

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 kérdésselvetésre is, hogy a 2014. óta, az Iszlám Állam színrelépésével ismételten 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 révén¹. 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 voltak². A külföldi (döntő többségében angol nyelvű) és hazai szakirodalom,

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

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

vagyis a másodlagos források feldolgozásában internetes, és ahol ez nem volt elegendő, könyvtári kutatást is végeztem.

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 rezsim 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 kudarca 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,^{3 4} 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 1267(1999) és az

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

⁴ L. ENSZ Alapokmány 41-42. cikkek.

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 újíttotta 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

legekleatásabb 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-együttműködés).

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 legekleatásabb 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.⁵

A terrorizmussal összefüggésben egyének vagy szervezetek ellen hozott szankciós intézkedések az ENSZ-hez hasonlóan az Európai Unió terrorellenes fellépésének is igen fontos

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

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 megeremtette 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 döntéselőkészítő struktúrái közül a legfontosabb a “belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság”, szakmai berkekben közismert rövidítésével a COSI⁶. A COSI 2015. óta egyre meghatározóbb szereplője a terrorizmus elleni döntéshozatalnak. Feladatává vált, hogy a jóváhagyott operatív intézkedések tényleges 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

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

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.⁷ 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 hatáskörökkel⁸. 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.⁹ A terrorizmus elleni küzdelem egyre növekvő súllyal van jelen a szervezet életében, sőt, a mostani időszak ebből a szempontból vízváltászónak 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.

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

⁷ 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>.

⁸ 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.

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

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 be¹⁰ 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.

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

¹⁰ 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.

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 pönalizációra 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 Unióban 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 válaszcselekedések 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- emlékkönyv. 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
- 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
- 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