

Doktori értekezés tézisei

magyar és angol nyelven

Sabjanics István

2019

**A terrorizmus hatásai és megjelenése a demokratikus
jogrendben**

Sabjanics István

doktori értekezésének tézisei

Témavezető: Prof. Dr. Varga Zs. András egyetemi tanár

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

Budapest
2019

Tartalom

- I. Előzményi adatok
- II. A kutatási célkitűzések rövid összefoglalása
- III. Az alkalmazott kutatási módszerek
- IV. Az értekezés új megállapításai, azok hasznosítási lehetőségei
- V. Publikációs jegyzék

I. Előzményi adatok

A 20. század végére sokan úgy érezhették, hogy egy jobb, biztonságosabb, nyugodtabb világ jött el, amelyet a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás egyértelműen megcáfolt. Az elmúlt 18 évben a híreket, a közérdeklődést és a nemzetközi kapcsolatokat – a gazdasági világválságtól eltekintve – javarészt a terrorizmus dominálta. A terrorizmus oly’ mértékben vált a mindennapok természetes részévé, hogy megdöbbenéssel ugyan, de végső soron már *csak* nyugtázzuk, ha valahol a világban terrortámadás történt. A megtámadott állam és társadalma viszont önként és szinte nyomban lemond a természetes személyeket megillető alapvető jogok egy részéről és a demokratikus intézmények egy részének integritásáról, amelyeket átmenetileg szükséges és arányos veszteségnek könyvelnek el. Minderre rendkívül sok vizsgálható és kiértékelhető példával szolgált Franciaországban a terrorizmusra tekintettel bevezetett és közel 2 évig tartó különleges jogrend. A jogrendszerbeli párhuzamok miatt a megállapításoknak a magyar jogrendszer vonatkozásában is van jelentősége.

II. A kutatási célkitűzések rövid összefoglalása

A témát tárgyaló írások általában egysíkúan értelmezik a terrorizmus hatásainak összefüggéseit, amelyek a politikai, jogi, és gazdasági hatásokat két irányból közelítik meg. Egyfelől a terrorizmus és a demokratikus állam viszonyát a jó és a rossz közötti küzdelemként írják le, és a remélt sikerek érdekében egy követendő gyakorlatot (*best practice*) ajánlanak a figyelmünkbe. Másfelől azokat az értékeket, amelyek hagyományosan a nyugati demokráciákhoz köthetők, talán örökre elveszetteknek mondanak, borúlátásuk pedig lényegében determinálja lehetséges megállapításaikat. Ugyanakkor a terrorizmus egy sor olyan látens hatást gyakorol a demokratikus intézményekre, amelyek a „csatába hívó” gyakorlatias megközelítésű ajánlatok és a melankolikus szólamok figyelmét elkerülik. A látens hatások nem egyik napról a másikra, de idővel tradicionális gyakorlatokat és viszonyokat változtatnak meg azzal, hogy árnyalják a biztonságra

felfűzött értékrendet. A demokratikus viszonyok rendkívül kiszolgáltatottak azon változásoknak, amelyek nem egyértelműek és legfőképpen nem gyorslefolyásúak.

A kutatás ennek megfelelően három hipotézist vizsgál.

1) A terrorizmus elleni állami fellépés egy (hagyományos) fegyveres konfliktus hatásait gyakorolja a nemzetközi és belső (köz)jogi viszonyokra. A háborús retorika egy régóta fennálló gyakorlat, amelyet az államok az állami szervek és a terroristák sajátos viszonyának leírására alkalmaznak, különösen, ha a hadsereg bevetését kívánják alátámasztani.

2) A terrorizmus elleni fellépés során a jogalkotásra és a joggyakorlatra egyébként jellemző fokozatosság eltűnt. A jogkorlátozások minőségi és mennyiségi növekedése mellett, megjelenik a jogágak közötti határok relativizálódása, a bíróságok ítélkezési gyakorlatának súlyponti eltolódása, és az olyan magatartási szabályok megjelenése, amelyek közelebb állnak az újkori társadalmi szokásokhoz, mint a normatív előírásokhoz.

3) A nemzetközi kapcsolatokban a terrorveszély korunk egyik politikai népbetegségének is tekinthető, hiszen kifejezett és közvetlen fenyegetettség nélkül is képes olyan politikai és jogalkotási folyamatokat indukálni, amelyek többnyire közvetlen veszély árnyékában jelennek meg. A kutatás azzal a feltételezéssel közelít a kérdéshez, hogy a terrorizmus hatásai egy közvetítő (*transzfer*) felületen keresztül jutnak el a terrorizmus által közvetlenül nem érintett, harmadik államokhoz, ahol aztán hatást gyakorolnak a politikai folyamatokra, a jogalkotásra és a jogértelmezésre. Ezt a közvetítő felületet a kutatás a félelemmel azonosítja.

A kutatás célja tehát hármas: elsőként, egy terminológiai kérdés (háborús retorika), másodsor, egy dogmatikai kérdés (fokozatosság rendszertani és logikai összefüggései), harmadszor pedig egy sajátos jogszociológiai kérdés, amely a terrorizmustól való félelem hatásaira fókuszál.

III. Az alkalmazott kutatási módszerek

A nemzetközi terrorizmus jelensége hatással van az egész nemzetközi közösségre, mindamellett pedig kiemelhetők konkrét államok is, amelyek közelmúltját az elmúlt évtizedekben a terrorizmus határozta meg. A kutatás során felhasznált források két csoportba sorolhatók: egyrészt, a terrorizmus jelenségével általánosan foglalkozók, másrészt, konkrétan a terrorizmusra adott belső jogi válaszokról, sajátos nemzeti megoldásokról szólnak. Ebbe körbe a témában született angol, francia, német és spanyol nyelvű szakirodalom mellett, számos nyugat-európai és amerikai jogszabály, a nemzeti és a nemzetközi bírói gyakorlat, statisztikai adatok, nemzetközi szerződések, továbbá a nemzetpolitikát és a nemzetközi kapcsolatokat meghatározó politikai megnyilvánulások tartoznak.

A vizsgált szempontok összefüggnek, azonban elemzésükre csak sajátos szemléletmód alkalmazásával van lehetőség. Ezért a dolgot a forrásokat komplexen, a vizsgálat három irányából közelítve és egymásra is tekintettel értelmezi. A dolgot szerkezete pedig ennek megfelelően nem a klasszikus lineáris gondolatmenet mentén halad, hanem a spirális megoldást alkalmazza, amely alkalmasabbnak bizonyult a sokrétű összefüggések kimutatására.

A dolgot szerkezete alapján három fő vizsgálati szempontot lehet meghatározni: 1) a terrorveszély által determinált jogalkotási és joggyakorlati megközelítést, 2) a demokratikus értékek és intézményrendszer védelmét szolgáló automatikus és ad hoc válaszokat, valamint 3) a jogrendszer ultima ratio lépését támadás esetén, vagyis a különleges jogrendet. A három vizsgálati szempont három önálló fejezetben jelenik meg, ugyanakkor a feldolgozott források közötti szoros és időnként közvetlen ok-okozati összefüggéseket nem lehet figyelmen kívül hagyni, ezekre a dolgot is utal.

IV. Az értekezés új megállapítása, azok hasznosítási lehetőségei

A kutatás első hipotézise szerint a terrorellenes intézkedések látens módon produkálják egy fegyveres konfliktus belső jogrendszeri hatásait. Ezt sugallja az, hogy a terrorellenes fellépéssel összefüggésben megjelenő feladatok tipikus címzettjei leginkább a hadsereg és a rendőrség, illetve a terrorizmus leküzdésére tett lépéseket a politikai nyelvezet rendre háborúként aposztrofálja. A brit és az izraeli szóhasználat már a 20. század nagy részében is ezt tükrözte, azonban a 2001. szeptember 11-én elkövetett terrortámadás tette a háborús retorikát megkerülhetetlenné.

A terrorizmus ellen tett nemzeti és nemzetközi erőfeszítések sokrétűek, azok katonai szemléletre való redukálása kontraproduktív lenne. Mindamelllett, az államok által alkalmazott eszközök nélkülöznek mindennemű háborús jelleget, amely arra utalna, hogy egy nemzetközi fegyveres konfliktussal állunk szemben. A veszély elhárítására általában nem vezetnek be különleges jogrendet és ha mégis, az megkülönböztethető a fegyveres konfliktusok esetén bevezethető különleges jogrend-típustól. A fegyveres konfliktusok egyéb stílusjegyeit sem viseli magán a terrorellenes állami fellépés, hiszen nem rendelik el a lakosság általános mozgósítását, a központi államigazgatás nem áll át a háborús veszélyre tekintettel bevezethető védelmi igazgatásra, és a háborúra jellemző hadigazdaság sem korlátozza semmilyen formában a működő piacgazdaságot. Vagyis, elmondható, hogy a háborús retorika vélhetően inkább politikai kihatásai miatt terjedt el, semmint a jogdogmatikai megalapozottságára tekintettel.

A kutatás második hipotézise szerint az alkalmazott terrorellenes jogi eszközök közötti fokozatosság eltűnt. A terrorizmusra tekintettel, a jogalkotást igénylő (jogrendszeren belüli) és jogalkotást nem igénylő, de joghatást mégis kifejtő eszközök mellett, a kutatás vizsgálja a büntetőjogi (ultima ratio-jellegű) és nem büntetőjogi (egyéb) megoldásokat, a közjogi és magánjogi eszközöket, valamint a különleges jogrendi és rendes (békeidős) jogrendhez köthető megoldásokat.

A kutatás arra a megállapításra jut, hogy a terrorizmus bekövetkezése után eltelt idő fordítottan arányosan áll összefüggésben az alkalmazott eszközökben megjelenő korlátozással. Vagyis, minél közelebb vagyunk időben a terrorcselekményhez, annál erősebb a rendezett (megfelelően előkészített) jogi kontextust többnyire nélkülöző jogkorlátozás. Miközben az időbeli távoldással a korábban elmaradt – de egyébként szükséges – és rendszerint kevésbé vagy egyáltalán nem korlátozó jogrendszeri változások bevezetésére is sor kerül. További megállapítása a kutatásnak, hogy a terrorizmus elleni fellépés során alkalmazott eszközök egy része túl mutat az állam védelmi funkcióján és pl. multinacionális nagyvállalatokra támaszkodik, amellyel lényegében – korlátozott felelősségre vonhatóságuk mellett – a politikai felelősség egy részét telepíti ezekre a nem állami szereplőkre.

A terrorcselekmény politikára, társadalomra és a jogrendszerre gyakorolt közvetlen hatásai érvényesülnek a rövid távon megjelenő lépésekben, míg középtávon megjelennek már a közvetett hatások is. A terrorizmus kapcsán megváltozik az emberek értékrendje, amely különösen a folyamatos és közvetlen terrorveszély összefüggéseiben mutatható ki. A veszélyérzethez végső soron adaptálódik a társadalom, míg egy bekövetkezett terrortámadást mindig zérótoleranciával fogadnak az emberek. A terrorizmus kivételes kihívást jelent az államok számára, ezért sokszor a jogalkotó csak a kivételes megoldások alkalmazásában látja a megoldást. Francia és amerikai példák kiértékelésén keresztül arra a következtetésre jut a dolgozat, hogy a különleges jogrendi megoldások a terrorizmusra tekintettel átszivárogtak a rendes jogalkotási elemek közé és így hosszútávon és valójában észrevétlenül gyakorolnak hatást a jogrendszerre.

A kutatás harmadik hipotézise szerint a terrorizmus kihat a nemzetközi közösség egészére és tagjaira, amely a közvetett fenyegetettség hatására is egy sajátos spirális védekező pályára állítja a jogrendszert. A terrorizmus ma már kizárólagosan nemzetközi szinten értelmezhető, amelyre a nemzetközi közösség és annak tagjai is keresik a megfelelő válaszokat. A terrorizmus számára pusztán az állami lét is megalapozhatja, hogy egy terrorszervezet miként választja ki a célpontjait.

A kutatás arra a következtetésre jut, hogy a terrorizmustól való félelem katalizátorként hat számos olyan politikai folyamatra, amely aztán kihathat a jogalkotásra vagy a nemzetközi kapcsolatokra. A dolgozat külön értékeli a terrorveszélytől való félelem megjelenésének belső eredetű és külső eredetű hatásait. A belső eredetű hatások között különbséget tesz a politikai interpretáció és a politikai érdek között, míg a külső eredetű hatásokat négy alkategóriára osztja: közös kulturális alapok, empátia, politikai együttműködés és katonai szövetség. A nemzetközi kapcsolatokra mindegyik alkategória hatással van, amelyek így végső soron közvetve hozzájárulnak a terrorveszélytől való félelem átvételéhez.

A kutatás összességében az alábbi alapvető megállapításokat teszi:

- A terrorizmus átalakította a nemzetközi kapcsolatok rendszerét, mivel a terrorellenes nemzetközi együttműködésektől való távol maradás elszigeteltséggel és akár súlyosabb következményekkel is járhat, amely végső soron mindennemű izolációs politikát, legalábbis a terrorizmus relációjában, ellehetlenített.

- A terrorellenes eszközök kiválasztásának, ütemezésének és hatályban tartásának gyakorlata gyökeresen változtatta meg a jogrendszert, különösen az elmúlt évtizedben. Ennek legsúlyosabb következménye, hogy különleges jogrendi megoldásokat vezettek be, majd honosítottak meg a rendes jogrendszer keretei között. A jogalkotó ezzel normalizálta a kivételest és tartóssá tette az átmenetet. A rendes jogrendszer számára idegen elemek alkalmazhatóságához szükségszerű a közvetlen szabályozási környezet hozzáalakítása, amely további, előre nem látható szabályozási kényszerrel jár. Végül, minden későbbi jogalkotás során a kivételes elemek jelentik a biztonság minimumát, amely viszonyítási pontként szolgál majd valamennyi későbbi biztonsági tárgyú rendelkezés kodifikálásakor.

- A demokratikus értékek és intézmények létrejötte évszázadok folyamatos jog- és társadalomfejlődésének a következménye. A terrorizmus veszélye közvetlenül sérti az emberek fizikai biztonság iránti szükségletét. Az alapjogok sérthetlenségéhez rugalmasabban állnak az emberek, ha biztonságérzetükkel összefüggésben merül fel azok korlátozása. A különleges jogrend kivételes megoldásai azokban

az esetekben adnak választ, amikor a jogrendszer képtelen eleget tenni a kihívásnak anélkül, hogy integritását veszélyeztetné. A különleges jogrend megszüntetését követően a korábbi közbiztonsági viszonyok térnek vissza. A terrorizmus hatására bevezetett változások viszont állandósulnak, eredeti állapotához nem tér vissza a jogállam. Felmerülhet az érték-relativizmus, a jogállam pedig eltávolodik a lényegét meghatározó alapvető értékektől.

V. Publikációs jegyzék

SABJANICS István: *Fear as a Source of Threat with Legal Consequences*. In: FINSZTER, G., SABJANICS I. (szerk.) *Security challenges in the 21st century*. Dialog Campus Kiadó, Budapest 2018., pp. 737-745.

BÉKÉSI Nikolett, SABJANICS István: *A terrorizmus elleni fellépés magánszférát érintő kérdései*. In: CSINK Lóránt (szerk.) *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Pázmány Press, Budapest 2017., pp. 227-260.

CSINK Lóránt, SABJANICS István: *A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése*. In: CSINK Lóránt (szerk.) *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Pázmány Press, Budapest 2017., pp. 261-285.

SABJANICS István: *Az Alkotmánybíróság határozata a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzéséről: A jogállamiság gyakorlati*

értelmezésének két konkuráló oldala. In: Jogesetek Magyarázata 2017/4., pp. 19-24.

SABJANICS István: *A nemzetbiztonság jogi koncepciója.* In: CSINK Lóránt (szerk.) *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára.* Pázmány Press, Budapest 2017., pp. 103-123.

SABJANICS István: *The Legality of National Security.* In: Agnieszka BIEŃ-KACAŁA, CSINK Lóránt, Tomasz MILEJ, Maciej SEROWANIEC (szerk.) *Liberal constitutionalism – between individual and collective interests.* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Torun 2017., pp. 221-236.

SABJANICS István: *Ágazati-szakmai érdekek alakulása a különleges jogrendben: Különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatokra.* In: Iustum Aequum Salutare 2017/4., pp. 91-103.

SABJANICS István: *A rendészeti hatáskörök exportálása: A katonai és a rendvédelmi feladatok, avagy a tyúk és a tojás esete.* In: CHRISTIÁN László (szerk.) *Rendészettudományi kutatások: Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017., pp. 121-128.

SABJANICS István: *A félelem mint jogi következményekkel járó veszélyforrás.* In: FINSZTER G., SABJANICS I. (szerk.) *Biztonsági*

kihívások a 21. században. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017., pp. 745-753.

DRINÓCZI Tímea, CSINK Lóránt, SABJANICS István: *A biztonság alkotmányjogi szabályozása Magyarországon*. In: Agnieszka BIEŃ-KACAŁA, Jiří JIRÁSEK, Lubor CIBULKA, Tímea DRINÓCZI (szerk.) *Kategorija bezpjeczeństwa w regulacjach konsyuczynnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikolaja Kopernika, Torun 2016., pp. 309-356.

Tímea DRINÓCZI, Lóránt CSINK, István SABJANICS: *Chapter VI. Hungarian constitutional law and interpretations of security*. In: Agnieszka BIEŃ-KACAŁA, Jiří JIRÁSEK, Lubor CIBULKA, Tímea DRINÓCZI (szerk.) *Security in V4 constitutions and political practices*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikolaja Kopernika, Torun 2016., pp. 177-199.

SABJANICS István: *A párizsi terrortámadással kapcsolatos jogi következtetések*. In: *Szakmai Szemle* 2015/4., pp. 156-167.

SABJANICS István: *Szerepváltozások a jogállamiság horizontján: A bíró szerepének felértékelődése*. In: *Szakmai Szemle* 2015/2., pp. 163-174.

SABJANICS István: *Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl.* In: KOVÁCS Péter (szerk.) *Religio et Constitutio.* Pázmány Press, Budapest 2014., pp. 221-232.

SABJANICS István: *Összehasonlító elemzés a vallásszabályozás kérdéskörében európai kitekintéssel, különösen a vallásgyakorlás színhelyére vonatkozó kötelező állami előírásokra.* In: KOVÁCS Péter (szerk.) *Religio et Constitutio.* Pázmány Press, Budapest 2014., pp. 99-103.

SABJANICS István: *Adatvédelem és terrorellenes intézkedések az Egyesült Államokban: A MATRIX modellkísérlet története és visszhangjai.* In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.) *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében: Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban.* Pázmány Press, Budapest 2013., pp. 79-88.

SABJANICS István: *Az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatai a Brit-szigeteken.* In: VARGA Zs. András, PINTÉR Zsuzsanna (szerk.) *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége.* Pázmány Press, Budapest 2013., pp. 137-142.

SABJANICS István: *Elméleti alapvetések a különleges jogrend vonatkozásában.* In: *Magyar Rendészet* 2013/2., pp. 69-80.

SABJANICS István: *A terrorizmussal összefüggő jogalkotás kihívásairól.* Magyar Rendészet 2012/ Különszám, pp. 136-142.

SABJANICS István: *Review on some actual legal issues regarding anti-terrorism legislation.* In: Tradecraft Review 2012/1., pp. 212-218.

SABJANICS István: *A terrorizmus jelentette jogállami kihívásokról.* In: Új Magyar Közigazgatás 2011/6-7., pp. 67-71.

