



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a terrorveszélyhelyzetről

Az alaptörvény-módosítási javaslat – amelyet a kormányzat hónapok óta tartó idegenellenes gyűlöletkampányával készítettek elő – kizárja, hogy a terrorizmussal szembeni fellépésről, a már bekövetkezett vagy tervezett terrortámadásokkal szembeni védekezésről érdemi társadalmi és szakmai vita folyjon. Ezzel szemben a *terrorveszélyhelyzet* egy a kormányzat által megbénított társadalmi nyilvánosság, azaz időlegesen süketté és vakká tett közösség képét idézi fel, amely a kommunikáció megszűnése miatt képtelen a terrorhelyzet esetén különösen fontos társadalmi önvédelemre. A mindenkori kormány a külső veszélyeztetettség valóságával (vagy rémképével) szükségképpen megerősíti belső pozícióját, azaz támogatottságát is. A bármiféle alkotmányos ellensúlyt nélkülöző terrorveszélyhelyzet-szabályozás az önkényes kormányzati hatalomgyakorlás kereteit teremti meg.

Az Eötvös Károly Intézet álláspontja szerint a terrorizmus elleni védelem tárgyában a vitát reális helyzetértékelés alapján kell az alapoktól újratekinteni.

1. Ha terrortámadást követnek el, indokolt, hogy a kormányzat késedelem nélkül intézkedjen, és az emberi életek védelme, a további cselekmények megakadályozása, továbbá az elkövetők elfogása érdekében, az e célok által feltétlenül szükségessé tett mértékben, akár a polgárok jogait is korlátozza. A tervezett terrortámadás esetén a polgárok szabadságjogait abban az esetben lehet szintén a feltétlenül indokolt mértékben korlátozni, amikor megbízható értesülések alapján rendelkeznek indokokkal az azonnali megelőző intézkedések kényszerítő szükségességéről. Ezek alapján határolt területen és időben szükség lehet például útlezárásokra, a mozgás, a közlekedés, a sok embert vonzó helyszínekre, rendezvényekre eljutás korlátozására. A rendőrségi és biztonságpolitikai szakértők egyetértettek abban, hogy a média jelenléte egy terrortámadás esetén rendkívül rövid ideig és kizárólag az akció konkrét helyszínén korlátozható. Kivételesen indokolt lehet továbbá a kommunikáció (pl. mobiltelefonforgalom) szigorúan földrajzilag határolt korlátozása is. Ezzel szemben terrortámadás esetén az internetforgalom, a tömegkommunikációs és a közösségi média általános elnémítása inkább növeli a pánikot, továbbá megbénító hatásával további károkat okozhat.

A kormány javaslata a terrorveszélyhelyzetről alkalmatlan arra, hogy választ adjon ezekre az igényekre. A terrorveszélyhelyzet elrendelésének jogalapja (jelentős

terrorfenyegetettség) gumifogalom, amely a kormányzat különleges jogköreit a terror bekövetkeztenek valós és ellenőrzött lehetősége helyett a terror elvont „veszélyéhez” köti, annak ellenőrzése, hogy ez valóságos volt-e, utólag is szinte lehetetlen. A módosítás még azt sem tisztázza, hogy a terrorveszélynek Magyarországon kell bekövetkeznie. A javaslat szerint a kormány indokolatlanul hosszú időre, hatvan napra rendelhet el rendkívüli intézkedéseket. A kormány által javasolt intézkedések továbbá, míg a polgárok jogait súlyosan korlátozzák, a fentiek értelmében összességükben és egyenként is ésszerűtlenek egy bekövetkezett vagy fenyegető terrortámadással szembeni fellépéshez. A kormány tervezete a szakmaiságot, a pontos definíciókat és a felelősségi körök meghatározását is nélkülözi, viszont bizonyos elemei egy valódi terrorcselekmény esetén kifejezetten károsak lennének.

2. A kormányzati javaslat nemcsak hamis megoldást kínál a terrorcselekmények, illetve veszélyük kezelésére, de el is fedi azokat a valódi kérdéseket, amelyeket az európai terrortámadások is felvetnek. Mit jelent a terrorizmus 2016-ban? Hogyan válaszoljunk a terrorizmus eddig ismeretlen kihívásaira? Hogyan kellene ennek megfelelően korszerűsíteni a hazai jogrendszert? Ezek a kérdések mind joggal tehetők fel az elmúlt időszak alapján, amikor Európa szerte a terrorizmus újfajta formáival találkozunk. A kormányzat azonban olyan kommunikációs teret alakított ki, amelyben e kérdések demokratikus és szakmai megvitatása szinte lehetetlenné vált.

A hónapok óta folytatott kormányzati xenofób gyűlöletkampány szisztematikusan erősíti a társadalomban a félelmeket a menekülő emberektől és a kormányzat által hamisan hozzájuk kötött terrorizmustól. Ez a kormányzat által meghonosított hamis beszédmód, a terrorveszélyhelyzet bevezetésének lehetőségéről, kizárja a valódi társadalmi és szakmai vitát.

Abszurd módon „titkosították” az Alaptörvény, illetve a honvédelmi törvény hozzá kapcsolódó módosításának tervezett szövegét, amit a tervezetről egyeztető parlamenti pártok is titoktartás terhe mellett ismerhettek meg, hivatalosan pedig a mai napig sem hozták nyilvánosságra. Ilyen „titkosításra” nincs törvényi lehetőség, sőt ez akár a visszaélés közérdekű adattal büntető tényállás alkalmazhatóságát is felveti. Az Alaptörvény módosítása nem a kormányzat, és még csak nem is a parlamenti pártok belügye. Éppen ellenkezőleg: ez az a jogszabály, amelyet csak a legszélesebb társadalmi és szakmai vita mellett szabad módosítani – a tervezet (és ez a jövőbeni újabb változataira is vonatkozik) eltitkolásával a kormányzat az észérveken alapuló vitát vonja kétségbe.

3. A különleges jogrend lényege, hogy természeti és társadalmi katasztrófák esetén eltérést engednek az általános alkotmányos rendtől, a jogrendszer általános szabályaitól. Ha a kormány egy újabb különleges jogrend bevezetését javasolja, igazolnia kell, hogy a terrortámadások elhárítása, kezelése feltétlenül szükségessé teszi, hogy a kormány felhatalmazást kapjon az általános alkotmányos keretek átlépésére. Nyomós érvek szólnak amellett, hogy a terrorizmus által felvetett kérdésekre a jó válaszok megtalálásához a törvényi szabályozás finomhangolásával is közelebb juthatnánk. Az alkotmányosság kiiktatása helyett a kiindulópontnak a hatályos törvényi szabályozás áttekintésének kell lennie.

Az alkotmányos államok, ha lehetővé teszik a különleges jogrendet, egyúttal garanciákkal biztosítják azt is, hogy erre csak kivételesen, szigorúan meghatározott és

indokolt esetben, és időlegesen kerülhessen sor, és az állam működése minél hamarabb visszatérjen az általános alkotmányos keretek közé. Egyébként az állandósuló különleges jogrendek a diktatúrák melegágyai lehetnek. A különleges jogrend a mindenkori kormány helyzetét stabilizálja.

Az alkotmányossági követelményeknek a kormányzati javaslat nem felel meg, az önkényes hatalomgyakorlás kockázatát semmivel nem ellensúlyozza: a kormány más alkotmányos intézmény bevonása nélkül saját magát hatalmazhatja fel két hónapra a rendes alkotmányos kereteket átlépő rendeleti kormányzásra. Az, hogy a terrorfenyegettség fennáll-e, kizárólag a terrorveszélyhelyzet elrendelésére jogosult kormány megítélésétől függ, más által nem ellenőrizhető. Más szervnek, így az Országgyűlésnek hatvan napig arra sincs joga, hogy a kormány által bevezetett rendkívüli intézkedések hatályát felfüggeszse. Amikor pedig hatvan nap elteltével a terrorveszélyhelyzet további fenntartásához a parlament hozzájárulását kell kérni, a kormánynak épp ennyi ideje volt arra, hogy rendkívüli intézkedéseivel olyan közhangulatot, a képviselőkben pedig félelmet keltsen, amiben könnyedén átviheti akaratát.

4. Nincs okunk bízni abban a kormányzatban, amelyik 2015 őszén – jobbkios támogatással – intézményesítette és a kormány rögtön be is vezette a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet”, ami sok rokon vonást mutat a különleges jogrendekkel. A migrációs válsághelyzet, bár elrendelésének feltételei már régóta nem állnak fenn, hat megyében törvénysértően ma is érvényben van, és máig felhatalmazást ad a kormánynak a honvédség belföldi alkalmazására.

A kormány és politikusai hol egy magasföldszinti erkélyre felmászó diákcsoportot, hol a máig kivizsgálatlan, de a terrorizmussal semmilyen összefüggésben nem álló röszkei incidenst, hol pedig az országutakon gyalogló menekültek csoportjait hozta teljesen alaptalanul összefüggésbe a terrorizmussal.

A terrorveszélyhelyzet bevezetésével szemben alkotmányos jogaink védelmét a magyarországi jogvédelmi intézményrendszer sem garantálja. Az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény negyedik módosításával elvették a jogot, hogy egy alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányosságát felülvizsgálhassa. Az ombudsman tétlen maradt 2015 őszén, a menekültkrízis idején. Ugyanakkor ne felejtjük el, 2016 januárjában a strasbourgi emberi jogi bíróság, éppen a Fidesz-kormányzat által létrehozott Terrorelhárítási Központ titkos megfigyelési jogosultságait alapjogsértőnek minősítő döntésében nem tett engedményeket: az alkotmányossági garanciákból a közelmúlt terrortámadásai után sem engedett.

5. A magyar állam eddigi intézkedései egyrészt azt eredményezték, hogy a körülbelül négyszázezer menekült a magyar hatóságok mulasztásai miatt is, jelentős részben a személyazonosságuk megállapítása nélkül haladt át Magyarországon, másrészt pedig a kerítés nem megállította, hanem csupán elterelte az Európába igyekvő tömegeket. Amennyiben a menekültek az Unió külső határán átjutnak, de Szlovénián és Ausztrián keresztül lelassul az áthaladás lehetősége, a kerítés valószínűleg nem tartóztathatja fel a menekülő tömegeket. A terrorveszélyhelyzet elrendelése ebben az esetben leginkább arra szolgálhat, hogy a magyar társadalmat megfossza a tájékozódás lehetőségétől, és leplezze az európai szolidaritást elutasító és ezért uniós rendészeti támogatásra sem igényt tartó magyar hatóságok felkészületlenségét.

6. Forgács József szociálpszichológus felkérésünkre írt [elemzése](#) azt mutatja, hogy az alkotmányossági kifogások és a terrorveszélyhelyzet negatív társadalomlélektani hatásai egybecsengenek.

„A pszichológiában jól ismert és kísérletileg is gyakran igazolt fogalom a habituáció, vagyis az a tendencia, amikor egy organizmus már nem reagál egy ismételten érkező stimulusra, és így a mesterségesen és tetszőleges irányba megváltoztatott környezeti és életkörülményeket rövid időn belül természetesnek és normálisnak érzi. A terrorveszély-törvénycsomag által bevezetni tervezett és a végrehajtó hatalom által gyakorolt majdnem teljes kontroll az egyén élete felett bizonyos szempontból tükrözi az ilyen típusú lélektani kísérletek manipulációit. Fennáll annak a veszélye, hogy az ilyen rendkívüli körülmények bevezetése, különösen ha ez hosszabb ideig tart, az állampolgárok körében viszonylag rövid időn belül megszokottá és 'normálissá' válhat. A magyar történelem sajnos sok példával szolgál az ilyen 'rendkívüli' állapotok bevezetésére, melyek gyakran és viszonylag rövid időn belül habituációhoz vezettek, és így nagymértékben gyengítették a normális közigazgatási helyzet helyreállítására megnyilvánuló pszichológiai igényt.”

„A terrorveszély-törvénycsomag lényeges pszichológiai jellemzője, hogy kiveszi az állampolgárok kezéből az ellenőrzést még azokban az egyébként is szigorúan körülhatárolt cselekvési szférákban (például kommunikáció, mozgásszabadság, véleménynyilvánítás, tájékozódás), amelyek egyébként az egyéni szabadság lényeges jellemzői. Az ilyenfajta abszolutizmusra törekvő kontrollrendszer nagy valószínűséggel kiváltja a 'tanult tehetetlenség' (learned helplessness) szindrómáját. A tanult tehetetlenség akkor áll be, mikor egy egyén megtanulja, hogy minden, a saját életére vonatkozó független cselekedete kudarcra van ítélve és eredménytelen marad, így feladja a további próbálkozást. A széles körben elterjedt egyéni tanult tehetetlenség és alattvalói mentalitás fontos ismérve a magyar történelem visszatérő diktatórikus periódusainak is. Sok kutatás szerint ez az a mentális állapot, amelyik az egyik legfontosabb, és legnehezebben leküzdhető gátja a működő demokrácia kialakulásának. Úgy tűnik, hogy az előterjesztők nem értékelték elég komolyan a törvényjavaslatban foglalt rendkívül drasztikus intézkedések súlyos pszichológiai következményeit. Ezen túlmenően, mint ezt ugyancsak sok kutatás bizonyítja, a terrorizmus elleni hatékony harc sikere nagyban függ az állampolgárok autonómia éberségétől, cselekvési hajlandóságától és rendszerbe vetett bizalmától. Félő, hogy a törvényjavaslat pontosan ezeket a pszichológiai feltételeket ássa majd alá.”

A különleges jogrend bevezethetőségéről vitatkozva a nemzetközi terrorizmusra adott legfontosabb válaszok egyikét keressük. Ennek az eszköznek az értékelése az alkotmányossági, erkölcsi, társadalomlélektani és hatékonysági kérdések sorára keres jó választ. A vitát, amelyet a társadalom érdekeit szem előtt tartva elfogultságok nélkül kell lefolytatnunk, ideje lenne elkezdeni. Ennek érdekében a kormány felelőssége, hogy átfogó elemzést készítsen a tényleges magyarországi terrorfenyegetettségéről, és ami ebből nyilvánosságra hozható, azt tegye nyilvánossá.

2016. február 5.