

**PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM**  
**ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR**  
**DOKTORI ISKOLA**

**dr. Stauber Péter**

**A terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi intézményi és jogi kerete**

Doktori (Ph. D.) értekezés tézisei

**Témavezető: Dr. habil. Kóhalmi László**

**Budapest, 2017.**

Kézirat lezárásának ideje: 2017. május 1.

## **I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása**

Az értekezés témája a terrorizmus elleni küzdelem egyik sajátos, kevésbé kutatott része, jelesül az a struktúra és folyamat, munkamódszer, ahogy az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) és az Európai Unió (EU) a terrorista fenyegetésre reagál, és jogi, illetve intézményi válaszokat ad arra. Az értekezés megközelítése tehát egyfajta „bürokratikus”, vagy „adminisztratív” megközelítés, nem maga a terrorizmus, hanem az erre adott jogi és intézményi reakció az ENSZ és az EU részéről áll a fókuszában.

A munkában választ keresek továbbá arra a kutatás utolsó szakaszában megfogalmazódott kérdésfelvetésre is, hogy a 2014. óta, az Iszlám Állam színrelépésével ismételtelen jelentősen romló terrorfenyegetettség által kiváltott reakciók tekinthetők-e olyan korszakhatárnak, mint a 2001-es terrortámadások utániak. Végül megkísérlem néhány szempont alapján hatékonyság szerint összehasonlítani az ENSZ és az EU terrorizmus elleni fellépését.

## **II. A kutatás módszerei, az elvégzett elemzések leírása**

Kutatásomat a doktori tanulmányok megkezdésekor, 2005-ben kezdtem, amikor köztisztviselői pályafutásomból adódóan már rendelkeztem bizonyos fokú jártassággal a terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi vonatkozásaiban. Azóta számos részpublikáció látott napvilágot – magyar és angol nyelven – különböző hazai és külföldi fórumokon.

Elsődlegesen a feldolgozásra került dokumentumok eredeti szövegeit használtam, ahol volt ilyen (Magyarországon kihirdetett nemzetközi szerződés, illetve magyarul is megjelent uniós jogi aktus esetében) a hivatalos magyar szöveg, ahol ilyen nem áll rendelkezésre, ott az angol eredeti verzió révén<sup>1</sup>. Ezekhez főként jogi adatbázisokon (CompLex, net.jogtar.hu, eur-lex.europa.eu) keresztül fértem hozzá, illetve az ENSZ és az EU, illetve az egyes szakosított szervezetek honlapjai és az ott elhelyezett hivatalos dokumentumok és kiadványok is nagy segítségemre voltak<sup>2</sup>. A külföldi (döntő többségében angol nyelvű) és hazai szakirodalom, vagyis a másodlagos források feldolgozásában internetes, és ahol ez nem volt elegendő, könyvtári kutatást is végeztem.

---

<sup>1</sup> Ezekben az esetekben az angol szöveghelyek értekezésben megjelenő magyar fordításai saját, nem hivatalos fordításaim.

<sup>2</sup> Meg kell jegyezni, hogy a vonatkozó információ-védelmi előírásokat természetesen maximálisan betartottam, ezért a dolgozatban kizárólag olyan anyagokra történik direkt hivatkozás, amelyek nyilvánosan hozzáférhetőek.

A disszertáció szerkezetét tekintve három fő részre tagolódik. Az első érdemi rész (II. fejezet) az ENSZ terrorizmus elleni fellépését írja le, a nemzetközi egyezmények, a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács legfontosabb határozatait feltérképezve; külön elemzés tárgyát képezi az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiája, mint a szervezet vonatkozó tevékenységét keretbe foglaló legfontosabb referencia-dokumentum; végül áttekintésre kerülnek az ENSZ komplex rendszerén belül működő, a terrorizmus elleni küzdelemmel főtevékenységként foglalkozó testületek, szervezetek, struktúrák. A III. fejezet *mutatis mutandis* hasonló áttekintést kíván adni az Európai Unió terrorizmus elleni fellépéséről. Ennek keretében bemutatom az elsődleges jog irányadó rendelkezéseit, tematikus csoportosításban (igazságügyi válasz, szankciós rendszer és információcsere) a legfontosabb másodlagos jogi aktusokat, végül az Unió összetett gépezetében működő, a terrorizmus elleni fellépésben a legfontosabb szerepet játszó entitásokat. Mindkét fejezetre igaz, hogy az értekezésben végig próbáltam hangsúlyt fektetni a bemutatásra kerülő területek történetiségére és az intézményi szereplők egymáshoz való viszonyának bemutatására is. A záró konklúziók (IV. fejezet) – az értekezés gondolati ívét keretbe foglalva – az egyes fejezetek részösszegzéseit szedik egy csokorba, valamint általánosabb végkövetkeztetéseket is megfogalmaznak. Itt kerül sor annak taglalására, hogy a legutóbbi fejlemények korszakhatárt képeznek-e a terrorellenes fellépés szempontjából, illetve az ENSZ és az EU terrorellenes fellépésének hatékonysági összehasonlítására is.

### **III.A tudományos eredmények összefoglalása, hasznosítási lehetőségei**

Az ENSZ terrorizmus elleni tevékenységében sokáig a különféle, az egyes tipikus terrorista magatartásokat büntetőjogilag meghatározó és a ratifikáló államok számára együttműködési kötelezettséget előíró nemzetközi egyezmények kidolgozása volt a meghatározó. A hidegháborús szembenállás megszűnésével a büntetőjogi szemlélet mellett megjelent a politikai megközelítés igénye is, amelynek kezdetben a Közgyűlés volt az elsődleges fóruma. A 2001-es terrortámadások alapvető fordulatot hoztak azáltal, hogy a Biztonsági Tanács (BT) vált a terrorizmus elleni politikai fellépés elsődleges terepévé, ezáltal a Közgyűlés szerepe némileg háttérbe szorult; a BT által elfogadott határozatok pedig a jogi aspektust tekintve is jórészt átvették a nemzetközi egyezmények szerepét, különös tekintettel arra a tényre, hogy az átfogó terrorizmus elleni egyezmény kidolgozásának kudarcra jelezte, globális szinten nincs sem konszenzus, sem politikai akarat a továbblépésre, annak ellenére, hogy 2006-ban sikerült egy Globális Terrorizmus Elleni Stratégiát (GCTS) elfogadtatni. Ugyancsak 2001.

után jelentek meg, és szaporodtak rohamosan az ENSZ égisze alatt működő terrorizmus elleni szervezetek, testületek, amelyek tevékenységének koordinációja a GCTS alapján ugyan megkezdődött, de folyamatos kihívást jelent a világszervezet számára.

A terrorizmus elleni küzdelemben a mai napig sarokkövet jelentenek az ENSZ égisze alatt kidolgozott és elfogadott nemzetközi egyezmények, amelyek az 1960-as évektől egymást követően a terrorizmus újabb és újabb megjelenési formáit nyilvánították büntetendővé és írták elő az államok ehhez kapcsolódó kötelezettségeit, amelyek lényegében a pönalizációt és az *aut dedere, aut iudicare* elvét rögzítették. Globális szinten átfogó definíció a terrorizmusra, illetve a terrorista cselekményekre a mai napig nem született, és ennek egyelőre az esélye sem látszik. 2001. óta a terrorizmus elleni harc eszközeinek, így a jogi eszközöknek a továbbfejlesztése is már nem elsősorban nemzetközi egyezmények, hanem a Biztonsági Tanács határozatai útján valósul meg.

A terrorizmus elleni küzdelemben az ENSZ fő szervei közül a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács játssza a legfontosabb szerepet. 2001-ig a Közgyűlésben zajló munka képezte az ENSZ terrorellenes fellépésének súlypontját, majd ez áthelyeződött a Biztonsági Tanács keretei közé.

A BT terrorizmus elleni küzdelemben játszott szerepe több okból is kiemelkedő jelentőségű. Egyrészt működése gyors, akár azonnali reagálást tesz lehetővé, másrészt a Közgyűléssel és a közgyűlési határozatokkal szemben az ENSZ BT határozatok általában konkrétabb elvárásokat fogalmaznak meg, amelyeknek különös nyomatékot ad, hogy kikényszerítésük érdekében nem egyszer erő alkalmazására is felhatalmazást ad,<sup>3</sup> <sup>4</sup> harmadrészt éppen a terrorizmus elleni fellépés kapcsán állandó struktúrákat hozott létre a határozatok végrehajtása érdekében: megkerülhetetlenek ebből a szempontból a BT határozatok által felállított bizottságok, illetve azok folyamatos és egyre inkább intézményesedő tevékenysége. A két irányadó határozat, amelyek evolúciója ennek kapcsán kiemelten bemutatásra kerül, az

---

<sup>3</sup> L. bővebben Prandler Árpád: Az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974.

<sup>4</sup> L. ENSZ Alapokmány 41-42. cikkek.

1267(1999) és az 1373(2001) határozatok. A legújabb fejlemények között ezekhez csatlakozott a 2178(2014) határozat is, amely további fejlődési perspektívákat nyit.

Az 1267-es határozattal 1999-ben precedens nélkül létrehozott, majd a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat követően a nemzetközi figyelem középpontjába került, és jelentős politikai nyomás alatt rövid időn belül, az azonnali operatív eredmények kényszerének szem előtt tartásával kialakított szankciók kiszabása, folyamatos monitoringja és feloldása az évek során egy körültekintő, az alapjogi szempontokat szem előtt tartó, és a szankciók végrehajtásáért elsődlegesen felelős ENSZ-tagállamokat abban segítő szervezetrendszer keretében, a tagállamokkal folyamatos együttműködésben valósul meg.

Az általános terrorellenes határozatok közül az 1373(2001) számú határozat véleményünk szerint a legfontosabbnak tekinthető, a nemzetközi terrorizmus elleni jogi és intézményi környezetre gyakorolt hatása szempontjából mind a mai napig meghatározó. E határozat egyrészt tartalmilag, minőségileg újította meg a nemzetközi terrorellenes politika közegét azáltal, hogy a terrorizmus finanszírozásának megakadályozását annak meghatározó részévé tette, másrészt az ENSZ BT szakbizottságának (*Counter Terrorism Committee, CTC*) felállításával intézményi szempontból is jelentős előrelépést hozott. Az 1267-es határozat mellett mindmáig az 1373-as határozat a Biztonsági Tanács terrorellenes tevékenységének a legmeghatározóbb referencia-dokumentuma.

2006-os elfogadása óta az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiája a terrorizmus elleni nemzetközi küzdelem legalapvetőbb referenciadokumentumának tekinthető. A Stratégia elfogadása és „élő dokumentumként” való működése, amelyet rendszeres felülvizsgálati mechanizmus egészít ki, az elmúlt években intézményi szinten jelentősen hozzájárult a terrorizmus elleni küzdelem sikeréhez. A Stratégia közös nevezőként szolgál valamennyi állam számára, így magyar szempontból is első helyre kívánkozik, ha a hazánk terrorellenes elköteleződését megalapozó nemzetközi dokumentumokat kívánjuk számba venni. A Stratégia globális voltában egyedülálló instrumentum, amely minden, a terrorizmus leküzdésére irányuló nemzeti, regionális és nemzetközi erőfeszítés megalapozásának tekinthető.

Az Európai Unió terrorellenes politikája kapcsán elmondható, hogy az elmúlt évtizedek fejlődése ellenére az Unió szerepe a terrorizmus elleni küzdelemben kiegészítő a

tagállamokéhoz képest, az elsődleges felelősség a tagállamokon nyugszik. Ennek a legeklatánsabb megnyilvánulása az a tény, hogy az Unió sem önálló rendőrségi, sem hírszerzési vagy biztonsági képességekkel nem rendelkezik, pusztán a tagállamok együttműködéséhez és az ennek kihasználásából adódó szinergiákhoz kínál keretet (v. ö. a Europol, Eurojust vagy IntCen működését).

Az EU terrorizmus elleni fellépésének fejlődése is a kutatás során megfigyelt általános sémát követte, vagyis egy kizárólag (büntető)jogi megközelítést felváltott egy komplex, stratégiai megalapozottságú szemlélet, amely egyre több aspektusban megnyilvánul: ezzel párhuzamosan azonban a szervezeten belül megjelenik a terrorizmus elleni struktúrák sokasodása, elburjánzása (prolifерáció) és az ebből adódó gyakorlati nehézségek, amelyeken mindeddig nem sikerült megnyugtatóan úrrá lenni.

Az EU terrorizmus elleni fellépése a bel- és igazságügyi együttműködésből nőtt ki mára számos szakpolitikán átívelő területté, ezért fejlődése elválaszthatatlan a bel- és igazságügyi együttműködés fejlődésétől, sőt, a bel- és igazságügyi együttműködés kialakulása az Európai Unióban voltaképpen az akkori Európai Gazdasági Közösség tagországai közötti informális terrorellenes együttműködéssel vette kezdetét (TREVI-egytűtműködés).

A 2001. szeptember 11-ei merényletek az Európai Unió terrorizmus elleni politikájában is fordulópontot jelentettek, sőt, fogalmazhatunk úgy, hogy ezek az események hozták el az EU terrorellenes politikájának genezisét. A rendőrségi és büntető igazságügyi együttműködés fontos, ám meglehetősen partikuláris szeletéből ezután viharos sebességgel nőtt ki az a több szakpolitikán átívelő, stratégiai megalapozottságú, multidiszciplináris megközelítés, amely azóta is meghatározza tárgyunkat. Ennek legeklatánsabb megnyilvánulási formái azok a stratégiai dokumentumok, amelyek egyrészt a terrorista fenyegetést, másrészt az arra adandó uniós választ definiálják. Az Európai Unió terrorellenes fellépésének fejlődése magával hozta *sui generis* terrorizmus elleni stratégiai dokumentumok megszületését is. Ezek közül első helyre kívánkozik az EU 2005-ben elfogadott Terrorizmusellenes Stratégiája.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 14469/4/05 sz. tanácsi dokumentum. Magyarul elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/05/st14/st14469-re04.hu05.pdf>.

A terrorizmussal összefüggésben egyének vagy szervezetek ellen hozott szankciós intézkedések az ENSZ-hez hasonlóan az Európai Unió terrorellenes fellépésének is igen fontos részét képezik. Ennek első megjelenése az ezredforduló környékén az akkori afganisztáni tálib rezsim és az általa támogatott Al Kaida ellen hozott lépésekhez kapcsolódik, majd a 9/11-es terrortámadások után elsődleges jelentőséget nyertek ezek az intézkedések. Sőt, hasonlóság helyett inkább direkt összefüggésről beszélhetünk itt az Unió és az ENSZ terrorellenes politikája között, hiszen az uniós szankciók jelentős része az ENSZ által már elfogadott szankciókat „követi le”.

Az Uniónak sikerült egységes büntetőjogi definíciót alkotni a terrorista bűncselekményekre, a 2002/475/IB kerethatározat mind a mai napig a terrorizmus elleni küzdelem uniós politikájának jogi alapja, hiszen a benne foglalt rendelkezések pl. a terrorista bűncselekmény, terrorista csoport definiálása révén számos egyéb jogi aktus háttérjogszabályaként szolgálnak. A kerethatározat megteremtette a továbbá a terrorista bűncselekményekre vonatkozó tagállami büntetőjogi rendelkezések közelítésének alapját. 2017-ben egy új irányelv került elfogadásra, amely továbbfejleszti a büntetőjogi megközelítést.

Az Unió terrorizmus elleni fellépése az ENSZ-éhez hasonlóan sokszereplős, azonban külön funkciót hoztak létre ennek koordinálására, ami 2004. óta sikeresen működik: ez a valójában tényleges hatáskörökkel nem rendelkező terrorizmus elleni koordinátor (EUCTC).

Figyelembe véve, hogy a terrorizmus elleni küzdelem meghatározó szereplői és a legfontosabb hatáskörök birtokosai a tagállamok, az Unió intézményei közül a tagállamokat tömörítő Tanácsot tekinthetjük a politikai fellépés centrumának. A terrorizmus elleni küzdelemmel a Tanács alárendeltségében több munkacsoport is foglalkozik.

Jelentőségét tekintve a Bel- és Igazságügyi Tanács terrorizmussal foglalkozó döntéshozatali struktúrái közül a legfontosabb a “belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság”, szakmai berkekben közismert rövidítésével a COSI<sup>6</sup>. A COSI 2015. óta egyre meghatározóbb szereplője a terrorizmus elleni döntéshozatalnak. Feladatává vált, hogy a jóváhagyott operatív intézkedések tényleges

---

<sup>6</sup> A rövidítés a *Comité de la Sécurité Interne*, vagyis Belbiztonsági Bizottság elnevezést takarja, de a testület hivatalos neve a fentebbi, hosszabb forma.



végrehajtásának biztosítása érdekében tartson kapcsolatot az illetékes tanácsi munkacsoportokkal, valamint a Bizottsággal és az uniós ügynökségekkel. A COSI-nak meg kellett továbbá vizsgálni annak lehetőségét, hogy kidolgozza a terrorveszély elleni fellépés terén folytatott operatív együttműködésre vonatkozó “strukturált többoldalú megközelítés” módszereit. Ennek kapcsán szükségessé vált a terrorista fenyegetésre vonatkozó elemzések koordinációjának megerősítése, mindenek előtt az Europol és az IntCen között.<sup>7</sup> Mindezek alapján a belátható jövőben mindenképpen az várható, hogy a terrorellenes küzdelem kérdései az eddigieknél is markánsabban szerepelnek a COSI napirendjén, sőt uralni fogják azt, másrészt egyre inkább az operatív kérdések kerülnek előtérbe. Kérdés, hogy ez ki fogja-e kényszeríteni a COSI-t jelenleg “féloldalassá” tevő, az EUMSZ-be és a másodlagos jogba foglalt korlátozások feloldását, utat nyitva egy átfogóbb, a titkosszolgálati együttműködés felé kiterjedő uniós együttműködés beindításának.

A terrorizmus elleni harc egyre fontosabbá váló kulcsszereplője ügynökségi szinten az Europol, az Európai Unió rendészeti ügynöksége, amellyel kapcsolatban ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy nem kizárólag terrorellenes tevékenységgel foglalkozik, hanem egyéb biztonsági fenyegetések, jelesül a súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem kapcsán is rendelkezik hatáskörökkel<sup>8</sup>. A rendészet vonatkozásában nyugodtan kijelenthetjük, hogy az Europol az európai együttműködés legfontosabb ügynöksége, hiszen a legnagyobb számban ezen ügynökségen keresztül folyik az információcsere az egyes tagállamok között.<sup>9</sup> A terrorizmus elleni küzdelem egyre növekvő súllyal van jelen a szervezet életében, sőt, a mostani időszak ebből a szempontból vízválasztónak tekinthető, mivel az Európai Terrorellenes Központ (*European Counter-Terrorism Centre, ECTC*) 2016-os létrehozásával megteremtődtek a szükséges szervezeti keretek az Europolon belül a hatékony fellépésre, és elképzelhető, hogy a terrorellhárítás, amely sokáig némileg háttérbe szorult az Europol profiljában, egyre inkább meghatározóvá válhat abban.

---

<sup>7</sup> Ennek részleteit a 8409/2/16 számú, a COSI által jóváhagyott dokumentum tartalmazza, amely csak részben nyilvános, l. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8409-2016-REV-2/en/pdf>.

<sup>8</sup> Ennek kapcsán azonban megjegyzendő, hogy az Europolal való együttműködésben rejlő egyik legnagyobb hozzáadott érték a terrorizmus elleni küzdelem és a szervezett bűnözés közötti kapcsolat megteremtésének és ezáltal új nyomozási irányvonalak meghatározásának a lehetősége.

<sup>9</sup> L. Hegyaljai Mátyás: Az Europol új jogi alapja. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. kötet, Pécs, 2013., 423. oldal.

Ugyanakkor ismételten le kell szögeznünk azt a fontos alapvetést, hogy a jelenlegi keretek között egy mégoly megerősített szervezet is pusztán koordináló és támogató tevékenységet végezhet, lévén, hogy mindenfajta tényleges fellépés jogi lehetőségei a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Az Europol tehát, bár az elmúlt két évtizedben óriási fejlődésen ment keresztül, máig nem vált az eredeti célkitűzés szerinti “európai FBI-já”, és ennek kilátásai egyelőre nem is körvonalazódnak.

Az ENSZ és az EU terrorizmus elleni fellépésének áttekintése során számos párhuzamosságot azonosíthatunk. Mindkét szervezet hasonló fejlődési ívet járt be<sup>10</sup> az elmúlt évtizedekben: onnantól kezdve, hogy a terrorizmus elleni fellépés igénye az 1960-as-’70-es évek újbóloldali terrorista hullámával egyáltalán felmerült a részükről, a 2001-es terrortámadásokig a kérdés elsősorban jogi problémaként jelentkezett, és a büntetőjogi megközelítés, vagyis a terrorista magatartások pönalizációja állt a középpontban. A 9/11-es terrortámadások korszakhatárt jelentve abszolút prioritássá tették a terrorizmus elleni küzdelmet, maguk után vonva, hogy egy sokkal összetettebb, komplex politikai válasz megfogalmazása vált szükségessé, amelynek a (büntető)jogi fellépés csak az egyik, bár rendkívül fontos szelete. Ez egyrészt mindkét szervezet életében elvezetett ahhoz, hogy egy átfogó stratégiai dokumentumban foglalják össze alapvetéseiket, másrészt, mindkét szervezeten belül a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó struktúrák elburjánzása figyelhető meg, amely szükségessé teszi, tenné a felelősségi viszonyok világos meghatározását. Ugyancsak megfigyelhető, hogy a 2000-es évek közepét követően a terrorizmus elleni hatékony fellépés igénye mindkét szervezet életében számos ponton visszaszorult az alapjogi megfontolásokkal szemben, míg 2014-től a nemzetközi biztonsági környezet drasztikus megváltozásával e folyamat visszafordulásának vagyunk a tanúi.

A két szervezet terrorellenes fellépése hatékonyságának összehasonlítása során a következő megállapításokat tehetjük.

---

<sup>10</sup> Ennek kapcsán nem szabad megfeledkezni arról, hogy folyamatos az interakció az ENSZ és az EU között: 2002-ig, önálló jogi alap híján az Unió teljes egészében az ENSZ terrorizmus elleni fellépését valósította meg, de azóta is maximálisan arra törekszik, hogy az uniós fellépés konzisztens legyen az ENSZ szintjén megfogalmazottal. Ugyanakkor az ENSZ szintjén zajló döntéshozatalban és egyéb munkafolyamatokban is aktívan lép fel az Unió, részben tagállamai révén, részben, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta saját jogon is. A párhuzamosságok és egyezések a két szervezet között tehát a legkevésbé sem a véletlen művei.

Mindenfajta hatékony terrorellenes fellépés alapja egy egyértelmű jogi definíció megléte, ti. meg kell határozni, mit értünk terrorizmus alatt ahhoz, hogy effektíven felléphessünk ellene. Ezen a téren 2002. óta az Unió egyértelmű alapokra helyezkedett, hiszen a 2002/475/IB kerethatározat (majd az ezt felváltó, idén elfogadott irányelv) a tagállami jogrendszerekbe átültetve egyértelmű, világos és konzisztens közös nevezőt teremt a tagállamok számára. Az ENSZ szintjén ezzel szemben, mint láttuk, mindeddig nem vezetett sikerre az a törekvés, hogy megalkotásra kerüljön egy átfogó terrorizmus elleni egyezmény. Noha a szektorális egyezmények által büntetni rendelt magatartásokból, valamint a BT és a Közgyűlés határozataiból többé-kevésbé kirajzolódik egyfajta globális konszenzus a terrorizmus mibenlétéről, azonban az állami politika és jogalkalmazás szintjén ez a helyzet magában hordozza annak lehetőségét, hogy valamely állam tudatosan vagy sem, de kikapukat tart fenn jogrendszerében, és ezzel veszélyezteti a terrorellenes küzdelem egyenszilárdságát.

A politikai irányítást nézve az Unió fellépésében a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán konszenzus uralkodik. Noha egyes esetekben, mint pl. az EU PNR irányelv kapcsán láttuk, egyes terrorellenes intézkedéseket hátráltathat, késleltethet az uniós intézmények közötti rivalizálás vagy egyet nem értés, de emögött nincsenek alapvető, a terrorizmus elleni fellépés lényegét illető megfontolások. Ezzel szemben az ENSZ-ben csak a Biztonsági Tanács szintjén áll fenn a politikai döntéshozatalhoz szükséges konszenzus, globálisan, a Közgyűlésben már lényegesen kevésbé: ez vezetett ahhoz a helyzethez, hogy 2001. óta minden, igazán érdemi terrorellenes lépést a BT szintjén lehetett csak meghozni. A jövőre nézve ez felveti azt a kérdést, hogy amennyiben állandósul az a helyzet, hogy a Biztonsági Tanács az ENSZ terrorellenes fellépésének centruma, ez milyen implikációkkal jár az ENSZ rendszerének egészére nézve.

Ehhez kapcsolódóan fontos kérdés a szervezetrendszeren belüli koordináció kérdése. Ebben a tekintetben az Unió egyértelmű előnyt élvez, mivel az EUCTC hivatala révén biztosított a szakpolitikai területek közötti párbeszéd, a politikai szint megfelelő tájékoztatása, rálátásának biztosítása és a multidiszciplináris válaszok megfogalmazása. Az ENSZ rendszerén belül, noha a GCTS elfogadása óta folyamatosak a törekvések a terrorizmus elleni küzdelemben érintett szervezeti egységek megfelelő koordinálására, ez azonban mindeddig nem vezetett a felelősségi viszonyok egyértelmű meghatározására, a szerepek világos definiálására, az átfedések kiiktatására. Mindez gátolja az ENSZ terrorizmus elleni fellépésének hatékonyságát.

Végül, de nem utolsó sorban rögzítenünk kell, hogy a terrorizmus elleni küzdelem legfontosabb szereplői a mai napig az államok, hiszen csak állami szinten léteznek azok az érdemi jogalkalmazói, titkosszolgálati, rendvédelmi, igazságszolgáltatási, stb. hatáskörök, amelyek az érdemi fellépést lehetővé teszik. Ebből a szempontból mindkét szervezet csak kiegészítő szerepet játszik: míg azonban az ENSZ rendszerében az Interpol körözésekben megnyilvánuló tevékenységén kívül egyelőre teljes mértékben hiányzik bármilyen mélyebb, operatívabb együttműködés, az Unióban az Europol, az Eurojust és az IntCen tevékenysége kapcsán elmondhatjuk, hogy megjelent és elmélyülőben van egy folyamatos rendőri-igazságügyi, sőt, bizonyos mértékben már titkosszolgálati kooperáció is, amely az elemzés és koordináció kapcsán olyan lehetőségeket kínál a tagállamok számára, amelyek nemzeti szinten nincsenek meg. Így, noha a konkrét jogalkalmazói hatáskörök az Unióban is a tagállamok szintjén maradtak, mód nyílik arra, hogy ezt valóban támogatni tudja az uniós struktúrákban zajló együttműködés és információcsere, olyan lehetőségeket kínálva, amelyek egy pusztán tagállami szintű megközelítés mellett nem lennének meg. A (közel)jövő nagy kérdésének tűnik, hogy ezt az együttműködést uniós szinten sikerül-e tartósan összekapcsolni a politikai döntéshozatal szintjével, ezzel meghaladva azt a helyzetet, hogy a politikai döntések alapvetően reaktívan, a jelentősebb terrortámadásokra adott válaszként születnek meg.

Záró gondolatként arra az alapfelvetésre, hogy 2014-től kezdve a „2.1-es” terrorizmus megjelenésével a terrorellenes fellépés is korszakhatárhoz érkezett-e, egyértelműen igennel kell válaszolnunk. Az ENSZ szintjén a 2178-as BT-határozat elfogadása, ti. hogy a Biztonsági Tanács nemzetközi szerződés megléte nélkül ír elő a pónalizációra is kiterjedő kötelezettségeket a tagállamok számára, minőségileg új helyzetet teremt, és kinyitja annak lehetőségét, hogy a BT a nemzetközi béke és biztonság fenntartása keretében a terrorizmus elleni küzdelmet egy sokkal politikaibb és operatívabb szintre emeli- mint fentebb említettük, ez a hatékonyság szempontjából akár üdvözlendő is lehet, azonban ennek felvállalása az ENSZ teljes terrorellenes rendszerét érintő implikációkkal járhat, hiszen ez esetben okafogyottá válhat a korábbi, nemzetközi szerződésekre épülő konszenzuális szemlélet, és végleg lekerülhet pl. a napirendről az átfogó egyezmény megalkotása (viszont, némileg provokatívan továbbgondolva ezt a folyamatot, ezek után mi tartja vissza a Biztonsági Tanácsot attól, hogy BT-határozatban rögzítse a terrorizmus definícióját, miután nemzetközi egyezményben az nem sikerült?)...

Míg az ENSZ rendszerében egyelőre ez az egy, noha mégoly fontos elem, az Európai Unióéban több fejlemény is alátámasztja, hogy a terrorizmus elleni fellépés 2014-től új korszakba lépett. Egyrészt erre mutat a jogi definíció megújítása az új irányelv elfogadásával, illetve olyan, a hatóságok kezébe további eszközöket helyező, sokáig halogatott jogszabály megalkotása, mint az EU PNR irányelv. Ugyancsak említést érdemel az Europolon belül az ECTC felállítása, amely jelentősen elmélyítheti és hatékonyabbá teheti az uniós tagállamok terrorellenes rendvédelmi együttműködését. Azonban talán ennél is nagyobb jelentőségűnek tekinthetjük annak a folyamatnak a megindulását, ami a terrorizmus elleni fellépésben egy strukturált, állandó, az operatív és a politikai szintet összekötő megközelítés lehetőségét hordozza magában, a fenyegetés uniós szinten történő folyamatos elemzése és a szükséges válaszigazgatások megfogalmazása révén. Ennek kapcsán ki kell emelnünk az EUCTC, az IntCen és az Europol szerepét, és a COSI ülésein keresztül mindezeknek a politikai döntéshozatal szintjére való, állandósulni látszó bekapcsolódását, illetve az onnan történő visszacsatolást. Ez rövid időn belül elvezethet egy olyan mélységű, minőségű és intenzitású terrorizmus elleni fellépés lehetőségéhez az Unióban, ami még néhány éve is elképzelhetetlennek tűnt.

A kutatás eredményeinek hasznosíthatósága elsősorban a terrorizmus elleni küzdelem iránt érdeklődő hallgatók graduális vagy posztgraduális képzése kapcsán lehetséges. Publikálása esetén a nemzetközi együttműködésben résztvevő közigazgatási és rendvédelmi szakemberek számára is segítségül szolgálhat, mivel átfogó jelleggel tartalmazza mindazon ismereteket, amelyek annak megértéséhez szükségesek, hogy az ENSZ és az EU terrorizmus elleni fellépésének rendszere hogyan épül fel. A hazai terrorizmus elleni szabályozás egyes hiányosságaira való utalások esetlegesen a jogalkotó számára is hasznosak lehetnek.

#### **IV. Az értekezés témakörében megjelent publikációk jegyzéke**

- A nemzetközi büntetőbíráskodás története az ICTY és az ICTR létrejöttéig. In: Losonczy István-émlékkönyv. Pécs, 2005. 277-286. oldal
- A bel- és igazságügyi együttműködés aktuális kérdései az Európai Unióban. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI., 47-51. oldal
- A Prümi Szerződés: kitörés a hozzáférhetőségi csapdából? In: PhD-tanulmányok 6., 455-485. oldal, Pécs, 2007
- A prümi szerződés: kitörés a hozzáférhetőségi csapdából? In: Rendészeti Szemle, 2007/10. szám, 60-85. oldal
- Az Európai Unió terrorellenes politikája a madridi merényletek óta (2004. március-2007. március) In: Rendészeti Szemle 2007/4. szám, 21-34. oldal
- Az "új terrorizmus" fogalma és az Al-Kaida In: Ügyészek Lapja 2007/2. szám, 19-25. oldal
- A rendőrségi együttműködés. In: Kondorosi Ferenc-Ligeti Katalin (szerk): Az európai büntetőjog kézikönyve 235-260. oldal, Budapest, 2008.
- Az EU terrorellenes együttműködése. In: Fundamentum 2009/1. szám, 58-63. oldal (Jeney Petrával közösen)
- Magyarország felvétele az Egyesült Államok Vízummentességi Programjába. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., 367-375. oldal
- A magyar uniós elnökség főbb eredményei a belügyi területen. In: Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére, 483-492. oldal. PTE ÁJK, Pécs, 2011.
- A magyar uniós elnökség főbb eredményei a belügyi területen. In: Belügyi Szemle 2012/3. szám, 38-49. oldal

- Az Európai Unió terrorellenes politikájának további perspektívái. In: Magyar Rendészet 2012-es különszám, 104-108. oldal
- Egy BT-határozat evolúciója: az 1267(1999) ENSZ BT-határozattal létrehozott terrorellenes szankciós mechanizmus fejlődése (1. rész). In: (T)error & Elhárítás, 2013/II.  
[http://tek.gov.hu/tt\\_pdf/2013/Stauber\\_Peter\\_Egy\\_BT-hatarozat\\_evulocioja.pdf](http://tek.gov.hu/tt_pdf/2013/Stauber_Peter_Egy_BT-hatarozat_evulocioja.pdf)
- Egy BT-határozat evolúciója: az 1267(1999) ENSZ BT-határozattal létrehozott terrorellenes szankciós mechanizmus fejlődése (2. rész). In: (T)error & Elhárítás, 2014/I. [http://tek.gov.hu/tt\\_pdf/2014/Stauber\\_Peter\\_Egy\\_BT\\_hatarozat\\_II.pdf](http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Stauber_Peter_Egy_BT_hatarozat_II.pdf)
- Az ENSZ globális terrorellenes stratégiája. In: Belügyi Szemle 2014/1. szám, 26-38. oldal
- Az ENSZ közgyűlésének terrorizmussal foglalkozó határozatai. In: Belügyi Szemle, 2014/5. szám, 27-47. oldal
- (Mis)Perceptions of Terrorism in Hungary. Some remarks on history, criminal law and legal practice. In: Biztpol Affairs. 2014 Winter Vol.2. No. 3. 24-46. oldal
- A terrorizmus elleni nemzetközi fellépés legújabb fejleményei. In: Belügyi Szemle 2015/07-08. szám, 166-175. oldal
- (Mis)perceptions of Terrorism. Issues as regards public awareness, legislation and jurisprudence in Hungary. In: Pasca, Viorel- Ciopec, Flaviu- Roibu, Magdalena (szerk.): Dreptul penal roman si Dreptul penal maghiar- probelem actuale. Volumul Sectiunii Stiinte Penale a Conferintei internationale bienale a Facultatii de Drept din cadrul Universitatii de Vest din Timisoara, editia a X-a, 17-18 octombrie 2014. Universul Juridic, Bucuresti, 2015.142-155. oldal
- Fit for the Job? Legislation and Legal Practice on Terrorism in Hungary. In: The Polish Quarterly of International Affairs, 2015/4., 103-114. oldal

**UNIVERSITY OF PÉCS**  
**FACULTY OF LAW AND POLITICAL SCIENCE**  
**DOCTORAL SCHOOL**

**dr. Péter Stauber**

**The international institutional and legal framework of the fight against terrorism**

Ph. D. dissertation theses

**Supervisor: Dr. habil. László Kóhalmi**

**Budapest, 2017.**



Manuscript closing date: 1 May 2017

## **I. Short summary of the research project**

The topic of this thesis is a particular part of the fight against terrorism on which there has been little research so far, namely the structure process and working method, by which the United Nations (UN) and the European Union (EU) react and deliver legal and institutional responses to the terrorist threat. The approach of the thesis is thus a sort of a „bureaucratic” or „administrative” approach, focusing not on the terrorism itself, but the legal and institutional reactions to it by the UN and the EU.

Furthermore, I am also looking for an answer to the question that came up during the last stage of the research, namely, whether the reactions since 2014, triggered by the substantially deteriorating terrorist threat caused by the emergence of the Islamic State, may be considered as marking a new era, just as the ones following the 2001 terrorist attacks were. Finally, I also try to put the counter terrorism action by the UN and the EU in comparison, along a few aspects.

## **II. The methods of the research and the description of the analyses performed**

I started my research upon the beginning of my doctoral studies in 2005, when I already had a certain degree of experience in the international aspects of the fight against terrorism, due to my professional background as a civil servant. Several partial publications have been distributed at various domestic and foreign fora, partly in Hungarian and some in English.

Primarily I used the original texts of the source documents researched, through the official Hungarian versions (if there were any, such as the international treaties ratified by Hungary or Union legal acts also published in Hungarian); if there were no Hungarian translations, I used the English original versions<sup>1</sup>. I had access to these mostly via legal databases (CompLex, net.jogtar.hu, eur-lex.europa.eu). The websites of the UN and the EU and other specialized organisations with documents and publications disclosed on these sites were of great help<sup>2</sup>. Foreign (mostly in English) and domestic literature (i.e. secondary sources) were researched on-line and, whenever that wasn't sufficient, in libraries.

---

<sup>1</sup> In such cases, the Hungarian translations of English original texts are my own, unofficial translations.

<sup>2</sup> It has to be noted that I complied with the relevant confidentiality rules, therefore only those materials are directly quoted in the thesis, which are publicly accessible.

The dissertation is divided into three major parts. The first substantial part (Chapter II) describes the counter terrorism action of the UN, mapping the international conventions and the most important resolutions of the General Assembly and of the Security Council. The Global Counter Terrorism Strategy of the UN is subject to a separate analysis, as the most important reference document, framing the relevant activities of the organisation. Finally, the bodies, organisations and structures operating within the complex system of the UN and dealing with counter terrorism as a main activity, are scrutinized. *Mutatis mutandis*, Chapter III provides a similar overview on counter terrorism action of the European Union. In this Chapter, I introduce the relevant provisions of the primary law, the most important legal acts of the secondary law in a thematic division (judicial response, sanctions regime and information exchange) and finally the most significant entities that play a role in the counter terrorism action of the complex machinery of the Union. For both Chapters it is true that I have been trying to put an emphasis on the historical context of the described areas, also demonstrating the interaction among the institutional actors. The final Conclusions (Chapter IV), while creating a framework for the conceptual structure of the thesis, sum up the partial conclusions of the previous Chapters and draw more general conclusions as well. Here it is elaborated whether the most recent developments mean a new era as regards counter terrorism action, and the comparison of effectiveness of counter terrorism action of the UN and of the EU.

### **III. Brief summary of the scientific results and the options for use**

In the counter terrorism activities of the UN, the elaboration of international conventions had been prevalent for a longer period, defining certain, typical terrorist behaviours in criminal law and stipulating the obligation to cooperate for the ratifying states. After the end of the stalemate of the cold war, the demand for a political approach beyond the criminal law aspect emerged. In the beginning, the main forum of this was the General Assembly. The terrorist attacks of 2001 brought along a substantial change by making the Security Council the primary scene of the political action in countering terrorism. Hence, the role of the General Assembly has somewhat diminished and the resolutions adopted by the Security Council have mostly taken over the role of the international conventions, with particular regard to the fact that the failure of the elaboration of a comprehensive convention against terrorism has signalled the lack of consensus and political will on global level to progress further,

notwithstanding the adoption of the Global Counter Terrorism Strategy (GCTS) in 2006. Also after 2001, the counter terrorism organizations and bodies operating under the umbrella of the UN have emerged and swiftly multiplied. Although the coordination of their activities has begun under the GCTS but it has been posing a continuous challenge for the UN.

The international conventions elaborated and adopted under the umbrella of the UN have been so far the cornerstones in the fight against terrorism. Since the 1960s they have repeatedly penalised various forms of terrorism and stipulated the related obligations of the states, mostly declaring the need to make these behaviours punishable by law and the principle of *aut dedere, aut iudicare*. However, there has been no definition adopted on the global level for terrorist acts and no chance thereof is in sight. Since 2001, the development of the instruments, *inter alia* legal instruments has mostly been possible through resolutions of the Security Council and not international conventions.

Among the main organs of the UN, the General Assembly and the Security Council play the main roles in the fight against terrorism. Up to 2001, the centre of UN counter terrorism action was in the activities of the General Assembly, but it has shifted into the Security Council framework afterwards.

The role played by the Security Council in counter terrorism is of utmost importance for several reasons. Firstly, it operates quickly, enabling immediate reactions, secondly, unlike the General Assembly and its resolutions, resolutions of the Security Council stipulate in general more concrete expectations, with the particular weight of permitting the use of force in order to enforce them.<sup>3 4</sup> Thirdly, especially in the field of countering terrorism, it has created standing structures in order to implement its resolutions: the committees established by Security Council resolutions and their continuous and ever institutionalizing activities are indispensable in this respect. The two landmark resolutions, the evolutions of which are presented in the ost etailed manner are resolutions 1267(1999) and 1373(2001). Among the most recent developments these were joined by resolution 2178(2014), which is opening new perspectives for development.

---

<sup>3</sup> See more in detail Prandler, Árpád: Az ENSZ Biztonsági Tanácsa (The Security Council of the United Nations). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974.

<sup>4</sup> See UN Charter Articles 41-42.

The use, permanent monitoring and lifting of the sanctions established by resolution 1267 in 1999 without precedent, placed into the centre of international attention after 9/11 and created under substantial political pressure, with the requirement to deliver immediate operational results has led during the years to a situation in which they are implemented in a cautious manner, with due regard to fundamental rights and within an organizational system assisting member states of the UN bearing the primary responsibility for implementation and in continuous cooperation with them.

Among the general counter terrorism resolutions, 1373(2001) is the most important one in our view, shaping the legal and institutional environment of international counter terrorism up to now. On the one hand, this resolution has renewed the international counter terrorism policy from the content and quality point of view, by placing the financing of terrorism into its centre, on the other hand, by establishing the Counter Terrorism Committee (CTC) of the Security Council it has brought along substantial progress from the institutional point of view as well. Beyond resolution 1267, resolution 1373 has remained the most significant reference document of the counter terrorism activities of the Security Council up to now.

Since its adoption in 2006, the UN Global Counter Terrorism Strategy can be considered as a most fundamental reference document in the international fight against terrorism. Its adoption and functioning as a „living document”, complemented by a regular review mechanism have substantially contributed to the success of combating terrorism on the institutional level. The Strategy is the common denominator for all states, thus, it comes on the first place for Hungary as well, if we wish to take stock of the international documents laying the ground for the counter terrorism obligations of our country. Being a global document, the Strategy is a unique instrument, which can be considered as the foundation of each and every national, regional and international effort to combat terrorism.

As regards the counter terrorism policy of the European Union, one may say that despite the development of the last decades, the role of the Union in combating terrorism is still complementary to that of the member states, who bear the primary responsibility. The most obvious fact in this respect is the lack of any self-standing law enforcement, intelligence or security capabilities of the Union, providing only a framework to the cooperation of the

member states and to the use of the synergies offered by this (e.g. the functioning of Europol, Eurojust or IntCen).

The development of the counter terrorism action of the EU has also followed the general pattern observed during the research, i.e. an approach of purely (criminal) law has been replaced by a complex, strategically underscored one, manifesting in more and more aspects: however, in parallel, the proliferation of counter terrorism structures takes place within the organization, causing practical difficulties, which could not be fully mastered so far.

Counter terrorism action of the EU has grown from justice and home affairs cooperation into cross-cutting area overarching several policies, therefore, its development is inseparable from the development of justice and home affairs cooperation. Even more so, the start of justice and home affairs cooperation in the European Union actually started by an informal counter terrorism cooperation of member countries of the then European Economic Community (TREVI cooperation).

The 9/11 attacks meant a turning point in the counter terrorism policy of the European Union as well, and we may even say that these events have brought along the genesis of the counter terrorism policy of the EU. From an important, but quite particular bit of police and criminal justice cooperation, it has rapidly grown into a multidisciplinary, strategically underscored and cross-cutting approach, determining our subject ever since. Most obvious manifestations of this progress are the strategic documents defining the terrorist threat on the one hand and the responses thereto on the other. The development of counter terrorism action of the European Union has brought along the birth of *sui generis* strategic documents on terrorism, the EU Counter Terrorism Strategy adopted in 2005 to be mentioned in the first place.<sup>5</sup>

Sanction measures against individuals or organisation in connection with terrorism form an important part of EU counter terrorism action as well, similarly to the UN. Their first appearance were linked with steps against the Taliban regime in Afghanistan and the Al Qaeda supported by it, around 2000. These measures gained primary importance after the 9/11 attacks. Beyond similarities, it is even more correct to speak about direct links between

---

<sup>5</sup> Council doc. 14469/4/05. In Hungarian: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/05/st14/st14469-re04.hu05.pdf>.

counter terrorism policy of the EU and of the UN, i.e. a significant part of the Union sanctions mirroring the ones already adopted by the UN.

The Union managed to create a single criminal law definition for terrorist offences, the Framework Decision 2002/475/JHA being the legal foundation of EU policy on combating terrorism up to now. Its provisions, e.g. the definitions of terrorist offences and terrorist groups provide the background of many other legal acts. Furthermore, the Framework Decision has created the ground to the approximation of member states' criminal law provisions on terrorist offences. In 2017, a new Directive was adopted, further developing the criminal law approach.

The EU action against terrorism is of a multi-player nature, similarly to that of the UN, but a separate function was created to coordinate it, operating successfully since 2004: this is the counter terrorism coordinator (EUCTC), lacking actual powers.

Taking into account that the predominant actors of the fight against terrorism and the owners of the most important powers are the member states, among the EU institutions the Council, being made up of the Member States may be considered as the centre of political action. Several working parties are active on counter terrorism subordinated to the Council.

The most important one in terms of its significance among the preparatory structures of the Justice and Home Affairs Council is the „standing committee on operational cooperation on internal security”, COSI with its acronym well-known in professional circles<sup>6</sup>. COSI has become a prevalent player in the counter terrorism decision-making since 2015. It was tasked to liaise with other competent Council working parties, the Commission and the EU Agencies, in order to ensure actual implementation of the operational decisions adopted. Furthermore, COSI had to examine the possibility to elaborate the methods of a „structured multilateral approach” on the operational cooperation in action against the terrorist threat. In this respect, the strengthening of coordination of analyses on the terrorist threat became

---

<sup>6</sup> The abbreviation stands for *Comité de la Sécurité Interne*, i.e. Internal Security Committee, but the official name of this body is the above-mentioned, longer form.

necessary, above all between Europol and IntCen.<sup>7</sup> Against this background it is certainly to be expected that issues of counter terrorism will appear in the agenda of COSI in an even more significant manner in the foreseeable future, and they may even dominate the agenda; on the other hand, operational aspects are likely to be in the forefront. It is a question whether these developments would trigger the lifting of the limitations set out in the TFEU and in the secondary law currently making COSI somewhat one-sided, and by this, opening the way towards a more comprehensive EU cooperation, also encompassing the cooperation of secret services.

On the level of the agencies, the key player of the fight against terrorism with an ever growing importance is Europol, the law enforcement agency of the European Union. It has to be noted that its mandate is not limited to counter terrorism activities only, but it has powers to tackle other security challenges, namely serious and organised crime<sup>8</sup>. When it comes to law enforcement, one may easily say that Europol is the most important agency of European cooperation, as the highest volume of information exchange between member states is channelled through it.<sup>9</sup> Fight against terrorism is becoming more prominent in the life of this organization, the current period may even be considered as a landmark, as the establishment of the European Counter-Terrorism Centre (ECTC) in 2016 brought along the necessary organisational framework for efficient action within Europol and it is possible that countering terrorism, having been somewhat below among the priorities in the Europol profile, could become more and more prevalent.

However, it has to be noted once again as an important starting point that no matter, how reinforced the agency would become, among the current framework it cannot but carry out coordinating and supporting activities, as all the legal possibilities of genuine action are with the member states. Thus, Europol, albeit having gone through a tremendous evolution in the last two decades, hasn't managed to become a „European FBI”, as it was the original ambition, and this is not even likely in the foreseeable future either.

---

<sup>7</sup> Details of this are set out in doc. 8409/2/16, approved by COSI, however, it is only partially public, see <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8409-2016-REV-2/en/pdf>.

<sup>8</sup> N. B., one of the biggest added values of cooperation with Europol is to establish the link between fight against terrorism and organized crime and by that, to define new directions of investigation.

<sup>9</sup> See Hegyaljai, Mátyás: Az Europol új jogi alapja (The New Legal Basis of Europol). In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények Volume XIV., Pécs, 2013., p. 423.



We could identify several parallelisms during the overview of counter terrorism action of the UN and of the EU. Both organisations have gone through a similar development in the last decades:<sup>10</sup> starting from the inception of a demand of counter terrorism action caused by the new leftist wave of terrorism of the 1960s and '70s, this issue was perceived as a legal problem until the terrorist attacks of 2001, with the criminal law approach, i.e. the penalisation of terrorist behaviours in the centre. The 9/11 attacks, marking a new era, have made fight against terrorism an absolute priority, triggering the need for a more complex, political response, (criminal) law being only a part (albeit important) of the response. In the lives of both organisations this has led to the outlining the basic principles in strategic documents, on the other hand, in both organisations the proliferation of counter terrorism structures emerged, making the definitions of roles and responsibilities a must. It is equally visible that from the middle of the 2000s, the demand for an effective counter terrorism action became secondary compared to fundamental rights considerations, while we can witness this flow turning into the opposite direction since 2014, as the international security environment has changed drastically.

When comparing the effectiveness of counter terrorism actions of both organisations, we may make the following findings.

The basis of any efficient counter terrorism action is the existence of a clear legal definition, i.e. it has to be decided what is meant by terrorism, in order to tackle it effectively. In this area, since 2002, the EU has had a clear ground, as Framework Decision 2002/475/JHA (and the Directive adopted this year to replace it) has created by its transposition into national legal systems a consistent and straightforward common denominator for the member states. However, as we could see, on UN level the effort to adopt a comprehensive international convention on terrorism has not been successful so far. Although one may derive a more or less global consensus on the meaning of terrorism based on the behaviours criminalised by

---

<sup>10</sup> It has to be kept in mind that there is a continuous interaction between UN and EU: until 2002, lacking a self-standing legal basis, the EU only implemented UN counter terrorism action, but there have been efforts to ensure the maximum consistency between EU and UN actions ever since. At the same time, the Union takes an active role in the decision-making and in the other workflows on UN level, partly via its member states and partly by its own right, since the entry into force of the Lisbon Treaty. Parallelisms and identical points between the two organisations are thus not a coincidence.

the sectoral conventions and the resolutions of the Security Council and of the General Assembly, this situation includes the possibility on the level of state policy and legal implementation that a state might (willingly or not) maintain loopholes in its legal system and by doing so, puts the consistency of the global counter terrorism effort in prejudice.

When it comes to political steering, there is a consensus in the EU counter terrorism action. Although in certain cases, as we could notice it with the EU PNR directive, some counter terrorism measure may be delayed or hindered by rivalry or disagreement among the EU institutions, still, there are no fundamental considerations affecting the core of counter terrorism action behind this. In the UN, however, the necessary consensus for political decision making is only existing on the level of the Security Council, far less on the global level, in the General Assembly. This has led to a situation that any really substantial counter terrorism measures since 2001 were only possible to be decided by the Security Council. For the future, this raises the question that if the Security Council remains the centre of UN counter terrorism action, what implications this may trigger for the UN system as a whole.

A related, equally important issue is the one of coordination within the organisations. In this respect the EU has a clear advantage, as dialogue between the policies and proper information flow towards and the necessary helicopter view of the political level, just as the formulation of multidisciplinary responses are ensured by the office of the EUCTC. Although there has been a continuous effort since the adoption of the GCTS within the UN system to properly coordinate the relevant actors, so far this has not led to a clear definition of roles and responsibilities and the elimination of duplications and overlaps. All this creates a hurdle towards the effectiveness of UN action.

Last but not least it has to be noted that the most important actors of the fight against terrorism are still the states, as the genuine implementing, intelligence, law enforcement, judicial, etc. competences that are necessary for real action exist on national level. In this respect both organisations have only a complementary role. However, while in the UN system there is a complete lack of any kind of a more thorough, operational coordination beyond the notices of Interpol, we may find in the EU the emergence and diversification of a continuous law enforcement-judicial and to some extent even intelligence cooperation, via the activities of Europol, Eurojust and IntCen. This offers such possibilities for the member states in terms of analysis and coordination that are not possible on national level. Hence,

although the concrete implementing powers have remained on member states level in the Union as well, there is a way that this could be genuinely supported by the cooperation and information exchange in the Union structures, offering possibilities impossible under a purely national approach. The great question of the (near) future may be whether this cooperation could be permanently linked to the level of the political decision making on EU level, moving further from the current practice of formulating political decisions in a reactive manner, as a response to major terrorist attacks.

As a final consideration, we may reply with clear yes to the starting question, namely whether the emergence of terrorism „2.1” since 2014 has caused a new era in counter terrorism action as well. On the level of the UN, adoption of the Security Council resolution 2178, i.e. the Security Council stipulating obligations towards member states including penalisation without an existing international treaty, has created a qualitatively new situation, opening up the possibility that the Security Council takes the fight against terrorism to a much more political and operational level under the maintaining of international peace and security. As mentioned before, this might be even desirable from the efficiency point of view, however, stepping on this path may have implications on the UN counter terrorism system as a whole. The previous, consensual, treaty-based approach can lose ground and e.g. the adoption of a comprehensive convention may be deleted from the agenda (on the contrary, thinking this process a bit further in a somewhat provocative manner, what should prevent the Security Council from defining terrorism in a resolution, once that has been unsuccessful as an international convention?)...

While this has been the only, albeit important element in the UN system, there are several developments in the one of the European Union underscoring that counter terrorism action has entered a new era since 2014. On the one hand the renewal of the legal definition by the adoption of the new directive points into this direction, just as the adoption of other, much protracted legislation, such as the EU PNR directive, offering new tools for the authorities. The establishment of the ECTC within Europol is noteworthy as well, with the potential to substantially deepen counter terrorism law enforcement cooperation among the member states and to make it more effective. However, we may consider as an even more significant step the start of a process including the possibility of a structured and continuous approach, linking together the operational and the political levels, by the permanent analysis of the threat and the formulation of responses on EU level. In this respect, the roles of the EUCTC,

IntCen and Europol and their seemingly permanent channeling towards the level of political decision making needs to be emphasized, just as the feedback from there. This may lead within a short period to the opportunity of a counter terrorism action of such depth, quality and intensity within the Union that was not to be imagined even a few years ago.

Use of the results of the research may be possible first and foremost during the gradual and postgradual training for students having an interest in counter terrorism issues. In case of publication, it may be of help for officials in public administration and law enforcement, dealing with international cooperation, as it includes all the information that is necessary to understand, how the UN and EU systems of counter terrorism action are constructed. The conclusions on certain deficiencies of domestic counter terrorism legislation might eventually be useful for the legislator as well.

#### **IV. List of the author's publications in the subject matter of the thesis**

- A nemzetközi büntetőbíráskodás története az ICTY és az ICTR létrejöttéig (History of international criminal courts until the creation of the ICTY and ICTR). In: Losonczy István-émlékkönyv. Pécs, 2005. Pp. 277-286.
- A bel- és igazságügyi együttműködés aktuális kérdései az Európai Unióban (Current issues of justice and home affairs cooperation in the European Union). In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI., pp. 47-51.
- A Prümi Szerződés: kitörés a hozzáférhetőségi csapdából? (The Prüm Treaty: A way out from the trap of availability?). In: PhD-tanulmányok 6., pp. 455-485., Pécs, 2007
- A prümi szerződés: kitörés a hozzáférhetőségi csapdából? (The Prüm Treaty: A way out from the trap of availability?). In: Rendészeti Szemle, vol. 2007/10., pp. 60-85.
- Az Európai Unió terrorellenes politikája a madridi merényletek óta (2004. március-2007. március) (Counter terrorism policy of the European Union since the Madrid attacks (March 2004- March 2007)). In: Rendészeti Szemle vol. 2007/4., pp. 21-34.
- Az "új terrorizmus" fogalma és az Al-Kaida (The notion of „new terrorism” and Al Qaeda). In: Ügyészek Lapja vol. 2007/2., pp. 9-25.
- A rendőrségi együttműködés (Police cooperation). In: Kondorosi, Ferenc-Ligeti, Katalin (ed.): Az európai büntetőjog kézikönyve (Handbook of European Criminal Law), pp. 235-260., Budapest, 2008.
- Az EU terrorellenes együttműködése (EU counter terrorism cooperation). In: Fundamentum vol. 2009/1., pp. 58-63. (co-author: Jeney, Petra)
- Magyarország felvétele az Egyesült Államok Vízummentességi Programjába (Hungary's accession to the Visa Waiver Programme of the United States of America). In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., pp. 367-375.

- A magyar uniós elnökség főbb eredményei a belügyi területen (Main results of the Hungarian EU Presidency in the home affairs domain). In: Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére, pp. 483-492. PTE ÁJK, Pécs, 2011.
- A magyar uniós elnökség főbb eredményei a belügyi területen (Main results of the Hungarian EU Presidency in the home affairs domain). In: Belügyi Szemle vol. 2012/3., pp. 38-49.
- Az Európai Unió terrorellenes politikájának további perspektívái (Further perspectives of counter terrorism policy of the European Union). In: Magyar Rendészet special issue 2012, pp. 104-108.
- Egy BT-határozat evolúciója: az 1267(1999) ENSZ BT-határozattal létrehozott terrorellenes szankciós mechanizmus fejlődése (1. rész) (Evolution of a Security Council resolution: the development of the counter terrorism sanctions mechanism established by Security Council resolution 1267(1999) (first part)). In: (T)error & Elhárítás, 2013/II.  
[http://tek.gov.hu/tt\\_pdf/2013/Stauber\\_Peter\\_Egy\\_BT-hatarozat\\_evolocioja.pdf](http://tek.gov.hu/tt_pdf/2013/Stauber_Peter_Egy_BT-hatarozat_evolocioja.pdf)
- Egy BT-határozat evolúciója: az 1267(1999) ENSZ BT-határozattal létrehozott terrorellenes szankciós mechanizmus fejlődése (2. rész) (Evolution of a Security Council resolution: the development of the counter terrorism sanctions mechanism established by Security Council resolution 1267(1999) (second part)). In: (T)error & Elhárítás, 2014/I.  
[http://tek.gov.hu/tt\\_pdf/2014/Stauber\\_Peter\\_Egy\\_BT\\_hatarozat\\_II.pdf](http://tek.gov.hu/tt_pdf/2014/Stauber_Peter_Egy_BT_hatarozat_II.pdf)
- Az ENSZ globális terrorellenes stratégiája (The Global Counter Terrorism Strategy of the United Nations). In: Belügyi Szemle vol. 2014/1., pp. 26-38.
- Az ENSZ közgyűlésének terrorizmussal foglalkozó határozatai (Counter terrorism resolutions of the UN General Assembly). In: Belügyi Szemle, vol. 2014/5., pp. 27-47.

- (Mis)Perceptions of Terrorism in Hungary. Some remarks on history, criminal law and legal practice. In: Biztpol Affairs. 2014 Winter Vol.2. No. 3. pp. 24-46.
- A terrorizmus elleni nemzetközi fellépés legújabb fejleményei (Most recent developments of international action against terrorism). In: Belügyi Szemle vol. 2015/07-08., pp. 166-175. oldal
- (Mis)perceptions of Terrorism. Issues as regards public awareness, legislation and jurisprudence in Hungary. In: Pasca, Viorel- Ciopec, Flaviu- Roibu, Magdalena (szerk.): Dreptul penal roman si Dreptul penal maghiar- probelem actuale. Volumul Sectiunii Stiinte Penale a Conferintei internationale bienale a Facultatii de Drept din cadrul Universitatii de Vest din Timisoara, editia a X-a, 17-18 octombrie 2014. Universul Juridic, Bucuresti, 2015. pp. 142-155.
- Fit for the Job? Legislation and Legal Practice on Terrorism in Hungary. In: The Polish Quarterly of International Affairs, 2015/4., 103-114. oldal