és ezek kortárs fenyegetésekre való alkalmazhatósága tekintetében. Visszahivatkozva korábbi kutatási eredményekre³ és az előtte szólókra, egyértelműen amellettt tört lándzsát, hogy a szabályozásunkban nagyrészt ma is meghatározó 19-20. századi szemlélet nem tartható fenn, mivel a technológia és vele a biztonsági fenyegetések jellege messze meghaladta már azt. Meglátása szerint a biztonság szavatolását szolgáló gyors beavatkozások mellett komoly figyelmet kell fordítani a témával kapcsolatos alapkutatásokra is, hiszen hazánkban a szabályozás mögött álló elméleti konstrukciók terén is jelentős kihívások tapasztalhatók, melyeket az elmúlt évek fejlődése

³ Munkássága kapcsán lásd: KELEMEN Roland, NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In. FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147-170. o.; KELEMEN Roland, PATAKI Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 53-90. o.; KELEMEN Roland, PATAKI Márta: Kiberterrorizmus.: A terrorizmus új arca, In. *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o.; KELEMEN Roland, PATAKI Márta: Terrorizmus 2.0, In. *Diskurzus*, 2013/Különszám, 4-15. o.; Kelemen Roland: Cyber Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare, In. SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 117-122. o.; KELEMEN Roland, NÉMETH Richárd: Multidisciplinary Approach of the Concept and Characteristics of the Cyberspace, In. GLAVANITS Judit, KIRÁLY Péter Bálint: *Law 4.0 Challenges of the Digital Age*. Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék, 2019, 49-59. o.; KELEMEN Roland, NÉMETH Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége, In. *Szakmai Szemle*, 2019/3. szám, 95-118. o.

csak tovább erősít. Előadásában egyértelműen rávilágított, hogy a kibertérből érkező fenyegetések kulcs szerepet töltenek be, illetve fognak betölteni a hibrid konfliktusok, de ezen túlmenően lényegében minden fenyegetés vonatkozásában az információs korszakban. Ennek megfelelően úgy véli, hogy a felkészülés komplex megközelítésében e témakörnek kiemelt figyelmet kell szentelni a védelemszakmai megközelítésen túl a jogi, szabályozási, igazgatási vonatkozásokban is.

A délelőtti szekciót dr. Keszely László PhD ezredes előadása zárta. „A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei” című előadásában ezredes úr rávilágított arra, hogy a hibrid fenyegetésekre adandó válaszok témaköre messze nem tekinthető újdonságnak hazánkban, igaz az arra való nyitottság csak az utóbbi időben látszik erősödni. Álláspontja szerint az átfogó megközelítésre, a védelmi igazgatás fejlesztésére, vagy és a resilience témakörére vonatkozó kutatások⁴ mind-mind előfutárai voltak

⁴ Erre vonatkozó munkásságából lásd: KESZELY László(szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.; KESZELY László: Experiences in the application of NCRS compatible National Crisis Response Measures' System in connection with the Ukrainian crisis, In. *Hungarian Yearbook of international law and european law 2015.*, Hague, Eleven International Publishing, 2016, 257-262. o.; KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában* (doktori értekezés), Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2017.; KESZELY László: A NATO-kötelezettségekkel összefüggő honvédelmi igazgatási feladatok gyakorlati tapasztalatai, In. HORNYACSEK Júlia(szerk.): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 25-36. o.; KESZELY László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából, In. HORNYACSEK, Júlia(szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással*

azoknak a kérdéseknek, amelyekkel a konferencia délelőtti szekciója foglalkozott. Ezekre is építve ismertette a korábbi és a jelenlegi fenyegetések jellemzőit, illetve az ezek reagálására hivatott modellek alaptulajdonságait. Előadásának már ezen a pontján egyértelmű volt, hogy irányváltásra van szükség, amit aztán az előadás konkrét külföldi példák áttekintésével is alátámasztott. A hibrid konfliktusok kormányzati kezelése körül forgó gondolatok egyértelműen összekapcsolódtak az előző előadások megállapításaival és javaslataival. Ezekre is utalva az előadó a védelmi igazgatás fejlesztésében és annak az ágazatközi, tárcák feletti, kormányzati koordinációs jellegű fejlesztésében jelölte meg a jövő lehetséges irányát, hiszen ezt a nemzetközi minták, a NATO elvárásai és ajánlásai, valamint az a pusztán tényi s alátámasztja, hogy a komplex biztonság számos eltérő szektorba tartozó tárcafelelősséget érint, amelyekkel összefüggésben azonban kormányzatilag összehangolt válaszokra van szükség, hogy az államok a védelem terén versenyképesek maradjanak korunk kihívóként fellépő állami és nem állami szereplőivel szemben.

A délutáni szekciót dr. Szekendi Gyöngyvér előadása nyitotta meg, aki „A katonai jogállás aktuális szabályozási kérdései” című előadásában a hibrid fenyegetésektől a klasszikus katonai jogi, jogállási kérdések felé vitte el a konferencia fonalát. Előadásában szisztematikusan mutatta be a katonai jogállás szabályozásának, az úgynevezett szolgálati jognak a területét, továbbá annak sajátosságait. Ezt követően a szolgálati jogot a munkajog és a közszolgálati jogállás szabályozásának megvilágításába helyezte, amivel egyértelmű és karakteres álláspontot alakított ki a szolgálati jog sajátképűsége és specialitásai tekintetében. A rendszertani

való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 9-28. o.

megközelítést az előadó egyfajta kortárs szabályozástörténeti áttekintéssel is megerősített, amellyel bemutatta a katonai jogállás különválását az egységes hivatásos szolgálati jogviszonyszabályozástól. Mindezekhez aztán az aktuális jogállás-szabályozási kérdések megvilágítása mellett az előadás az „újabb” jogállások, azaz a tartalékos és a honvédelmi alkalmazotti jogállások kérdéseit is felsorakoztatta. Ezzel tehát a közönség egy összetett, komplex megközelítést nyerhetett a katonai jogállás szabályozásának vonatkozásairól, amellyel kapcsolatban fontos és kihangsúlyozandó üzenete volt az előadónak, hogy a katonai jogállás szabályozásának sajátosságai megérdemelnék, hogy a jövőben azokkal szélesebb körű kutatások foglalkozzanak, hogy később akár ez a terület önálló jogterületként is polgárjogot szerezzen a jogtudományon belül.

A jogállással kapcsolatos kérdések után a konferenciát dr. Fejes Erik százados előadása zárta. Százados úr „A hon- és rendvédelmi testületek állományába tartozó személyek véleménynyilvánításhoz való jogának korlátozhatósága az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában” című előadásában interaktív módon, jogeset ismertetésével és a hallgatóság ezek elemzésébe való bevonásával próbálta felvázolni a közönség előtt témája sajátosságait. Előadása egyértelműen rámutatott arra, hogy az Európai Bíróság gyakorlata meglehetősen hullámzó a téma kapcsán, de annak is hangsúlyt adott, hogy a védelmi szférával kapcsolatos döntések során az Európai Bíróság – hol jobban, hol rosszabbul – igyekezett valamiképp reagálni az állam és társadalom védelmével kapcsolatos funkciók sajátosságaira, illetve az azokkal kapcsolatos társadalmi képre.

Az ily módon lezajlott konferencia úgy vélem, értékes és előre mutató gondolatok sorát fogalmazta meg mind a hibrid fenyegetések fókuszáló délelőtti, mind pedig a klasszikusabbnak mondható katonai területeket elemző délutáni szekcióban. Bízom benne, hogy az előadások tanulmányként való megjelenése a jövőben még tovább fokozza majd a szóban elhangzottak inspiráló hatását.

A személyes és élményszerű benyomásokon, illetve a rendezvényről való beszámoláson túl fontosnak tartom azonban kiemelni azt is, hogy az ilyen kutatások és rendezvények egy fontos alapként kezelendők, amelyre évről-évre építenünk kellene. Korunk kihívásai és fenyegetései ugyanis egyértelműen használják a szabályozás adta lehetőségeket, valamint a tudomány és a technológia vívmányait is támadásaik során. Ezekkel szemben pedig nem lehet hatékonyan és korszerűen fellépni akkor, amikor a válasz nem hasonló összetettséggel, előrelátással és a tudományok széles tárházára nyitott gondolkodással kerül kialakításra.

A társadalom és az állam korszerű védelme, biztonságának szavatolása csak akkor lehet a 21. században sikeres, ha annak fejlesztése, tervezése, szervezés és kivitelezése mögött is ott húzódik a tudományos megalapozottság és a komplex megközelítés. Korunk technika-fétisei ellenére azonban vakbuzgóság lenne a tudományos megalapozottság alatt csak a természettudományokra és az alkalmazott-tudományokra fókuszálni. Azok megkülönböztetett szerepe mellett jelentős és a nyugati mintákhoz igazodó képességeket kell kialakítanunk a kifejezetten védelmi kérdések vonatkozásában az állam- és jogtudományok, kormányzástan, a gazdaságtudományok, a szociológia, a pszichológia vagy épp a média és a

kommunikáció területein, illetve ezek kapcsolódási pontjain is. A 21. század biztonsági fenyegetései ugyanis mind-mind építenek az egyes cselekmények, támadások, előkészítő lépések társadalmi, szervezeti, egyéni és közösségi pszichológiai, vagy épp gazdasági hatásaira, illetve ezek jogi vonatkozásaira, vagy az ezeket segítő szabályozási hibákra és hiányosságokra. Ha ezt nem ismerjük fel és az ehhez szükséges fejlesztéseket a tudományos kutatások támogatása és szervezeti keretek között való realizálása terén nem tesszük meg a védelmi és biztonsági kérdések tág értelemben vett társadalomtudományi és bölcsészettudományi elemzése terén, akkor az egyéb fejlesztések nem érhetik el a kívánt hatásfokot, vagyis biztonságunk nem lesz kellő mértékben garantált és biztosított a jelentős – de elsődlegesen materiális és technokrata – képességfejlesztések ellenére sem.

Szerzőink

Dr. Balla József PhD r. ezredes, rendőrségi főtanácsos, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának tanszékvezető egyetemi docense

Dr. Bartkó Róbert PhD, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense

Dr. Farkas Ádám PhD főhadnagy, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának tudományos munkatársa, az MKJHT elnökségi tagja

Dr. Keszely László PhD ezredes, a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztályának főosztályvezető-helyettese, az MKJHT tagja

Dr. Kiss Álmos Péter PhD, a Honvéd Vezérkar Tudományos Kutatóhelyének vezető kutatója

Dr. Petruska Ferenc PhD alezredes, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának megbízott tanszékvezető egyetemi adjunktusa, az MKJHT tagja

Éberhardt Gábor r. ezredes, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának doktorandusza