

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

dr. Stauber Péter

A terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi intézményi és jogi kerete

Doktori (Ph. D.) értekezés

Témavezető: Dr. habil. Kőhalmi László

Budapest, 2017.

A felejthetetlen vezető, mentor és barát, Berta Krisztina emlékének

Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás 6. oldal

I. Bevezetés 7. oldal

I.1. Az értekezés tárgya, fogalom-meghatározási és elhatárolási kérdések 7. oldal

I.2. A kutatás forrásai és módszerei, a dolgozat szerkezete 11. oldal

II. Az ENSZ terrorizmus elleni fellépése 14. oldal

II.1. A terrorizmus elleni ENSZ-egyezmények 15. oldal

II.1.1. ENSZ-egyezmények a polgári légi közlekedés védelméről 16. oldal

II.1.3. A Tűzszedés Elleni Nemzetközi Egyezmény 23. oldal

II.1.4. A nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény 25. oldal

II.1.5. ENSZ-egyezmények a tengeri hajózás védelme tárgyában 26. oldal

II.1.6. A plasztikus robbanóanyagok megjelöléséről szóló Egyezmény 28. oldal

II.1.7. A robbantásos terrorizmusról szóló nemzetközi egyezmény 29. oldal

II.1.8. A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény 30. oldal

II.1.9. A nukleáris terrorcselekmények elleni nemzetközi egyezmény 33. oldal

II.1.10. Kísérlet egy átfogó terorelles ENSZ-egyezmény megalkotására 34. oldal

II.2. Az ENSZ Közgyűlésének határozatai a terrorizmus elleni küzdelemről 36. oldal

II.2.1. A kezdetek 37. oldal

II.2.2. A nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló közgyűlési határozatok 39. oldal

II.2.3. Közgyűlési határozatok az emberi jogok és a terrorizmus tárgyában 44. oldal

II.2.4. Közgyűlési határozatok az emberi jogok és alapvető szabadságjogok terrorizmus leküzdése során való védelme tárgyában 47. oldal

II.2.5. Közgyűlési határozatok a terroristák tömegpusztító fegyverekhez való hozzájutásának megakadályozását célzó intézkedésekről 53. oldal

II.2.6. További közgyűlési határozatok 53. oldal

II.3. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai a terrorizmus elleni küzdelemről 57. oldal

II.3.1. Az 1267 (1999) BT határozat és az ahhoz kapcsolódó további határozatok 59. oldal

II.3.2. A Biztonsági Tanács általános terrorellenes határozatai 89. oldal

II.3.3. A terrorista propaganda tilalmáról szóló 1624 (2005) BT-határozat 105. oldal

II.3.4. A terroristák tömegpusztító fegyverhez való jutásának megakadályozásáról szóló BT-határozatok 109. oldal

II.4. Az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiája 117. oldal

II.5. Az ENSZ rendszerének a terrorizmus elleni küzdelemben szerepet játszó szervezeti egységei 129. oldal

II.5.1. A Közgyűlés terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó szervezete 129. oldal

II.5.2. A Biztonsági Tanács terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó szervezete 130. oldal

II.5.2.1 Az 1267-es bizottság (a Biztonsági Tanács 1267 (1999), 1989 (2011) és 2253(2015) határozatai alapján működő bizottsága az ISIL (Dáís), az Al Kaida és az ahhoz tartozó személyek és entitások tárgyában) 131. oldal

II.5.2.2. A Terrorizmus Elleni Bizottság (CTC) és a Terrorizmus Elleni Igazgatóság (CTED) 134. oldal

II.5.2.3. Az 1540-es bizottság 137. oldal

II.5.2.4. Az 1566-os munkacsoport 140. oldal

II.5.2.5. A „delisting fókuszpont” 140. oldal

II.5.3. Az ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságának szerepe a terrorizmus elleni küzdelemben 141. oldal

II.5.4. A közvetlenül az ENSZ főtitkára irányítása alatt álló terrorellenes szervezeti egységek 143. oldal

II.5.4.1. A Terrorizmus Elleni Végrehajtási Akciócsoport és munkacsoportjai 143. oldal

II.5.4.2. Az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Elleni Központja 149. oldal

II.5.5. Az ENSZ terrorizmus elleni küzdelemben szerepet játszó szakosított szervei és ügynökségei 150. oldal

II.5.5.1. <i>A Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Hivatala (Interpol)</i>	151. oldal
II.5.5.2. <i>Az ENSZ Kábítószer és Bűnözés Elleni Hivatala</i>	152. oldal
II.5.5.3. <i>Az ENSZ Interregionális Bűnügyi és Igazságszolgáltatási Kutatóintézete</i>	154. oldal
II.5.6. <i>Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Hivatalának különleges jelentéstevője</i>	154. oldal
III. Az Európai Unió terrorizmus elleni fellépése	155. oldal
III.1. <i>Történeti áttekintés</i>	156. oldal
III.1.1. <i>A TREVI</i>	156. oldal
III.1.2. <i>A szerződéses keretek fejlődése</i>	158. oldal
III.1.3. <i>A hatályos szerződéses keretek</i>	161. oldal
III.2. <i>A terrorizmus elleni uniós stratégiai dokumentumok</i>	163. oldal
III.2.1. <i>Az általános biztonsági stratégiák</i>	163. oldal
III.2.2. <i>A bel- és igazságügyi együttműködés többéves keretprogramjai</i>	169. oldal
III.2.3. <i>A terrorizmus elleni uniós részstratégiák</i>	175. oldal
III.3. <i>A terrorizmus elleni küzdelemben alkalmazott uniós korlátozó intézkedések</i>	179. oldal
III.4. <i>Az Unió anyagi büntetőjogi szabályozása a terrorizmus elleni küzdelemben</i>	186. oldal
III.5. <i>A terrorizmus elleni küzdelem eszközei a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködés terén</i>	193. oldal
III.5.1 <i>A 2005/671/IB tanácsi határozat</i>	195. oldal
III.5.2. <i>A Prümi Határozat terrorellenes együttműködésre vonatkozó rendelkezése</i>	197. oldal
III.5.3. <i>Az EU PNR irányelv</i>	199. oldal
III.5.4. <i>A terrorcselekmények felszámolására irányuló együttműködés uniós jogi keretei</i>	202. oldal
III.6. <i>Az Európai Unió terrorizmus elleni szervezetrendszer</i>	204. oldal
III.6.1. <i>Az Európai Unió terrorizmus elleni koordinátora</i>	204. oldal
III.6.2. <i>Az Európai Unió Tanácsa terrorizmus elleni struktúrái</i>	208. oldal
III.6.2.1. <i>A COSI</i>	210. oldal
III.6.2.2. <i>A Terrorizmus Munkacsoport (TWG)</i>	216. oldal
III.2.6.3. <i>A COTER munkacsoport</i>	220. oldal

III.2.6.4. A COMET és a RELEX/Szankciók munkacsoportok 223. oldal

***III.7. A terrorizmus elleni harcban szerepet játszó legfontosabb uniós ügynökségek
226. oldal***

III.7.1. Az Europol 226. oldal

III.7.2. Az Eurojust 234. oldal

III.7.3. Az IntCen 239. oldal

IV. Konklúziók 243. oldal

Irodalomjegyzék 248. oldal

Összefoglaló 254. oldal

Summary 256. oldal

Köszönetnyilvánítás

A doktori tanulmányok és az értekezés megírása során nyújtott támogatásukért köszönetet kívánok mondani a Pécsi Tudományegyetem részéről volt és jelenlegi témavezetőmnek, Deák Péternek és Kőhami Lászlónak; Korinek László professzor úrnak köszönöm a belügyi doktorandusz program elindítását, a publikációs lehetőségeket a Belügyi Szemlében és a folyamatos ösztökélést, Bársony Zsuzsannának a PTE ÁJK Doktori Iskolában az adminisztratív ügyekben kapott nélkülözhetetlen segítséget. Korábbi munkahelyemen, a Belügyminisztériumban és ehhez kapcsolódóan Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselte részéről több olyan kollégával is lehetőségem nyílt együtt dolgozni, akik értékes meglátásaikkal segítették munkámat, a teljesség igénye nélkül Asztalos Erika, Leyrer Richárd, Pető Gábor, Pető Gabriella, Szabó Adrienn, Tóthi Gábor és Ujfalussy Nikolett neve mindenképpen ide kívánczik. Köszönöm barátomnak, Han Vosnak, hogy hozzájárult máshonnan nem beszerezhető információkat tartalmazó kiadatlan visszaemlékezése forrásként való felhasználásához. Végül, de nem utolsósorban köszönöm szüleim biztatását, hogy belevághattam, és feleségem türelmét és támogatását, hogy befejezhettem.

I. Bevezetés

Aligha vitatható, hogy a terrorista fenyegetés korunk egyik legégetőbb biztonsági kihívását jelenti. A tudományos publikációk piacán kurrens témáról van szó, az ezzel foglalkozó könyvek, cikkek, kiadványok könyvtárakat (vagy egyre inkább számítógépes szervereket...) töltenek meg. Nehéz tehát újat, érdemit, mások számára hasznosíthatót írni, ebben az értekezésben mégis ezt kísérem meg. Ennek során azt a dimenziót próbálom megvilágítani, ami a hírekben szinte egyáltalán nem, de (a kutatás során szerzett tapasztalataim szerint) a szakirodalomban is alig jelenik meg, jelesül azt a struktúrát és folyamatot, munkamódszert, 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, amiben pedig természetesen jelentősen közrejátszott a magyar közigazgatásban eltöltött közel 15 év tapasztalata is.

Köztisztviselői pályafutásomat 2001. augusztusában kezdtem meg a Belügyminisztériumban, és alig néhány héttel később, a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás nyomán kaptam feladatul a nemzetközi intézkedések nyomon követését és a hazai adminisztratív fellépés koordinációját. Innentől kezdve a „terror-dosszié” mindvégig megtalálható volt a feladataim között, igaz, a későbbiekben már vezetőként munkatársaim közreműködésén keresztül. A kutatás szempontjából is releváns tapasztalatszerzés miatt kiemelném, hogy 2003. és 2008. között az Európai Unió Tanácsa Terrorizmus Munkacsoportjának (TWG) állandó tagállami delegáltja voltam. Koordináltam hazánk terrorizmus elleni intézményrendszerének uniós társértékelését 2004-ben és 2008-ban. Hazai szinten számos jogszabály-előkészítési és szervezettervezési feladat mellett 2004. és 2007. között kezeltem a Terrorizmus Elleni Nemzeti Akcióterv¹ kidolgozását, nyomon követését és aktualizálását, ehhez kapcsolódóan pedig hosszú időn át elláttam a Terrorizmus Elleni Tárcaközi Munkacsoport titkársági funkcióját.

1.1. Az értekezés tárgya, fogalom-meghatározási és elhatárolási kérdések

¹ L. a a terrorizmus elleni küzdelem aktuális feladatairól szóló 2112/2004. (V. 7.) Korm. határozat és későbbi módosításai.

A fentebb említettek szerint értekezésem tárgya nem maga a terrorizmus, hanem az erre adott jogi és intézményi reakció az ENSZ és az EU részéről. Ennek több rétegét kísérel meg megragadni: vizsgálom a meglévő (egyes esetekben előkészítés alatt álló) jogi eszközöket (az ENSZ esetében nemzetközi szerződéseket és a Biztonsági Tanács határozatait, az EU kapcsán pedig az elsődleges és a másodlagos uniós jog vonatkozó rendelkezéseit és jogi aktusait), továbbá a terrorizmus elleni fellépést meghatározó vagy orientáló egyéb irányadó dokumentumokat, kiemelten az említett szervezetek idevágó stratégiáit. Be kívánom mutatni azokat a szerveket, amelyek az ENSZ és az EU struktúrájában kizárólagosan vagy fő tevékenységeik egyikeként a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkoznak. Ennek kapcsán a vezérlőelvem annak az egyszerű axiómának a kibontása volt, amit a hivatali pályafutásom során sajátítottam el, ti. hogy egy ilyen komplex és sokszereplős területen a hatékonyság elemi feltétele annak egyértelmű meghatározása, hogy „ki mit csinál” (*who does what*). Meg kell jegyezni, hogy míg a terrorizmus elleni jogi eszközök kérdése mind a nemzetközi szakirodalomban, mind idehaza viszonylag jól kutatottnak számít, ez utóbbi aspektus kapcsán külföldön kevés, idehaza szinte semmi szakirodalmi feldolgozás nem áll rendelkezésre, ezért talán ez az a terület, ahol az értekezés a legtöbb új információt tudja közölni². Mindennek során a jelenlegi állapotok kialakulásának történetiségét is fel kívántam villantani, ami számos

² A külföldi és a hazai szakirodalomban egyaránt a terrorizmus és az ellene való fellépés más vetületei állnak a tudományos érdeklődés középpontjában. Természetesen megszámlálhatatlan, helyenként akár zszurnalizmusba hajló kiadvány született egyes terroristákról, terrorszervezetekről vagy terrorelhárítási akciókról. Ha a jog és a bűnügyi tudományok világára szűkítjük a kérdést, akkor a leginkább kutatott területek közé sorolhatjuk a terrorista cselekmények büntetőjogi definíciójának kérdését. Ennek átfogó vizsgálatát végezte el pl. idehaza Bartkó Róbert (l. pl. A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései c. könyvét, UNIVERSITAS-Győr, Győr, 2011., a további hivatkozásoknál BARTKÓ (2011)). Ugyancsak meghatározó irány a kutatásban a terrorizmus kriminológiai jelenséggént való értelmezése és elemzése, amelyben a terrorista cselekmények és a terroristává válás etiológiája a legmarkánsabb elem, mint pl. Korinek László idevágó munkáiban (v.ö. pl. A terrorizmus. In: Kriminológia I-II., II. kötet, 407-430. oldal, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010., a további hivatkozásoknál KORINEK (2010)). A harmadik fő kutatási téma a terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok összeegyeztethetőségének kérdése, amelynek kapcsán Bruce Ackermann programadó cikke (Terrorizmus és az alkotmányos rend. Magyarul megjelent: Miskolci Jogi Szemle, 2008/2. szám, 131-147. oldal) nyomán idehaza is értékes publikációk születtek, pl. Kaponyi Erzsébet (l. pl. A terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának kettős követelménye, In: Acta Humana, 2006/3-4. szám, 47-72. oldal) vagy Pap András László (l. pl. Rendvédelem, terrorizmus, emberi jogok, Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 2007.) tollából.

esetben szolgál magyarázatul másként talán nehezen értelmezhető helyzetekhez, és ahol csak lehetséges volt, kitekintést próbálok nyújtani a már kirajzolódó vagy várható jövőbeni fejleményekre is. Ehhez kapcsolódóan választ keresek arra a kutatás utolsó szakaszában megfogalmazódott kérdésfelvetésre 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.

Természetesen megkerülhetetlen, hogy az értekezés szemszögéből legalább röviden ne rögzítsem álláspontomat a terrorizmus fogalmával kapcsolatban. Mint már jeleztem, mivel tárgyam nem maga a terrorizmus, kiváltképpen nem annak mibenléte, hanem az arra adott válaszreakciók vizsgálata, ezért nem kívánok belemerülni a különféle terrorizmus-definíciók bemutatásába és azok kritikájába, aminek egyébként igen jelentős irodalma van³. Ehelyett egyfajta „pozitivist” megközelítéssel terrorizmusnak tekintem mindazokat a magatartásokat, amelyek az értekezés tárgyát képező jogi eszközökben a (büntetendő) terrorista cselekményeket képezik, illetve amelyekre az egyéb dokumentumok (stratégiák, stb.) vonatkoznak.

Ugyancsak rögzíteni kell, miért szűkítettem vizsgálódásomat az ENSZ-re és az EU-ra, hiszen ma már gyakorlatilag nem létezik olyan nemzetközi, regionális vagy szubregionális szervezet, amelynek ne lenne valamilyen terrorizmus elleni részlege, programja, együttműködése. A terjedelmi szempontokon kívül ezt az indokolta, hogy (noha fontos látni, hogy a terrorizmus elleni fellépés elsődleges szereplői a mai napig az államok, tehát mind az ENSZ, mind az EU legfeljebb ezt a fellépést képes kiegészíteni és esetlegesen hatékonyabbá tenni) ez a két szervezet rendelkezik a legkomplexebb, politikai, jogi, stratégiai elemeket is magába foglaló, szakosított szervezeti egységeket is felölelő

³ Hogy érzékeltessem, ez már csak terjedelmi okokból is meghaladja a lehetőségeimet, a nemzetközi szakirodalomban több, mint 250 definíciót tartanak nyilván, v.ö. Easson, Joseph J.- Schmid, Alex P.: 250-plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism. In: Schmid, Alex P. (ed.): The Routledge Handbook of Terrorism Research. Routledge, London and New York, 2013., 99-157. oldal.

megközelítéssel, amelyek a hazai szakmai és tudományos közvélemény számára is a legrelevánsabbak⁴.

A terrorizmus, mint jelenség korszakolása, illetve egyéb jellemzők szerinti felosztása kapcsán a definíció kérdéséhez hasonlóan számos álláspont ismert a szakirodalomban⁵. A magam részéről David C. Rapoport felosztását követem, aki a XIX. század végétől datálja a modern terrorizmust, ezen belül négy alkorszakot (anarchista hullám, anti-kolonialista hullám, új baloldali hullám, vallási hullám) elkülönítve⁶. Ezen belül, figyelemmel arra, hogy az időben első két hullám még nem váltott ki számottevő nemzetközi jogi és intézményi reagálást, amikor a továbbiakban a (nemzetközi) terrorizmus első, illetve második nagyobb szakaszáról egy korszakáról beszélek, ez alatt a rapoporti értelemben vett, az 1960-as évek végétől 1979-ig tartó új baloldali, majd az 1979-től máig tartó vallási hullámot értem ezek alatt.⁷

⁴ Ez indokolta, hogy az értekezésből kimaradt az Európa Tanács, amelynek terrorizmus elleni fellépése jórészt megmarad a jogi síkon, nemzetközi egyezmények formájában, l. az 1977. január 27-én Strasbourgban aláírt, a terrorizmus visszaszorításáról szóló európai egyezményt (kihirdette: 1997. évi XCIII. törvény); a terrorizmus megelőzéséről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezményt (kihirdette: 2011. évi II. törvény) és ennek 2015. október 22-én, Rigában kelt kiegészítő jegyzőkönyvét; a pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezményt (kihirdette: 2008. évi LXIII. törvény). Ugyanakkor az egyezményekre nem épült rá *sui generis* terrorizmus elleni intézményrendszer, csupán egy szakértői csoport működik az egyezményekhez kapcsolódóan, l. <http://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/home>. Ugyancsak nem került feldolgozásra az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, amelynek terrorizmus elleni fellépése teljes mértékben a képzésre, tapasztalatcserére, technikai támogatásra korlátozódik, és nélkülözi a jogi síkot, l. <http://www.osce.org/countering-terrorism>.

⁵ L. pl. a terrorista csoportok legitimációját vizsgáló álláspontot, mely szerint represszív, lázadó vagy társadalomforradalmi terrorizmus különböztethető meg, v. ö. Hess, Henner: Like Zealots and Romans: Terrorism and Empire in the 21st Century. In: Crime, Law & Social Change 2003/39. szám, 341-343. oldal; a hazai szakirodalomban pedig Korinek László az ideológiai indíttatású (szélsőbaloldali vagy –jobboldali), az etnikai-faji-vallási és az állami terrorizmust, továbbá az ún. „kiválasztottak terrorizmusát” különítette el, l. KORINEK (2010), 409-411. oldal.

⁶ L. Rapoport, David C.: The Four Waves of the Modern Terrorism. In: Rapoport, David C. (szerk.): Terrorism. Critical Concepts in Political Science. Routledge, 2006., IV. kötet, 3-30. oldal.

⁷ Természetesen annak elismerésével, hogy mint minden elméleti modell, ez az elhatárolás is némiképp mesterséges, és leegyszerűsítő, hiszen pl. az európai nacionalista-szeptatista csoportok sem ideológiai, sem időrendi alapon nem erőltethetők ebbe a sémába.

Ugyanakkor álláspontom szerint 2014-től a vallási hullámon belül az Iszlám Állam megjelenésével egy új szakasz vette kezdetét, ami, ha nem is jelent olyan minőségi változást, mint az új baloldali hullám és a vallási hullám közötti, azonban számos tekintetben új jellemzőkkel bír. Csak jelzésszerűen, de a legfontosabb különbségeket az alábbiakban látom:

- a terrorista propagandában az on-line eszközök, mindenek előtt a közösségi média elsődlegessége a vallási hullám hagyományos médiumaival szemben;
- a hálózatos, *franchise*-szerű szervezetek⁸ mellett egyre inkább jellemzőek a teljes mértékben on-line radikalizálódott, konkrét szervezeti háttér és személyes kapcsolati háló nélkül cselekvő, „magányos farkas” elkövetők;
- az iszlám vallás szélsőséges értelmezésén alapuló ideológiából fakadó politikai célkitűzések a Kalifátus kikiáltásával konkretizálódtak: az elkövetők ezt az „államot”, annak védelmét vagy terjeszkedését kívánják szolgálni. Ezzel párhuzamosan legalábbis Európában) a terrorista fenyegetés fontos aspektusa az Iszlám Államhoz majd onnan visszaáramló, legtöbbször uniós állampolgársággal rendelkező „külföldi harcosok” (*foreign fighters*) jelensége;
- a terrorcselekmények elkövetési módjai a végleekig leegyszerűsödnek, bármilyen emberi élet kioltására alkalmas eszköz fegyverré válik, ezért a támogatói-finanszírozói háttér jelentősége csökken;
- a terrorcselekmények által hordozott szimbolikus üzenet, ha nem is tűnik el teljesen, de némileg háttérbe szorul, a cél a minél tömegesebb áldozat elérése.

Mindezek alapján, ha az új baloldali hullámot „1.0-ás”, a vallási hullámot pedig „2.0-ás” terrorizmusnak nevezzük, akkor a terrorizmus 2014. óta meghatározó formáját talán „2.1-es” terrorizmusként jellemezhetjük. Alapfeltevésem, hogy ennek a változásnak a terrorizmusra adott intézményi és jogi válaszokban is jelentősége van.

1.2. A kutatás forrásai és módszerei, a dolgozat szerkezete

⁸ V. ö. Neumann, Peter R.: *Old & New Terrorism*. Policy Press Cambridge, Cambridge, 2009., 29. oldal.

Kutatásomat a doktori tanulmányok megkezdésekor, 2005-ben kezdtem, amikor (mint láttuk) 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 révén⁹. 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 voltak¹⁰. 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.

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

⁹ Ezekben az esetekben az angol szöveghelyek értekezésben megjelenő magyar fordításai saját, nem hivatalos fordításaim.

¹⁰ Meg kell jegyezni, hogy a vonatkozó információ-védelmi előírásokat természetesen maximálisan betartottam, ezért a dolgozatban kizárólag olyan anyagokra történik direkt hivatkozás, amelyek nyilvánosan hozzáférhetőek.

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.

* * *

A kézirat lezárásának időpontja 2017. május 1., így a fejleményeket is ezzel az időállapottal bezárólag mutatja be az értekezés.

II. Az ENSZ terrorizmus elleni fellépése

Bár működését és annak hatékonyságát igen sok kritika éri, és az 1945-ben a II. világháború győztes nagyhatalmai által kialakított, az akkori politikai viszonyokat máig leképező és konzerváló struktúrája kétségtelenül megérett egy átfogó reformra, az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) a legalapvetőbb, lényegében az egyetlen globális nemzetközi szervezetnek tekinthető, amelynek gyakorlatilag a Föld valamennyi állama tagja.¹¹ A legkülönbözőbb kultúrájú, társadalmi és gazdasági berendezkedésű államok között az ENSZ-tagság és az ezzel járó kötelezettségek, vagyis az ENSZ Alapokmányának elfogadása teremtenek közös nevezőt és szolgálnak együttműködési platformként, fórumként számos szakpolitikai területen, összhangban az ENSZ Alapokmányában megfogalmazott célokkal.¹²

Nincs ez másképp a terrorizmus elleni küzdelem tekintetében sem, amely ráadásul közvetlenül az ENSZ legalapvetőbb célja, vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának¹³ lényeges eleme. Az ENSZ által létrehozott nemzetközi szerződések és az ENSZ fő szervei¹⁴, ügynökségei, programjai és egyéb testületei a legátfogóbbak a nemzetközi terrorellenes együttműködés jogi és intézményi keretei közül, illetve időben is a legkorábban az ENSZ szentelt figyelmet a terrorizmus elleni küzdelemnek. Az ENSZ terrorellenes tevékenysége abból a szempontból is alapvetőnek tekinthető, hogy a különböző egyéb nemzetközi szervezetek, regionális együttműködési fórumok számára kiindulási és hivatkozási pontként szolgál.

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

¹¹ A tagállamok száma jelenleg 193, l. <http://www.un.org/en/members/growth.shtml#2000> . A Vatikánt és Koszovót leszámítva lényegében valamennyi, nemzetközileg szélesebb körben elismert állam tagja az ENSZ-nek. Aligha tévedünk, ha az ENSZ-tagság és a nemzetközi jogi elismerés között szoros összefüggést tételezünk fel.

¹² V. ö. Alapokmány I. cikk.

¹³ V. ö. Alapokmány I. cikk 1. bekezdés bevezető fordulata.

¹⁴ V. ö. Alapokmány 7. cikk.

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.

II.1. A terrorizmus elleni ENSZ-egyezmények

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. Ennek révén, noha globális szinten átfogó definíció a terrorizmusra, illetve a terrorista cselekményekre a mai napig nem született (sőt az egyezmények eleinte nem is nevezték néven a terrorizmust), mégis, ezen szektorális egyezmények révén a legtipikusabb terrorista magatartások – az egyezmények elterjedtségére is tekintettel- globálisan, a nemzetközi jog által tiltottnak tekinthetők¹⁵. Hozzájárul ehhez, hogy mind a Közgyűlés, mind a Biztonsági Tanács lényegében folyamatosan intéz felszólításokat az államok felé az egyezményekhez való csatlakozásra, a 2001. óta kialakult intézményrendszer pedig ezt egyrészt ellenőrzi, másrészt, amennyiben

¹⁵ Mindez alapvető különbség az időben első, még a Nemzetek Szövetségének égisze alatt elfogadott egyezményhez képest: az 1937-ben elfogadott Egyezmény a Terrorizmus Megelőzéséről és Büntetéséről ugyanis meghatározta a nemzetközi terrorizmus fogalmát, viszont soha nem lépett hatályba. L. bővebben BARTKÓ (2011),113-117. oldal.

szükséges, támogatást is képes nyújtani az államoknak abban, hogy a kötelezettségeknek eleget is tegyenek.

II.1.1. ENSZ-egyezmények a polgári légi közlekedés védelméről

Az ENSZ égisze alatt létrejövő első nemzetközi egyezmények a polgári légiközlekedés védelmét célozták, amely a modern nemzetközi terrorizmus első nagy hullámának idején, az 1960-as, '70-es években a terrorszervezetek egyik elsődleges célpontja volt. Ezen egyezmények tárgya és így módon az alkalmazott jogi megoldások is szorosan kapcsolódnak egymáshoz, a kidolgozásuk pedig az ENSZ „családjába” sorolható nemzetközi szervezetek közül a Nemzetközi Polgári Repülés Szervezete, az ICAO¹⁶ keretei között zajlott. Ezeknek az egyezményeknek közös vonásuk, hogy mára szilárdan beépültek a nemzetközi jogrendbe, szinte valamennyi állam a részesükké vált. Másrészt, olyan úttörő büntetőjogi megoldásokat alakítottak ki, amelyek a későbbi, a terrorizmussal már nem csupán a polgári légiközlekedés szempontjából foglalkozó nemzetközi egyezményeknek is mintául szolgáltak (pl. a joghatóság meghatározása, vagy az *aut dedere, aut iudicare* elv rögzítése kapcsán), így módon nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy kialakuljon egy (noha nem teljesen átfogó, de mára meglehetősen komprehenzív) nemzetközi jogi rendszer a terrorizmus ellen. További közös jellemzőjük, hogy az elkövetési magatartások változásaira és a technológiai fejlődésre reagálva kiegészítő jegyzőkönyvekkel korszerűsítették őket: az újabb instrumentumok elterjedtsége azonban még csak kezdeti stádiumban van, mindenesetre megszületésük ténye jól példázza a terrorizmus elleni nemzetközi jogi és intézményi környezet dinamizmusát, folyamatos fejlődésben és átalakulásban megnyilvánuló jellegzetességét.

Az ENSZ égisze alatt létrejött első, a terrorizmus elleni küzdelemhez kötődő egyezmény az 1963-as Tokiói Egyezmény volt.¹⁷ Ez (és az ezt közvetlenül követő, alább ismertetésre

¹⁶ A légi közlekedésben folytatott együttműködés erősítése, a tagok közötti viták békés elintézése, valamint a technikai jellegű légi közlekedési szabályok kidolgozása céljából a Nemzetközi Polgári Repülésről szóló, Chicagóban, 1944. december 7-én aláírt Egyezmény által montreali székhellyel létrehozott nemzetközi szervezet, l. <http://www.icao.int/Pages/default.aspx>.

¹⁷ A légijárművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló Tokióban, az 1963. évi szeptember hó 14. napján kelt Egyezmény (hatályba lépett 1969. december 4-én). Elterjedése mára egyetemesnek mondható, mivel jelenleg 186 részes állama van, v. ö.

kerülő további egyezmények) a különösen az Egyesült Államokban gyakorivá váló repülőgép-eltérítésekre történő reakcióként született meg, a hidegháborúnak köszönhetően kiéleződött politikai légkör ugyanis magával hozta a repülőgép-eltérítések jelenségének elszaporodását.¹⁸ Az Egyezmény Tokióban, egy konferencia során való végleges megszövegezését többéves előkészítő munka előzte meg az ICAO keretei között.¹⁹

Az Egyezmény elsődleges célja eredetileg a légi jármű fedélzetén elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatosan felmerülő joghatósági kérdések, konfliktusok tisztázása lett volna, legnagyobb hatású rendelkezése azonban az anyagi joghoz kapcsolódik. Az Egyezmény értelmében a részes államok kötelezik magukat az általuk lajstromozott repülőgépek fedélzetén elkövetett bűncselekmények üldözésére, de kiadatási kötelezettségük még nem keletkezik.²⁰ Az Egyezmény hatálya kiterjedt minden, a polgári légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményre, valamint minden más olyan – bűncselekménynek nem minősülő – cselekményre is, amely veszélyezteteti, vagy veszélyeztetheti a légi jármű biztonságát.

A Tokiói Egyezményben a repülőgép-eltérítés tényállásának meghatározására az Amerikai Egyesült Államok kérésére került sor.²¹ Ezt az előremutató anyagi jogi rendelkezést az

http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf. Magyarországon az 1971. évi 24. törvényerejű rendelet hirdette ki. Ennek nyomán került be a magyar Btk-ba az első, kifejezetten terrortárgyú tényállás, a légi jármű hatalomba kerítése (az 1971. évi 28. törvényerejű rendelettel módosított 1961. évi V. törvény 192. §-a, hatályba lépett 1972. január 1-én). Az Egyezmény részletes nemzetközi jogi elemzését l. Shubber, Sami: Jurisdiction Over Crimes on Board Aircraft, Martinus Nijhoff, Hága, 1973.

¹⁸ L. Ujvári Emese: A nemzetközi terrorizmus és a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem. In: Debreceni Jogi Műhely, 2008/4. szám, http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2008/a_nemzetkozi_terrorizmus_es_a_nemzetkozi_terrorizmus_elleni_kuzdelem/.

¹⁹ L. Ernszt Ildikó: A nemzetközi légiközlekedés védelme. PhD-dolgozat, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2007., 31-32. oldal (a további hivatkozásokban ERNSZT (2007)). <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/ernszt-ildiko/ernszt-ildiko-vedes-ertekezes.pdf>.

²⁰ V. ö. az Egyezmény 16. Cikk (2) bekezdés.

²¹ Közvetlenül a Castro-rezsim hatalomra jutását követően az Egyesült Államokból Kubába irányuló gépeltérítések növekvő számához kapcsolódóan, l. ERNSZT, 2007, 41. és 46. oldal. Meg kell jegyezni, hogy a kifejezetten terrorista motivációjú gépeltérítések, ahol a gépeltérítő(k) követelése nem egy adott helyre

Egyezmény IV. fejezete – pontosabban annak 11. Cikke – tartalmazta, ahol megjelent a légi jármű jogellenes hatalomba kerítése, mint egyezményi tényállás. A tényállás az ilyen cselekmény előkészületét is üldözni rendelte: ez volt az első, „terrorjellegű” elkövetési magatartás, amely *sui generis* tényállásként került megfogalmazásra a II. világháború utáni nemzetközi jogban.

A Tokiói Egyezményhez kapcsolódóan 2014-ben az ICAO keretein belül négy éves előkészítő munkát követően egy Kiegészítő Jegyzőkönyv, az ún. Montreali Jegyzőkönyv került kidolgozásra. A Jegyzőkönyv ugyanakkor nem kifejezetten a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés szándékával készült, hanem alapvetően az erőszakosan viselkedő, a személyzet utasításainak ellenszegülő, de nem terrorista motivációjú utasok elleni büntetőjogi fellépés lehetőségének javítása a célja, ennek megfelelően pontosítja és egészíti ki a büntetendő tényállásokat.²²

A következő nemzetközi egyezmény, amelynek hazai ratifikációja szinte egybeesett a Tokiói Egyezménnyel, a légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről Hágában, az 1970. évi december hó 16. napján aláírt Egyezmény volt.²³ Kidolgozásának közvetlen indoka a gépeltérítések növekvő számán kívül az volt, hogy a Tokiói Egyezmény nem rendelkezett részletesebben kifejezetten erről a magatartásról, így a nemzetközi közösségben megfogalmazódott az igény egy hatékonyabb és átfogóbb fellépésre.

távozás vagy anyagi ellenszolgáltatás, hanem ennél összetettebb politikai motiváció, 1968-ban kezdődtek meg, l. ERNSZT (2007), 50. oldal.

²² L. <http://www.icao.int/newsroom/Pages/ICAO-Diplomatic-Conference-delivers-new-Protocol-addressing-disruptive-passengers.aspx> és <https://www.iata.org/policy/pages/tokyo-convention.aspx>. A Kiegészítő Jegyzőkönyv szövegét l. <https://www.iata.org/policy/Documents/Montreal%20Protocol.pdf>. Az előírt 22 ratifikáció hiányában a Kiegészítő Jegyzőkönyv egyelőre nem lépett hatályba, Magyarország sem ratifikálta még, l. http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Montreal_Prot_2014_EN.pdf.

²³ Kihirdette: 1972. évi 8. törvényerejű rendelet. Az Egyezmény tíz ratifikációt követően 1971. október 14-én lépett hatályba, jelenleg 185 állam a részese. Részletes nemzetközi jogi elemzését l. Abramovsky, Abraham: Multilateral Conventions for the Suppression of Unlawful Seizure and Interference with Aircraft Part I: The Hague Convention. In: Columbia Journal of Transnational Law 13 (1974), 381-405. oldal és Shubber, Sami: Aircraft Hijacking Under the Hague Convention 1970 – a New Regime? In: The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 22, Issue 04, October 1973 (a további hivatkozásokban: SHUBBER (1973)), 687-726. oldal.

Mindennek nyomán az ICAO keretei között közel kétéves előkészítés után került kidolgozásra az újabb jogi eszköz.²⁴

Az Egyezmény anyagi jogi szempontból jelentős újítást nem tartalmazott, a légi jármű jogellenes hatalomba kerítésének tényállását meglehetősen leegyszerűsítve fogalmazta meg: az Egyezmény 1. cikkébe foglalt meghatározás szinte pontosan megegyezik a Tokiói Egyezmény 11. cikkével. Nagyobb jelentőségű ugyanakkor az Egyezmény 7. cikke, mivel ebben (szemben a Tokiói Egyezménnyel) a részes államok kötelezettségévé teszik, hogy ha nem járnak el az elkövetővel szemben a bűncselekménye miatt, akkor kötelesek őt kiadni „mindennemű kivétel nélkül”, ami az *aut dedere, aut iudicare* klasszikus elv megfogalmazásának tipikus példája. 8. cikke szerint pedig a gépeltérítést a szerződő felek között kötött valamennyi kiadatási szerződés tekintetében kiadatási bűncselekményként kell kezelni, azaz a kiadatás alapjául szolgálhat. A nemzetközi közösség ezzel, figyelemmel arra, hogy az abban az időben legtipikusabb terrorista magatartásokra előírta az *aut dedere, aut iudicare* elv alkalmazását, megtette az első lépéseket afelé, hogy a terrorcselekmények univerzális joghatóság alá essenek, azaz valamennyi állam jogosult és egyben köteles legyen az elkövetőkkel szembeni büntetőjogi fellépésre.

Fontos megjegyezni, hogy a Hágai Egyezményhez 2010. szeptember 10-én, a Pekingben, ugyancsak az ICAO keretében tartott Nemzetközi Légi Jogi Konferencián kiegészítő jegyzőkönyvet fogadtak el, egyidőben az alább tárgyalandó, párhuzamosan kidolgozott ún. Pekingi Egyezménnyel.²⁵ Ezen új jogi eszközök előkészítése a 2001. szeptember 11-ei merényletek nyomán kezdődött meg, amelyek rávilágítottak a nemzetközi jogi előírások egyes hiányosságaira.²⁶ A kiegészítő jegyzőkönyv kiterjeszti a Hágai Egyezmény hatályát annak érdekében, hogy a gépeltérítések egyéb formáit, így a modern technológia felhasználásával történő elkövetést is büntetni rendeljék a részes államok. Fontos újítás továbbá a büntetőjogi felelősség kiterjesztése a részes jellegű elkövetési magatartásokra, és

²⁴ Mivel a Hágai Egyezmény sokat merít a Tokiói Egyezményből, felmerült az a lehetőség is, hogy annak jegyzőkönyveként alkossak meg. L: SHUBBER (1973), 726. oldal.

²⁵ L. <https://icaopressroom.wordpress.com/2010/09/10/diplomatic-conference-adopts-beijing-convention-and-protocol/>.

²⁶ L. Piera, Alejandro- Gill, Michael: Will the New ICAO–Beijing Instruments Build a Chinese Wall for International Aviation Security? In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. [47:145 2014], 145-237. oldal, http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/Piera-Final-Look_rv-ap-23-jan-2014.pdf.

a jogi személyekre, amennyiben a nemzeti jog lehetővé teszi a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonását. A kiegészítő jegyzőkönyv már a 2006-os Globális Terrorellenes Stratégia rendelkezéseire figyelemmel készült, azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a terrorizmus elleni nemzetközi szerződési rendszer tökéletesítéséhez. Ugyanakkor a kiegészítő jegyzőkönyv még nem vált e rendszer integráns részévé, figyelemmel arra is, hogy nem gyűlt még össze a hatályba lépéséhez szükséges 22 ratifikáció.²⁷

A nemzetközi terrorizmus az 1960-as, '70-es években nemcsak a légi járművek, hanem a repüléshez kapcsolódó egyéb létesítmények ellen is előszeretettel intézett támadásokat (pl. repülőterek, repülési berendezések, földi létesítmények), ezért a Hágai Egyezményrel szinte egyidőben, ennek kapcsán is szükségessé vált egy nemzetközi jogi instrumentum kidolgozása, amely szintén az ICAO keretei között zajlott. Ez a folyamat vezetett a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Montrealban, az 1971. évi szeptember hó 23. napján aláírt egyezmény (Montreali Egyezmény²⁸) létrejöttéhez²⁹. A Montreali Egyezmény gyakorlatilag a Hágai Egyezmény rendelkezéseit ismétli, az *aut dedere, aut iudicare* elve is hasonlóképpen érvényesül, azonban az előbbinél szélesebb körben határozta meg a légi közlekedés biztonságát sértő terrorcselekmény eszközcselekményi körét (1. cikk), taxatíván sorolva fel az egyes elkövetési magatartásokat.³⁰ Az alapvető különbség a Hágai Egyezményhez képest, hogy az elkövetési magatartások központi eleme nem a légijármű hatalomba kerítése, hanem annak a repülésre való alkalmatlanná tétele. Az Egyezmény 10 ratifikációt követően, 1973. január 26-án lépett hatályba, elterjedése mára szintén univerzálisnak mondható.³¹

A Montreali Egyezményhez szintén kapcsolódik egy jegyzőkönyv, amelyet az 1985. karácsonyán a római és a bécsi repülőtereken történt terrortámadásokat követően dolgoztak

²⁷ A kiegészítő jegyzőkönyvet még Magyarország sem ratifikálta, v. ö. http://www.icao.int/secretariat/legal/LEB%20Treaty%20Collection%20Documents/composite_table.pdf.

²⁸ A szakirodalomban időnként Szabotázs Egyezmény (Sabotage Convention) néven is utalnak rá.

²⁹ Hazánkban kihirdette: 1973. évi 17. törvényerejű rendelet.

³⁰ Az Egyezmény részletes nemzetközi jogi elemzését l. Thomas, C. S.- Kirby, M. J.: The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation. In: International & Comparative Law Quarterly, Volume 22, Issue 01, 1973. január, 163-172. oldal.

³¹ A kézirat lezárásáig 188 állam ratifikálta, l. http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71_EN.pdf.

ki, és egy 1988. februárjában, ugyancsak Montrealban tartott diplomáciai konferencián fogadtak el, és nyitottak meg aláírásra.³² Ez az instrumentum a nemzetközi polgári repülést szolgáló repülőterek elleni jogellenes és erőszakos cselekmények visszaszorításáról szól, és a Montreali Egyezményhez képest kiterjesztette a bűncselekménnyé nyilvánítandó magatartások körét olyan cselekményekkel, amelyek veszélyeztetik, vagy veszélyeztethetik a nemzetközi polgári repülést szolgáló repülőterek biztonságát. A Jegyzőkönyv szerint a Montreali Egyezményt és a Jegyzőkönyvet egységes dokumentumként kell kezelni és értelmezni.

A legújabb fejlemények nyomán mindazonáltal mind a Montreali Egyezmény, mind annak Jegyzőkönyve helyét várhatóan átveszi a 2010-es Pekingi Egyezmény, hivatalos nevén a nemzetközi polgári repüléshez kapcsolódó jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló egyezmény.³³ Ezt *expressis verbis* rögzíti annak 24. cikke, amely szerint a Pekingi Egyezmény rendelkezései érvényesülnek a Montreali Egyezmény és annak Jegyzőkönyve helyett a Pekingi Egyezményben részes államok között.

A Pekingi Egyezményt az ICAO égisze alatt rendezett Nemzetközi Légi Jogi Konferencia fogadta el 2010. szeptember 10-én a kínai fővárosban. Célja, hogy a Montreali Egyezmény és Jegyzőkönyve által már intézményesített tényállásokat konszolidálja, és tovább is fejlessze a polgári repülést fenyegető új vagy kialakulóban lévő jelenségek kriminalizálása révén. Az Egyezmény kidolgozása és elfogadása párhuzamosan zajlott az előzőekben tárgyalt, az 1970-es Hágai Egyezményhez kapcsolódó Jegyzőkönyvvel, és ahhoz hasonlóan már a 2006-os Globális Terrorellenes Stratégia rendelkezéseire figyelemmel készült. Az

³² Bár hazánk a Jegyzőkönyvet annak aláírásra megnyitásával egyidejűleg, 1988. február 24-én írta alá, azonban annak formális ratifikációja elmaradt, és ezt csupán az ENSZ Biztonsági Tanácsának a terrorista szervezetekkel szembeni korlátozó intézkedések bevezetéséről szóló határozatában és az Európai Unió Tanácsának a terrorizmus leküzdéséről szóló közös álláspontjában foglaltak végrehajtásával kapcsolatos feladatokról szóló 2086/2002. (III. 29.) Korm. határozat 5. pontja nyomán, amely szerint „gondoskodni kell a terrorizmussal kapcsolatos, Magyarország által korábban aláírt nemzetközi egyezmények és jegyzőkönyvek mielőbbi megerősítéséről és kihirdetéséről”, végezte el a 2004. évi XXXVII. törvény. A Jegyzőkönyv tíz ratifikációt követően igen hamar, már 1989. augusztus 6-án hatályba lépett, és mára 174 részes állama van, l. http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA_EN.pdf.

³³ Hivatalos magyar nyelvű változata egyelőre nem létezik. Eredeti címe: *Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation*.

Egyezmény büntetni rendeli pl. a repülőgép fegyverként való használatát³⁴ vagy a biológiai, vegyi és nukleáris fegyverek szállítását. Meg kell jegyezni, hogy ez az Egyezmény úttörőnek tekinthető abból a szempontból, hogy a büntetni rendelt elkövetési magatartások egy része, jelesül az említett új tényállások a gyakorlatban (szerencsére) még nem fordultak elő. A korábbi egyezményekkel szemben tehát egy proaktív nemzetközi jogi kodifikációnak vagyunk e tekintetben a szemtanúi, és csak remélni tudjuk, hogy nem lesz szükség az Egyezmény rendelkezéseinek tényleges alkalmazására, így pl. az egyes, új definícióinak értelmezésére.³⁵

II.1.2. A nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló ENSZ-egyezmény

A nemzetközi terrorizmus 1960-as, '70-es évekbeli hulláma idején a légitörméledésen kívül a diplomáták, diplomáciai képviselők is a "kedvelt" célpontok közé tartoztak. Ennek megfelelően a nemzetközi jogi jogalkotás is igen korán kísérletet tett az ilyen terrorcselekmények kapcsán is a megfelelő válaszlépés meghozatalára, különös tekintettel arra, hogy a diplomáciai kapcsolatokat egyebekben már szabályozta az 1961-es Bécsi Egyezmény³⁶, ám nem volt egyértelmű, hogy pl. ennek a szabályait hogyan kell értelmezni egy terrortámadás elhárítása kapcsán. 1970. májusában Hollandia vettete fel a problémát az ENSZ Biztonsági Tanácsánál, melynek nyomán az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága késznek mutatkozott egy megfelelő egyezmény kidolgozására: erre végül a Közgyűlés 2780-as számú határozata adta meg a közvetlen felkérést. Az egyezmény tervezetét 1973-ban mutatták be a Közgyűlésnek, amely 3166-os számú határozatával 1973. december 14-

³⁴ V.ö. a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokkal.

³⁵ Magyarország még nem írta alá, és nem is ratifikálta az Egyezményt, amely a szükséges számú (22) ratifikáció hiányában még nem is lépett hatályba. Részletes nemzetközi jogi elemzését l. Abeyratne, Ruwantissa: The Beijing Convention of 2010: An Important Milestone in the Annals of Aviation Security. In: Air and Space Law 36, Issue 3 (2011), 243-255. oldal és ugyanő: The Beijing Convention of 2010 on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation- An Interpretative Study. In: Journal of Transportation Security, Volume 4, Issue 2 (2011. június), 131-143. oldal.

³⁶ A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés, Magyarországon kihirdette az 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

én el is fogadta azt.³⁷ A megalkotás kétéves folyamata igen gyorsnak számít a hasonló instrumentumok között. Mint láthatjuk ez az első terrorizmus elleni szektorális egyezmény, amelyet az ENSZ Közgyűlése fogadott el. Az elfogadás helye után New York-i Egyezményként is említett instrumentum huszonkét ratifikációt követően 1977. február 20-án lépett hatályba.³⁸

Az Egyezmény konkretizálja és rögzíti a diplomaták és diplomáciai létesítmények védelmének hagyományos elveit. Az Egyezmény elsődlegesen anyagi büntetőjogi rendelkezéseket tartalmaz, meghatározza azokat tényállásokat, amelyeket a részes államok büntetni kötelesek. Ezek közös nevezője, hogy az Egyezmény által megalkotott fogalommal „nemzetközileg védett személynek” nevezett passzív alany sérelmére kell, hogy elkövessék azokat. A terrorjellegű elkövetési magatartások korábbi egyezményekben szabályozott fajtáihoz képest másik jelentős újításaként pedig büntetni rendelte az elkövetéssel való fenyegetés tényállási elemét is. A joghatóság kapcsán az Egyezmény szintén az *aut dedere, aut iudicare* elvet rögzíti.³⁹

II.1.3. A Tűszzedés Elleni Nemzetközi Egyezmény

Szintén az 1970-es évek nagy terrorhullámának során vált tipikus elkövetési magatartássá a tűszok ejtése és szabadulásuknak különféle követelések teljesítésétől való függővé tétele, amelyek a terrorista motivációjú cselekmények esetén általában „politikai foglyokként”

³⁷ A kidolgozás folyamatát részletesen l. Tőkey Mária: Fight against terrorism in the light of Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents. In: Miskolci Nemzetközi Jogi Közlemények/Miskolc Journal of International Law, Vol. 2. (2005) No. 3. 52-66. oldal.

³⁸ Magyarország kevéssel ezután, az 1977. augusztus 12-én kihirdetett 1977. évi 22. törvényerejű rendelet révén csatlakozott az Egyezményhez. Az Egyezmény mára közel egyetemes elfogadottságnak örvend, 180 részes állammal, l. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-7&chapter=18&clang=en.

³⁹ Az Egyezmény részletes nemzetközi jogi elemzését l. Wood, Michael C.: The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents. In: International and Comparative Law Quarterly, Volume 23 / Issue 04 / October 1974, 791-817. oldal, és Green, A. B.: Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis. In: Virginia Journal of International Law, vol. 14 (1973–1974) 703–728. oldal.

aposztrofált terroristák, elítéltek szabadon bocsátását jelentették. Ez a taktika sokszor együtt járt a repülőgép-eltérítésekkel vagy a diplomáciai létesítmények megtámadásával. A nemzetközi közösség a megszokott módon, egy jogi eszköz kidolgozásával reagált, amely tovább bővítette a terrorcselekmény elkövetési magatartási alakzatait a túszejtés definiálásával, mint a terrorista akciókhoz járulékosan kapcsolódó cselekménnyel. Ez az egyezmény az 1979. december 17-én elfogadott Túszszedés Elleni Nemzetközi Egyezmény⁴⁰, amelyet a Német Szövetségi Köztársaság kezdeményezett, és hároméves előkészítő munka előzte meg az elfogadását.⁴¹ Az Egyezmény kidolgozásához közvetlenül egy izraeli repülőgép 1976. nyarán Ugandába való eltérítése, és a túszoznak az izraeli hadsereg által történt kiszabadítása, illetve az azt követő, a beavatkozás jogossága körüli nemzetközi jogi huzavona adta meg a lökést, de hasonló esetek⁴² a kidolgozás évei alatt is előfodultak, amelyek nagyban hozzájárultak, hogy az országok egyes csoportjai, mindenek előtt a fejlett nyugati és a fejlődő országok közötti ellentétek dacára sikerült egy kompromisszumos szövegben megállapodni.⁴³

Az Egyezmény legfontosabb rendelkezése értelmében a túszejtés cselekménye kapcsán is rögzíti az *aut dedere, aut iudicare* elvet: ennek megfelelően e cselekményt a felek között már létező valamennyi kiadatási szerződés tekintetében kiadatási bűncselekménynek kell tekinteni, továbbá vállalják a felek, hogy ilyen bűncselekményként felveszik azt a jövőben kötendő kiadatási szerződéseikbe is. Ugyanakkor az elfogadás behézségeit tükrözi a 12. cikk, ami kiveszi az Egyezmény hatálya alól a fegyveres konfliktusok során elkövetett cselekményeket (amelyek az 1949. évi genfi egyezmények és azok kiegészítő jegyzőkönyvei hatálya alá esnek), sőt, kiterjeszti ezt a rendelkezést a „népi felszabadító mozgalmak” küzdelmeire is. A hidegháborús nemzetközi viszonyok között kialakított

⁴⁰ Magyarországon kihirdette: 1987. évi 24. tvr.

⁴¹ Az NSZK-nak az Egyezmény kidolgozásában játszott szerepét részletesen elemzi Blumenau, Bernhard: *The United Nations and Terrorism: Germany, Multilateralism, and Antiterrorism Efforts in the 1970s*. Palgrave MacMillan, 2014.

⁴² Az 1977-es mogadishui, majd az 1978-as larnacai incidens, nyugatnémet, illetve egyiptomi különleges erők Szomáliában, illetve Cipruson történt bevetésével, majd 1979-ben a teheráni amerikai nagykövetség elfoglalása.

⁴³ L. ERNSZT (2007), 86-87. oldal.

kompromisszum mindegyik tábor számára elfogadhatónak bizonyult, ami az Egyezmény viszonylag gyors hatályba lépését, és széleskörű elterjedtségét eredményezte.⁴⁴

II.1.4. A nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény

Az a fenyegetés, hogy a terrrorszervezetek tömegpusztító fegyverek, vagy ilyen felhasználásra alkalmas anyagok birtokába jussanak, már a nemzetközi terrorizmusnak az előzőekben többször említett, “klasszikus” korszakában is olyan lehetőségnek tűnt, amely ellen széleskörű nemzetközi összefogásra és nemzetközi szerződés kidolgozására van szükség. Ennek kapcsán az ICAO után másodikként az ENSZ “családjába” tartozó nemzetközi szervezetek közül a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA)⁴⁵ is belépett a terrorizmus elleni küzdelemben aktív szereplők sorába. Az IAEA égisze alatt került ugyanis kidolgozásra az 1979. október 26-án elfogadott, majd 1980. március 3-án aláírásra megnyitott, a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény⁴⁶, amelynek letéteményeseként is az Ügynökség jár el. Az Egyezmény az egyetlen, nemzetközi jogilag kötelező eszköz a nukleáris anyagok fizikai védelméről. Az Egyezmény értelmében a nukleáris anyagok nemzetközi szállítása során különböző fizikai védelmi szintek kerülnek alkalmazásra, valamint a részes államok között intézményesíti a nemzetközi együttműködés kereteit az ellopott nukleáris anyagok védelme, felderítése és visszajuttatása kapcsán, és rögzíti a vonatkozó, büntetni rendelt tényállásokat, illetve az *aut dedere, aut iudicare* elv alkalmazását.

1999. és 2005. között zajlott az a munka, amelynek értelmében a 2005. július 4-8-a között Bécsben tartott diplomáciai konferencián elfogadták az Egyezmény módosítását, amelyet sajátos megoldásként a konferencia záróokmányába foglaltak.⁴⁷ A módosítás az

⁴⁴ Az Egyezmény 22 ratifikációt követően 1983. június 3-án lépett hatályba, a kézirat lezárásakor 176 állam ratifikálta, l. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtidg_no=XVIII-5&chapter=18&clang=en.

⁴⁵ Az IAEA Eisenhower amerikai elnök kezdeményezésére 1957-ben jött létre, székhelye Bécs. L. bővebben: <https://www.iaea.org/about/history>.

⁴⁶ Magyarországon kihirdette az 1987. évi 8. tvr. Jelenleg 155 részes állama van, l. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtidg_no=XVIII-5&chapter=18&clang=en.

⁴⁷ L. https://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC49/GC49InfDocuments/English/gc49inf-6_en.pdf. A módosítást Magyarországon a 2008. évi LXII. törvény hirdette ki, 2016. május 8-án lépett hatályba, a kézirat

Egyezmény részes államai kétharmadának megerősítését követően lépett hatályba. A címében is módosított Egyezmény alapján a nukleáris anyagok mellett a nukleáris létesítmények is az előírt védelem alá kell, hogy essenek, valamint az államközi együttműködés formáit is kiterjesztették.

II.1.5. ENSZ-egyezmények a tengeri hajózás védelme tárgyában

A terrorizmus elleni nemzetközi jogi jogalkotás tradicionálisan reaktív, követő jellegét mutatja, hogy az a felismerés, miszerint a légi közlekedés mellett a tengeri közlekedésben is meg kell alkotni a terrorizmus elleni fellépés alapvető szabályait, ugyancsak egy precedens nélküli terrortámadás elkövetéséhez kapcsolódott. Az *Achille Lauro* nevű olasz utasszállító hajót ért 1985. októberi terrortámadás készítette arra az ENSZ-t, hogy, figyelemmel arra, hogy a kalózkodással szemben a tengeren elkövetett terrorizmus vonatkozásában nem álltak rendelkezésre megfelelő szabályok, kidolgozza a szükséges intézkedéseket. Ezzel összefüggésben az ENSZ Közgyűlése az 1985. december 9-én kelt 40/61. számú határozatával felkérte a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetet⁴⁸ (a továbbiakban: IMO) „a hajók elleni terrorizmus problémájának tanulmányozására, azzal a céllal, hogy ajánlásokat tegyen a megfelelő intézkedésekre”. Ezzel tehát egy újabb, az ENSZ égisze alá tartozó nemzetközi szervezet tevékenységében jelent meg a terrorizmus elleni fellépés egy partikuláris aspektusa. Ezt követően az IMO keretein belül az Ausztria, Egyiptom és Olaszország által benyújtott javaslat alapján kerültek kidolgozásra a tengerhajózás biztonsága elleni jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló Egyezmény, továbbá a kontinentális talapzaton rögzített mesterséges szigetek biztonsága elleni jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló Jegyzőkönyv tervezetei. Az Egyezmény és a Jegyzőkönyv tervezetét az IMO által összehívott, és Rómában, 1988. március 1-10-e között rendezett diplomáciai konferencia tárgyalta meg és fogadta el (az IMO letéteményesként is szerepet játszik az Egyezmény végrehajtásában).⁴⁹

lezárásáig	108	ország	ratifikálta.	L.
------------	-----	--------	--------------	----

http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_amend_status.pdf.

⁴⁸ A szervezet 1948-ban jött létre, jelenlegi nevét 1982-ben vette fel, székhelye London. L. <http://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>.

⁴⁹ A kidolgozás folyamatát részletesen elemzi Halberstam, Malvina: Terrorism on the High Seas: The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety. In: *The American Journal of International Law* Vol. 82, No. 2 (1988. április), 269-310. oldal. Letölthető:

A Római Egyezmény célja a tengeren zajló polgári közlekedés védelme. A Római Egyezmény által büntetni rendelt terrorista magatartások nagyban emlékeztetnek a légi közlekedés védelme kapcsán elfogadott, az előzőekben tárgyalt Montreali Egyezményre, természetesen az elkövetési tárgyból adódó különbségekkel.⁵⁰

Az újabb fenyegetésekre proaktívan reagáló nemzetközi jogalkotási folyamatok részeként 2005. október 14-én, Londonban két újabb, a Római Egyezményt és az eredeti Jegyzőkönyvet kiegészítő Jegyzőkönyvet fogadtak el az IMO égisze alatt, amellyel a hajók, illetve a mesterséges szigetek biológiai, vegyi vagy nukleáris fegyverek, vagy egyéb tömegpusztító eszközök alkalmazására való felhasználásának, továbbá a hajók, illetve a mesterséges szigetek ilyen fegyverekkel vagy eszközökkel való megtámadásának kriminalizálása vált lehetségessé.

A Római Egyezmény és 1988-as Jegyzőkönyv elterjedtsége mára egyetemesnek mondható, míg a 2005-ös Jegyzőkönyvek egyelőre még nem váltak meghatározóan elfogadottá a nemzetközi közösségben.⁵¹

http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/halberstam_achille_lauro.pdf.

⁵⁰ Részletes nemzetközi jogi elemzésüket l. Plant, Glen: The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation. In: International and Comparative Law Quarterly, Volume 39 / Issue 01 (1990. január), 27-56. oldal; a 2005-ös Jegyzőkönyvre is kiterjedően pedig Tuerk, Helmut: Combating Terrorism at Sea - The Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation. In: University of Miami International and Comparative Law Review 15 (2007-2008), 337-365. oldal, letölthető: <https://www.unodc.org/tldb/bibliography/Helmut%20Tuerk.pdf>.

⁵¹ A Római Egyezményt és 1988-as Jegyzőkönyvét Magyarország ugyan azonnal aláírta, de formális ratifikációjukra csupán az előzőekben már említett, az ENSZ Biztonsági Tanácsának a terrorista szervezetekkel szembeni korlátozó intézkedések bevezetéséről szóló határozatában és az Európai Unió Tanácsának a terrorizmus leküzdéséről szóló közös álláspontjában foglaltak végrehajtásával kapcsolatos feladatokról szóló 2086/2002. (III. 29.) Korm. határozat vonatkozó rendelkezése nyomán, a 2003. évi XLVIII. törvénnyel került sor. A Római Egyezmény és 1988-as Jegyzőkönyve egyaránt 1992. március 1-jén léptek hatályba, az Egyezményt máig 166, míg a Jegyzőkönyvet 156 állam ratifikálta. A 2005-ös Jegyzőkönyvek 2010. júliusában léptek hatályba, de ezzel együtt még csak 41, illetve 35 állam ratifikálta azokat, l. <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20of%20Treaties.pdf>, amelyek között Magyarország nem szerepel.

II.1.6. A plasztikus robbanóanyagok megjelöléséről szóló Egyezmény

A terrorizmus elleni ENSZ-egyezmények sorában némileg atipikus a plasztikus robbanóanyagok megjelöléséről, azok felderítése céljából Montrealban, 1991. március 1. napján létrehozott Egyezmény⁵². Egyrészt ez az első egyezmény, amely a hidegháború befejeződése után került elfogadásra, így a kidolgozását nem befolyásolta a különböző világrendszerek korábbi szembenállása és a kölcsönösen elfogadható kompromisszumok megtalálásának kényszere. Másrészt, ez az első olyan egyezmény a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben, aminek nem büntetőjogi rendelkezések képezik a központi elemét, hanem a terrortámadások egyik lehetséges elkövetési magatartásának a megelőzésére koncentrált. A Plasztikus Robbanóanyag Egyezmény kidolgozásának közvetlen kiváltó oka a PanAm légitársaság egyik gépének 1988-ban a skóciai Lockerbie felett történt felrobbantása volt, ezt követően ugyanis a légiközlekedés szereplői a korábbinál sokkal nagyobb figyelmet fordítottak a repülőgépre felvihető tárgyak és anyagok ellenőrzésére. Ez magyarázza azt a némileg talán meglepőnek ható tényt, hogy – bár hatálya nem korlátozódik a polgári repülésre - ezt az egyezményt is az ENSZ BT 635. számú határozata nyomán az ICAO égisze alatt dolgozták ki⁵³, letéteményese is az ICAO, és az egyezmény nyomán felállított bizottság is az ICAO szervezetének a része.

A Plasztikus Robbanóanyag Egyezmény legfontosabb rendelkezései értelmében a részes államok kötelezettséget vállalnak az ilyen robbanóanyagok megjelölésére, valamint hatékony intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy saját területükön betiltsák és megakadályozzák a megjelölés nélküli robbanóanyagok előállítását, behozatalát, illetve kivitelét. Hatékony intézkedéseket kell tenniük továbbá annak érdekében, hogy a robbanóanyagok birtoklását és birtokba adását nyomon követhessék, és meggátolják a jogosulatlan alkalmazásukat. Az Egyezmény felülvizsgálatára, a robbanóanyagok előállítása, megjelölése és felderítése területén történő műszaki haladás értékelésére az ICAO Tanácsa szakértőkből álló Nemzetközi Technikai (Műszaki) Bizottságot hozott létre.

⁵² A továbbiakban, megkülönböztetendő a korábban említett Montreali Egyezménytől, Plasztikus Robbanóanyag Egyezményként hivatkozunk rá.

⁵³ L. ERNSZT (2007), 108. oldal.

A Plasztikus Robbanóanyag Egyezmény a fentiek alapján fordulatot jelent a terrorizmussal foglalkozó nemzetközi jogfejlődésben, amennyiben az első jele egy multidiszciplináris, a szűk értelemben vett büntetőjogon túli területekre is kiterjedő szemléletnek, valamint ez az első egyezmény, amelyhez egy állandó nyomon követési és felülvizsgálati mechanizmus és struktúra is társul.⁵⁴

II.1.7. A robbantásos terrorizmusról szóló nemzetközi egyezmény

Az ENSZ terrorizmus elleni nemzetközi szerződéses rendszerének fejlődése szempontjából a '90-es évek elején nagy lökést jelentett a hidegháború megszűnésén túl az a tény, hogy 1994-ben elfogadásra került (közgyűlési határozat formájában) a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló, a későbbiekben részletesen bemutatásra kerülő Nyilatkozat⁵⁵, majd 1996-ban ennek kiegészítése.⁵⁶ Ezek mind a mai napig alapvető hivatkozási pontnak számítanak a terrorizmussal foglalkozó ENSZ-dokumentumok számára. Másrészt, elfogadásuk óta a Közgyűlés konzisztens módon kezeli a kérdést, ami a vonatkozó nemzetközi jogi eszközök létrehozásának felgyorsulását is maga után vonta. Ez utóbbi közgyűlési határozat a terrorizmussal foglalkozó *ad hoc* Bizottságot állított fel, amely a terrorista bombatámadások elleni nemzetközi egyezmény, majd ezt követően a nukleáris terrorcselekmények elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására kapott megbízást (ugyanaz a bizottság kapta feladatául a később tárgyalandó, egyelőre meg nem valósult átfogó terrorizmus elleni egyezmény kidolgozását is). A különböző szakosított szervezetek, ügynökségek helyett ezzel az ENSZ Közgyűlésének struktúráiba helyeződött át a

⁵⁴ A Plasztikus Robbanóanyag Egyezmény 35 ratifikációt követően 1998. június 21-én hatályba lépett. Jelenleg 153 részes állama van, l. http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_EN.pdf. Magyarország az egyezményt 1992. október 30-án aláírta, formális kihirdetése azonban csak az ENSZ Biztonsági Tanácsának a terrorista szervezetekkel szembeni korlátozó intézkedések bevezetéséről szóló határozatában és az Európai Unió Tanácsának a terrorizmus leküzdéséről szóló közös álláspontjában foglaltak végrehajtásával kapcsolatos feladatokról szóló 2086/2002. (III. 29.) Korm. határozat nyomán, a 2003. évi LXVI. törvénnyel történt meg.

⁵⁵ A/RES/49/60 (1995. február 17-ei) határozat.

⁵⁶ A/RES/51/210 (1997. január 19-ei határozat).

vonatkozó nemzetközi jogi instrumentumok kidolgozása, ami bizonyos mértékig a kérdés jelentősége felértékelődéseként is értelmezhető.⁵⁷

A robbantásos terrorizmusról szóló nemzetközi egyezményt az ENSZ Közgyűlésének 52. ülészakán, 1997. december 15-én fogadták el. Az egyezmény a terrorizmus elleni nemzetközi szerződések klasszikus mintáját követi, mind felépítésében, mind szabályozási módszerében. A Hágai Egyezménynél első ízben megjelenő, majd számos azt követő egyezményben felbukkanó *aut dedere, aut iudicare* elv itt is megtalálható. Ugyanakkor minden addiginál jóval szélesebb spektrumát határozta meg a terrorcselekmény egyes eszközcselekményeinek. Új szabályként, a stratégiai alapokra helyezett, multidiszciplináris megközelítés jegyében jelennek meg a gyanúsított átszállítására vonatkozó rendelkezések, valamint a bűncselekmények megelőzésére vonatkozó előírások (pl. információcsere és nemzetközi együttműködés kötelezővé tétele), illetve a terheltet megillető eljárási biztosítékok kikötései.⁵⁸

Az Egyezmény elterjedtsége mára közel egyetemesnek mondható, amiben nyilván az is közrejátszott, hogy hatályba lépése után nem sokkal, a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások új korszakot nyitottak, és az egyes államok az BT későbbiekben bemutatásra kerülő fellépése révén erőteljes nyomás alá kerültek a terrorizmus elleni nemzetközi egyezmények ratifikációját illetően (is).⁵⁹

II.1.8. A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény

Ahogy azt az előzőekben is jeleztük, az 1994-es ENSZ közgyűlési Nyilatkozat már egy újfajta megközelítést tükrözött a terrorizmus elleni küzdelemben: felismerésre került, hogy ahhoz, hogy a terrorizmust fel lehessen számolni, nem elegendő pusztán magával a

⁵⁷ Ebben bizonyára közrehatott az 1996-ban a new york-i Világkereskedelmi Központ, illetve az amerikai hadsereg ellen ugyanebben az évben, Szaúd-Arábiában elkövetett merénylet is.

⁵⁸ Az Egyezmény részletes nemzetközi jogi elemzését l. Witten, Samuel M.: The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings. In: The American Journal of International Law Vol. 92, No. 4 (1998. október), 774-781. oldal.

⁵⁹ Az Egyezmény 22 ratifikációt követően 2001. május 23-án lépett hatályba, jelenleg 170 részes állama van, l. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&lang=en . Magyarország a 2002. évi XXV. törvénnyel ratifikálta.

terrorcselekménnyel foglalkozni, hanem azon járulékos cselekményekkel is foglalkozni kell, amelyek megvalósítása révén az egyes terrorszervezetek az utánpótlásukat nyerik. A globalizációhoz alkalmazkodó, modern értelemben vett, és nemzetközivé vált terrorizmus már igényli a folyamatos pénzáramlást⁶⁰, akár bűncselekményekből, akár a terrorizmust tudatosan vagy megtévesztve (pl. valódi céljukat leplező jótékonyági szervezeteknek nyújtott adományok révén) támogató személyektől vagy üzleti tevékenységből származzon az. A terrorizmus finanszírozása ennek megfelelően már az 1994-es Nyilatkozatban is megjelent a terrorizmust támogató magatartások között, majd az 53/108. (1999. január 26-ai) közgyűlési határozat utasította a korábban már említett ad hoc bizottságot egy, a terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására. A Közgyűlés végül 54. ülészakán, 1999. december 9-én fogadta el a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt. Az Egyezmény célja, hogy a terrorista cselekményeknek pénzügyi támogatással történő elősegítését visszaszorítsa, tekintettel arra, hogy a korábban keletkezett, a terrorizmus különböző megnyilvánulásainak leküzdésével foglalkozó egyezmények a terrorizmus finanszírozásával kifejezetten nem foglalkoztak.

Az Egyezmény valamennyi, az előzőekben bemutatott, addig elfogadott terrorizmus elleni egyezményben⁶¹ meghatározott bűncselekmények finanszírozását tiltja. Ennek révén dogmatikailag egy igen jelentős előrelépés valósult meg, hiszen a különböző szektorális egyezmények immár jogilag is összekapcsolásra kerültek, mint a terrorizmus különböző formái. Ily módon átfogó, kifejezetten a terrorcselekményre vonatkozó jogi definíció híján is lehetséges a terrorizmus definiálása a különböző szektorális egyezményekben megfogalmazott magatartások összességéként.

Az Egyezmény szerint bűncselekményt követ el az a személy, aki bármely eszközzel, közvetlenül vagy közvetve, jogellenesen és szándékosan, forrást biztosít vagy gyűjt azzal a szándékkal vagy annak tudatában, hogy azt, részben vagy egészben, az említett egyezményekben jelölt bűncselekmények elkövetésére használják fel, vagy ha bármely egyéb olyan cselekmény elkövetésére használják fel, amely polgári személy vagy fegyveres konfliktus esetén, az ellenségeskedésben tevőlegesen részt nem vevő más személy

⁶⁰ Különös tekintettel arra, hogy a szocialista tábor megszűnésével a korábbi terrorszervezeteket támogató államok gyakorlata, szórványos kivételektől eltekintve, szintén abbamaradt.

⁶¹ Kivéve a büntetőjogi rendelkezéseket nem tartalmazó Plasztikus Robbanóanyag Egyezményt.

halálának vagy súlyos testi sérülésének okozására irányul, ha a cselekmény célja, annak természetéből vagy összefüggéseiből következően az, hogy a lakosságot megfélemlítse, vagy egy kormányt vagy nemzetközi szervezetet valamely cselekmény megtételére vagy ennek megtételétől történő tartózkodásra kényszerítsen. Ez utóbbi fordulat szintén jelentős lépés a tekintetben, hogy a terrorista cselekmények egyéb bűncselekményektől való elhatárolását lehetővé tevő módon definiálja a célzatot: mint látni fogjuk, ezt a definíciót vette alapul pl. az Európai Unió a terrorcselekmény büntetőjogi meghatározása során is. Ugyancsak jelentős újítás, hogy az Egyezmény első ízben rendelkezik a jogi személyek (akár büntetőjogi) felelősségéről is.⁶²

Az Egyezmény elterjedésében szintén döntő fordulatot hoztak a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások. Az ezt követően elfogadott 1373-as BT-határozat a terrorizmus finanszírozása elleni azonnali fellépést állította a középpontba: márpedig az Egyezmény a határozat elfogadásának idején a szükséges számú (22) megerősítés hiányában még nem volt hatályos. A határozat, azzal, hogy 1. pontja valamennyi ENSZ tagállamot kötelezte a terrorcselekmények finanszírozásának megelőzésére és megakadályozására, így tulajdonképpen úgy értékelhető, hogy minden, az Egyezményt még nem ratifikáló államot az Egyezmény rendelkezéseinek azonnali hatályú alkalmazására kényszerít, sőt, az Egyezmény hatályba lépéséig⁶³ még azon államok kapcsán is ez volt a helyzet, amelyek esetleg már ratifikálták az Egyezményt.⁶⁴ Kétségtelenül sajátos logika ez: az Egyezményhez való csatlakozás elvileg valamennyi tagállam szuverén döntése, ám azáltal, hogy az Egyezmény tartalma jórészt az ENSZ Biztonsági Tanácsának az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott határozat keretei közé kerül, e döntési szabadság kiüresedik.⁶⁵⁶⁶ Ez

⁶² Az Egyezmény újításainak részletes nemzetközi jogi elemzését l. Aust, Anthony: Counter-Terrorism- A New Approach. The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. In: Frowein, J. A.- Wolfrum, R. (szerk.): Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 5 (2001), 285-306. oldal. Kluwer Law International, The Hague, 2001. Letölthető: http://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_aust_5.pdf.

⁶³ 2002. április 10-e.

⁶⁴ Magyarország a 2002. évi LIX. törvénnyel hirdette ki az Egyezményt.

⁶⁵ Mindenesetre, nyilván nem függetlenül az 1373-as határozatba foglalt kötelezettségekről, ez a talán kritikára okot adó körülmény mára már okafogyottnak tekinthető, mivel az Egyezményt már szinte minden ENSZ-tagállam ratifikálta: mára 188 részes állama van, l. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&clang=en.

egyben azt a 2001-ben megindult átrendeződést is jelezte, hogy 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.

II.1.9. A nukleáris terrorcselekmények elleni nemzetközi egyezmény

Az előzőekben már említett *ad hoc* bizottság a Közgyűlés 52/165. (1998. január 18-ai) határozatával felkérést kapott a nukleáris terrorcselekmények elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására, amely proaktív lépés volt egy szerencsére máig nem materializálódott, ám nagyon is reális fenyegetés kapcsán. A határozat emellett a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget is felszólította a bizottság ez irányú munkájának támogatására. A nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény szövegét a Közgyűlés végül 2005. április 13-án fogadta el az 59/290. számú határozatával, amely a mai napig az utolsó önálló, az ENSZ keretei között létrejött terrorizmus elleni (szektorális) egyezmény.⁶⁷

Az Egyezmény definíciókat tartalmaz a nukleáris terrorizmushoz köthető anyagokra, eszközökre és cselekményekre vonatkozóan, egyúttal elrendeli bizonyos cselekmények büntetendővé tételét. Ezek a cselekmények a radioaktív anyagok megszerzéséhez és felhasználásához kapcsolódnak, és magukba foglalják mind a hagyományos nukleáris robbanóeszközökkel, mind az úgynevezett „piszkos bombákkal” elkövetett cselekményeket, illetve a radioaktív anyagokkal elkövetett egyéb visszaéléseket. Az elkövetőkre természetesen az *aut dedere, aut iudicare* elve alkalmazását rendeli az Egyezmény. Az előzőekben tárgyalt, már a hidegháború után keletkezett, „újabb típusú”

⁶⁶ Jelen értekezés keretei közé nem tartoznak ennél mélyebb nemzetközi közjogi megfontolások, azonban rögzítsük, hogy a szakirodalomban létezik olyan álláspont, amely az 1373-as határozatot úgy tekinti, mint amellyel az ENSZ BT nemzetközi jogi jogalkotóvá lépett elő. L. Talmon, Stefan: The Security Council As World Legislature. In: The American Journal of International Law Vol. 99 (2005), 175-193. oldal. Magyarul l. in: Miskolci Jogi Szemle, 2007/1. szám, 109-136. oldal.

⁶⁷ Mint az előzőekben láthattuk, az elmúlt évtizedben kizárólag korábbi egyezményekhez kapcsolódó jegyzőkönyvek elfogadására, illetve a Pekingi Egyezmény esetén egy korábbi egyezményt korszerűsítő instrumentum kidolgozására került sor.

terrorellenes egyezményekhez hasonlóan szabályozásra kerül a Részes Államok hatóságainak együttműködése is, az információáramlás megkönnyítése érdekében.⁶⁸

Vélhetően a 2000-es évek elejére jellemző, a nemzetközi viszonyokat uraló, a terrorizmus elleni küzdelmet abszolút prioritásként kezelő hangulat elmúltával és az államokra ezzel kapcsolatban nehezedő nyomás enyhülésével függ össze, hogy az Egyezmény egy évtized alatt sem vált globálisan teljes mértékben elterjedté.⁶⁹

II.1.10. Kísérlet egy átfogó terorellenes ENSZ-egyezmény megalkotására

Amint arra már utaltunk, az ENSZ terrorizmus elleni nemzetközi szerződéses rendszerének továbbfejlesztése az elmúlt évtizedben lelassult, vagy inkább megrekedt. Ennek több oka is lehet: egyrészt nyilván közrejátszott ennek a helyzetnek a kialakulásában az a körülmény, hogy a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat követő, a terrorizmus elleni küzdelmet a középpontba állító politika a világ meghatározó államaiban háttérbe szorult, sőt, a “terrorizmus elleni háború” jelszavával elkövetett súlyos visszaélések, jogsértések némileg az ellenkező irányba lendítették ki az ingát: mint azt egyes meghatározó szakpolitikai dokumentumok elemzése során látni fogjuk, a 2000-es évek közepétől egyre meghatározóbb a terrorellenes küzdelemben is az alapvető jogok tiszteletben tartásának követelménye⁷⁰. Ez a fajta megváltozott környezet pedig nem kedvez a terrorizmus elleni újabb jogi eszközök kidolgozásának. Másodszor, el kell ismerni, hogy a meglévő egyezmények összességükben megfelelően ellátják szerepüket, általános elterjedtségük révén lehetővé teszik szinte minden szóba jöhető terrorista magatartás ellen a megfelelő

⁶⁸ Az Egyezmény részletes bemutatását l. Jankowitsch-Prevor, Odette: International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism. In: 76 OECD/NEA Nuclear Law Bulletin (2005), 7-27. oldal, letölthető: http://www.oecd-neo.org/law/nlb/nlb-76/007_029.pdf és Joyner, Christopher C.: Countering Nuclear Terrorism: A Conventional Response. In: European Journal of International Law, Volume 18. No. 2 (2007), 225-251. oldal. Letölthető: <http://www.ejil.org/pdfs/18/2/225.pdf>.

⁶⁹ Mindeddig 109 állam ratifikálta, amely Magyarország vonatkozásában a 2007. évi XX. törvénnyel történt meg. Az Egyezmény 22 ratifikációt követően 2007. július 7-én lépett hatályba, l. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-15&chapter=18&Temp=mtdsg3&lang=en.

⁷⁰ Hogy aztán 2014-től, a nemzetközi terrorfenyegetettségnek az Iszlám Állam színre lépéséhez köthető drasztikus romlását követően ismét a biztonsági szempontok fokozatos felértékelődésének legyünk tanúi.

állami fellépést. Harmadszor, amint arra már utaltunk, a nemzetközi egyezmények kidolgozását jórészt okafogyottá tette a Biztonsági Tanács 2001. óta meghatározóvá vált szerepvállalása, és az egyezményekbe foglalt kötelezések BT-határozatokkal való helyettesítése. Negyedszer, mindefajta nemzetközi szerződés-előkészítő munka értelmét aláássa az az áldatlan helyzet, ami az átfogó terrorizmus elleni egyezmény kidolgozása körül alakult ki, és amelynek feloldására egyelőre nem látszik kézzelfogható esély.

Mint azt már említettük, az ENSZ Közgyűlése 1996-ban állított fel egy *ad hoc* bizottságot⁷¹, amelynek feladataul szabta többek között egy átfogó terrorizmus elleni egyezmény kidolgozását. A tárgyalási alapul szolgáló szöveget India nyújtotta be.⁷² Az átfogó egyezmény célja az lenne, hogy a meglévő szektorális egyezményekre építve a nemzetközi terrorizmus valamennyi formáját kriminalizálja, biztosítsa ezen cselekmények univerzális büntethetőségét. A tárgyalások azonban több évi munkát követően a terrorizmus definíciója körüli viták kapcsán megfeneklettek: ennek során ismételten a “felszabadító mozgalmak” tevékenysége körüli megítélésbeli különbségek kerültek előtérbe, és markáns törésvonalak váltak nyilvánvalóvá (némi leegyszerűsítéssel) a “nyugati világ” és a “fejlődő országok” csoportjai között.⁷³ A másik vitatott kérdés, hogy a definíció lefedheti-e egy állam fegyveres erői által elkövetett cselekményeket. A bizottság utoljára 2007-ben dolgozott ki egy kompromisszumos javaslatot⁷⁴, amely azóta a tárgyalások alapját képezte.

Az *ad hoc* bizottság általában évente, tavasszal ülésezett, majd dokumentumait a Közgyűlés nemzetközi jogi kérdésekkel foglalkozó Hatodik Bizottságának egy munkacsoportja elé terjesztette, amely a minden évben megrendezésre kerülő közgyűlési ülősszak alatt tovább tárgyalta azokat. A bizottság valamennyi ENSZ-tagállam, illetve a szakosított ügynökségekben vagy az IAEA-ban tagsággal rendelkező államok számára nyitott, a

⁷¹ A/RES/51/210. számú közgyűlési határozat.

⁷² A szöveg tényleges előkészítése viszont csak 2000-ben kezdődött meg, l. C.F. Diaz-Paniagua: *Negotiating terrorism. The negotiation dynamics of four UN counter-terrorism treaties, 1997-2005*. City University of New York, New York, 2008., 515-524. oldal.

⁷³ A vitás kérdésekről részletesen l. Hmoud, Mahmoud: *Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism. Major Bones of Contention*. In: *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 1031-1043. oldal.

⁷⁴ L. A/62/37 számú dokumentum, függelék, 1. bekezdés.

munkafolyamat alapelve szerint minden kérdésben meg kell állapodni az előkészítés lezárásához.⁷⁵

A Közgyűlés rendszeresen meghosszabbította a bizottság mandátumát, amely eddig utolsó, tizenhatodik ülészakát 2013. tavaszán tartotta⁷⁶, azonban érdemi haladást ekkor sem sikerült elérni. A bizottság jelentését nyugtázó, 2013. decemberében elfogadott közgyűlési határozat⁷⁷ nyomán a Hatodik Bizottság említett munkacsoportja folytatta az éves ülésezés gyakorlatát, utoljára 2016. őszén⁷⁸. A munkacsoport ülései során már nyíltan megfogalmazódott az az álláspont, hogy konszenzus hiányában a folyamatos éves ülésezés a továbbiakban nem igazolható: a tagállamoknak vagy túl kell lépni a meglévő nézetkülönbségeken, vagy elfogadni, hogy nincs meg az egyezményhez szükséges politikai akarat, és véget vetni a tárgyalásoknak.⁷⁹

Mindezek ellenére a Hatodik Bizottság által végül elfogadott állásfoglalásban és az ennek nyomán elfogadott legutolsó közgyűlési határozatban⁸⁰ sem zárták le formálisan a tárgyalásokat, hanem a 2017. őszén esedékes újabb Közgyűlés során hasonló (munkacsoporti, illetve Hatodik bizottsági) keretek között való folytatásukat irányozták elő⁸¹ - a helyzet tehát változatlan, és az egyezmény kidolgozásának folyamata mindinkább hitelét veszti.

II.2. Az ENSZ Közgyűlésének határozatai a terrorizmus elleni küzdelemről

A terrorizmus elleni küzdelemben az ENSZ fő szervei közül a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács játssza a legfontosabb szerepet. A Közgyűlés az ENSZ Alapokmánya által létrehozott fő szervek egyike, a legfontosabb döntéshozó, szakpolitika-formáló és képviseleti szerv, amely az ENSZ 193 tagállamából áll.⁸² Évente, szeptember és december

⁷⁵ „Nothing is agreed until everything is agreed.”

⁷⁶ L. A/68/37 számú dokumentum.

⁷⁷ A/RES/68/119

⁷⁸ L. A/71/518 számú dokumentu, 5. bekezdés.

⁷⁹ L. http://www.un.org/en/ga/sixth/71/int_terrorism.shtml.

⁸⁰ A/RES/71/151. közgyűlési határozat 24. bekezdés.

⁸¹ Vagyis az ad hoc bizottság keretei között egyelőre nem folytatódik a munka.

⁸² V. ö. Alapokmány 9. cikk 1. bekezdés.

között ülésezik New York-ban.⁸³ A Közgyűlés hagyja jóvá az ENSZ költségvetését, megválasztja a Biztonsági Tanács nem állandó tagjait, a Biztonsági Tanács ajánlása nyomán kinevezi a főtitkárt. A nemzetközi béke és biztonság terén ajánlásokat tehet, és bármilyen, a nemzetközi békét és biztonságot érintő kérdést megvitathat, kivéve azokat, amelyeket éppen a Biztonsági Tanács tárgyal. Feladata továbbá az ENSZ egyéb szervezeteitől érkező jelentések elfogadása is. A Közgyűlésben valamennyi tagállam egy szavazattal rendelkezik, a döntéseket egyszerű, kivételes esetekben kétharmados többséggel hozzák, de a Közgyűlés elnöke javasolhatja azt is, hogy valamely kérdésről szavazás nélkül, egyhangúsággal döntsenek. A Közgyűlés határozatainak jogi értelemben nincs kötelező érvényük a kormányok számára, ugyanakkor a világ közvéleményének súlyát hordozzák, valamint a nemzetközi közösség erkölcsi tekintélyét fejezik ki.

II.2.1. A kezdetek

A Közgyűlés először 1972-ben foglalkozott a terrorizmussal nemzetközi problémaként, és ezután a kérdés folyamatosan a napirendjén is maradt. Ennek nyomán a Közgyűlés az 1970-es és '80-as években, majd azóta is számos határozatot fogadott el a tárgyban, amelyek azonban eleinte kevés konkrét eredménnyel jártak. 1989-ig egy kivétellel valamennyi (összesen kilenc) releváns közgyűlési határozat a terrorizmus megelőzését szolgáló intézkedések tárgyában született⁸⁴, címük és nagyrészt tartalmuk is azonos. Az akkori nemzetközi viszonyokat tükrözve bár visszatérő fordulatokban ítélik el a terrorcselekményeket, de a határozatok szövege ugyanakkora súlyt ad a terrorizmushoz vezető okok bírálatainak, aláhúzza a népek önrendelkezési jogának, illetve a gyarmatosítás elleni küzdelemnek, a nemzeti felszabadító mozgalmak harcainak jogosságát. Az első, 1972-ben született 3034(XXVII). közgyűlési határozat nyomán létrejött egy terrorizmussal

⁸³ A rendes ülésszakon túl a Biztonsági Tanácsnak, az ENSZ tagállamai többségének, vagy a tagállamok többségének egyetértése esetén akár egy tagállamnak a kérésére össze lehet hívni a Közgyűlés rendkívüli ülésszakát.

⁸⁴ A/RES/3034(XXVII) (1972. december 18-ai) határozat, A/RES/31/102 (1976. december 15-ei) határozat, A/RES/32/147 (1977. december 16-ai) határozat, A/RES/34/145 (1979. december 17-ei) határozat, A/RES/36/109 (1981. december 10-ei) határozat, A/RES/38/130 (1983. december 19-ei) határozat, A/RES/39/159 (1984. december 17-ei) határozat, A/RES/40/61 (1985. december 9-ei) határozat, A/RES/42/159 (1987. december 7-ei) határozat, A/RES/44/29 (1989. december 4-ei) határozat.

foglalkozó ad hoc bizottság, amely azonban csak 1977-re készítette el jelentését⁸⁵, amit a 32/147. közgyűlési határozat 7. pontjában kapott mandátum nyomán 1979-ben egy, a terrorizmus okaival foglalkozó tanulmány és ajánlások követtek.⁸⁶ Ezeket az ajánlásokat a Közgyűlés a 34/145. határozat 2. pontjával jóváhagyta. Ebben a határozatban jelentek meg először konkrétumok úgy magának az ENSZ-nek, mint az államoknak címezve: a 7. pont felhívta az államokat, hogy tartózkodjanak a terrorizmus támogatásától⁸⁷; a határozat 8. pontja első alkalommal sorolta fel mindazokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek az akkori állapot szerint a terrorizmus elleni küzdelem jogi korpuszát képezték, és amelyek ratifikációját és végrehajtását valamennyi állam számára kötelezettséggént fogalmazták meg; a 10. pontban először jelent meg a specializált ügynökségek és a regionális szervezetek számára ajánlásként, hogy foglalkozzanak a terrorizmussal; a 11. pont pedig rögzítette az információcsere és a speciális kiadatási és bűnügyi együttműködési formák jelentőségét a nemzetközi terroristák kapcsán. A határozat és az általa jóváhagyott ajánlások képezték a következő években a terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi referenciakeretét. E határozat annyiban is mérföldkőnek tekinthető, hogy az ENSZ főtitkára ezt követően rendszeresen jelentéseket készített végrehajtásáról a Közgyűlésnek, tehát a konkrét megvalósítás és nyomon követés érdekében is történtek lépések. A határozatok ezt követően a főtitkári jelentések megállapításait is figyelembe vették. Az 1985-ös 40/61. közgyűlési határozat így már még szorosabb együttműködésre szólította fel a tagállamokat az információcsere és a bűnügyi együttműködés vonatkozásában, valamint először jelentek meg a szövegben az ICAO-n és az IMO-n belül zajló munkára való reflexió (12-13. pontok).⁸⁸ Figyelemre méltó az 1987-es 42/159. határozat szövegezése, mivel első alkalommal hivatkozik a preambulum az egyén alapvető jogaira a terrorellenes küzdelem kontextusában, valamint problémaként rögzíti a nemzetközi terrorizmus általánosan elfogadott definíciójának hiányát és egy, a nemzetközi terrorizmussal foglalkozó nemzetközi konferencia elképzelése is megjelenik benne. Az ICAO és az IMO mellett az

⁸⁵ Official Records of the General Assembly, Thirty-second Session, Supplement No. 37 (A/32/37).

⁸⁶ Official Records of the General Assembly, Thirty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/34/37). Az ajánlások a 118. bekezdésben találhatók.

⁸⁷ Az „állami terrorizmus” elítéléséről külön határozat is született 1984-ben (39/159.).

⁸⁸ Az IMO megszólítását az Achille Lauro nevű olasz utasszállító hajó ellen az év októberében elkövetett terrortámadás, illetve az azt követően megindult, a fentebb ismertetett, a tengerhajózás biztonsága elleni jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló Egyezmény elfogadásához vezető munkafolyamat indokolta.

Egyetemes Postaegyesülés (UPU), a Turisztikai Világszervezet (WTO) és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA) is felkérést kap arra, hogy a terrorizmus elleni küzdelem számukra releváns aspektusaival foglalkozzon (v. ö. a határozat 11. pontját), vagyis kirajzolódik, hogy már ekkor is egyértelművé vált a kérdés multidiszciplináris jellege. Az 1989-es 44/29. határozatban új elemként jelenik meg a túsok és fogvatartott személyek szabadon bocsátására vonatkozó felhívás (7. pont), valamint a terroristák és kábítószer-kereskedők közötti együttműködésre való reflexió (9. pont).

Összességében az 1989 előtti közgyűlési határozatok, noha igen kevés konkrét eredménnyel jártak, de mégis úttörő jelentőségűnek tekinthetők a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben. Önmagában az, hogy a téma meggyökeresedett a Közgyűlés napirendjén, eredménynek értékelhető, ahogy ezek a határozatok orientálták a '70-'80-as években elfogadott nemzetközi egyezmények kidolgozását. Átaluk fogalmazódott meg először a terrorizmus elleni harc sajátos és multidiszciplináris jellege, és jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy ez a kérdéskör más nemzetközi szervezetek tevékenységében is megjelent.

A hidegháborús szembenállás megszűnésével a terrorizmussal kapcsolatban bizonyos mértékű konszenzus alakult ki a nemzetközi közösségben, és ez az ENSZ közgyűlési határozataiban is tetten érhető. Kijelenthető, hogy 2001-ig a Közgyűlésben zajló munka képezte az ENSZ terrorellenes fellépésének súlypontját. A legszembeszökőbb változás mennyiségi, ugyanis a szocialista rendszerek összeomlását követően, 1991-től mostanáig mintegy hetven közgyűlési határozat foglalkozik a terrorizmus kérdésével, az gyakorlatilag a Közgyűlés minden egyes ülészakájának standard napirendjévé vált. A határozatok köre ezenkívül diverzifikálódott, és az alább bemutatásra kerülő csoportokra osztható. A harmadik változás minőségi, a terrorizmust ugyanis a kilencvenes évek óta elsősorban jogi oldalról, különös tekintettel az emberi jogok szempontjából ragadják meg a határozatokban, mint az alább bővebben is kifejtésre kerül.

II.2.2. A nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló közgyűlési határozatok

A korábbi standard címmel (a nemzetközi terrorizmus megelőzését szolgáló intézkedések) szakítva, először 1991-ben fogadott el ilyen címmel határozatot a Közgyűlés.⁸⁹ Ezzel együtt

⁸⁹ A/RES/46/51 (1991. december 6-ai) határozat.

(1995-től kezdődően már évi rendszerességgel) számos határozat született ezzel a címmel, így a terrorizmus elleni ENSZ közgyűlési határozatok legalapvetőbb típusának tekinthető, amelyben a testület horizontális jelleggel foglalja össze minden ülészakán a terrorizmussal kapcsolatos álláspontját, reflektál az új jelenségekre, kijelöli a további munka irányait (pl. az ENSZ szervei, ügynökségei számára határozva meg feladatokat, vagy a nemzetközi egyezmények kidolgozása kapcsán). A Biztonsági Tanács 2001-es aktivizálódásáig (1373. határozat elfogadása, illetve 2006-ig, az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiájának elfogadásáig ezek a határozatok tartalmazzák továbbá függelékükben a legfontosabb politikai dokumentumokat: a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló Nyilatkozatot⁹⁰ és ennek kiegészítését.⁹¹ Természetesen a szövegezésben itt is meghatározóak a standard, minden egyes határozatban ismétlődő fordulatok, hiszen az elmúlt két évtizedben ezen határozatok elfogadása (amelyet mindig a Főtitkár egy-egy jelentése készít elő) lényegében minden egyes közgyűlési ülészakon visszatérő, szinte üzemszerű gyakorlattá vált, így a szöveg felépítése és tartalma is jórészt azonos, amelybe egy-egy jelentősebb esemény (terrortámadás vagy jogi-intézményi előrelépés) nyomán kerülnek be (ezt követően szintén állandósuló) új elemek.

A már említett, 1994 decemberében elfogadott Nyilatkozat mindenképpen jelentős mérföldkőnek tekinthető. Egyrészt mind a mai napig alapvető hivatkozási pont a terrorizmussal foglalkozó ENSZ-dokumentumok számára. Másrészt, elfogadása óta a Közgyűlés konzisztens módon kezeli a kérdést, ami a vonatkozó nemzetközi jogi eszközök létrehozásának felgyorsulását is maga után vonta.

A Nyilatkozat preambuluma először tesz említést a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények közül az illegális fegyverkereskedelemről, a pénzmosásról, valamint a nukleáris és egyéb potenciálisan halálos anyagok csempészetéről. Szintén a preambulumban található alapvető kitétel, hogy a Közgyűlés kifejezi azon meggyőződését, hogy „a nemzetközi terrorcselekmények elkövetőit az igazságszolgáltatás előtt kell felelősségre vonni”. Ez nehezen túlbecsülhető jelentőségű fordulat, hiszen következik belőle, hogy a terrorizmust, politikai töltetétől megfosztva, ilyen jellegű igazolás nélkül bűncselekménynek kell tekinteni, és meghatározza a megfelelő válaszlépést, vagyis a

⁹⁰ A/RES/49/60 (1995. február 17-ei) határozat.

⁹¹ A/RES/51/210 (1997. január 19-ei) határozat.

büntető igazságszolgáltatás eszközeinek alkalmazását, ami egyben a terrorizmus elleni egyéb (pl. katonai) lépések jogalapját bizonytalanná teszi. A jogi eszközök elsődlegességét a Nyilatkozat IV.12. pontja is alátámasztja, amely a nemzetközi együttműködés fokozása mellett a nemzetközi jog fokozatos fejlesztését jelöli meg prioritásként a terrorizmus megsemmisítése érdekében.

A Nyilatkozat I.3. pontja tartalmazza a terrorcselekmények funkcionális definícióját⁹², ami szintén ezzel a megfogalmazással rögzült azóta az ENSZ szövegeiben. Noha, mint láttuk, mostanáig nem sikerült egy átfogó, terrorizmus elleni nemzetközi egyezmény elfogadása az ENSZ égisze alatt, ami jogi kötőerővel ruházná fel ezt a definíciót, a szöveget összefüggésében szemlélve az itt alkalmazott fordulat mégiscsak a definíció szerepét tölti be.

A Nyilatkozat megemlíti az államok kötelezettségei közt a terrorcselekmények elkövetőinek elfogását és büntetőeljárás alá vonását (II.5.a) pont). Szintén nagy fontosságú a II.5.f) pont, ahol először jelenik meg a terrorizmus elleni küzdelem és a menedékjog összefüggése, ugyanis a szöveg az államokat kötelezi arra, hogy a menedékjog megadása előtt vizsgálják a kérelmező esetleges részvételét terrorista tevékenységben, valamint annak biztosítását is, hogy a menekültstátuszt ne lehessen felhasználni ilyen tevékenységre.

A Nyilatkozat III. része az ENSZ Főtitkárának feladatait rögzíti: így a Főtitkár ettől kezdve folyamatosan gyűjti az államoktól a két- vagy többoldalú vagy regionális terrorizmus elleni megállapodások adatait, ahogy a terrorista incidensek és a terrorizmus miatt indult büntetőeljárások adatait is (III.10.a) pont), összeállítja a terrorizmusra vonatkozó nemzeti szabályozások jegyzékét (III.10.b) pont), a terrorizmus elleni nemzetközi jogi eszközök elemzését, amely révén segítséget nyújthat az államoknak jogrendszerük továbbfejlesztésében (III.10.c) pont)⁹³, valamint az ENSZ adta lehetőségeken belül

⁹² „Az olyan bűncselekmények, amiket azzal a céllal követtek el vagy tervezték ki, hogy a lakosságban, személyek csoportjában vagy egyes személyekben politikai célokból rettegést keltsenek, minden körülmények között igazolhatatlanok, bármilyen politikai, filozófiai, ideológiai, faji, etnikai, vallási vagy más természetű megfontolással is próbálják igazolni ezeket.”

⁹³ Ez első alkalommal 2002-ben valósult meg, v. ö. 57/27. (2003. január 15-ei) határozat 13. pont; jelenleg a negyedik kiadás előkészítése folyik, v. ö. 67/99. (2013. január 14-ei) határozat 21. pont- ez a munka minden bizonnyal folyamatban van, mivel nyilvánosan továbbra is csak a harmadik kiadás elérhető, v.ö.

képzések szervezését az államok részére (III.10.d) pont). A Főtitkár terrorizmus elleni tevékenységét lényegében a mai napig ezek a keretek határozzák meg.

Az 51/210. (1997. január 19-ei) közgyűlési határozat függeléke kiegészítette a Nyilatkozatot. Ennek preambuluma először szól egy átfogó, nemzetközi terrorizmus elleni egyezmény kidolgozásának lehetőségéről. Szintén a preambulum rögzíti a nukleáris, vegyi és biológiai anyagok terrorcélokra való felhasználhatósága kapcsán a nemzetközi együttműködés fokozásának szükségességét. E határozat I.1. pontja az új fejleményekre reagálva felszólítja a tagállamokat a közüzemek, különösen a közforgalmú tömegközlekedés terrortámadásokkal szemben védelemre, a robbanóanyagok felismerhetőségének javítására, és először rögzíti, hogy a terroristák elektronikus kommunikációjában kockázatok rejlenek. Szintén első alkalommal szól a jótékonyági, társadalmi vagy kulturális egyesületek visszaélészerű használatáról a terrorista tevékenység leplezésére és a terrorizmus finanszírozása kapcsán. Ugyanitt reflektál a szöveg a terrorizmus finanszírozása és a bűnözésből származó haszon összefüggéseire, és állami kötelezettségként rögzíti a megfelelő szabályozási intézkedések meghozatalát, a legitim tőkemozgások szabadságának korlátozása nélkül. A határozat III.9. pontja hívta életre a korábban már említett, terrorizmus elleni *ad hoc* bizottságot, amely a fentebb ismertetett, a robbantásos terrorizmus elleni nemzetközi egyezmény, majd ezt követően a nukleáris terrorcselekmények elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására kapott megbízást.⁹⁴

A Nyilatkozat kiegészítése, amely e határozat függelékében található, szintén jelentős, elsősorban menedékjogi, anyagi büntetőjogi és nemzetközi bűnügyi együttműködési kérdésekben hozott újat. Preambuluma továbblép a menedékjogi összefüggések tisztázásában, leszögezve, hogy a terrorcselekmények elkövetői nem jogosultak nemzetközi védelemre. A kiegészítés 4. pontja ezt konkretizálva kimondja, hogy a menedékkérelem elbírálására való várakozás nem eredményezheti azt, hogy terrorcselekmények elkövetői ezáltal elkerülhetnék a felelősségre vonást. Az 5. pont a terrorcselekmények elkövetőinek

https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int_Instruments_Prevention_and_Suppression_Int_Terrorism/Publication_-_English_-_08-25503_text.pdf.

⁹⁴ Az 52/165. (1998. január 18-ai) határozat a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget is felszólította a Bizottság munkájának támogatására ennek kapcsán.

büntetőjogi felelősségre vonását a finanszírozást, tervezést vagy izgatást elkövetőkre nézve is kötelezővé nyilvánítja, tehát lényegében (noha jogi kötőerő nélkül) a terrorcselekmény anyagi büntetőjogi tényállásának kiszélesítése felé orientálja az államokat. A 6. pont szintén nagy előrelépés, amennyiben rögzíti, hogy a kiadatási megállapodások megkötése és alkalmazása során a terrorcselekmények nem tekinthetők az ezek hatálya alól kivett politikai bűncselekménynek, vagyis a kiadatási kötelezettséget a terrorcselekmények elkövetői esetében feltétlen kötelezettségként határozza meg az államok részére. A 7. pont kiadatási megállapodás hiányában is arra ösztönzi az államokat, hogy könnyítsék meg a terrorcselekmények elkövetőinek kiadatását.

Az ilyen címmel elfogadott közgyűlési határozatok ezt követően elsősorban az (azóta is működő) *ad hoc* bizottság keretei között elért nemzetközi szerződés-előkészítő munkára és az ENSZ szakosított szervezeteinek fejlődésére, diverzifikálódására reflektáltak, utaltak a regionális kormányközi szervezetek terrorellenes aktivitására, nyugtázták az elért eredményeket, és új feladatokat szabtak, valamint minden egyes alkalommal megismételték az addig elfogadott alapvető állásfoglalásokat, állami feladatokat. Így az 53/108. (1999. január 26-ai) határozat utasította bizottságot egy, a terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására, valamint ezt követően egy átfogó konvenció kidolgozásának „megfontolására” (11. pont), ami aztán meg is kezdődött (l. alább). A határozatok visszatérő fordulatokban szóltak egy terrorizmussal foglalkozó magas szintű konferencia összehívásának lehetőségéről, ami azonban nem valósult meg.⁹⁵

2001. szeptember 11-ét követően a határozatokban új elemként megjelent az 1373-as ENSZ BT-határozat végrehajtására való hivatkozás, a Biztonsági Tanács által e határozat alapján felállított Bizottságra való utalással (v. ö. 57/27. (2003. január 15-ei) határozat preambuluma). Az 59/46. (2004. december 16-ai) határozat preambuluma szólt először a tolerancia és a civilizációk közötti párbeszéd fokozásának fontosságáról a terrorizmus elleni

⁹⁵ Végül az ENSZ Közgyűlés magas szintű plenáris ülésén, az ún. Világ Csúcsalálkozón (World Summit) belül 2005-ben került sor egy terrorizmussal foglalkozó szekció megtartására, v. ö. <http://www.un.org/summit2005/>. Az ezt követő határozatok preambuluma megismétli egy ilyen konferencia megtartásának lehetőségét.

küzdelemben,⁹⁶ a 60/43. (2006. január 16-ai) határozat preambuluma pedig a BT 1624-es határozatára való hivatkozás emelte be a határozatok standard szövegébe.

A 2001-et követő intenzív időszak, a terrorizmussal foglalkozó dokumentumok és különféle szervezetek, ügynökségek, entitások egyre nehezebben áttekinthető gyarapodása nyomán a 61/40. (2006. december 18-ai) határozat bizonyos újításokat vezetett be a szövegek felépítésében. Ettől kezdve az ilyen típusú határozatok preambulumaának állandó eleme a terrorizmus elleni küzdelemben aktív nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetek felsorolása. Ugyanekkor jelenik meg a szintén a Közgyűlés által elfogadott ENSZ Globális Terrorellenes Stratégia hivatkozási pontként és annak végrehajtása állami kötelezettségként (2. pont), valamint a Főtitkár kötelezettségeként az ENSZ rendszerében zajló terrorellenes erőfeszítések átfogó koordinációjának és koherenciájának biztosítása (3. pont). 2014-től, az Iszlám Állam megjelenésével és a későbbiekben ismertetésre kerülő 2178-as BT-határozat elfogadásával a közgyűlési határozatok standard nyelvevezetében megjelent a „külföldi harcosok” jelentette fenyegetésre utalás is⁹⁷. A legutóbbi, ilyen címen elfogadott határozat 2016. december 13-ai keltezésű, és a 71/151. számot viseli, érdemi új elemet nem tartalmaz.

Összességében a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló közgyűlési határozatok a jogi kötőerő hiánya ellenére az ENSZ és a Közgyűlés jelentős vívmányainak tekinthetők, amelyek tartalma mindmáig releváns, elsősorban az ENSZ rendszerében folyó terrorellenes tevékenységek és az állami kötelezettségek áttekintése és megértése szempontjából. A terrorizmus elleni küzdelem diverzifikálódása azonban maga után vonta további közgyűlési határozattípusok megjelenését is.

II.2.3. Közgyűlési határozatok az emberi jogok és a terrorizmus tárgyában

Mint az előzőekben említettük, a hidegháború végével a terrorizmussal foglalkozó ENSZ közgyűlési határozatokban meghatározóvá vált a terrorizmus jogi, vagy legalábbis jogias megközelítése, amely magában foglalja az emberi jogok szempontjából való megközelítését

⁹⁶ Ezt bővíti a 63/129. (2009. január 15-ei) ENSZ határozat preambuluma, idevonva a vallások és kultúrák közötti párbeszédet is.

⁹⁷ L. 69/127. közgyűlési határozat 9. bekezdés.

is. Ez két aspektusból is érvényesül: a határozatok egyrészt a terrorista tevékenységet az emberi jogok megsértéseként tételezik, másrészt az emberi jogok tiszteletben tartásának igénye a terrorizmus ellen alkalmazható intézkedéseknek is korlátot szab, ami különösen 2001. szeptember 11-e után, a „terrorizmus elleni háború” korszakában nyert jelentőséget.

A Közgyűlés először 1994-ben fogadott el a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseit önálló határozatot, amely egyben az első specifikus, nem az előzőekben ismertetett horizontális megközelítésű határozattípussá vált. A rendszeressé váló, és szövegében jórészt szintén önmagát ismételő határozatok (összesen nyolc)⁹⁸ 2005-ig az „Emberi jogok és terrorizmus” címet viselték.

Már a sorban első, 48/122. közgyűlési határozat megtette a legfontosabb lépést, mivel 1. pontjában rögzítette: „...minden terrorcselekmény, módszer és gyakorlat, bárhol és bárki is követi el, az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok és a demokrácia elpusztítására irányul.” Ez a kitétel, amely az ezt követő határozatokban is szerepel, a terrorizmus emberi jogi megközelítése alapvetésének tekinthető. A 2. pont arra szólította fel az államokat, hogy a nemzetközi emberi jogi standardokkal összhangban tegyenek meg mindent a terrorizmus megelőzésére, leküzdésére és megsemmisítésére, az 5. pont értelmében pedig az emberi jogok és a terrorizmus kérdése a Közgyűlés rendszeresen ismétlődő napirendi pontjai közé került, amit 1999-től a Főtitkár jelentései készítettek elő.

Az egy évvel későbbi, 49/185. közgyűlési határozatban új elemként jelent meg a terrorizmus áldozataival való szolidaritás kifejezése (2. pont), és ennek nyomán a Főtitkár felé megfogalmazott felkérés, hogy vizsgálja meg egy önkéntes pénzalap létrehozását az áldozatok javára (4. pont). Ezt egy évvel később az 50/186. határozat kibővítette azzal, hogy az áldozatok rehabilitációjának és társadalomba való reintegrációjának a lehetőségét is a vizsgálat tárgyává tette (6. pont), ugyanakkor eredményt ebben nem sikerült elérni, noha még 2005-ben az utolsó, e tárgyban elfogadott határozat is tartalmazta ezt az igényt.⁹⁹

⁹⁸ A/RES/48/122 (1994. február 14-ei) határozat, A/RES/49/185 (1995. március 6-ai) határozat, A/RES/50/186 (1996. március 6-ai) határozat, A/RES/52/133 (1998. február 27-ei) határozat, A/RES/54/164 (2000. február 24-ei) határozat, A/RES/56/160 (2002. február 13-ai) határozat, A/RES/58/174 (2004. március 10-ei) határozat, A/RES/59/195 (2005. március 22-ei) határozat.

⁹⁹ L. 59/195. határozat 15. pont.

Az említett 1996-os, 50/186. közgyűlési határozat tovább bővítette az emberi jogi megközelítés argumentációját. Preambuluma leszögezi, hogy „az élethez való jog a leglényegesebb és legalapvetőbb emberi jog”, és hogy a „a terrorizmus olyan környezetet hoz létre, amely elpusztítja az emberek félelemtől való szabadságát”. Ugyanakkor a későbbiekben elmélyülő hangsúlyváltással az is rögzítésre kerül a preambulumban, hogy „a terrorizmus leküzdésére irányuló minden intézkedésnek szigorúan összhangban kell állnia a nemzetközi emberi jogi standardokkal”¹⁰⁰. Ugyanebben a határozatban jelent meg a terrorizmusra való izgatás *expressis verbis* elítélése is (együtt az etnikai gyűlöletre és erőszakra való izgatással, l. 5. pont).

A fenti gondolatmenet újabb elemmel gazdagodott az 1998-as 52/133. közgyűlési határozatban, amelynek 2. pontjában a Közgyűlés „...elítéli a félelemtől szabadon való élethez fűződő jognak és az élethez, szabadsághoz és biztonsághoz való jognak a megsértéseit”, vagyis *a contrario* a terrorizmust olyannak tekinti, mint amely mindezeket a jogokat sérti.

Sajátságos a 2002-es 56/160. határozat szövege, amely a megszokottnál jóval bővebb, és olyan kitételek is találhatóak benne, amelyek nem kötődnek szorosan a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéséhez. Preambulumában pl. a Közgyűlés kifejezi „...azon lehetőség felett érzett aggodalmát, hogy terrorista csoportok kihasználhatják az új technológiákat a terrorcselekmények megkönnyítésére, amelyek jelentős kárt okozhatnak, ideértve az emberi élet tömeges pusztulását is.” Itt is megjelenik a határozat 8. pontjában a menedékjoggal kapcsolatban a terrorizmus megsemmisítésére irányuló intézkedésekről szóló határozatokban szokásos fordulat, azzal a kiegészítéssel, hogy az államokat felszólítja a Közgyűlés a terrorcselekményeket elkövetett személyek számára megadott menedékjog felülvizsgálatára is.¹⁰¹ Mindennek magyarázata lehet, hogy ezt a határozatot kevésbé a

¹⁰⁰ Ez az ismétlődő fordulat a 2000-es, 54/164. közgyűlési határozat preambulumban akképpen módosult, hogy „a nemzetközi jog releváns rendelkezéseivel, ideértve a nemzetközi emberi jogi standardokat is” kell fennállnia az összhangnak.

¹⁰¹ A 2005-ös 59/195. határozat 11. pontja az államok mellett az ENSZ Menekültügyi Főbiztosát is erre szólítja fel.

2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően, felfokozott nemzetközi légkörben fogadták el, így a szövegezése is nyilván eltért a szokásos eljárástól.

A 2004-es, 58/174. közgyűlési határozat szövege szintén továbbgondolta a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseit, mivel 11. pontja leszögezte: „minden személynek, nemzetiségére, faji hovatartozására, nemére, vallására vagy bármely egyéb ismertetőjegyére való tekintet nélkül, joga van a terrorizmussal és a terrorcselekményekkel szembeni védelemre.” Végül a Közgyűlés az e címen elfogadott utolsó, 59/195. határozatában 2005-ben, nyilván nem függetlenül az akkori aktuális eseményektől, egyrészt a preambulumban kifejezte aggodalmát a terrorizmus és az erőszak és a vallás összekapcsolásának tendenciái felett, másrészt 3. pontja szerint „visszautasítja a terrorizmusnak bármely vallással, nemzetiséggel vagy kultúrával történő azonosítását”. E határozat egyben új fejezetet is nyitott az emberi jogok és a terrorizmus összefüggéseinek kezelésében, mivel 17. pontja végérvényesen az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának kötelezettségévé tette ennek vizsgálatát, méghozzá „átfogó megközelítéssel, különösképpen azáltal, hogy teljes és egyenlő figyelmet fordít a jelen határozatban említett kérdésekre, azzal a súlyos hatással kapcsolatban, amit a terrorizmus az egyének emberi jogainak gyakorlására fejt ki.”

II.2.4. Közgyűlési határozatok az emberi jogok és alapvető szabadságjogok terrorizmus leküzdése során való védelme tárgyában

A terrorizmus emberi jogi megközelítésének elmélyülésével, és a „terrorizmus elleni háború” jelszava alatt elkövetett visszaesések (guantanamo-i fogolytábor, Abu-Graib börtön, kínzás alkalmazása kihallgatások során) napvilágra kerülésével a nemzetközi közösségben felerősödött az az igény, amely a terrorizmus elleni harcban alkalmazott állami eszközök korlátozását tűzte ki célul az emberi jogok védelme érdekében. Ennek a kifejezése ez a határozattípus, amely címmel először 2003-ban fogadott el szöveget a Közgyűlés, majd 2006-tól teljesen felváltotta a fentiekben bemutatott, „Emberi jogok és terrorizmus” címmel elfogadott határozatokat. Máig tizenkét határozatot fogadott el e címen a Közgyűlés.¹⁰²

¹⁰² A/RES/57/219 (2003. február 27-ei) határozat, A/RES/58/187 (2004. március 22-ei) határozat, A/RES/59/191 (2005. március 10-ei) határozat, A/RES/60/158 (2006. február 28-ai) határozat, A/RES/61/171 (2007. március 1-jei) határozat, A/RES/62/159 (2008. március 11-ei) határozat, A/RES/63/185 (2009. március

Ennek a határozattípusnak a keletkezése oda vezethető vissza, hogy a Közgyűlés először 2003-ban tette az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának, illetve az emberi jogokkal foglalkozó egyéb testületeinek a feladatává a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseinek vizsgálatát. Ennek nyomán a Főtitkár külön jelentéseket készít e tárgyban az Emberi Jogi Bizottság és a Közgyűlés részére.

A 2003-as 57/219. számú közgyűlési határozat már lefektetett néhány alapvetést. Preambuluma felhívta az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, miszerint minden, ebben elismert jog és szabadságjog mindenfajta megkülönböztetés nélkül mindenkit megillet, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának¹⁰³ 4. cikkét, miszerint egyes jogokat¹⁰⁴ illetően az államok által tett intézkedések semmilyen körülmények között nem térhetnek el az Egyezségokmányban foglalt kötelezettségeiktől. Ebből kiindulva a határozat 2. pontja bátorítja az államokat arra, hogy vegyék figyelembe az ENSZ emberi jogokra vonatkozó határozatait és döntéseit, az Emberi Jogi Bizottság ajánlásait és az emberi jogokra vonatkozó szerződéses testületek álláspontját a terrorizmus leküzdése során; a 3. pont pedig az Emberi Jogi Főbiztos feladatává tette az emberi jogok és alapvető szabadságjogok terrorizmus leküzdése során való védelme tekintetében az információk gyűjtését, az államok felé ajánlások megtételét és kérésükre ezzel kapcsolatos technikai segítségnyújtás biztosítását. Ezzel a Közgyűlés egy újabb, az államokat terhelő jelentéstételi kötelezettséget állított fel a terrorizmussal kapcsolatban.

A sorban következő, 2004-es 58/187. közgyűlési határozat preambulumban hivatkozás történik a Biztonsági Tanács 1456-os határozatára, amely szintén ezeket az összefüggéseket rögzítette. Új elem, hogy a határozat 2. pontja az államok kötelezettségévé teszi, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben érintett hatóságaik körében fokozzák az emberi jogi korlátozásokra vonatkozó tudatosságot. A határozat 5. pontja nyugtázza az Emberi Jogi

3-ai) határozat, A/RES/64/168 (2010. január 22-ei) határozat, A/RES/65/221 (2011. április 5-ei) határozat, A/RES/66/171 (2012. március 30-ai) határozat, A/RES/68/178 (2013. december 18-ai) határozat, A/RES 70/148 (2015. december 17-ei) határozat.

¹⁰³ Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁰⁴ Ezek: az élethez való jog (Egyezségokmány 6. cikk), a kínzás tilalma (7. cikk), a rabszolgaság tilalma (8. cikk), a szerződéses kötelezettségek nemteljesítése miatti bebörtönzés tilalma (11. cikk), a *nullum crime sine lege* elve (15. cikk), a jogképességhez való jog (16. cikk), a lelkiismereti és vallásszabadság (18. cikk).

Főbiztos által első alkalommal készített, a terrorizmus leküzdése során az emberi jogok védelmével foglalkozó jogi útmutatót, amelynek rendszeres frissítését és kiadását rendeli el. 6. pontja a Biztonsági Tanács és ennek Terrorizmus Elleni Bizottsága, az Emberi Jogi Főbiztos és az egyéb emberi jogi testületek közti párbeszéd előmozdítására hív fel, hogy „a terrorizmusra vonatkozó Biztonsági tanácsi határozatok nyomán folyó munkában az emberi jogok terjesztése és védelme kellő figyelemben részesüljön”, 7. pontja pedig a terrorizmus és az emberi jogok kapcsán konzisztens megközelítés kimunkálására hív fel. A 10. pont az Emberi Jogi Főbiztos feladatává tette a nemzeti terrorellenes intézkedések és a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek összeegyeztethetőségét vizsgáló átfogó tanulmány készítését.¹⁰⁵ Mindebből látszik, hogy a felfokozott nemzetközi légkörben számos testület és szerv foglalkozott az ENSZ égisze alatt a terrorizmus emberi jogi aspektusaival, amit csak fokozott, hogy 2004-ben az Emberi Jogi Bizottság független szakértőt, 2005-ben pedig Speciális Jelentéstevőt nevezett ki erre a feladatra: az ezt követő 59/191. és 60/158. határozatok már erre a fejleményre is reflektáltak (l. 59/191. határozat 10. és 12. pontok, 60/158. határozat 6. és 16. pontok). 2006-ban továbbá a Közgyűlés felállította az Emberi Jogi Bizottság helyébe lépő Emberi Jogi Tanácsot¹⁰⁶, amely szinte azonnal a terrorizmus elleni küzdelem kérdését is vizsgálni kezdte- ettől kezdve a közgyűlési határozatokban ez az elem is megjelent.¹⁰⁷

A 2006-os 60/158. határozat egyébként azért érdemel figyelmet, mert itt jelenik meg ebben a határozattípusban is a menedékjoggal való összefüggés hangsúlyozása, a *non-refoulment* kötelezettségének deklarálásával (l. preambulum és 5. pont), ugyanakkor elismerve a kivétel lehetőségét. A 2007-es, 61/171. határozat újabb emberi jogok védelmének kötelezettségét húzta alá: 5. pontja első ízben rögzítette, hogy „a terrorizmus elleni intézkedéseket a kisebbségi jogokra való teljes tekintettel kell végrehajtani, és ezek nem lehetnek faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás szerint diszkriminatívak”. Sürgette az államokat, hogy biztosítsák a terrorizmus leküzdése során is

¹⁰⁵ A tanulmány elkészült, de szövege nem hozzáférhető, l. „Human rights questions: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms - Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights” (2004. október 8-ai dátummal).

¹⁰⁶ L. A/RES/60/251. közgyűlési határozat.

¹⁰⁷ L. 61/171. közgyűlési határozat preambuluma.

a tisztességes eljáráshoz való jogot (6. pont), valamint deklarálta, hogy a Közgyűlés „...ellenzi a szabadságelvönés minden olyan formáját, amely azzal jár, hogy a fogvatartott személyt a jog védelmének hatókörén kívül helyezik, és sürgeti az államokat, hogy tartsák tiszteletben a személy szabadságának, biztonságának és méltóságának biztosítékait, és hogy minden foglyot minden fogvatartási helyen a nemzetközi joggal összhangban kezeljenek, ideértve a nemzetközi emberi jogokat és a nemzetközi humanitárius jogot is.” (8. pont). Mindez nyilvánvalóan az előző években az iraki Abu-Graib börtönben, a guantanamo-i fogolytáborban és az állítólagos titkos CIA-börtönök ügyével¹⁰⁸ összefüggésben kerültek kiemelésre.

A 2008-as 62/159. határozat tovább árnyalta a nemzetközi közösség álláspontját. Preambuluma szerint a Közgyűlés „aggodalommal vesz tudomást az emberi jogokat és a jogállamot sértő intézkedésekről, úgy mint a terrorcselekményekkel gyanúsított személyek jogalap nélküli és a tisztességes eljáráshoz fűződő biztosítékok nélküli fogvatartása... a gyanúsítottak alapvető bírósági garanciák nélküli pere, a terrorcselekményekkel gyanúsított személyek szabadságának törvénytelen elvonása és kiadatása, valamint a gyanúsítottak visszatoloncolása egyedi kockázatelemzés nélkül olyan országokba, ahol alapos ok támasztja alá, hogy kínzás veszélyének lennének kitéve, valamint a terrorizmus elleni intézkedések hatékony vizsgálatának korlátozása.” Ugyanitt a Közgyűlés aláhúzta, hogy a terrorizmus elleni harcban használt intézkedéseknek, kiemelve közülük ezúttal az egyének profilírozását és a különböző kiadatási megállapodásokat is, összhangban kell állniuk a nemzetközi joggal, ideértve a nemzetközi emberi jogokat, a nemzetközi menedékjogot és a nemzetközi humanitárius jogot is. A preambulum rögzíti annak jelentőségét is, hogy az államok megfelelően értelmezzék és alkalmazzák a terrorizmus elleni harc során a kínzás és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára vonatkozó kötelezettségeiket a vonatkozó 1984-es ENSZ-egyezmény¹⁰⁹ 1. cikke szerinti definíció szigorú betartásával. A határozat 6. pontja kifejezetten felhívja a tagállamokat a *non-refoulement* elvének szigorú betartására, 7. pontja pedig új elemként rögzíti, hogy az államoknak biztosítani kell, hogy a határellenőrzés során alkalmazott irányelvek és gyakorlatok, valamint a beléptetést megelőző egyéb mechanizmusok világosak, és teljes mértékben tiszteletben tartják a nemzetközi jog szerinti kötelezettségeket, különösen a menedékjogot és a nemzetközi

¹⁰⁸ L. http://kitekinto.hu/europa/2007/06/11/titkos_cia_bortonok_europaban

¹⁰⁹ Kihirdette 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.

védelmet kereső személyekre vonatkozó emberi jogi joganyagot. A 19. pont az addigi kedvezőtlen tapasztalatok nyomán első ízben tartalmazza azt a felhívást, hogy az államok tegyék lehetővé a Különleges Jelentéstevő számára országuk meglátogatását.

A 2009-es 63/185. határozat 7. pontja a profilírozás kapcsán továbblépett, és már nem a a preambulumban, hanem normatív rendelkezésként szögezte le: az államok ne folyamodjanak a profilírozáshoz, ha azt a diszkriminációra okot adó sztereotípiákra alapozzák, 8. pontja pedig már a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés abszolút tilalmáról beszél. A 16. pont új szintre emelkedik az állami kötelezettségek deklarálásában, amikor így szól: „...minden államnak azon kell munkálkodnia, hogy a terrorizmus leküzdése során fenntartsa és megvédje az egyének máltóságát és alapvető szabadságjogaikat, valamint a demokratikus gyakorlatokat.”. A 18. pont talán meglepő módon azt az (evidenciának tűnő) igényt fogalmazza meg, hogy az államok terrorizmusra vonatkozó büntetőtörvényei legyenek megismerhetőek, precíz és nem diszkriminatív módon megfogalmazottak, ne alkalmazzanak visszaható hatályt, és legyenek összhangban a nemzetközi joggal, ideértve az emberi jogi joganyagot is. 19. pontja első ízben reflektál az ENSZ BT által alkalmazott, a későbbiekben ismertetésre kerülő szankciós rezsimre, elismerve ennek fontosságát a terrorizmus ellen, de fokozandónak ítélve ennek eljárási garanciáit. Ehhez kapcsolódóan a 20. pont a nemzeti terrorlisták összeállítása során is felszólítja az államokat az emberi jogi garanciák alkalmazására.

Mivel ez a határozattípus is ismétlődő, egymásra épülő fordulatokból épül fel, az a folyamat, amivel újabb és újabb állami kötelezettségek kerültek deklarálásra, jelentősen növelte a határozatok terjedelmét és rontotta a szövegek konzisztenciáját. A 2009-es, 64/168. határozat ezért új séma szerint építi fel a szövegét, mintegy „letisztázza”, konszolidálja a korábbi határozatokat. Ez az azóta is alkalmazott megoldás alpontokba szedve sorolja fel a terrorizmus elleni küzdelemben betartandó legfontosabb emberi jogi kötelezettségeket, a 6. pontban. Új elemek is megjelentek a felsorolásban: az f) alpont már a gazdasági, szociális és kulturális jogokat is a terrorizmus elleni harc során védelemben részesítendő jogok közé sorolta, az m) alpont a kihallgatási technikákat korlátozza, míg az n) alpont az emberi jogok megsértése áldozatainak jogorvoslathoz és kártérítéshez való

jogát rögzíti, a p) alpont pedig a nemek egyenlősége és a diszkrimináció tilalma elveinek betartását írja elő a terrorizmus elleni intézkedések során.¹¹⁰

A legutóbbi határozatok is továbbfejlesztették az irányadó megközelítést. Így a 2011-es, 65/221. közgyűlési határozat preambuluma kimondja: „az emberi jogok előmozdítása és mindenki számára való védelme és a jog uralma elengedhetetlenek a terrorizmus elleni harcban, elismerve, hogy a hatékony terrorizmus elleni intézkedések és az emberi jogok védelme nem ellentétes célok, hanem kiegészítik és kölcsönösen erősítik egymást.” Ugyanitt a terrorizmus áldozatai jogainak elősegítéséről és védelméről is szó esik. Az előbb említett lista tovább bővült, önálló alpontot (6.f)) kapott ugyanis az adatvédelem. Ehhez a katalógushoz a 2012-es 66/171. határozat is hozzátett egy újabb alpontot (6.d)), amelyben *habeas corpus* elve nyert szövegszerű kifejezést. A legutóbbi, ebben a sorban elfogadott határozat a 2015-ös 70/148. számú, melynek felülvizsgálata 28. pontja szerint 2017. során várható.

Összességében ez a határozattípus az elmúlt évtized tipikus termékének tekinthető, amennyiben egyrészt az ENSZ égisze alatt a terrorizmussal és az emberi jogokkal foglalkozó különböző instanciák elburjánzása és munkájuk esetenkénti koordinátlansága érhető tetten a szövegekben; illetve nem nehéz kiolvasni egyes kitételekből mindazt az ellenérzést, amit „terrorizmus elleni háború” és annak egyes kísérőjelenségei kiváltottak a nemzetközi közösségben. Ugyanakkor, főleg a 2010 előtt elfogadott határozatok rendelkezéseiben, az emberi jogi szempontok előtérbe állítása meglehetősen kiegyensúlyozatlan megközelítést tükröz, igen szűk körben jelenik meg bennük az állami önvédelem és az államok biztonság fenntartása iránti kötelezettsége körében alkalmazható terrorellenes lépések akceptálása. Ugyancsak szinte teljesen hiányzik ezekből a határozatokból a terrorizmus, mint az emberi jogokat sértő magatartás kellően konkrét megbélyegzése, inkább csak az áldozatok jogai nyernek itt-ott említést. Ebből a szempontból a 2010. óta elfogadott határozatok valamivel kiegyensúlyozottabbak, és az emberi jogok védelme szempontjából érvényesítendő állami kötelezettségek katalógus-szerű felsorolása kifejezetten előremutató, a globális gyakorlatot pozitív irányba mozdító

¹¹⁰ Ehhez kapcsolódóan, a 4. pont továbbfejleszti a korábbi kisebbségvédelmi fordulatot, *expressis verbis* beszélve a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek tagjairól.

szerepet tölthet be, tekintettel arra is, hogy a belátható jövőben e határozatok elfogadása minden bizonnyal változatlanul a Közgyűlés állandó napirendi pontjai közé fog tartozni.

II.2.5. Közgyűlési határozatok a terroristák tömegpusztító fegyverekhez való hozzájutásának megakadályozását célzó intézkedésekről

Az utóbbi évtizedben a Közgyűlés a terrorizmus és az ellene való harc egyre több aspektusának szentelt önálló határozatokat, amelyek a Főtitkár rendszeres jelentései révén az éves ülésszakok állandó napirendi pontjaivá váltak. 2003. óta a horizontális jellegű és az emberi jogi kérdésekkel foglalkozó határozatok mellett a tömegpusztító fegyverek és a terrorizmus összefüggései is visszatérő téma lettek. Eddig tizenöt közgyűlési határozat került elfogadásra e tárgyban.¹¹¹

A határozatok (azonkívül, hogy általános felhívásokat fogalmaztak meg az államok számára a tömegpusztító fegyverek szigorú ellenőrzése és proliferációjuk megakadályozása tárgyában) kezdetben önkéntes adatszolgáltatást kértek a tagállamoktól, majd 2005-től a Főtitkár rendszeres jelentés készítésére kapott megbízást, amelyhez már kötelező tagállami kontribúciókat írtak elő (l. 59/80. határozat 4. pont). Ezen túlmenően e határozatok eddig nem fogalmaztak meg részletesebb, konkrétabb elvárásokat az államok felé¹¹².

II.2.6. További közgyűlési határozatok

Az előzőekben bemutatásra került közgyűlési határozatok részben mennyiségükre tekintettel, részben elfogadásuk állandósulása miatt is számot tarthattak a kiemelésre, ennek legfontosabb indoka azonban mégiscsak az, hogy ezekben fogalmazódnak meg a

¹¹¹ A/RES/57/83 (2003. január 9-ei) határozat, A/RES/58/48 (2004. január 8-ai) határozat, A/RES/59/80 (2004. december 16-ai) határozat, A/RES/60/78 (2006. január 11-ei) határozat, A/RES/61/86 (2006. december 18-ai) határozat, A/RES/62/33 (2008. január 8-ai) határozat, A/RES/63/60 (2009. január 12-ei) határozat, A/RES/64/38 (2010. január 12-ei) határozat, A/RES/65/62 (2011. január 13-ai) határozat, A/RES/66/50 (2012. január 12-ei) határozat, A/RES/67/44 (2012. december 4-ei) határozat, A/RES/68/41 (2013. december 5-ei) határozat, A/RES/69/39 (2014. december 2-ai) határozat, A/RES/70/36 (2015. december 7-ei) határozat, A/RES/71/38 (2016. december 5-ei) határozat.

¹¹² Az utolsó, ilyen címen elfogadott határozat (A/RES/70/38) felülvizsgálata 6. pontja alapján 2017-ben várható.

nemzetközi közösség legfontosabb elvárásai az államok terrorellenes fellépésével kapcsolatban. Ezzel szemben a Közgyűlés időről időre olyan határozatokat is elfogad, amelyek a terrorellenes küzdelem egyes specifikus aspektusaival, vagy tisztán technikai kérdésekkel foglalkoznak. Az alábbiakban ezeket is megpróbáljuk felvillantani.

A túszejtés a modernkori terrorizmus egyik leghagyományosabb módszere volt, amely, noha a jelenlegi globális terrorizmus eszköztárában némileg visszaszorult, de változatlanul széles körben alkalmazzák, a gyakorlatban sokszor szervezett bűnözői tevékenységhez is kapcsolódóan. Időről időre a horizontális határozatok is megemlítik ezt a jelenséget, de a Közgyűlés eddig két önálló határozatot is szentelt neki.¹¹³ E határozatok a túszejtést az emberi jogok megsértésének, és ekként nem igazolhatónak nyilvánítják, ezzel gyakorlatilag közvetve azt aláhúzva, hogy a túszejtés ugyanolyan terrorcselekmény, mint bármilyen más terrorista magatartás. Konkrét normatív tartalmuk ezen túlmenően nincs, lényegében a túszejtő cselekmények elítélését tartalmazzák, és valamennyi túszt azonnali szabadon bocsátását sürgetik.

A radiológiai terrorizmus tárgyában 2006 óta három határozatot¹¹⁴ fogadott el a Közgyűlés, amellyel a sugárzó anyagok terrorista célokra való felhasználása veszélyének súlyosságára, valamint a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség által e veszély megelőzése érdekében végzett munkára reflektál. Az első határozat megszületése egyébként a már ismertetett, a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény 2005-ös elfogadásához köthető. Megjegyzendő, hogy noha azonos a témájuk, a címükben nincs meg az az állandó formula, ami az előző határozat-típusokban megfigyelhető. Ugyanakkor az, hogy az elmúlt években kb. kétévenként napirendre tűzte a Közgyűlés a kérdést, afelé mutat, hogy ezek a határozatok is a standardizálódás, a Közgyűlés állandó napirendi pontjává való fejlődés irányába tendálnak, amit az is megerősít, hogy a határozatok záró formulájukban maguk is rögzítik, hogy a Közgyűlés melyik ülészaka foglalkozik majd újra ezzel a témával. Ezek a határozatok az említett Egyezmény minél szélesebb körű elterjesztését szolgálják, az ahhoz való csatlakozásra hívják fel az államokat. A Közgyűlés reflektál a szövegükben a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség keretében folyó

¹¹³ A/RES/57/220 (2003. február 27-ei) határozat és A/RES/61/172 (2007. március 1-jei) határozat.

¹¹⁴ A/RES/60/73 (2006. január 11-ei) határozat, A/RES/62/46 (2008. január 10-ei) határozat, A/RES/65/74 (2011. január 13-ai) határozat.

szabályozási munkára is, támogatva, hogy az államok alkalmazzák az Ügynökség keretében kidolgozott dokumentumokat.¹¹⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy (nyilván nem függetlenül a nemzetközi politikától) ezekben a határozatokban is rögzítésre kerül, hogy a legtöbb ilyen dokumentum nem kötelező, és hogy az államok jelenleg még csak önkéntes alapon folytatnak információcserét ezekben a kérdésekben. Ezenkívül a határozatok általános kötelezettségeket rögzítenek az államok számára a radioaktív anyagok szigorú ellenőrzése, terroristák általi megszerzésük megakadályozása kapcsán.

Önálló határozattípusként azonosíthatjuk a későbbiekben bemutatásra kerülő, egyébként szintén közgyűlési határozatként 2006-ban elfogadott Globális Terrorellenes Stratégia kétévente esedékes felülvizsgálatának eredményeit rögzítő határozatokat, eddig összesen hat¹¹⁶ született ebben a tárgyban. A legutóbbi felülvizsgálat 2016. nyarán zajlott, és mivel jelenleg a Stratégia képezi az ENSZ terrorellenes fellépésének keretrendszerét, minden bizonnyal hosszabb időre ezek a határozatok is a Közgyűlés állandó napirendi pontjaként szerepelnek a jövőben is.

A Közgyűlés 2008. óta öt határozatot fogadott el a terrorizmussal kapcsolatos nemzetközi egyezmények és jegyzőkönyvek végrehajtásához nyújtott technikai segítségnyújtás tárgyában.¹¹⁷ Ezek a határozatok lényegében az ENSZ bécsi székhelyű Kábítószer és Bűnözés Elleni Hivatalán (UNODC) belül létrejött Terrorizmus Megelőzési Ágazat (Terrorism Prevention Branch) mandátumát határozza meg, amely alapvetően az ENSZ-tagállamok számára a terrorizmusra vonatkozó nemzetközi jogi joganyag átvételében és alkalmazásában nyújt segítséget pl. képzések tartása, jó gyakorlatok megosztása és tudástár fenntartása révén. Meg kell jegyezni, hogy a határozatok visszatérő eleme a UNODC e tevékenységei számára támogatás, így pénzügyi támogatás kérése is az államoktól. A Főtitkár e határozatok végrehajtásáról is rendszeres jelentéseket készít a Közgyűlés

¹¹⁵ Pl. az Ügynökség többéves Nukleáris Biztonsági Tervei és a Radioaktív Anyagok Biztonságáról szóló Viselkedési Kódexe.

¹¹⁶ A/RES/60/288 (2006. szeptember 20-ai) határozat, A/RES/62/272 (2008. szeptember 15-ei) határozat, A/RES/64/297 (2010. október 13-ai) határozat, A/RES/66/282 (2012. július 12-ei) határozat, A/RES/68/276 (2014. június 24-ei) határozat, A/RES/70/291 (2016. július 1-ei) határozat.

¹¹⁷ A/RES/62/172 (2008. március 20-ai) határozat, A/RES/64/177 (2010. március 24-ei) határozat, A/RES/66/178 (2012. március 30-ai) határozat, A/RES/68/187 (2013. december 14-ei) határozat, A/RES/70/177 (2015. december 7-ei) határozat.

számára, ezért gyakorlatilag úgy tekinthetjük, hogy ez a határozattípus is intézményesedett a Közgyűlés munkájában.

Bizonyos határozatok a fenti, tipikusnak tekinthető, a Közgyűlés napirendjén állandó vagy állandósuló témaként azonosítható határozatok egyik csoportjába sem sorolhatók, azonban mégis a terrorizmus kérdéséhez kapcsolódnak. Ezek a határozatok általában *ad hoc* jellegűek, nemzetközi egyezmény elfogadását rögzítik vagy egy adott eseményhez kapcsolódó reakciót tartalmaznak.¹¹⁸

Összességében megállapítható, hogy az ENSZ Közgyűlése a múlt század kilencvenes éveitől rendszeresen, már-már üzemszerűen foglalkozik határozataiban a terrorizmus kérdésével. Ezek a határozatok ma már sokkal kevésbé tekinthetők a nemzetközi politika direkt kifejeződésének, sokkal inkább szakmai, szakpolitikai megközelítés fejeződik ki bennük. Ezt alátámasztja az is, hogy a legtöbb határozat valamifajta végrehajtási és/vagy felülvizsgálati klauzulát is tartalmaz, így a Közgyűlés munkájának mennyiségben és minőségben egyaránt egyre hangsúlyosabb részét képezik.¹¹⁹ Noha konkrét, megfogható hozzáadott értékük nem minden esetben állapítható meg, és egyre több határozat pusztán

¹¹⁸ Ilyennek tekinthetők pl.:

- 54/109. közgyűlési határozat a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény elfogadásáról (2000. február 25.);
- 56/1. közgyűlési határozat az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadások elítéléséről (2001. szeptember 18.);
- 59/290. közgyűlési határozat a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény elfogadásáról (2005. április 15.);
- 64/235. közgyűlési határozat a Terrorellenes Végrehajtási Akciócsoport intézményesítéséről (2010. január 14.);
- 66/10. közgyűlési határozat az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Elleni Központjáról (2011. december 7.);
- 66/12. közgyűlési határozat a nemzetközileg védett személyek elleni terrorista támadásokról (2012. február 2.).

¹¹⁹ *Nota bene*, ezeket a klauzulákat a Főtitkárságon kívül leginkább a tagállami adminisztrációk töltik meg tartalommal, hiszen a Főtitkárság végrehajtási jelentései leginkább a tagállami adatszolgáltatásokon alapulnak. A közgyűlési határozatok tehát végső soron a nemzeti közigazgatások számára is nem elhanyagolható mennyiségű feladatot indukálnak, folyamatos figyelemmel kísérésük már csak ezért is elengedhetetlen.

technikai tartalmat hordoz, azonban a vonatkozó nemzetközi egyezmények és stratégiai dokumentumok elfogadása révén mégis jelentős szerepet játszanak. Ezen kívül, egy átfogó terrorizmus elleni nemzetközi egyezmény definíciójának hiányában a határozatokból rajzolódik ki a terrorizmus mibenlétére vonatkozó nemzetközi konszenzus, ahogy a terrorizmus elleni fellépés kritériumainak meghatározásában is alapvető fontossággal bírnak.

II.3. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai a terrorizmus elleni küzdelemről

A Biztonsági Tanács az ENSZ Alapokmánya értelmében elsődlegesen felelős a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért. A Tanácsnak 15 tagja van: 5 állandó - Kína, Franciaország, az Orosz Föderáció, az Egyesült Királyság, és az Egyesült Államok - és 10, a Közgyűlés által kétéves időszakra megválasztott tag. A Tanács minden tagja egy szavazattal rendelkezik. Eljárási ügyekben a határozatokat a 15 tagból legalább kilencnek az igenlő szavazatával hozzák meg. Érdemi kérdésekben kilenc szavazat szükséges a határozathozatalhoz, anélkül, hogy az öt állandó tag bármelyike nemmel szavazna.

Az Alapokmány 25. cikke értelmében az ENSZ minden tagja elfogadja és végrehajtja a Biztonsági Tanács határozatait. Amíg az ENSZ más szervei csak javaslatokat tesznek a tagállamoknak, addig egyedül a Biztonsági Tanács hozhat olyan határozatokat, amelyek végrehajtása az Alapokmány értelmében kötelező a tagállamok számára.¹²⁰ Ennek jelentőségét a terrorizmus elleni küzdelemben elsősorban az 1373-as BT-határozat elfogadása, illetve az azt követő, már érintőlegesen említett „jogfejlődés” mutatta meg, amelyről az alábbiakban még bővebben is szólnunk.¹²¹ A Biztonsági Tanács terrorizmus

¹²⁰ Megjegyzendő, noha e dolgozat keretein túlmutató kérdéseket vet fel, hogy ennek az elvi tételnek a tényleges érvényesülését, legalábbis hazai viszonylatban tökéletesen jellemzi Molnár Tamás megállapítása : „A biztonsági tanácsi határozatokra fókuszálva megállapítható: a hazai gyakorlat inkoherens, zavaros és több ponton is ellentmondásos.”. L. bővebben: Molnár Tamás: Mit kezd a magyar jog az ENSZ Biztonsági Tanácsának kötelező erejű határozataival? (az utóbbiak beépülése és helye a belső jogrendben), http://www.academia.edu/3507164/Mit_kezd_a_magyar_jog_az_ENSZ_Biztons%C3%A1gi_Tan%C3%A1cs%C3%A1nak_k%C3%B6telez%C5%91_erej%C5%B1_hat%C3%A1rozataival_az_ut%C3%B3bbiak_be%C3%A9p%C3%BCl%C3%A9se_%C3%A9s_helye_a_bels%C5%91_jogrendben.

¹²¹ Ahogy Costa Rica képviselője fogalmazott az 1373-as határozat kapcsán: „Röviden szólva, a történelem folyamán először esett meg, hogy a Biztonsági Tanács törvényt alkotott a nemzetközi közösség többi részese

elleni tevékenysége tehát elsődlegesen a vonatkozó határozatok elfogadásában, illetve az azok által létrehozott struktúrák és mechanizmusok működtetésében ölt leginkább testet.

A témánk szempontjából releváns kötelező erejű tanácsi határozatok az Alapokmány VII. fejezetének körébe tartoznak, amely szerint a Tanács dönthet kényszerítő intézkedésekről, beleértve a gazdasági szankciókat, fegyverembargót, utazási korlátozásokat vagy kollektív katonai akciókat.¹²² Az ilyen szankcionáló eszközök egyre fontosabbak a Biztonsági Tanács számára a nemzetközi béke és biztonság elősegítésének keresésében. A jelenleg érvényben lévő szankcionáló eszközöket, az „okos” vagy célzott típusú szankciókat – fegyverembargó, pénzügyi szankciók és utazási korlátozások – úgy tervezték, hogy megszüntessék vagy minimalizálják nem szándékolt hatásaikat, és azokra összpontosítsanak, akik felelősek azért a politikáért, amelyet a nemzetközi közösség elítél, míg a népesség más részeit ne érintsék, továbbá ne legyenek hatással a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokra. Ennek megfelelően a terrorizmus elleni küzdelemben is egyre meghatározóbb a BT részéről a „személyre szabott” vagyoni korlátozó intézkedések elrendelése — ilyen a pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások befagyasztása, valamint a hozzáférhetővé tételük tilalma.

A nemzetközi politikai viszonyok alakulása a terrorizmus elleni küzdelemben a BT számára is csak a kétpólusú világrend megszűnése kapcsán tette lehetővé, hogy valóban hatékony eszközöket vethessen be, tekintettel arra, hogy az állandó tagok vétőjoga miatt csak 1989-ben kerülhetett sor az első kifejezetten terrorellenes határozat megalkotására.¹²³ Azóta viszont jó néhány terrortárgyú BT határozat elfogadására került sor, ami tükrözi a

számára.” L. U.N. Doc. A/56/PV. 25, 3., idézi: Nagy-Mihály Eszter: A terrorizmus elleni küzdelem és az ENSZ Biztonsági Tanácsának intelligens szankciói. In: in: Optimi Nostri, Díjnyertes tudományos diákköri dolgozatok 2009, Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft, 2009.; 182-215. oldal.

¹²² Az ENSZ Alapokmány 24. cikk. 1 bekezdése szerint: „A Szervezet gyors és hathatós cselekvésének biztosítása érdekében a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák és elismerik, hogy a Biztonsági Tanács e felelősségből folyó kötelességeinek teljesítésekor az ő nevükben jár el.” 39. cikke szerint pedig: „A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében ... fogantatosítani.”

¹²³ S/RES/635(1989) a plasztikus robbanóanyagok felderítés céljára szolgáló megjelöléséről.

nagyhatalmak között a terrorizmus elítélése és az ellene való küzdelem támogatása terén kialakult konszenzust. E határozatok egy része konkrét nemzetközi politikai eseményekhez kapcsolódik, néhány azonban elvi élel fogalmazta meg a nemzetközi közösség terrorizmusra vonatkozó álláspontját, rögzítette a tagállamok ebből adódó kötelezettségeit, és így módon jelentősen hozzájárult a jelenlegi intézményi és jogi keretek kialakulásához.

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 nyomatókat ad, hogy kikényszerítésük érdekében nem egyszer erő alkalmazására is felhatalmazást ad,¹²⁴ ¹²⁵ harmadrészt éppen a terrorizmus elleni fellépés kapcsán a későbbiekben bemutatásra kerülő 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 BT határozatokon kívül meg kell említeni, hogy a BT elnöki posztját ellátó tagállam részéről e minőségében rendszeresen kiadásra kerülnek, konkrét terrorcselekményekre, a terrorizmushoz köthető politikai eseményekre reagáló nyilatkozatok is, amelyeknek azonban inkább szimbolikus jelentősége van.

A BT határozatok elfogadásuk körülményei, illetve a rendelkezéseik tárgya szerint több csoportra oszthatók, figyelembe véve azt is, hogy a határozatok jó része egy-egy alaphatározathoz kapcsolódik, azt fejleszti tovább vagy annak végrehajtását szolgálja.

II.3.1. Az 1267 (1999) BT határozat és az ahhoz kapcsolódó további határozatok

1989 óta az ENSZ BT több határozatban foglalkozott terrorellenes kérdésekkel, azonban eleinte csupán konkrét cselekményekhez kapcsolódó, *ad hoc* politikai reagálásként. Az 1999. október 15-én elfogadott 1267-es határozat volt az első, amely hosszú távú,

¹²⁴ L. bővebben Prandler Árpád: Az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974.

¹²⁵ L. ENSZ Alapokmány 41-42. cikkek.

rendszerszintű, a végrehajtást is szem előtt tartó megoldásokat alakított ki, amelyek a továbbiakban is mintaként szolgáltak a terrorellenes küzdelemben a BT későbbi fellépéseihez, sőt pl. az Európai Unió számára is.¹²⁶ Az 1267-es határozat és az ezt későbbiekben módosító, illetve végrehajtását érintő határozatok a mai napig a legterjedelmesebb korpuszát adják a terrorellenes BT határozatoknak, és közel két évtizede írnak elő kötelezettségeket a nemzetközi közösség számára.

Az 1267-es határozat meghozatala előtt a BT már több határozatban foglalkozott az afganisztáni helyzettel, ahol a polgárháború nyomán 1996-ban a Talibán nevű szervezet¹²⁷ ragadta magához a hatalmat, és iszlám teokratikus diktatúrát vezetett be, ezzel egyidejűleg pedig menedéket nyújtott az Oszáma bin Ládén által létrehozott nemzetközi terrorszervezetnek, az Al Kaidának, amely 1998. augusztus 7-én robbantásos merényleteket hajtott végre a Kenyában és Tanzániában található amerikai nagykövetségek ellen. Az amerikai hatóságok ezért hivatalosan kérték is bin Ládén kiadatását a Talibántól. Mindennek nyomán az 1214 (1998) BT határozat, amelyet a Biztonsági Tanács 1998. december 8-án fogadott el, már követelte, hogy a Talibán szüntesse be a nemzetközi terroristák és szervezeteik számára a menedék és a kiképzés nyújtását, és hogy minden afgán frakció működjön együtt abban, hogy a vád alá helyezett nemzetközi terroristák az igazságszolgáltatás elé kerüljenek. Az 1267-es határozat meghozatalának közvetlen kiváltó oka ezen követelések teljesítésének megtagadása volt, amelyhez a nemzetközi szervezetek és külföldi diplomaták ellen a Talibán részéről elkövetett, halálos áldozatokkal járó atrocitások is társultak. Az Amerikai Egyesült Államok már ezt megelőzően is egyoldalú büntető-intézkedéseket fogantatosított a talib rezsimmel szemben.¹²⁸

Az 1267-es BT határozat újítása, hogy a Biztonsági Tanács először alkalmazta az ENSZ alapokmány VII. fejezete által lehetővé tett rendszabályokat¹²⁹ nem állami szereplők ellen. Ezeket a szankciókat korábban csak államok ellen alkalmazták. Ebből a szempontból

¹²⁶ L. az 1267 (1999) BT határozat végrehajtását szolgáló 881/2002/EK rendeletet.

¹²⁷ A Talibán pastu nyelven „diákokat” jelent. A szervezet tagjait angolul szintén *Taliban*-nak, magyarul általában taliboknak nevezik.

¹²⁸ Elnöki rendelettel: Executive Order 13129 of July 4, 1999.

¹²⁹ L. ENSZ Alapokmány 41. cikk: a gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távírói, rádió és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztése, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítása.

érdekes körülmény, hogy a Talibán a határozat elfogadásakor Afganisztán területének nagy részét tényleges uralma alatt tartotta, és állami struktúrákat működtetett ott. Ennek megfelelően az ellenük fogatosított intézkedések *de facto* Afganisztán, mint állam ellen is irányultak, azonban mivel a tálib rendszer nem nyert sem az ENSZ, sem a tagállamok döntő többsége részéről elismerést, a határozat *de iure* kizárólag a szervezetet, és nem az afgán államot sújtotta. A határozat másik jelentős vívmánya a meghozott intézkedések végrehajtására külön struktúra és eljárásrend felállítása, amelyek a végrehajtást szolgáló további határozatok nyomán, mint azt látni fogjuk, a következő években egyre tagoltabbakká és precízebbekké váltak.

A határozat preambulumban rögzíti az elfogadásához vezető körülményeket. A BT ebben elítéli az afgán terület, különösen a Talibán által ellenőrzött régiók folyamatos felhasználását a terroristák számára menedék és kiképzés biztosítására, valamint terrorcselekmények megtervezésére. Megállapítja, hogy a Talibán változatlanul hátszínigot biztosít Oszáma bin Ládén számára, és lehetővé teszi, hogy ő és társai terrorista kiképzőtáborok hálózatát működtessék, és hogy Afganisztánt bázisként használják nemzetközi terrorista műveletekben. A BT szintén rögzíti, hogy a tálibok nem tettek eleget a bin Ládén kiadatására vonatkozó követelésnek. Mindezek alapján talán meglepő, de bin Ládén ekkor még nem lett alanya a határozat által bevezetett szankcióknak, azok ekkor még csak a Talibán ellen irányultak.

A határozat 4. pontja a következő büntetőintézkedéseket léptette életbe 30 nappal az elfogadása után, miután a bin Ládén kiadatására vonatkozó követelés továbbra sem teljesült:

- a légitölekedési kapcsolatok megszakítása;
- vagyonbefagyasztás: vagyis a közvetve vagy közvetlenül a Talibán vagy az általa tulajdonolt vagy ellenőrzött vállalkozások tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló pénzeszközök és egyéb pénzügyi erőforrások befagyasztása és annak megakadályozása, hogy ezek vagy bármely más pénzeszköz vagy egyéb pénzügyi erőforrás hozzáférhetővé váljon ezek számára vagy javára.

A szankciók végrehajtására a határozat 6. pontjával létrehoztak egy bizottságot (a továbbiakban: 1267-es bizottság). A bizottság a BT bizottságaként a BT tagjaiból áll, és a

BT-nek tartozik beszámolási kötelezettséggel. A határozat a bizottság feladatául szabta a tagállamok részéről a határozatban foglaltak végrehajtásáról való jelentések bekérését, valamint a 4. pont hatálya alá tartozó légijárművek és pénzeszközök, pénzügyi erőforrások kijelölését a tagállamok javaslatai alapján; a szankciók megsértésének figyelemmel kísérését és az erről való jelentést a BT számára, valamint a szankciók alóli eseti mentesítést: erre a 4. pont humanitárius okokból, valamint a légijárművek esetében vallási kötelezettségek teljesítése érdekében adott lehetőséget. A határozat 9. pontja az államokat a 1267-es bizottsággal való teljes együttműködésre (ezen belül a 10. pont a végrehajtásról való jelentéstételre) kötelezte, 8. pontja pedig azt is előírta, hogy a szankciók megsértői ellen az államoknak eljárást kell indítani és „megfelelő” büntetéssel sújtani őket.

Az 1267-es határozat meghozatala az akkori viszonyok között nem járt kézzelfogható eredménnyel, ezért egy évvel később a BT újabb határozatot fogadott el a tárgyban. A 2000. december 19-én meghozott 1333 (2000) BT határozat megismételte az egy évvel korábbi követeléseket, de már a terrorista kiképzőtáborok gyors bezárását is előírta a Talibánnak (3. pont), a szankciók körét pedig a fegyverembargóval egészítette ki (5. pont), amely alól csak a humanitárius és védelmi célra szolgáló, nem halálos katonai felszerelést vette ki. Előírta az államoknak a Talibánnak nyújtott katonai tanácsadás megszüntetését, és a fennálló diplomáciai kapcsolatok jelentős visszafogását (5. c), 7. és 14. pontok), a Talibán és az afgán légitársaság külföldi irodáinak pedig teljes bezárását rendelte el (8. a)-b) pontok). Figyelemmel arra, hogy a Talibán adót vetett ki az ópium termelésére és kereskedelmére, és az ebből származó bevételeket is a terroristák támogatására fordította, a határozat 9. pontja előírta a máktermesztés és a kábítószer-előállítás beszüntetését, valamint az ezt elősegítő ecetsav-anhidrid tálib ellenőrzés alatt álló területre való szállítását is megtiltotta (9-10. pontok). Talán a legfontosabb, az akkori politikai helyzeten túlmutató rendelkezéseként azonban az 1267-es határozat által bevezetett vagyonbefagyasztást kiterjesztette bin Ládén személyére, valamint a hozzá kötődő személyekre és entitásokra, külön nevesítve az Al Kaidát, mint szervezetet. Az 1267-es bizottság pedig felhatalmazást kapott az egy évvel korábban felállított, a szankciók hatálya alá eső személyeket és entitásokat rögzítő lista megfelelő aktualizálására, kibővítésére (8. c) alpont). Érdekes terminológiai változással az 1267-es határozat 4. b) alpontja még a befagyasztandó vagyon bizottság általi kijelölését írta elő (*funds and other financial resources...as designated by the Committee*), addig az 1333-as határozat 8. c) alpontja már kifejezetten a személyek és

szervezetek listájának elkészítését írja elő (*an updated list... of the individuals and entities as being associated with Usama bin Laden, including those in the Al-Qaida organization*), amelyhez a tagállamoknak kellett tájékoztatást nyújtani a bizottság számára. A mentesítési eljárás megkönnyítése érdekében az 1267-es bizottság feladatául kapta az Afganisztánban ténykedő humanitárius szervezetek listájának vezetését is, tekintettel arra, hogy az 1333-as határozat fenntartotta az 1267-es által bevezetett mentesítés lehetőségét.

Az 1267-es és az 1333-as határozatok meghozatala után a rendelkezések gyakorlatba való átültetése igen nehéz feladatnak bizonyult. Nem csupán azért, mert 2001. végéig, a tálib uralom összeomlásáig Afganisztán biztos menedéket jelentett az érintetteknek, nem is elsősorban azért, mert az Al Kaida tevékenységét jelentős mértékben a szankciók által érintett pénzügyi-gazdasági rendszerek megkerülésével fejtette ki: az igazi nehézséget, amellyel számos államnak, még a nyugati világban is, meg kellett küzdenie, a magas absztrakciós szinten megfogalmazott határozatok és az azokban nem specifikált intézkedések („befagyasztás”) nemzeti szintű végrehajtásához szükséges intézményi kapacitás és jogi környezet megteremtése jelentette. Éppen ezért a BT és az 1267-es bizottság mindvégig kiemelt figyelmet fordított a szankciók gyakorlati végrehajtásának biztosítására és az államok támogatására. Már a sorrendben következő, 1363(2001) BT határozat, amelyet 2001. július 30-án fogadtak el, felhívja az ENSZ főtitkárát, hogy monitorozza a két alaphatározatban rögzített intézkedések végrehajtását, és ajánljon segítséget az Afganisztán tálib ellenőrzés alatt álló területeivel szomszédos államoknak, és amennyire csak lehetséges, más államoknak is annak érdekében, hogy növeljék a végrehajtást szolgáló kapacitásaikat (3. a)-b) pontok). A főtitkárt ennek megfelelően azzal bízta meg a BT, hogy a határozat 4. pontja szerint egy monitoring mechanizmust hozzon létre, amely a következőkből áll:

- egy öt szakértőből álló, New Yorkban székelő Monitoring Csoport (*Monitoring Group*), amely az 1267-es és 1333-as határozatokban meghozott valamennyi intézkedés végrehajtását figyelemmel követi, és az 5. pont szerint az 1267-es bizottságnak tartozik beszámolási kötelezettséggel;
- a Monitoring Csoport koordinációja alatt egy tizenöt tagból álló, a Szankciók Végrehajtását Támogató Csoport (*Sanctions Enforcement Support Team*), amely különösen a vámügy, a határigazgatás és a terrorizmus leküzdése terén rendelkezik

szakértelemmel, és amelyet az Afganisztánnal szomszédos országokban helyeznek el. A Csoportnak az 5. pont alapján havonta legalább egyszer jelentenie kell a Monitoring Csoportnak.

A mechanizmus működését a főtitkár a 9. pont értelmében egy külön erre célra létrehozott pénzalapból (*United Nations Trust Fund*) biztosítja, a tagállamokat pedig ugyanitt „bátorítja” a határozat, hogy eszközöljenek befizetéseket ebbe az alapba, valamint személyzet, felszerelés és szolgáltatások biztosításával járuljanak hozzá a monitoring mechanizmushoz.

Az 1363-as határozatot követően az 1267-es határozat végrehajtását szolgáló további ENSZ határozatok vizsgálatakor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a kontextust, ti. a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások bekövetkeztét, amely a terrorizmus elleni küzdelmet a globális politika központi elemévé tette. Az ENSZ BT részéről ennek során elfogadásra került a terrorellenes állami kötelezettségeket általános szinten megfogalmazó, alább részletesen tárgyalandó 1373(2001) határozat, amelynek rendelkezései sok tekintetben az 1267-es logikáját követik, kiváltképpen a vagyonbefagyasztás vonatkozásában. Éppen ezért a következő években az ENSZ BT és a végrehajtást szolgáló struktúrák egyik fő feladata volt ebben a vonatkozásban a két határozat és a belőlük fakadó feladatok egymáshoz való viszonyának tisztázása, a politikai szinten, a napi események nyomása alatt elfogadott, éppen ezért sokszor kevésbé előkészített és végiggondolt rendelkezések dogmatikájának lefektetése, a felmerült gyakorlati problémák megoldása és a tagállamok támogatása mellett.

Ez az aspektus már a következő, 2002. január 16-án elfogadott, 1390(2002) BT-határozatban megjelent. E határozat megismételte a korábbi határozatok szankciós rendelkezéseit, kivéve a légitököledési embargót, amelyet 1. pontja megszüntetett, tekintettel arra, hogy ebben az időpontban Afganisztán nagy része felett a tálib uralom a velük szembenálló erők ellentámadása és az USA vezette nemzetközi koalíció beavatkozása miatt összeomlott, a nemzetközi elismerést nyert új afgán kormánnyal szemben pedig nem volt indok az embargó hatályban tartására. Új elemként 2. pontja egyrészt előírta, hogy a szankciók alá eső személyek és entitások listáját az 1267-es bizottságnak „rendszeresen” felül kell vizsgálnia, 3. c) alpontja pedig igen szélesen

meghatározott fegyverembargót¹³⁰ vezetett be az 1267-es és 1333-as határozatokban meghatározott személyi körrel, vagyis a Talibánnal, Oszama bin Ládennel és az Al Kaidával szemben.

A határozat 4. pontja azonban már kísérletet tett az 1373-as határozattal való viszony meghatározására és az összhang biztosítására, amikor úgy rendelkezett, hogy „minden tagállamot terhelő kötelezettség, hogy teljes mértékben alkalmazza az 1373(2001) határozatot, a Talibán és az Al Kaida szervezet bármely tagja, valamint a Talibánnal és az Al Kaida szervezettel kapcsolatban álló bármely személy, csoport, vállalkozás vagy entitás vonatkozásában is, akik részt vettek terrorcselekmények finanszírozásában, megtervezésében, elősegítésében és előkészítésében, vagy terrorcselekmények támogatásában”. Összevetve ezt a rendelkezést az 1373-as határozat 1-2. pontjaival, ez úgy értelmezhető, hogy valamennyi ENSZ-tagállam kötelezettségévé vált a vagyonbefagyasztáson (1. c)) és a Talibán, bin Ládén és az Al Kaida részre nyújtandó anyagi támogatás megakadályozásán (1. d)) kívül az ilyen magatartás kriminalizálása (1. b)), valamint a támogatók megakadályozása abban, hogy területüket használják (2. c) és d)), illetve igazságszolgáltatás általi felelősségre vonásuk (2.e)). Az 1373-as határozat 1. c) és d) alpontjai kapcsán azonban az általános-különös viszonya alapján a szűkebb személyi hatályú 1267-es és 1333-as határozatok által előírt, azonos tárgyú kötelezettségek az irányadók. Az 1390-es határozat 5. f) alpontja felhívta továbbá az 1267-es bizottságot, hogy működjön együtt az egyéb releváns Biztonsági tanácsi szankciós bizottságokkal és az 1373(2001) BT határozat 6. pontja alapján létrehozott bizottsággal (a továbbiakban: 1373-as bizottság).

Említést érdemel még, hogy az 1390-es határozat az 1267-es bizottság feladatai közé emelte, hogy közzétegye a szankciók alkalmazását segítő irányelveket és kritériumokat (5. d) alpont), valamint hogy az általa szükségesnek ítélt információkat, így a szankció alá vont személyek és szervezetek listáját is, a megfelelő médiumok útján publikálja. Minderre

¹³⁰ A határozat szövege ennek tekinti az ENSZ-tagállamok területéről vagy területükön kívül állampolgáraik részéről, vagy hajóik, illetve légi járműveik felhasználásával fegyverek és bármilyen kapcsolódó anyag közvetett vagy közvetlen átadását, eladását és szállítását, ideértve a kézfegyvereket, a lőszereket, a katonai járműveket és felszereléseket, a paramilitáris felszerelést, mindezek alkatrészeit, valamint a technikai tanácsadást, segítségnyújtást és a katonai tevékenységhez kapcsolódó kiképzést.

egyrészt a vagyonbefagyasztás és a terrorista listák készítésének addig kialakult gyakorlatát érő egyre hevesebb, alapjogi szempontokat szem előtt tartó bírálatok miatt volt szükség, másrészt a tagállamok részére is szükséges volt a határozatok értelmezéséhez és alkalmazásához ez a fajta támogatás és információ. Így vagy úgy, de ezek a rendelkezések jelentős lépést jelentettek a határozatok által előírt intézkedések transzparens, a jogbiztonság elvének megfelelő, jogállami alkalmazása felé, ami néhány hónappal a szeptember 11-ei támadások után, a felfokozott nemzetközi politikai légkörben igen figyelemreméltó, és a nemzetközi intézményrendszer emberi jogi kontrollmechanizmusának bizonyítéka.

A 2002-es évben még egy határozat elfogadására került sor, amely ugyancsak a fenti megfontolások alapján, vagyis az alapjogok érvényesülése és a jogbiztonság szempontjából lényegesen továbbfejlesztette a „1267-es” szankciók szabályozását. A Biztonsági Tanács által 2002. december 20-án elfogadott 1452(2002) határozat ugyanis a pénzügyi és vagyoni szankciók vonatkozásában jelentősen kibővítette a mentesítés lehetőségét. Mint láttuk, elfogadásakor az 1267-es határozat ezt pontosabban nem részletezett „humanitárius okokból” tette lehetővé. Az 1452-es határozat ezt a meglehetősen bizonytalan és visszaélésekre lehetőséget adó rendelkezést részletes definícióval egészítette ki. 1. pontja a következő pénzeszközökre és gazdasági erőforrásokra teszi lehetővé a tagállamok részéről a befagyasztás alóli mentesítés megadását:

- azokra, amelyek alapvető kiadásokra szükségesek, ideértve az élelmiszer-vásárlást, bérleti díj vagy törlesztőrészlet fizetését, gyógyszerek és orvosi kezelés árát, adókat, biztosítási díjakat és közszolgáltatások díjait, vagy a kizárólag ésszerűen indokolható, jogi szolgáltatással kapcsolatos munkadíjakat és költségtérítést, vagy a befagyasztott javak rutinszerű megőrzéséhez és karbantartásához szükséges díjakat. A mentesítési szándékról az érintett államnak az 1267-es bizottságot előzetesen értesíteni kell, a bizottságnak pedig 48 órán belül döntenie kell, megtiltja-e azt. Ilyen döntés hiányában a mentesítés megadható.
- rendkívüli kiadásokra, amennyiben az érintett tagállam a mentesítést kifejezetten ilyen kiadásra kéri: ebben az esetben viszont az 1267-es bizottságnak *expressis verbis* engedélyeznie kell a mentesítést, és ennek nincs az előző esethez hasonló határideje.

A határozat másik fontos újítása pedig az volt, hogy 2. pontja a befagyasztási kötelezettség alá eső vagyon körét illetően is pontosításokat vezetett be. Ennek értelmében a tagállamok engedélyezhetik, hogy a befagyasztott számlákon a befagyasztás ideje alatt is jóváírják a kamatot, valamint olyan szerződéses viszony alapján történő jóváírást, amelyek azelőtt keletkeztek, hogy az adott számlát befagyasztották volna, amennyiben mindezek a jövedelmek szintén befagyasztásra kerülnek a jóváírás után. A határozat 5. pontja itt is az 1373-as határozattal való viszonyt rendezte, amikor úgy rendelkezett, hogy a tagállamok az 1373-as határozat végrehajtása során teljes mértékben vegyék figyelembe az 1452-es határozat rendelkezéseit is.

Szinte ezzel egy időben, 2003. január 17-én fogadta el a Biztonsági Tanács a szankciók végrehajtásának javítását célzó intézkedéseket tartalmazó 1455(2003) határozatot, amely elsősorban az 1267-es bizottság és a tagállamok együttműködése terén hozott újításokat. Innentől kezdve az egymást követő határozatok már nem annyira a szankciók tényének és a kötelezettségek rögzítésének tételezése céljával születnek (jórészt szó szerint átveszik a korábbi rendelkezéseket), hanem a végrehajtásuk mikéntje kerül a középpontba, elfogadásuk pedig kevésbé ad hoc módon történik. A 1455(2003) határozat első alkalommal rendelkezett arról, hogy a végrehajtási rezsimet periodikus felülvizsgálatnak vetik alá, amely az intézményesülés és a jogi garanciák kiszélesítése irányába hatott: az első felülvizsgálatra 12 hónapos időszakot írt elő (2. pont, egyaránt vonatkoztatva azt az 1267-es, az 1333-as és az 1390-es határozatok által bevezetett, ekkor még hatályos szankciókra), másrészt 12 hónappal meghosszabbította a Monitoring Csoport mandátumát (8. pont). Ezen túlmenően azonban a szankciók végrehajtásának javítása érdekében, amelynek szükségességét az 1. pont általánosságban rögzítette, további intézkedéseket is tartalmazott: a 3. pont úgy rendelkezett, hogy jobb koordinációra van szükség az 1267-es és 1373-as bizottságok között. A 4. pont jelentős előrelépésként előírta, hogy az 1267-es bizottságnak, hogy a szankciók alá eső személyek és entitások felülvizsgált listáját legalább háromhavonta közölni kell az államokkal, szemben az 1390-es határozatban előírt „rendszeres” felülvizsgálattal. A másik oldalon ugyanakkor felhívta a tagállamokat az Al Kaida és a Talibán tagjairól és az egyéb, velük kapcsolatban álló személyek, csoportok, vállalkozások és szervezetek kapcsán a nevek és az azonosításra alkalmas információ lehető legnagyobb mértékű közlésére, annak érdekében, hogy az 1267-es bizottság bővíthesse a

listát, hacsak ez a tájékoztatás nem veszélyeztetné a folyamatban levő nyomozásokat és rendészeti műveleteket. Ez a rendelkezés az 1333-as határozatban előírt tagállami tájékoztatási kötelezettséget nagymértékben pontosította, ily módon az alkalmazását is könnyebbé tette. Az 5. pont pedig egyrészt ismét felhívta a tagállamokat a szankciók megsértőivel szemben a megfelelő intézkedések meghozatalára, és a bizottság erről való tájékoztatására, másrészt ezen túlmenően arra is, hogy a szankciók megsértése miatt indult minden egyes eljárásról tájékoztassák a bizottságot, amely tartalmilag új elem a tagállamok számára a bizottság felé előírt együttműködési és tájékoztatási kötelezettségek körében (ugyancsak megengedve azt, hogy a folyamatban lévő nyomozások, műveletek érdekében el lehessen tekinteni ettől).

Az 1455(2003) határozat által előírt 12 hónap után lefolytatott felülvizsgálat eredményeként egy évvel később újabb elemekkel bővült a szankciók és végrehajtási mechanizmusuk köre. A Biztonsági Tanács által 2004. január 30-án elfogadott 1526(2004) határozat fő célkitűzése szintén a szankciók végrehajtásának javítása volt (l. 1. pont). A korábban elfogadott szankciós rendelkezések megismétlése mellett ezért a határozat 2. pontja az 1267-es bizottság mandátumának bővítéséről rendelkezett, miszerint az „magában foglal a [szankciós] intézkedések állami végrehajtásának felügyeletén túl egy központi szerepet az információk értékelésében, abból a célból, hogy a Tanács felülvizsgálja az intézkedések hatékony végrehajtását, és hogy az intézkedések tökéletesítését javasolja”. Az újabb felülvizsgálatra 18 hónapos határidőt írtak elő (3. pont). A 4. pont új tagállami kötelezettségként előírta, hogy vágják el a szankciók alanyai felé irányuló pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások áramlását, figyelembe véve a terrorizmus finanszírozásának leküzdéséhez szükséges nemzetközi kódexeket és standardokat, ideértve azokat is, amely a nonprofit szervezetekkel és az informális vagy alternatív átutalási rendszerekkel való visszaélések megelőzését célozzák. Ez egyértelmű reagálás volt a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás és az 1373(2001) BT-határozat elfogadását követően a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni szakértői közösségben megindult munkára, amely révén általánosan elfogadott nemzetközi előírások jöttek létre, mint pl. a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) 9 speciális ajánlása (különösen a VI. és VIII. ajánlás).¹³¹ Ennek jegyében az 5. pont mind az államokat, mind a regionális szervezeteket sürgette, hogy hozzanak létre

¹³¹

L.

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf>.

bejelentési kötelezettséget és eljárásokat a nemzetközi pénzmozgások tekintetében (v.ö. FATF IV. és IX. különleges ajánlása). A határozat 6. pontja az 1267-es bizottság támogatása érdekében és irányítása alatt a korábbi testületek helyett new yorki székhellyel 18 hónapra felállított egy nyolc tagú Elemzési Támogató és Szankciós Monitoring Csoportot (*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*). A Csoport határköreit a határozat függeléke sorolta fel, kiemelendő, hogy a beérkező jelentések elemzése, ajánlások megtétele, stb. mellett kifejezetten szólt a szöveg az 1373-as bizottsággal való együttműködésről és információ-megosztásról. Ez az 1267-es bizottság kapcsán is kifejezetten megjelenik a határozatban (15. pont)- „szoros koordinációra és konkrét információcserére” van szükség eszerint az 1373-as bizottsággal. Említést érdemel továbbá a határozat 17-18. pontja, amely újabb lépést tett a listázással kapcsolatos alapjogi aggályok kezelésére: a 17. pont egyrészt felhívta a tagállamokat, hogy amikor újabb neveket javasolnak listára vételre, a lehetséges legnagyobb mértékben közöljék azon azonosítást lehetővé tévő és háttérinformációkat, amelyek alátámasztják az adott személy vagy szervezet kapcsolatát Oszama bin Ládennel, az Al Kaidával vagy a Talibánnal. A 18. pont pedig „erőteljesen bátorítja” a tagállamokat, hogy a lehetséges mértékben tájékoztassák a listára kerülő személyeket és szervezeteket erről a tényről, illetve ennek következményeiről. Ez a fajta indokolási és tájékoztatási kötelezettség abból a felismerésből született, hogy a BT-határozatok által előírt vagyonbefagyasztás nem szükségképpen jár együtt büntetőeljárással, ezért a büntetőeljárás garanciái is hiányoztak az ilyen intézkedések mellől- mindez (tekintettel az esetleges névazonosságokra vagy arra, hogy a listára vétel számos esetben hiányos vagy nem kommunikálható hírszerzési információkon alapult) a tévedés lehetőségét is magában hordozza, nem beszélve a jogorvoslati lehetőségek korlátozott voltáról vagy hiányáról.

Az 1267-es határozat végrehajtását szolgáló ENSZ BT határozatok sorában a következő a 2005. július 29-én elfogadott 1617(2005) számú határozat. Ennek elfogadását az 1526(2004) határozat által előírt 18 hónapos felülvizsgálati periódus lejárta előzte meg, a határozat immár rutinszerűen, egy kialakultnak tekinthető eljárásrend alapján ennek a felülvizsgálatnak a fentebb említett Monitoring Csoport és az 1267-es bizottság által levont következtetéseire épített. Az 1617-es határozat egyrészt újabb előrelépést hozott a szankciós rendelkezések szövegének konszolidálásában, a politikai felől a jogi megközelítés erősödésében, másrészt további segítséget jelentett a tagállamoknak a

végrehajthatóság érdekében. Harmadrészt, a szöveg reflektált az időközben elfogadott, a terrorizmus elleni küzdelem jegyében született, de nem az 1267-es és 1373-as határozatokra felfűzhető BT-határozatokra, amelyekről a későbbiekben bővebben is szó lesz. Ennek megfelelően ki kell emelni a preambulumban a terrorista propagandára való utalást, amely az 1566(2004) BT-határozatot hivatkozva meg, míg a határozat 13. pontja a tömegpusztító fegyverek terroristák általi felhasználhatóságával foglalkozó 1540(2004) BT-határozat alapján létrejött bizottságra („1540-es bizottság”) is kiterjesztette az 1267-es és 1373-as bizottságok között kialakult együttműködést.¹³²

A határozat fontos újítása, hogy (ha nem is maximális egzaktsággal) definiálta az 1333-as határozat elfogadása óta, tehát ekkor már öt éve minden releváns határozatban szereplő, a bin Ládennel, az Al Kaidával vagy a Talibánnal „kapcsolatban álló” (*associated with*) személy vagy szervezet fogalmát. A határozat 2. pontja szerint azon cselekmények vagy tevékenységek, amelyek arra utalnak, hogy egy személy vagy szervezet „kapcsolatban áll” az említettekkel, a következőket tartalmazzák:

- részvétel cselekmények vagy tevékenységek finanszírozásában, tervezésében, elősegítésében, előkészületében vagy elkövetésében, az említettek nevében, javára vagy támogatására;
- fegyverek és kapcsolódó anyagok átadása, eladása az említettek számára;
- toborzás az említettek érdekében
- más támogató cselekmények és tevékenységek.

A definíció végül egyértelműen rögzíti, hogy az Al Kaida és a Talibán bármely sejtje, társult vagy szakadár csoportja, vagy belőle kivált csoport (*derivative*) részére nyújtott fenti tevékenységek is a határozat hatálya alá tartoznak. A 3. pont a kapcsolatban álló személyek vagy szervezetek által tulajdonolt, illetve közvetve vagy közvetlenül ellenőrzött vállalkozások vagy entitások kapcsán is rögzíti, hogy ezek listára kerülhetnek.

¹³² Az 1373-as bizottság működését segítő eddigre létrejött a Végrehajtó Igazgatóság (CTED), amelyről még bővebben szó lesz. Az ezzel és az 1540-es határozat alapján működő szakértői csoporttal való együttműködési kötelezettség a Monitoring Csoport kibővített mandátumában is megjelenik, I. 1617(2005) ENSZ BT-határozat, I. függelék e) pont.

A definíciót elemezve, egyrészt meg kell állapítani, hogy a fogalomhasználat némiképp homályos és bizonytalan (különös tekintettel az utolsó franciabekezdésre, ami lényegében egy „gumiklauzula”), így a meghatározás aligha felelne meg pl. nemzeti szinten a (büntető)jogi normavilágosság követelményeinek. Az sem egyértelmű, hogy a fenti felsorolás taxatív-e, mivel a szöveg az *include* (tartalmaz, magában foglal) igét használja, ami viszont nem szükségképpen jelent kizárólagos megfeleltetést; másrészt, nem jelenik meg olyan fordulat a szövegben (pl. „különösen” vagy „úgy, mint”), amely egyértelművé tenné, hogy példálózó felsorolásról van szó. Ezzel együtt, a definiálás ténye önmagában jelentős fejlemény, amely nagyban megkönnyíti a szankciók alkalmazását és végrehajtását, egyben fontos körülmény az alapjogi szempontok érvényesülése során is.

A határozat tovább bővítette a listára vételi eljárás során a tagállamok részéről szolgáltatásra kerülő információ körét. 4. pontja, amellel, hogy visszautalt az 1526(2004) BT-határozat 17. pontjában megfogalmazottakra, előírta, hogy a tagállamoknak indokolást (*statement*) kell szolgáltatni a Bizottság számára, amelyben leírják a javaslatuk alapjául szolgáló körülményeket, az 5. pont pedig a szankciók alanyai felé előírt tájékoztatási kötelezettséget toldotta meg annyival, hogy ennek, amennyiben lehetséges, írásban kell megtörténnie. Az indokolás kapcsán a határozat 6. pontja úgy rendelkezett, hogy ezt az 1267-es bizottság használhatja fel, olyan tagállami megkeresések megválaszolására, amelyek állampolgárai, vagy ott tartózkodó személyek, vagy ottani honosságú szervezetek felkerültek a konszolidált listára; az indokolásban foglalt információt más feleknek csak eseti alapon, az azt szolgáltató tagállam engedélyével adhatja ki a bizottság.

A 7. pont kifejezetten előírta a tagállamok számára a Pénzügyi Akciócsoport pénzmosás elleni negyven ajánlásának¹³³ és a terrorizmus finanszírozása elleni kilenc speciális ajánlásának végrehajtását, elismerve ezzel, hogy ezen dokumentumok foglalják össze legátfogóbban a vonatkozó állami feladatokat, és így közvetve *erga omnes* nemzetközi jogi kötőerővel is felruházta ezeket az ajánlásokat, amelyek egyébként csak ebben az (eleinte informális) együttműködésben részt vevő államokat köteleznék. A 8. pont az Interpol által az 1267-es bizottság számára nyújtandó támogatásról rendelkezett, ami jelentősen bővítette a szankciók elrendelése és végrehajtása érdekében felhasználható információforrások körét,

¹³³ L. <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/the40recommendationspublishedoctober2004.html>.

a 9. pontban külön kiemelve az Interpol elveszett és ellopott útleveleket tartalmazó adatbázisának használatát és az adatok feltöltését a tagállamok részéről.

A felülvizsgálat körében a határozat ezúttal 17 hónappal hosszabbította meg a Monitoring Csoport mandátumát (amelyet I. függeléke szabályozott újra), és a szokásos felülvizsgálati klauzula mellett egy átfogóbb rendelkezést is tartalmazott. A 10. pont értelmében valamennyi tagállamnak jelentést kellett tennie 2006. március 1-ig a bizottság számára arról, hogy mely személyekkel és szervezetekkel szemben alkalmazták az előírt szankciókat, amihez a határozat II. függeléke meghatározta a szükséges adattartalmat is egy ellenőrző lista (*checklist*) formájában.

Az 1617-es határozat elfogadását követően, 2006-ban az ENSZ Közgyűlése elfogadta az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiáját, amely mind a mai napig egységes referenciakeretbe foglalja a terrorizmus elleni globális fellépést. A Stratégia természetesen maga is foglalkozott az 1267-es határozat szerinti szankciós rezsimmel (érdekes módon, a szövegben csak az utazási korlátozások jelennek meg explicit módon, v. ö. a Stratégia Akciótervének 15. pontja), és ettől kezdve a 1267-es határozat végrehajtását szolgáló további BT-határozatoknak is tekintettel kellett lenni a Stratégiában megfogalmazott elvekre és a konkrét rendelkezésekre egyaránt. Ez első alkalommal a 2006. december 22-én elfogadott 1735(2006) ENSZ BT-határozatban nyilvánult meg, amely a korábbiakhoz képest több ponton is új megfogalmazásokat tartalmazott. Rögtön a Preambulumban olvasható egy bekezdés, amelynek a szokványos kitételek közé való beillesztését nyilvánvalóan a Stratégia, mint globális közös nevező elfogadása ihlette: eszerint a Biztonsági Tanács „[leszögezi, hogy] a terrorizmust csak tartós és átfogó megközelítés révén lehet legyőzni, amely magában foglalja valamennyi állam és a nemzetközi és regionális szervezetek aktív részvételét és közreműködését a terrorista fenyegetés leküzdésében, elszigetelésében és ellehetetlenítésében”. Szintén a Preambulum visszautal az Interpollal való együttműködésre¹³⁴, külön kiemelve az Interpol által 2005-től alkalmazott speciális körözési kategória bevezetését az 1267-es határozat érdekében.¹³⁵ A

¹³⁴ E tárgyban néhány hónappal korábban külön határozat is elfogadásra került, l. 1699 (2006) BT-határozat.

¹³⁵ A kézirat lezárásakor 482 speciális körözés (*UN Security Council Special Notice*) van érvénybenki az 1267-es bizottság által listázott személyek és szervezetek ellen, amelyek a vagyonbefagyasztás, a beutazási

Preambulum egyik mondata korábban nem látott módon megerősíti a szankciós rendszer létjogosultságát („jelentős eszköz a terrorista tevékenység leküzdésében”), azonban a következő mondatával egy új és fontos distinkciót is bevezet a szöveg: eszerint „[a szankciók] preventív természetűek és nem nyugszanak a nemzeti jog által előírt büntetőjogi standardokon.” E mondat újabb lépést jelent a szankciós rendszer fejlődésében, elméleti megalapozásában, hiszen így módon egyértelmű, hogy a listára vétel nem jelenti egyben büntetőjogi felelősség tételezését is; másrészt, egy listára vétel során a tagállami hatóságok és az 1267-es bizottság részéről is eszerint a büntetőjogi ítélezésben elvárt bizonyosságnál („*beyond reasonable doubt*” standardja) alacsonyabb szintű bizonyosság is elegendőnek pedig a különböző, a szankciók alanyai által indított jogorvoslati és kártérítési eljárásokban is komoly szerepe lehet. Mindenesetre maga a Preambulum még tartalmaz egy külön utalást az 1452-es határozat által intézményesített mentesítési lehetőségekre, mintegy aláhúзва ezek gyakorlati alkalmazásának jelentőségét is, ezzel is erősítve a határozat és a szankciós rendszer egyre kifinomultabb és „jogiasabb” szemléletét. Új elemként a Preambulum szól az internet terroristák általi bűnös felhasználásának veszélyéről is, ám a szöveg mindössze a terrorcselekmények véghezvitele (*furtherance*) kapcsán fejezi ki a BT aggodalmát, tehát e kitétel nem értelmezhető a terrorista propaganda tilalmának szemszögéből¹³⁶. A szöveg reflektál az Al Kaida és Oszama bin Ládén, illetve a Talibán által jelentett fenyegetésre, „változó természetűnek” minősítve azt, különösen a terrorista ideológia terjesztésének eszközei szempontjából- leszögezi azonban, hogy a fenyegetés valamennyi aspektusára reagálni kell.

A határozat érdemi rendelkezései közül több is említésre méltó. Mindenek előtt meg kell jegyezni, hogy e határozatban alkalmazták először a pontok alcímekkel való tagolását, amik a szöveg áttekinthetőségét, érthetőségét segítik. Az első alcím a szankciós intézkedésekről (*Measures*) szól. A szöveg itt a korábbi rendelkezéseket ismétli, de a 3. pontban külön megerősítésre kerül, hogy a vagyonbefagyasztási kötelezettség „bármilyen fajta gazdasági erőforrásra” egyaránt kiterjed.

korlátozások és a fegyverembargó érvényesítésében segítik a tagállamokat. L.: <https://www.interpol.int/notice/search/un>.

¹³⁶ Nem szabad elfeledkezni arról, hogy a terrorista propaganda tilalma kapcsán ekkor már külön határozat került elfogadásra, l. 1624(2005) BT-határozat.

A következő alcím a listázással (*Listing*) foglalkozik. Az 5. pont tovább specifikálja a listára vétel során a tagállamok részéről teendő indokolás előírt tartalmát. Eszerint az indokolásban a „lehető legtöbb részletet” be kell mutatni a listára vétel alajjáról, ideértve „(i) specifikus információt, amely alátámasztja, hogy a személy vagy entitás megfelel a listára vétel kritériumainak¹³⁷; (ii) ezen információ természetét¹³⁸; (iii) az átadható megerősítő információkat vagy dokumentumokat.” Az államoknak az indokolásban külön ki kell térniük a listára vételre javasolt személy vagy entitás és korábban már listára vett alanyok közötti bármilyen kapcsolatra. A 6. pont az indokolás felhasználhatósága szempontjából is tovább lépett az 1617-es határozat rendelkezéseinél: szerint az indokolásban meg kell jelölni mindazon részleteket, amelyek a listára vett személy vagy entitás tájékoztatása céljából nyilvánosságra hozhatók, illetve azokat, amelyek az érintett államok kérésére átadhatók. A határozat 7. pontja pedig a korábbi *checklist* helyett már egy részletes és „felhasználóbarát” formanyomtatvány használatát írja elő a listára vételre irányuló javaslat megtételéhez, amely a határozat I. függelékét képezi.

A 10. pont fontos előrelépést hozott a szankció alanyainak tájékoztatása során. Mint láttuk, korábban ez a kötelezettség opcionális volt, és nem állt rendelkezésre semmilyen fogódzó a végrehajtása mikéntjéről. Az 1735-ös határozat előírja, hogy a listára vétel nyilvánosságra hozatalát követő két héten belül a Főtitkárság értesíti azon állam ENSZ-misszióját, amelynek területén a listázott alany tartózkodását, illetve hollétét feltételezik, természetes személyek esetében pedig az ismert állampolgárságuk szerinti tagállam(ok) misszióját is. A megkereséshez csatolni kell mindazt az információt, amely a listára vételt javasoló tagállam által adott indokolásból felhasználható, valamint a joghatásokról szóló tájékoztatót is. A 11. pont szerint az érintett tagállamoknak az értesítés kézhezvételét követően nemzeti joguk és gyakorlatuk szerinti „ésszerű lépéseket” kell tenniük annak érdekében, hogy a listázott személyt vagy szervezetet tájékoztassák a listára vételről mindezen információk átadásával együtt.

A 12. pont külön aláhúzza, hogy mindazok a személyek és szervezetek is a szankciók hatálya alá esnek, amelyek a terroristák támogatását az Afganisztánból származó

¹³⁷ Vagyis be kell mutatni, milyen kapcsolatban áll Oszama bin Ládennel, az Al Kaidával vagy a Talibánnal.

¹³⁸ Vagyis hogy mire alapozzák ezt az értékelést, pl. hírszerzési forrás, büntető ítélet, stb.

kábítószerek és prekursoraik illegális termesztéséből, gyártásából és kereskedelméből származó javakkal valószínűsíthető meg.

Teljesen új rendelkezésekként külön alcím foglalkozik a listáról való levétellel (*Delisting*), amelynek korábban egyáltalán nem volt szabályozva a gyakorlata. A 13. pont szerint az 1267-es bizottságnak iránymutatásokat kell kidolgoznia e kérdésben. A 14. pont a listáról való törlésről szóló döntést *expressis verbis* az 1267-es bizottság hatáskörébe utalta, és támpontot ad ennek indokaihoz is: eszerint a bizottság a döntés során többek között a következőket vehet figyelembe: (i) a személy vagy szervezet a (személy)azonosságának téves megállapítása miatt került a listára vagy (ii) már nem felel meg a listára vételt megalapozó kritériumoknak- ennek értékelése során a bizottság többek között figyelembe veheti, ha egy adott személy már elhunyt, vagy megerősítést nyert, hogy az adott személy vagy entitás megszüntette a kapcsolatot az Al Kaidával, Oszama bin Ládennel, a Talibánnal, vagy támogatóikkal (ideértve a velük kapcsolatban álló, a konszolidált listán szereplő valamennyi személyt vagy entitást is).¹³⁹ A listáról való levétel kérdése kapcsán említést érdemel, hogy az 1735-ös határozat előtt mindössze három nappal, 2006. december 19-én fogadta el a BT az 1730(2006) határozatot, amely valamennyi szankciós rezsim (tehát nemcsak az Al Kaida/Talibán) vonatkozásában rögzített általános szabályokat a *delisting* kapcsán: e határozat függeléke alapján az ENSZ Főtitkárságán belül felállításra került egy „fókuszpont” (*Focal Point*), amelyhez a szankciós listákról való levétel iránti kérelmek intézhetők¹⁴⁰: a fókuszpont a kérelmet annak a szankciós bizottságnak továbbítja, amely döntött az adott alany listázásáról, egyben gondoskodva az érintett tagállamok kormányai véleményének kikéréséről. A szankciós bizottság döntését a fókuszpont kommunikálja a kérelmezőnek. Az 1730-as határozat 2. pontja alapján valamennyi szankciós bizottságnak felül kellett vizsgálnia működési szabályait ezekre a rendelkezésekre tekintettel. A *delisting* kapcsán tehát az 1730-as határozat általános

¹³⁹ Meg kell jegyezni, hogy mindössze három nappal e BT-határozat elfogadása előtt került elfogadásra az 1730(2006) BT-határozat, amely valamennyi szankciós rezsim (tehát nem csak az 1267-es és 1373-as határozatok) kapcsán általános rendelkezéseket fogalmazott meg a listáról való levétellel kapcsolatban. Ennek nyomán az ilyen kérelmeket a Főtitkárság fogadja, az érintett tagállamoknak pedig főszabály szerint három hónap alatt kell azokról állást foglalniuk, majd ezt követően kerülhet a kérelem döntésre az érintett szankciós bizottság elé.

¹⁴⁰ Ezenkívül a kérelmező honossága szerinti államon keresztül is be lehet nyújtani a kérelmet.

szabályai és az 1267-es határozat nyomán elfogadott határozatok idevágó rendelkezései (amelyek először az 1735-ös határozatban jelentek meg) együtt alkalmazandók.

Külön alcímbe sorolták a mentesítési eljárással (*Exemptions*) kapcsolatos rendelkezéseket, és a 2002-ben, az 1452-es határozattal bevezetett 48 óráról 3 munkanapra nőtt az a periódus, amely alatt az 1267-es bizottságnak állást kell foglalnia a tagállamok mentesítési szándékot jelző értesítéseiről (15. pont).

A szankciós intézkedések tagállamok általi végrehajtása körében a további kötelezettségekkel a végrehajtási intézkedések (*Measure Implementation*) alcím alatt foglalkozik a határozat. Említést érdemel a 20. pont, amely szerint a vagyonbefagyasztási kötelezettség kifejezetten vonatkozik az olyan pénzügyi erőforrásokra is, amelyeket internetes tartalomszolgáltatásra vagy ehhez kapcsolódó, a szankciók alanyainak nyújtott szolgáltatásokra fordítanak.

A további rendelkezések közül kiemelendő a 27. pont, amely változatlanul előírta a terrorizmus körében hozott BT-határozatok (1267, 1373, 1540) által felállított bizottságok és ezek szakértői csoportjai közötti szoros együttműködést és információcserét, ideértve a tagállamokba teendő látogatásokat és a technikai segítségnyújtás koordinációját is. A 32. pontban a BT további 18 hónappal meghosszabbította a felállított Monitoring Csoport mandátumát, amelynek feladatjegyzékét ezúttal is csatolták a határozathoz (II. függelék).

Megállapítható tehát, hogy kb. 2006-ra a 1267-es határozat által bevezetett szankciós rendszer intézményesedett, és egyben diverzifikálódott. Az 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.

Magának az 1267-es határozat szerinti szankciós rezsimnek a felülvizsgálatára az 1735-ös határozat által előírt 18 hónapos monitoring időszak leteltével került sor ismét, ennek nyomán fogadta el a Tanács 2008. június 30-án az 1822(2008) BT-határozatot. E határozat preambuluma első ízben említi meg az 1267-es bizottság és az ENSZ Kábítószeres és Bűnözés Elleni Hivatala (UNODC) közötti együttműködés fontosságát, különösen a tagállamoknak nyújtandó technikai támogatás és kapacitás-építés tekintetében (a határozat 36. pontja külön kiemeli ebben a körben a szubregionális *workshop*-ok szervezését¹⁴¹). A 6. pont a szankciók végrehajtásában szabályozott egy, a gyakorlat által kikényszerített pontosítást. Eszerint a tagállamok engedélyezhetnek a befagyasztott számlákon bármilyen jóváírást a listára alanyok számára, feltéve, ha ezek a jóváírások szintén befagyasztás alá esnek. Mindez szintén abból a tényből fakad, hogy a szankció, a befagyasztás nem büntetőjogi természetű: nem ítélet, nem teremt *res iudicata*-t, célja nem a befagyasztott erőforrás feletti tulajdon megszüntetése, hanem a rendelkezési jog átmeneti megakadályozása a lényege. A befagyasztás alá pedig elsődlegesen legitim módon szerzett és tulajdonolt javak tartoznak- a szankció alapja nem a szerzés módja, vagy önmagában a tulajdonos, illetve jogosult személye, hanem az a megalapozott feltételezés, hogy az erőforrásokkal tulajdonosuk vagy jogosultjuk a terrorizmus támogatja. Alapvető jogelvekkel lenne ellentétes tehát pl. kizárni, hogy egy listázott személy halála esetén örökösei, vagy a listáról való levétel esetén maga a korábban listázott személy ne a teljes gazdasági erőforrás felett szerezze meg, illetve nyerje vissza rendelkezési jogát- márpedig ez adott esetben jelenti a befagyasztás tartama alatt elért kamatot vagy más jogszerű módon szerzett jövedelmet is. A tulajdon elvonására csak abban az esetben van lehetőség, ha jogerős büntetőítélet¹⁴² születik, ez azonban jogelvileg nem a szankciók végrehajtásának területére tartozik.

Az 1822-es határozat 13. pontja a listára vétel eljárásának transzparenciáját kívánja növelni. Eszerint a Tanács arra utasította az 1267-es bizottságot, hogy a Monitoring Csoport

¹⁴¹ Ilyenre került sor pl. Budapesten is, 2008. november 12-13-án, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel közösen, a közép- és délkelet-európai tagállamok számára a terrorizmus elleni nemzetközi együttműködés tárgyában, 1. http://www.un.org/disarmament/WMD/SGReport_Terrorism/Docs/Report%20of%20the%20UN%20Office%20on%20Drugs%20and%20Crime.pdf.

¹⁴² *Common law* jogrendszerekben ez nem szükségszerű, de mindenképpen jogerős bírói ítéletre van szükség.

támogatásával és a listára vételt kezdeményező tagállamokkal összefüggésben hozza nyilvánosságra honlapján a listára vétel okainak leíró összefoglalását, mind az e határozat elfogadását megelőző, mind az azt követő esetekben. Ehhez kapcsolódóan a 15. pont az 1735-ös határozat 10. pontja szerinti értesítési határidőt két hétről egy hétre csökkentette, a 17. pont pedig az érintett tagállamok értesítési kötelezettségét annyiban konkretizálta, hogy az 1735-ös határozat 11. pontja szerinti „ésszerű lépésekkel” szemben már „minden lehetséges intézkedést” meg kell tenniük a szankció alanyainak tájékoztatása érdekében. A listáról való levétel körében a határozat 20. pontja arra utasította az 1267-es bizottságot, hogy a lista naprakészsége érdekében fontolja meg a Konszolidált Lista éves felülvizsgálatát abból a szempontból, hogy törlésre kerüljenek mindazon személyek, akiknek a halálát jelentették. A határozat egy teljesen új alcímet is bevezetett „a Konszolidált Lista felülvizsgálata és fenntartása” szöveggel, és ennek keretében 2010. június 30-ig a listán szereplő természetes személyek átfogó felülvizsgálatát rendelte el (25. pont), valamint azt is, hogy ezt követően évente felül kell vizsgálni mindazon neveket, amelyeket legalább három éve nem vizsgáltak felül (26. pont): látható, hogy ezek a lehetőségek csak a természetes személyeket érintik, a szervezeteket, illetve egyéb entitásokat nem, egyértelmű tehát a rendelkezések mögött rejlő alapjogi megfontolás.

A határozat 39-40. pontjai végül a Monitoring Csoport mandátumát újabb 18 hónappal hosszabbították meg (a mandátumot ezúttal is a határozathoz csatolt függelékben rögzítették), és magának a szankciós intézkedéseknek a felülvizsgálatára is (ismételten) 18 hónapos határidőt adtak.

E határidő lejárta előtt, 2009. december 17-én fogadta el a BT az 1904(2009) határozatot, amely két szempontból is jelentős. Egyrészt ez az utolsó olyan határozat, amely együtt kezeli a Talibán, illetve az Oszama bin Ládén és az Al Kaida elleni szankciókat (l. bővebben a továbbiakban). Másrészt, mint azt alább részletesen taglaljuk, az ombudsman funkciójának bevezetésével az intézményi térképet is újabb szereplővel gazdagította.

A határozat preambuluma reflektál a szankciós intézményrendszer fejlődésére és megadja a rendelkezések mögött rejlő szándék kontextusát, amikor így szól: „[a Biztonsági Tanács] nyugtázza mindazokat a jogi és egyéb kihívásokat, amelyek a tagállamok által az e határozat 1. pontja (vagyis a változatlan tartalommal rögzített szankciók) alapján

alkalmazott intézkedéseket érintik, üdvözlí a Bizottság (ti. az 1267-es bizottság) eljárásaiban és a Konszolidált Lista minőségében elért javulást, és kifejezi szándékát annak biztosítására, hogy ezen eljárások tisztességesek és világosak legyenek.” Maga a normaszöveg egy ponton fejleszti tovább maguknak a szankcióknak az alkalmazását, ugyanis a határozat 5. pontja a befagyasztás alá eső gazdasági erőforrások közé sorolja (vagyis implicit módon megtiltja) a Konszolidált Listán szereplő személyek és entitások számára váltságdíj fizetését is.¹⁴³ A listázás kapcsán jelentősen bővültek és finomodtak az eljárás szabályai: a határozat 8. pontja további előírást tartalmaz a tagállamok részére, mivel (bár nem abszolút kötelező módon megfogalmazva) úgy rendelkezik, hogy ki kell jelölniük egy nemzeti kontaktpontot a Konszolidált Lista kapcsán. A 11. pont a transzparencia további erősítése érdekében megfordította a tagállamok által a listára vétel iránti kezdeményezést kísérő indokolásra vonatkozó adatkezelési szabályokat: mint láttuk, a korábbi határozatok az 1617-es óta abból indultak ki, hogy az alanyok tájékoztatására szolgáló részeket kifejezetten meg kell jelölni az indokolásban, a többi rész pedig nem adható ki: ezzel szemben az 1904-es határozat 11. pontja szerint az indokolás kérésre kiadható, kivéve azokat a részeket, amelyeket maga a tagállam a Bizottság számára bizalmasként jelöl meg. A 12. pont azt is egyértelműen rögzíti, hogy amennyiben a listára vételt kezdeményező tagállam nem rendelkezik másként, az a tény, hogy mely tagállam kezdeményezte a listázást, szintén a nyilvánosságra hozható és hozandó adatok közé tartozik. A 13. pont úgy rendelkezik, hogy a 1267-es bizottságnak ki kell dolgoznia egy standard formanyomtatványt a listára vétel iránti kezdeményezéshez, és a tagállamoknak ennek elkészülte után ezt kell majd használniuk a korábbi, az 1735-ös határozat I. függeléke szerinti formanyomtatvány helyett.¹⁴⁴ A 15. pont szerint a tagállamoknak és a releváns nemzetközi szervezeteknek minden releváns bírósági határozatról és eljárásról tájékoztatniuk kell a Bizottságot annak érdekében, hogy az a lista tartalmának vagy a leíró összefoglalások felülvizsgálata során azt figyelembe vehesse. A 17. pont szerint a Bizottság tagjainak elegendő időt kell hagyni a listára vétel iránti kezdeményezések érdemi

¹⁴³ A preambulumban található egy bekezdés, amely reflektál a haszonszerzés vagy politikai engedmények kicsikarása érdekében elkövetett emberrablások és túszszedések számának megnövekedésére.

¹⁴⁴ A gyakorlatban két formanyomtatvány került kidolgozásra, egy a természetes személyek, egy pedig a szervezetek kapcsán: az érdemi újítás, hogy a tagállami kezdeményezés egészét a formanyomtatvány kitöltésével kell megtenni, míg az 1735-ös határozat szerinti formanyomtatvány (*cover sheet*) csak kiegészítette a tagállam által tett, formakényszer alá nem eső javaslatot.

vizsgálatára, kivéve, ha a Bizottság elnöke úgy ítéli meg, hogy sürgősségi listázásra van szükség. A 18. pont tovább csökkentette a listára vételt követően az érintett tagállamok felé a szankciók alanyának tájékoztatása érdekében szükséges értesítés határidejét (egy hétről három munkanapra), új elemként pedig kimondta, hogy listára vételt követően valamennyi nyilvánosságra hozható adatot haladéktalanul meg kell jelentetni az 1267-es bizottság honlapján.

A határozat 20. pontja úgy rendelkezik, hogy a listáról való levétel iránti kérelmek vizsgálata során a Bizottságot az ombudsman hivatala segíti, amelyet egy kezdeti 18 hónapos időszakra hoznak létre.¹⁴⁵ Az ombudsmant a főtitkár nevezi ki, a határozat szerint kiváló, magas erkölcsi karakterrel rendelkező, pártatlan, befolyásolásmentes, az érintett területeken magas végzettséggel és jártassággal rendelkező személynek kell lennie. Feladatait a határozat II. függeléke sorolja fel: eszerint a listáról való levétel iránti kérelmek vizsgálata során két hónapig információt gyűjthet és kapcsolatba léphet a kérelmezővel, valamint az érintett államokkal és szervezetekkel, majd ennek alapján további két hónapon belül átfogó jelentést terjeszt az 1267-es bizottság elé, és ajánlást tesz a bizottság részére a kérelemmel kapcsolatban. A Bizottság további két hónapon belül dönt: ha az ajánlás a listáról való levételre irányul, a Bizottság csak egyhangúlag hozhat ettől eltérő döntést: egyhangúság hiányában bármelyik tag kezdeményezheti, hogy a kérdés a Biztonsági Tanács elé kerüljön. A Bizottság döntését az ombudsman közli a kérelmezővel. Feladatait függetlenül és pártatlanul kell ellátnia, egyetlen tagállam kormányától sem kaphat és nem is kérhet utasítást ennek során. A határozat 21. pontja rögzíti, hogy az 1730-as határozat alapján a Főtitkárságon belül létrejött, a szankciókkal kapcsolatos kérvényeket fogadó fókuszpont a továbbiakban csak az egyéb szankciós listák vonatkozásában járhat el, tehát az ombudsmani eljárás egy, kizárólag az 1267-es határozat vonatkozásában alkalmazható *lex specialis*-ként került megfogalmazásra.

A listáról való levétel kapcsán a határozat 23. pontja arra bátorítja a tagállamokat, hogy maguk kezdeményezzék a hivatalosan megerősítetten immár elhunyt személyek (különösen akik vonatkozásában nem azonosítottak befagyasztási kötelezettség alá eső vagyont), illetve megszűnt szervezetek törlését a listáról, ugyanakkor a szöveg minden ésszerű intézkedés

¹⁴⁵ A szöveg a semleges *ombudsperson* szót használja, a magyarban azonban a hímnemű személyre utaló ombudsman gyökeresedett meg.

megtételére szólít fel annak megakadályozása érdekében, hogy az így “felszabaduló” gazdasági erőforrások ne kerüljenek más, a listán szereplő személyek vagy szervezetek rendelkezése alá, illetve a 24. pont általánosságban utal vissza az 1373-as határozatra, ti. hogy a tagállamok tartsák szem előtt, hogy a befagyasztás alól kikerült vagyont ne használhassák fel terrorista célokra. A 26. pont új kötelezettséggént, jelentősen továbblépve az 1822-es határozat 20. pontjának szövegén, immár kifejezetten arra utasítja a Monitoring Csoportot, hogy félévente közölje az 1267-es bizottsággal mindazon listázott személyek jegyzékét, akiknek a halálát jelentették, a Bizottságnak pedig ezeket az eseteket soron kívül felül kell vizsgálnia abból a szempontból, hogy lehetséges-e a listáról való levétel. A 31. pont ezen túlmenően arra is utasítja a Monitoring Csoportot, hogy évente állítsa össze azon, a listán szereplő személyek és szervezetek jegyzékét, amelyek esetében hiányoznak a hatékony végrehajtáshoz szükséges azonosító adatok, az 1267-es bizottságnak pedig ennek alapján felül kell vizsgálnia a listán való szerepeltetésüket.

A 41. pont alapján a Bizottságnak működési szabályai felülvizsgálata révén el kell érnie, hogy az elé kerülő ügyek hat hónapon belül eldöntésre kerüljenek, kivéve, ha maga a Bizottság eseti alapon úgy nem határoz, hogy rendkívüli körülmények merültek fel. A 42. pont továbbá valamennyi függőben lévő ügy 2010. december 31-ig történő felülvizsgálatát írta elő. A záró rendelkezések immár szokásosan a Monitoring Csoport mandátumát újabb 18 hónappal hosszabbították meg (a mandátumot ezúttal is a határozathoz csatolt I. függelékben rögzítették), és magának a szankciós intézkedéseknek a felülvizsgálatára is (ismételten) 18 hónapos határidőt adtak.

Ezen időszak leteltének idejére, 2011. közepére alapvető változások történtek a szankciós rendszerben, természetesen nem függetlenül a nemzetközi politikai és biztonsági környezet alakulásától. Mint az közismert, 2011. május 2-án, Pakisztánban az Egyesült Államok különleges erői végeztek Oszama bin Ládennel.¹⁴⁶ Noha nem teljesen világos, hogy személyében még mekkora fenyegetést jelentett, az azonban bizonyos, hogy az általa alapított Al Kaida csoport ideológiájának élő szimbólumává vált, halála pedig nem jelentette egyben az Al Kaida szervezet végét is, és még sokkal kevésbé az ahhoz kapcsolódó, a világ különböző pontjain működő szervezetek megszűnését. Az Al Kaida

¹⁴⁶ L. az USA külügyminisztériumának közleményét: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/05/162339.htm>.

által képviselt fenyegetés tehát továbbra is fennáll.¹⁴⁷ Ez az esemény viszont arra a folyamatra is rávilágított, és egyben katalizátorként is hatott további fejlődése szempontjából, hogy az Al Kaida (illetve annak 2001. vége- 2002. eleje óta az afgán-pakisztáni határvidékre szorított magja és a Talibán közötti korábbi szoros együttműködés jelentősen mérséklődött. A Talibán, amely, mint láthattuk, eredetileg egy afgán iszlamista politikai mozgalomként (és a dolog természetéből adódóan egyben fegyveres csoportként is) kezdte pályafutását, az afgán polgárháborúban az Al Kaida által elkövetett 2001-es terrorcselekmények által kiváltott nemzetközi beavatkozás nyomán elszenvedett vereséget követően egyre inkább önálló „agendát” kezdett követni, amely a hatalomra került új afgán kormánnyal szembeni ellenállásra koncentrált: az évtizedes fegyveres ellenállást követően azonban mind az afgán kormány, mind a Talibán részéről felerősödtek a kiegyezésre és a politikai megoldásra való törekvések. Az Al Kaida (amely harcosainak többsége és vezetői sem afganisztáni származásúak) ezzel szemben megmaradt globális irányultságú terrorista szervezetnek, amelynek az afganisztáni konfliktus csupán egy háttérszín megteremtésének lehetőségét kínálta, ezáltal szinte lehetetlenné is téve bármifajta kompromisszumot. Ennek következtében a Talibán számos tagja immár elutasítja az Al Kaida által képviselt terrorista ideológiát, és késznek mutatkozik az afgán konfliktus békés rendezésében való közreműködésre, a központi kormányzat által felkínált amnesztia elfogadásával.

A Biztonsági Tanács erre a helyzetre reagálva 2011. június 17-én két határozatot fogadott el, az 1988(2011) és az 1989(2011) számúakat, amelyek teljesen újraszabályozták a szankciós rezsimeket. Az 1988(2011) határozat a Talibánnal szembeni szankciókat leválasztotta az Al Kaidával szembeni szankciókról, önálló szankciós listát és külön szankciós bizottságot állítva fel ennek kezelésére. Ezzel a lépéssel (amely az 1267-es bizottság javaslatainak és az afgán kormány kérésének is megfelelt) a BT a Talibánt gyakorlatilag mentesítette a terrorszervezet minősítése alól: noha a szervezettel kapcsolatban álló személyekkel és egyéb entitásokkal szembeni büntetőintézkedések fennmaradtak, ezeket (a határozat szövegét és kontextusát figyelembe véve) már nem a terrorizmussal szembeni, hanem a nemzetközi béke és biztonság megóvása érdekében szükséges intézkedések során szokásosnak tekinthető egyéb szankciók közé sorolhatjuk, amelyeket pl. diktatórikus rezsimekkel szemben is alkalmaz a nemzetközi közösség. Ennek

¹⁴⁷ L. Gilles de Kerchove-nak, az Európai Unió terrorizmus elleni koordinátorának vonatkozó jelentését: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/11/st10/st10622-re01.hu11.pdf>.

megfelelően az 1988(2011) határozat által intézményesített szankciós rezsim a továbbiakban nem képezi vizsgálódásunk tárgyát.¹⁴⁸

Az 1989(2011) BT határozat ugyanakkor az Al Kaidával és a vele kapcsolatban álló személyekkel és entitásokkal szemben fenntartotta a terrorista tevékenység miatt 1999. óta bevezetett szankciókat, azonban minden korábbinál részletesebb, kimunkáltabb és több biztosítékot tartalmazó módon. A határozat preambuluma rögzíti Oszama bin Ládén halálának tényét. Az egyéb preambulum-bekezdések gyakorlatilag a korábbi határozatok szövegét ismétlik, új elemként jelenik meg azonban az a fordulat, amely BT-határozatokban eddig nem, de pl. a Közgyűlés határozataiban már korábban is rendszeresen ismétlődött, ti. hogy a terrorizmust nem lehet, és nem is szabad valamely vallással, nemzetiséggel vagy civilizációval azonosítani. A preambulum nyugtázza a Konszolidált Listán szereplő személyek az 1822(2008) határozat 25. pontja által előírt átfogó felülvizsgálatának befejezését, mint amely jelentősen előmozdította a Konszolidált Lista integritását. A preambulum utolsó előtti bekezdése megadja a határozat megszületésének és az 1988(2011) határozathoz való viszonyának összefüggéseit: eszerint a Biztonsági Tanács [a határozat meghozatala során] „fontolóra vette az 1267-es bizottság álláspontját az 1267-es Monitoring Csoport tizenegyedik jelentésében foglalt ajánlásokról, miszerint a tagállamoknak a listára vett tálibokat és az Al Kaidához és az ahhoz kötődő csoportokhoz tartozó, listára vett személyeket és entitásokat eltérően kellene kezelniük”.

A határozat 1. pontjának felvezető szövege rendelkezik a korábban egységes Konszolidált Listához való kapcsolódásról, eszerint a Konszolidált Listán felsorolt, korábban az Al Kaidához kötődő személyek, illetve az Al Kaidához kötődő entitások és egyéb csoportok és vállalkozások, valamint mindazok, akik e határozat elfogadását követően kerülnek megjelölésre, a továbbiakban az „Al Kaida Szankciós Listán” fognak szerepelni. A határozat 1. a)-c) alpontjai tartalmi változtatás nélkül vették át a korábbi szankciós intézkedéseket, vagyis a tagállamoknak változatlanul a vagyonbefagyasztás, az utazási korlátozások, valamint a fegyver- és hadianyagembargó körében kell végrehajtaniuk a részletesen felsorolt korlátozó intézkedéseket. A 2. pont reflektál a párhuzamosan elfogadott 1988(2011) határozat szerinti külön szankciós rezsim létrehozására, rögzítve,

¹⁴⁸ Ezt a szankciós rezsimet jelenleg a 2015. december 21-én elfogadott 2255(2015) határozat szabályozza, megújítva a szankciókat.

hogyan ennek értelmében jelen határozat nem vonatkozik a Talibánra és a hozzá kötődő egyéb személyekre, csoportokra, vállalkozásokra és entitásokra, és ennek megfelelően az Al Kaida Szankciós Lista csak az Al Kaidához kötődő személyek, csoportok, vállalkozások és entitások neveit tartalmazhatja. A 3. pont értelmében az 1267-es bizottságnak át kell adnia az 1988-as határozat által felállított bizottság részére mindazokat a folyamatban lévő ügyeket, amelyek olyan alanyokat érintettek, akik vagy amelyek a továbbiakban az 1988(2011) határozat alapján elfogadott listán szerepelnek. A 11. pont *expressis verbis* rögzíti a két szankciós bizottság közti együttműködési kötelezettséget

A 4-10. pontok érdemi változtatás nélkül vették át a korábbi határozatok értelmező definícióit az Al Kaidához való kötődés, a befagyasztás alá eső pénzügyi és gazdasági erőforrások meghatározása, a kamatok és a mentesítési lehetőségek kapcsán. A listára vételi eljárás kapcsán szintén a korábban irányadó rendelkezések kerültek rögzítésre, de a határozat 15. pontja egy új kötelezettséget is meghatározott: mint láttuk, már az 1735(2006) határozatban megjelent az igény az Interpol speciális körözéseinek használatára, ezúttal azonban ez már normatív megfogalmazást is nyert. Eszerint a tagállamoknak a listára vétel kezdeményezésekor a lehetséges mértékig azt az információt is közölniük kell, amit az Interpol a speciális körözés kibocsátásához megkövetel. A határozat 19. pontja annyiban bővítette a listára vétel kapcsán a nyilvánosságra hozatal követelményeit, hogy a leíró összefoglalást immár az ENSZ valamennyi hivatalos nyelvén közzé kell tenni az 1267-es bizottság honlapján.

A határozat 21. pontja 18 hónappal meghosszabbította az 1904(2009) határozat által felállított ombudsman és hivatalának mandátumát. Az ombudsman eljárását a határozat II. függeléké a korábbihoz hasonló szabályok szerint rögzítette, azonban a vizsgálati szakasz határidejét kettőről négy hónapra növelte, a Bizottságnak az ombudsman jelentésének kézhezvételét követően pedig két hónap helyett legfeljebb 30 nap alatt döntenie kell az ombudsmani ajánlásban foglaltakról. A határozat 23. pontja egyértelműsíti az eljárási szabályokat a tekintetben, hogy amennyiben az ombudsmani ajánlást követően a 1267-es bizottság a listáról való levétel mellett dönt, a tagállamoknak az ettől számított 60 napon belül kell megszüntetniük a szankciós intézkedések foganatosítását. Az ombudsmani hivatal gyakorlati működési tapasztalatai motiválhatták a 24-25. pontokat, amelyek szerint egyrészt a Főtitkárt felszólították, hogy erősítse meg az ombudsmani hivatal kapacitásait

mandátumának hatékony és időszerű végrehajtása érdekében, másrészt a tagállamokat „erőteljesen sürgette” a Tanács, hogy minden releváns információt, így a bizalmas információkat is, osszák meg az ombudsmannal, leszögezve ugyanakkor, hogy a tagállamok által meghatározott bizalmassági szabályok az ombudsmant is kötik. Ugyancsak idesorolható a 29. pont, amely arra is „erőteljesen sürgeti” a tagállamokat, hogy hatalmazzák fel az ombudsmant arra, hogy a listáról való levételt kérelmező személyekkel és entitásokkal megoszthassa azt az információt, amely arra vonatkozik, hogy a listára vételt az adott tagállam kezdeményezte.

A 27-28. pontok a listáról való levétel új eljárását szabályozták. Mint láttuk, korábban nem vonatkozott konkrét szabály arra, hogyan kell eljárni a listáról való törlésre vonatkozó tagállami kezdeményezésekkel kapcsolatban, noha a határozatok folyamatosan ösztönözték a tagállamokat a listák naprakészen tartására, és a listázás megfelelő megalapozását lehetővé tévő információszolgáltatásra, kiemelve az olyan törlések kezdeményezését, ha egy, a listán szereplő személy haláláról, vagy szervezet megszűnéséről rendelkeztek információval (v. ö. 1904-es határozat 23. pont). A tagállamok minden ilyen esetben a Bizottsághoz fordulhattak, de a Bizottság diszkréciójára volt bízva, napirendre tűzi-e a kérdést. Ezenkívül maga az érintett személy vagy szervezet kezdeményezhette, legalábbis formálisan, a listáról való levételt a 1267-es bizottságnál.¹⁴⁹ A 27. pont értelmében viszont, ha maga a listára vételt kezdeményező tagállam kezdeményezi a listáról való törlést (a 28. pont szerint, ha a listára vételt több tagállam kezdeményezte, konszenzusnak kell fennállnia köztük a levétel kezdeményezéséhez), az 1267-es bizottság 60 napon belül csak konszenzussal dönthet a szankciók hatályban tartásáról, ennek hiányában pedig a törlés iránti kérelem benyújtását követő 60 nappal a szankciók megszűnnek, hacsak a Bizottság elnöke valamely tag kezdeményezésére nem viszi az ügyet a Biztonsági Tanács elé (az eljárás tehát sokban emlékeztet az ombudsmanon keresztül benyújtott kérelmekkel kapcsolatos eljárásra).

A lista naprakészen tartása körében a határozat 37. pontja arra utasítja a Bizottságot, hogy a Monitoring Csoport előterjesztése alapján hathavonta vizsgálja felül mindazon személyek és entitások listán tartását, akik, illetve amelyek nem rendelkeznek a szankciós

¹⁴⁹ Az adott tagállam nemzeti joga szerint természetesen nyitva állhattak megfelelő eljárások pl. bíróság előtt a listára vétel kezdeményezésével szembeni jogorvoslatra.

intézkedések hatékony végrehajtását szolgáló azonosító adatokkal. A 38. pont megismétli az elhunyt személyek kapcsán a féléves felülvizsgálat kötelezettségét, amit a 39. pont kiegészít a megszűnt szervezetek féléves felülvizsgálatával is. A 40. pont az 1822(2008) határozat által bevezetett módszerhez hasonlóan ismét rögzíti mindazon nevek évenkénti felülvizsgálatának kötelezettségét, amelyeket a megelőző három évben nem vizsgáltak felül, de ezt a kötelezettséget a természetes személyek mellett a szervezetekre is kiterjeszti.

A végrehajtás körében a határozat szövege (41. pont) az 1617(2005) határozatra visszautalva ismét felhívja a Pénzügyi Akciócsoport által összefoglalt átfogó nemzetközi standardokat, kiegészítve és specifikálva e kötelezettséget azzal, hogy a célzott terrorrelenes szankciók hatékony végrehajtása kapcsán a tagállamoknak a III. speciális ajánlás által nyújtott iránymutatást kell alkalmazniuk.

A Monitoring Csoport mandátumának és a határozat felülvizsgálatának vonatkozásában ismét 18 hónapos határidők kerültek megállapításra, a Monitoring Csoport feladatkörét a határozat I. függeléke foglalta újra össze. Említést érdemel ugyanakkor a határozat 57. pontja, amely kifejezetten az 1452(2003) határozat alapján lehetővé tett mentesítés tárgyában írta elő a Monitoring Csoport számára az 1267-es bizottság eljárásainak áttekintését.

A sorban következő határozatot a BT 2012. december 17-én fogadta el 2083(2012) számon. A határozat érdemi rendelkezései jórészt a korábbiakat ismétlik. Kiemelendő ugyanakkor a határozat 8. pontja, amely egyértelműsíti az ombudsman és az 1730-as határozat alapján a Főtitkárságon belül létrejött, a szankciókkal kapcsolatos kérvényeket fogadó fókuszpont közötti feladatmegosztást. Mint láttuk, az 1904(2009) határozat 21. pontja szerint az ombudsman járt el az 1267-es határozat szerinti szankciókkal kapcsolatos kérelmeket illetően, míg a fókuszpont az egyéb szankciós listák vonatkozásában. A 2083-as határozat említett rendelkezése azonban, minden bizonnyal az ombudsmani eljárás természetét szem előtt tartva, illetve az ombudsman munkaterhének csökkentése érdekében visszautalta a fókuszpont hatáskörébe a szankciók alóli eseti mentesítés iránti kérelmek fogadását. Ezzel szemben a listáról való levétel iránti kérelmek fogadása és vizsgálata megmaradt az ombudsman hatáskörében. A határozat 12. pontja tovább finomítja a listára vétel eljárását a még teljesebb transzparencia érdekében: eszerint a listára vételt kezdeményező tagállamnak

kifejezetten meg kell jelölnie, ha az 1267-es bizottság vagy az ombudsman nem említheti meg e tényt. Ezzel szemben a korábbi szöveg (1989-es határozat 14. pont) úgy fogalmazott, hogy a tagállamnak azt kell megjelölnie, ha az 1267-es bizottság, az ombudsman a Főtitkárság vagy a Monitoring Csoport említheti a tagállam ilyen voltát: vagyis, ha igen szofisztikáltan is, de az újabb határozat immár a nyilvánosságot tekinti főszabálynak. A 13. pont az Interpol speciális körözései kapcsán célként tűzi ki, hogy valamennyi, a listán szereplő személy vagy szervezet vonatkozásában kibocsátásra kerüljenek ezek: ez implicite azt is magával hozná, hogy a listán szereplő minden egyes alanyról rendelkezésre áll annyi információ, amely lehetővé teszi a körözés kibocsátását: mint láttuk, ez *expressis verbis* csak a listára vétel iránti új kezdeményezések kapcsán került kimondásra 2011. óta (és ebben a vonatkozásban a 2083-as határozat megfogalmazása sem ment tovább.).

A határozat 19. pontja újabb 30 hónappal hosszabbította meg az ombudsman mandátumát. Az ombudsman szerepe a listáról való levétel iránti kérelmekkel kapcsolatban, és a *delisting* eljárása egyebekben változatlan maradt. Érdekes ugyanakkor a határozat 32. pontja, amely kifejezetten az Oszama bin Ládén halálát követő helyzetre reflektál: eszerint bin Ládén befagyasztott javainak felszabadítása előtt a tagállamoknak külön kérelmet kell benyújtaniuk az 1267-es bizottsághoz, és biztosítékokat nyújtani a bizottság számára, hogy az 1373(2001) határozattal összhangban a hozzáférhetővé tett vagyon nem kerül közvetve vagy közvetlenül a listán szereplő személyhez vagy szervezethez, illetve nem kerül más módon terrorista célra felhasználásra. Az 1267-es bizottság bármely tagja a kérelem beérkezését követő 30 napon belül ellenvetéssel élhet, a kérdéses vagyont pedig csak ennek hiányában lehet hozzáférhetővé tenni. A határozat szövege maga erősíti meg e rendelkezés kivételes jellegét, és hogy ezt nem lehet precedensként értelmezni. A rendelkezés létjogosultságát nyilván az adja, hogy bin Ládén vagyona messze kiemelkedik a listán szereplő személyek közül, hiszen a terroristavezér szaúdi építési vállalkozó milliárdos volt, és az Al Kaidát lényegében a saját vagyonából hozta létre¹⁵⁰: halálával tehát, noha örökösei jogosan követelhetik vagyonát, mégis fokozott körültekintés indokolt, hogy e vagyon valóban legitim célokat szolgáljon.

¹⁵⁰ L. The 9/11 Report. The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. St. Martin's Press, New York, 2004., 82-87. o.

A 36-37. pontok teljesen új alcímet képeznek, kivételek (*Exemptions*) megjelöléssel. Mint láthattuk, a mentesítési lehetőségeket az 1452(2002) határozat teremtette meg, és a szóba jöhető jogcímek azóta is változatlanok. A 36. pont az utazási korlátozások kapcsán egy újabb mentesítési jogcímet teremt meg, amikor úgy rendelkezik, hogy az ombudsman kérheti, hogy a listáról való levétel iránti kérelem vizsgálata során az 1267-es bizottság adjon eseti mentesítést abból a célból, hogy ha a tartózkodási helye szerinti államban az ombudsman nem tudja meghallgatni kérelmezőt, az másik államba utazhasson ezért.

A végrehajtás körében a határozat tovább pontosítja az FATF iránymutatásainak alkalmazására vonatkozó kötelezettség körét, mivel 44. pontja felhívja a tagállamokat, hogy alkalmazzák az FATF 6. ajánlásához készített értelmező feljegyzést (*Interpretive Note*) és ismerjék meg a terrorizmussal és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos célzott pénzügyi szankciók hatékony végrehajtásához az abban foglalt bevált gyakorlatokat.¹⁵¹ A határozat szövege ugyanitt nyugtázza, hogy megfelelő jogi hatóságokra és eljárásokra van szükség a célzott pénzügyi szankciók alkalmazásához és érvényesítéséhez, amely olyan bizonyítási standardot kell alkalmazni ennek során, amely „ésszerű alapokon” nyugszik, valamint hogy képesnek kell lenni minden releváns forrásból a lehető legtöbb információ összegyűjtésére ennek során.¹⁵² Ez újabb fontos lépés a szankciók emberi jogi standardoknak való megfelelése érdekében: mint láthattuk, az 1735(2006) BT határozat elfogadása óta egyértelmű volt, hogy a szankciók nem büntetőjogi természetűek, és ennek megfelelően a büntetőjogi ítélezésben elvárt bizonyosságnál („*beyond reasonable doubt*” standardja) alacsonyabb szintű bizonyosság is elegendő alkalmazásukhoz: azonban a szövegek ezen túlmenően nem adtak eddig támaszt a tekintetben, hogy milyen fokú valószínűség érvényesítendő a listázás során.

Az utazási korlátozások végrehajtására vonatkozó rendelkezések között új elemként emelhetjük ki a határozat 52. pontját, amely szerint azon tagállamoknak, amelyek útiokmányt bocsátanak ki a listázott személyek részére, a „megfelelő módon” jelölniük kell az okmányban, hogy a birtokosa az utazási korlátozások és a kapcsolódó mentesítési eljárások hatálya alatt áll. Ennek a pontnak értelemszerűen tehát az utazási korlátozás alóli

¹⁵¹ Az *Interpretive Note* jelenlegi verzióját l. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Fin-Sanctions-TF-R6.pdf>

¹⁵² L. az előző lábjegyzetben hivatkozott dokumentum I.C fejezetét.

eseti mentesítés végrehajtása során lehet jelentősége, ennek gyakorlati megvalósításában ad további fogódzót a tagállamoknak.

A határozat 59. pontja szerint a BT kifejezi azon szándékát, hogy legalább évente egyszer informális konzultációt tartson az 1267-es bizottság munkájáról, a bizottság elnökének a Tanács részére tett jelentései alapján. Ez az újítás szintén a transzparencia növelése irányába tett lépésként értékelhető. A záró rendelkezések a Monitoring Csoport mandátumát ezúttal 30 hónappal hosszabbították meg, a felülvizsgálatra azonban ismét 18 hónapos határidő került kitűzésre.

2014-től a nemzetközi biztonsági környezet megváltozásával és egy újfajta terrorista fenyegetés megjelenésével az 1267-es BT-határozattal létrehozott szankciós rendszer újabb alapvető változásokon ment át. A 2014. június 17-én elfogadott 2161(2014) számú határozat még csak az ombudsman és a Monitoring Csoport mandátumának 2017. végéig szóló meghosszabbításáról rendelkezett. Miután azonban a Szíriában és Irakban zajló polgárháborús konfliktusban megerősödött, általában Iszlám Állam néven ismert terrorszervezet 2014. júniusába elfoglalta Irak második legnagyobb városát, Moszult, 2014. június 29-én kikiáltva a Kalifátus megalakulását, a nemzetközi közösség érdemi reagálásra kényszerült. Első lépésként 2014. augusztus 15-én a BT 2170(2014) határozatának elfogadásával hat, az Iszlám Államhoz¹⁵³ kötődő személy kapcsán döntött az 1267-es szankciós rendszer adta lehetőségek bevezetéséről, illetve előírta a Monitoring Csoport számára, hogy készítsen jelentést az ISIL és az ANF jelentette fenyegetésről. A 2015. december 17-én elfogadott, a szankciós rendszer eddigi utolsó átfogó felülvizsgálatát és konszolidálását elvégző 2253(2015) számú határozat azonban már az ISIL-t¹⁵⁴ támogató valamennyi személyre és entitásra kiterjesztette az Al Kaida kapcsán elrendelt szankciókat. Innentől kezdve tehát a szankciós rendszer ismételten két szervezetre vonatkozik. A határozat egyebekben 2019. végéig kiterjesztette az ombudsman és a Monitoring Csoport mandátumát.

II.3.2. A Biztonsági Tanács általános terrorellenes határozatai

¹⁵³ A határozat szerint az Al Kaidához, az Iraki és Levantei Iszlám Államhoz (*Islamic State in Iraq and the Levant*, ISIL) és az Al Nuszra Fronthoz (ANF).

¹⁵⁴ A határozat emellett a Dáis (*Daesh*) elnevezést is használja a szervezetre.

Ezen alcím alatt azokat a BT-határozatokat vesszük górcső alá, amelyek a terrorizmus elleni harcban általános jelleggel, elvi érveléssel hoztak intézkedéseket, illetve állapítottak meg kötelezettségeket a tagállamok számára, vagyis nem egy konkrét terrorista vagy terrorszervezet, hanem valamennyi elleni küzdelemben relevanciával bírnak. Általánosnak tekinthetők abban az értelemben is, hogy a rendelkezéseik a terrorizmus elleni fellépés számos aspektusát felölelik.

Az első ilyen határozat a Talibánnal szembeni első határozattal az 1267-essel szinte egy időben (négy nappal később, 1999. október 19-én) elfogadott 1269 (1999) határozat, amelynek egyhangú elfogadására a Tanács elnökségét ebben a hónapban betöltő orosz javaslatra került sor.¹⁵⁵ Elfogadására a közvetlen okot éppen ezért az Oroszországot ebben az időszakban ért terrortámadásokban kereshetjük. A határozat maga ezt nem mondja ki, preambulumban mindössze a „nemzetközi terrorcselekmények növekedéséről” szól. A preambulum ezen kívül visszautal az ENSZ Közgyűlésének A/RES/49/60 határozatára, amely a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló Nyilatkozatot tartalmazta, és amely ebben az időben a legátfogóbb politikai dokumentumnak, és lényegében az egyetlen hivatkozási alapként volt tekinthető a terrorizmus elleni küzdelemben.¹⁵⁶ Rögzíti továbbá, hogy nemzeti szinten szükséges a terrorizmus elleni harc intenzívebbé tétele, és az ENSZ égisze alatt a hatékony nemzetközi együttműködés megerősítése, amely az ENSZ Alapokmányán és a nemzetközi jog normáin alapul, ideértve a nemzetközi humanitárius jogot és az emberi jogokat is. A Preambulum záróbekezdése kinyilvánítja, hogy a nemzetközi terrorcselekmények leküzdése, ideértve azokat is, amelyekben államok működtek közre, a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához tett nélkülözhetetlen hozzájárulás. A határozat 1. pontjában a Tanács egyhangúlag bűnösnek és igazolhatatlanként elítél minden terrorista cselekményt, módszert és gyakorlatot, függetlenül a motivációtól, minden formában és megnyilvánulásban, bárhol és bárki által kerüljön is elkövetésre, különösen azokat, amelyek fenyegethetik a nemzetközi békét és biztonságot. A 2. pont szerint a tagállamoknak teljes mértékben alkalmazniuk kell azokat a nemzetközi terrorellenes egyezményeket, amelyeknek részesei, valamint a BT bátorít

¹⁵⁵ L. Ganor, Boaz: Security Council Resolution 1269 - What it Leaves Out. <http://www.ict.org.il/Articles/tabid/66/ArticleId/38/currentpage/29/Default.aspx>.

¹⁵⁶ Érdekes módon viszont nem szól a Nyilatkozat 1997-es kiegészítéséről (51/210. közgyűlési határozat).

minden tagállamot, hogy prioritást adjanak azon egyezményekhez való csatlakozás megfontolásának, amelyeknek nem részesei, továbbá ugyancsak bátorítja a tárgyalás alatt álló egyezmények gyors elfogadását.¹⁵⁷ A tagállamok konkrét kötelezettségeit a 3-4. pontok bontották ki: ezek értelmében a tagállamoknak együtt kell működniük egymással, különösen két- vagy többoldalú megállapodások útján, a terrorcselekmények megelőzésében és leküzdésében, polgáraik és más személyek terrortámadások elleni megvédésében és az ilyen cselekmények elkövetőinek igazságszolgáltatás elé állításában; minden jogszerű eszközzel meg kell előzniük és le kell küzdeniük területükön a terrorcselekmények előkészítését és finanszírozását; nem nyújthatnak biztonságos hátszínigot azoknak, akik terrorcselekményeket terveznek, finanszíroznak vagy követnek el, az ilyen személyeket őrizetbe kell venniük, és büntetőeljárást indítani ellenük vagy kiadni őket; a menekültstátusz megadása előtt megfelelően meg kell győződniük arról, hogy a menedékkérő nem vett-e részt terrorcselekményekben; továbbá információt kell cserélniük egymással és adminisztratív és igazságügyi kérdésekben együttműködniük annak érdekében, hogy megelőzhessék a terrorcselekmények elkövetését. A határozat 6. pontja a jövő szempontjából tekinthető nagy jelentőségűnek, a Tanács itt ugyanis kifejezte a készségét arra, hogy az ENSZ Alapokmánya szerinti hatásköreivel összhangban „megfelelő lépéseket” tegyen a nemzetközi békét és biztonságot érintő terrorista fenyegetések leküzdésére.

Látható, hogy az 1269-es határozat mai szemmel nézve meglehetősen bizonytalanul és általánosan fogalmaz, továbbá feltűnő a „nemzetközi béke és biztonság” fogalmának ilyen erőteljes használata: nyilvánvaló, hogy a Tanács saját ENSZ Alapokmányba foglalt mandátumából kiindulva és ahhoz ragaszkodva még nem *sui generis* módon, hanem a nemzetközi béke és biztonság megóvása szempontjából lép fel a terrorizmussal szemben. A szöveg még módot ad olyan értelmezésre, hogy lehetnek olyan terrorcselekmények, amelyek nem fenyegetik a nemzetközi békét és biztonságot. A határozat érdemi rendelkezései nem tartalmazzak új elemet a korábban a Nyilatkozatban és egyéb közgyűlési

¹⁵⁷ Ez közvetlenül a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény tárgyalásainak lezárását érintette, amelyet ennek az évnek a decemberére sikerült is elérni.

határozatokban is deklarált kitételeken túl¹⁵⁸, azonban figyelembe véve, hogy a BT-határozatokat a tagállamoknak kötelező betartani, mégis azt mondhatjuk, hogy a tartalmi megismétlés azáltal, hogy a Biztonsági Tanácstól származik, normatív többletet kapott.

Az általános terrorellenes határozatok közül a következőkben az 1373(2001) számú határozattal foglalkozunk, amely ebben a kategóriában 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.

A határozatot az BT 2001. szeptember 28-án fogadta el, ez a dátum pedig nyilvánvalóan nem választható el a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadásoktól, amelyek katalizátorként hatottak a dokumentum elfogadása során. A BT már szeptember 12-én határozatot fogadott el, amelyben elítélte e támadásokat¹⁵⁹, de ezt követően az 1373-as határozatban fogalmazódtak meg az érdemi válaszlépések valamennyi ENSZ-tagállamra kötelezően. Fontos körülmény, hogy a határozat elfogadásának jogalapja az ENSZ Alapokmány VII. fejezete, vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása, amelynek végrehajtása így valamennyi tagállam számára igen erőteljes és számon kérhető nemzetközi jogi kötelezettséggént tételeződik.

A határozat legfontosabb újítása a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés előtérbe állítása és szilárdabb alapokra helyezése. Ez a tevékenység ugyan korábban is megjelent a

¹⁵⁸ Különösképpen nem adott a határozat konkrét definíciót a terrorizmusra, illetve a terrorcselekményekre, azonban a kontextust figyelembe véve ennek mögöttes tartalmát megadja a Közgyűlés 1994-es, már ismertetett Nyilatkozatának I.3.pontja.

¹⁵⁹ L. 1368 (2001) BT-határozat. Az 1269-es határozattal összevetve, amelynek végrehajtására egyébként az 1368-as határozat 4. pontja kifejezetten felhív, érdemes megjegyezni, hogy a határozat 1. pontjának szövege minden „nemzetközi” terrorcselekményt a nemzetközi béke és biztonság iránti fenyegetésnek nyilvánít, ami a korábbinál határozottabb állásfoglalás a Tanács részéről.

vonatkozó dokumentumokban¹⁶⁰ a terrorizmust támogató magatartások között, sőt, többéves előkészítés után, mint láttuk, 1999. végére sikerült elfogadni a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezményt is, amely révén meghatározásra kerültek a jogi keretek, azonban az az 1373-as határozat elfogadásának idején a szükséges számú (22) megerősítés hiányában még nem volt hatályos. Annak kapcsán, hogy az 1373-as határozat elfogadása mennyiben segítette elő az Egyezmény elterjedését, illetve milyen nemzetközi jogi implikációkkal járt, vissza kell utalnunk a II.1.8. alcímbe kifejtettekre.

A határozat 1. pontja tartalmazza tehát a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére és megakadályozására irányuló tagállami kötelezettségeket, ahol is a szöveg lényegében az említett Nemzetközi Egyezmény átírásának tekinthető, azzal összeolvasva értelmezendő. Ez magyarázza, hogy a határozatban használt fogalmakat nem oldják fel értelmező rendelkezések sem. Az. 1. a) alpont által meghatározott absztrakt kötelezettséget (ti. „minden állam köteles a terrorista cselekmények finanszírozását megelőzni és megakadályozni”) a b)-d) alpontok konkretizálják, azonban meg kell jegyezni, hogy a szöveg értelmezését egyáltalán nem segíti az, hogy az egyes pontok egymáshoz való viszonya, hierarchiája nem olvasható ki, nincsenek olyan elemek (pl. „úgy, mint...”, „különösen”, stb.), amelyek ebben fogódzót nyújtanának. Nyelvtani értelmezéssel olvasva, valamennyi alpont egyenrangúként jelenik meg, logikai értelmezéssel azonban mégiscsak a fenti interpretáció tűnik helyesnek. A b) alpont szerint az államoknak kriminalizálni kell, ha egy állampolgáruk, vagy bárki a területükön bármely eszközzel, közvetlenül vagy közvetve, szándékosan forrást biztosít vagy gyűjt azzal a szándékkal vagy annak tudatában, hogy azt terrorista cselekmények elkövetésére fogják felhasználni. A c) alpont szerint az államok késedelem nélkül kötelesek befagyasztani azon személyek forrásait és más pénzügyi vagy gazdasági erőforrásait, akik terrorista cselekményeket követnek el vagy kísérelnek meg elkövetni vagy terrorista cselekmények elkövetésének elősegítésében vesznek részt. E kötelezettség kiterjed az említett személyek közvetlen vagy közvetett tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló entitások, valamint az említett személyek és entitások nevében vagy irányítása alatt tevékenykedő személyek és entitások javaira is, ideértve a mindezek tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló tulajdonból származó vagy keletkező forrásokat is. A d) pont ezen túlmenően azt is előírja az államok részére, hogy tiltsák meg

¹⁶⁰ V.ö. az 1994-es ENSZ közgyűlési Nyilatkozattal

állampolgáraiknak, illetve a területükön tartózkodó vagy ott működő személyeknek és szervezeteknek, hogy forrásokat, pénzügyi vagy gazdasági erőforrásokat tegyenek közvetlenül vagy közvetve hozzáférhetővé a c) pontban felsorolt személyek és entitások javára.

Megállapítható, hogy a szöveg komplex kötelezettségeket fogalmaz meg. A b) alpont vitathatatlanul anyagi büntetőjogi kötelezettséget telepít a tagállamokra, a c)-d) alpontokban rögzített kötelezettségek (ti. a befagyasztás és a hozzáférhetővé tétel megtiltása) kapcsán azonban a szöveg teret hagy a tagállami értelmezésnek, hogy ezeknek milyen módon tesznek eleget- mindenesetre a büntetőeljáráson kívüli, adminisztratív vagy befagyasztás kapcsán számos állam szembesült az 1267-es határozat végrehajtása során már említett alkalmazási nehézségekkel.

A szöveg további érdemi rendelkezései lényegében azokat a terrorizmus elleni küzdelemben releváns tagállami kötelezettségeket sorolják fel, amelyeket az irányadó dokumentumok, mindenek előtt az 1994-es Nyilatkozat, illetve az ENSZ Közgyűlés egyéb releváns határozatai már korábban is tartalmaztak. Ennek kapcsán is kiemelendő azonban, hogy azáltal, hogy ezek a kötelezettségek immár egy, az Alapokmány VII. fejezete alapján elfogadott BT-határozatban jelennek meg, a végrehajtási kötelezettség sokkal pregnánsabb a tagállamok felé. Az államoknak tartózkodniuk kell bármilyen, aktív vagy passzív támogatás nyújtásától a terrorista cselekményekben részt vevő szervezetek vagy személyek számára, ideértve a terrorista csoportok tagjai toborzásának megakadályozását és a terroristák részére való fegyverszállítás megszüntetését (2. a) alpont). Meg kell tenniük a szükséges lépéseket a terrorista cselekmények elkövetésének megakadályozása érdekében, ideértve más államok részére információcsere révén korai figyelmeztetés adását is (2. b) alpont). A c) alpont értelmében a terroristáknak nem nyújthatnak a területükön biztonságos hátszágot (*safe haven*), és lényegében ugyanezt a kötelezettséget fogalmazza meg a d) alpont is, amikor kissé általánosabban mondja ki, hogy meg kell akadályozni az államok területének terrorista célokra, más államok vagy azok polgárai ellen való felhasználását. Az e) alpont a terroristák igazságszolgáltatás általi felelősségre vonását és a terrorista cselekmények súlyos bűncselekményekként való kriminalizálását és ennek megfelelő büntetések kiszabását írja elő. Az f) alpont a vonatkozó büntetőeljárásokban a lehető legnagyobb segítségnyújtásra kötelezi az államokat, külön kiemelve a bizonyítékok

beszerzését. A g) alpont a terroristák és a terrorista csoportok mozgásának megakadályozását írja elő megfelelő határellenőrzési és okmánybiztonsági intézkedések révén. A 3. a) alpont a műveleti információk cseréjének intenzívebbé tételéről és felgyorsításáról szól, míg a b) alpont (részben átfedést mutatva a 2. f) alponnal) a közigazgatási és igazságügyi ügyekben való együttműködés és információcsere kötelezettségét rögzíti a terrorista cselekmények megelőzése érdekében. A 3. c) alpont szerint két- és többoldalú megállapodások révén szükséges a tagállamoknak együttműködni (vagy implicite ilyen megállapodások létrehozására hívja fel a szöveg a tagállamokat, amennyiben ezek nem állnának rendelkezésre). A d) alpont emellett a terrorizmus elleni nemzetközi egyezményekhez és jegyzőkönyvekhez való lehető leghamarabbi csatlakozásra hívja fel az államokat, külön kiemelve a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezményt, az e) alpont pedig ezen instrumentumok, illetve az 1269-es és 1368-as határozatok végrehajtásának kötelezettségét is rögzíti. Az f) –g) alpontok a menedéjog megadása és alkalmazása kapcsán deklarálják, hogy meg kell akadályozni, hogy terroristák részesüljenek menedéjogban, illetve használják fel a nemzetközi védelmet terrorista tevékenység során: érdemes kiemelni, hogy a határozat kizárólag itt, a 3. f) alponban szól *expressis verbis* az emberi jogokról, amikor úgy fogalmaz, hogy a nemzeti és nemzetközi joggal összhangban, ideértve a nemzetközi emberi jogi standardokat is, kell meghozni a menekültstátusz megadása előtti intézkedéseket: ez mai szemmel már mindenképpen furcsának hat, hiszen a vonatkozó dokumentumok terjedelmükben és minőségükben is egyre extenzívebb emberi jogi hivatkozásokkal bővültek az elmúlt években, azonban megint csak szem előtt kell tartanunk a határozat elfogadásának kontextusát, ti. a 2001. szeptemberi helyzetet.

A határozat 4. pontja a korábban született közgyűlési határozatok nyelvezetét szinte szó szerint átvéve kifejezi a BT aggodalmát a terrorizmus és a szervezett bűnözés közötti szoros kapcsolat miatt, az 5. pont pedig érdekes módon, a szöveg többi részével kevésbé koherens megfogalmazással deklaratív módon rögzíti, hogy a terrorizmus cselekedetei, módszerei és gyakorlatai az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétesek, akárcsak a terrorista cselekmények tudatos finanszírozása, tervezése és az ezekre való izgatás. Ennek a pontnak a szöveg többi részével összevetve hozzáadott értéke nincs, konkrét normatív tartalmat nem hordoz.

A határozat 6. pontja rendelkezik a CTC felállításáról a Biztonsági Tanács bizottságaként. A CTC a szöveg értelmében a BT tagjaiból áll, feladata az 1373-as határozat végrehajtásának figyelemmel kísérése (*monitoring*), amelyben „megfelelő szakértelem” támogatja. A tagállamoknak a határozat elfogadását követő 90 napon belül, majd azt követően a CTC által meghatározott időközönként tájékoztatniuk kell a bizottságot a határozat végrehajtása során meghozott intézkedéseikről. A CTC-nek pedig a megalakulását követő 30 napon belül, az ENSZ Főtitkárával való konzultációt követően be kellett mutatnia a BT-nek a munkaprogramját.

Az 1373-as határozat elfogadása és a CTC létrejötte rendkívüli jelentőségű fejlemény. Egyrészt, a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem ezzel került a terrorellenes küzdelem homlokterébe. Másrészt, ez volt az első BT-határozat, amely a terrorizmus elleni küzdelemre nézve általános jelleggel speciális szervezetrendszert hozott létre az ENSZ-adminisztráción belül (mint láthattuk, az 1267-es bizottság mandátuma kifejezetten Oszama bin Ládénhez, az Al Kaidához és a Talibánhoz kötődött). Az ENSZ-adminisztráció terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó egységei az 1373-as határozat elfogadását követően kezdtek kialakulni és diverzifikálódni: létrejöttek gyökerei az 1373-as határozat végrehajtásához, a CTC monitoring tevékenységéhez vezethetőek vissza. Az 1373-as határozat a mai napig meghatározó terrorellenes politikai dokumentum, melynek elfogadása alapvetően intenzívebbé tette a tagállamok közti terrorellenes párbeszédet, és az ENSZ 2006-os Globális Terrorellenes Stratégiája elfogadásához vezető úton is fontos mérföldkőnek tekinthető.¹⁶¹

¹⁶¹ Az 1373-as határozat elfogadásának Magyarországra nézve is közvetlen hatása volt, mivel a határozat végrehajtása jegyében igen gyorsan, 2001. november 27-én elfogadta az Országgyűlés a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvényt, az ebben foglalt felhatalmazás alapján pedig 56/2002. (III. 29.) Korm. számon kormányrendeletet adott ki a Kormány. Ezzel első ízben teremtődtek meg a magyar jogban a terrorizmus elleni fellépés büntetőjogon kívüli elemeinek, kiváltképpen az adminisztratív vagyonbefagyasztásnak az intézményei, amit a későbbiekben az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXX. törvény épített be állandó jelleggel a magyar jogba, igaz, csak az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések kapcsán. Az ENSZ BT-határozatokba foglalt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések hazai végrehajtásának jogszabályi rendezetlensége a mai napig a magyar jogrendszer komoly hiányosságának tekinthető.

A 9/11-es terrortámadásra adott közvetlen BT-reakciók sorát 2001. november 12-én elfogadott 1377(2001) határozat zárja. E határozatot a Tanács külügyminiszteri ülés keretében fogadta el. A határozat érdemi tartalma a Függelékben található, amely a "Nyilatkozat a terrorizmus leküzdése érdekében való globális erőfeszítésről" címet viseli. A Tanács ebben a Nyilatkozatban elvi élel rögzítette a terrorizmussal kapcsolatos álláspontját, és a maga részéről megteremtette az általános hivatkozási keretet a terrorizmus elleni harchoz. A későbbiekben bemutatásra kerülő Globális Terrorellenes Stratégia¹⁶² 2006-os elfogadásáig a II.2.2. alcímben már bemutatott, a Közgyűlés által 1994-ben elfogadott, a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló Nyilatkozat¹⁶³ és ennek 1997-es Kiegészítése¹⁶⁴ mellett a BT részéről ez a határozat, majd a Nyilatkozatnak az 1456(2003) BT-határozat által megvalósított felülvizsgálata tekinthető a legátfogóbb referenciadokumentumnak.

A pontokra vagy fejezetekre nem tagolódó szöveg első fele magával a terrorizmussal foglalkozik, és ugyan nem tesz kísérletet definíció megalkotására, de néhány aspektusban leíró módon figyelemreméltó megállapításokat tesz a tárgyról, amelyek közvetve fogódzót adhatnak annak megítélésében, hogy egy konkrét cselekmény a terrorizmus körébe tartozik-e. A Nyilatkozat leszögezi, hogy a nemzetközi terrorista cselekmények a huszonegyedik században az egyik legkomolyabb fenyegetést jelentik a nemzetközi békére és biztonságra nézve, valamint hogy ezek valamennyi állam és az egész emberiség számára kihívást képeznek. A Tanács azt is rögzíti a Nyilatkozatban, hogy a nemzetközi terrorizmus ellentétes az ENSZ Alapokmány céljaival és elveivel, valamint hogy a nemzetközi terrorista cselekmények finanszírozása, tervezése és előkészülete, továbbá a támogatás bármely más formája ugyancsak ellentétes ezekkel. A terrorista cselekmények mindenhol ártatlan életeteket és az emberi lények méltóságát és biztonságát veszélyeztetik, valamennyi állam társadalmi és gazdasági fejlődését fenyegetik, és aláássák a globális stabilitást és prosperitást. Ezeket a kitételeket elemezve érdekes, hogy a szöveg konzekvensen „nemzetközi terrorizmusról” beszél, a Nyilatkozat címe, és az előbb említett bekezdés viszont csak önmagában a terrorizmusról: lehetséges, hogy nem kell emögött tudatos

¹⁶² A/RES/60/288 (2006. szeptember 8-ai) közgyűlési határozat.

¹⁶³ A/RES/49/60 (1995. február 17-ei) közgyűlési határozat.

¹⁶⁴ A/RES/51/210 (1997. január 19-ei) közgyűlési határozat.

konceptiót keresni, de mai szemmel figyelemreméltó, hogy a szószerinti értelmezés éppen az emberi méltóság sérelmével összefüggésben vezet el oda, hogy a nemzetközi terrorizmuson túl mindenfajta terrorista cselekményt ítél el itt a BT, tehát tulajdonképpen a nemzetközi összefüggéssel nem rendelkező terrorista cselekmények elleni fellépést is közvetve már állami kötelezettségként tételezi.

A Nyilatkozat további része már az államoktól elvárt lépéseket taglalja. Rögzíti, hogy a nemzetközi terrorizmus ellen elengedhetetlen a tartós és átfogó megközelítés, amely valamennyi ENSZ-tagállam aktív részvételét és közreműködését foglalja magában az Alapokmánnal és a nemzetközi joggal összhangban. Ennek kapcsán a szöveg kiemeli a civilizációk közötti megértést szélesítő, a regionális konfliktusokkal és valamennyi globális ügygel foglalkozó nemzetközi erőfeszítéseket, ideértve a fejlesztési kérdéseket is. A BT felhív valamennyi államot a nemzetközi terrorizmus elleni egyezmények és jegyzőkönyvek mielőbbi ratifikációjára, az 1373-as határozat teljes körű végrehajtására, azzal, hogy ebben nyújtsanak is támogatást egymás számára, külön aláhúzva, hogy az államok tartózkodjanak a terroristák és támogatóik pénzügyi vagy bármilyen más formában való támogatásától, és részükre biztonságos hátszín nyújtásától. A BT üdvözli továbbá a CTC működésének addigi eredményeit.

Az 1373-as határozat alkalmazásának és a CTC addig kifejtett tevékenységének tapasztalatai abban is megmutatkoznak, hogy a záró gondolatok között a Nyilatkozat elismeri, hogy számos államnak segítségre lesz szüksége az 1373-as határozat végrehajtásához, és felkéri az államokat, hogy ezekről az igényeikről tájékoztassák a CTC-t, a CTC-t pedig arra, hogy dolgozza ki, milyen módokon nyújthat segítséget, különösen a nemzetközi, regionális vagy szubregionális szervezetekkel együttműködésben. A szöveg külön kiemeli a legjobb gyakorlatok azonosítását és terjesztését, akár mintajogszabályok kidolgozása révén, valamint technikai, pénzügyi, szabályozási, jogalkotási és egyéb segítségnyújtási programok rendelkezésre állását. Ezeket a kitételeket értékelve láthatjuk, hogy a Nyilatkozat egyrészt fontos iránymutatásokat tartalmazott a CTC fejlődése, tevékenységének fókuszra szűkítéséről, másrészt reflektált mindazokra a nehézségekre, amelyek rövid idő alatt megmutatkoztak az 1373-as határozat végrehajtása terén.

A Nyilatkozatot, ahogy arra fentebb már utaltunk, az 1456(2003) BT-határozat felülvizsgálta. E határozatot 2003. január 20-án, szintén külügyminiszteri ülés keretében, a határozat Függelékeként fogadta el a Tanács. E második Nyilatkozat nagyban épített a 2001-es szövegre, de finom hangsúlyeltolódásokat is érzékelhetünk benne. Ennek legmarkánsabb megnyilvánulása, hogy a szöveg már nem „nemzetközi terrorista cselekményekről”, hanem általában a terrorizmusról és terrorcselekményekről szól. Ily módon a bevezető részben a Tanács immár a terrorizmus egészét nyilvánítja a béke és a biztonság egyik legsúlyosabb fenyegetésének, és valamennyi terrorcselekményt bűnösnek és igazolhatatlannak, indítékuktól, az elkövetés idejétől és az elkövetőtől függetlenül. Egy érdekes distinkciót tesz ugyanakkor a Nyilatkozat, mivel a civileket megkülönböztetés nélkül célzó vagy sértő terrorcselekményeket „különösen elítélendőnek” nyilvánítja- ez azonban inkább morális állásfoglalásnak tekinthető, mivel a továbbiakban az érdemi rendelkezések nem bontják ki ezt a kategóriát.

A bevezető rész ezt követően számba veszi a terrorizmus kapcsán a határozat elfogadásakor legaggasztóbbnak tekintett kérdéseket, így rögzíti annak a komoly és növekvő veszélyét, hogy a terroristák nukleáris, vegyi, biológiai vagy egyéb potenciálisan halálos anyagokhoz juthatnak hozzá, és használhatják fel azokat, éppen ezért kimondja, hogy meg kell erősíteni az ezen anyagok feletti ellenőrzést. Szó esik arról, hogy a pénzeszközök és egyéb erőforrások terroristákhoz való áramlásának felderítését sürgősen meg kell erősíteni, valamint hogy meg kell akadályozni, hogy a terroristák hasznot húzzanak egyéb bűnös tevékenységekből, mint a határon átnyúló szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a pénzmosás és a fegyverkereskedelem. A Nyilatkozat elismeri, hogy a terroristák tetteik igazolása érdekében kihasználják az instabilitást és az intoleranciát, ezért kifejezi, hogy a BT eltökélt abban, hogy ezt a viták békés rendezéséhez való hozzájárulás és egy kölcsönös tolerancián és tiszteleten alapuló légkör érdekében való munkálkodás révén küzdje le. Érdemes megemlíteni, hogy a bevezető rész minden problémafelvetést valamilyen cselekvés szükségességének deklarálásával ellenpontosz- egy kivétellel: annál a pontnál ugyanis, amely arról szól, hogy az egyre inkább globalizálódó világban a terroristáknak könnyebbé vált, hogy céljaikhoz kiaknázzák a kifinomult technológiákat, kommunikációt és erőforrásokat, a szöveg nem megy tovább, nem von le ebből következtetést a fellépés irányára nézve. A bevezető rész zárogondolata szó szerint egyezik a korábbi Nyilatkozattal, a tartós és átfogó megközelítés kapcsán: ugyanakkor, míg az 1377-es határozatban a szöveg

ezt megelőzően számos ponton felhívta az ENSZ Alapokmányát és a nemzetközi jogot, az 1456-os határozatban e hivatkozás itt, a bevezető rész legvégén jelenik meg először.

A szöveg további része konkrétabb nyelvezetet használ, és számozott pontokra tagozódik, amelyek a bevezető mondat alapján a Tanács által szükségesnek tartott „lépéseket” részletezik. Az 1. pont teljesen új formulát használ az államok terrorellenes kötelezettségei kapcsán: eszerint valamennyi tagállamnak sürgősen fel kell lépni a terrorizmus támogatásának valamennyi aktív és passzív formájának megelőzése és leküzdése érdekében, különösképpen a BT valamennyi releváns határozatának való megfelelés révén (a szöveg külön kiemeli az 1373-as, 1390-es és 1455-ös határozatokat- feltűnő, hogy ezek az elfogadás idején hatályban volt általános -1373-as, illetve kifejezetten az Oszama bin Ládén, az Al Kaida és a Talibán vonatkozásában elfogadott határozatok, de a szöveg külön nem emeli ki a nemrég elfogadott 1452-es határozatot, amely a szankciók alóli mentesítés kapcsán pedig fontos rendelkezéseket tartalmazott. Az 1373-as határozat hasonló rendelkezésével egybevetve pedig feltűnő, hogy itt már egyáltalán nem szól a szöveg arról, hogy államok támogatnák a terrorizmust, vagyis adható olyan értelmezés, hogy az 1373-as határozat e ponton már ténylegesen érvényesült, az államok felhagytak esetleges addigi illetén gyakorlataikkal, ezért ezt már felesleges lett volna újra rögzíteni. A hangsúly tehát a nem állami szereplők részéről való aktív vagy passzív támogatás megakadályozására helyeződött. A további pontok a terrorellenes nemzetközi egyezmények, különösen a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény ratifikációjára szólítanak fel (2.a)), illetve az államok egymással való együttműködési kötelezettségét rögzítik (2.b)), a 2. c) alpont pedig a korábbi, szankciós rezsimeket intézményesítő határozatok (1267-es, 1390-es, 1455-ös) teljeskörű végrehajtását követeli az államoktól.

Új és fontos elem a 3. pont, amely kimondja, hogy az államoknak a nemzetközi joggal összhangban, különösen az *aut dedere aut punire* elve alapján, az igazságszolgáltatás elé kell állítani mindazokat, akik terrorista cselekményeket finanszíroznak, tervelnek ki, támogatnak, követnek el, vagy biztonságos hátszínnyel nyújtanak ehhez. A BT itt először rögzíti tehát normatív erővel, hogy a terrorizmus valamennyi formája, a támogatói magatartások ellen is a büntető igazságszolgáltatás a megfelelő válasz- mint láttuk, ez korábban leginkább a terrorcselekmények elkövetői vonatkozásában került *expressis verbis*

kimondásra, illetve az 1373-as határozat a terrorizmus finanszírozására terjesztette ki a kriminalizálási kötelezettséget, amely itt egyéb elkövetési magatartásokra nézve is megjelent.

A határozat 4-5. pontjai az 1373-as határozat által felállított CTC működésének addigi tapasztalataiból levont következtetéseket tükrözik, a CTC hatékonyságának, illetve a tagállamokkal való együttműködésének javítását célozzák. A határozat 4. pontja általánosságban deklarálja, hogy a CTC-nek intenzívebbé kell tennie az 1373-as határozat valamennyi aspektusa végrehajtásának előmozdítása érdekében folytatott erőfeszítéseit. A szöveg e ponton kiemeli a CTC feladatai közül a tagállami jelentések áttekintésének, valamint a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés előmozdításának kérdéseit, és a CTC felé követelményként rögzíti, hogy mindezt transzparens és hatékony módon lássa el. Ennek érdekében a BT a 4.a) alpontban aláhúzza a tagállamoknak az 1373-as határozat alapján a CTC felé fennálló jelentéstételi kötelezettségét¹⁶⁵, felhívja a tagállamokat, hogy azonnal és teljes körűen reagáljanak a CTC információkéréseire (4.b) alpont), a CTC-t pedig felkéri, hogy az 1373-as határozat végrehajtásának ellenőrzése során tartsa szem előtt a releváns, nemzetközileg bevált gyakorlatokat, kódexeket és standardokat, valamint kifejezi, hogy támogatja a CTC azon megközelítését, amely minden egyes tagállammal egy párbeszéd kiépítését célozza a határozat teljes körű végrehajtásához szükséges további cselekvés kapcsán (4.c) alpont). Az 5. pont rögzíti, hogy a tagállamoknak egymást is támogatniuk kell a terrorizmus megelőzését és leküzdését szolgáló kapacitásaik javítása érdekében, a CTC pedig felkérést kap, hogy növelje erőfeszítéseit a technikai és egyéb segítségnyújtás biztosítása érdekében, melynek során célokat és prioritásokat kell meghatároznia.

A határozat 6. pontja tekinthető talán a legfontosabb rendelkezésének: elvi élel rögzíti ugyanis a Tanács, hogy „az államoknak biztosítaniuk kell, hogy minden, a terrorizmus leküzdése érdekében tett intézkedésük összhangban áll valamennyi nemzetközi jogi kötelezettségükkel, és az ilyen intézkedéseket a nemzetközi joggal, különösképpen a nemzetközi emberi jogokkal, a menedékjoggal és a humanitárius joggal összhangban kell

¹⁶⁵ A határozat ebben a műfajban szokatlan módon konkrét számadatokkal is szolgál: ezek szerint az 1373-as határozat által előírt jelentést első alkalommal 13 tagállam nem teljesítette, míg további 56 tagállam egyéb, terrorizmussal kapcsolatos jelentések benyújtásával volt a határozat elfogadásakor késedelemben.

elfogadniuk”. A terrorizmussal átfogóan (tehát nem a Talibán/Al Kaida kontextusában) foglalkozó BT-határozatokban itt először jelenik meg ez az alapvetés, amely egyben a terrorizmus elleni fellépés korlátait is meghúzza. Ez a kitétel már nyilvánvalóan tükrözi a 9/11-es merényletek utáni sokk elmúltával és az Egyesült Államok vezetésével indított „terrorizmus elleni háború” túlkapásainak napvilágra kerülésével a nemzetközi közvélemény megváltozását, a bevezetett intézkedésekkel, pl. a szankciós rezsimekkel kapcsolatos, alapjogi szempontú kritikákat, amely az 1267-es és az 1373-as határozatok alkalmazása során is az eljárások diverzifikálódásához, egyre több biztosítékkal való ellátásához és a transzparencia fokozatos növekedéséhez vezetett.

A 7. pont a különböző nemzetközi szervezetek hozzájárulásáról szól a terrorizmus elleni harcban. A standard fordulatokon túlmenően kiemelendő, hogy a szöveg külön szól mindazon technikai ügynökségekről és szervezetekről, amelyek tevékenységei a nukleáris, vegyi, biológiai és más halálos anyagok felhasználásának vagy az ezekhez való hozzáférésnek az ellenőrzésére irányul. Ez a pont tulajdonképpen a határozat bevezető részében már említett, a fenyegetésre adott reakciót konkretizálja, aláhúzva a leszerelés, a fegyverzet-korlátozás és a non-prolifерáció kapcsán fennálló jogi kötelezettségek betartását, illetve, amennyiben szükséges, a nemzetközi jogi eszközök erősítését.¹⁶⁶

A határozat záró része (9-13. pontok), amely szerkesztésileg is elkülönül a szöveg addigi részétől, az ENSZ szintjén megfogalmazott politikai jellegű kitételeket tartalmaz. A 10. pontban a BT a civilizációk közötti párbeszéd növelését és a megértés szélesítését szolgáló nemzetközi erőfeszítéseket méltatja, mint amelyek megelőzhetik a különböző vallások és kultúrák ellen irányuló, megkülönböztetés nélküli támadásokat. Ezzel együtt a BT a megoldatlan regionális konfliktusok megvitatását, a globális ügyek teljes körét, ideértve a fejlesztési kérdéseket is, olyannak tekinti, mint amelyek hozzájárulnak a nemzetközi együttműködéshez, és „maguktól értetődően” szükségesek ahhoz, hogy a terrorizmus elleni lehető legszélesebb küzdelmet fenntartsák. Végül a 13. pont konkrétumként arra bátorítja a tagállamokat, hogy működjenek együtt a nemzetközi terrorizmusról szóló átfogó egyezmény és a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény nyitott kérdéseinek megoldásában.

¹⁶⁶ Ez a gondolat, amely ekkor nyert először kifejezést, a későbbiekben egy külön BT-határozat (1540 (2004)) és az azon alapuló végrehajtási mechanizmus megszületéséhez vezetett.

Az általános terrorellenes határozatok között említendő a (szintén az Alapokmány VII. fejezete alapján) 2004. október 8-án elfogadott 1566-os, amely elsősorban abból a szempontból nagy jelentőségű, hogy immár teljesen egyértelműen globálisan valamennyi terrorista és terrorszervezet, illetve terrorista cselekmény ellen irányult, tehát túlterjeszkedett az Al Kaida és a Talibán elleni küzdelem kontextusán, ezzel betetőzte az 1269-es határozattal a BT-határozatok dogmatikájában és nyelvezetében elindult fejlődést. A határozat elfogadását megelőző napokban Pakisztánban és Egyiptomban is terrortámadásokra került sor, Irakban pedig az Al Kaida lefejezett egy brit túszt. Szintén közrehatott az elfogadásában a nem sokkal korábban Oroszországban, Beszlánban egy iskolában történt terrortámadás. Erre utalhat a preambulumban az a kitétel, amelyben a Tanács kifejezi „mély aggodalmát a intolerancia és a szélsőségeség által motivált terrorcselekmények áldozatai, köztük gyermekek számának növekedése miatt a világ különböző régióiban.” A preambulum másik fontos pontja annyiban jelent novumot, hogy leszögezi: „... a terrorcselekmények súlyosan veszélyeztetik az emberi jogokat, valamennyi állam társadalmi és gazdasági fejlődését veszélyeztetik, és aláássák a globális stabilitást.” A Preambulum záró mondatában a Tanács ki is fejezi szolidaritását a terrorizmus áldozataival és családtagjaikkal: ezt eddig ilyen általános síkon nem tette meg a BT, mindig csak valamely konkrét terrortámadáshoz kapcsolódóan. Megjelenik tehát a BT horizontján az a felfogás, amely a terrorizmust az áldozatok emberi jogainak sérelme szempontjából közelíti meg, és ezt tekinti elsődlegesnek az államok és a nemzetközi rendszer érdeksérelméhez képest.

A határozat rendelkezései főként a korábbi szövegek megismétlései, de figyelemre méltó a 3. pont, amely rögzíti: „azon bűncselekmények, ideértve a civilek ellen elkövetetteket, amelyeket azzal a szándékkal követnek el, hogy halált vagy súlyos testi károsodást okozzanak, vagy túszoikat szedjenek, [mindezt] azzal a céllal, hogy a közvéleményben vagy személyek egy csoportjában vagy egyes személyekben a félelem állapotát alakítsák ki, hogy megfélemlítsék a népet, vagy hogy egy kormányt vagy nemzetközi szervezetet arra kényszerítsenek, hogy valamilyen cselekményt tegyenek vagy ennek megtételétől tartózkodjanak, és amelyek a terrorizmussal kapcsolatos nemzetközi egyezményekben és a kapcsolódó jegyzőkönyvekben rögzített meghatározás és hatály alá esnek, semmilyen körülmények között nem igazolhatóak politikai, filozófiai, ideológiai, faji, etnikai, vallási

vagy más hasonló természetű megfontolásokkal.” Lényegében tehát egy szubjektív (ti. a célzat meghatározásával) és objektív (az elkövetési magtartásnál visszaautalva a létező terrorizmus elleni egyezményekre) elemből álló konzisztens jogi definíciót alkotott itt a BT, amely nagyban támaszkodott az elfogadáskor már zsákutcába jutott átfogó terrorizmus ellenes egyezmény tervezetére, de felfedezhető benne az Európai Unió 2002/475/IB számú, a terrorizmus leküzdéséről szóló kerethatározatának hatása is. Ez a megfogalmazás ugyanakkor burkolt beismerése annak, hogy az átfogó egyezmény elfogadására kevés az esély, ezért a meglévő szektorális egyezményekhez kell visszanyúlni a terrorizmus elleni hatékony büntetőjogi fellépéshez. Ennek jegyében a szöveg ezt követően arra kötelezi az államokat, hogy mindezen cselekményeket előzzék meg, vagy bekövetkezésük esetén biztosítsák, hogy súlyos természetüknek megfelelő büntetéssel sújtsák ezeket. Figyelemmel arra, hogy a határozatot az Alapokmány VII. fejezete alapján fogadták el, ezáltal valamennyi ENSZ-tagállam egyértelműen valamennyi (bárhol, bármikor és bárki által, bármilyen indítékkal elkövetett) terrorcselekmény vonatkozásában megelőzési és pönalizálási kötelezettség alá került.¹⁶⁷

A határozat 4. pontja tisztázza, hogy a globális terrorellenes egyezményekhez attól függetlenül csatlakozniuk kell a tagállamoknak, hogy esetleg már részesei hasonló tárgyú regionális szerződéseknek. A további rendelkezések a CTC felé tartalmaznak feladatszabást, pl. az 1373-as határozat végrehajtásához kapcsolódóan a bevált gyakorlatok összegyűjtését (7. pont), illetve az érintett állam beleegyezésével helyszíni látogatások megkezdését a határozat végrehajtásának ellenőrzése érdekében (8. pont). A határozat 9. pontjában a BT felállított egy munkacsoportot az Al Kaidán és a Talibánon túlmenően valamennyi, a terrorizmusban érintett vagy azzal kapcsolatban álló személy, szervezet vagy egyéb entitás vonatkozásában gyakorlati intézkedések megfontolására, és hogy ezen intézkedésekre ajánlásokat tegyen a Tanács felé. A szöveg példálózóan említi ebben az összefüggésben a hatékonyabb büntető eljárásokat, a vagyonbefagyasztást, a terroristák mozgásának megakadályozását, fegyverekkel és egyéb anyagokkal való ellátásuk megelőzését, és mindezen intézkedések végrehajtására a megfelelő intézkedések kidolgozását. A 10. pont ezen kívül a munkacsoport feladatává tette, hogy vizsgálja meg

¹⁶⁷ Nem tartozik az értekezés tárgyához, de ezáltal álláspontom szerint a terrorista cselekmények lényegében nemzetközi bűncselekménynek minősülnek. E tekintetben nem osztom Bartkó Róbert álláspontját, aki úgy véli, hogy ez a folyamat ugyan megkezdődött, de még nem zárult le, v. ö. BARTKÓ (2011) 138. oldal.

egy, a terrorcselekmények áldozatainak és családjaiknak a kártalanítását célzó nemzetközi alap felállításának a lehetőségét, amely önkéntes hozzájárulásokból kerülhetne finanszírozásra, részben a terrrorszervezetektől, tagjaiktól és támogatóiktól elkobzott javak révén.¹⁶⁸

A 2014-ben alapvetően átalakult biztonsági helyzet végül két újabb, általános terrorizmus elleni BT-határozat elfogadásához vezetett. A 2014. január 27-én kelt 2133(2014) határozat kifejezetten megtiltotta a tagállamoknak váltságdíj fizetését, illetve politikai engedmények megtételét, amennyiben a terroristák túszokat ejtenének. Ennél nagyobb jelentőségű a szeptember 24-én elfogadott 2178(2014) számú határozat. Ez, a közlekedési hadszínterekre áramló, elsősorban uniós polgársággal rendelkező „külföldi harcosok” jelentette kockázatra figyelemmel előírta az ENSZ tagállamok számára, hogy nyilvánítsák bűncselekménynek, ha valaki terrorista tevékenységben való részvétel céljából külföldre utazik, illetve ilyen utazás finanszírozásában és megkönnyítésében részt vesz. Különösen figyelemre méltó ez a határozat abból a szempontból, hogy a BT ezúttal már úgy tételezett pönalizációs kötelezettséget a tagállamok felé, hogy a határozat elfogadásakor nem létezett olyan nemzetközi egyezmény, ami ezt a kötelezettséget már tartalmazta volna¹⁶⁹. Ennyiben tehát a Biztonsági Tanács egy újabb lépéssel továbbment azon az úton, amire az 1373-as határozat elfogadásakor lépett, hiszen, mint láttuk, 2001-ben egy már elfogadott, de még nem hatályos nemzetközi egyezménybe foglalt kötelezettséget írt elő a tagállamoknak a terrorizmus finanszírozásának büntetendővé tétele kapcsán, míg ezúttal már egyáltalán nem volt szükség nemzetközi szerződéses megalapozásra ahhoz, hogy a BT a tagállamokat pönalizációra kötelezze. Ez távlatilag is igen jelentős fejlemény lehet.

II.3.3. A terrorista propaganda tilalmáról szóló 1624 (2005) BT-határozat

¹⁶⁸ Az ENSZ Közgyűlés terrorellenes határozatai az alap iránti igényt 1995 és 2005 között visszatérően megfogalmazták, azonban máig nem sikerült ebben a vonatkozásban konkrét előrelépést elérni.

¹⁶⁹ Az ENSZ szintjén ez azóta is így van, hiszen nem került sor újabb nemzetközi egyezmény megalkotására. Európai szinten azonban a BT-határozat elfogadása után hasonló tartalommal megszületett az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezményének 2015. október 22-én, Rigában kelt kiegészítő jegyzőkönyve, majd ez utóbbira is építve az uniós jogban a későbbiekben ismertetésre kerülő 2017/541 irányelv (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról.

A terrorista propaganda kérdése a 9/11-es terrortámadások után a nemzetközi terrorellenes dialógus központi elemévé vált, amely számos jelentős szakpolitikai dokumentumban is kifejezést nyert. Ennek során fokozatos hangsúlyeltolódás figyelhető meg: amíg eleinte a terrorista propaganda problémája elsősorban az internet terroristák általi felhasználása kapcsán másodlagosan manifesztálódik, a 2000-es évek közepére már egyértelművé vált, hogy a hatósági fellépésre addig rendelkezésre álló eszközök elégtelenek, különösen a vélemény-nyilvánítás szabadságát alapvető jognak és védendő értéknek tekintő nyugati világban, miközben a terrorista propaganda kérdése, a globalizáció és a kommunikáció vívmányait maradéktalanul kihasználó, „franchise” szerűen működő Al Kaida elleni hatékony küzdelem egyik kulcskérdése lett. Ennek során egyrészt választ kellett találni arra, hogyan ragadható meg jogilag, akár büntetőjogi eszközökkel a terrorista propaganda a hagyományos büntetőjogi megközelítésen (ti. a terrorcselekmény előkészületi magatartását képező, konkrét felhíváson) túl egy demokratikus társadalomban, másrészt a kommunikációs csatornák, mindenek előtt az internet jogállami kontrolljának kérdése, harmadrészt pedig a jogállami, demokratikus értékeket bemutató egyfajta ellenpropaganda (*counter-narrative*) szükségessége.¹⁷⁰ Ezek az aspektusok általában a terroristák toborzásával és az ezzel érintett személyek radikalizációjával összefüggésben jelentek meg a vonatkozó szakpolitikai anyagokban.

Ebbe a folyamatba illeszkedik, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa is napirendre tűzte e kérdést, és külön határozatot fogadott el erre vonatkozóan. E határozat nem illeszthető a terrorizmussal foglalkozó többi BT-határozat egyik „típusába” sem, ezért indokolt, hogy önállóan tárgyaljuk. Meg kell említeni továbbá, hogy elfogadása óta egyetlen másik határozat sem írta felül vagy egészítette ki rendelkezéseit, ezért ma is az eredeti szöveg tekinthető irányadónak a tagállamok számára. A határozatot az ENSZ Közgyűlés magas szintű plenáris ülésének, az ún. Világ Csúcstalálkozóának (World Summit) a margóján, állam- és kormányfői szinten összeülve fogadta el a Biztonsági Tanács 2005. szeptember 14-én¹⁷¹, így módon az elfogadása az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiájának elfogadásához vezető folyamat egyik mérföldköve is. A határozat megfogalmazásában,

¹⁷⁰ Az Egyesült Királyságban alkalmazott terrorizmus elleni jogszabályok és a vélemény-nyilvánítás szabadságának általános érvényű összefüggései kapcsán l. Cram, Ian: *Terror and the war on dissent: freedom of expression in the age of Al-Qaeda*. Springer, 2009.

¹⁷¹ l. a kapcsolódó sajtóközleményt: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8496.doc.htm>.

haszonlóan az ekkor készült uniós dokumentumokhoz, hírek szerint az Egyesült Királyság játszott vezető szerepet¹⁷².

A határozat preambulumaának bevezető bekezdései a korábbi releváns BT-határozatokra való hivatkozásokkal, valamint a terrorizmus elítélésének és az ellene való, a nemzetközi joggal összhangban álló tagállami fellépés kötelezettségének szokásos fordulataival kerültek megfogalmazásra. Ezt követően azonban a határozat céljával összhangban a preambulum rögzíti, hogy a Tanács „szintén a leghatározottabban elítéli a terrorista cselekményekre való izgatást (*incitement*), és elutasítja azon kísérleteket, hogy igazolják vagy dicsőítsék (*apologie*) a terrorista cselekményeket, mivel ezek újabb terrorista cselekményekre izgathatnak.” A következő bekezdés szerint a Tanácsot „aggasztja, hogy az extrémizmus és intolerancia által motivált, terrorista cselekményekre való izgatás komoly és növekvő veszélyt jelent az emberi jogok élvezetére, fenyegeti valamennyi, állam társadalmi és gazdasági fejlődését, aláássa a globális stabilitást és prosperitást, és ezt az Egyesült Nemzeteknek és valamennyi államnak sürgősen és proaktívan kezelni kell... minden ehhez szükséges és megfelelő intézkedést meg kell tenni nemzeti és nemzetközi szinten, összhangban a nemzetközi joggal, az élethez való jog védelmében.” A preambulum azonban rögtön ezután ellenpontoszza ezt a deklarációt azzal, hogy felhívja az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát¹⁷³ és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát¹⁷⁴, utalva a szólásszabadságra és annak esetleges korlátozásával szemben támasztott feltételekre.

¹⁷² 1. <http://www.ens-newswire.com/ens/sep2005/2005-09-15-02.asp> . Az Egyesült Királyság töltötte be 2005. második félévében az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét.

¹⁷³ 19. cikk: „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.” L. <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng> .

¹⁷⁴ Kihirdette 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. 19. cikk: „1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.

2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli - szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő - keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

a. mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

A Preambulum ezt követően kimondja, hogy a menedékjog által biztosított védelem nem illeti meg azon személyeket, akikkel szemben komoly ok van azt feltételezni, hogy olyan cselekményekben bűnösök, amelyek az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétesek, és a teljes egyértelműség kedvéért a következő preambulum-bekezdés le is szögezi, hogy a terrorizmushoz köthető cselekmények, módszerek és gyakorlatok, valamint a terrorista cselekmények szándékos finanszírozása, tervezése és az ezekre való izgatás ellentétesek ezen célokkal és elvekkel. Összeolvasva tehát e preambulumbeli kitételeket, levezethető, hogy a terroristák és támogatóik a BT álláspontja szerint nem részesíthetők menedékjogban.

A további preambulum-bekezdések reflektálnak a Globális Terrorellenes Stratégia ekkor megindult előkészítésére, valamint a szokásos fordulatokkal fejezik ki a terrorizmus áldozatai iránti szolidaritást, illetve sürgetik a tagállamokat a vonatkozó nemzetközi jogi instrumentumok ratifikálására, valamint a terrorellenes küzdelemben való együttműködési kötelezettség teljesítésére. Külön kitételek utalnak a civilizációk közötti párbeszéd folyamatának és a médiával, illetve a civil társadalommal való együttműködésnek tulajdonított fontosságra. Meglepő ugyanakkor, hogy a preambulum nem utal a kifejezetten a terrorista propaganda kapcsán már rendelkezésre álló regionális eszközökre, így nem említi pl. az Európa Tanács aláírásra ekkor már megnyitott, a terrorizmus megelőzéséről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezményét sem.

A határozat normatív része (1. pont) felhívja a tagállamokat, hogy nemzetközi jogi kötelezettségeikkel összhangban fogadjanak el minden olyan intézkedést, amelyek szükségesek és megfelelőek ahhoz, hogy

- a) jogilag megtiltsák a terrorista cselekmények vagy cselekmények elkövetésére való izgatást;
- b) megelőzzék az ilyen viselkedést;

b. az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcös védelme érdekében szükségesek.”

- c) ne nyújtsanak menedéket olyan személyeknek, akikkel szemben hihető és releváns információ alapján komoly ok van azt feltételezni, hogy bűnösök ilyen magatartás elkövetésében.

A 2. pont arra is kötelezi a tagállamokat, hogy erősítsék meg határaik biztonságát annak érdekében, hogy megakadályozzák a felsorolt magatartásokban bűnös személyek bejutását a területükre.

A 3. pont szerint valamennyi tagállamnak folytatnia kell erőfeszítéseit, hogy fokozza a civilizációk közötti párbeszédet és erősítse a megértést annak érdekében, hogy megelőzhető legyen, hogy a különböző vallások és kultúrák megkülönböztetés nélkül célponttá váljanak, és tegyenek meg nemzetközi jogi kötelezettségeikkel összhangban minden szükséges és megfelelő intézkedést, hogy leküzdjék az extrémizmus és intolerancia által motivált, terrorista cselekményekre való izgatást, és előzzék meg a terroristák és támogatóik részéről az oktatási, kulturális és vallási intézmények felhasználását¹⁷⁵. Összevetve a 3. pontot az 1-el, némi inkonzisztencia fedezhető fel a szövegben, ti. a 3. pont úgy tekinthető, mint amely részben megismétli az 1. pont, különösen ennek b) alpontja rendelkezéseit, leszűkítve a vallási és kulturális motivációjú izgatásra. Ennek a megalapozottsága és logikája kérdéses.

A 4. pont leszögezi, hogy az említett kötelezettségek végrehajtása során valamennyi tagállami intézkedésnek összhangban kell állnia a nemzetközi jogi, különösen a nemzetközi emberi jogi, a menedékjogi és humanitárius jogi kötelezettségekkel.

Az 5. pont értelmében a tagállamoknak be kell számolni az 1373-as határozattal létrehozott Terrorizmus Elleni Bizottság (CTC) részére az 1624-es határozat végrehajtásáról, vagyis a CTC mandátuma kibővült az 1373-as mellett az 1624-es határozat végrehajtásának ellenőrzésével, illetve támogatásával is.

II.3.4. A terroristák tömegpusztító fegyverhez való jutásának megakadályozásáról szóló BT-határozatok

¹⁷⁵ Az angol szöveg a *subversion* (felforgatás) kifejezést használja, azonban magyarul ennek alkalmazása nem adná vissza a szöveg mondandóját.

A Biztonsági Tanács 2004. április 28-án egyhangúlag fogadta el az 1540(2004) ENSZ BT-határozatot.¹⁷⁶ Az elfogadás jogalapja szintén az ENSZ Alapokmány VII. fejezete, vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében hozott intézkedések voltak¹⁷⁷, figyelembe véve, hogy, amint az a határozat Preambulumában is szerepel, a nukleáris, vegyi és biológiai fegyverek és hordozóeszközeik terjedése fenyegetést jelent a nemzetközi békére és biztonságra.¹⁷⁸ A határozat kötelezi a tagállamokat, hogy tartózkodjanak attól, hogy bármely eszközzel támogassák a nem-állami szereplőket abban, hogy ilyen fegyvereket és eszközöket fejlesszenek, szerezzenek meg, gyártsanak, birtokoljanak, szállítsanak, adjanak át vagy használjanak fel (1. pont). A határozat értelmében valamennyi tagállam kötelezettsége, hogy olyan jogi szabályozást fogadjon el, amely megtiltja, hogy az említett fegyverek és eszközök nem-állami szereplők kezébe kerülhessenek (2. pont), és megfelelő hazai ellenőrzési mechanizmusokat hozzon létre a kapcsolódó anyagok felett, hogy megelőzze ezek illegális kereskedelmét (3. pont): ebben a körben az anyagok és eszközök pontos nyilvántartását, fizikai védelmét, a jogellenes kereskedelem megelőzése és felderítése szempontjából hatékony határellenőrzési és bűnüldözési intézkedéseket és ehhez kapcsolódóan a nemzetközi együttműködést, továbbá a megfelelő kereskedelmi ellenőrzési rendszer és ezek megsértése esetére büntető-, illetve polgári jogi szankciók szükségességét emeli ki a szöveg. A határozat ösztönzi a tagállamok közötti megerősített együttműködést e tekintetben, kifejezi a Tanács támogatását mindazon multilaterális egyezmények iránt, amelyek célja a tömegpusztító fegyverek proliferációjának leküzdése vagy megelőzése. A határozat szövege egyértelműen rögzíti, hogy az ezen egyezményekben részes tagállamoknak azokat maradéktalanul végre kell hajtaniuk, és az 1540-es határozatban foglalt kötelezettségek nem állhatnak ellentétben, illetve nem módosítanak az ezen

¹⁷⁶ A határozat elfogadásának közvetlen előzménye annak nyilvánosságra kerülése volt, hogy a pakisztáni Abdul Qadeer Khan atomtudós által vezetett hálózat nukleáris technológiát adott el Irán, Észak-Korea és Líbia részére. L. bővebben: Grossmann-Vermaas, Rita: Prolifерáció és fejlődés – az összefüggés feltárása. In: NATO Tükör, 2007. ősz, <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/hungarian/art3.html>.

¹⁷⁷ Az 1540-es határozat elfogadásával az 1373-as után második alkalommal fordult elő, hogy a BT konkrét hely és idő meghatározása nélkül hozott határozatot a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében.

¹⁷⁸ Mint láthattuk, hasonló megfogalmazás már az 1373-as BT-határozat preambulumban is szerepelt, amely így az 1540-es határozat közvetlen előzményének is tekinthető. Minderről l. bővebben: Bosch, Olivia és van Ham, Peter (szerk.): Global Non-Proliferation and Counter-Terrorism. The Impact of UNSCR 1540. Washington, DC, Brookings Institution Press, 2007.

egyezményekben foglalt, kötelezettségeken¹⁷⁹, illetve nem változtatja meg illetve a Nemzetközi Atomenergia-Ügynökség vagy a Vegyifegyver-tilalmi Szervezet (OPCW) hatáskörét (5. pont).

A határozat több tekintetben is jelentős mérföldkőnek tekinthető. Egyrészt, a megfogalmazás nem egyszerűen terroristákról, hanem nem-állami szereplőkről (*non-state actor*) szól, ami tágabb fogalom: a határozat által lábjegyzetben adott meghatározás szerint „olyan személy vagy entitás, aki, vagy amely nem valamely állam jogszerű felhatalmazása (*lawful authority*) alapján cselekszik az e határozat hatálya alá tartozó tevékenységek során”. A határozat ugyanakkor a nem-állami szereplők körén belül egyértelműen különös hangsúlyt fektet a terrorista célú felhasználás megakadályozására: a preambulum kiemeli pl. annak kockázatát, hogy az 1267-es és 1373-as BT-határozatok alapján „listázott” nem-állami szereplők tömegpusztító fegyverekhez vagy ezek célba juttatására szolgáló eszközökhöz juthatnak. A 2. pontban szintén külön fordulat emeli ki a terrorista célú felhasználást, mint amelyet különösképpen tilalmaznia kell a tagállami szabályozásoknak. A határozat által előírt állami kötelezettségek jelentős része nem kifejezetten terrorellenes jellegű, adminisztratív intézkedéseket takar, amelyek viszont kiegészítik az államok *sui generis* terrorellenes intézkedéseit. A határozat ennyiben sajátos a BT többi terrorizmus elleni határozatához képest, ugyanakkor szövege és az életre hívott végrehajtási mechanizmus és struktúra az ENSZ terrorellenes fellépésének integráns részét képezi. Az 1540-es határozat másik jellegzetessége, hogy jogi természete révén valamennyi ENSZ-tagállam számára kötelező előírásokat tartalmaz, ezért jóval hatékonyabb eszköz a korábban a non-prolifерáció terén megkötött nemzetközi szerződéseknél, amelyek kapcsán a tagállamok elvben szabadon dönthettek, részeseivé válnak-e azoknak vagy sem: ennyiben is hasonlít a jogi környezet az 1373-as határozatéhoz, ahol a terrorizmus finanszírozása vonatkozásában tette a BT egy hasonló tartalmú határozat elfogadásával általános

¹⁷⁹ A határozat *expressis verbis* ide sorolja a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló, Londonban, Moszkvában és Washingtonban 1968. július 1-jén aláírásra megnyitott szerződést („Atomsorompó-szerződés”, kihirdette 1970. évi 12. törvényerejű rendelet), a vegyifegyverek kifejlesztésének, gyártásának, felhalmozásának és használatának tilalmáról, valamint megsemmisítéséről szóló, Párizsban, 1993. január 13-án aláírt egyezményt (kihirdette: 1997. évi CIV. törvény), a bakteriológiai (biológiai) és toxin-fegyverek kifejlesztésének, előállításának és tárolásának megtiltásáról és e fegyverek megsemmisítéséről szóló, 1971. december 10-én elfogadott egyezményt (kihirdette: 1975. évi 11. törvényerejű rendelet).

kötelezettséggé azt, ami a már meglévő nemzetközi szerződés révén nem érvényesült globálisan megfelelő szinten. Harmadrészt, a határozat globális szinten érvényesülő kontrollmechanizmust teremt a tömegpusztító anyagok és kapcsolódó eszközök felett, még ha közvetetten, a tagállamok részéről a határozat előírásainak való megfelelés útján is, ami minőségi előrelépés a korábbi helyzethez képest.¹⁸⁰

A határozat 4. pontja kétéves időtartamra életre hívta az ún. 1540-es bizottságot, mint a Biztonsági Tanács helyettesítő szervét. A bizottság a Tanács tizenöt tagjából áll, feladata az, hogy jelentést tegyen a Tanács felé az 1540-es határozat végrehajtásáról, amelynek érdekében a tagállamoknak a határozat hat hónapon belüli jelentéstételi kötelezettséget írt elő a végrehajtás keretében meghozott intézkedésekről.

A végrehajtás mindenesetre az ilyenkor szokásos nehézségekbe ütközött. A BT az előírt kétéves határidő leteltével foglalkozott újra a kérdéssel, ekkor (2006. április 27-én) került elfogadásra az 1673-as határozat. Ennek preambuluma megállapítja, hogy nem mindegyik tagállam tett eleget az 1540-es határozatban rögzített jelentéstételi kötelezettségének. A preambulum azt is leszögezi, hogy a határozat végrehajtása hosszú távú feladat, amely folyamatos erőfeszítéseket igényel nemzeti, regionális és nemzetközi szinten. A BT ezért megismételte az 1540-es határozat előírásait (1. pont), felhívta a mulasztó tagállamokat a jelentések késedelem nélküli megtételére (2. pont), a korábban jelentést tett tagállamokat pedig kiegészítő információk szolgáltatására (3. pont). A bizottság mandátumát a határozat két évvel meghosszabbította (4. pont), ugyanakkor az 5. pont felhívta a bizottságot munkája intenzívebbé tételére egy munkaprogram kidolgozása révén, a 6. pont pedig jelentéstételi kötelezettséget is előírt a bizottság számára, amit két éven belül kellett a BT felé teljesítenie.¹⁸¹

Ezt követően 2008. április 25-én fogadta el a BT az 1810-es határozatot. Ennek preambuluma változatlanul azt rögzítette, hogy nem mindegyik tagállam tett eleget a

¹⁸⁰ L. Heupel, Monika: Implementing UN Security Council Resolution 1540: A division of labour strategy. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2007. http://carnegieendowment.org/files/cp87_heupel_final.pdf (a további hivatkozásokban: HEUPEL (2007)).

¹⁸¹ Mint az 1810-es határozat 7. pontjából kiderül, a bizottságnak nem sikerült ennek a határidőnek eleget tennie.

jelentési kötelezettségnek. Ugyanakkor annak a jelentősége is megjelenik a szövegben, hogy a tagállamoknak igényeik szerint támogatást is kell nyújtani, amelyhez egy hatékony közvetítői (*clearing house*) funkciót kell betölteni. A preambulum új elemként rögzítette továbbá a proliferációhoz kapcsolódó finanszírozási tevékenység megakadályozását is, a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) iránymutatásai szerint. A határozat főszövege ezt követően jórészt a korábbi kötelezettségeket ismételte meg, 4. pontja azonban arra hívta fel az államokat, hogy önkéntes alapon dolgozzanak ki az 1540-es bizottság támogatásával akcióterveket, amelyek az 1540-es határozat végrehajtása érdekében tervezett intézkedéseket tartalmazzák, és ezeket nyújtsák be a bizottság részére. Az 5. pont a *clearing house* célkitűzés konkretizálásaként arra bátorítja az államokat, hogy segítségnyújtás iránti igényeiket jelezzék a bizottság felé; a másik oldalon pedig két hónapos határidőt szab a lehetséges „donor” államok, illetve a nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetek részére a rendelkezésre álló segítségnyújtási kapacitásaiknak a bizottság felé való kommunikálására és egy kapcsolódó kontaktpont kijelölésére. A bizottság tevékenységét ugyanakkor a határozat 6. pontja ezúttal már három évvel hosszabbította meg, a munkaprogram kapcsán pedig annak évenként, januárban történő benyújtását írta elő (9. pont). A 12. pont kiemeli az 1540-es bizottság, illetve az 1267-es bizottság és a CTC közti együttműködés fontosságát a terrorellenes tevékenységek kapcsán, utalva az addiginál jobb koordináció szükségességére.

Az 1540-es bizottság tevékenysége, hasonlóan a BT-határozatokkal életre hívott többi terrorellenes testülethez, egyre inkább diverzifikálódott, professzionalizálódott, és üzemszerűvé vált. Ugyanakkor a határozat végrehajtása változatlanul nem tekinthető globálisan egyenszilárdságúnak. Az elért fejlődés és a pillanatnyi helyzet egyaránt jól tükröződött a 2011. április 20-án elfogadott 1977(2011) BT-határozat szövegében. A határozat új kötelezettséget nem tartalmaz, az 1540-es határozat államok számára előírt kötelezettségeit változatlanul hagyta, szövege is sokban merít elődeiéből, ismétli azok standard fordulatait. Az 1540-es bizottságot illetően azonban jelentősen konkretizálja a korábban meghatározott feladatokat, és reflektál a bizottság létrejötte óta végzett tevékenységére, az elért eredményekre és a meglévő hiányosságokra egyaránt.

A határozat preambuluma üdvözli az 1540-es bizottság addigi munkáját, külön kiemelve a munkaprogramok elfogadását és a munkaprogram végrehajtását segítő munkacsoportok

létrehozását¹⁸², majd egy másik bekezdésben az 1540-es határozat végrehajtásának 2009-es átfogó felülvizsgálatát, az ennek záródokumentumában¹⁸³ tett megállapításokat és ajánlásokat tudomásul véve. Elismeri a tagállamok által az 1540-es határozat végrehajtása során elért előrehaladást, azonban diplomatikusan fogalmazva „egyes területeken a tagállamok kevesebb intézkedést hoztak”. Talán erre utalnak az elmaradt tagállami jelentésekre és a feladat hosszú távú jellegére utaló, a korábbi határozatokból átvett megfogalmazások, amelyek itt is megismétlődnek. A preambulum, ismételten alátámasztva, hogy noha az 1540-es határozat rendelkezései nem *per se* a terrorizmus, hanem általában véve a nem-állami szereplők tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos jogellenes cselekedetei ellen irányulnak, azonban a terrorizmus mindenképpen kiemelt figyelmet élvez ennek során, egy önálló bekezdésben hívja fel az államokat, hogy sürgősen működjenek együtt a nukleáris terrorcselekmények megelőzésében és leküzdésében, többek között a releváns nemzetközi egyezmények teljes végrehajtása és olyan megfelelő intézkedések révén, amelyek a meglévő jogi keret megerősítését célozzák, annak érdekében, hogy a nukleáris terrorcselekmények elkövetői hatékonyan felelősségre vonhatóak legyenek. Mindenképpen érdemes megjegyezni, hogy ez a megfogalmazás egyértelműen a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezményre utal, azonban az Egyezmény címe *expressis verbis* nem jelenik meg a szövegben.¹⁸⁴

A határozat érdemi része az 1540-es bizottság mandátumát nem kevesebb, mint tíz évvel hosszabbította meg, 2021. április 25-éig (1. pont). A 2. pont szerint ezen időtartamon belül, először 2016. decemberéig, majd a bizottság mandátumának lejártá előtt két további átfogó felülvizsgálatot kell végeznie a bizottságnak az 1540-es határozat végrehajtásáról. Az 1977-es határozat az éves munkaprogramok rendjén annyit módosított, hogy azt január helyett immár minden év május végéig kell elkészíteni (3. pont). A bizottság munkáját addig is segítő szakértők tevékenységét a határozat immár formalizálja, mivel az 5.(a) albekezdésben a Főtitkárt arra hívta fel a BT, hogy állítson fel egy legfeljebb nyolc tagú¹⁸⁵

¹⁸² Erre 2010-11-ben került sor, a kilencedik éves munkaprogram végrehajtása során, v. ö. <http://www.un.org/en/sc/1540/faq/facts.shtml>.

¹⁸³ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/52.

¹⁸⁴ Szintén érdekes kérdés, hogy az ENSZ Közgyűlése által már 2005. április 13-án elfogadott Egyezményről korábban miért nem esett egyáltalán említés az 1540-es határozat rendszeres felülvizsgálata során.

¹⁸⁵ 2012. június 29-én a BT még egy határozatot fogadott el ebben a körben 2055(2012) számon, amely egyetlen érdemi rendelkezésével a szakértői csoport létszámát legfeljebb kilenc főben határozta meg.

szakértői csoportot, amely a bizottság irányítása és felügyelete mellett jár el, hogy támogassa a bizottságot mandátuma gyakorlásában.

A határozat szövege ezt követően alcímekre tagolódik, amelyek a bizottság mandátumát részletezik, konkretizálják a tevékenység egyes aspektusai szerint, ezzel jelentősen „kezelhetőbbé” téve a normát, egyben megfelelően az 1540-es bizottság égisze alatt működő munkacsoportok struktúrájának is¹⁸⁶. A végrehajtás (*implementation*) alcím alatt jórészt a korábbi rendelkezések megismétlése található, azonban említést érdemel a 12. pont, amely a bizottság és a szakértői csoport feladatául szabja a hatékony (nemzeti) gyakorlatok, formanyomtatványok és iránymutatások összegyűjtését, abból a célból, hogy kidolgozásra kerüljön ezek kompilációja és egy, az 1540-es határozatról szóló technikai referencia-útmutató, amit az államok önkéntes alapon használhatnának: ennek összeállítása során a civil társadalom és a magánszektor szakértelmét is fel kell használni, a honosságuk szerinti tagállam egyetértésével.¹⁸⁷

Önálló alcím foglalkozik az államoknak nyújtandó technikai segítségnyújtással, valamint az 1540-es határozat végrehajtása szempontjából releváns nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetek szerepével is. Ez utóbbiak kapcsán a határozat 18. pontja általános jelleggel, tehát az 1810-es határozattal szemben nem pusztán a technikai segítségnyújtás vonatkozásában, hanem az 1540-es határozat végrehajtásának teljes spektrumára nézve, 2011. augusztus 31-ei határidővel kontaktpont vagy koordinátor kinevezésére hívott fel. A további alcímek az 1540-es bizottság tevékenységének transzparenciájával és külső kapcsolataival (*outreach*), valamint a működés adminisztrációjával és a szükséges erőforrások allokálásával foglalkoznak.

¹⁸⁶ Ezek:

- Monitoring és nemzeti végrehajtás
- Segítségnyújtás
- Együttműködés a nemzetközi szervezetekkel, ideértve a Biztonsági Tanács 1267 (1999) és 1373(2001) határozataival létrehozott bizottságokat
- Transzparencia és médiamegjelenés

L: <http://www.un.org/en/sc/1540/committee/working-groups.shtml>

¹⁸⁷ Az 1540-es bizottság honlapján a hatékony gyakorlatokról fellelhetőek anyagok: <http://www.un.org/en/sc/1540/cooperation/experience-shared-lessons-learned-and-effective-practices.shtml>.

Az 1540-es határozathoz kapcsolódó határozatok sorát a kézirat lezárásakor a 2016. december 15-én elfogadott 2325-ös határozat zárja, melynek apropója a 2011-be előírt átfogó felülvizsgálat lezárása volt¹⁸⁸. A határozat érdemi módosítást a korábban kialakított mechanizmuson nem eszközölt, elfogadásával az 1540-es bizottság működése további megerősítést nyert.

II.4. Az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiája

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 kívánczik, 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.

A Stratégia 2006-os elfogadását megelőzően az ENSZ Közgyűlése által 1994-ben határozati formában elfogadott, korábban már bemutatott, a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló Nyilatkozat és ennek 1997-es, szintén közgyűlési határozatként elfogadott kiegészítése tartalmazták a terrorizmus elleni küzdelem általános kereteit, amelyeket a Biztonsági Tanács részéről elsősorban az 1267-es, 1373-as és 1624-es határozatok egészítettek ki egy-egy vonatkozásban.¹⁸⁹ Ugyanakkor a Stratégia elfogadásával vált lehetővé az ENSZ különböző fő szerveiben és fórumain zajló, főként a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat követően intenzívvé vált munka összehangolása és konzisztens módon való kezelése. Első alkalommal sikerült valamennyi tagállam

¹⁸⁸ A bizottság BT részére benyújtott jelentését l. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/1038.

¹⁸⁹ Mint láthatuk, az 1267-es BT-határozat a tálibok és az Al Kaida elleni fellépésben, az 1373-as a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben, az 1624-es pedig a terrorizmust támogató egyéb magatartások kapcsán hozott nagy előrelépést.

körében megállapodást elérni a terrorizmus leküzdésére irányuló közös stratégiai megközelítésről, amely nem csupán megismételte azt a számos alkalommal deklarált tézist, hogy a terrorizmus minden megnyilvánulási formája elfogadhatatlan, hanem azt is rögzítette, hogy a tagállamok részéről egyénileg és kollektíven milyen gyakorlati lépések szükségesek ahhoz, hogy megelőzzék és leküzdjék a terrorizmust. A Stratégiából voltaképpen a terrorizmussal kapcsolatos jelenlegi nemzetközi büntetőpolitikai irányok olvashatók ki.¹⁹⁰

A Stratégia elfogadásának előzményeként az ENSZ Közgyűlés számos határozata sürgette egy terrorizmussal foglalkozó magas szintű konferencia összehívását. Ez végül is oly módon valósult meg, hogy az ENSZ Közgyűlés magas szintű plenáris ülésén, az ún. Világ Csúcstalálkozón (*World Summit*) belül 2005-ben sor került egy terrorizmussal foglalkozó szekció megtartására. Ez a Csúcstalálkozó hívta fel az ENSZ- tagállamokat, hogy a Közgyűlés keretei között fogadjanak el egy globális terrorellenes stratégiát.¹⁹¹ A Csúcstalálkozó nyomán Kofi Annan akkori ENSZ-főtitkár és stábjja készítette elő a Stratégiát- ez a munka a Stratégia alapjául szolgáló jelentés formáját öltötte, amelyben a főtitkár összefoglalta ajánlásait, annak érdekében, hogy a terrorizmus leküzdésében nemzeti, regionális és nemzetközi szinten is koordinált és konzisztens válaszok születhessenek. Ezt a jelentést Annan 2006. május 2-án terjesztette az ENSZ Közgyűlése elé¹⁹², amelynek nyomán a Közgyűlés 2006. szeptember 8-án elfogadta 60/288. határozatát, amely az ENSZ Globális Terrorellenes Stratégiáját tartalmazza. A határozat függeléké Cselekvési Tervet tartalmaz, amely a tulajdonképpeni Stratégiát foglalja magába. A határozat főszövege a preambulumon kívül a főtitkári jelentést méltatja (1. pont), rögzíti a Stratégia elfogadását (2. pont), valamint a Stratégia nyomkövetéséről rendelkezik (3-4. pontok). Ennek keretében a 3. b) alpont megteremti a Stratégia felülvizsgálatának lehetőségét, figyelemmel arra, hogy számos, benne foglalt intézkedés rövid távon megvalósítható, míg mások hosszabb munkát igényelnek, egyesek pedig hosszú távú céloknak tekinthetők. A 3. c) alpont meghatározza, hogy a Főtitkárnak is szerepe lehet a Stratégia felülvizsgálatában.

¹⁹⁰ L. BARTKÓ (2011), 133. oldal.

¹⁹¹ L. az elfogadott zárodokumentum 82. pontját, <http://www.un.org/terrorism/strategy/world-summit-outcome.shtml>.

¹⁹² L. <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/contents.htm>.

A határozat mind az államok, mind a nem-kormányzati szervezetek és a civil társadalom felé felhívással fordul: előbbieket (magával az ENSZ-el, valamint a nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetekkel együtt) a Stratégia végrehajtásának támogatására szólítja fel a 3. d) alpontban (külön nevesítve az ehhez szükséges források és szakértelem rendelkezésre bocsátását), míg utóbbiakat az annak kidolgozásában való részvételre, hogyan lehetne fokozni a Stratégia végrehajtását.

A Stratégia maga tehát tulajdonképpen a határozat Függelékében található, és némi terminológiai zavarral a Cselekvési Terv (*Plan of Action*) címet viseli. A szöveget áttekintve megállapítható, hogy ez a fogalmi inkoherencia végigvonul a rendelkezéseken. A dokumentumból hiányoznak azok a formai jegyek, amik általában a kormányzati vagy nemzetközi szinten elfogadott stratégiai dokumentumokat jellemzik. Legfőképpen, a Stratégia nem tartalmaz egyértelmű víziót, céltételezést. Hasonlóképpen hiányzik belőle a jelenlegi helyzet bármiféle analízise, sokkal inkább megmarad egy többé-kevésbé magas absztrakciós szinten megfogalmazott feladatkatalógusnál. Ennyiben tehát valóban inkább cselekvési tervnek, mint stratégiának minősíthető, ugyanakkor a feladatok jelentős része olyan, konkrétum nélküli általános kötelezettséget vagy folyamatosan érvényesítendő teendőt határoz meg, amelyek a stratégiai jelleget támasztják alá.

A Stratégia egy rövid bevezető szövegrésszel kezdődik, amely általános kötelezettségvállalásokat tartalmaz. A kezdőmondat szerint „Mi, az Egyesült Nemzetek tagállamai elhatározzuk...”- vagyis a Stratégia nyelvezete itt közvetlenül az államokra utal a kötelezettség-vállalások alanyaként, és nem szól a Közgyűlésről. A szöveg ezután a terrorizmus elítélését rögzíti, valamint azt, hogy az államok sürgősen fellepnek a terrorizmus minden formájának és megnyilvánulásának megelőzése és leküzdése érdekében. Ezek közül a szöveg külön kiemeli a meglévő nemzetközi jogi eszközök ratifikálását és alkalmazását, valamint (mint láthattuk, mindhiába) a már hosszabb ideje tárgyalás alatt álló átfogó terrorizmus elleni nemzetközi egyezmény elfogadását. A bevezető szövegrész 2. c) pontja a nemzetközi terrorizmus leküzdésére irányuló valamennyi közgyűlési határozat és a terrorizmus leküzdése során az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló releváns közgyűlési határozatok végrehajtásáról szól: ez a mondat két szempontból is érdekes- egyrészt, a második határozattípusból nem valamennyi,

hanem csupán a releváns közgyűlési határozatokat minősíti végrehajtandónak; másrészt, mivel csak ezt a két határozattípust nevesíti, az ENSZ Közgyűlés által egyéb címen elfogadott, a terrorizmus különböző aspektusaival foglalkozó határozatok végrehajtása *stricto sensu* nem tartozik a Stratégia alkalmazási körébe. A bevezető rész valamennyi, a terrorizmussal kapcsolatos Biztonsági tanácsi határozat végrehajtását, és a BT által létrehozott terrorellenes testületekkel való együttműködést írja elő, valamint rögzíti, hogy a terrorizmus megelőzésére és leküzdésére irányuló nemzetközi együttműködésnek és valamennyi intézkedésnek összhangban kell állnia az államok nemzetközi jogi kötelezettségeivel, amelyek közül a szöveg külön nevesíti az ENSZ Alapokmányát valamint a releváns nemzetközi egyezményeket és jegyzőkönyveket, különösen az emberi jogok, a menedékjog és a nemzetközi humanitárius jog terén.

A Stratégia ezt követően négy cím alatt sorolja fel a specifikus intézkedéseket.

A terrorizmus terjedéséhez vezető feltételekre irányuló intézkedések cím alatti bevezető szöveg a terrorizmushoz vezető feltételek közül nevesít néhányat, amely nyilván egyfajta érték- és preferenciaválasztást is tükröz, azonban a felsorolás *expressis verbis* példálózó. Ezek: az elhúzódó megoldatlan konfliktusok, a terrorizmus áldozatainak dehumanizálása, a jogállamiság hiánya és az emberi jogok megsértése, az etnikai, nemzetiségi vagy vallási diszkrimináció, a politikai életből való kirekesztés, a társadalmi-gazdasági marginalizáció és a jó kormányzás hiánya. Ugyanakkor a szöveg kijelenti, hogy ezen feltételek egyike sem igazolhat terrorcselekményeket.

Az intézkedések közül első helyen a Stratégia az ENSZ konfliktuskezelési és –megelőzési képességeinek igénybevételét említi első helyen, méghozzá az elhúzódó megoldatlan konfliktusok megelőzése és békés rendezése érdekében. A 2-3. pontok a toleranciával kapcsolatos kitételeket tartalmazzak, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a szöveg nagyon erősen a vallási toleranciára fókuszál, az egyéb aspektusok, mint pl. a nemzetiségi türelem, egyáltalán nem kerülnek említésre. Külön nevesíti a szöveg az ENSZ főtitkára által elindított „Civilizációk Szövetsége” kezdeményezést¹⁹³ és az ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) szerepét.

¹⁹³ L. <http://www.unaoc.org/>.

A Stratégia rögzíti a terrorcselekmények elkövetésére való uszítás pönalizálásának és az ilyen magatartások megelőzésének kötelezettségét (4. pont), azonban ennek a megfogalmazása meglehetősen gyenge, elég tág értelmezésre ad lehetőséget az államoknak a szükségesség/arányosság, illetve a nemzetközi jogi kötelezettségek megemléítése révén.

Az 5-6. pontok a Millenniumi Fejlesztési Célok nevesítése mellett a szegénység felszámolását, a tartós gazdasági növekedést, a fenntartható fejlődést és a mindenki számára megvalósuló globális fellendülést jelölik meg elérendő célként, amihez az államoknak az ENSZ által meghatározott fejlesztési célok időszerű és teljes végrehajtását kell biztosítaniuk. Ennek érdekében pedig a fejlesztést és a társadalmi befogadást elősegítő programokat kell alkalmazniuk, különös tekintettel a fiatalok munkanélkülisége kapcsán, mivel ezek révén csökkenthető a marginalizáció, és az ezzel járó, az extrémizmus és a terroristák toborzását gerjesztő viktimizáció-érzet.

A Stratégia ezen címe végül magát az ENSZ egész rendszerét hívja fel arra, hogy fokozza a jogállamiság, az emberi jogok és a jó kormányzás terén az együttműködést és a támogatást a tartós gazdasági és társadalmi fejlődés érdekében (7. pont), az államokat pedig önkéntes alapon annak megfontolására hívja fel, hogy a terrorizmus áldozatait és ezek családjait segítő nemzeti rendszereket hozzanak létre (8. pont). A 8. pont utal azokra a közgyűlési határozatokban is megragadható törekvésekre is, amelyek az áldozatok támogatását célzó gyakorlati intézkedéseket irányoznak elő (a szöveg gondosan kerüli, hogy nevesítse egy pénzalap létrehozását, holott a közgyűlési határozatok ezt külön megemlégették), illetve megpendíti egy, az áldozatokkal való szolidaritást és a terrorizmus elítélését célzó, a civil társadalmat is bevonó globális kampány lehetőségét. Ezek a célkitűzések azóta sem valósultak meg.

Összességében a Stratégia ezen részre alapvetően jól azonosítja a terrorizmushoz vezető legfontosabb tényezőket, azonban kétségtelen, hogy az előírt intézkedések rendkívül általánosak, konkrét cselekvéssé nehezen transzformálhatók. Megvalósulásuk alapvetően olyan szakpolitikai lépésekben ölthet testet, amelyek igen távoli összefüggésben vannak a terrorizmus elleni harccal, mint pl. a gazdaságfejlesztés vagy a jó kormányzás. Leginkább talán a terrorista propaganda, gyűlöletre uszítás kapcsán fordíthatók le a Stratégia mondatai konkrét kötelezettséggé.

A Stratégia második, „A terrorizmus megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések” címet viselő része foglalja össze a *par excellence* terrorellenes intézkedéseket, amelyek főként a jogi és rendészeti eszközök körébe sorolhatók, a terrorizmus, mint jelenség előzőekben ismertetett megelőzése és leküzdése helyett a konkrét terrorcselekmény elkövetésének megakadályozására, illetve az elkövetett terrorcselekmény nyomán a büntetőjogi felelősségre vonásra és a következmények kezelésére fókuszálva. A bevezető szöveg külön hangsúlyt fektet ebben a körben annak megakadályozására, hogy a terroristák hozzáférjenek mindazokhoz az eszközökhöz, amelyek a támadások végrehajtásához, a célpontok eléréséhez és a támadások kívánt hatásának kiváltásához szükségesek.

A Stratégia az államok kötelezettségei közül a közgyűlési határozatokban már igen régen megjelent igényt teszi az első helyre itt, hogy maguk az államok tartózkodjanak a terrorizmus bármilyen formában való támogatásától (1. pont). A 2. pont szintén régóta deklarált igényt ismétel, ti. hogy a terroristák számára az államok ne biztosítsanak biztonságos tartózkodási helyet (*safe haven*), és az elkövetőket kutassák fel, állítsák bíróság elé vagy adják ki az ezt kérő másik államnak, és mindennek érdekében működjenek együtt egymással. Mindehhez a 3. pont szerint az emberi jogokkal, a menedékjoggal és a nemzetközi humanitárius joggal összhangban álló jogsegély- és kiadatási megállapodásokra és a bűnüldöző szervek közötti együttműködésre van szükség. A 4. pont a bűnüldözési együttműködés köréből külön kiemeli az időszerű és pontos információcsere jelentőségét.

Ezt követően az 5. ponttól kezdve a szöveg a tágabb összefüggések felé fordul, olyan állami kötelezettségeket rögzít, amelyek közvetve szolgálják a terrorcselekmények megelőzését, illetve felderítését. Az 5. pont a leginkább tipikus, a terrorizmust támogató bűncselekmények leküzdéséhez szükséges együttműködésről és koordinációról szól: ilyeneknek tekinti a Stratégia a kábítószer-kereskedelmet, az illegális fegyverkereskedelmet, különös tekintettel a kézi és könnyű lőfegyverekre, ideértve a hordozható légelhárító rendszereket¹⁹⁴ is, a pénzmosást és a nukleáris, vegyi, biológiai

¹⁹⁴ Ezek kiemelését az Afganisztánban a szovjet megszállókkal vívott háború idején az ellenállók részére főként az USA részéről juttatott nagy mennyiségű vállról indítható légvédelmi rakéta indokolta, amelyek a szovjetek kivonulása után a tálibok kezére kerültek. Ugyancsak ide sorolhatók az iraki hadsereg korábbi szovjet gyártmányú készletei, amelyek a Szaddám Husszeín-féle diktatúra 2003-as bukása után váltak

radiológiai vagy egyéb potenciálisan halálos anyagok csempészetét. Mindehhez a 6. pont az ENSZ 2000-es Határon Átnyúló Szervezett Bűnözés Elleni Egyezményéhez (Palermói Egyezmény)¹⁹⁵ és ennek kiegészítő jegyzőkönyveihez való csatlakozást ajánlja. A 7. pont a menekültügyi eljárással való összefüggéseket taglalja, amelyek már szintén huzamosabb ideje megjelentek a terrorellenes ENSZ-közgyűlési határozatok standard szövegében.

A 8. pont arra buzdítja a regionális és szubregionális szervezeteket, hogy erősítsék meg terrorellenes mechanizmusait vagy központjaikat: mindehhez az ENSZ részéről segítséget is ajánl a szöveg. A 9. pont felveti a terrorizmus elleni harc egy nemzetközi központja létrehozásának lehetőségét, igen óvatos megfogalmazásban.¹⁹⁶

A 10. ponttól kezdve a szöveg az 5. pontban felsorolt bűncselekményekhez kanyarodik vissza, ezek megelőzését, üldözését részletezve. Maga a 10. pont a pénzmosással foglalkozva a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) pénzmosás elleni negyven ajánlásának és a terrorizmus finanszírozása elleni kilenc speciális ajánlásának¹⁹⁷ végrehajtását írja elő. A 11. pont a biotechnológia terrorizmus általi felhasználása kapcsán javasol az ENSZ által megteendő intézkedéseket annak érdekében, hogy ebben a vonatkozásban is nemzetközi standardok kerüljenek kidolgozásra- megjegyzendő, hogy e tekintetben 2006. óta nem sikerült jelentős előrelépést elérni.

A 12. pont meglepően rövid terjedelemben és általánosságban intézi el az internet terroristák általi felhasználásának kérdését, mindössze annyit rögzítve, hogy az államok az ENSZ-el együtt dolgozzanak azon, hogy megfelelő módokat találjanak a terrorizmus leküzdésére az interneten, valamint az internetnek a terrorizmus terjesztésének megakadályozására való felhasználására. Egyéb pontokkal összevetve, főként a tárgy jelentőségéhez képest ez igen szerény ambíció (és terjedelem): vélhetően a szólásszabadság

ellenőrizetlenné. Irakban és Kelet-Afrikában több, repülőgép elleni terrortámadás során használtak ilyen fegyvereket az elmúlt évtizedben.

¹⁹⁵ Kihirdette: 2006. évi CIII. törvény.

¹⁹⁶ A Stratégia 2006-os elfogadása után 2011-ben került létrehozásra az ENSZ Terrorizmus Elleni Központja, l. A/RES/66/10 (2011. december 7-ei) közgyűlési határozat.

¹⁹⁷ 2012 óta a terrorizmus finanszírozása elleni speciális ajánlások is a negyven ajánlás részévé váltak. Az egységes szöveget l. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>.

korlátozásával kapcsolatos egyes tagállami aggályok játszhattak ebben közre- a pont amúgy is külön szól az emberi jogok és más nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásáról.

A 13. ponttól logikailag összefüggő, bár a szövegben el nem különülő egységként jelennek meg a határrendészet és a vámigazgatás körébe tartozó intézkedések. A 13. pont a terroristák és a veszélyes anyagok mozgásának felderítése és nyomon követése kapcsán a határ- és vámellenőrzés jelentőségét emeli ki, a 14. pont pedig a terroristák beutazásának korlátozása terén fennálló (a BT határozataiban rögzített) kötelezettségek végrehajtásához ajánl segítséget az államoknak, nyilván nem függetlenül az e téren tapasztalt hiányosságoktól. A 15. pont külön kiemeli feladatként az 1267-es BT-határozatban az Al Kaida és a Talibán ellen hozott utazási korlátozások hatékonyságának növelését az 1267-es bizottság számára, azonban az előző években kifejtett kritikák hatására rögzíti, hogy ezzel párhuzamosan az emberi jogi standardoknak megfelelő eljárásokat kell kialakítani a bizottságnak a listára vétel, az arról való levétel és a mentesítés kapcsán. Az államoknak a (különösen az Interpolon keresztül történő) információcserét írja elő a Stratégia ezzel összefüggésben kötelezettséggént. A 16. pont a személyazonosító és útiokmányok megfelelő biztonságú rezsimjének javítását írja elő, az Interpol elveszett és elloptott útlevelekre vonatkozó adatbázisának továbbfejlesztését is célul tűzve.

A II. rész végén a terrorcselekmények elleni fizikai védelemre és a bekövetkezett terrortámadás következményeinek minimalizálására, kezelésére vonatkozó kötelezettségek találhatók. A 17. pont a nukleáris, vegyi, biológiai vagy radiológiai fegyverekkel vagy eszközökkel végrehajtott támadások kapcsán szólít fel a tervezési koordináció javítására az ENSZ-ben, kilátásba helyezve a tagállamok támogatását és egy tömegpusztító fegyverekkel végrehajtott terrortámadás nyomán alkalmazandó intézkedésekre vonatkozó iránymutatás kidolgozását. A 18. pont a különösen sebezhető célpontok biztonságának növelését és a polgári védelmi együttműködés javítását írja elő.

Összességében a Stratégia ezen része, bár logikailag a szöveg nem egyenes vonalvezetés mentén épül fel, és szembeszökően keverednek a tagállamok és az ENSZ számára előírt kötelezettségek, de tulajdonképpen teljes leltárt ad a terrorcselekmények megfelelő megelőzéséhez, üldözéséhez és következményeinek hatékony kezeléséhez szükséges intézkedésekről, jól összefoglalva az ennek kapcsán az elfogadás idején fennállott közös

nevezőt. Ugyanakkor feltűnő, és az elmúlt évek technológiai fejlődését figyelembe véve egyre nehezebben védhető az internettel kapcsolatos szövegrész kidolgozatlansága.

A következő rész az államok terrorizmus megelőzését és leküzdését szolgáló kapacitásainak építését és e tekintetben az ENSZ rendszerének erősítését célzó intézkedéseket taglalja. Ez a fejezet elsősorban befelé tekint: az ENSZ részéről a terrorellenes küzdelemben adható hozzáadott értéket tekinti át, egyfajta „szolgáltatás-katalógust” összeállítva. Ennek jelentősége nem alábecsülhető, mivel a XXI. század első évtizedében, főként a 9/11-es terrortámadások nyomán az ENSZ-en belül is gombamód szaporodtak a terrorellenes küzdelem különböző aspektusaival foglalkozó aktorok, amelyek feladat- és hatásköre számos átfedést mutat(ott) egymással, sokszor nemcsak a laikus szemlélő számára nehezen áttekinthetően. A Stratégia ezen része ebben a vonatkozásban kísérel meg egyfajta összehangolást elérni, oly módon, hogy valamennyi szereplőt és tevékenységet egy közös cél, az ENSZ-tagállamok terrorellenes kapacitásainak fejlesztéséhez való hozzájárulás szemszögéből vizsgál.

Az 1. pontban a tagállamok és a magánszektor is felkérést kap a kapacitásépítési programok önkéntes finanszírozására. A 3. pont igen fontos rendelkezést tartalmaz, amikor előíranyozza a tagállamokat terhelő jelentési kötelezettségek racionalizálását és az ENSZ fő szervei és ezek alárendelt testületei felől a tagállamokhoz érkező adatszolgáltatási kötelezettségek párhuzamosságainak megszüntetését.¹⁹⁸ A 4. pont a különböző technikai segítségnyújtási programokra vonatkozó információk cseréjének intenzívebbé tételét célozza, nyilván nem függetlenül attól, hogy általános tapasztalat szerint a technikai segítségnyújtás „piacán” igen nehéz egyrészt az érintett államok konkrét igényeit definiálni, másrészt a donor-oldal kapacitásait ehhez hozzárendelni, harmadrészt pedig biztosítani a támogatások megfelelő hasznosulását- akár úgy, hogy információkkal rendelkezünk arról, hogy milyen projektek zajlottak le korábban vagy vannak már folyamatban, akár úgy, hogy az adott projekt sorsát követjük megfelelő mélységgel nyomon.

Az 5-7. pontok az ENSZ égisze alatt működő (értekezésünkben a későbbiekben részletesebben is bemutatásra kerülő) terrorellenes entitásokat és azok mandátumát sorolja fel, ami igen jelentős lépés, segíti a szervezetek és tevékenységeik egymástól való

¹⁹⁸ A szerző gyakorlati tapasztalatai alapján e pont megvalósulását illetően némileg szkeptikus.

elhatárolását és a párhuzamosságok megelőzését. Tulajdonképpen az ENSZ jelenlegi terrorellenes struktúrájának ez a néhány pont az alapvetése, amely természetesen nem a semmiből keletkezett, hanem az előző években kiépült szisztémát és annak működési tapasztalatait vette figyelembe. Megtalálható itt a Főtitkárságon belül működő *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF), a BT Terrorellenes Bizottsága (*Counter-Terrorism Committee*) és ennek végrehajtó igazgatósága (*Counter Terrorism Executive Directorate*, CTED), valamint az ENSZ Kábítószer és Bűnözés Elleni Hivatalán (UNODC) belül működő Terrorizmus-megelőzési Ágazat (*Terrorism Prevention Branch*): valamennyinek a feladatai közé tartozik az államok felé való technikai segítségnyújtás. Az 5. pont az ENSZ rendszerén belül a terrorellenes erőfeszítések átfogó koordinációját és a koherencia biztosítását a CTITF feladatává teszi.

A 8-13. pontok az ENSZ egyes, alább még részletezendő szakosított szervezeteinek a terrorizmus elleni küzdelemben való partikuláris feladatait rögzítik. A 8. pontban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem kapcsán megemlíti a szöveg a Nemzetközi Valutaalapot (IMF), a UNODC-t és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Hivatalt (Interpol); a 9-10. pont a tömegpusztító fegyverek terroristák általi megszerzése és felhasználása elleni szerepük miatt a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget (IAEA), a Vegyifegyver-tilalmi Szervezetet (OPCW) és a Világégészségügyi Szervezetet (WHO) nevesíti. A 11. pont konkrét felelős nélkül szól a határellenőrzés modernizálásához az ENSZ részéről nyújtandó támogatásról, a 12. pont viszont a szállításbiztonság kapcsán az IMO, a Vám Világszervezet (WCO) és az ICAO által nyújtott segítségnyújtásra utal. A 13. pontban az Interpol kéri fel a Főtitkárság támogatására annak érdekében, hogy a különösen sebezhető célpontok elleni terrortámadások megelőzéséhez javaslatokat dolgozhassanak ki a legjobb gyakorlatok azonosítására, elismerve a közszféra és a magánszféra közötti partnerségek szerepét is ebben.

Összességében ez a fejezet két szempontból igen jelentős: egyrészt, valamennyi ENSZ-szerv és -entitás terrorellenes tevékenységét az államoknak nyújtandó segítségnyújtás szempontjából definiálja, vagyis implicite megerősíti ezzel, hogy a terrorizmus elleni küzdelem elsődleges felelősei az államok. Másrészt, a Stratégia elfogadását megelőző helyzethez képest előrelépést hoz a szöveg a különböző szereplők és feladataik azonosításában is. Meg kell azonban jegyezni, hogy mindenfajta technikai segítségnyújtás

sikere elsődlegesen a meglévő kapacitások függvénye, és a Stratégia végrehajtásának egyik legfontosabb része kell, hogy legyen az ilyen kapacitások rendelkezésre állásának biztosítása, ami elsődlegesen szintén a tagállamok elkötelezettségétől függ.

A GCTS záró része az emberi jogok tiszteletét és a jogállamiságot, mint a terrorellenes harc alapjait biztosító intézkedésekkel foglalkozik. A 2000-es években a terrorellenes jogi és intézményi környezet egyik nagy vívmánya a terrorizmus elleni harc emberi jogi szempontú megközelítése, amely egyrészt a terrorizmust magát fogja fel az emberi jogok megsértéseként, másrészt a terrorellenes küzdelem során alkalmazható állami intézkedések elé is bizonyos korlátokat állít, tagadva azt, hogy ennek során bármilyen eszköz megengedett lenne- az, hogy ez rögzítésre került, és ma már tulajdonképpen közös alapvetésként fogható fel, nyilván nagyban a 2001-et követő, az USA és szövetségesei részéről folytatott globális terrorellenes „háború” egyes kísérőjelenségeinek és a nyilvánosságban való megjelenésének az eredménye. A Stratégia mindenesetre ennek megfelelően nagy súlyt fektet az emberi jogi aspektusra. A fejezet bevezető szövegrésze rögzíti, hogy „az emberi jogok érvényesülésének mindenki számára való előmozdítása és védelme, valamint a jogállamiság a Stratégia minden komponensében elengedhetetlen”, és elismeri, hogy „a hatékony terrorizmus elleni intézkedések és az emberi jogok védelme nem egymással szemben álló, hanem egymást kiegészítő és kölcsönösen erősítő célok”. Külön utalás található a terrorizmus áldozatainak jogérvényesítésére és jogvédelmére.

Az 1. pont az emberi jogok és alapvető szabadságjogok terrorizmus leküzdése során való védelme tárgyában a Stratégia elfogadásakor hozott legfrissebb ENSZ közgyűlési határozatra, a 60/158. számúra utal, megerősítve azt- 2006-ban ez foglalta össze általános érvénnyel az ENSZ vonatkozó álláspontját. Megjegyzendő, hogy ezzel a címmel mint láttuk, azóta is több határozatot fogadott el a Közgyűlés, tehát a Stratégia végrehajtása során nyilván nem csak a 2006-os helyzetet tükröző, hanem az azóta a tárgyban hozott közgyűlési határozatok is figyelembe veendőek.

A 2. pont az államok kötelezettségeként határozza meg, hogy a terrorizmus leküzdésére hozott minden intézkedésüknek összhangban kell állni nemzetközi jogi kötelezettségeikkel, különösen az emberi jogokra vonatkozó joganyaggal, a menedékjoggal és a nemzetközi humanitárius joggal. A 3. pont a releváns nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás

„megfontolására” hívja fel az államokat, ugyancsak megfontolásra ajánlva azt, hogy fogadják el a nemzetközi és a releváns regionális emberi jogi megfigyelő testületek kompetenciáját. Szembetűnő, hogy ebben a pontban a szöveg feltűnően gyenge, konkrét kötelezettségeket nem hordozó módon fogalmaz.

A 4. pont a tagállamok büntető jogrendszerével kapcsolatban rögzíti az alapvető elvárásokat, ezzel azt is megerősítve, hogy a terrorizmusra adott válasznak is elsődlegesen a büntetőjogon kell alapulnia. A Stratégia szerint a hatékony és a jogállamiságon alapuló büntető igazságszolgáltatási rendszernek a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban biztosítani kell, hogy a terrorcselekmények finanszírozásában, tervezésében, előkészítésében és elkövetésében résztvevő vagy ezeket támogató személyeket az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása mellett bíróság elé állítsák, vagy kiadatással, vagy a büntetőeljárást az adott államban lefolytatva (*aut dedere, aut punire* elve), és hogy ezek a cselekmények súlyos bűncselekménynek minősüljenek a nemzeti jogrendszerekben. A kötelezettség tehát egyfelől az anyagi büntetőjogra, másfelől a büntető eljárásjogra, harmadrészt pedig az állami büntető hatalom gyakorlására nézve is fennáll.

Az 5-9. pontok az előző fejezethez hasonlóan az ENSZ oldaláról fogalmaznak meg „hatásköri” szabályokat, ti. hogy az ENSZ égisze alatt működő mely szervezetek, entitások működnek közre az emberi jogi kötelezettségek érvényre juttatásában az államokban. A szöveg az Emberi Jogi Tanácsot, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatalát és az Emberi Jogi Tanács alatt működő Különleges Jelentéstevőt nevesíti.

A IV. fejezetet áttekintve megállapítható, hogy talán ez a Stratégia legkevésbé kidolgozott része, amely igen kevés konkrét kötelezettséget tartalmaz az államokra nézve, nyilván nem függetlenül az elfogadás politikai kontextusától. Egy esetleges átfogó felülvizsgálat során mindenképpen kívánatos lenne a IV. fejezet részletesebb, konkrétabb, számon kérhetőbb újraalkotása, bár erősen kérdéses, hogy ennek politikai előfeltételei belátható időn belül bármikor fennállnak-e, hiszen az államok természetesen erősen ódzkodnak attól, hogy nemzeti hatáskörbe tartozó gyakorlataikat külső fórumok határhőre alá vessék.

Amint arra már utaltunk, a Stratégiát a Közgyűlés a határozat 3. pontjának megfelelően két évente felülvizsgálja, és ennek eredményeit szintén határozatokban rögzíti. A Stratégia

szövegét viszont a felülvizsgálat mindezidáig nem érintette. A felülvizsgálatot minden esetben a főtitkár javaslatai készítik elő. A legutóbbi felülvizsgálat 2016. júniusában zajlott¹⁹⁹. A felülvizsgálati folyamat eddigi kimenetelét vizsgálva megállapítható, és a 2018-ban esedékes következő felülvizsgálatban való részvétel szempontjából kiemelendő, hogy a Stratégia teljes nemzetközi támogatást élvez, így továbbra is a nemzetközi együttműködés motorja lesz.

II.5. Az ENSZ rendszerének a terrorizmus elleni küzdelemben szerepet játszó szervezeti egységei

II.5.1. A Közgyűlés terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó szervezete

Mint láthattuk, a terrorizmus elleni küzdelem a '90-es évek óta a Közgyűlés napirendjének standard elemét alkotja, és a közgyűlési határozatok időről időre jelentős szerepet játszanak annak előmozdításában, elég, ha csak az 1994-es Nyilatkozatra, a 2006-os Globális Terrorizmus Elleni Stratégiára, vagy a közgyűlési határozat formájában elfogadott egyezményekre gondolunk. Figyelemmel arra, hogy a Közgyűlés egy évben csupán három hónapot ülésezik, és a dolog természetéből adódóan ezek az ülészakok a legfontosabb, politikai szintű viták lefolytatását szolgálják, az érdemi előkészítő és háttérmunkát a Közgyűlés titkárságának bázisán működő, ún. helyettesítő szervek (*subsidiary bodies*) végzik, és biztosítják a folyamatos, „üzemszerű” működést. Nincs ez másképp a terrorizmus elleni küzdelem területén sem.

A helyettesítő szervek között első helyre kívánczna az 51/210. számú közgyűlési határozattal létrehozott *ad hoc* bizottság, amelynek tevékenységéről korábban már szóltunk. Mint emlékezhetünk, ez a testület dolgozta ki a robbantásos terrorizmus elleni és a nukleáris terrorizmus elleni egyezményeket, illetve készítette elő a holtvágányra került, átfogó terrorizmus elleni egyezmény tervezetét. A bizottság azonban 2013. tavasza óta nem ülésezik, helyette az átfogó egyezmény kapcsán az ún. Hatodik (Jogi) Bizottság jár el.

¹⁹⁹ L. az elfogadott közgyűlési határozat szövegét: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.55. A következő felülvizsgálatról a határozat 72. pontja rendelkezik.

A Hatodik Bizottság az ENSZ Közgyűlése alá tartozó főbizottságok²⁰⁰ egyike, és mint ilyen, valamennyi tagállam egy fővel vehet részt a munkájában. A Hatodik Bizottság mandátuma szerint a jogi kérdések megvitatásának fő fóruma, üléseit évente, a Közgyűléssel párhuzamosan tartja. A terrorizmussal foglalkozó kérdések megvitatására, amely az utóbbi években főként az átfogó egyezmény tárgyalásának előmozdítását jelentette, a Hatodik Bizottság a kialakult gyakorlat szerint minden évben munkacsoportot hoz létre, ahol a részletes viták folynak.

II.5.2. A Biztonsági Tanács terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó szervezete

Mint láthattuk, attól kezdve, hogy az 1267-es határozat 1999-ben, az 1373-as határozat pedig 2001-ben *sui generis* testületeket hozott létre rendelkezései végrehajtására, illetve a tagállamok általi végrehajtásának felügyeletére, az említett határozatokat megújító határozatok állandó elemévé vált az említett testületek közötti koordináció, együttműködés igényének megfogalmazása. Ezt az igényt csak erősítette, hogy 2001. után (más nemzetközi szervezetekhez hasonlóan) az ENSZ apparátusában is megszorodtak a terrorizmus elleni küzdelemmel egyik vagy másik szempontból foglalkozó szervezeti egységek, így időről időre szükségessé vált a hatáskörök pontos meghatározása, elhatárolása a hatékony működés érdekében. A BT maga is több határozatot fogadott el, amelyek ilyen szervezeti egységeket hoztak létre, illetve ezek mandátumát szabályozták.

A Biztonsági Tanács terrorizmus elleni munkáját a Közgyűléshez hasonlóan helyettesítő szervek segítik, amelyek különböző BT-határozatok alapján, az azokban foglalt mandátum szerint dolgoznak. Jelenleg az alább bemutatásra kerülő négy különböző helyettesítő szerv létezik.

²⁰⁰ A főbizottságok: Első Bizottság (Leszerelési és Nemzetközi Biztonsági Bizottság); Második Bizottság (Gazdasági és Pénzügyi Bizottság); Harmadik Bizottság (Szociális, Humanitárius és Kulturális Bizottság); Negyedik Bizottság (Speciális Politikai és Dekolonizációs Bizottság); Ötödik Bizottság (Adminisztratív és Költségvetési Bizottság); Hatodik Bizottság (Jogi Bizottság). L. <http://www.un.org/en/ga/maincommittees/index.shtml>.

II.5.2.1 Az 1267-es bizottság (a Biztonsági Tanács 1267 (1999), 1989 (2011) és 2253(2015) határozatainak alapján működő bizottsága az ISIL (Dáís), az Al Kaida és az ahhoz tartozó személyek és entitások tárgyában)

Amint azt az 1267-es BT-határozat bemutatása kapcsán már láthattuk, a testület 1999. október 15-én jött létre a tálibok által ellenőrzött Afganisztánnal szemben az Oszama bin Ládennel nyújtott támogatás miatt bevezetett szankciós intézkedések végrehajtásának a felügyelete érdekében. Az 1267-es határozat nyomán elfogadott, annak hatályát módosító BT-határozatok jelenleg hatályos rendelkezései értelmében a bizottság mandátuma a korábbiakhoz képest leszűkült: ez a változás, mint azt már említettük, 2011. június 17-ével, az 1988-as és 1989-es BT-határozatok elfogadásával következett be, mivel ezt követően a bizottság mandátuma kizárólag az Al Kaidához tartozó személyekre, csoportokra, vállalkozásokra és entitásokra terjed ki az 1989-es BT-határozat alapján, míg a tálibokkal szembeni szankciós rendszer a továbbiakban az 1988-as BT-határozat alapján működik: amint az előzőekben kifejtettük, ezt az utóbbi szankciós rendszert nem tekintjük vizsgálódásunk tárgykörébe tartozónak. Ezzel szemben, amint arra már utaltunk, 2015. végén a 2253-as BT-határozat elfogadásával a bizottság hatáskörébe került az Iraki és Levantei Iszlám Államot (*Islamic State in Iraq and the Levant*, ISIL vagy másnéven Dáís/Daesh) támogató személyek és entitások az Al Kaidával közös listán való kezelése is²⁰¹.

Az 1267-es bizottság tevékenységét számos kritika érte fennállása során, amelyek nyomán, illetve a politikai helyzet változásaira reagálva többször és radikálisan is változott a működése.²⁰² Más nézetek viszont kifejezetten méltatják a bizottság működését, mivel ezt a

²⁰¹ A szankciós lista és a bizottság tevékenységének a jogalapját jelenleg ez a 2015. december 17-én elfogadott BT-határozat jelenti, melynek felülvizsgálata 2017. júniusában esedékes, l. a határozat 98. pontját.

²⁰² L. Ginsborg, Lisa: The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee. In: Saul, Ben (szerk.): Research Handbook on International Law and Terrorism. Elgar, 2014., 608-625. oldal (a további hivatkozásokban GINSBORG (2014)); és Grossman, Agnieszka: A Critical Assessment of the 1267 Sanctions Committee. A Proper Shake or Just a Stir? Critical assessment of changes in the 1267 Sanctions Committee procedures with a focus on the mandate of the Ombudsperson in light of due process rights.; <http://www.e-ir.info/2012/03/03/a-critical-assessment-of-the-1267-sanctions-committee/> (a további hivatkozásokban GROSSMAN (2012)).

fajta, „adminisztratív” megközelítést célravezetőbbnek tekintik, mint a szűk értelemben vett nemzetközi jogi fogalmak használatát a terrorizmus elleni küzdelemben.²⁰³

A bizottság a Biztonsági Tanács 15 tagjának képviselőiből áll, rendszeresen ülésezik formális és informális keretek között egyaránt. A bizottság döntéseit konszenzussal hozza. Fő feladata a szankciós intézkedések tagállami végrehajtásának felügyelete, ezen kívül vezeti a szankciók alá eső személyek, csoportok, vállalkozások és egyéb entitások (nyilvános) listáját.²⁰⁴ Mint azt a vonatkozó BT-határozatok ismertetésénél láthattuk, a listára való felvételt bármely állam kezdeményezheti a bizottságnál, amely dönt erről. A bizottság dönt továbbá az államok által kezdeményezett törlésekről, valamint az 1904-es BT-határozat alapján az ombudsman (l. alább) irodájához benyújtott egyéni kérelmekről.

Ugyancsak a bizottság feladata az államok által beterveztett, a vagyonbefagyasztásra vonatkozó mentesítési kérelmek elbírálása, amelyekre az 1452-es, majd az azt felváltó 1735-ös BT-határozatok értelmében 2002. óta van lehetőség. A bizottság dönt az utazási korlátozások alóli mentesítési kérelmekről, amelyekre már az 1267-es határozat is lehetőséget adott. Ezeknek a kérelmeknek a beterveztése során az államoknak azonosításra alkalmas információt, és megfelelő indokolást kell a bizottság részére szolgáltatniuk. A bizottság 2002-ben irányelveket²⁰⁵ fogadott el a munkájáról, amely részletesen rögzíti az említett eljárások szabályait.

A bizottság a mandátumát meghatározó BT-határozatok alapján éves jelentéseket²⁰⁶ terjeszt a Biztonsági Tanács elé, amelyekben ajánlásokat is tesz a szankciós rezsim

²⁰³ „A terrorizmus elleni szakpolitikában az adminisztratív jog, és nem a háború joga a nemzetközi jogi rend paradigmája”. L. Uruena, René: International Law as Administration: The UN's 1267 sanctions Committee and the Making of the War on Terror. In: International Organization Law Review 2008/2., 321 – 342. oldal.

²⁰⁴ Jelenlegi neve 2015. óta: *ISIL (Da'esh) & Al-Qaeda Sanctions List* (ISIL (Dáís) és Al Kaida Szankciós Lista), korábban *Consolidated List* („konszolidált lista”) néven említették. L. http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml.

²⁰⁵ L. https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/guidelines_of_the_committee_for_the_conduct_of_its_work.pdf. Az irányelvek a bizottság mandátumát rögzítő BT-határozatok módosulásainak megfelelően rendszeresen aktualizálásra kerülnek, a hatályos változat 2016. december 23-ai keltezésű.

²⁰⁶ Valamennyi elérhető: <http://www.un.org/sc/committees/1267/annualreports.shtml>.

hatékonyságának javítása érdekében. Ezek az ajánlások esetenként további intézkedésekre vonatkozó javaslatokat is magukban foglalnak.

A bizottság munkáját adminisztratív szempontból az ENSZ Főtitkársága támogatja. A bizottság tevékenységét ezen kívül az Elemző, Támogató és a Szankciókat Monitorozó Csoport (*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, a továbbiakban: Monitoring Csoport) segíti. Ez a testület a főtitkár által kinevezett független szakértőkből áll, akik megfelelő jártassággal rendelkeznek a terrorizmus elleni küzdelem, a terrorizmus finanszírozása, a fegyverembargó, az utazási korlátozások és mindezek jogi összefüggései tárgyában. A Monitoring Csoport értékeli a szankciós rezsím tagállami végrehajtását a benyújtott jelentések, illetve helyszíni látogatások keretében, melynek során az Al Kaida jelentette fenyegetés dinamikáját is figyelembe veszi. A Monitoring Csoport a bizottság irányítása alatt működik, de a jelentéseiben²⁰⁷ önálló véleményt megfogalmazhat.

Amint arról már szó volt, az 1455-ös és az 1617-es BT-határozatok alapján 2003. óta a tagállamokat beszámolási kötelezettség terheli a bizottság felé a szankciós intézkedések végrehajtása érdekében tett intézkedéseikről.²⁰⁸ A bizottság közvetlen párbeszédet is folytat az államokkal, melynek során helyszíni látogatásokat tesz, illetve New York-ban is konzultációkat folytat velük.

Egyedülként a BT szankciós intézkedéseinek végrehajtásához kapcsolódó helyettesítő szervek közül az 1267-es bizottság mellett egy külön, a főtitkár által kinevezett ombudsman is tevékenykedik.²⁰⁹ Ennek a (mandátuma szerint) „független és pártatlan” személynek az a feladata, hogy megvizsgálja az Al Kaida Szankciós Listán szereplő személyek, csoportok, vállalkozások vagy entitások, illetve ezek képviselőinek a listáról való levételre vonatkozó

²⁰⁷ Eddig tizenkilenc rendes, és több *ad hoc* jelentés került elfogadásra, l. <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/monitoring-team/reports>.

²⁰⁸ Az erősen hiányos és közel sem aktuális jelentéseket l. <http://www.un.org/sc/committees/1267/memstatesreports.shtml>.

²⁰⁹ Minden más szankciós intézkedéssel szembeni beadványt 2006. óta az 1730-as BT-határozat által létrehozott, ún. „fókuszpont” (*Focal Point*) fogad. L: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/delisting/>

kérelmeit.²¹⁰ Az ombudsman posztját, mint láttuk, a bizottság tevékenységét, illetve általában a szankciós mechanizmust érintő alapjogi kritikákra reagálva az 1904-es BT-határozat hozta létre 2009-ben, a gyakorlatban 2010. óta tevékenykedik.²¹¹ Az ombudsmani pozíciót 2019. végéig szóló hatállyal a jelenleg irányadó, 2253-as BT-határozat is megerősítette.²¹²

II.5.2.2. A Terrorizmus Elleni Bizottság (CTC) és a Terrorizmus Elleni Igazgatóság (CTED)

Amint arra már utaltunk, a Terrorizmus Elleni Bizottságot (*Counter-Terrorism Committee*, CTC) a Biztonsági Tanács az 1373-as határozattal hozta létre 2001. szeptember 28-án, a szeptember 11-ei terrortámadásokra adott reakcióként. E bizottság szintén a BT 15 tagjából, illetve az ezeket képviselő delegációkból áll. Eredeti mandátuma szerint a CTC-nek az 1373-as BT-határozatban valamennyi tagállam számára kötelezően előírt terrorizmus elleni intézkedések végrehajtásának a nyomonkövetése volt a feladata (mint láthattuk, ezek elsősorban a terrorizmus finanszírozásának megakadályozását célozták). Ezt a feladatkört a 2005. szeptemberében elfogadott 1624-es BT-határozat a terrorizmusra való felbújtás kapcsán kibővítette, amennyiben a terrorista propaganda kriminalizálására vonatkozó előírás végrehajtásának kérdését beemelte a CTC által a BT-határozatok tagállami végrehajtását értékelő tevékenység hatálya alá.²¹³

²¹⁰ L. részletesen: Prost, Kimberly: Fair Process and the Security Council: A Case for the Office of the Ombudsperson. In: Salinas De Frias, Ana- Samuel, Katja- White, Nigel (szerk.): Counter-Terrorism: International Law and Practice. OUP Oxford, 2012., 409-425. oldal.

²¹¹ Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az alapjogi indíttatású kritikák az ombudsmani pozíció létrehozásával sem szűntek meg: noha az ombudsman működésének gyakorlati hatékonyságát elismerik, pl. felróják, hogy nincs kellő mértékben eljárási garanciákkal körülbástyázva a működése, sőt, akad olyan nézet, amely az ombudsmani pozíciót "fügefalevélként" aposztrofálja; l. GINSBORG (2014) és GROSSMANN (2012).

²¹² Az első ombudsman, a kanadai Kimberly Prost volt, aki öt évig töltötte be a pozíciót. Utóda, a francia Catherine Marchi-Uhel 30 hónapra szóló megbízatással, 2015. július 14-étől van hivatalban.

²¹³ A CTC eddig három globális felmérést (2008, 2009, 2011) készített az 1373-as határozat, továbbá két jelentést (2006, 2008) és egy globális felmérést (2012) az 1624-es határozat végrehajtásáról. Az 1373-as határozat végrehajtását segítő 2009-ben technikai útmutatót is kiadott. L.: <http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/index.html>.

A CTC hatáskörei arra irányulnak, hogy, elsősorban a monitoring és a kapacitás-építés révén, elérje a tagállami viselkedés megváltoztatását (“soft power”). Működésének vezérelve az államokkal szembeni elfogulatlanság, az átláthatóság és az együttműködés. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy (az 1267-es bizottsághoz hasonlóan) a CTC működésének is vannak kritikusai, akik szerint a gyakorlatban ezek az elvek nem, vagy nem kielégítően érvényesülnek.²¹⁴

A 2004-ben elfogadott 1535-ös határozattal a Biztonsági Tanács létrehozta a Terrorizmus Elleni Igazgatóságot (*Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, CTED), annak érdekében, hogy az a CTC munkáját segítse, és az 1373-as BT-határozat végrehajtásának nyomonkövetését koordinálja. A CTED 2005. szeptemberében állt fel, és formálisan 2005. decemberében kezdte meg a működését.²¹⁵ Eredetileg ötéves mandátumát a BT 2010. végén az 1963-as határozatban további három évvel²¹⁶, majd 2013. végén a 2129-es határozattal további négy évvel meghosszabbította²¹⁷.

Adminisztratív szempontból a CTED a Főtitkárság része, jelentőségét mutatja, hogy vezetője főtitkárhelyettesi rangot visel.²¹⁸

A CTED állománya 40 főre tehető, ennek kb. a fele a tagállamok által a BT-határozatok végrehajtásáról benyújtott jelentéseket értékelő jogi szakértőkből áll. A CTED munkatársai között külön emberi jogi referens is található.²¹⁹ A CTED két osztályra tagozódik: az Értékelő és Technikai Segítségnyújtási Hivatalra (*Assessment and Technical Assistance Office*, a továbbiakban: ATAO) és az Adminisztratív és Információs Hivatalra (*Administrative and Information Office*, a továbbiakban: AIO). Az ATAO-n belül három földrajzi „klaszter” található, amelyek révén a szakértők a világ különböző régióira specializálódhatnak. Ezen kívül az ATAO-n belül horizontális technikai munkacsoportok is

²¹⁴ L. Roele, Isobel: Disciplinary Power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee. In: *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 19 Issue 1 (2014. április), 49-84. oldal.

²¹⁵ L. <http://www.un.org/en/sc/ctc/aboutus.html>.

²¹⁶ V. ö. 1963 (2010) ENSZ BT-határozat 2. pont.

²¹⁷ 2017. december 31-éig, l. 2129 (2013) ENSZ BT-határozat 2. pont.

²¹⁸ A jelenlegi igazgató 2013. júliusa óta a francia Jean-Paul Laborde. Előtte 2007-2013. között az ausztrál Mike Smith töltötte be a pozíciót.

²¹⁹ L. <http://www.un.org/en/sc/ctc/aboutus.html>.

működnek, amelyek feladata szakterületükön belül az értékelési szempontok és kritériumok meghatározása, melyek mindhárom földrajzi klaszter számára érvényesítendő az értékelő munka során. Ezek a csoportok a következők:

- technikai segítségnyújtás
- terrorizmus finanszírozása
- határellenőrzés, fegyverkereskedelem és rendészet
- jogi kérdések, ideértve a jogalkotást, a kiadást és a bűnügyi jogsegélyt
- a 1624-es BT-határozat végrehajtási kérdései, továbbá a terrorizmus elleni küzdelem emberi jogi aspektusai az 1373-as BT-határozat kontextusában

Megállapítható, hogy a horizontális munkacsoportok tevékenységi köre lefedi azokat a főbb kérdéseket, amelyekre nézve a vonatkozó ENSZ BT-határozatok végrehajtási kötelezettséget keletkeztetnek a tagállamoknak.

Az AIO-n belül minőségbiztosítási egység működik, amelynek feladata a CTED dokumentumai technikai minőségének és nyelvi-formai konzisztenciájának a javítása, valamint ezen az irodán belül található a kommunikációs és tájékoztatási egység is.²²⁰

A CTC és a CTED tevékenységét éves munkaprogramok alapján végzi.²²¹ A tevékenységük fő elemei a következők:

- országlátogatások: az adott állam kérésére kerülhet sorra, annak érdekében, hogy monitorozzák a BT-határozatok végrehajtásában elért előrelépést, illetve beazonosításra kerüljenek az adott ország technikai segítségnyújtás iránti szükségletei;
- technikai segítségnyújtás: egyfajta „klíring” funkció, amely révén a CTC és a CTED mintegy összeköti a segítségnyújtást igénylő országokat a meglévő technikai, pénzügyi, szabályozási és jogalkotási segítségnyújtási programokkal, illetve a potenciális donorokkal. Ez utóbbi kapcsán a CTC egy on-line elérhető indikatív

²²⁰ A CTED belső tagozódására és feladataira vonatkozó részletes információkat (kvázi „SZMSZ”) l. S/2008/80. sz. dokumentum, <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/S-2008-80.pdf>.

²²¹ L. <http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/work.html>.

nyilvántartást is vezet a technikai segítségnyújtási programokat kínáló országokról, regionális és nemzetközi szervezetekről.²²² A CTC maga azonban nem nyújt technikai segítséget;

- országjelentések készítése: e dokumentumok átfogó pillanatképet nyújtanak az adott ország terrorizmus elleni fellépésének helyzetéről, és a CTC, illetve a tagállami hatóságok közötti párbeszéd alapját képezik;²²³
- „Legjobb gyakorlat” dokumentumok: ezek kiadása révén a CTC és a CTED ösztönzik az országokat, hogy az ezekben feltüntetett legjobb gyakorlatokat, szabályrendszereket vagy standardokat saját helyzetükre és szükségleteikre szabott mértékben alkalmazzák;²²⁴
- speciális ülések: ezek az olykor „kihelyezett” (tehát nem New York-ban megrendezésre kerülő), egyes tagállamokkal vagy szervezetekkel együttműködésben tartott ülések arra szolgálnak, hogy szorosabb kapcsolatok és jobb koordináció alakulhasson ki a releváns nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetekkel.²²⁵

II.5.2.3. Az 1540-es bizottság

Az 1540-es bizottság az előző két testülethez hasonlóan a BT tagjaiból, illetve az ezeket az országokat képviselő delegációkból álló helyettesítő szerv. A bizottság mandátumát és tevékenységeit először a 2004-ben elfogadott 1540-es BT-határozat, majd az ennek nyomán elfogadott további határozatok rögzítik.²²⁶ A bizottság a BT által jóváhagyott

²²² L. <http://www.un.org/en/sc/ctc/technical-assistance.html>.

²²³ Az elkészült jelentéseket l. <http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/countryreports.html>.

²²⁴ A kiadott dokumentumokat l. <http://www.un.org/en/sc/ctc/practices.html>. Figyelemre méltó terminológiai distinkció, hogy az 1373-as BT határozat végrehajtása kapcsán „legjobb gyakorlatok” (best practices), míg az 1624-es BT-határozat kapcsán csupán „jó gyakorlatok” (good practices) kerülnek meghatározásra.

²²⁵ Ennek egyik legutóbbi, az egyéb ülésekre is tipikus példaként ilyen speciális ülésre került sor 2015. július 27-28-án Madridban, l. http://www.un.org/en/sc/ctc/news/2015-07-30_Spain_MinisterialMeeting_FTF.html. Az ülés három különböző formátumból állt: szakértői szintű munkacsoporti egyeztetők, a BT tagjaiból álló CTC ülése, illetve magas szintű (miniszteri) találkozó.

²²⁶ A jelenleg utolsó irányadó határozat a 2325(2016) számú. Az 1977(2011) határozat 2. pontja alapján a bizottság mandátuma 2021. április 25-éig szól. Ez különösen annak fényében szembeszökő, hogy az 1540-es határozat 2004-ben eredetileg két éves időtartamra hozta létre a bizottságot: ez az időben eredetileg rendkívül

éves munkaprogramok alapján dolgozik. 2011. óta a bizottság munkacsoportokat tart fenn a legfontosabb résztevékenységei mentén:

- Monitoring és tagállami végrehajtás;
- segítségnyújtás (hasonlóan a CTC-hez, az 1540-es bizottság is működtet honlapján egyfajta közvetítő felületet)²²⁷;
- együttműködés a nemzetközi szervezetekkel, ideértve az 1267-es bizottságot és a CTC-t is;
- Transzparencia és médiamegjelenés.

Ezekben a munkacsoportokban a bizottság valamennyi tagállama részt vehet önkéntes alapon, egy-egy tagállam pedig koordinátorként jár el az adott munkacsoportban. A bizottság munkáját továbbá egy kilenc főből²²⁸ álló szakértői csoport is segíti, amelyet egy koordinátor vezet. Az 1267-es bizottsághoz hasonlóan a szakértőket itt is a főtákar nevezi ki, a bizottság egyetértésével.

Szemben az előzőekben ismertetett két testülettel, a mandátumot meghatározó ENSZ BT-határozatból fakadóan az 1540-es bizottság nem szankciós bizottság, ennek megfelelően nem is folytat vizsgálatot a tömegpusztító fegyverek és eszközök non-prolifrációjára vonatkozó kötelezettségek esetleges megsértésével kapcsolatban. A bizottság feladata az 1540-es határozatban rögzített kötelezettségek tagállami végrehajtásának támogatása. Ennek során a bizottság szoros kapcsolatokat ápol a tömegpusztító fegyverek és eszközök ellenőrzése és non-prolifrációja terén létező nemzetközi és regionális szervezetekkel.²²⁹

korlátozott mandátum a kezdeti időszakban veszélyeztette is a bizottság működésének sikerét, l. HEUPEL (2007), 10-11. oldal.

²²⁷ Mint láthattuk, ez a feladat az 1810(2008) BT-határozatban került meghatározásra a bizottság részére, l. a határozat 11. c) pontja. A technikai segítségnyújtás iránti igényeket és a kínált támogatást összekapcsoló „klíringfunkciót” l. a bizottság honlapján: <http://www.un.org/en/sc/1540/assistance/general-information.shtml>.

²²⁸ Ahogy már említettük, már az 1540-es határozat is szólt a bizottságot segítő szakértőkről, de a szakértői csoportot formálisan az 1977(2011) határozat állította fel, majd a 2055(2012) BT-határozat növelte a létszámát nyolcra kilenc főre.

²²⁹ Mint pl. az IAEA vagy a Nemzetközi Vegyifegyver-tilalmi Szervezet (OPCW).

A bizottság tevékenységében a kezdetektől nagy hangsúlyt kap az „outreach”, vagyis a tagállamok és mások felé való kommunikáció, amelynek bizalomépítő és –erősítő szerepe is van. Ennek része az 1540-es határozat rendelkezéseinek értelmezése és magyarázata, amelyet a bizottság főként a new yorki képviselőkkel, illetve a tagállami fővárosokban kijelölt fókuszpontokkal való folyamatos kapcsolattartás révén végez. A bizottság irányelveket is kidolgozott a tagállamokkal való együttműködés megkönnyítése érdekében,²³⁰ ezen kívül rendszeresen rendezvényeket is szervez ugyanezzel a céllal.

A bizottság eddigi működésének fő termékei a határozat tagállami végrehajtásának elemzésére kidolgozott ún. „Mátrix” és a technikai segítségnyújtás igénybe vételére kidolgozott formanyomtatvány²³¹, valamint számos tájékoztató anyag.²³² A bizottság rendszeresen szervez rendezvényeket is, amelyeken a tagállamok megoszthatják az 1540-es határozat végrehajtása során szerzett tapasztalataikat, illetve önkéntes alapon konzultálhatnak a bizottsággal.

Az 1540-es határozat értelmében a tagállamoknak jelentést kell tenniük a bizottság felé a határozat végrehajtásáról, amelyet bármikor kiegészíthetnek, illetve a bizottság kérhet is kiegészítő információ-szolgáltatást.²³³ E jelentések összeállításához az államok igénybe vehetik magának a bizottságnak a szakértői támogatását is.

Meg kell jegyezni, hogy, amint arra több BT-határozat *expressis verbis* is felszólított, a három, a fentiekben ismertetett helyettesítő szerv és a munkájukat segítő szakértői bizottságok koordinálják tevékenységüket, és szorosan együttműködnek, pl. összehangolják az országlátogatások programjait, illetve megosztják egymással a tagállamok technikai segítségnyújtásra vonatkozó igényeit.²³⁴ A bizottsági elnökök időszakonként közös *briefing*-eken számolnak be tevékenységükről a Biztonsági Tanácsnak.

²³⁰ L. <http://www.un.org/en/sc/1540/national-implementation/guidelines-for-reporting.shtml>.

²³¹ L. <http://www.un.org/en/sc/1540/national-implementation/matrix.shtml> és <http://www.un.org/en/sc/1540/assistance/assistance-template.shtml>.

²³² L. http://www.un.org/en/sc/1540/1540_committee_documents.shtml.

²³³ A jelentéseket l. <http://www.un.org/en/sc/1540/national-implementation/national-reports.shtml>.

²³⁴ A különböző testületek közötti párhuzamosságokra, hatásköri összeütközésekre és egyéb problémákra kritikai élel l. Cortright, David- Lopez, George A.: *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*. MIT Press, 2007., 61-62. oldal. A nyilvánosság és a szakmai

II.5.2.4. Az 1566-os munkacsoport

A helyettesítő szervek közé tartozik a Biztonsági Tanács tagjainak delegáltjaiból álló 1566-os munkacsoport is. A munkacsoportot a 2004-ben elfogadott 1566-os BT-határozat állította fel²³⁵, és a feladata, hogy az 1267-es, illetve azt követő határozatok által létrehozott szankciós listát²³⁶ kivéve valamennyi, a terrorista tevékenységekben részt vevő, vagy azokkal kapcsolatban álló személlyel, csoporttal vagy entitással szemben alkalmazandó gyakorlati intézkedést vizsgálja, mint pl. a hatékonyabb büntető eljárásokat, a vagyonbefagyasztást, a terroristák mozgásának megakadályozását, fegyverekkel és egyéb anyagokkal való ellátásuk megelőzését, és mindezen intézkedések végrehajtására a megfelelő intézkedések kidolgozását. A határozat a munkacsoport feladatává tette továbbá, hogy vizsgálja meg egy, a terrorcselekmények áldozatainak és családjaiknak a kártalanítását célzó nemzetközi alap felállításának a lehetőségét, amely önkéntes hozzájárulásokból kerülhetne finanszírozásra, részben a terrorszervezetektől, tagjaiktól és támogatóiktól elkobzott javak révén. Megjegyzendő, hogy a munkacsoport huzamosabb ideje nem fejt ki érdemi tevékenységet, formálisan létezik ugyan, de 2010. óta éves jelentést sem fogadott el, egyéb eredményt pedig korábban sem produkált.²³⁷

II.5.2.5. A „delisting fókuszpont”

Amint azt már említettük, a szankciós rendszert (elsősorban, de nem kizárólag a terrorizmus miatt elrendelt szankciók vonatkozásában) számottevő alapjogi kritikák érték. Ennek kezelésére 2006-ban Németország, Svédország és Svájc kezdeményezésére került sor a szankciós listákra vétel és az onnan való levétel eljárásainak felülvizsgálatára²³⁸,

érdeklődők számára a három helyettesítő szerv egymást kiegészítő funkciót egy közösen készített táblázat mutatja be: <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2011/comparative-table-2012-11.pdf>.

²³⁵ V. ö. az 1566 (2004) BT-határozat 9-10. pontjait.

²³⁶ Mint láttuk, korábban Al Kaida/Talibán, 2011., az 1988-as és 1989-es BT-határozatok elfogadása után Al Kaida, majd a 2253(2015) határozat elfogadása óta ISIL (Dáís)/Al Kaida szankciós lista.

²³⁷ L. <https://www.un.org/sc/suborg/en/subsidiary/1566/annual-reports>.

²³⁸ L. Comras, Victor D.: UN Terrorist Designation System Needs Reform. In: Perspectives on Terrorism, Vol. 2, No. 10 (2008), <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/53/html>. A három

amely nyomán a BT 2006. december 19-én, az 1730-as határozat elfogadásával felkérte a főtitkárt a titkárságon belül, a BT helyettesítő szerveivel foglalkozó részlegen (*Security Council Subsidiary Organs Branch*) belül egy „fókuszpont” létrehozására, amelynek feladata a szankciós listákról való törlésre („*delisting*”) irányuló kérelmek fogadása, valamint a határozat függelékében meghatározott egyéb feladatok²³⁹ ellátása. E feladat főszabály szerint nem terjed ki az ISIL (Daesh)/Al Kaida Szankciós Lista alanyainak kérelmeire, amelyeket, mint láttuk, az 1267-es bizottság mellett működő független ombudsman fogad.²⁴⁰ A kérelmezők közvetlenül is fordulhatnak a fókuszponthoz, illetve a tartózkodási helyük vagy állampolgárságuk szerinti tagállam útján is.²⁴¹ Eddig két állam élt azzal a lehetőséggel, hogy az állampolgárai vagy lakosai által előterjesztett ilyen kérelmek fogadását teljes mértékben a fókuszpont hatáskörébe utalja, tehát lemond az ezzel kapcsolatban gyakorolható állami funkcióról: némileg meglepő módon ezek egyike éppen Magyarország.²⁴²

A fókuszpont eddigi tevékenységéről 2013 óta informális éves jelentéseket tett közzé.²⁴³

II.5.3. Az ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságának szerepe a terrorizmus elleni küzdelemben

ország	által	felkért	szakértői	csoport	jelentését	l.
						1.

[http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening Targeted Sanctions.pdf](http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening%20Targeted%20Sanctions.pdf).

²³⁹ Annak megállapítása, hogy új vagy megismételt kérelemről van-e szó; érdemi új információt nem tartalmazó megismételt kérelem visszautasítása; egyéb esetben a kérelem befogadásának visszaigazolása a kérelmező felé; az eljárás során kapcsolattartás az érintett államok kormányaival és a hatáskörrel rendelkező szankciós bizottsággal; a kérelmező tájékoztatása az eljárás eredményéről. Önálló döntési kompetenciával tehát a fókuszpont nem rendelkezik.

²⁴⁰ Mindazonáltal a 2083-as, 2161-es és 2253-as határozatok alapján már a fókuszpontnak is lehetősége van az ilyen kérelmek fogadására, azonban illetékességből azt az ombudsman felé kell továbbítania.

²⁴¹ Az eljárást szemléltető folyamatábrát l. https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/flowchart_dl_process_english.pdf.

²⁴² Míg a másik Franciaország, l. <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/delisting/delisting-requests>. A francia döntés annak fényében érdekes, hogy esetükben jóval nagyobb az esély arra, hogy ez a lépésük gyakorlati konzekvenciákkal járjon, mint hazánk esetében.

²⁴³ L. <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/delisting/informal-annual-reports>. A legtöbb kérelmet egyébként nem a terrorizmussal összefüggésben, hanem a Libériával kapcsolatban elrendelt szankciók miatt fogadta a fókuszpont, l. Sievers, Loraine- Daws, Sam: *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford University Press, 2014., 543. oldal.

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (*Economic and Social Council, ECOSOC*) a terrorizmus elleni küzdelemben nem játszik meghatározó szerepet. Mindazonáltal a hozzá kapcsolódó testületek közül ki kell emelnünk a Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságot (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, CCPCJ*), amelyet 1992-ben hozott létre az ECOSOC, a Közgyűlés felkérése nyomán, funkcionális bizottságainak egyikeként.²⁴⁴ A CCPCJ az ENSZ legfontosabb szakpolitikai testülete a bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás terén. Mandátumát részletesen az 1992/22. számú ECOSOC-határozat rögzíti. 2006-ban a Közgyűlés úgy döntött, hogy a CCPCJ legyen az ENSZ alább tárgyalandó Kábítószerügyi és Bűnözés Elleni Hivatalának (*United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*) az irányító testülete, továbbá a CCPCJ hagyja jóvá az ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Alapjának (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Fund*) költségvetését is.²⁴⁵ Az Alap révén a CCPCJ pénzügyi forrásokat biztosít a bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás terén, így a terrorizmus elleni küzdelem céljára is. A CCPCJ ezen kívül előkészíti a vonatkozó ECOSOC- és közgyűlési határozatokat, így a Közgyűlés által periodikusan elfogadott, már ismertetett terrorizmus elleni határozatokat is. A CCPCJ jár el az ötévente megrendezésre kerülő ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Kongresszus²⁴⁶ előkészítő szerveként is.

A CCPCJ évente általában két ülészakot tart, az ENSZ bécsi központjában. A tavaszi ülészakon készítik elő az érdemi határozatokat, míg az év végén a költségvetési és adminisztratív kérdésekben döntenek. Az ülészakok között is sor kerülhet a bizottság ülésére annak érdekében, hogy a UNODC számára szakpolitikai irányítást nyújtson.

²⁴⁴ L. 1992/1. számú ECOSOC-határozat és 46/152. számú közgyűlési határozat. Korábban, 1971-1992. között a *Committee on Crime Prevention and Control* (Bűnmegelőzési és Ellenőrzési Bizottság) nevű testület működött. A CCPCJ létrejöttét részletesen l. Clark, Roger S.: *The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program: Formulation of Standards and Efforts at Their Implementation*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994., 58-61. oldal.

²⁴⁵ L. 61/252. számú közgyűlési határozat.

²⁴⁶ *United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*. A legutóbbi, tizenharmadik kongresszusra 2015. áprilisában, Dohában (Katar) került sor, l. <http://www.un.org/en/events/crimecongress2015/>.

A CCPCJ 40 tagállamból, illetve az ezeket képviselő delegációkból áll, amelyeket a földrajzi kiegyensúlyozottság elve alapján az ECOSOC választ meg három évre.

II.5.4. A közvetlenül az ENSZ főtitkára irányítása alatt álló terrorellenes szervezeti egységek

II.5.4.1. A Terrorizmus Elleni Végrehajtási Akciócsoport és munkacsoportjai

Az egyre bővülő és egyre áttekinthetlenebbé váló terrorizmus elleni ENSZ-fórumrendszer koordinációjának és koherenciájának javítása érdekében a főtitkár 2005-ben a titkárságon belül létrehozta a Terrorizmus Elleni Végrehajtási Akciócsoportot (*Counter-Terrorism Implementation Task Force*, a továbbiakban CTITF), amely lépést a következő évben elfogadott GCTS is megerősítette.²⁴⁷ Ennek jelentőségét mutatja, hogy a CTITF 38, a terrorizmus elleni küzdelemben érintett nemzetközi entitásból áll²⁴⁸, tehát ennyi szereplő terrorellenes tevékenységének ad keretet. A CTITF révén lehetővé válik, hogy az ENSZ rendszerét a tagállamok szükségleteihez igazítsák, támogassák a GCTS végrehajtását, valamint technikai segítséget is nyújtsanak.²⁴⁹

Ennek érdekében a CTITF képes egyesíteni az Akciócsoportot alkotó entitások képességeit, a GCTS négy pillére tagállami végrehajtásának támogatása érdekében. A CTITF munkáját projektek, valamint munkacsoportok keretében végzi.

A korábbi konfliktus-megelőzési és –megoldási munkacsoport törekvései arra irányultak, hogy a terrorizmus elleni küzdelem céljai integrálásra kerüljenek az ENSZ átfogó, a fegyveres konfliktusok megelőzését és megoldását célzó munkájába. Ennek érdekében

²⁴⁷ L. a GCTS III. 5. pontját, amely az ENSZ rendszerén belül a terrorellenes erőfeszítések átfogó koordinációját és a koherencia biztosítását a CTITF feladatává teszi.

²⁴⁸ L. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/structure>.

²⁴⁹ Részletes bemutatását l. Porret, Marc: The role of the United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force and the United Nations Counter-Terrorism Centre. In: Saul, Ben (szerk.): Research Handbook on International Law and Terrorism, Elgar, 2014., 572-590. oldal.

kidolgozta azt a terrorizmus elleni útmutatót, amelyet a főtitkár megbízottai, különleges képviselői és egyéb békéltetők használnak munkájuk során.²⁵⁰

Az érintett tagállamokkal együttműködésben a munkacsoport 2010-ben kidolgozta a GCTS közép-ázsiai regionális végrehajtását szolgáló kezdeményezést, amelynek keretében minden érintett szereplővel közösen a terrorizmushoz vezető feltételekkel, illetve a terrorizmus megelőzését és leküzdését szolgáló kapacitás-építéssel foglalkoznak, úgy nemzeti, mint regionális szinten. Ennek nyomán, három *workshop*-ot követően a projektet záró miniszteri konferencián²⁵¹ a közép-ázsiai országok 2011. november 30-án közös akciótervet²⁵² fogadtak el. A munkacsoport 2016-ban összevonásra került az erőszakos extrémizmus megelőzésével foglalkozó munkacsoporttal, amelyet 2015-ben, a GCTS negyedik felülvizsgálata és a 2178(2014) BT-határozat elfogadása nyomán állítottak fel.

A terrorizmus áldozatainak támogatásával és a nyilvánosságban való megjelenítésével foglalkozó munkacsoport 2008-ban jött létre, a főtitkár által összehívott szimpózium²⁵³ és az ott elfogadott ajánlások²⁵⁴ nyomán, az ajánlások megvalósítása érdekében. A szimpózium keretében az áldozatok, szakértők, a tagállamok és regionális szervezetek képviselői, a civil társadalom és a média munkatársai találkoztak, azzal a céllal, hogy a terrorizmus áldozatai „emberi arcot és identitást” kapjanak a nyilvánosság szemében, és konkrét lépések kerüljenek kidolgozásra, amelyek segítséget nyújthatnak az áldozatoknak a traumák feldolgozásában, illetve hogy bemutatásra kerüljenek azok a jó gyakorlatok és intézkedések, amelyeket a tagállamok és a civil szervezetek kidolgoztak az áldozatok támogatásában. Az ajánlások egyike volt egy, a terrorizmus áldozatainak szóló virtuális hálózatépítő, kommunikációs és információs platform létrehozása. 2010. és 2012. között újabb rendezvényekre került sor ennek kapcsán, és végül 2014. június 11-én kezdte meg

²⁵⁰

L.

http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/web_wg_preventing_resolving_conflicts_guidance_for_mediators.pdf.

²⁵¹ Ashgabat-ban, Türkemisztánban.

²⁵² L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/final_joint_action_plan_en.pdf.

²⁵³ New York, 2008. szeptember 9.

²⁵⁴ L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/un_report_supporting_victims_terrorism.pdf.

működését a portál, amelyet a CTITF keretei között üzemeltetnek²⁵⁵. Céljai között szerepel az áldozatok és családjaik informálása, rehabilitációjuk támogatása, a velük való szolidaritás kifejezése, valamint az áldozatok támogatására irányuló nemzeti és nemzetközi erőfeszítésekkel kapcsolatos tudatosság-növelés, annak érdekében, hogy az áldozatoknak a terrorizmus elleni fellépés valamennyi aspektusába való bevonása a megfelelő jelentőséggel kifejezést nyerjen. A munkacsoport 2015-ben kiadott egy kézikönyvet a terrorizmus áldozatai részére a büntető igazságszolgáltatásban nyújtandó segítségről²⁵⁶.

²⁵⁵ L. <https://papersmart.unmeetings.org/ga/68th-session/interactive-dialogue-on-%E2%80%99Caddressing-conditions-conducive-to-the-spread-of-terrorism%E2%80%99D-%28convened-by-the-office-of-the-president-of-the-general-assembly%29/programme/presentation/> .

²⁵⁶ L. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/supporting-and-highlighting-victims-terrorism>.

Korábban önálló munkacsoport működött az internet terrorista célokra való felhasználásának megakadályozásának céljával, hogy azonosítsa és összehozza azokat a szereplőket és partnereket, amelyek felléphetnek az internet terrorista célú felhasználása, így a radikalizáció, a toborzás, a kiképzés, a terrorakciók tervezése és a finanszírozás ellen is. A tagállamokkal közösen a munkacsoport figyelemmel kísérte mindazokat a módokat, ahogy a terroristák használják az internetet, megkísérli meghatározni az ebből adódó fenyegetéseket és a lehetséges nemzeti, regionális és globális szintű válaszokat. A munkacsoport kezdetben a releváns jogszabályok, nemzetközi egyezmények, az elérhető források és a már meglévő kezdeményezések feltérképezését végezte el a tagállamoktól bekért tájékoztatás alapján, illetve a regionális és nemzetközi szervezetek, az internetes szabályozó testületek, az internetes iparág, a civil társadalom és az akadémiai szféra képviselőivel folytatott párbeszéd révén. Ezt a fázist a 2008. novemberében tartott konferencia zárta le, amit 2009. februárjában egy, a konferencia következtetéseire reagáló jelentés²⁵⁷ kiadása követett, amely felvázolta a továbblépés lehetséges irányait. 2010-11-ben további rendezvényekre került sor, az elért eredményeket pedig 2011. májusában egy ún. "kompendiumban"²⁵⁸ foglalták össze, amely leltárba vette a kihívásokat, a lehetséges jó gyakorlatokat és a jogi és technikai ajánlásokat. A munkacsoport ezt követően összevonásra került a sebezhető célpontok védelmével foglalkozó munkacsoporttal.

A tömegpusztító fegyverekkel végrehajtott terrortámadások megelőzésével és az azokra adott reakcióval foglalkozó munkacsoport azt vizsgálja, milyen kollektív válasz lenne lehetséges az ENSZ rendszere és a nemzetközi szervezetek részéről egy nukleáris, vegyi, biológiai vagy radiológiai fegyverekkel vagy anyagokkal végrehajtott terrortámadásra, illetve milyen koordinált és gyors támogatás lenne nyújtható az ilyen támadással sújtott államok számára. Ennek keretében a munkacsoporton belül megvalósul az érintett szereplők, így az ENSZ rendszerén belül működő entitások és egyéb nemzetközi szervezetek között a meglévő tevékenységeikről és a veszélyhelyzeti terveikről az információcsere.

A munkacsoport munkaterv alapján dolgozik, ennek első fázisában a tagállamokkal ismertették meg a munkacsoportban résztvevő entitások együttműködési és válságkezelési

²⁵⁷ L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf.

²⁵⁸ L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/WG_Compendium-Legal_and_Technical_Aspects_2011.pdf.

mechanizmusait. Ezt a fázist 2010. márciusában egy Bécsben tartott workshop és az ennek nyomán kiadott jelentés²⁵⁹ zárta le, amelyben egy terrortámadás következtében kialakult nukleáris vagy radiológiai szennyezés lehetősége kapcsán mérték fel a résztvevők képességeit és tapasztalatait. A következő fázisban a vegyi és a biológiai fegyverekhez használt anyagok terrorista célú felhasználását vizsgálta a munkacsoport, amelyet egy 2011. májusában, Hágában tartott rendezvény zárt le: ennek tanulságai szintén egy jelentésben²⁶⁰ kerültek összegzésre. 2014. óta a munkacsoport tevékenységében a vegyi és biológiai terrortámadásokra való felkészülés élvez prioritást egy projekt keretében²⁶¹.

A terrorizmus finanszírozásának megakadályozásával foglalkozó munkacsoport végezte a terrorizmus finanszírozása terén meglévő nemzetközi standardok végrehajtásának felmérését, amely 2007-2008. folyamán több találkozó révén valósult meg, majd amelyről 2009. októberében jelentést is készített, és ebben ajánlásokat fogalmazott meg az intézkedések javítása érdekében.²⁶² Az ajánlások öt fő területet fedtek le: a) a terrorizmus finanszírozásának kriminalizálása, b) a hazai és nemzetközi együttműködés erősítése, c) az átutalási rendszerek, d) a nonprofit szervezetek és e) a vagyonbefagyasztás kérdései. A jelentés alapján a Nemzetközi Valutaalap akcióttervet állított össze az ajánlások végrehajtása érdekében. A továbblépés irányait illetően a munkacsoport a készpénzfutárok, valamint a nonprofit és jótékonyági szervezetek kapcsán azonosította a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés további igényét. 2013. óta a munkacsoport egy, a vagyonbefagyasztással foglalkozó globális képességfejlesztési projektet indított a tagállamok számára.

A sebezhető célpontok védelmének megerősítésével foglalkozó munkacsoport abban támogatja a tagállamokat, hogy *public-private partnership* (PPP) konstrukciókat hozzanak létre a sebezhető célpontok védelmére a vonatkozó tapasztalatok azonosítása révén: ennek keretében egy kézikönyvben foglalták össze a nemzetközileg alkalmazható PPP-modellt.

²⁵⁹ L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ctitf_wmd_working_group_report_interagency_2010.pdf.

²⁶⁰ L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ctitf_wmd_working_group_report_interagency_2011.pdf.

²⁶¹ L. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/preventing-and-responding-wmd-terrorist-attacks>.

²⁶² L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ctitf_financing_eng_final.pdf.

A munkacsoport keretében együttműködő entitások közül az Interregionális Bűnügyi és Igazságszolgáltatási Kutatóintézete (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*, UNICRI) jelentést²⁶³ és kézikönyvet is kiadott a tárgyban, és szintén folyamatos támogatást nyújt a tagállamok részére. A munkacsoportot vezető ENSZ Biztonsági Osztály (*Department of Safety and Security*, DSS) pedig az ENSZ békefenntartó és humanitárius műveleteinek különleges sebezhetőségére tekintettel az ilyen műveletek tervezése során használja fel a munkacsoport eredményeit és az abban közreműködő szervezetek által kínált lehetőségeket. Mint láttuk, a munkacsoport magába olvasztotta az előzőleg az internet terroristák általi felhasználásával foglalkozó munkacsoportot, tevékenységében pedig nagy hangsúlyt fektet a kritikus infrastruktúra-védelemre és a turizmus, mint fenyegetett ágazat védelmére is.

Az emberi jogok terrorizmus elleni küzdelemben való védelmével foglalkozó munkacsoport célja, hogy támogatást nyújtson a tagállamok emberi jogok védelmét és előmozdítását szolgáló erőfeszítéseikhez a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában. Ez magában foglalja a tagállamok számára rendelkezésre álló támogatások és segítségnyújtási programok értékelését, az emberi jogi aggályokkal kapcsolatos információcserét, valamint a vonatkozó legjobb gyakorlatok azonosítását. A munkacsoport azonosítja a hiányosságokat és gyengeségeket, és javaslatokat dolgoz ki, a tagállamok számára.

A munkacsoport gyakorlati tevékenysége során elsősorban útmutatókat fejleszt ki a tagállamok számára (*Basic Human Rights Reference Guides*), amelyek iránymutatást nyújtanak a tagállami hatóságoknak, a nem-kormányzati szervezeteknek, a jogászoknak, az ENSZ ügynökségeinek, de akár a magánszemélyeknek is annak kapcsán, hogy hogyan lehet az emberi jogokkal összeegyeztethető intézkedéseket hozni a terrorizmus elleni küzdelemben. A munkacsoport tíz speciális területre tervezett internet-alapú útmutatókat készíteni. Az előkészítő munka 2008. szeptemberében indult meg egy *workshop*-pal, eddig már öt útmutató jelent meg.²⁶⁴

²⁶³ L. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/web_protecting_human_rights.pdf.

²⁶⁴ L. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/promoting-and-protecting-human-rights-and-rule-law-while-counterterrorism>.

A munkacsoport közreműködött továbbá az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos Hivatala (OHCHR) által készített, a terrorizmus, az emberi jogok és terrorellenes fellépés kapcsolatát vizsgáló kiadvány (*Fact Sheet*)²⁶⁵ kidolgozásában is, amely 2008. júliusában jelent meg. Ugyancsak támogatta a munkacsoport a UNODC 2009-es, a terrorizmusra adott büntető igazságszolgáltatási válaszokat bemutató kézikönyve²⁶⁶ elkészítését is.

A terrorizmus elleni küzdelem során a határellenőrzéssel foglalkozó munkacsoportnak az a feladata, hogy iránymutatást nyújtson a tagállamok számára az ilyen intézkedések jogi, intézményi és gyakorlati aspektusai kapcsán. Tevékenységének eredményeit a 2012-es ún. Kompendium foglalja össze, amely egy on-line adatbázis a terrorizmus elleni határellenőrzési eszközökről, standardokról és ajánlott gyakorlatokról²⁶⁷ (ideértve egyes vámügyi és kereskedelmi ellenőrzési intézkedéseket is). A tervek szerint a Kompendium rendszeres felülvizsgálat tárgyát fogja képezni.

A CTITF-en belül az utóbbi időben további munkacsoportok jöttek létre a külföldi terrorista harcosok, a terrorizmusra adandó jogi és büntető igazságszolgáltatási válaszok és a nemzeti, illetve regionális terorellenes stratégiák tárgyában. Előkészítés alatt áll két további munkacsoport felállítása, ezek a terrorizmus megelőzésének és leküzdésének gendersemleges megközelítésével, valamint a kommunikációva foglalkoznak majd²⁶⁸.

II.5.4.2. Az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Elleni Központja

A GCTS szövegezése során elismerést nyert, hogy egy terrorizmus elleni nemzetközi központ létrehozása része lehet mindazoknak a nemzetközi erőfeszítéseknek, amelyek a

²⁶⁵ L. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>.

²⁶⁶ L. http://www.unodc.org/documents/terrorism/Handbook_on_Criminal_Justice_Responses_to_Terrorism_en.pdf.

²⁶⁷ L. <https://creator.zoho.com/uncted/bordercontrol#>. A Kompendium a következő kilenc témát dolgozza fel: mobilitás és az utasforgalom feldolgozása; az okmánykibocsátási folyamatok integritása és biztonsága; készpénz és értékpapírok mozgása; áruforgalom és feldolgozása; kézi- és könnyű lőfegyverek, lőszer, robbanóanyagok, valamint vegyi, biológiai, radioaktív és nukleáris anyagok mozgása; tengeri biztonság; légibiztonság; korai előrejelző és riasztási rendszerek; szárazföldi zöldhatár-ellenőrzés.

²⁶⁸ L. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/working-groups>.

terrorizmus leküzdését célozzák.²⁶⁹ Az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Elleni Központjának (*United Nations Counter-Terrorism Centre, UNCCT*) felállítására Szaúd-Arábia önkéntes felajánlását²⁷⁰ követően 2011-ben került sor a titkárság részéről a CTITF irodáján belül, amelyet a Közgyűlés ugyanennek az évnek a novemberében a 66/10. számú határozatában jóváhagyott, és minden tagállamot a UNCCT-vel való együttműködésre hívott fel.

A UNCCT a főtitkár irányítása alatt, a titkárságon belül a Politikai Ügyek Osztályának (*Department of Political Affairs*) ernyője alatt működik, és a CTITF-en keresztül járul hozzá a GCTS végrehajtásához, projektek kezdeményezése révén.²⁷¹ A UNCCT rendszeresen konzultál a CTITF fentiekben ismertetett munkacsoportjaival annak érdekében, hogy megtalálják a UNCCT stratégiai prioritásaiba illeszkedő projektjavaslatokat. A UNCCT mellett 22 tagú Tanácsadó Testület (*Advisory Board*) működik, amely jóváhagyja a megvalósításra érdemesnek ítélt projekteket.²⁷² A UNCCT élén igazgató áll, aki egyben az ENSZ politikai főtitkárhelyettese.

A UNCCT céljai közé tartozik a GCTS-el összhangban álló nemzeti és regionális terrorizmus elleni stratégiák kifejlesztésének támogatása, a nemzetközi terrorellenes együttműködés támogatása és a nemzeti, regionális és nemzetközi terrorellenes központok közötti együttműködés ösztönzése, valamint a tagállamok terrorellenes kapacitásai javításának támogatása.

II.5.5. Az ENSZ terrorizmus elleni küzdelemben szerepet játszó szakosított szervei és ügynökségei

²⁶⁹ V. ö. a GCTS II. 9. pontját.

²⁷⁰ Hogy éppen Szaúd-Arábia, egy olyan ország, amelyt sokan hoznak összefüggésbe különböző terrorszervezetek támogatásával, játszott meghatározó szerepet a UNCCT létrehozásában, számos kritikát váltott ki már a UNCCT megalakulásakor, l. pl. Goldstein, Brooke- Kousnetz, Zack: Saudi Arabia to Lead UN Counter Terrorism Initiative, http://www.americanthinker.com/articles/2012/06/saudi_arabia_to_lead_un_counter_terrorism_initiative.html

²⁷¹ Eddig több, mint 30 ilyen projektre került sor, l. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/uncct/main-projects>.

²⁷² L. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/uncct/advisory-board>.

II.5.5.1. A Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Hivatala (Interpol)

Az Interpol létrehozásának ötlete 1914-ben fogalmazódott meg a Monacóban tartott első nemzetközi bűnügyi rendőrségi kongresszuson. Hivatalosan 1923-ban hozták létre Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottság (*International Criminal Police Commission*) néven, bécsi székhellyel. A II. világháború után 1946-ban párizsi székhellyel szervezték újjá, 1949-ben az ENSZ nem-kormányzati szervezetként konzultatív státuszt biztosított a szervezet részére, majd 1971-ben kormányközi szervezetként ismerte el. 1956-ban a szervezeti keretek megújításával felvette jelenlegi nevét, és 1972 óta nemzetközi szervezetnek minősül. Székhelye 1989 óta Lyonban található.²⁷³ Az Interpol az ENSZ „családján” belül az egyetlen operatív, bűnügyi együttműködéssel foglalkozó szervezet.²⁷⁴ Az Interpol célja biztosítani és elősegíteni a lehető legszélesebb kölcsönös segítségnyújtást minden bűnügyi rendőri szerv között a különböző országokban érvényes törvények keretein belül és az „Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának” szellemében, illetve létrehozni és továbbfejleszteni minden olyan intézményt, amely hozzájárulhat a köztörvényes bűncselekmények hatékony megelőzéséhez és visszaszorításához.²⁷⁵

A terrorizmus a 2000-es években, a 9/11-es terrortámadások után került hangsúllyal a szervezet tevékenységének a fókuszába, amint az az Interpol Közgyűlésének a szervezet tevékenységét meghatározó határozataiból kitűnik.²⁷⁶ Az Interpol Főtitkárságán folyik a terrorizmusra vonatkozó operatív információk elemzése és a tagországokkal való cseréje. Ennek a Terrorellenes Fúziós Központ (*Counter-Terrorism Fusion Centre, CTF*) ad szervezeti kereteket. Az Interpol ezenkívül a tömegpusztító fegyverek és anyagok által jelentett fenyegetés kapcsán végez tájékoztató tevékenységet, támogatja a tagországok kapacitás-építését, és ilyen jellegű terrortámadás bekövetkezése esetén műveleti támogatást

²⁷³ A szervezet történetéről l. a <http://www.interpol.org> honlapon található információkat.

²⁷⁴ Magyarország az Interpol alapító tagja, politikai okokból azonban 1952-ben kilépett belőle. 1981-ben vált újra a szervezet tagjává, az Interpollal való együttműködés jogi alapját az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény tartalmazza. L. bővebben: Hegyaljai Máttyás: A nemzetközi bűnügyi együttműködés. In: Kül-Világ 2012/IV. szám, 1-14. oldal.

²⁷⁵ L. Interpol-Alapszabályzat 2. cikk.

²⁷⁶ L. <http://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Resolutions>.

is nyújt (ahogy bármilyen terrortámadás esetén nyitva áll a lehetőség egy reagáló egység, ún. *Incident Response Team* telepítésére).

Az Interpol tevékenységének legközismertebb eleme a nemzetközi körözések kiadása: a terrorizmus kapcsán külön körözéstípust dolgozott ki a Biztonsági Tanács vonatkozó határozatait²⁷⁷ végrehajtásának támogatása érdekében. Ez a körözéstípus, amely első ízben 2005-ben került kiadásra, az ENSZ BT által elrendelt szankciós határozatok alá eső személyeket és szervezeteket tartalmazza. Fő funkciója a nemzeti bűnüldöző szervek tájékoztatása. A speciális körözést az Interpol biztonságos globális kommunikációs rendszerén továbbítják a tagállamok részére, kivonatukat pedig nyilvánosan is közzéteszik.²⁷⁸

A tömegpusztító eszközökkel végrehajtott terrortámadások megelőzéséhez és megakadályozásához szükséges információk cseréjének és megosztásának megkönnyítése érdekében az Interpol lyoni központjában 2007-ben egy koordinációs központ (*Referral Centre*) is létrehozásra került²⁷⁹: a központ az Interpol nemzeti irodák közreműködésével számos tagállamtól gyűjtötte már be az elérhető információkat, és kérés alapján támogatja a tagállamokat védelmi stratégiáik kidolgozásában vagy továbbfejlesztésében, a rendelkezésre álló szakértők és források azonosítása révén. Az Interpol tájékoztatási kampányt is indított a központ tevékenységének jobb megismertetése érdekében. A központ részt vesz a CTITF illetékes munkacsoportjában is.

II.5.5.2. Az ENSZ Kábítószer és Bűnözés Elleni Hivatala

Az ENSZ bécsi székhelyű, a Főtitkárság alá rendelt Kábítószer és Bűnözés Elleni Hivatala (*The United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*) 1997-ben jött létre az Egyesült

²⁷⁷ Az 1267 (1999), majd az ezt felváltó 1988 (2011) és 1989 (2011) BT-határozatokban meghatározott szankciós rezsimek kapcsán. Meg kell jegyezni, hogy egyéb, nem a terrorizmus elleni küzdelemhez tartozó szankciós rezsimek végrehajtásában is alkalmazzák a körözéstípust, pl. Libéria, Elefántcsontpart, Kongói Demokratikus Köztársaság, Eritrea, Szomália, Szudán és Bissau-Guinea vonatkozásában a BT által elrendelt szankciók kapcsán.

²⁷⁸ L. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices>. Eddig több, mint 700 ilyen körözés kiadására került sor.

²⁷⁹ L. az Interpol AG-2007-RES-03 számú közgyűlési határozatát.

Nemzetek addigi Kábítószer-ellenőrzési Programjának (*United Nations Drug Control Programme*) és a Nemzetközi Bűnmegelőzési Központnak (*Centre for International Crime Prevention*) az egyesítése révén. Mandátuma szerint az ENSZ tagállamait támogatja a kábítószeres, a bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben. Ennek legfontosabb eszközei a technikai segítségnyújtási, kapacitás-építő projektek, a kutató- és elemzőmunka, valamint a nemzetközi jogi eszközök átültetésére és a nemzetközi standardoknak megfelelő nemzeti jogszabályok kidolgozására irányuló támogatás.

A terrorizmus vonatkozásában a UNODC-n belül Terrorizmus-megelőzési Részleg (*Terrorism Prevention Branch*, TPB) került felállításra 2002-ben. Mandátuma szerint a tagállamok megkeresésére a terrorizmus elleni nemzetközi jogi keret nemzeti szintű ratifikációjában, átültetésében és végrehajtásában nyújt segítséget. Ennek 2003 óta egy globális projekt ad működési keretet a szervezet tevékenységében (*Global Project on Strengthening the Legal Regime against Terrorism*). Támogatást ad továbbá a TPB a tagállamok terrorellenes képességeinek fejlesztésében is, a következő specializált területeken:

- az internet terrorista célokra való felhasználásának leküzdése
- terrorcselekmények áldozatai részére való támogatás és segítségnyújtás
- a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris terrorizmus kezelése
- a közlekedéssel összefüggő bűncselekményekre adott válasz
- az emberi jogok és alapvető szabadságjogok előmozdítása és védeleme a terrorizmus elleni fellépés során
- a terrorizmus finanszírozásának leküzdése
- a terrorizmussal összefüggő ügyekben a nemzetközi bűnügyi együttműködés erősítése

A nemzeti jogszabályok fejlesztésében való közreműködés mellett a technikai segítségnyújtás elsődlegesen képzésben, on-line oktatási anyagok készítésében, rendezvények szervezésében valósul meg. A TPB számos képzési anyagot és gyakorlati

útmutatót állított össze.²⁸⁰ Mindennek érdekében a TPB Közép- és Délkelet-Ázsiában, Kelet- és Nyugat-Afrikában, Latin-Amerikában, a Közel-Keleten és Észak-Afrikában rendelkezik a UNODC területi irodáiba kihelyezett szakérőkkel.²⁸¹ A TPB az ENSZ legnagyobb terrorellenes programja, mind pénzügyi forrásait, mind személyi állományát tekintve.

II.5.5.3. Az ENSZ Interregionális Bűnügyi és Igazságszolgáltatási Kutatóintézete

A CTITF kapcsán már említette, annak munkájában is részt vevő, torinói székhelyű Kutatóintézetet (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*, UNICRI) 1967-ben hozták létre azzal a céllal, hogy a világ országait (illetve kormányközi és nem-kormányzati szervezeteket) a bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás kérdéseiben támogassa. Céljai között szerepel a bűnözés problémái megértésének az előremozdítása, az igazságos és hatékony büntető igazságszolgáltatási rendszerek kialakítása, a nemzetközi jogi eszközök és standardok betartásának elősegítése, és a nemzetközi rendészeti és igazságügyi együttműködés támogatása. Mindezt elsődlegesen kutatások és kapacitás-építési projektek révén valósítja meg. A terrorizmus vonatkozásában a UNICRI elsődlegesen a radikalizáció és a terroristák toborzása kapcsán nyilvánul meg: a UNICRI-n belül a CTITF felkérésére egy külön központot állítottak fel erre a célra (*UNICRI Center on Policies to Counter the Appeal of Terrorism*). A Központ információt gyűjt a kapcsolódó nemzeti megoldásokról, projektekről, programokról, különösen a börtönrehabilitáció terén; szakértői hálózatot működtet a témában és kérésükre támogatja a tagállamokat megfelelő, a radikalizációt (kivált a börtönökben) megelőző, rehabilitációs és a terrorista tevékenységgel való felhagyást (*disengagement*) támogató programok kidolgozásában.

II.5.6. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Hivatalának különleges jelentéstevője

²⁸⁰ Részletesen l. <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html> és Requena, Marta: The role of the United Nations Office on Drugs and Crime's Terrorism Prevention Branch. In: Saul, Ben (szerk.): Research Handbook on International Law and Terrorism, Elgar, 2014., 591-607. oldal.

²⁸¹ A TPB Bécsben 25, a területi irodákban további 20 fős állománnyal rendelkezik, l. Rosand, Eric: The UN Office on Drugs and Crime's Terrorism Prevention Branch: Strengths and Challenges Ahead, http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2009/07/rosand_policybrief_093.pdf.

A korábbi ENSZ Emberi Jogi Bizottság²⁸² 2005-ben a 2005/80. számú határozatával, eredetileg hároméves időtartamra szólóan döntött egy, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatalán belül az emberi jogok és alapvető szabadságjogoknak a terrorizmus elleni küzdelem során való előmozdításáért és védelméért felelős különleges jelentéstevő (*special rapporteur*) kinevezéséről. Ez a mandátum azóta ismételt meghosszabbításra került, 2013-ban, majd újabb három évre 2016-ban.²⁸³ A különleges jelentéstevő feladata ezekben a kérdésekben ajánlások megtétele, a tagállamok felkérésére tanácsadás és technikai segítségnyújtás a részükre. Jogsértés gyanújára vonatkozóan információt gyűjthet, igényelhet, kaphat és cserélhet minden releváns forrással, ideértve a kormányokat, az érintett személyeket és ezek családját. Az érintett állam beleegyezésével ilyen esetekben helyszíni látogatást is tehet. Munkájáról rendszeresen jelentést tesz az Emberi Jogi Tanács és a Közgyűlés részére.²⁸⁴

III. Az Európai Unió terrorizmus elleni fellépése

Az Európai Unió (Unió vagy EU) terrorizmus elleni tevékenységének elemzése és megértése elválaszthatatlan magának az Uniónak a fejlődését illető megolgy vázlatos áttekintéstől, azon belül is elsősorban a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége uniós politikájának, valamint a közös kül- és biztonságpolitikának kialakulása és fejlődése vonatkozásában. Közhelyszámba menő megállapítás, hogy az Unió több, mint nemzetközi szervezet: szupranacionális entitás, amelyre a tagállamok hatásköröket ruháztak, illetve bizonyos hatásköröket az Unió és a tagállamok közösen gyakorolnak. Ennek megfelelően az EU terrorizmus elleni tevékenysége alapvetően más minőséget képvisel: jóval komplexebb, egységesebb és hatékonyabb jogi, valamint specializált ügynökségekben és intézményi struktúrákban megvalósuló, egyre intenzívebb politikai, stratégiai és operatív együttműködést takar. Ezzel együtt, alapvetésként szögezhetjük le: az elmúlt évtizedek fejlődése ellenére az Unió szerepe a terrorizmus elleni küzdelemben

²⁸² Az Emberi Jogi Bizottság helyett 2006-ban Emberi Jogi Tanácsot hozott létre a Közgyűlés, l. 60/251. közgyűlési határozat.

²⁸³ L. az Emberi Jogi Tanács 22/8. és 31/3. számú határozatait.

²⁸⁴ A jelenlegi jelentéstevő 2011. óta Ben Emmerson (Nagy-Britannia), előtte 2005-2011. között a finn Martin Scheinin töltötte be a pozíciót.

kiegészítő a tagállamokéhoz képest, az elsődleges felelősség a tagállamokon nyugszik. Ennek a leegzekletésőbb 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 későbbiekben tárgyalandó 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 szervezetben belül megjelenik a terrorizmus elleni struktúrák sokasodása, elburjánzása (proliferáció) és az ebből adódó gyakorlati nehézségek, amelyeken mindeddig nem sikerült megnyugtatóan úrrá lenni.

III.1. Történeti áttekintés

III.1.1. A TREVI

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.

A nyugat-európai államok, így az akkori hatok, majd kilencek az 1970-es évek elejétől szembesültek újfajta biztonsági kihívásokkal, amelyek közül a legjelentősebbek a politikai extrémizmus és ehhez kapcsolódóan a hagyományos, ezekből kinőtt terrorszervezetek voltak, amelyek részint nemzeti-szeptaralista (IRA, ETA, palesztin szervezetek, stb.), részint szélsőbaloldali (Vörös Hadsereg Frakció, Vörös Brigádok, stb.), esetenként szélsőjobboldali politikai célokat próbáltak meg erőszakos módon elérni, ennek során a Szovjetunió és szatellitállamai, illetve egyes közel-keleti államok burkolt vagy kevésbé burkolt támogatását is felhasználva. Az is új jelenség volt, hogy ezek a csoportok, kihasználva a Nyugat-Európán belüli szabad mozgás adta előnyöket, bizonyos mértékig

egymással is együttműködtek, kölcsönösen segítették egymást, sok esetben pedig kapcsolódtak vagy összefonódtak a szintén nemzetközivé váló szervezett bűnözéssel.

Az akkori Európai Gazdasági Közösség állam- és kormányfőit tömörítő Európai Tanács (EiT) 1974. decemberi párizsi, majd 1975. decemberi római tanácskozása nyomán ezért, az újfajta fenyegetésekre adandó válaszok megtalálása érdekében kormányközi alapon megkezdődött a tagállamok közti, a belbiztonság különböző aspektusaival foglalkozó együttműködés, úgy politikai (bel- és igazságügy-miniszteri), mint szakmai szinten. Ennek részeként, az említett római EiT a terrorizmussal szembeni hatékonyabb együttműködésre szólította fel a tagállamokat, majd az 1976. júniusi luxembourg-i EiT elfogadta az ún. TREVI együttműködést rögzítő határozatot.²⁸⁵

A TREVI-együttműködés már a mai intézményi keretek prototípusának tekinthető, működésének alapvonásai az EU harmadik pillérének belbiztonsági együttműködésében részben még ma is felismerhetőek. Mandátuma a következőkre terjedt ki:

- terrorszervezetekre és –cselekményekre vonatkozó adat- és információcseré;
- együttműködés konkrét, a terrorizmus miatt indult eljárásokban;
- összekötő tisztviselők cseréje;
- a rendőrségi képzés javítása;
- együttműködés a polgári légi közlekedés védelmében.²⁸⁶

Az együttműködés három szinten zajlott. A szakértői munkacsoport(ok)ban kidolgozott koncepciókat és javaslatokat az ún. Magas Rangú Tisztviselők Bizottsága tárgyalta, majd a Miniszterek Bizottsága határozott róluk. Fontos megjegyezni, hogy a TREVI határozatok jogi kötőerővel nem rendelkeztek, az implementációjukhoz szükséges lépéseket tagállami szinten kellett megvalósítani, és a tagállamoknak erre sem volt formális kötelezettségük.²⁸⁷

²⁸⁵ TREVI: *Terrorisme, Extremisme, Radicalisme, Violence Internationale*.

²⁸⁶ Tekintettel arra, hogy az egyik legjellemzőbb terrorista *modus operandi* ebben az időszakban a repülőgépet-eltérítés volt.

²⁸⁷ Az eredetileg csak a terrorizmus-extrémizmus kérdésével foglalkozó TREVI a nyolcvanas években kibővítette tevékenységét, és további szakértői munkacsoportokat állított fel az általános rendőrségi együttműködés (kiemelten a futball-huliganizmus elleni küzdelem) kérdéseire és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre is. A Maastrichti Szerződést közvetlenül megelőző időszakban TREVI-keretekben kezdték

Össességében a TREVI hatása mind a mai napig tükröződik a vonatkozó uniós *acquis*-ban és egyéb, formális kötőerővel nem bíró, de a gyakorlatban érvényesülő szabályozásokban is: ezt mutatja a „*soft law*” túlsúlya, a gyakorlati együttműködés előtérbe helyezése a jogalkotással szemben, a tematikus megközelítés, stb.

III.1.2. A szerződéses keretek fejlődése

A TREVI-n belüli, sikeresnek bizonyuló együttműködés nyomán nyert polgárjogot az az elképzelés, amely az Európai Unióról szóló Szerződésben (Maastrichti Szerződés)²⁸⁸ végül egyértelmű tételes jogi megalapozást nyert, hogy az Európai Unióvá alakuló közösség tagállami között immár nemcsak gazdasági, hanem a bel- és igazságügyekre is kiterjedő formalizált együttműködés is legyen, noha a kormányközi jelleg egészen a 2007-es Lisszaboni Szerződésig markánsan megkülönböztette ezt a szakpolitikát a jóval nagyobb múltra visszatekintő, sokkal inkább közösségiesített szakpolitikáktól.²⁸⁹ A Maastrichti Szerződéssel jött létre az Európai Unió 2009-ig, a Lisszaboni Szerződés hatálya lépéséig fenálló „pilléres szerkezete”, amelyen belül a bel- és igazságügyi együttműködés képezte a „harmadik pillért”²⁹⁰: a terrorizmus elleni küzdelem pedig ezen a ponton jelent meg az EU elsődleges jogában.

A Maastrichti Szerződés VI. címe szabályozta a bel- és igazságügyi együttműködést, ennek első (K.1.) cikke sorolta fel „az Unió célkitűzéseinek elérése, különösen a személyek szabad mozgása céljából” a tagállamok által „közös érdekűnek” tekintett ügyeket (*matters of common interest*), amely felsorolásban az utolsó, 9. bekezdés rögzítette a rendőrségi együttműködést, ezen belül külön is elsőként említve a terrorizmus megelőzésének és

kidolgozni az Europol elődszervezetének, az EDU-nak (*European Drugs Intelligence Unit*) a körvonalait, és külön testület foglalkozott a belső határellenőrzés küszöbön álló megszüntetésének következményeivel.

²⁸⁸ Az Európai Unióról szóló, 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt Szerződés, amely 1993. november 1-jén lépett hatályba.

²⁸⁹ Sőt, a gyakorlatban még most is érezhető különbségek vannak az egyébként Lisszabon óta szinte azonos jogi szabályozású intézményi működésben.

²⁹⁰ A Szerződés által létrehozott Európai Unió három pillére: az Európai Közösségek, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), valamint a bel- és igazságügyi együttműködés (az 1997-es Amszterdami Szerződést követően: büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) voltak.

leküzdésének célját. A szövegezés révén ez a cél a bekezdésen belül összekapcsolódott az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) kialakításával is.²⁹¹

A Maastrichti Szerződés az európai integráció meghatározó állomása volt. Az Európai Unió létrehozásával, a gazdasági és monetáris unió megteremtésével és az európai integráció új területek felé történő megnyitásával a Közösség politikai dimenzióval bővült. Figyelembe véve az európai integráció alakulását, a várható bővítéseket és a szükséges intézményi változtatásokat, a tagállamok felülvizsgálati záradékot helyeztek el a Szerződésben. E célból az N. cikk 1996-ra kormányközi konferencia összehívását irányozta elő. Ezt a konferenciát az Amszterdami Szerződés 1997. évi aláírása zárta le.²⁹²

Az Amszterdami Szerződés vonatkozó rendelkezései egyrészt leszűkítették a korábbi „harmadik pillér” tárgyi hatályát, így az a bel- és igazságügyi együttműködés helyett már csak a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködésre terjed ki. Másrészt némileg átalakult a jogforrási rendszer, harmadrészt pedig az uniós joganyag részévé vált a korábban az Unió intézményein kívül, kormányközi alapokon, a Schengeni Együttműködésben kialakult ún. schengeni *acquis*. Az Amszterdami Szerződés változatlanul a VI. címben tartotta a számunkra releváns rendelkezéseket, azonban a K.1. cikk számozása az egységes szerkezetbe foglalt szövegben 29. cikkre módosult. A tartalmi változások azonban természetesen jelentősebbek voltak ennél: a 29. cikk szövege kimondta, az Unió célja, hogy „biztosítsa a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul. Az Unió ezt a célkitűzést a szervezett vagy egyéb bűnözés, így különösen a terrorizmus, az emberkereskedelem és a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a tiltott fegyverkereskedelem, a korrupció és a csalás megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel valósítja meg a tagállamok rendőri szerveinek, vámhatóságainak és egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságainak közvetlenül, valamint az Európai Rendőrségi Hivatalon (Europol) keresztül történő szorosabb

²⁹¹ „Rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a jogellenes kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés más súlyos formáinak megelőzése és leküzdése céljából, ideértve, amennyiben szükséges, a vámügyi együttműködés bizonyos aspektusait is, összefüggésben egy, az Európai Rendőrségi Hivatalon (Europol) belüli, az információ cseréjére irányuló uniós szintű rendszer kialakításával).

²⁹² A Szerződés aláírására 1997. október 2-án került sor, és az 1999. május 1-én lépett hatályba.

együttműködése [révén]...”. A rendőrségi együttműködésen kívül pedig a terrorizmus elleni küzdelemre is vonatkozóan új aspektust teremtett a K.3. (a konszolidált számozás szerint 31.) cikk, amely rögzítette a büntető ügyekben való igazságügyi együttműködés sarokpontjait, ezen belül is a cikk e) pontja megteremtette a terrorizmus kapcsán az anyagi büntetőjogi harmonizáció lehetőségét.²⁹³

A terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó szerződéses keretek ezt követően a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig érdemben nem változtak²⁹⁴, azonban, mint azt a továbbiakban látni fogjuk, az említett rendelkezéseket egyre több tartalommal töltötték ki a másodlagos joganyagban, illetve *soft* eszközök elfogadása révén. Ebben az időszakban változott meg alapvetően az uniós együttműködés politikai és társadalmi környezete is, a 2001. szeptember 11-ei Egyesült Államok-beli, majd a 2004. március 11-ei madridi merényletekkel, amelyek egyrészt elementáris biztonság iránti igényt váltottak ki a döntéshozókban és a közvéleményben, másrészt az utóbbi esemény egyértelművé tette, hogy az Európai Unió sem maradhatott mentes az új, globálissá vált terrorizmus korszakától. Ennek nyomán került sor ezek között a mai napig hatályos uniós terrorizmus elleni stratégia megalkotására is.

A fejlődés üteme és az Unió egészét érintő közös biztonsági kihívások, elsődlegesen épp a terrorizmus jelentette fenyegetés (f)elismerése nyomán elfogadást nyert az az igény, hogy a pilléres szerkezet, és ezáltal az Amszterdami Szerződéssel elvégzett, a bevándorlásra, a menekültügyre és a határookra vonatkozó politika közösségiesítése óta egyébként is szűkebb területre visszaszorult kormányközi együttműködés szűnjön meg, és kerüljön integrálásra a közösségi politikák közé. Ennek szabályait már a 2004-es Alkotmányos Szerződés²⁹⁵ is tartalmazta, és ezek ennek vonatkozó rendelkezései a 2005-ös, a francia és a holland népszavazáson való elutasítása nyomán kidolgozott Lisszaboni Szerződésbe gyakorlatilag változatlanul kerültek át. A tárgyunkat érintő másik fontos változás, hogy a közös kül- és

²⁹³ [A büntetőügyekben való igazságügyi együttműködésben a közös fellépés magában foglalja] „a bűncselekmények elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályokat létrehozó intézkedések fokozatos elfogadását a szervezett bűnözés, a terrorizmus és az illegális kábítószer-kereskedelem területein.”

²⁹⁴ A 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán nem hozott újítást, és a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködést is csak az Eurojust szerződéses jogalapjának megteremtésében érintette.

²⁹⁵ Szerződés Európai Alkotmány Létrehozásáról, aláírásra került 2004. október 29-én, Rómában.

biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések újraalkotása révén ezen a területen is konkrét szerződéses rendelkezések születtek a terrorizmus elleni küzdelem vonatkozásában.

III.1.3. A hatályos szerződéses keretek

A hatályos uniós szerződéses kereteket tehát a Lisszaboni Szerződés alkotja, amely tulajdonképpen az Európai Unióról szóló Szerződés módosításából, valamint egy új, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésből áll.²⁹⁶ A terrorizmus elleni küzdelemre immár lényegesen több utalás található e két szerződés szövegében. Ezek a következők:

Az Európai Unióról szóló Szerződés V. címén (Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések) belül a 2. fejezet (a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések) 2. szakaszában (a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó rendelkezések) található 43. cikk kimondja, hogy az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziók, amelyek végrehajtása során az Unió polgári és katonai eszközöket vehet igénybe, hozzájárulhatnak a terrorizmus elleni küzdelemhez, ideértve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő harmadik országok támogatását is.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó rendelkezések legnagyobb része az V. címen (A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség) belül található, ami mutatja, hogy változatlanul ez a szakpolitika tekinthető a terrorizmus elleni küzdelemben elsődlegesnek. A cím általános rendelkezésein (1. fejezet) belül a 75. cikk értelmében, ha az a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és az azok elleni küzdelem érdekében szükséges, az Európai Parlament és a Tanács rendeletben határozhatja meg a tőkemozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit. Ez a rendelkezés a EU terrorizmus elleni

²⁹⁶ Aláírták Lisszabonban 2007. december 13-án, hatályba lépett 2009. december 1-én.

küzdelmében igen fontos előrelépésnek tekinthető, mivel a korábbi irányadó rendelkezés²⁹⁷ csak a harmadik országokkal szembeni hasonló tilalmakról rendelkezett, a terrorizmus elleni küzdelemről, mint szankciók elrendelésére okot adó körülményről nem szólt, valamint nem is a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködéshez kapcsolódóan, hanem a szolgáltatásokról szóló fejezeten belül szerepelt. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés elfogadása előtt tehát uniós szinten nem léteztek olyan intézkedések, amelyek lehetővé tették volna harmadik országhoz nem köthető, terrorcselekményekben részt vevő személyek, csoportok és szervezetek vagyoni és pénzeszközeinek befagyasztását, csak a harmadik országokban elkövetett terrorcselekményekben részt vevő személyek, csoportok és szervezetek esetében létezett ez a lehetőség.

A 4. fejezeten (igazságügyi együttműködés büntetőügyekben) belül a 83. cikk tartalmazza a büntetőjogi harmonizáció hatályos, mint láttuk, nem előzmény nélkül való szabályait, melynek értelmében az Európai Parlament és a Tanács szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Az ilyen bűncselekményi területek között a szöveg elsőként említi a terrorizmust.

Az 5. fejezeten (rendőrségi együttműködés) belül a 88. cikk az Europolról szól, melynek a Szerződés értelmében feladata, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.

Végül említést kell tenni az ún. Szolidaritási Klauzuláról, amely a Szerződés V. részének (Az Unió külső tevékenysége) VII. címét alkotja. A 222. cikk értelmében, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió

²⁹⁷ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 60. cikke.

minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén, hogy megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól, terrortámadás esetén pedig egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.²⁹⁸ E rendelkezéseket a terrorizmushoz kapcsolódóan a gyakorlatban még nem alkalmazták, ezért a továbbiakban nem tárgyaljuk ezeket. Mindenesetre megjegyzendő, hogy a cikk (4) bekezdése értelmében az Európai Tanács hatásköre lett, hogy az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében rendszeresen értékelje az Uniót fenyegető veszélyeket. Ennek kapcsán ugyanakkor látnunk kell, hogy noha az Európai Tanács valóban egyre markánsabban foglalkozik biztonsági fenyegetésekkel, ezen vitáit eddig sosem a Szolidaritási Klauzulához kapcsolódóan folytatta le, azok tehát sokkal inkább folynak az Európai Tanács hatáskörére vonatkozó általános rendelkezésekből.²⁹⁹

A továbbiakban ezen szerződéses rendelkezéseknek a másodlagos jogban és a gyakorlatban való megvalósulása mentén mutatjuk be az Európai Unió terrorizmus elleni fellépését.

III.2. A terrorizmus elleni uniós stratégiai dokumentumok

III.2.1. Az általános biztonsági stratégiák

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 genezisének. A rendőrségi és büntető igazságügyi együttműködés fontos, ám meglehetősen partikuláris szelétéből ezután viharos sebességgel nőtt ki az a több szakpolitikán átívelő, stratégiai megalapozottságú, multidiszciplináris megközelítés, amely azóta is meghatározza tárgyunkat. Ennek legeklektánsabb megnyilvánulási formái azok a stratégiai dokumentumok, amelyek egyrészt a terrorista fenyegetést, másrészt az arra adandó uniós választ definiálják.

²⁹⁸ A 2009-ben hatályba lépett Szerződés nyomán a 222. cikk (3) bekezdésében előírányzott végrehajtási jogszabály csak 2014-ben került megalkotásra, a 2014/415/EU tanácsi határozat formájában.

²⁹⁹ V.ö. az Európai Unióról szóló Szerződés hatályos 15. cikke.

Időben először az Európai Biztonsági Stratégia (*European Security Strategy*, ESS) született meg, amelyet az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács 2003. december 12-13-ai ülésén fogadott el. Az ESS elsősorban a közös kül- és biztonságpolitika fogalmi kereteit jelölte ki, előre vetítve a Lisszaboni Szerződés közös biztonság- és védelempolitikai rendelkezéseinek kidolgozását is. Az előkészítő munka közvetlen előzménye az Egyesült Államok és az EU meghatározó államai között az Irak 2003-as lerohanása kapcsán kialakult vita volt, mivel ennek nyomán vált egyértelművé, hogy a tagállamok belső kohézióját növelő közös stratégiai vízióra van szükség. A tagállamok ezért az akkori kül- és biztonságpolitikai főképviselőt³⁰⁰, Javier Solana korábbi NATO-főtitkárt bízták meg a stratégia kidolgozásával.

A hivatalosan “Biztonságos Európa egy jobb világban” (*A Secure Europe in a Better World*) címet viselő dokumentum első ízben vázolta az EU biztonsági környezetét, azonosította a fő biztonsági kihívásokat és ezek politikai implikációit az Unió számára. Az ESS öt fő fenyegetést sorolt fel, amelyek közül a terrorizmust első helyen említette.³⁰¹ Mint fogalmazott: “a terrorizmus... Európa egésze számára egyre növekvő stratégiai fenyegetést jelent... legutóbbi hulláma az egész világra kiterjed, és erőszakos vallásos szélsőségekhez kötődik. Összetett okokból ered. Többek között a modernizáció nyomása, a kulturális, társadalmi és politikai válságok, valamint a külföldi társadalmakban élő fiatalok elidegenedése váltja ki. E jelenség a mi társadalmunkra is jellemző. Európa az effajta terrorizmusnak egyszerre célpontja és melegágya. Az európai országok célpontok, és már érte is őket támadás... Elengedhetetlenül szükséges az összehangolt uniós fellépés.” Megállapíthatjuk, hogy a szöveg bár rövid, de pontos láttelepet ad, azonban elsősorban a fenyegetés kiváltó okaira fókuszál, az uniós válasz mikéntjét nem konkretizálja.

Az ESS-t 2008-ban felülvizsgálták³⁰², a 2003-as dokumentum azonban nem került módosításra. A jelentés rövid, de átfogó leltárt adott az előző öt évben a terrorizmus elleni küzdelemben elért főbb eredményekről és a munka folytatásának irányairól. Úgy vélte, a

³⁰⁰ A Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig a mindenkori kül- és biztonságpolitikai főképviselő egyben az Európai Unió Tanácsának főtitkára is volt.

³⁰¹ A további fenyegetések: a tömegpusztító fegyverek proliferációja, regionális konfliktusok, kudarcot valló államok, szervezett bűnözés.

³⁰² A főképviselő vonatkozó jelentését a 2008. december 11-12-ei Európai Tanács fogadta el.

terrorizmus– továbbra is komoly veszélyt jelent, de kiemelte, hogy ebben egyre nagyobb szerepet játszanak a hazai (vagyis európai) terroristacsoportok. A jelentés a 2003 óta a terrorizmusra adott európai válasz keretében elsősorban az alább bővebben tárgyalandó, 2005-ös uniós terrorizmusellenes stratégia elfogadását húzta alá. A súlyos, és különösen a vegyi, biológiai, sugárzó vagy nukleáris anyagokat használó terrorcselekmények kezelésére vonatkozó koordinációs intézkedések kapcsán további előrelépést tartott azonban szükségesnek, valamint úgy vélekedett, hogy folytatni kell a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel, valamint az információ megosztására vonatkozó hatékony és átfogó uniós politikával kapcsolatos munkát, kellőképpen figyelembe véve a személyes adatok védelmét is. A jelentés szerint többet kell tenni a radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelemben, a szélsőséges ideológiák és a diszkrimináció kezelése révén.

Az ESS-t végül 2016-ban váltotta fel a Federica Mogherini közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő által jegyzett ún. Globális Stratégia (*Global Strategy*)³⁰³. A hivatalosan „Közös jövőkép, közös fejlődés: erősebb Európa” címet viselő dokumentumot egy konzultációs sorozatot követően adta ki a főképviselő, azonban figyelemre méltó, a Lisszaboni Szerződés hatását tükröző fejlemény, hogy a dokumentumot ezt követően formálisan nem fogadta el sem az EiT, sem a miniszteri szintű Tanács, az *ownership* tehát vitathatatlanul a főképviselőé, illetve az apparátusát adó Európai Külügyi Szolgálaté. A Globális Stratégia az Unió külső fellépését illetően öt prioritást határoz meg, ezek egyike az Unió biztonsága³⁰⁴, amelyen belül külön, bár nem túl terjedelmes fejezet foglalkozik aterrorizmus elleni küzdelemmel, a legfontosabb, a külkapcsolatok szempontjából releváns célkitűzésekre koncentrálva³⁰⁵. Ennek megvalósítására az alapelvek között az „Összefogó

³⁰³ Magyarul l.: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf.

³⁰⁴ A további prioritások: állami és társadalmi ellenállóképesség az Uniótól keletre és délre; integrált megközelítés a konfliktusok és válságok kapcsán; együttműködésen alapuló regionális rendszerek; globális kormányzás a 21. század számára.

³⁰⁵ Ahogy az anyag fogalmaz: „Súlyos terrortámadások történtek az EU területén és azon túl is. Kulcsfontosságú a terrorizmus elleni küzdelemben való beruházás fokozása és az e téren való szolidaritás. Ezért ösztönözni fogjuk a tagállamok és az uniós ügynökségek közötti információmegosztás és hírszerzési együttműködés javítását. Ez magában foglalja az erőszakos szélsőségekre, terrorista hálózatokra és külföldi terrorista harcosokra vonatkozó közös figyelmeztetéseket, valamint az illegális tartalmak figyelését és eltávolítását a médiából. Emellett az EU az ellátásbiztonságra vonatkozó fokozott erőfeszítésekkel, a kritikus infrastruktúrák védelmével, valamint a kiberválságok kezelésének önkéntes keretének megerősítésével fogja

Unió” cím alatt nagyobb összefogást tart szükségesnek a Stratégia, mind a tagállamok, mind az intézmények között. A terrorizmus elleni küzdelem a többi, regionális fókuszú prioritás kapcsán is számos ponton felbukkan, lényegében az Unió külső fellépésében egy átfogó, horizontális elemként jelenik meg, amely minden partnerrel folytatott együttműködésben elen kell, hogy legyen. A végrehajtás érdekében pedig a Stratégia szerint szorosabb intézményi kapcsolatokat kell kialakítani a külső tevékenység, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló belső térség között. A szorosabb kapcsolatokat együttes tanácsi ülések, valamint az Európai Külügyi Szolgálat és a Bizottság által létrehozandó közös munkacsoportok révén kívánja előmozdítani.

Az ESS, noha átfogó jellegű dokumentum, azonban elsődlegesen a közös kül- és biztonságpolitika szempontjából vizsgálta a biztonsági kihívásokat, így a terrorizmust is. A szakterület fejlődésére és a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépésére tekintettel szükségessé vált egy önálló Belső Biztonsági Stratégia (*Internal Security Strategy*, ISS) kidolgozása, amelyet az Európai Tanács 2010. március 25-26-ai ülése hagyott jóvá, „Az európai biztonsági modell felé” címmel³⁰⁶. Az ISS kihívásokat, alapelveket és iránymutatást fogalmazott meg: az EU belső biztonságát érintő fő kihívások közé sorolja a terrorizmust³⁰⁷, mivel „... világviszonylatú elterjedése, katasztrofális következményei, a radikalizálódás útján történő toborzási képessége és a propagandának az interneten keresztül való terjesztési lehetősége, valamint a finanszírozásának különböző módjai a terrorizmust a biztonságunkat jelentősen és egyre fokozottabban fenyegető

támogatni a tagállamok mihamarabbi talpra állását az esetleges támadások után. El fogjuk mélyíteni az erőszakos szélsőségek elleni küzdelmet célzó munkát az oktatás, a kommunikáció, a kultúra, az ifjúságügy és a sport terén. A civil társadalommal, a szociális szereplőkkel, a magánszektorral és a terrorizmus áldozataival fennálló partneri kapcsolataink kibővítésével, valamint a vallások és a kultúrák közötti párbeszéd révén fogunk küzdeni a radikalizálódás ellen. A legfontosabb pedig, hogy az EU belső és külső szempontból is meg fog felelni értékeinek: ez a legerősebb fegyverünk az erőszakos szélsőségek ellen. Ezenfelül a jövőben továbbfejlesztjük a többek között Észak-Afrikával, a Közel-Kelettel, a Nyugat-Balkánnal és Törökországgal a terrorizmus elleni küzdelem terén folytatott –az emberi jogokat tiszteletben tartó– együttműködésünket, és világszerte együttműködünk más partnerekkel a legjobb gyakorlatok megosztása és az erőszakos szélsőségek és a radikalizálódás elleni közös programok kidolgozása céljából.”

³⁰⁶ L. az elfogadott következtetések 9. oldalát, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2010-REV-1/hu/pdf>.

³⁰⁷ További fő kihívások: súlyos és szervezett bűnözés, számítástechnikai bűnözés, határokon átnyúló bűnözés, erőszak, természeti és ember okozta katasztrófák, közötti balesetek.

veszéllyé teszi.” Kifejezetten a terrorizmus kapcsán azonban nem határozott meg *sui generis* válaszintézkedéseket, hanem az ISS által felvázolt európai biztonsági modell révén tartotta kezelhetőnek ezt a kihívást is. Az ISS adta keretet az Európai Bizottság 2010 őszén egy közlemény³⁰⁸ kiadásával igyekezett tartalommal kitölteni, figyelemmel arra, hogy az ISS kifejezetten felkérte a Bizottságot, hogy javasoljon lépéseket a stratégia végrehajtására. A Bizottság ebben a közleményben felvázolta mindazokat az intézkedéseket, amelyek révén az ISS a 2014-ig terjedő időtávban végrehajtásra kerülhetett. A Bizottság szerint (többek között) a terrorizmus ellen is összehangolt európai fellépésre van szükség, a közlemény az öt célkitűzés³⁰⁹ között sorolta fel „a terrorizmus, a radikalizálódás és a toborzás megelőzését”.

A bizottsági közlemény szerint a terrorizmus fenyegetése továbbra is jelentős, és folyamatosan változik. Immár a szervezett terroristák mellett az ún. „magányos farkasokat” is veszélyforrásként tételezte a szöveg. A Bizottság a következő fellépéseket definiálta 2014-ig:

- A közösségek felruházása a radikalizálódás és a toborzás megelőzéséhez szükséges eszközökkel
- A terroristák finanszírozáshoz és anyagokhoz való hozzáféréseinek megakadályozása, tranzakcióik nyomon követése
- A közlekedés védelme

Az ISS időbeli hatálya 2014. végén lejárt, ezért 2015. folyamán az uniós intézmények elvégezték a szükséges felülvizsgálatot, amelynek végén meglehetősen komplex módon került meghatározásra, hogy a továbbiakban mi tekinthető az Unió Belső Biztonsági Stratégiájának. A Bizottság ezúttal nem a folyamat legvégén, hanem a kezdetén adta ki vonatkozó közleményét³¹⁰, amely már címében is jelezte azt az igényt, hogy a Bizottság

³⁰⁸ COM(2010) 673 final számú közlemény: Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé.

³⁰⁹ A további célkitűzések: a súlyos és szervezett bűnözés és a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelem és ezek megelőzése, a külső határaink igazgatásának erősítése, valamint a természeti és ember által előidézett katasztrófákkal szembeni ellenállóképesség kialakítása.

³¹⁰ COM(2015) 185 final számú, Az európai biztonsági stratégia című közlemény.

immár maga kívánja meghatározni az ISS-t³¹¹. A bizottsági stratégia fő prioritásként kiemelten kezeli a terrorizmust, a szervezett bűnözést és a számítástechnikai bűnözést, mivel úgy véli, ezeken a gyorsan változó, határozott határokon átnyúló dimenzióval rendelkező területeken az uniós fellépés valódi eredményeket érhet el, és amelyek tekintetében azonnali cselekvésre van szükség. A Bizottság szerint ezek egyértelműen összekapcsolódó és határon átnyúló fenyegetések, többretegű és nemzetközi dimenziójuk pedig azt igazolja, hogy hatékony és koordinált, uniós szintű reagálásra van szükség. A terrorizmus leküzdése és a radikalizálódás megelőzése kapcsán a Bizottság a következő fellépéseket irányozta elő 2020-ig:

- Az Europol támogatási funkcióinak erősítése azáltal, hogy az Europolon belüli Európai Terrorizmusellenes Központ felállítása révén;
- Uniós fórum indítása az informatikai vállalatok bevonásával elősorban a terrorista propaganda leküzdése érdekében;
- További intézkedések meghozatala a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem javítása céljából;
- Az online gyűlöletkeltéssel szembeni válaszlépések hiányosságainak orvoslása;
- A terrorizmusról szóló kerethatározat felülvizsgálata;
- Az oktatásra, az ifjúságra és a kultúrára vonatkozó uniós szakpolitikai keret és programok prioritásainak újbóli meghatározása;
- A börtönbeli radikalizálódás megelőzésének előtérbe helyezése, valamint a terrorista tevékenységektől való elszakításra, a radikalizálódás felszámolására irányuló programok kidolgozása;
- A Radicalisation Awareness Network kiválósági központ elindítása, valamint a Törökországgal, a Nyugat-Balkánnal, a Közel-Kelettel és Észak-Afrikával együttműködésben végzett radikalizáció elleni tevékenység kiterjesztése.

A bizottsági közleményt a Tanács nem fogadta el egy az egyben egy uniós Belső Biztonsági Stratégiaként, hanem arra reflektálva végül úgy határozta meg az ISS-t

³¹¹ Noha a bizottsági közlemény úgy fogalmaz, a 2010–2014-es belső biztonsági stratégiába foglalt stratégiai célkitűzések érvényben maradnak, és továbbra is törekedni kell azok elérésére.

vonatkozó tanácsi következtetéseiben³¹², hogy „az Európai Unió megújított belső biztonsági stratégiájának kidolgozásáról szóló, 2014. december 4–5-i tanácsi következtetések, valamint e tanácsi következtetések „Az európai biztonsági stratégia” című bizottsági közleményen alapuló ... elvekkel együtt a 2015–2020-as időszakra vonatkozóan megújítják az Európai Unió belső biztonsági stratégiáját”, vagyis e három dokumentum voltaképpen együttesen alkotja 2020-ig az ISS-t. Az intézményi rivalizálás szülnyakatekert fogalmazáson túlmenően mindenesetre a prioritások között szerepel „a terrorizmus, a radikalizálódás, a terroristatoborzás és a terrorizmussal összefüggő finanszírozás leküzdése és megelőzése, különös figyelmet szentelve a külföldi terrorista harcosok kérdésének, a határbiztonság megerősítésének... valamint a terrorizmus elleni küzdelem belső és külső vonatkozásai integrálásának”. Ezen túlmenően külön szólnak a konklúziók arról, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megakadályozását célzó szigorított szabályokat mielőbb végre kell hajtani, az illetékes hatóságoknak pedig fokozniuk kell arra irányuló tevékenységeiket, hogy a pénzmozgásokat nyomon kövessék és ténylegesen befagyasszák a terrorizmus finanszírozását szolgáló pénzeszközöket.

III.2.2. A bel- és igazságügyi együttműködés többéves keretprogramjai

Az eddig felsorolt stratégiák a biztonság fogalmára fókuszáltak, és bár az ESS elsődlegesen kül- és biztonságpolitikai, az ISS pedig a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségéhez kapcsolódó szakpolitikai megalapozottságú volt, a biztonság fogalma alapvetően horizontális jelleget ad mindkét dokumentumnak. A terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó, az elsődleges jogban (vagyis a Szerződésekben) található rendelkezések és az azokra épülő másodlagos joganyag meghatározó része azonban egyértelműen a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségéhez, vagyis a korábbi „harmadik pilléres” együttműködéshez kötődik az Unióban. Indokolt ezért az uniós terrorellenes fellépést meghatározó stratégiai dokumentumok között röviden szólni a bel- és igazságügyi együttműködés fejlődését az utóbbi másfél évtizedben nagyban meghatározó ún, többéves keretprogramokról, figyelemmel arra, hogy az 1999. október 15-16-ai tamperei Európai Tanács óta az Unió bel- és igazságügyi politikája ezen általános programok keretében bontakozott ki.

³¹² A Bel- és Igazságügyi Tanács 2015. június 15-16-ai ülésén elfogadott, 9798/15 számú dokumentum. Magyarul elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/hu/pdf>.

Az előbb említett ülésen elnökségi következtetések formájában elfogadott ún. Tamperei Program volt az első öt évre szóló dokumentum, amely a bel- és igazságügyi együttműködés fejlődésének az állam- és kormányfők szintjén stratégiai iránymutatást adott, jelezve ezzel a szakpolitika jelentőségének növekedését. A terrorizmus ekkor még csak egyetlen ponton került megemlítésre, a bűnözés elleni együttműködés erősítésének címe alatt, konkrétan (az emberkereskedelemmel és a kábítószer-kereskedelemmel együtt kezelve) a közös nyomozócsoportok felállítása kapcsán, amelyek létrehozását az EiT már ekkor is ösztönözte: a terrorizmus ebben a kontextusban tehát még pusztán egy kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekménytípusként jelent meg, és az arra adandó válasz sem vált el az általános rendőri és büntető igazságszolgáltatási megközelítéstől.

Ez a szemlélet azonban alaposan átalakult a 2001-es merényletek nyomán, és ez markánsan tükröződik a Tamperei Programot felváltó az ún. Hágai Programban, amely a 2005-2009. közötti időszakra szólt. A Hágai Programot a Bel- és Igazságügyi Tanács által való előkészítését követően az EiT 2004. november 4-5-ei ülése fogadta el.³¹³ Mint már a bevezetője is megállapította, az EU és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált, különösen a 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások fényében. Európa polgárai joggal várják el az Európai Uniótól, hogy — az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett — hatékonyabb, egységes szemlélet alapján közelítse meg az olyan határon átnyúló problémákat, valamint azok megelőzését, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészet, a terrorizmus és a szervezett bűnözés. Különösen a biztonság terén a belső és külső dimenziók összehangoltsága és koherenciája egyre fontosabbá válik, és továbbra is szigorúan szem előtt tartandó. Ezen alapvetés után a Hágai Program céljai között kifejezetten megemlítették a „terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölését”.

A terrorizmus elleni küzdelemmel a dokumentum 2.2 fejezete foglalkozott, bár természetesen a többi részében is voltak olyan célkitűzések, intézkedések, amelyek a terrorellenes küzdelem szempontjából is relevanciával bírhattak. A fejezet szerint a terrorizmus hatékony megakadályozása és az ellene való hatékony küzdelem — az alapvető

³¹³ L. a 14292/1/04. sz. tanácsi dokumentum I. mellékletét. Magyarul elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st14/st14292-re01.hu04.pdf>.

jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett — megkívánja a tagállamoktól, hogy intézkedéseiket ne csupán saját biztonságuk megőrzésére korlátozzák, hanem az Unió egészének biztonságát tartásuk szem előtt. Ennek értelmében kiemelkedő célként határozta meg a szöveg, hogy a tagállamok hírszerzési és biztonsági szolgálataik hatásköreit ne kizárólag a saját biztonságukat érintő fenyegetések elleni fellépésre használják fel, hanem szükség esetén a többi tagállam belső biztonságának védelmére is. A Hágai Program ezáltal lényegében már 2004-ben a nemzetbiztonsági tevékenységben is a közösségi szintű együttműködés intézményesítését irányozta elő. Ugyanakkor a dokumentum értelmében 2005. január 1-jei hatállyal a későbbiekben részletesebben bemutatásra kerülő, ekkor még a Tanács Főtitkárságán belül működő nemzetbiztonsági koordinációs csoport³¹⁴ mandátumot kapott arra, hogy a tagállamok hírszerzési és biztonsági szolgálataitól, illetve szükség esetén az Europoltól kapott információk alapján stratégiai elemzést biztosítson a Tanácsnak a terrorista fenyegetésről.

A szöveg prioritásként említette a légiutasok adataira vonatkozó közös uniós megközelítés kidolgozásának szükségességét³¹⁵, illetve a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre irányuló intézkedések fontosságát. A Hágai Program szerint az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy tegyen a robbanóanyagok tárolása és szállítása biztonságának javítását célzó, valamint az ipari és vegyi prekursorok (kiindulási anyagok) nyomonkövethetőségének biztosítására irányuló javaslatokat. Előírta továbbá, hogy a Tanács 2005. végéig olyan hosszú távú stratégiát dolgozzon ki, amely a terrorista tevékenységek radikalizálódásához és emberi utánpótlásához hozzájáruló tényezők kezelését célozza.

A Hágai Program kiemelte, hogy az Európai Unió számára hozzáférhető valamennyi eszközt összehangolt módon kell használni, úgy, hogy a terrorizmus kulcskérdését teljes körűen lehessen kezelni. Ennek érdekében a Tanács keretében ülésező bel- és igazságügyi miniszterek vezető szerepét mondta ki, az akkori Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa feladatainak figyelembe vételével. Fontos kiemelni továbbá, hogy a Hágai Program alapján az Európai Unió céljává vált, hogy tovább mélyítse a szabadság, az

³¹⁴ A jelenleg már az Európai Külügyi Szolgálat részét képező ún. IntCen elődje, a SitCen.

³¹⁵ Vagyis a PNR adatok uniós szintű felhasználása kereteinek kidolgozását, amely kezdeményezés ezután több mint egy évtizedre intézményi és politikai viták áldozatává vált.

igazságosság és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójában a terrorizmus elleni küzdelemre irányuló erőfeszítéseit.³¹⁶

A Hágai Program végrehajtása során számos olyan eszköz került kidolgozásra, amelyek a mai napig meghatározóak a terrorizmus elleni uniós fellépésben, mindenek előtt az alább bővebben tárgyalandó uniós terrorellenes stratégia és a radikalizáció és terrorista toborzás elleni stratégia. Ugyanakkor a 2009-ben elfogadott, 2010-2014 közötti ötéves időszakra szóló, a Hágai Programot felváltó Stockholmi Program³¹⁷ meglehetősen eltérő politikai környezetben született, és ennek nyomai fel is ismerhető a szövegén.

A Stockholmi Program politikai prioritásai közül a vélhetően tudatos értékválasztást tükröző szerkesztéssel is az utolsó helyre sorolt „Védelmet nyújtó Európa” című rész foglalkozott a terrorellenes küzdelemmel. Ezen belül elsőként említette a fentebb tárgyalt ISS kidolgozásának szükségességét. Kifejezetten a terrorizmus elleni küzdelemmel egy alfejezet (4.5. számon) foglalkozott. Ennek szövege szerint „a terrorfenyegetés továbbra is számottevő, és a nemzetközi közösség által a leküzdésére tett kísérletekre válaszul, valamint az újonnan felmerülő lehetőségek nyomán folyamatosan növekszik”.

A Stockholmi Program ugyanakkor a Hágai Programhoz képest jelentős hangsúlyeltolódást tükrözve deklarálta azt is, hogy a jogállamiság, valamint az alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartása a terrorizmus elleni, átfogó uniós tevékenység alapjainak egyike, és hogy a terrorizmus elleni küzdelem során az alapvető jogok és szabadságok teljes mértékű tiszteletben tartásával kell meghozni az intézkedéseket azért, hogy ne lehessen megkérdőjelezni őket. Ezenfelül, a szöveg alapján minden érintett félnek tartózkodnia kell a konkrét embercsoportok megbélyegzésétől, és elő kell mozdítania a kultúrák közötti párbeszédet a kölcsönös megismerés és megértés előmozdítása érdekében.

A Stockholmi Program szerint az Uniónak gondoskodnia kell arról, hogy az alapvető jogok és szabadságok teljes mértékű tiszteletben tartása mellett a terrorizmus elleni küzdelem

³¹⁶ Vagyis az EU-n kívüli államokkal folytatott együttműködés terrorellenes dimenziójának elmélyítését.

³¹⁷ Hivatalos címe: A Stockholmi Program- a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. A dokumentumot az EiT 2009. december 10-11-ei ülése fogadta el. Magyarul elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6-2009-INIT/hu/pdf>.

összes eszközét be vessék. A szöveg visszautalva a 2005-ben elfogadott uniós terrorizmusellenes stratégiájára, azt „újólá megerősítette”, ugyanakkor a négy tevékenységi pilléren (l. alább) belül felszólított a megelőzés pillérének megerősítésére.

A dokumentum szólt az EU terrorizmusellenes koordinátorának szerepéről. 2014-ig a következő fő feladatok kerültek meghatározásra:

- tagállami megelőzési mechanizmusok kidolgozása, különösen annak érdekében, hogy lehetőség nyíljon a radikalizálódás jeleinek vagy a veszélyeknek – többek között az erőszakos, harcos szélsőségesek jelentette veszélyeknek – a korai felismerésére,
- azon kezdeményezések fejlesztése, amelyek a radikalizmus ellen irányulnak az összes kiszolgáltatott társadalmi réteg körében; ennek kapcsán külön említi a szöveg az integrációt és a megkülönböztetés elleni küzdelmet,
- a jelenség gyökerét képező tényezők megértése és a terrorizmussal való szakításra ösztönző stratégiák előmozdítása

A szöveg említés szintjén szólt a terrorista propaganda terjesztésére alkalmazott módszerek, „jobb megismeréséről”, a közlekedési ágazatok és a kritikus infrastruktúra védelméről, illetve bővebben, konkrét intézkedések előirányzásával a terrorizmus finanszírozásáról. A külső dimenzió kapcsán azonban megint csak azt hangsúlyozta a Stockholmi Program, hogy „az Uniónak gondoskodnia kell arról, hogy szakpolitikái teljes mértékben megfeleljenek a nemzetközi – különösen az emberi jogokra vonatkozó – jognak”. Ennek során a dokumentum szerint az Uniónak a terrorizmus elleni küzdelemben aktív szerepet kellett játszania a különböző többoldalú fórumokon, különösen az ENSZ-ben a nemzetközi terrorizmus elleni átfogó egyezmény létrehozása érdekében, valamint arra törekednie, hogy az alapvető jogok és szabadságok védelme céljából javítsa az ENSZ Biztonsági Tanácsa szankcióinak kidolgozását, végrehajtását és eredményességét, és hogy tisztességes és egyértelmű eljárásokról gondoskodjon.

A terrorizmus elleni küzdelem represszív aspektusai kapcsán a Stockholmi Program mindössze egy meglehetősen általános mondatot szentelt a kérdésnek. Összességében megállapítható, hogy a rendészeti-bűnüldözési szemléletű Hágai Programmal szemben a

Stockholmi Program egy erőteljesen alapjogi meghatározottságú dokumentum volt, amely a terrorizmus elleni küzdelmet is elsősorban ebből a szempontból közelítette meg.

A Stockholmi Program időbeli hatálya végére a Lisszaboni Szerződés hatálya lépésével az intézményi környezet alaposan átalakult. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 68. cikke kifejezetten az EiT hatáskörévé tette „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatások” elfogadását, és ez érdemben is megváltoztatta a korábbi gyakorlatot. Az előző többéves programok igen hosszú és részletes dokumentumok voltak, amelyeket érdemben a Bel- és Igazságügyi Tanács állított össze, és az Európai Tanács pusztán jóváhagyott (következtetései mellékleteként, de lényegében önálló dokumentumként). A 2015-2020. közötti időszakra szóló³¹⁸, immár nem egy adott tanácsi elnökséghez kötődő nevet viselő stratégiai iránymutatások³¹⁹ azonban már az EiT-következtetések szerves részét képezték, és a szöveg szemlélete is igencsak stratégiai megközelítést tükröz, amely elsősorban a magas absztrakciós szintű, ugyanakkor lakonikus tömörségű megfogalmazásban érhető tetten. A terrorizmus kapcsán (a szöveg 7. bekezdése) az iránymutatások abból indulnak ki, hogy a terrorizmus ellen „hatékony uniós politikára” van szükség, amelynek keretében minden érintett szereplő szoros együttműködésben végzi a munkáját és a terrorizmus elleni küzdelem belső és külső vonatkozásai nem különülnek el egymástól. Ebben az összefüggésben a hatályos iránymutatások is rámutatnak a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora által betöltött szerep fontosságára. A szöveg szerint a bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem során az Uniónak támogatást kell biztosítania a nemzeti hatóságok számára, ennek részeként pedig mozgósítania kell az igazságügyi és rendőrségi együttműködés keretében rendelkezésre álló valamennyi eszközt, és meg kell erősítenie az Europol és az Eurojust koordinációs szerepét. A konkrét cselekvések közé sorolták az állam- és kormányfők az ISS (mint láttuk, megvalósult) aktualizálását. Javítani kell továbbá a határokon átnyúló információcserét, beleértve a bűnügyi nyilvántartási

³¹⁸ Az időbeli hatály hat évre emelését a 2014-2020-as pénzügyi kerettel való összhang megteremtésének igénye indokolta. Ennek figyelembe vételével lehetséges, hogy 2020-tól már hét évre szólnak majd az akkori stratégiai iránymutatások...

³¹⁹ A szakmai zsargonban az előkészítés során ugyan „poszt-stockholmi programként” emlegették a végül az EiT 2014. június 26-27-ei ülésén elfogadott következtetések szövegébe integrált „programot”. Magyarul l.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/hu/pdf>.

adatok cseréjét is; tovább kell fejleszteni a kiberbiztonságra és a számítástechnikai bűnözésre vonatkozó átfogó megközelítést; meg kell előzni a radikalizálódást és a szélsőséges eszmék terjedését, és reagálni kell a külföldi fegyveresek jelenségére, ezzel kapcsolatban hatékonyan kell alkalmazni az uniós szintű figyelmeztető jelzésekre szolgáló meglévő eszközöket, továbbá ki kell dolgozni olyan eszközöket, mint például az utasnyilvántartási adatállomány kezelésére szolgáló uniós rendszer (vagyis a már a Hágai Programban is szerepelt PNR). Könnyű megállapítani, hogy a hatályos iránymutatások szemlélete sokkal közelebb áll a Hágai, mint a Stockholmi Program vonalához, vagyis az Unió legmagasabb szintjén ismét a represszív elemek határozzák meg a terrorizmus elleni fellépést: ez természetesen az iránymutatások megszületésének körülményeihez kapcsolódik, 2014-re ugyanis ismét felerősödött és az Iszlám Állam megszületésével és az ahhoz csatlakozó európaiak tömegével minőségileg is magasabb szintre lépett a terrorfenyegetettség Európában. A továbbiakban az egyes jogi és intézményi aspektusok vizsgálata során látni fogjuk, hogy jelenleg az erre a kihívásra adandó hatékony válasz keresése dominálja az uniós szakpolitikai diskurzust: a „poszt-stockholmi” iránymutatások szövege pedig már 2014-ben az inga ilyenét kilengését vetítették előre.

III.2.3. A terrorizmus elleni uniós részstratégiák

Az eddig ismertetett dokumentumok átfogó jellegűek, akár a biztonsági stratégiákra, akár a bel- és igazságügyi terület többéves keretprogramjaira gondolunk, és ezekben a terrorizmus elleni küzdelem egyéb kérdésekkel együtt jelenik csak meg. Ugyanakkor az Európai Unió terrorellenes fellépésének fejlődése magával hozta *sui generis* terrorizmus elleni stratégiai dokumentumok megszületését is. Ezek közül első helyre kívánczik az EU Terrorizmusellenes Stratégiája.³²⁰ A máig érvényben lévő stratégiát a az EU Tanácsának 2005. második félévi brit elnöksége dolgozta ki és fogadtatta el. Két fő funkciója: egy világos és átfogó keret megteremtése az EU terrorellenes tevékenysége számára, valamint a nyilvánosság számára is elérhető és érthető megfogalmazása ennek a tevékenységnek. Az anyag négy pillér köré szerveződik: megelőzés, védekezés, üldözés, reagálás. Alapvetéseként a következő „stratégiai kötelezettségvállalást” emeli ki az Unió részéről: „A terrorizmus elleni globális küzdelem az emberi jogok egyidejű tiszteletben tartása mellett,

³²⁰ 14469/4/05 sz. tanácsi dokumentum. Magyarul elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/05/st14/st14469-re04.hu05.pdf>.

valamint Európa biztonságosabbá tétele, lehetővé téve polgárai számára, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben éljenek.” Erre fűzi fel és fejti ki az említett négy pillért, amelyet „horizontálisan kapcsol össze az Unió világban játszott szerepe”.

A megelőzés pillér alapvetően a terroristává válás megelőzéséről szól, vagyis a radikalizáció és a terroristák toborzásának kérdéskörét érinti. E pilléren belül a legfőbb kihívást a terrorista bűncselekmények elkövetéséhez vezető radikalizálódás és toborzás megelőzése jelenti. A megelőzésnek ugyanakkor azzal is foglalkoznia kell, hogy a terroristák mire használják az internetet – kommunikációra, pénzgyűjtésre, képzésre, toborzásra és propagandára. A védekezési pillér (lakosság és az infrastruktúra védelme) a határvédelem, az okmánybiztonság és terrorfenyegetettség szempontjából kritikus infrastruktúra védelmét emeli ki. A stratégia ezen része messze a legtágabb terület, a tevékenységek széles skáláját fedi le. Az üldözési pillér a nemzetbiztonsági és bűnüldözési együttműködés erősítését célozza meg, a következő elemeket állítva a középpontba: a terrorista tervezés gátolása, hálózatainak és a toborzók tevékenységének a felbomlasztása, a terroristák finanszírozási csatornáinak és a támadásokhoz használt anyagokhoz való hozzáférésének elvágása, továbbá igazságszolgáltatás elé állításuk, az emberi jogok és a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett. A reagálás pillére a terrortámadások következményeinek kezelését taglalja, olyan kérdéseket fog át, mint a polgári reagálási képesség, korai figyelmeztető rendszerek, általában véve a válságkezelés és a terrorizmus áldozatainak nyújtott segítség.

A stratégia összességében részben megismétli, részben kiegészíti azokat az intézkedéseket, amelyek meghozatalát a 2004-es Hágai Program is előírta, ugyanakkor a négypilléres szerkezettel újszerű keretbe is rendezte azokat. Fontos továbbá az anyag nyilvánossága, valamint a nyomkövetés intézményesítése, a stratégia végrehajtása ellenőrzésének félévenkénti előírásával (mint látni fogjuk a későbbiekben, ez alapvetően a terrorellenes koordinátor tevékenysége révén valósul meg)³²¹. A stratégia az elmúlt több mint egy

³²¹ A stratégia végrehajtásának első éveiben kialakított gyakorlat szerint időszakonként táblázatos cselekvési tervekben került áttekintésre a stratégia végrehajtása, v.ö. pl. a 2007-es 7233/1/07 sz. tanácsi dokumentumot, vagy a 2009-es 15358/09 sz. dokumentumot. Ezt a megoldást az utóbbi években fókuszáltabb, áttekinthetőbb, politikusabb megközelítést sugárzó, a koordinátor által előkészített végrehajtási jelentések váltották fel.

évtized során sikeresen egyesítette és mozdította elő az olyan intézkedések és eszközök széles körének végrehajtását, amelyek jelentős mértékben hozzájárultak a terrorizmus elleni uniós szintű küzdelemhez. Mindenképpen előnye, hogy lehetővé tette az Európai Unió számára szisztematikusabb politika kialakítását a terrorizmus elleni küzdelemben.

Bár az átfogó stratégia megelőzési pillére is szólt a radikalizáció és a terroristák toborzása elleni küzdelemről, a kérdés jelentőségére és sajátosságaira tekintettel a Hágai Program nyomán a brit elnökség ezt a témát egy külön stratégia tárgyává tette³²², amelyet az átfogó stratégiával együtt fogadott el a Tanács. Az eredeti radikalizációs stratégiát 2008 novemberében aktualizálták, majd 2014-ben megújításra került³²³, figyelemmel az egy évtized alatt bekövetkezett változásokra, különös tekintettel a Bizottság 2014. január 15-én benyújtott „A terrorista radikalizálódás és az erőszakos szélsőségek megelőzése” című közleményében foglaltakra³²⁴. A stratégia felvázolja az Unió és a tagállamok küzdelmének módját a radikalizálódás és a terroristatoborzás ellen, tekintettel a fenyegetések jellegének változására. A Terrorizmusellenes Stratégiához való viszony kapcsán a szöveg rögzíti, hogy a stratégia az EU „szélesebb körű terrorizmusellenes stratégiájának” részét képezi. Fő célkitűzésének azt tekinti, hogy megakadályozza az egyének radikalizálódását, a radikalizálódás és a terroristatoborzás folyamatát, illetve hogy megelőzze a terroristák új generációjának megjelenését. Ennek érdekében, a tagállami kompetenciák elsőbbségének hangsúlyozása mellett a következőket irányozza elő:

- a biztonság, a jogérvényesülés és az esélyegyenlőség megvalósításának előmozdítása
- a mérsékelt közvélemény szélsőségekkel szembeni érvényesülésének biztosítása
- a kormányzati kommunikáció elősegítése
- a terrorizmus elleni küzdelmet szolgáló üzenetek támogatása
- az online radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelem

³²² L. 14781/1/05 sz. tanácsi dokumentum („Az Európai Uniónak a radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelemre irányuló stratégiája”). Magyarul elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/05/st14/st14781-re01.hu05.pdf>.

³²³ L. 5463/5/14 tanácsi dokumentum.

³²⁴ 5451/14 JAI 30 ENFOPOL 5 COTER 3 sz. tanácsi dokumentum, magyarul elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5451-2014-INIT/hu/pdf>.

- képzés, kapacitásépítés és az első vonalban dolgozók alkalmazása a releváns ágazatokban
- az egyének és a civil társadalmi szereplők támogatása az ellenálló-képesség kialakításában
- a terrorista tevékenységektől való elszakításra irányuló kezdeményezések támogatása a radikalizálódás és a terroristatoborzás jelentette kihívásokkal és tendenciákkal kapcsolatos további kutatások támogatása
- a radikalizálódás elleni belső és külső tevékenységek összehangolása

Meg kell említeni, hogy a radikalizációs stratégia alapján 2006-ban a szélsőséges propaganda ellensúlyozására külön (nem nyilvános) Médiakommunikációs Stratégia is kidolgozásra került³²⁵, amely most is hatályban van. Ennek célja a radikalizálódás és a terroristatoborzás ellen az uniós értékek és politikák médián keresztüli hatékony kommunikációjával folytatott küzdelem.

Szintén önálló részstratégia született a terrorizmus finanszírozása kapcsán, amelyet a terület jelentőségén túl sajátos volta is indokolt, hiszen a releváns joganyag jelentős része a teljes mértékben harmonizált belső piaci területhez kapcsolódik (a Terrorizmusellenes Stratégia pedig a terrorizmus elleni küzdelem kulcsfontosságú elemeként emeli ki a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmet). A 2001. szeptember 11-i támadásokat követően nagy erőfeszítéseket fordítottak az EU terrorizmus finanszírozása elleni kapacitásának megerősítésére, különböző jogi eszközöket fogadtak el, és uniós szinten számos fellépést indítottak el. E folyamat csúcsaként a stratégiát az Európai Tanács 2004. december 16–17-én fogadta el³²⁶, majd 2008-ban³²⁷ felülvizsgálták. A stratégia a jogi szabályozás áttekintése mellett vizsgálja az elfogadása idején újonnan jelentkezett kihívásokat, az uniós választ pedig tíz ajánlás³²⁸ mentén fogalmazza meg.

³²⁵ 5469/3/07 REV 3 ENFOPOL 8 COTER 3 CATS 23 COPS 22 számú, korlátozott terjesztésű tanácsi dokumentum.

³²⁶ 16089/04 sz. tanácsi dokumentum.

³²⁷ 11778/1/08 REV 1 sz. tanács dokumentum.

³²⁸ Ezek a következő kérdésköröket fedik le: monitoring, fenyegetéselemzés, új fejlemények, a meglévő fellépések fokozása, az FIU-k és a velük való, illetve köztük lévő együttműködés, a magánszektorral folytatott együttműködés, pénzügyi hírszerzés és nyomozás, nemzetközi együttműködés, a Tanács döntés-előkészítő struktúráinak áttekintése, a stratégia végrehajtása.

III.3. A terrorizmus elleni küzdelemben alkalmazott uniós korlátozó intézkedések

Az Európai Unió először 2001. decemberében – a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően – fogadott el korlátozó intézkedéseket terrorcselekményekben részt vevő személyek és szervezetek ellen. Az uniós listát az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján elfogadott, korábban ismertetett 1373 (2001) ENSZ BT-határozat végrehajtása érdekében hozták létre.

A terrorizmussal összefüggésben egyének vagy szervezetek ellen hozott szankciós intézkedések az ENSZ-hez hasonlóan az Európai Unió terrorellenes fellépésének is igen fontos részét képezik. Ugyancsak hasonlóság, hogy 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”. Ugyanakkor az EU által elfogadott szankciók egy része „autonóm”, vagyis nélküli az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozataiban rögzített megalapozást. Másrészt, az uniós szankciós rezsim, különösen a 9/11-es terrortámadásokat közvetlenül követő években azért is képezte annyira központi elemét a terrorizmusra adott uniós válasznak, mert ez volt az az intézkedési terület, ahol (lévén, hogy a szankciók jelentős részben közvetlenül a belső piacra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak) uniós jogalkotásnak, méghozzá viszonylag gyorsan elfogadott, közvetlenül hatályos uniós jogalkotásnak helye lehetett- hiszen minden egyéb lehetséges együttműködés kapcsán a végrehajtás teljes egészében a tagállamok kezében nyugodott (és nyugszik szinte teljes mértékben mind a mai napig), illetve a lehetséges jogalkotási lépések lassan és csak közvetett hatállyal mentek végbe. További jellemzője ennek a területnek, hogy ez váltotta ki a legnagyobb figyelmet alapjogi szempontból, és az Európai Unió Bíróságának több ítélete³²⁹ is formálta annak fejlődését, kijelölve az uniós jogalkotás korlátait és kritériumait- ez a fajta külső kontroll alapvető különbség az EU és az ENSZ szankciós rendszere között, hiszen mint láttuk, az utóbbit ért

³²⁹ Pl. Al-Aqsa kontra Tanács ügy, Sison kontra Tanács ügy és *People's Mojahedin Organization of Iran* kontra Tanács, LTTE kontra Tanács ügyek, illetve a Kadi-ügyek.

alapjogi kritikákra adott válaszok kizárólag belső fejlődéssel, egyfajta „belátás” nyomán kerültek be a rendszerbe, lévén, hogy az ENSZ szankciós intézkedéseit megalkotó testületek nem állnak olyan független, igazságszolgáltatási kontroll alatt, mint az Unióban működő hasonló fórumok.

További sajátossága a szankciós intézkedéseknek, hogy míg a terrorizmus elleni küzdelem általában a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködés keretein belül valósul meg az Európai Unióban, a szankciók meghozatala a közös kül- és biztonságpolitika mechanizmusában történik. Ebből adódik a jogforrási rend sajátos kettőssége: első lépésként az Európai Unió Tanácsa (a Külügyek Tanácsa formációban) a közös kül- és biztonságpolitika keretében, az Európai Unióról szóló szerződés 29. cikke alapján határozatot fogad el, amely a tagállamokra nézve kötelező és végrehajtása a nemzeti jogszabályok útján történik. Amennyiben viszont a korlátozó intézkedések uniós hatáskörbe tartozó kérdésekre is kiterjednek (pl. kereskedelmi tilalmak, pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések), a határozat alapján a Tanács a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos rendeletet fogad el az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 75. vagy 215. cikkének megfelelően. Meg kell jegyezni, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés fejezetébe tartozó 75. cikk adta lehetőséget mindeddig nem alkalmazták a gyakorlatban, kizárólag a 215. cikk alapján járt el a Tanács: ennek indoka, hogy a terrorizmus elleni küzdelem globális jellege miatt egyértelmű az intézkedések kül- és biztonságpolitikai dimenziója, így a 215. cikk alkalmazása indokolt (ennek alapján pedig a Tanács minősített többséggel fogadja el a szükséges intézkedéseket, és az Európai Parlamentet csak tájékoztatni kell), ugyanakkor, amennyiben a szankcionálandó személyek között uniós polgárok is lennének, az a 75. cikk alkalmazását vetheti fel (ahol viszont Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében együttesen alkotná meg a szankciós jogi aktust). A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépését követően az Európai Parlament szinte azonnal ki is kívánta terjesztetni erre való hivatkozással hatáskörét, az Európai Unió Bírósága előtt nyújtva be keresetet a Tanács ellen³³⁰: az ügyben hozott ítéletében a Bíróság a korábban meghozott jogi aktusok kapcsán a Tanácsnak adott ugyan igazat, de a jövőre nézve a 75. cikk tényleges alkalmazása lehetséges maradt: a Bíróság azonban a két szerződéses rendelkezés együttes alkalmazását jogalapként kizárta.

³³⁰ C-130/10. ügy.

A jogi háttérrel tovább bonyolítja, hogy egyes tagállamok jogszabályai lehetőséget adnak hasonló szankciós intézkedések elfogadására nemzeti szinten is- természetesen az esetlegesen nemzeti hatáskörben elfogadott szankciós rendelkezések az uniós jogi aktusokkal nem állhatnak ellentétben, azonban az uniós szinten nem listázott, egyéb személyekre, szervezetekre ezek a tagállamok saját hatáskörben meghatározhatnak szankciókat.

Az Unió hatályos terrorizmus elleni szankciós intézkedéseit több jogi akus tartalmazza: mindenek előtt ilyen a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931/KKBP tanácsi közös álláspon, valamint az ezt végrehajtó, a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001/EK tanácsi rendelet.

A 2001/931/KKBP közös álláspon meghatározza a terrorcselekményekben részt vevő személyek, csoportok és szervezetek e listára vételének kritériumait, és beazonosítja a terrorcselekményeknek minősülő cselekményeket. A közös állásponot a terrorcselekményekben részt vevő személyekre, csoportokra és szervezetekre abban az esetben kell alkalmazni, amikor az érintett személlyel, csoporttal vagy szervezettel szemben egy illetékes hatóság határozott. Egy ilyen határozat terrorcselekményre irányuló nyomozásra vagy vádemelés megindítására, komoly és hitelt érdemlő bizonyítékok vagy jelek alapján ilyen cselekmény elkövetésének kísérletére vagy elősegítésére, vagy ilyen bűntettek miatt kiszabott ítéletekre vonatkozik.³³¹ Az „illetékes hatóság” egy igazságügyi hatóság vagy – ha az igazságügyi hatóságok nem rendelkeznek e területen illetékességgel – egy illetékességgel rendelkező, megfelelő hatóság. Noha a közös álláspon 1. cikke

³³¹ A Bíróság a C-539/10. P. sz. Al-Aqsa-ítéletében emlékeztetett arra, hogy a 2001/931/KKBP közös álláspon 1. cikkének (4) bekezdésében az „illetékes [helyesen: hatáskörrel rendelkező] hatóság” határozatára való hivatkozásból, valamint a „pontos információ[k]” és a „komoly és hitelt érdemlő bizonyítékok vagy jelek” említéséből következik, hogy e rendelkezés célja az érintett személyek védelme, azáltal hogy biztosítja, hogy a Tanács által a vitatott listára történő felvételükre csak kellően biztos ténybeli alap alapján kerülhet sor, és hogy az említett közös álláspon e cél elérésére törekszik a nemzeti hatóság által hozott határozat követelményét alkalmazva (v. ö. az ítélet 68. pontja). A Bíróság ugyanis megállapította, hogy az Unió nem rendelkezik ahhoz szükséges eszközökkel, hogy maga folytasson vizsgálatokat valamely személy terrorcselekményekben való részvételével kapcsolatban (v. ö. az ítélet 69. pontja).

(4) bekezdésének második albekezdése az igazságügyi hatóságoktól származó határozatokat részesíti előnyben, egyáltalán nem zárja ki a közigazgatási hatóságoktól származó határozatok figyelembevételét, amikor egyrészt e hatóságok a nemzeti jogban ténylegesen hatáskörrel rendelkeznek a terrorizmusban részt vevő csoportokkal szembeni korlátozó határozatok elfogadására, másrészt pedig amikor e hatóságok – jóllehet csak közigazgatási hatóságok – mindazonáltal az igazságügyi hatóságokkal „egyenértékűeknek” tekinthetők. A közös álláspont nem követeli meg, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság határozata a szó szoros értelmében büntetőeljárás részét képezze, bár leggyakrabban ez a helyzet. Ugyanakkor a közös álláspont által követett célkitűzésekre tekintettel az 1373 (2001) számú biztonsági tanácsi határozat végrehajtásának keretében a kérdéses nemzeti eljárás tárgyának mégis a tágabb értelemben vett terrorizmus elleni küzdelemnek kell lennie.³³² A közös álláspont kétszintű rendszerében és a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyságának biztosítása érdekében a tagállamok feladata az, hogy rendszeresen továbbítsák a Tanácsnak – az utóbbi feladata pedig az, hogy összegyűjtse – a hatáskörrel rendelkező hatóságok említett tagállamokban elfogadott határozatait, valamint e határozatok indokait.³³³

Személyek, csoportok és szervezetek listára vétele tehát a tagállamok vagy harmadik államok által benyújtott javaslatok alapján történhet. A listára vételi indítványozásokhoz valamennyi vonatkozó információt be kell nyújtani. A listázás a gyakorlatban a következőképpen történik: a későbbiekben részletezendő munkacsoporti szintű előkészítés után a Tanács két aktust fogad el, a 2001/931/KKBP közös álláspontot naprakésszé tevő közös álláspontot, amely felsorolja a terrorcselekményekben részt vevő valamennyi olyan személyt, csoportot és szervezetet, akikre/amelyekre ez utóbbi közös álláspontot alkalmazni kell, valamint a 2580/2001/EK tanácsi rendelet alapján elfogadott tanácsi határozatot, amely megállapítja, hogy a közös álláspontban felsoroltak közül mely személyekre, csoportokra és szervezetekre vonatkoznak még a szóban forgó rendeletben előírt korlátozó intézkedések. A listázás nyomán a listán szereplő valamennyi személyre, csoportra és szervezetre a rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos fokozott

³³² L. a Törvényszék ítélete a T-208/11. és T-508/11. sz. egyesített ügyekben (LTTE kontra Tanács), 2014. október 16.

³³³ Ennek mechanizmusát az ezekkel a kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoportok működése kapcsán a továbbiakban részletesen bemutatjuk.

intézkedések vonatkoznak, illetve sor kerül a 2580/2001/EK rendelet alkalmazására: e rendelet a jegyzékben szereplő személyek, csoportok vagy szervezetek valamennyi pénzeszközének, vagyoni értékének és gazdasági erőforrásának befagyasztásáról rendelkezik. Emellett megállapítja, hogy semmiféle pénzeszközt, egyéb vagyoni értéket és gazdasági erőforrást – sem közvetve, sem közvetlenül – nem lehet a rendelkezésükre bocsátani. Ugyanakkor előír humanitárius célú mentességeket is, amelyek bizonyos körülmények között – mint például élelmiszerek, gyógyszerek vagy jogi költségek kifizetése – lehetővé teszik a pénzeszközök felhasználását.

A 2580/2001/EK tanácsi rendelet alapján korlátozó intézkedéseknek alávetett minden egyes személyre, csoportra és szervezetre vonatkozóan a Tanács egy kellőképpen részletezett indoklást terjeszt elő, amely lehetővé teszi a listára kerültek számára, hogy megértsék a listára kerülésük okát, továbbá a közösségi bíróságok számára a felülvizsgálat gyakorlását, amennyiben a listára kerüléssel szemben hivatalos kifogásolást nyújtanak be.

Az indoklás egyértelművé teszi, hogy a 2001/931/KKBP közös álláspontban meghatározott kritériumok hogyan teljesülnek. Az indoklás azzal a nyilatkozattal kezdődik, hogy az adott személy, csoport vagy szervezet terrorcselekményekben vett részt. Az indoklás a következő konkrét elemeket tartalmazza:

- a 2001/931/KKBP közös álláspont vonatkozó rendelkezései szerinti terrorcselekmények,
- az érintett személlyel, csoporttal vagy szervezettel kapcsolatban határozatot hozó illetékes hatóság jellege és azonosítása,
- a határozat típusa, a 2001/931/KKBP közös álláspont megfelelő rendelkezései vonatkozásában.

Azt követően, hogy a Tanács döntést hozott a listára vételről, a Tanács Főtitkársága – amennyiben ez a gyakorlatban kivitelezhető – a címére küldött értesítő levélben tájékoztat minden egyes személyt, csoportot és szervezetet, akire/amelyre a 2580/2001/EK tanácsi rendelet alapján korlátozó intézkedések vonatkoznak. Emellett a Hivatalos Lapban közzétesznek egy értesítést, amelyben mindezekről tájékoztatják azokat a személyeket, csoportokat és szervezeteket, akikre/amelyekre a 2580/2001/EK tanácsi rendelet alapján

korlátozó intézkedések vonatkoznak. Ez az értesítés arról is tájékoztatja azokat a személyeket, csoportokat és szervezeteket, akiknek/amelyeknek a címe nem ismert, hogy lehetőségük van arra, hogy az őket érintő tanácsi indoklást megkapják.

A Tanács rendszeres időközönként – legalább félévente – felülvizsgálja a listát. A listán szereplő személyek, csoportok és szervezetek kérése mellett a szóban forgó listára vételt eredetileg javasló tagállam vagy harmadik állam is kérheti a listáról való törlést. Eerre akkor kerülhet sor, ha a közös álláspontban a listára vétel tekintetében meghatározott kritériumok már nem állnak fenn. A listáról való törlés egyéb esetekben is lehetséges, például a listán szereplő személy halála vagy a listán szereplő szervezet felszámolása esetén.

A listán szereplő személyek, csoportok és szervezetek az alábbiakat tehetik:

- igazoló dokumentumok alapján kérhetik a Tanácsot az esetük felülvizsgálatára,
- a nemzeti eljárásoknak megfelelően kifogásolhatják a nemzeti illetékes hatóság határozatát,
- ha a 2580/2001/EK tanácsi rendelet alapján korlátozó intézkedések vonatkoznak rájuk, kifogásolhatják a Tanács határozatát a Törvényszéknél, vagy az alapszükségletek fedezésére humanitárius célú mentességet kérhetnek.

A hatályos listán³³⁴ tizenhárom természetes személy és huszonkét csoport, illetve entitás szerepel, ezek közül néhány esetben alapozta a döntést a Tanács harmadik ország (India, Törökország, USA) kompetens hatóságának határozatára, a többi listázást a tagállamok hatóságai kezdeményezték.

³³⁴ L. a Tanács (KKBP) 2017/154 (2017. január 27.) határozata a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931/KKBP közös álláspont 2., 3. és 4. cikkének hatálya alá tartozó személyek, csoportok és szervezetek jegyzékének naprakésszé tételéről, valamint a (KKBP) 2016/1136 határozat hatályon kívül helyezéséről. L. továbbá a Tanács (EU) 2017/150 végrehajtási rendeletét (2017. január 27.) a terrorizmus elleni küzdelem érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001/EK rendelet 2. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról, valamint az (EU) 2016/1127 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Speciális rezsim vonatkozik az Al Kaida és a legutóbbi fejlemények nyomán az ISIL (Dáís) terrrorszervezetekre³³⁵. Itt a szankciók elrendelésének alapja a 2016/1693 tanácsi határozat, valamint a Tanács 2002/881/EK (2002. május 27.) és 2016/1686 (2016. szeptember 20.) rendeletei. Az eredeti jogszabály elfogadásának közvetlen előzménye az 1390-es ENSZ BT határozat elfogadása volt. Ugyanakkor, az uniós jog sajátosságaiból adódóan, mivel a BT-határozatban meghatározott intézkedések az EK-Szerződés hatálya alá tartoztak, ennek megfelelően - és különösen a piaci verseny torzulásának megakadályozása érdekében - a Közösség területén a Biztonsági Tanács vonatkozó határozatainak végrehajtásához közösségi jogszabályokra volt szükség. Szintén fontos körülmény volt, hogy a jogbiztonság biztosítása érdekében az ENSZ által megjelölt azon természetes, illetve jogi személyek, csoportok vagy szervezetek nevét és egyéb lényeges adatát, akiknek a tőkéjét be kell fagyasztani, nyilvánosságra kellett hozni, vagyis jogi aktus formájában kihirdetni. Szükségesnek találta továbbá az Unió, hogy jogilag szabályozott eljárást alakítson ki e listák módosítására is. Megállapíthatjuk tehát, hogy az ENSZ BT eljárásához képest már a kezdetekkor is az uniós jogalkotás a lehető legnagyobb transzparenciára, jogbiztonságra, valamint az alapvető jogok garantálására törekedett.

A rendelet alapvetően az ENSZ BT-határozat rendelkezéseit követte, ennek megfelelően pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztásáról, az ezekhez való hozzáférés megakadályozásáról (2. cikk), valamint a katonai segítségnyújtás tilalmáról (3. cikk) rendelkezett. A rendelet rögzítette, hogy a tagállamok illetékes hatóságait, illetve közvetlenül vagy ezen illetékes hatóságokon keresztül a Bizottságot értesíteni kell minden

³³⁵ Az ENSZ keretein belül bekövetkezett fejleményeknek (1989-es BT-határozatok elfogadása) megfelelően, bár 2002-ben az Al Kaidával együtt kezelték, de 2011. óta ez a rendelet sem vonatkozik a Talibánra, v. ö. a Tanács 754/2011/EU (2011. augusztus 1.) rendelete. Az Al Kaidával szemben a 2002/402/KKBP közös álláspont és a 881/2002/EK rendelet alapján 2002. óta létezett szankciós rezsimet 2016. március 14-én a 2002/402/KKBP közös álláspont módosításáról szóló (KKBP) 2016/368 határozat és a 2016/363 számú rendelet elfogadásával teljesítette ki a Tanács az ISIL-lel (Dáís-sal) összeköttetésben álló egyes személyekre, csoportokra, vállalkozásokra és szervezetekre, miután 2015. december 17-én az ENSZ BT elfogadta a 2253. (2015) sz. határozatot, emlékeztetve arra, hogy az Iraki és Levantei Iszlám Állam (ISIL, más néven: Dáís) az Al Kaida egy frakciója, valamint hogy az ISIL-t (Dáís-t) vagy az Al Kaidát támogató bármely személy, csoport, vállalkozás vagy szervezet felkerülhet az Egyesült Nemzetek Szervezete által vezetett jegyzékre.

arra utaló információról, hogy az e rendeletben foglalt rendelkezéseket megkerülik, illetve megkerülték (4. cikk (2) bekezdés). A rendelet értelmében a Bizottság és a tagállamok kölcsönösen tájékoztatják egymást a végrehajtott intézkedésekről, valamint a rendelkezésükre álló egyéb lényeges információkról, illetve együttműködnek az illetékes ENSZ Szankcióbizottsággal³³⁶, elsősorban úgy, hogy a szükséges információkat biztosítják a számára (8. cikk). A rendelet sajátossága, hogy a célszerűség érdekében az Európai Bizottságra delegálta azt a hatáskört, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsától, az illetékes ENSZ Szankcióbizottságtól, illetve adott esetben a tagállamoktól származó, vonatkozó értesítések vagy információk alapján e rendelet mellékleteit módosítsa (7. cikk). Mivel ez az eljárás lényegesen rugalmasabb, gyorsabb jogalkotást tesz lehetővé, mint amit a 2001/2580/EK rendelet módosítása megkíván, valamint figyelemmel az ENSZ érintett szankciós bizottsága tevékenysége mielőbbi átültetésének követelményére is, a 2002/881/EK rendeletet számos alkalommal módosította is a Bizottság³³⁷, ennek formája, amennyiben az érdemi rendelkezéseket nem, csak a szankciók alanyait felsoroló (listázó) mellékleteket érintik a módosítások, a Bizottság által elfogadott ún. végrehajtási rendeletek.

Az átláthatóság és a jogbiztonság szempontjából jelentős fejlemény, hogy nyilvánosan, az Unió valamennyi hivatalos nyelvén elérhetők a szankciók végrehajtása során a legfontosabb szempontokat rögzítő iránymutatások³³⁸ és angol nyelven a hatályos szankciók jegyzéke³³⁹.

III.4. Az Unió anyagi büntetőjogi szabályozása a terrorizmus elleni küzdelemben

³³⁶ Vagyis az 1267-es bizottsággal.

³³⁷ 2002. májusa óta nem kevesebb, mint 266 módosítás történt, az utolsó a Bizottság (EU) 2017/557 végrehajtási rendelete (2017. március 24.) az ISIL-lel (Dáissal) és az al-Kaida szervezetekkel összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott egyes korlátozó intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002/EK tanácsi rendelet 263. alkalommal történő módosításáról (az eltérés magyarázata, hogy három alkalommal maga a Tanács módosította a rendelet érdemi rendelkezéseit).

³³⁸ A korlátozó intézkedések hatékony végrehajtására vonatkozó legjobb uniós gyakorlatok naprakésszé tett változata, 15530/16 tanácsi dokumentum, l. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15530-2016-INIT/hu/pdf>.

³³⁹ L. http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

A terrorizmus elleni küzdelem büntetőjogi keretei, hasonlóan a terrorizmus elleni fellépés egyéb aspektusaihoz, az Európai Unióban a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat követő politikai klímában kerültek kidolgozásra. A 2001. szeptember 21-ei rendkívüli Európai Tanács konklúzióinak részeként elfogadott Akcióterv határozta meg az azonnali válaszlépéseket, amelyek között röviden említették „a terrorizmusra vonatkozó közös definíció megalkotását”, az 1999. évi tamperei Európai Tanács következtetéseiként elfogadott programra is visszahivatkozva. Ennek nyomán rövid idő alatt kidolgozásra és elfogadásra került (az ekkor hatályos „amszterdami” szerződéses rendelkezéseknek megfelelő jogforrási formában) a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat³⁴⁰. A kerethatározat mindössze féléves, 2002. december 31-ig szóló átültetési határidőt írt elő a tagállamoknak, ezzel is jelezve, milyen fontosságot tulajdonítottak neki.

A 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.

A kerethatározat összehangolja a terrorista bűncselekmények fogalmát valamennyi tagállamban, valamint biztosítja, hogy e bűncselekményekkel szemben a tagállami büntetőjogokban kellő súlyú szankciók kapcsolódjanak, mind a természetes személy elkövetők, mind a bűncselekményben érintett jogi személyek vonatkozásában. A kerethatározat joghatósági szabályokat határoz meg annak biztosítására, hogy a terrorista bűncselekmények eredményesen üldözhetőek legyenek, valamint sebezhetőségük miatt különleges intézkedéseket tartalmaz a terrorista bűncselekmények áldozatai tekintetében.

A kerethatározat 1. cikke sajátos szabályozási technikát alkalmaz, ugyanis a terrorista bűncselekmény fogalmát objektív elemek (alapbűncselekmények) és szubjektív elemek (a lakosság komoly megfélemlítésének, valamely ország vagy nemzetközi szervezet rendje megzavarásának vagy leépítésének, vagy egy állam arra való kényszerítésének céljával

³⁴⁰ Hivatalos Lap L 164., 2002. június 22., 3–7. oldal.

elkövetett cselekmények, hogy valamit ne tegyen meg) együtteseként határozza meg.³⁴¹ A kerethatározat 2. cikk (1) bekezdése meghatározza továbbá a terrorista csoportot, amely alatt kettőnél több személyből álló, hosszabb idő alatt létrehozott, szervezett csoportot ért, amely terrorista bűncselekmények elkövetése végett összehangoltan működik. Ez a cikk előírja a tagállamok számára, hogy nyilvánítsák bűncselekménnyé a terrorista csoport irányítását vagy a terrorista csoport tevékenységeiben annak tudatában való részvételt, hogy az hozzájárul a terrorista csoport bűncselekményeihez. Ez a rendelkezés annak biztosítására irányul, hogy a terrorista csoport irányítása és a terrorista csoport tevékenységeiben való részvétel önálló bűncselekménynek minősülnek és terrorista bűncselekményként kezelendők. A kerethatározat az előkészületi és részesi magatartásokat is büntetni rendeli, ugyancsak előírja a jogi személyek büntetőjogi felelősségének szabályozását a tagállami büntetőjogokban, valamint a terrorista bűncselekményeknek a nemzeti jog alapján a megfelelő „közönséges” büntetteknel súlyosabb szabadságvesztéssel való büntetését rendeli el, továbbá a joghatósági okok³⁴² meglehetősen széles skáláját és a tagállamok együttműködési kötelezettségét deklarálva biztosítja a terrorista bűncselekmények büntetendőségének érvényesülését.

Mivel a 2002-es szöveg csak általános jelleggel szólt a részesi magatartások és az előkészületi jellegű cselekmények büntetendőségéről, a 2005-ös uniós terrorizmus elleni stratégia³⁴³ nyomán, figyelembe véve a gyakorlati tapasztalatokat is, a radikalizáció és a terrorista toborzás elleni fellépés lehetőségeit bővítendő szükségessé vált a kerethatározat módosítása, amely a 2008/919/IB kerethatározat³⁴⁴ elfogadásával valósult meg.

³⁴¹ Ennek fő célja, hogy minden tagállamban közelítse a terrorista bűncselekmények fogalmának meghatározását azáltal, hogy bevezeti bizonyos cselekmények terrorista bűncselekményként való egyedi és egységes minősítését. A terrorcselekmények olyan súlyos bűncselekmények, amelyek az elkövető motivációja miatt válnak terrorista bűncselekménnyé. A terrorista bűncselekmény fogalma így két elemből áll: egy objektív elemből, mivel a nemzeti jogra való hivatkozással meghatározott súlyos bűncselekmények felsorolására utal, és egy szubjektív elemből, mivel e cselekményeket akkor kell terrorista bűncselekménynek tekinteni, ha azokat sajátos szándékkal követik el.

³⁴² Területi, személyi és kisegítő joghatósági okok.

³⁴³ A kerethatározat kidolgozását megelőlegezte 2005-ben az Európa Tanácsnak a terrorizmus megelőzéséről szóló egyezménye. Az ENSZ az 1624(2005) ENSZ BT-határozatban, valamint az ENSZ 2006-ban elfogadott terrorizmus elleni globális stratégiájában szintén felhívta tagállamait a terrorcselekményekre uszítás és a terrorizmus internetes megnyilvánulásai elleni fellépés módjainak és eszközeinek felderítésére.

³⁴⁴ Hivatalos Lap L 330., 2008. december 9., 21–23. oldal.

A 2008-as kerethatározat célja volt a terrorista támadások elkövetésére ösztönző üzenetek és anyagok terjesztésének korlátozása³⁴⁵, valamint a 2002-es kerethatározat hozzáigazítása a terrorcselekmények elkövetői és támogatói tevékenységének módjában bekövetkezett változásokhoz. Ezek közé tartozik különösen a strukturált és hierarchikus csoportok felváltása félig autonóm sejtekkel vagy magányos elkövetőkkel, és az internet fokozott használata a helyi terrorista hálózatok és egyének ösztönzésére, mozgósítására, oktatására és kiképzésére.³⁴⁶ A 2002-es kerethatározatot végrehajtó, meglévő rendelkezéseket elégtelennek tartották továbbá abból a szempontból, hogy az olyan magatartások, mint az adott személyt terrorista bűncselekmény elkövetésére ténylegesen nem izgató nyilvános üzenetek terjesztése, a terroristává válásra biztató, de konkrét terrorcselekményre nem utaló üzenetek terjesztése, vagy nem egy konkrét terrorista csoport tevékenységét támogató célzattal a terrorista „szakismeretek” internetes terjesztése nem voltak feltétlenül bűncselekménnyé nyilvánítva.

A 2008-as kerethatározat ennek megfelelően három új, a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekményt határozott meg: „terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános izgatás”, „terroristák toborzása” és „terroristák kiképzése”³⁴⁷. A tagállamoktól elvárt az új bűncselekmények vonatkozásában a bűnsegély és felbujtás bűncselekménnyé nyilvánítása is³⁴⁸, a terroristák toborzására és terroristák kiképzésére irányuló kísérlet büntethetővé tétele ugyanakkor opcionális³⁴⁹. Ez a lehetőség kapcsolódik ahhoz, hogy a szöveg kimondja: a tagállamok nem kötelezhetők olyan intézkedések bevezetésére, amelyek ellentétesek többek

³⁴⁵ L. a 2008-as kerethatározat (7) preambulumbekzdését.

³⁴⁶ L. különösen a 2008-as kerethatározat (4) és (5) preambulumbekzdését.

³⁴⁷ L. a 2008-as kerethatározat 1. cikkének (1) bekezdését, amely módosítja a 3. cikket. A 2002-es kerethatározat 3. cikkében meghatározott terrorcselekményekhez kapcsolódó bűncselekmények csupán a lopás minősített eseteit, a zsarolást és a hivatalos okmányok terrorista bűncselekmények elkövetése céljából történő hamisítását foglalták magukban. Az új bűncselekményeket a 3. cikk (1) bekezdéséhez adták a)–c) pontként, a korábban a 3. cikk a)–c) pontjában szereplő bűncselekmények most a 3. cikk (1) bekezdésének d)–f) pontjában szerepelnek.

³⁴⁸ L. a 2008-as kerethatározat 1. cikkének (2) bekezdését, amely a 2002-es kerethatározat 4. cikkét módosítja (a 2002-es kerethatározat 4. cikke (1) bekezdésének bevezetése révén).

³⁴⁹ L. a 2008-as kerethatározat 1. cikkének (2) bekezdését, amely a 2002-es kerethatározat 4. cikkét módosítja (a 2002-es kerethatározat 4. cikke (4) bekezdésének bevezetése révén).

között a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapvető jogelvekkel (2. cikk), valamint emlékezteti a tagállamokat annak szükségességére, hogy a bűncselekménnyé nyilvánítás arányos legyen a demokratikus társadalmakban elérni kívánt és szükséges jogszerű célokkal, az önkényesség és a diszkrimináció bármely formáját kizárva (3. cikk (1) bekezdés).³⁵⁰

A 2008/919/IB kerethatározattal módosított 2002/475/IB kerethatározat által kialakított anyagi büntetőjogi keret további fejlesztésének szükségessége 2014-ben merült fel ismét. A közel-keleti konfliktusok elmélyülésére és a térségbe utazó uniós polgárok („külföldi harcosok”) számának drámai növekedésére reagálva az Európai Tanács már 2014 augusztusában, speciális ülésén négy kiemelt területet határozott meg, és végrehajtást sürgetett a „*foreign fighters*” jelenségére adandó átfogó uniós szintű válasz kialakítása céljából: ezek egyike a hatékony büntető igazságügyi válasz volt.³⁵¹

A 2178-as ENSZ BT-határozat 2014. szeptemberi elfogadása katalizátorként hatott ebben a folyamatban. A tagállamok számára egyértelművé vált, hogy a külföldi terrorista harcosokkal összefüggő bűncselekmények büntetni rendeltségének alkalmazási körére vonatkozóan közös értelmezés kialakítása szükséges. Ennek érdekében a Bel- és Igazságügyi Tanács 2014. október 9–10-i ülésén felszólította az Európai Bizottságot, hogy tekintettel különösen a 2178 (2014) számú ENSZ BT-határozatra, vizsgálja meg, milyen módon lehetne kiküszöbölni a terrorizmusról szóló kerethatározat hiányosságait.³⁵²

³⁵⁰ Ezek a rendelkezések az Európa Tanács 2005-ös a terrorizmus megelőzéséről szóló egyezményének 12. cikkében foglalt biztosítékokat tükrözik. A 2008/919/IB kerethatározat 2. cikkében meghatározott derogáció alapján Magyarország – tekintettel a vonatkozó hazai alkotmánybírósági gyakorlatra – nem implementálta a kerethatározat azon rendelkezéseit, amely a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános izgatás meghatározását adják meg.

³⁵¹ A további három terület pedig a radikalizálódás megelőzése, a gyanús utazások felderítése és a harmadik országokkal való együttműködés voltak, l. a 2014. augusztus 30-i rendkívüli Európai Tanács következtetéseit, <http://www.consilium.europa.eu/hu/documents-publications/publications/2015/european-council-2014/>

³⁵² „Felkéri a Bizottságot, hogy tekintettel többek között az ENSZ BT 2178 (2014) sz. határozatának elfogadására, folytassa a kerethatározatban előírt válaszlépések hatékonyságának nyomon követését, valamint hogy a 2014 szeptemberében elfogadott végrehajtási jelentés, az Eurojust által készített jelentés és minden egyéb releváns információ alapján vizsgálja meg, milyen módon lehetne kiküszöbölni a hiányosságokat.” Lásd 14160/14. számú tanácsi dokumentum.

Mint láttuk, a hatályos kerethatározat alapján a tagállamok kötelesek voltak büntetendővé nyilvánítani a terrorista bűncselekményeket, a terrorista csoportokhoz kapcsolódó bűncselekményeket, a terrorista tevékenységekkel összefüggő bűncselekményeket, ideértve a nyilvános izgatást, továbbá a terroristák toborzását, kiképzését és a járulékos bűncselekményeket (mint például bűnsegély, felbujtás, kísérlet), és további szabályok kerültek meghatározásra a jogi személyek felelősségére, a szankciókra és a joghatóságra vonatkozóan. Ugyanakkor kifejezetten a külföldi harcosok vonatkozásában, a célzatos külföldre utazás tekintetében *expressis verbis* nem tartalmaz rendelkezéseket a szöveg. A gyakorlatban bizonyítási nehézségek is felmerülnek az olyan állítólagos terrorista tevékenységek esetében, amelyeket külföldi joghatóság alatt álló területen végeztek: a szíriai és iraki harcmezőkről nehéz bizonyítékot szerezni, az internetalapú bizonyíték gyűjtése és felhasználása nehézkes, gyakran határokon átnyúló jogsegélyhez kell folyamodni ahhoz, hogy a bizonyítékhoz eljussunk (a külföldi harcosok más országokon keresztül haladnak, az internetszolgáltatók esetlegesen külföldön találhatók). Kérdéseket vet fel az is, hogy büntetőjogi eszközökkel hogyan lehetséges a külföldi joghatóság alatt álló területre való elutazás előtt, illetve az onnan való hazatérés után fennálló biztonsági aggályok kezelése.

A Bel- és Igazságügyi Tanács struktúráiban ezután megindult egy gondolkodási folyamat. Így a Bel- és Igazságügyi Tanács 2015. január 29–30-i, rigai informális ülése³⁵³ után kiadott közös közleményben a miniszterek „egyetértettek annak fontosságában, hogy tekintettel a 2178 (2014) sz. ENSZ BT-határozatra, a terrorista bűncselekmények közös értelmezésének megállapítása céljából jogalkotási intézkedéseket fontoljanak meg”.³⁵⁴ A másik társjogalkotó, az Európai Parlament a 2015. február 11-i állásfoglalásában már nyíltan úgy fogalmazott, hogy harmonizálni kell a külföldi harcosokkal összefüggő bűncselekmények büntetendőségét, és el kell kerülni a büntetőeljárási hiányosságokat a terrorizmusról szóló kerethatározat aktualizálásával.³⁵⁵

³⁵³ Amelyet közvetlenül megelőzött a 2015. január 7-8-ai franciaországi terrortámadás-sorozat.

³⁵⁴ „Tekintettel az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2178 (2014) sz. határozatára, további jogalkotási intézkedéseket kell megfontolni a terrorizmussal összefüggő bűncselekmények közös értelmezése vonatkozásában...”

³⁵⁵ Lásd az Európai Parlament 2015. február 11-i állásfoglalását a terrorizmus leküzdését célzó intézkedésekről [2015/2530(RSP)].

Ezzel párhuzamosan a 2015. elején folytatott tárgyalások nyomán 2015. májusában elfogadták az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló Egyezményéhez csatolt Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amely végrehajtja a 2178-as ENSZ BT-határozat egyes büntetőjogi rendelkezéseit.³⁵⁶ Az Európai Bizottság érzékelve a politikai nyomást és reagálva az ENSZ- és ET-keretekben zajló folyamatokra, már 2015. áprilisában, „Az európai biztonsági stratégia” című közleményében³⁵⁷ prioritásként azonosította a terrorizmus elleni uniós keret korszerűsítését, és bejelentette, hogy ezen új kihívások kezelése érdekében szándékában áll az e területen meglévő büntetőjogi jogszabályok naprakésszé tétele, illetve 2016. évi munkaprogramjában³⁵⁸ bejelentette a terrorizmusról szóló kerethatározat módosítására irányuló jogalkotási javaslatot. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2015. november 20-i rendkívüli ülésén³⁵⁹ üdvözölte a Bizottság azon szándékát, hogy 2015 végéig a terrorizmusról szóló kerethatározat korszerűsítésére vonatkozó irányelvjavaslatot nyújt be.

A Bizottság végül 2015. december 3-án adta ki javaslatát³⁶⁰ egy új irányelv³⁶¹ elfogadására, amely elfogadását követően felváltaná a 2002/475/IB kerethatározatot. Az irányelvtervezet a hatályos kerethatározat által büntetni rendelt magatartásokon túl a következő magatartások bűncselekménnyé nyilvánítását is javasolta: a Kiegészítő Jegyzőkönyv végrehajtása érdekében bevezetésre kerülne a terrorista kiképzésben való részvétel, a terrorizmus céljából külföldre utazás, valamint a terrorizmus céljából külföldre utazás szervezése vagy egyéb módon történő elősegítése bűncselekményi tényállása.

A javaslat tárgyalása 2016. januárjában kezdődött meg a Bel- és Igazságügyi Tanács struktúráiban, és uniós mércével mérve viszonylag gyorsan sikerrel is járt. A bizottsági javaslatot a legfontosabb pontjaiban tükröző irányelv 2017. március 31-én került

³⁵⁶ Az Európai Unió 2015. október 22-én aláírta a Kiegészítő Jegyzőkönyvet és az Egyezményt.

³⁵⁷ COM(2015) 185 final, 2015. április 28.

³⁵⁸ COM(2015) 610 final, 2015. október 27.

³⁵⁹ Az ülés a 2015. november 13-ai párizsi terrortámadások nyomán került összehívásra.

³⁶⁰ COM(2015) 625 final számon.

³⁶¹ Figyelemmel az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés előírásaira.

kihirdetésre³⁶², hatályba lépésének dátuma 2017. április 20-a, a tagállamoknak pedig a 28. cikk értelmében 2018. szeptember 8-áig kell azt átültetniük.

III.5. A terrorizmus elleni küzdelem eszközei a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködés terén

A tételes uniós jogban nem szabályozott, az utóbbi időben elkövetett terrortámadások nyomán viszont egyre jobban a közvélemény érdeklődésének fókuszába kerülő titkosszolgálati együttműködésen túl a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködés a legegyszerűsebb területe a terrorizmus elleni küzdelemnek az Európai Unió tagállami között, hiszen napjaink terrorizmusa minden aspektusában globális meghatározottságú, így az ellene való küzdelemben is megkerülhetetlen a tagállami hatóságok egymásra utaltsága, különösen a belső határellenőrzés nélküli schengeni térségben.³⁶³ Amikor ennek az Európai Unió által kidolgozott szabály- és eszközrendszerét vizsgáljuk, egy fontos distinkciót kell tennünk: mivel a terrorizmust az Európai Unió alapvetően a 2002/475/IB kerethatározatba³⁶⁴ foglalt, büntetőjogilag értékelt terrorista cselekményekkel azonosítja, tehát a terrorista tevékenységeket bűncselekményként, méghozzá a legsúlyosabb, határon átnyúló, az egész Unió számára relevanciával bíró bűncselekményként határozza meg, egyben az ellene való fellépés fő irányait is kijelöli, hiszen ezeknek szükségképpen a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködésre vonatkozó szerződéses rendelkezések és az azokra alapított másodlagos joganyag keretein belül kell maradniuk (éppen ezért nem nyert mostanáig formális jogi

³⁶² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 irányelve (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról.

³⁶³ Mind a terrorcselekmények, mind a terrorellenes együttműködés határon átnyúló jellegének eklatáns példái a 2015-2016-ban Párizsban és Brüsszelben elkövetett merényletek, illetve az azokat követő, elsősorban a francia és belga hatóságokat érintő, de szinte az egész Unióra, sőt azon kívülre is kiterjedő nyomozás: Franciaország és Belgium az Europol és az Eurojust támogatását kérte a nyomozásokhoz a párizsi és a brüsszeli merényleteket követően (2015. novemberében és 2016. márciusában). Ez lehetővé teszi a más tagállamokhoz való kapcsolódások feltárását, valamint az Europol rendelkezésére álló információk és szakértelem felhasználását. Emellett ezáltal lehetővé válik a büntetőeljárások koordinálása az Eurojust segítségével.

³⁶⁴ Illetve, mint láttuk, legkésőbb 2018. szeptemberétől a kerethatározatot felváltó új irányelvbe.

alapot, és ennek megfelelően nem vagy csak érintőlegesen képezi vizsgálódásunk tárgyát a titkosszolgálati együttműködés). Ugyanakkor, a másik oldalról nézve azt is megállapíthatjuk, hogy az említett területen gyakorlatilag valamennyi uniós jogi aktus a terrorizmus elleni fellépés eszközének tekinthető, hiszen a határon átnyúló bűncselekmények elleni valamennyi rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködési forma a terrorista cselekmények elleni együttműködésben is alkalmazható.

A Maastrichti Szerződés aláírása óta eltelt több, mint két évtizedben kidolgozott, egyre növekvő volumenű, részletességű és jelentőségű szabályrendszer teljeskörű ismertetése és elemzése meghaladná a jelen értekezés kereteit. Ebben a fejezetben ezért azt a néhány jogi aktust vagy tágabb hatályú jogi aktusok egyes sajátos rendelkezéseit ismertetjük, amelyek *sui generis* a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkoznak, tehát egyéb, mégoly súlyos bűncselekmények üldözése során nem alkalmazhatók. Ezek a jogi aktusok elsődlegesen az információcsere kérdését próbálják hatékony, ám ugyanakkor kellően szabályozott keretek közé szorítani, hiszen a tagállami bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok terrorellenes együttműködésében az információk minél szélesebb körű és lehető leggyorsabb megosztása jelenti azt az alfát és ómegát, amely révén a terrorcselekmények megelőzhetők, a mégis megvalósult terrortámadások elkövetői és segítők pedig felelősségre vonhatóak lesznek. Ennek aktualitását mi sem támasztja jobban alá, mint a 2016. március 22-i brüsszeli támadásokat követően a bel- és igazságügyi miniszterek által 2016. március 24-i rendkívüli ülésükön elfogadott közös nyilatkozat³⁶⁵. A nyilatkozatban a Tanács (nem először) hangsúlyozta az információcsere jelentőségét, megállapítva, hogy: "sürgősen fokozni kell a biztonsággal, az utazással és a migrációval kapcsolatos európai és nemzetközi adatbázisok adatokkal való szisztematikus feltöltését, következetes használatát és interoperabilitását; ehhez teljes mértékben ki kell használni a technológiai fejlődés adta lehetőségeket, és kezdettől fogva be kell építeni a magánélet védelmére vonatkozó garanciákat." Ez a megfogalmazás kiválóan megragadja mind az elérni kívánt célt, mind azokat a dilemmákat, amelyekkel meg kell küzdeni ennek érdekében. Ugyanakkor a jelenlegi politikai környezetben esély van arra, hogy megállapodás szülessen a bel- és igazságügyi terület integrált – interoperabilitást is magában foglaló – európai információs architektúrájára vonatkozó követelményekről, amely a terrorizmus elleni küzdelem szempontjai szerint holisztikus megközelítéssel átfogja majd a migráció, a belső biztonság és a határigazgatás

³⁶⁵ 7371/16 tanácsi dokumentum.

területeit is. Mint látni fogjuk, ez az igény már az előző évtizedben, a 9/11-es, majd a 2004-es madridi és a 2005-ös londoni merényletek nyomán az uniós terrorellenes együttműködés felfutásakor megfogalmazódott, a politikai nyomás enyhülése, az uniós fellépé száttagoltsága és a (talán túlságosan is) szigorú és merev adatvédelmi követelmények azonban mostanáig csak részmegoldásokat eredményeztek, amelyeket az alábbiakban mutatunk be.

III.5.1 A 2005/671/IB tanácsi határozat

A terrorista bűncselekményekre vonatkozó információcseréről és együttműködésről szóló, 2005. szeptember 20-ai tanácsi határozat mindmáig a legalapvetőbb norma az információcsere területén. A jogalkotási javaslatot a Bizottság terjesztette elő: ennek legfőbb indoka az volt, hogy jogi kötelezettséget állapítson meg a tagállamokra nézve arra, hogy a 2002/475/IB kerethatározatban foglalt bűncselekmények miatt indult valamennyi büntető eljárásról, méghozzá azok minden szakaszáról, beleértve a büntetőítéleteket is, illetve ezek minden terheltjéről megosszák rendelkezésre álló információikat.³⁶⁶ A tagállamoknak ugyanakkor maradt kibúvójuk figyelemmel arra, hogy a szöveg rögzíti: a határozat nem sérti az alapvető nemzetbiztonsági érdekeket, és nem kockáztathatja a folyamatban lévő nyomozás sikerét vagy magánszemélyek biztonságát, illetve a különleges állambiztonsági hírszerző tevékenységet.³⁶⁷

A határozat 2. cikke alapján valamennyi tagállam – saját rendőrsége vagy más bűnüldöző szerve keretein belül – szakszolgálatot jelöl ki, amely a nemzeti jognak megfelelően hozzáfér a bűnüldöző hatósága által a terrorista bűncselekmények tekintetében folytatott nyomozásokra vonatkozó, és azokból származó valamennyi jelentős információhoz és összegyűjti, illetve eljuttatja azokat az Europolhoz; továbbá kijelöl egy vagy több, a terrorizmus ügyében eljáró Eurojust nemzeti kapcsolattartót, vagy olyan megfelelő igazságügyi vagy más illetékes hatóságot, amely a nemzeti jognak megfelelően hozzáfér a terrorista bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárásokra és büntetőítéletekre

³⁶⁶ L. preambulum (4) bekezdés.

³⁶⁷ L. preambulum (6) bekezdés.

vonatkozó valamennyi jelentős információhoz és összegyűjti, eljuttatja azokat az Eurojusthoz. A határozat azt is rögzíti, hogy mi tekinthető „jelentős információnak”³⁶⁸.

Külön rendelkezés (2. cikk (6) bekezdés) szól arról, hogy a terrorista bűncselekményekkel kapcsolatban folyó eljárások során lefoglalt vagy elkobzott okiratban, aktában, információban, tárgyon vagy más bizonyítékon szereplő jelentős információt a nemzeti jognak és a vonatkozó nemzetközi jogi eszközök előírásainak megfelelően az éppen folyamatban lévő nyomozás sikerének veszélyeztetése nélkül haladéktalanul hozzáférhetővé kell tenni a más érdekelt tagállamok hatóságai számára, amennyiben terrorista bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozást folytatnak vagy indíthatnak meg, illetve büntetőeljárás van folyamatban. Ezt a rendelkezést a fentebb említett új, 2017/541 irányelv 22. cikke módosította, ennek megfelelően legkésőbb 2018. szeptemberétől a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az illetékes hatóságaik által a büntetőeljárások keretében összegyűjtött információkat hozzáférhetővé tegyék a többi olyan tagállam adott illetékes hatóságai számára, amely tagállamoknak megítélésük szerint a szóban forgó információ releváns lehet. Az ilyen releváns információnak az esettől függően tartalmaznia kell legalább az Europol vagy az Eurojust számára a 2005/671/IB

³⁶⁸ A 2. cikk (4)-(5) bekezdései alapján

- az Europolnak eljuttatandó információk köre a következő:

- a) a személy, a csoport vagy a szervezet azonosítására szolgáló adatok;
- b) azok a cselekmények, amelyekre a nyomozás kiterjed és ezek pontos körülményei;
- c) a kérdéses bűncselekmény;
- d) más jelentős esetekkel való kapcsolatok;
- e) a kommunikációs technológiák felhasználása;
- f) a tömegpusztító fegyverek birtoklása okozta fenyegetettség.

- az Eurojustnak eljuttatandó információk köre a következő:

- a) olyan személy, csoport vagy szervezet azonosító adatai, aki vagy amely ellen nyomozás vagy büntetőeljárás van folyamatban;
- b) a kérdéses bűncselekmény és pontos körülményei;
- c) információ a terrorista bűncselekmények miatt hozott jogerős ítéletekről, illetve e bűncselekmények pontos körülményeiről;
- d) más jelentős esetekkel való kapcsolatok;
- e) jogsegély iránti megkeresés, beleértve egy másik tagállam által vagy annak részére címzett kérvényt és az arra adott választ.

határozatnak megfelelően továbbított információkat. Az irányelv által beiktatott új, (7) bekezdés annyi mozgásteret enged ezen kötelezettség alól, hogy az nem alkalmazandó, ha az információk megosztása veszélyeztetné valamely folyamatban lévő nyomozás sikerét vagy egy személy biztonságát, illetve ha ellentétes lenne az érintett tagállam alapvető biztonsági érdekeivel. Az átadott információk nyomán viszont az új (8) bekezdés értelmében a tagállamoknak meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy illetékes hatóságaik az átadott információk kézhezvételét követően – amennyiben szükséges – időben intézkedjenek, a nemzeti joggal összhangban.

Noha a határozat 6. cikke értelmében a tagállamoknak 2006. június 30-ig meg kellett volna hozniuk a megfeleléshez szükséges intézkedéseket, a 2015-2016-os merényletek nyomán született áttekintések még mindig hiányosságokat jeleznek a határozat alkalmazása során, holott következetes végrehajtása minden bizonnyal nagyban hozzájárulna a hatékonyabb terrorellenes fellépéshez.³⁶⁹

III.5.2. A Prümi Határozat terrorellenes együttműködésre vonatkozó rendelkezése

Hét uniós tagállam³⁷⁰ 2005. május 27-én írta alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében szóló Szerződést (Prümi Szerződés). A Prümi Szerződés létrehozásának ötlete Németországtól származik, Otto Schily korábbi szövetségi belügyminisztertől indult ki. A 2003-ban elindított kezdeményezés kezdetben Németországra, Ausztriára és a Benelux-államokra korlátozódott, a 2004-2005. folyamán lefolytatott tárgyalásokon ez az öt ország vett részt. Az előkészítés során bizonyos mértékű paradigmaváltás történt: egy biztonsági „elitklub” létrehozása mellett előtérbe került az a gondolat, hogy a Prümi Szerződésben lefektetett eszközök és módszerek a kibővült Unió bel- és igazságügyi együttműködésének ötéves fejlesztési keretként elfogadott Hágai Programmal is összhangban állnak, ezért, mint egyfajta „pilot projekt”, amelyben a résztvevő országok tudatosan vállalják magukra az „előfutó” szerepét, modellként

³⁶⁹ Meg kell jegyezni, hogy formálisan a magyar jogba sem került átültetésre a határozat, így kérdés, hogy a magyar hatóságok mennyiben, és milyen hazai jogi előírás alapján teljesítik az abban foglalt kötelezettségeiket.

³⁷⁰ Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria.

szolgálhatnak az egész Unió számára a Hágai Program végrehajtása során. Ennek megfelelően az ötök még a szerződés aláírása előtt valamennyi uniós tagállamot tájékoztatták a kezdeményezésről: Franciaország és Spanyolország élt ebben a fázisban a felkínált lehetőséggel, és – anélkül, hogy a tényleges szövegezésben e két állam részt vett volna - a Prümi Szerződést végül már hét állam írta alá 2005. május 27-én. A Prümi Szerződés átemelése az Európai Unió jogi keretei közé a 2007. első félévi német elnökség egyik legfontosabb belügyi tárgyú kezdeményezése volt, ennek megfelelően a 2008. június 23-ai, 2008/615/IB tanácsi határozat³⁷¹ („Prümi Határozat”) a legfontosabb szerződéses rendelkezéseket érdemi változtatás nélkül ismételte meg, ezzel valamennyi tagállam számára kötelezővé téve azokat.

A Prümi Szerződés, illetve ennek nyomán a Határozat számos innovatív rendelkezést tartalmaz, amelyek alapján pl. a tagállamok hozzáférést biztosítanak egymás számára automatizált DNS-elemzési állományaikhoz, daktiloszkópai azonosítási és gépjármű-nyilvántartási rendszereikhez. Természetesen a fentebb említett szellemben ezek a rendelkezések is használhatóak a terrorellenes együttműködésben, azonban kifejezetten a terrorizmus elleni küzdelemmel a Határozat 16. cikke foglalkozik³⁷². Ennek alapján a 2002/475/IB kerethatározatra való visszahivatkozással meghatározott terrorcselekmények megelőzése érdekében a tagállamok egyedi esetekben átadhatnak (a szöveg tehát opcionálisan, nem kötelezően fogalmaz) egymásnak, erre irányuló megkeresés hiányában is, személyes adatokat és információkat, amennyiben ez azért szükséges, mert különleges körülmények annak a feltételezésére adnak okot, hogy az adatalanyok terrorcselekményt fognak elkövetni. Az átadható adatok köre a személyek nevére (vezetéknév és utónevek) születési helyére és idejére, valamint a feltételezésre okot adó körülmények leírására terjed ki. Az átadott adatok felhasználása az adatot szolgáltató fél nemzeti jogával összhangban feltételhez köthető, amelyek kötik az adatot átvevő felet. A tagállamoknak erre az adatcserére nemzeti kapcsolattartó pontot is ki kell jelölniük.³⁷³

³⁷¹ A terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozat.

³⁷² A Prümi Szerződés 16. cikke szó szerint ugyanezeket az előírásokat tartalmazta.

³⁷³ Magyarország a Prümi Szerződést a 2007. évi CXII. törvénnyel ratifikálta, az 2008. január 14-én lépett hatályba hazánkban. A Prümi Határozat implementációját az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény végezte el, azonban kifejezetten a 16. cikkben alapuló áttüztető rendelkezés megalkotására nem került sor.

Összevetve a 2005/671/IB tanácsi határozatban foglalt kötelezettségekkel, az a már megindult eljárásokra nézve írja elő az információk megosztását, míg a Prümi Határozat a még el nem követett terrorcselekmények megelőzése érdekében rendelkezik erről (igaz, kevésbé imperatív módon).³⁷⁴ Összességében tehát meglehetősen széles körben léteznek a terrorista tevékenységekre vonatkozó információk tagállamok közötti megosztását előíró rendelkezések.

III.5.3. Az EU PNR irányelv

Noha hatályát tekintve nemcsak a terrorizmus elleni küzdelemre terjed ki, tehát ennyiben a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási együttműködés általános instrumentumai közé sorolható, azonban mégis külön kívánunk szólni a légiutasadatok bűnüldözési felhasználását szabályozó jogi aktusról, az ún. EU PNR irányelvről. Ennek oka, hogy az irányelv genezise szorosan kapcsolódik a jelenlegi terrorista fenyegetettség megjelenéséhez, és ezt az eszközt mind a szakmai, mind a szélesebb közvélemény (jogosan) elsődlegesen a terrorfenyegetettségre adott válaszként értékeli (és az is kétségtelen, hogy a terrorizmus elleni küzdelem, ha nem is kizárólagos, de valóban meghatározó célja az irányelvnek). Másrészt, azért is érdemes kitérni erre a jogi aktusra, mert kidolgozásának története mindennél jobban illusztrálja azokat a nehézségeket és ellenállást, amelyek uniós szinten a hatékony terrorellenes együttműködéshez szükséges keretek kidolgozását kísérik.

Az Európai Tanács már a 2004. március 11-ei, madridi terrortámadást követő 2004. március 25-26-i ülésén felhívta a Bizottságot, hogy készítsen elő egy tervezetet az utasnyilvántartási adatállományok (PNR) rendészeti célú felhasználásával összefüggésben kialakítandó közös európai megközelítés tárgyában. Ezt a felhívást az EiT utóbb két alkalommal is megismételte egyrészt a Hágai Program elfogadásakor 2004. novemberében,

³⁷⁴ A két norma előírásai persze a gyakorlatban könnyen átfedést mutathatnak: nehezen elképzelhető, hogy olyan, jövőben elkövetendő terrorcselekményről állnának rendelkezésre megosztandó információk, amelyek nyomán nem lenne egyidejűleg megállapítható a terrorcselekmény előkészületének megvalósulása: márpedig ez már olyan büntetőeljárás megindítását vonná maga után, amely egyben a 2005/671/IB tanácsi határozat szerinti kötelező információmegosztás alá (is) esne.

majd a 2005. július 7-ei londoni terrortámadást követő 2005. július 13-i rendkívüli ülésén. Az elképzelések előzményeként elősorban az Egyesült Államokban ekkor már sikeresen alkalmazott megoldások, illetve mindenek előtt a Nagy-Britanniában működő rendszer jelentették.³⁷⁵

A Bizottság 2007. november 6-án fogadta el az utasnyilvántartási adatállományok bűnüldözési célú felhasználásáról szóló tanácsi kerethatározatra vonatkozó javaslatot. Bár a tárgyalások szakértői szinten megkezdődtek, a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésével azonban a Tanács által még el sem fogadott bizottsági javaslat elavulttá vált, figyelemmel arra, hogy a kerethatározat, mint jogforrási forma, megszűnt. Ezért a Bizottság immár az utas-nyilvántartási adatállománynak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és az elkövetők büntetőeljárás alá vonása érdekében történő felhasználásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatot terjesztett be 2011. február 2-án.³⁷⁶

A Tanácson belül a tagállamok között viszonylag gyorsan sikerült a bizottsági javaslat nyomán egy megfelelő kompromisszum elérése, és már a Bel- és Igazságügyi Tanács 2012. április 26-i ülésén elfogadták az ún. általános megközelítést, megadva a felhatalmazást az Európai Parlamenttel való tárgyalások megkezdésére. A két, politikailag legérzékenyebb kérdés kapcsán kialakult kompromisszum értelmében a tervezet lehetővé tette volna az EU-n belüli légi járatok esetében a PNR adatok gyűjtését, míg az adatmegőrzési idő tekintetében az ötéves megőrzési időt két szakaszra osztotta, és az első két évet követően a PNR adatok adatretjtéssel történő személytelenítését írta elő. Azonban az Európai Parlament 2012. júniusi döntése értelmében egy, a tárgyhoz nem is kapcsolódó intézményközi konfliktus miatt³⁷⁷ más dossziékkal együtt felfüggesztette az EU PNR irányelv tárgyalását is, így az irányelv tárgyalása kapcsán hosszú ideig nem történt előrelépés. Amikor pedig ismét érdemben tárgyalta a Parlament a javaslatot, akkor az illetékes EP-szakbizottság vetette azt el 2013. április 25-i ülésén, ezt követően a dosszié a plenáris ülés elé került, amely viszont megfontolásra ismét visszautalta azt a szakbizottságnak. A 2014-től egyre

³⁷⁵ Az Egyesült Királyság mindvégig az EU PNR irányelv legfontosabb szorgalmazója volt a tagállamok között.

³⁷⁶ COM(2011) 32 final 2011/0023 (COD).

³⁷⁷ Az ún. "schengeni kormányzás" ügyében a Tanácsban kialakult álláspont elleni tiltakozását kifejezendő.

romló biztonsági helyzet, az Iszlám Állam színrelépése és a „külföldi harcosok” jelenségének tömegessé válása kellett ahhoz, hogy az irányelv tárgyalása kimozduljon a holtpontról: az állam- és kormányfők 2014. augusztus 30-i rendkívüli ülésükön elfogadott következtetésekben felszólították a Tanácsot és az EP-t, hogy az év végéig véglegesítsék az EU PNR-ral kapcsolatos munkát. Ezt a kötelezettségvállalást a Bel- és Igazságügyi Tanács 2014. október 9-i ülésén is megerősítette. Ennek ellenére az EP-szabizottságban 2014. november 11-én tartott általános vita során a többség ismét elutasította az Irányelvet, alapvetően az Európai Bíróság adatmegőrzési irányelvvel kapcsolatban hozott ítéletére³⁷⁸ hivatkozással, hangsúlyozván, hogy a dosszié jelenleg nem biztosítja az arányosság és célhoz kötöttség alapelvét és követelményét. A 2015. januári franciaországi terrorcselekményeket követően a Tanács mégis folytatta az irányelvvel kapcsolatos előkészítő munkát. A kialakult helyzetben a jelentős politikai nyomás hatására az Európai Parlament végül engedett, és 2015. július 15-16-i ülésén a szabizottság szűk többséggel végül elfogadta a kijelölt raportőr jelentését, ezzel megadva az elvi hozzájárulást a jogszabály elfogadásához. A Tanács és az EP közti, több hónapon át tartó további egyeztetések (melyekre rányomta bélyegét a 2015. november 13-ai újabb franciaországi terrortámadás) kellett ahhoz, hogy végül 2016. április 21-én formálisan is elfogadásra kerülhetett az irányelv, a korábbi tanácsi állásponthoz képest némiképp szűkebb, adatvédelmileg jobban körülbástyázott formában.³⁷⁹

Az irányelv célja, hogy harmonizálja a tagállamok vonatkozó rendelkezéseit, amelyek kötelezettségeket állapítanak meg a légifuvarozók számára, hogy utasnyilvántartási-adatállományokat (PNR-adatokat) továbbítsanak az illetékes hatóságoknak az olyan általuk működtetett járatok tekintetében, amelyek harmadik országok viszonylatában legalább egy tagállam területéről vagy területére közlekednek. Az adattovábbítás célja, hogy segítsék az

³⁷⁸ A nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (adatmegőrzési irányelv) érvénytelenné nyilvánító 2014. április 8-i európai bírósági ítélet (C-293/12 és C-594/12 egyesített ügyek).

³⁷⁹ Az így majd egy évtizedes jogalkotási folyamat abszurditását még inkább kidomborította az a tény, hogy az Egyesült Államokkal, Kanadával és Ausztráliával időközben sor került a PNR-adatok európai légitársaságok általi szolgáltatását rendező megállapodások aláírására az Unió részéről.

illetékes hatóságok harcát a terrorizmussal, a transznacionális szervezett bűnözéssel és más súlyos bűncselekménnyel szemben.

A tagállamoknak a légitársaságok által gyűjtött a légiutas-adatok kezelésére úgynevezett utasadat információs egységeket kell létrehozniuk. Ezeket az információkat öt évig kell megőrizni, de hat hónap után személyazonosításra alkalmatlanná teszik őket, vagyis az érintettek közvetlen beazonosítását lehetővé tevő adatalemeket láthatatlanná teszik a felhasználók számára. (A hatóságok megfelelő indoklás és bizonyos körülmények esetén egyes esetekben ezek után is hozzáférhetnek az adatokhoz). Az utasadat információs egységek felelnek a PNR-adatoknak a légitársaságoktól történő begyűjtéséért, ezen adatok tárolásáért és kezeléséért, továbbá más tagállamok hasonló egységeivel és az Európával folytatott információcseréért. Az irányelv kimondja, hogy adattovábbítás csak eseti megítélés alapján és a terrorista bűncselekmények, súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében történhet.

A tagállamok a járatfoglalásokat végző utazási irodáktól és utazásszervezőktől is kérhetnek és használhatnak adatokat, de ez nem kötelező előírás. Az irányelv az EU-n kívüli járatokra vonatkozik, de a tagállamok dönthetnek úgy, hogy azt az EU-n belüli légi járatokra is alkalmazzák, ha erről írásban értesítik a Bizottságot.³⁸⁰

A jogszabály számos adatvédelmi garanciát is tartalmaz. Így az információs egységnek adatvédelmi tisztviselőt kell kineveznie, aki a PNR-adatok kezeléséért és a biztosítékok végrehajtásának ellenőrzéséért felelnek. A teljes PNR-adatokhoz való hozzáférést szigorúan szabályozzák és csak korlátozott feltételek mellett nyílik rá mód. Az adatkezelést pedig minden esetben dokumentálni kell majd. Tilos lesz továbbá az olyan PNR-adatok kezelése és továbbítása, amelyek a személyek faji vagy etnikai hovatartozására, politikai véleményére, vallási vagy világnézeti meggyőződésére, szakszervezeti tagságára, egészségi állapotára, szexuális életére vagy irányultságára vonatkoznak.

³⁸⁰ A 2015. december 4-i Bel- és Igazságügyi Tanács ülésen a Tanács nyilatkozatot tett, miszerint a tagállamok vállalják az elfogadásra kerülő irányelv opcionális lehetőségeinek (pl. utazási irodák és utazásszervezők, valamint intra-EU járatok adatszolgáltatásba történő bevonása) kihasználását.

III.5.4. A terrorcselekmények felszámolására irányuló együttműködés uniós jogi keretei

A 2001. szeptember 11-ei támadásokat követően megindult az együttműködés a tagállamok különleges intervenciós rendőri egységei között „Atlasz” hálózat néven. Az Atlasz mind a mai napig informális hálózatként működik, amely az említett rendőri egységek közötti együttműködés javítására, közös képzésekre fókuszál. Ugyanakkor felmerült az igény arra, hogy tételesen szabályozásra kerüljön az az eljárásrend és feltételrendszer, amelyek alapján egy-egy tagállam ilyen különleges egysége válsághelyzetben egy másik tagállam területén eljárhat: mindennek elsősorban a korlátozott képességekkel rendelkező kisebb tagállamok területén végrehajtott terrorcselekmény esetében lehet relevanciája. Az Európai Unió tagállamainak állam- és kormányfői ezért már 2004. március 25-ei, a terrorizmus elleni szolidaritási nyilatkozatukban kinyilvánították azon határozott szándékukat, hogy a tagállamok minden rendelkezésükre álló eszközt mozgósítanak annak érdekében, hogy terrorista támadás esetén az érintett tagállamnak vagy csatlakozó tagállamnak – politikai hatóságai kérésére – saját területén segítséget nyújtsanak.

Ennek nyomán fogadták el a már említett Prümi Határozattal egyidejűleg az Európai Unió Tanácsának 2008. június 23-ai 2008/617/IB határozatát az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciós egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben. További összefüggés a Prümi Határozattal, hogy annak 18. cikke szabályozza a nagy tömegeket vonzó eseményekkel és hasonló nagyszabású eseményekkel, valamint katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos, tagállamok közötti rendőrségi segítségnyújtás formáit. A 2008/617/IB határozat nem terjed ki a Prümi Határozat 18. cikkében meghatározott nagy tömegeket vonzó eseményekre, természeti katasztrófákra vagy súlyos balesetekre, de kiegészíti annak a tagállamok közötti, egyéb helyzetekre – azaz személyekre, vagyontárgyakra, infrastruktúrára vagy intézményekre súlyos, közvetlen fizikai fenyegetést jelentő, ember által előidézett válsághelyzetekre, különösen túszejtésre, repülőgép-eltérítésre és hasonló eseményekre – vonatkozó, különleges intervenciós egységek által történő rendőrségi segítségnyújtás formáit előírányzó rendelkezéseit.

A 2008/617/IB határozat, 1. cikke szerint általános szabályokat és feltételeket állapít meg annak céljából, hogy egy adott tagállam különleges intervenciós egységei segítséget nyújthassanak és/vagy műveletet hajthassanak végre egy másik tagállam területén, abban az

esetben, ha a megkereső tagállam erre az egységeket felkérte, azok pedig hozzájárultak ehhez valamely válsághelyzet megoldása érdekében. A megkereső tagállam és a megkeresett tagállam az e határozatot kiegészítő gyakorlati részletekről és végrehajtási rendelkezésekről közvetlenül állapodik meg. Válsághelyzet alatt a határozat 2. cikk b) pontja alapján bármely olyan helyzet érthető, amikor egy tagállam illetékes hatóságai joggal feltételezik, hogy egy bűncselekmény súlyos, közvetlen fizikai fenyegetést jelent az érintett tagállamban tartózkodó személyekre, az ott található vagyontárgyakra, infrastruktúrára vagy intézményekre, különösen ilyennek tekinthető a terrorizmus elleni küzdelemről szóló kerethatározatban meghatározott bűncselekmények elkövetése. A további rendelkezések szerint a tagállamok kérhetik, hogy valamely válsághelyzet megoldása érdekében igénybe vehessék egy másik tagállam különleges intervenciós egységeinek segítségét. A megkeresett tagállam illetékes hatósága e kérést elfogadhatja vagy elutasíthatja, vagy más jellegű segítséget ajánlhat fel.

Az érintett tagállamok közötti megállapodás függvényében a segítségnyújtás állhat abból, hogy a megkeresett tagállam felszereléssel és/vagy szakértőkkel segíti a megkereső tagállamot, és/vagy annak területén műveletet hajt végre, szükség esetén fegyvereket használva. A megkereső tagállam területén végrehajtott műveletek esetén a segítséget nyújtó különleges intervenciós egység rendőrei jogosultak arra, hogy a megkereső tagállam területén támogatói minőségben járjanak el.³⁸¹

A határozat 5. cikke intézményesíti az Atlasz-hálózat együttműködését, amennyiben kimondja, hogy a tagállamok biztosítják, hogy különleges intervenciós egységeik – amennyiben szükséges – találkozókat tartsanak és közös képzéseket és gyakorlatokat szervezzenek abból a célból, hogy megosszák egymással a válsághelyzetek kezelésére vonatkozó tapasztalataikat, szakértelmüket, valamint általános, gyakorlati és technikai jellegű információkat.

³⁸¹ E határozatot a már említett 2010. évi CXLVII. törvénnyel ültette át Magyarország, a részletes rendelkezések az e törvényben foglalt módosításokkal a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénybe, a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvénybe, illetve az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködéséről szóló 2003. évi CXXX. törvénybe épültek be (utóbbiak azonban immár az e törvényt felváltó, azonos című 2012. évi CLXXX. törvényben nem találhatóak meg).

III.6. Az Európai Unió terrorizmus elleni szervezeti rendszere

III.6.1. Az Európai Unió terrorizmus elleni koordinátora

Az Unió terrorizmus elleni fellépésének megkerülhetetlen figurája a valójában tényleges hatáskörökkel nem rendelkező terrorizmus elleni koordinátor (EUCTC). A pozíció jelentősége egyrészt viszonylagos függetlenségéből fakad, mivel az intézményi szereplők egyikéhez sem kötődik, és nem áll politikai befolyás alatt: ez lehetőséget ad arra, hogy a terrorizmus elleni küzdelemmel érintett szakpolitikák teljes spektrumát átlássa, olyan összefüggésekre is figyelemmel, amelyek másképp rejtve maradnának; és olyan felvetéseket, javaslatokat is megfogalmazhat ebből adódóan, amelyek esetleg szokatlanok vagy tabutörőek³⁸². Másrészt a posztot egy évtizede betöltő személy, Gilles de Kerchove személyisége, agilis, a médiát is professzionálisan kezelő egyénisége révén a koordinátor a közvélemény szemében is egy személyben jeleníti meg az “EU-t” a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán³⁸³.

A pozíciót a 2004-es madridi merénylet után, azonnali reakcióként hozták létre, a döntés meghozatalában azonban nyilvánvalóan szerepet játszott az, hogy a 9/11-es támadásokat követő két és fél év tapasztalatai, főként, hogy a terrorizmus elleni küzdelem minden korábbinál több szereplőt és szakpolitikai területet érintően egyre összetettebb volta nyomán szakmai szinten fel is merült az igény erre³⁸⁴. Az EUCTC kinevezéséről a legmagasabb politikai szint, vagyis az Európai Tanács döntött a madridi merényletet követő

³⁸² A gyakorlatban többször előfordult, hogy az EUCTC egyes felvetései kezdetben elutasításra találtak a döntéshozók részéről, a körülmények megváltozásával azonban felkarolták azokat.

³⁸³ A pozícióról áttekintést a külföldi szakirodalomban l. De Kerchove, Gilles-de Biolley, Serge: The EU Counter-Terrorism Coordinator. In: Monar, Jörg (szerk.): The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice. College of Europe Studies No.11. Peter Lang, Brussels, 2010, 233-244. oldal; Bures, Oldrich: EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger? Routledge, London, 2016, 137-148. oldal; O'Neill, Maria: The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework. Routledge, London, 2012. 148-149. oldal- megjegyzendő, hogy utóbbi szerző helytelenül tárgyalja a pozíciót műve kül- és biztonságpolitikai fejezetén belül, hiszen a koordinátor hatáskörei és szerepe horizontálisak.

³⁸⁴ L. Bossong, Raphael: The Evolution of EU Counter-Terrorism. European security policy after 9/11. Routledge, London, 2013 (a további hivatkozásokban BOSSONG (2013)), 78. oldal.

ülése konklúzióiban³⁸⁵. A szöveg szerint ezt a terrorista fenyegetésre adott “átfogó és erőteljesen koordinált válasz” iránt ígérennyel indokolta. Az EUCTC pozícióját a Tanács Titkárságán belül hozták létre, feladatául szabva a Tanács terrorizmus elleni munkájának koordinálását, és azt, hogy a Bizottság hatásköreinek tiszteletben tartása mellett tekintse át az Unió rendelkezésére álló eszközöket a Tanács rendszeres tájékoztatása és döntéseinek hatékony nyomkövetése érdekében. A következtetések már nyugtázták is a Tanács akkori főtitkárának, egyben kül- és biztonságpolitikai főképviselőnek, Javier Solanának a döntését, amellyel Gijs de Vries, korábbi holland belügyi államtitkárt és európai parlamenti képviselőt nevezte ki a pozícióra.

A koordinátor szerepe tehát meglehetősen sajátos. Ahogy fentebb említettük, a tisztség semmilyen érdemi döntési hatáskörrel nem jár: szerepe egyrészt a kapcsolattartás megkönnyítése a tagállamok és a különböző uniós szereplők között, másrészt részben vagy egészben ő készíti elő azokat a magas szintű politikai dokumentumokat (stratégiák, akciótervek, ezek végrehajtásáról szóló jelentések), amelyek meghatározzák az uniós cselekvés főbb irányait. Mindehhez kezdetben csupán minimális apparátus, lényegében egy titkárság állt rendelkezésére a Tanács Főtitkárságán. A 2004-es felfokozott hangulatban különös jelentőségre tett szert az a gyakorlat, hogy az EU terrorellenes „arcaként” kifelé is jórészt ő képviselte az Uniót, úgy a partnerekkel folytatott tárgyalásokban, mint a nyilvánosságban (kinevezésekor a sajtó előszeretettel nevezte de Vriest „Mr. Terrorizmusnak”). De Vries ügyesen támaszkodott is a nyilvánosságra: bevezette pl. a „*name and shame*” (nevezd meg, és szégyenítsd meg) módszert: időről időre nyilvános áttekintő táblázatokban közölte, hogy a tagállamok végrehajtják-e a vonatkozó EU-s joganyag átültetésére és az egyes nemzetközi egyezmények ratifikációjára irányuló kötelezettségeiket. Ennek kétségtelenül volt hatása a harmadik pillérben, ahol a közösségnek ekkor még nem voltak eszközei a tagállami kötelezettségek megsértésének szankcionálására, és a tagállamok hagyományosan szinte soha nem tartották be a

³⁸⁵ L. a 2004. március 25-26-ai brüsszeli EiT következtetéseinek (7906/04 sz. tanácsi dokumentum) 14. pontját. A dokumentum angolul elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07906.en04.pdf>.

jogharmonizációs határidőket³⁸⁶. Ennek kapcsán a 2004. júniusi EiT-re készített jelentés, amely minden tagállam elmaradásait bemutatta, és amely sajtónyilvánosságot is kapott, „pánikreakcióként” az eddig késlekedőknél is némileg felgyorsította a ratifikációs, implementálási folyamatokat. Ezt hasonló jelentések követték, illetve kétoldalú tárgyalásokon is sürgette az érintetteket a „házifeladat” elvégzése érdekében.

Gijs de Vries 2007. februárjában lemondott a posztjáról. Sajtóhírek szerint ebben szerepet játszott, hogy a tagállamok vonakodtak érzékeny információkat megosztani vele, illetve az, hogy a politikai döntéshozók nem ruházták fel érdemibb hatáskörökkel³⁸⁷. Nem került sor a korábban javasolt, és az EUCTC által elnöklendő magas szintű terrorizmus elleni bizottság felállítására sem³⁸⁸. Utóda, a belga Gilles de Kerchove – az EU Tanács Főtitkárságának bel- és igazságügyi együttműködésért felelős igazgatói beosztásból átlépve – 2007. szeptember 19-én foglalta el hivatalát, kinevezését szintén Javier Solanától kapta³⁸⁹.

Az első években az EUCTC tevékenységének alapja a 2005. decemberében, az EU terrorellenes stratégiájának elfogadását követően a Bel- és Igazságügyi Tanács keretei között, a TWG munkacsoportban kidolgozott akcióterv volt, az abban megfogalmazott feladatok teljesülését vizsgálta és az alapján készítette végrehajtási jelentéseit³⁹⁰. Ez a gyakorlat 2011. végéig folytatódott³⁹¹, majd fokozatosan új munkamódszer került kialakításra, amely a retrospektív és mechanikus végrehajtási áttekintések³⁹² mellett

³⁸⁶ Ebben a vonatkozásban a 2004-ben csatlakozott tagállamok sokkal „kötelességtudóbbak” voltak a régieknél, nem függetlenül attól, hogy a csatlakozási tárgyalások során kötelesek voltak átvenni a vonatkozó joganyagot, különben nem zárhatták volna le az adott fejezetet. A nyilvános áttekintő táblázat készítése 2011. végéig gyakorlat maradt, l. az utolsó példát: 17594/1/11 ADD 1 tanácsi dokumentum.

³⁸⁷ L. „EU anti-terror chief to step down in March”. <https://www.euractiv.com/section/security/news/eu-anti-terror-chief-to-step-down-in-march/>.

³⁸⁸ L. BOSSONG (2013) 83. oldal.

³⁸⁹ Kinevezéséről a sajtóközleményt l. <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>.

³⁹⁰ L. a 15358/1/05 számú, nem nyilvános tanácsi dokumentumot, illetve a 15704/05 tanácsi dokumentumba foglalt végrehajtási táblázatot.

³⁹¹ L. a 17594/1/11 számú tanácsi dokumentumot.

³⁹² Korábban általában félévente egyszer kerül benyújtásra a Bel- és Igazságügyi Tanács felé, az EU terrorizmus elleni stratégiájának végrehajtása napirendi pont alatt. Azóta, hogy az uniós vezetők 2015. február

jövőorientáltabb, és egyre inkább az aktuális és a kialakulóban lévő fenyegetésekre adandó, adható szakpolitikai válaszhoz fogalmaz meg javaslatokat, felvetéseket. Ennek jegyében gyakorlattá vált, hogy az EUCTC az IntCen és az Europol által készített fenyegetettség-elemzés és jelentések alapján szakpolitikai javaslatokat terjeszt elő és ajánlást tesz a kiemelten kezelendő területekre a Tanácsnak. Kiemelten, 2013. márciusa óta az EUCTC rendszeresen beszámol a Tanácsnak a külföldi harcosok és a hazatérő harcosok kérdéséről, különös tekintettel a Szíriába és Irakba utazókra.

A későbbiekben ismertetésre kerülő COSI 2010-es létrejötte kapcsán az EUCTC számára megnyílt a lehetősége annak, hogy egy olyan fórumon érintkezzen a tagállamokkal, ahol a politikai szinthez közel jelezheti felvetéseit, észrevételeit. Erre korábban csak a technikai szintű, még szintén tárgyalandó TWG és COTER tanácsi munkacsoportok álltak rendelkezésre, illetve maga a Tanács, ahol viszont esetenként már túl magas az absztrakciós szint a szakmai vitához. Az első években történtek kísérletek arra, hogy az EUCTC a tagállamok nemzeti koordinátoraival találkozzon informális ülések keretében, ezek azonban nem voltak túl sikeresek, már csak azért sem, hiszen ilyen funkció nem működött minden egyes tagállamban. A COSI létrejöttével, különösen amióta a terrorizmus meghatározó súllyal szerepel a napirendjén, az ilyen informális találkozók okafogyottá váltak.

Az EUCTC tevékenységének egyre markánsabb részét képezi a kommunikáció fejlesztése az EU és a harmadik országok között a terrorizmus elleni küzdelem ügyében. Ennek keretében dialógust folytat kormányhivatalnokokkal és más érdekelt felekkel: magas szintű politikai párbeszédet folytat, és szakértőkkel, szakpolitikai döntéshozókkal, valamint a civil társadalom képviselőivel konzultál. Megvizsgálja továbbá, hogy milyen lehetőségek vannak a további együttműködésre és a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó kapacitás-építésére, és konferenciákon is részt vesz, illetve felszólal az Unió nevében³⁹³.

Mindezek révén a pozíció megszilárdult, és az intézményi struktúra szerves része lett. Az Európai Tanács a bel- és igazságügyre vonatkozó, már ismertetett 2014. júniusi stratégiai

12-én nyilatkozatot adtak ki a terrorizmus elleni küzdelemről, a végrehajtási jelentés alapja e nyilatkozat, és sokkal sűrűbben szerepel a kérdés a napirenden.

³⁹³ A harmadik országokkal folytatott dialógusokon az EUCTC-t általában a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat képviselői és elkísérik, közösen alkotva az uniós delegációt.

iránymutatásaiban újólag hangsúlyozta, hogy a terrorizmus elleni küzdelem koordinátora igen fontos szerepet tölt be³⁹⁴. 2014. második fele óta a belbiztonsági helyzet romlása révén a koordinátor szinte minden Tanács-ülésen jelen van, és ismerteti szakpolitikai javaslatait. Az állandósulás jeleként az évek során a Tanács Főtitkárságán belül hivatala több státusszal is bővült.

III.6.2. Az Európai Unió Tanácsa terrorizmus elleni struktúrái

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 Tanácsot feladatai ellátásában egyrészt az európai uniós tagállami kormányok Állandó Képviselőinek Bizottsága (a Coreper³⁹⁵), másrészt több mint 150 szakosított munkacsoport és bizottság, az úgynevezett tanácsi előkészítő szervek³⁹⁶ segítik.

Az előkészítő szervek két nagy kategóriába sorolhatók:

- a szerződések, kormányközi határozatok vagy tanácsi jogi aktusok által létrehozott bizottságok - ezek általában állandó bizottságok, és kinevezett vagy választott elnökük van

³⁹⁴ L. a 2014. június 26-27-ei EiT konklúzióinak 10. bekezdését: „... a terrorizmus ellen hatékony uniós politikát is ki kell dolgoznunk, amelynek keretében minden érintett szereplő szoros együttműködésben végzi a munkáját és a terrorizmus elleni küzdelem belső és külső vonatkozásai nem különülnek el egymástól. Ebben az összefüggésben az Európai Tanács ismételten rámutat a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora által betöltött szerep fontosságára.”

³⁹⁵ V. ö. az Európai Unióról szóló Szerződés 16. cikk (7) bekezdés.

³⁹⁶ Az előkészítő szervek hatályos listáját l. 5183/16 POLGEN 3 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5183-2016-INIT/hu/pdf>. Az ezen a listán szereplő szervek minősülnek a Tanács Eljárási Szabályzata 19. Cikk (3) bekezdés értelmében tanácsi előkészítő szerveknek, v. ö. a Tanács 2009. december 1-jei 2009/937/EU határozata a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról (HL L 325., 2009.12.11., 35. o.).

- a Coreper által létrehozott bizottságok és munkacsoportok - ezek rendkívül szűk szakterülettel foglalkoznak, és a Tanács hat hónapos soros elnökségét betöltő ország delegáltja vezeti őket.

Ezekén kívül különleges megbízatással, csak e megbízatás teljesítésének idejére létrehozhatók még úgynevezett *ad hoc* bizottságok is.

A terrorizmus elleni küzdelemmel több munkacsoport is foglalkozik. A fentebb említett első csoportba tartozik a Belbiztonsági Bizottság (COSI), míg a másodikba a többi, alább tárgyalandó munkacsoport (TWG, COTER, COMET)³⁹⁷.

III.6.2.1. A COSI

Jelentőségét tekintve a Bel- és Igazságügyi Tanács terrorizmussal foglalkozó döntéshozó struktúrái közül a legfontosabb a “belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság”, szakmai berkekben közismert rövidítésével a COSI³⁹⁸. E megállapítás arra alapozható, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés területén ez az egyetlen olyan fórum, amelyet az elsődleges jog, vagyis az uniós szerződések egyike hozott létre, ennek megfelelően működése gyakorlatilag hosszú távon biztosnak vehető, és nem függvénye különböző politikai megfontolásokból időről időre megtörténő átszervezéseknek. További súlyt ad a COSI-nak az a tény, hogy szociológiáját tekintve tagjai általában a tagállamok és az intézmények magas rangú tisztségviselői³⁹⁹. Ami viszont a COSI hatáskörét illeti, le kell szögeznünk, hogy az jóval szélesebb a terrorellenes küzdelemnél, a belső biztonságot horizontálisan fedi le, így a terrorizmussal kapcsolatos kérdések a COSI mandátumának csak egy részét képezik, és a bizottság fenállásának első éveiben nem is jelentek meg annak fókuszában. Ez azonban,

³⁹⁷ Informálisan már felmerült a COREPER keretében a három terrorizmussal foglalkozó munkacsoport egy munkacsoporttá történő összevonása, de ennek nem volt meg a kellő támogatása. Az alább tárgyalandó együttes üléseken kívül az elnökségek, valamint az EUCTC és munkatársai biztosítják a munkacsoportok között szükséges koordinációt.

³⁹⁸ A rövidítés a *Comité de la Sécurité Interne*, vagyis Belbiztonsági Bizottság elnevezést takarja, de a testület hivatalos neve a fentebbi, hosszabb forma.

³⁹⁹ A magyar hierarchiában a tipikus képviseleti szint kb. a helyettes államtitkárnak felel meg.

mint azt látni fogjuk, a terrorfenyegetettség fokozódásával kb. 2014-től megváltozott, és a “terror témák” egyre markánsabban jelennek meg a COSI napirendjén.

A COSI létrehozása már a papíron maradt 2003-as Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződésben is szerepelt⁴⁰⁰, ezt változatlan tartalommal vette át az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ), vagyis a Lisszaboni Szerződés, a vonatkozó rendelkezés az EUMSZ 71. cikke.⁴⁰¹ Ez a cikk a Maastrichti Szerződés K.4 (az Amszterdami Szerződés nyomán K.8) cikkéből eredeztethető, amely a Lisszaboni Szerződés megszületéséig az egységes szerkezetbe foglalt szövegben 36. Cikként szerepelt. Ezek a cikkek már rendelkeztek egy szenior szintű, a bel- és igazságügyi együttműködés területén koordináló szerepet játszó bizottság felállításáról: ez volt a CATS rövidítésű testület, amelynek azonban széles mandátumból adódóan a belső biztonság nem volt meghatározó a tevékenységében, és operatív kérdésekkel szinte egyáltalán nem foglalkozott⁴⁰².

A COSI másik előzménye a Rendőri Vezetők Munkacsoportja (*Police Chiefs Task Force*, PCTF) volt, amelyet az Európai Tanács bel- és igazságügyi kérdésekkel foglalkozó speciális ülésének⁴⁰³ következtetései⁴⁰⁴ hoztak létre. Ezek 44. pontja szerint a PCTF feladata az Europollal együttműködésben az volt, hogy tapasztalatot, bevált gyakorlatokat és információt cseréljen a határon átnyúló bűnözési trendekről, és hozzájáruljon az operatív fellépés megtervezéséhez. A PCTF intézményesen nem volt része az uniós döntéshozatalnak.

⁴⁰⁰ III-261. cikk.

⁴⁰¹ „A belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés Unión belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a Tanácson belül egy állandó bizottság jön létre. A 240. cikk sérelme nélkül e bizottság segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek összehangolását. E bizottság munkájába be lehet vonni az Unió érintett szerveinek és hivatalainak képviselőit. A bizottság munkájáról folyamatosan tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket.”

⁴⁰² Az elnevezés a 36. cikk szerinti bizottság angol elnevezéséből (*Committee of Article Thirty-Six*) vezethető le. A CATS a COSI létrehozása után megmaradt ugyan, de napirendjén szinte kizárólag igazságügyi témák szerepelnek. Szerződéses jogalapját elvesztve megszűnt korábbi privilegizált helyzete a tanácsi döntéshozatal struktúrák között. Jelenlegi hivatalos elnevezése: büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén működő koordinációs bizottság (CATS).

⁴⁰³ Tampere, 1999. október 15-16-án.

⁴⁰⁴ Vagyis, mint láttuk, az első többéves bel- és igazságügy keretprogram maga.

struktúráknak, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után pedig megszűnt, éppen abból a megfontolásból, hogy addigi feladatait átveszi a COSI.⁴⁰⁵

A COSI működésére vonatkozó részletes szabályok a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépését követően kerültek kidolgozásra tanácsi határozat formájában. A végül elfogadott norma⁴⁰⁶ alapján a COSI segíti, előmozdítja és megerősíti a belső biztonság területén hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok operatív intézkedéseinek összehangolását. Segíti és biztosítja a hatékony operatív együttműködést és koordinációt, beleértve a rendőrségi és vámügyi együttműködés körébe, valamint a külső határok ellenőrzéséért és védelméért felelős hatóságok hatáskörébe tartozó területeket is. Feladata adott esetben kiterjed a belső biztonság területén folytatott operatív együttműködés szempontjából lényeges, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre is. A COSI segíti a Tanácsot a Szolidaritási Klauszula (EUMSZ 222. cikk) esetleges alkalmazása során. Ugyanakkor a határozat korlátokat is állított a COSI elé, amennyiben leszögezi: nem vehet részt műveletek végrehajtásában, ami továbbra is a tagállamok feladata, illetve nem vesz részt jogalkotási aktusok előkészítésében. A COSI ülésein a határozat értelmében az Eurojust, az Europol, a Frontex és más érintett szervek képviselői megfigyelőként vehetnek részt, és a COSI elvégzi az e szervek által hozott intézkedések összhangjának biztosítását.

A COSI a Bel- és Igazságügyi Tanács döntéselőkészítő struktúrái között működik, ezért elnöklése a Tanács soros elnökségének rendjéhez igazodik. Tényleges tevékenységét 2010-ben a spanyol elnökség alatt kezdte meg, első ülését 2010. március 11-én, vagyis a fenti határozat elfogadását követően szinte azonnal megtartotta⁴⁰⁷. Az első hónapokban

⁴⁰⁵ Mindazonáltal 2010. óta évente megrendezésre kerül az Europol hágai székhelyén egy informális konferencia, az Európai Rendőri Vezetők Konvenciója (*European Police Chiefs Convention*), amely a PCTF továbbélésének tekinthető, a rendőri vezetők személyes kapcsolattartását lehetővé tévő fórum iránti szakmai igény nyomán informális testületként lehetőséget adva a rendőrszakmai szempontok artikulálására aktuális uniós kérdésekben. L. pl. <https://www.europol.europa.eu/content/2014-european-police-chiefs-convention-europol-attracts-police-chiefs-all-over-world>.

⁴⁰⁶ 2010/131/EU tanácsi határozat a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról.

⁴⁰⁷ Aligha véletlen, hogy éppen a madridi merénylet évfordulóján, amely egyben a terrorizmus áldozatainak európai emléknapja.

kialakított, azóta is követett munkamódszer szerint a COSI-üléseit a tagállami állandó képviselők szakdiplomataiból álló ún. Támogató Csoport (*COSI Support Group*) ülései készítik elő. 2011. második fele, a lengyel-dán-ciprusi trióelnökség⁴⁰⁸ óta a COSI 18 hónapra szóló munkaprogram⁴⁰⁹ alapján dolgozik. 2011. óta gyakorlat félévente együttes ülések tartása a Politikai és Biztonsági Bizottsággal (PSC), 2015. óta pedig a Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel foglalkozó Stratégiai Bizottsággal (SCIFA) is.

A COSI hatáskörére és feladataira vonatkozó keretek kitöltése kapcsán lényegében megalakulása óta folyt egyfajta vita, az egyik irányzat szerint a COSI-nak operatív kérdésekkel kellene foglalkoznia, míg a másik irányzat szerint stratégiai kérdések megvitatásának is helye kell, hogy legyen a napirendjén. Ehhez kapcsolódóan, noha terrorizmushoz kapcsolódó témák időről időre megjelentek napirenden, sokáig ez nem volt meghatározó része a COSI tevékenységének. A fenyegetettség mértéke mellett ez részben abból is adódott, hogy egyes tagállamok a terrorellenes küzdelmet nem a “belső biztonság”, hanem az uniós hatáskörök alól kivett “nemzetbiztonság”⁴¹⁰ körébe tartozónak tekintették, másrészt az előbb említett “operatív” irányzat álláspontja szerint a COSI fő feladata ebben a szellemben a 2010-ben létrehozott, súlyos és szervezett bűnözés elleni uniós szakpolitikai ciklus⁴¹¹ irányítása kellene, kellett volna, hogy legyen.

A két irányzat közötti kompromisszumot tükrözte a 2014. június 5-6-ai Bel- és Igazságügyi Tanács által jóváhagyott, az addigi tapasztalatok alapján a COSI szerepével és

⁴⁰⁸ Az elnöki tiszteket betöltő tagállamok hármas csoportokban, az úgynevezett elnökségi triókban szorosan együttműködnek egymással. Az elnökségi triók rendszerét a Lisszaboni Szerződés vezette be 2009-ben. A trió tagjai hosszú távú célokat jelölnek ki és közös programot készítenek, melyben meghatározzák azokat a területeket és lényeges kérdéseket, amelyekre a 18 hónapos időszak során kitüntetett figyelmet fordítanak.

⁴⁰⁹ Az első, 2011. július 1- 2012. december 31-e közötti időszakra szóló munkaprogram elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12363-2011-REV-1/en/pdf>.

⁴¹⁰ V.ö. EUMSZ 72-73. cikkek.

⁴¹¹ L. <https://www.europol.europa.eu/content/eu-policy-cycle-empact>, illetve a Tanács 2010. november 8-ai következtetéseit a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó európai uniós szakpolitikai ciklus létrehozásáról, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15358-2010-INIT/hu/pdf>.

munkamódszerével foglalkozó dokumentum⁴¹², amely elvben ma is irányadó kellene, hogy legyen. A dokumentumban ugyan elismerést nyert, hogy a COSI-nak van feladata a terrorizmus elleni küzdelemben, azonban leszögezték: a COSI-nak “stratégiai szinten” és a “szakpolitikát formálva” kell megközelíteni a terrorizmussal kapcsolatos kérdéseket, annak érdekében, hogy elkerülhetőek legyenek a többi érintett fórum (mindenek előtt az operatívabb TWG) munkájával az átfedések. A COSI terrorellenes megbeszéléseit a többi érintett tanácsi munkacsoportnak ezért megfelelően elő kell készítenie. A COSI csak akkor léphet fel, amikor ennek hozzáadott értéke van, figyelembe kell vennie a már folyamatban lévő munka kereteit, és nem avatkozhat be a tagállamok nemzetbiztonsági szolgálatainak tevékenységébe. Ezen korlátozások figyelembe vétele mellett a COSI a következőkre kapott manádtumot:

- szükség szerint a vonatkozó stratégiákról orientációs viták lefolytatása
- orientációs vita lefolytatása lehetséges új eszközökről/intézkedésekről, amelyek relevanciával bírnak az EU-n belül vagy harmadik felekkel folytatott együttműködésre a terrorizmus leküzdésében⁴¹³
- a terrorizmus elleni koordinátor bevonása eseti alapon, és a koordinátor hathavi vitaanyagainak, illetve az EU terrorellenes stratégiája végrehajtásáról készített féléves jelentéseinek megvitatása
- rendszeres tájékoztatások a hatáskörrel bíró uniós ügynökségektől és testületektől, illetve struktúráktól a terrorfenyegetettségéről, annak érdekében, hogy biztosított legyen a megközelítés konzisztenciája és koherenciája
- eseti alapon egyes terrorizmushoz kapcsolódó kérdések multidiszciplináris megvitatása, amennyiben annak hozzáadott értéke van az előrelépés meghatározásában

Részben ennek a dokumentumnak a rendelkezéseit a gyakorlatba ültetendő, részben a nemzetközi biztonsági helyzet megváltozása, a terrorista fenyegetettség felerősödése kapcsán 2014. második felétől egyre markánsabban jelent meg a COSI napirendjén a

⁴¹² L. 7843/3/14 REV 3 JAI 185 COSI 23 ENFOPOL 86 COTER 15 IPCR 7 CAB 13 COPS 67 CSDP/PSDC 180 PESC 315 dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7843-2014-REV-3/en/pdf>.

⁴¹³ Külön kihangsúlyozza azonban az anyag, hogy ezek Tanácsban történő megvitatását a COSI csak az Állandó Képviselők Bizottságán keresztül készítheti elő.

terrorellenes fellépés, elsősorban a válságkövetekbe utazó ún. külföldi harcosok kérdéskörére összpontosítva. Jelentősebb terrortámadások nyomán egyre többször került sor rendkívüli ülések összehívására is⁴¹⁴. A bizottság ebben a helyzetben a rigai informális Bel- és Igazságügyi Tanácson elfogadott együttes nyilatkozatban⁴¹⁵ meghatározott egyes intézkedések, valamint az Európai Tanács tagjai által a 2015. február 12-ei informális ülésen a terrorizmus elleni küzdelemről tett nyilatkozat⁴¹⁶ végrehajtására összpontosított: a COSI mindezzel összefüggésben 2015. őszére a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátorának jelentése alapján azonosította azokat a rövid távra szóló fő cselekvési területeket, amelyekkel kapcsolatban további előrelépésre és politikai iránymutatásra volt szükség⁴¹⁷. Ezek a következők:

- A külső hatások átlépésekor figyelembe veendő közös kockázati mutatók gyakorlati alkalmazása
- A határforgalom-ellenőrzés megerősítése az információs rendszerek hatékonyabb használatával
- Információcsere
- Az internetes radikalizálódás megelőzése

⁴¹⁴ Első alkalommal 2013. február 28-án tartottak rendkívüli COSI-ülést, azzal a céllal, hogy megvitassák, a Száhl/Maghreb térségben kialakult helyzet milyen következményekkel jár az EU belső biztonságára nézve. Az ülés a kérdéssel kapcsolatban a Tanács 2013. március 7–8-i ülésén folytatott megbeszéléseket volt hivatott előkészíteni.

⁴¹⁵ L. 5855/15 tanácsi dokumentum, angol nyelven: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>. Ez a nyilatkozat egy ambíciózus programot fogalmazott meg, amely a következő három pillérből áll: gondoskodás a polgárok biztonságáról, a radikalizáció megelőzése és az értékek megőrzése, valamint együttműködés a nemzetközi partnerekkel. Ezt követően a Bel- és Igazságügyi Tanács 2015. március 12-i ülésén a 6891/15 számú (tartalma részben érhető el nyilvánosan, l. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6891-2015-INIT/en/pdf>) dokumentum jóváhagyása révén politikai iránymutatást nyújtott arról, hogy mely területeken volt várható eredmény az elkövetkező hónapokban. Ezek a következők voltak: a schengeni keretrendszer megerősített alkalmazása, a radikalizálódás elleni küzdelem az interneten a jogsértő vagy káros tartalom bejelentésére szolgáló kapacitások építése révén, az illegális lőfegyver-kereskedelem elleni küzdelem, valamint az információmegosztás és az operatív együttműködés fejlesztése, v. ö. <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2015/03/12-13/>.

⁴¹⁶ L. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>.

⁴¹⁷ 12551/15 + COR 1 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2015-INIT/hu/pdf>.

– Az Unión belüli és kívüli terrorellenes fellépés közötti kapcsolat

Végül a fokozódó veszély kikényszerítette, hogy politikai szinten is operatív válaszingykedéseket fogalmazzanak meg a tagállamok: a rendkívíli Bel- és Igazságügyi Tanács így az előző héten Párizsban elkövetett merényletekre reagálva 2015. november 20-án következtetéseket⁴¹⁸ fogadott el a terrorizmus elleni küzdelemről, melyekben nagyobb hangsúlyt helyez a korábban jóváhagyott intézkedések konkrét végrehajtására. Ezek a konklúziók a COSI tevékenységét is nagyban meghatározták: figyelemmel az Unió belső biztonságával kapcsolatos operatív együttműködés előmozdításában, illetve megerősítésében játszott szerepére, a COSI azt a feladatot kapta, 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 kidolgozza a terrorveszély elleni fellépés terén folytatott operatív együttműködésre vonatkozó “strukturált többoldalú megközelítés” módszereit.

A következő hónapokat a COSI e keretek kitöltésével töltötte, melynek nyomán kialakultak a fenti “strukturált megközelítés” körvonalai. Egyetértés alakult ki abban, hogy ez leginkább úgy valósítható meg, ha a terrorista fenyegetésre vonatkozó elemzések kapcsán kerül megerősítésre a koordináció, mindenek előtt az Europol és az IntCen között.⁴¹⁹ 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.

⁴¹⁸ 14406/15 + COR 1 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14406-2015-INIT/hu/pdf>. A következtetések rövid távú és középtávú intézkedéseket tartalmaznak, mégpedig az utasnyilvántartási adatállományokhoz (PNR), a lőfegyverekhez, a határellenőrzések megerősítéséhez, az információmegosztáshoz, a terrorizmus finanszírozásához, valamint a terrorizmussal és az erőszakos szélsőségeséggel szembeni válaszingykedésekhez kapcsolódóan.

⁴¹⁹ 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>.

III.6.2.2. A Terrorizmus Munkacsoport (TWG)

Az előkészítő szervek hivatalos listáján E.12 *Working Party on Terrorism* megjelöléssel szereplő testület a Bel- és Igazságügyi Tanács alárendeltségébe tartozó, szakértői szintű munkacsoport. A szakmai zsargonban sokszor TWP vagy TWG rövidítéssel említik, ami angol elnevezésének informálisabb alakjaiból⁴²⁰ származik. Tagjai általában a tagállamok belügyminisztériumainak és/vagy a terrorizmus elleni küzdelemben meghatározó szerepet játszó bűnüldöző szerveinek munkatársai⁴²¹.

A TWG-hez hasonló struktúra már a TREVI együttműködés keretei között is létezett, majd a bel- és igazságügyi együttműködés uniós keretek közti létrejötte és a kapcsolódó adminisztratív struktúra megteremtése kapcsán integrálódott a Tanács szervezetébe⁴²².

A TWG a terrorizmus elleni küzdelem Unión belüli operatív aspektusaival foglalkozik, szemben a COSI-val, amely, mint láttuk, stratégiai és szakpolitika-formáló szinten kezeli a kérdést. Ennek keretében fenyegetettség-értékelések megvitatására, a vonatkozó együttműködési eszközök folyamatos nyomonkövetésére és felülvizsgálatára kerül sor (mint pl. az Europol szerepe a terrorizmus elleni fellépésben). Minden ülés standard napirendi pontjai közé tartozik a jelentősebb terrorista incidensekről való információcsere⁴²³, amibe a 2015. első félévi lett elnökség által bevezetett gyakorlat szerint immár beletartozik a “külföldi harcosokról” való tájékoztatás is a tagállamok részéről⁴²⁴. Az üléseken folyamatosan jelen van és beszámolókat, prezentációkat tart az Europol és az

⁴²⁰ *Terrorism Working Party* vagy *Terrorism Working Group*.

⁴²¹ A titkosszolgálati együttműködés uniós intézményi kereteken kívül álló, informális jellegéből adódóan titkosszolgálatok képviselőinek jelenléte csak alkalmanként fordulhat elő, a tagállamok hivatalos delegátusai nem tartoznak ebbe a körbe.

⁴²² V. ö. 8760/03 tanácsi dokumentum, 2. oldal, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8760-2003-INIT/en/pdf>.

⁴²³ Ennek részletes eljárását l. 8760/1/03 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8760-2003-REV-1/en/pdf>. Az itt rögzített eljárást a gyakorlatban egy nem nyilvános formanyomtatvány alkalmazása segíti.

⁴²⁴ L. a 2015. április 22-ei ülés emlékeztetője, 8564/15 tanácsi dokumentum, 2. oldal, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8564-2015-INIT/en/pdf>. Ugyanakkor ez az információcsere informális, önkéntes és csak a legutóbbi ülés óta felmerült információkra terjed ki.

IntCen. Az EUCTC hivatala általában szakértői szinten van jelen, míg maga a koordinátor a COSI és a Tanács ülésein vesz részt. A TWG ülései fórumot biztosítanak a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat számára is a megfelelő információk tagállamokhoz történő eljuttatásához. A gyakorlat szerint általában félévenként egy tematikus ülés, ún. szeminárium megtartására is sor kerül.

Az ülések nyilvános emlékeztetőinek⁴²⁵ alapján az ülések tipikus menete a mostani gyakorlat szerint az elnökség tájékoztatójával indul a legutóbbi ülés óta hozott szakpolitikai döntésekről, ezt követi az incidensekre és külföldi harcosokra vonatkozó információcsere, majd a különböző intézmények és ügynökségek beszámolóí és prezentációí a releváns terrorellenes tevékenységekről. Korábban a napirend meghatározó részét tette ki az ún. társértékelési folyamat. Ennek megindításáról a 9/11-es terrortámadásokat követően született politikai döntés⁴²⁶, és szakértői szinten a TWG gondozta a folyamatot, itt határozták meg pl. az értékelések tematikáját, vitatták meg az elkészült jelentéseket és ajánlásokat. 2003. és 2005. között, majd 2008-09-ben két tematikus⁴²⁷ értékelési fordulóra került sor, amelyek jelentősen hozzájárultak a tagállamok terrorizmusellenes intézkedéseinek reformjához. Ezt követően azonban nem merült fel újabb értékelési kör lefolytatásának szükségessége, bár az alapul szolgáló tanácsi határozat formálisan máig hatályban van.

⁴²⁵ Ezek a Tanács honlapján hozzáférhetőek, l. <http://www.consilium.europa.eu/register/hu/content/int/?lang=hu&typ=ADV>.

⁴²⁶ A Bel- és Igazságügyi Tanács 2001. szeptember 20-i ülésén kezdeményezte a nemzeti terrorizmusellenes intézkedések szakértői értékelését. L. Vos, Johannes: Forward in Europe (a további hivatkozásokban VOS, é.n.), 116. oldal. Kézirat, a szerző szíves hozzájárulásával. A formális jogalapot l. 2002/996/IB határozat, HL L 349, 2002.12.24., 1. o.

⁴²⁷ Az első kör témája a következő volt: a nemzeti hatáskörök a kormányzati minisztériumok, a biztonsági és hírszerző szolgálatok, valamint a bűnüldöző szervek szintjén; és a nemzeti és nemzetközi koordináció és együttműködés szintje, beleértve különösen az iszlámista terrorizmushoz kapcsolódó információcserét is. A második kör témájaként a terrortámadásokra való felkészültség és a következmény-kezelés került meghatározásra. L. az értékelési forduló zárójelentéseit: 12168/3/05 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12168-2005-REV-3/hu/pdf> és 6090/2/10 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6090-2010-REV-2/en/pdf>.

Mint minden, a Bel- és Igazságügyi Tanács alá tartozó munkacsoportot, a TWG-t is a Tanács soros elnökségét adó tagállam elnökli, féléves rotációval.⁴²⁸

A munkacsoport tevékenységéből adódik, hogy egyes napirendi pontok minősített információkat tartalmaznak. Ennek előzetes továbbítására szolgál(t) egy biztonságos elektronikus csatorna, az ún. BdL-rendszer⁴²⁹. Az 1990-es években kifejlesztett rendszert eredetileg a tagállamok kormányközi alapon üzemeltették, a Tanács részéről hivatalos akkreditációjára 2007. folyamán került sor⁴³⁰. A gyakorlatban ezt a rendszert egyre inkább újabb, modernebb kommunikációs csatornák váltják fel, ezért megszüntetése sem kizárt⁴³¹. A minősített napirendi pontok megtárgyalásánál egyébként a Tanács biztonsági szabályzata⁴³² értelmében csak megfelelő szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező személyek lehetnek jelen.

A TWG által megtárgyalt témák a Coreper közbejöttével kerülnek a Tanács napirendjére⁴³³. A COSI kapcsán írottak, ti. a terrorizmus kérdésének a COSI napirendjén meghatározóvá válása és az ehhez kapcsolódóan kialakított munkamódszer vonatkozásában megjegyzendő, hogy az utóbbi időben gyakorlattá vált, hogy a TWG által szakértői szinten megvitatott témákat a COSI magasabb szinten újra megtárgyalja, így a TWG egyre inkább a COSI előkészítő fórumaként (is) működik a gyakorlatban. Ez a COSI-nál tárgyalt “strukturált megközelítés” bevezetése miatt az IntCen-Europol együttműködésben készülő közös fenyegetettség-értékelések megvitatása kapcsán tovább erősödhet a jövőben.

⁴²⁸ V. ö. az Európai Unióról szóló Szerződés 16. cikk (9) bekezdése és l. <http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/>.

⁴²⁹ “Bureaux de Liaison” hálózat: a tagállamok bűnüldöző szervei, az Europol és a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti információcserét segítő rejtjelezett kommunikációs hálózat.

⁴³⁰ L. a TWG 2007-es üléseinek emlékeztetőit, különösen a 2007. június 12-ei ülését, 11360/07 tanácsi dokumentum, 6. oldal, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11360-2007-INIT/en/pdf>.

⁴³¹ V. ö. a 2016. március 8-ai ülés emlékeztetője, 6947/16 tanácsi dokumentum, 7. oldal, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6947-2016-INIT/en/pdf>.

⁴³² V. ö. a Tanács 2013/488/EU határozata az EU-minősített adatok védelmét szolgáló biztonsági szabályokról, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0488&from=EN>.

⁴³³ A TWG eredetileg, a '90-es években egy rendőri együttműködéssel foglalkozó, később megszűnt irányító csoport (*steering group*) közbejöttével a K.4 bizottság, később az ebből létrehozott CATS alárendeltségébe tartozott, és a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével került közvetlenül a Coreper alá. A munkacsoporti struktúra fejlődéséhez l. VOS (é.n.) 87-88. oldal.

A TWG működésének sajátosságai közé tartozik az együttes ülések gyakorlata. Mindenek előtt az alábbiakban tárgyalandó, a terrorizmus elleni fellépés külső aspektusaival foglalkozó COTER munkacsoporttal kerül sor rendszeresen ilyenre. Ez a gyakorlat már a 9/11-es terrortámadások idejében létezett⁴³⁴. Ennek munkamódszerét 2008-ban formálisan is rögzítették, előírva a folyamatos koordinációt a testületek között⁴³⁵. Az üléseken lényegében a mindkét területet érintő kérdések rendszeres megvitatására kerül sor, azzal a céllal, hogy a terrorizmus elleni fellépés belső és külső aspektusai közötti kapcsolat erősödjön. 2008-ban ilyen témaként definiálták a radikalizáció és terrorista toborzás kérdését, a médiakommunikációt és a technikai segítségnyújtást harmadik országoknak, de azóta az ülések napirendjén szerepelnek pl. a légiközlekedés biztonsága, a kiberbiztonság, a terrorfinanszírozás, a terroristák mozgása és a terrorfenyegetettség kiindulópontnál való kezelése is. Ezen ülések jelentősége egyre nő, figyelemmel arra, hogy a bel- és igazságügyi és a külkapcsolati aspektusok között egyre nagyobb az átfedés, a közös halmaz: az Uniótól kívülről eredő fenyegetések érintik az Unió belső biztonságának a TWG kompetenciájába tartozó szektorát, míg a COTER elsősorban az EU-n kívüli országok terrorrelenes kapacitásainak fejlesztése kapcsán van mindinkább ráutalva a bel- és igazságügyi szakértelmre. Az együttes üléseket tipikusan minden elnökségi félévben megtartják, ezen kívül a munkacsoportok elnökei a félév kezdetén kölcsönösen beszámolnak munkacsoportjuk tevékenységéről, programjáról a másik testület előtt.

A 2014-ben megkezdődött, a terroristák és potenciális terroristák válságkövetekben való kiutazásával és onnan az Unióba való visszatérésével foglalkozó munka, illetve a Belső Biztonsági Stratégia részben erre reagáló, 2015-ös megújítása szükségessé tette a TWG és a határbiztonsággal, schengeni együttműködéssel foglalkozó struktúrák közötti kapcsolat elmélyítését is. Ennek jegyében immár a Schengeni Információs Rendszerrel (SIS)

⁴³⁴ L. VOS (é.n.) 100. és 116. oldal.

⁴³⁵ L. 16201/08 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16201-2008-INIT/en/pdf>.

foglalkozó tanácsi munkacsoporttal⁴³⁶ is sor került együttes ülésre a SIS külföldi terrorista harcosok elleni használata tárgyában.

A munkacsoport egyes üléseire korábban meghívást kaptak az Egyesült Államok képviselői is, de ez a gyakorlat az utóbbi években elhalt, és az ilyen egyeztetéseket egyre inkább az EUCTC folytatja le⁴³⁷.

III.2.6.3. A COTER munkacsoport

A tanácsi döntéselőkészítő testületek között a TWG mellett szakértői szinten az uniós terrorellenes fellépésben a legfontosabb szerepet a Külügyi Tanács alárendeltségébe tartozó, a hivatalos jegyzékben “C.19 terrorizmus-munkacsoport (nemzetközi vonatkozások)” néven szereplő, a terrorizmus külső aspektusaival foglalkozó, fővárosi szakértőkből⁴³⁸ álló munkacsoport, általánosan használt rövidítésével a COTER játssza.

A munkacsoport létrejött a hárompilléres struktúra kialakulásához, vagyis a Maastrichti Szerződés hatályba lépéséhez köthető, de 1999-ben már biztosan létezett, ekkoriban a terrorizmus elleni nemzetközi egyezmények előkészítésének uniós koordinációja képezte a fő feladatát⁴³⁹.

A kül- és biztonságpolitikai profilból adódóan a munkacsoport működését nagyfokú bizalmasság jellemzi, dokumentumai többnyire minősítettek, és az ülések előkészítése is az ilyen információk terjesztésére alkalmas zártcélú hálózat segítségével történik. Természetesen a TWG-nél már jelzett biztonsági előírások a COTER ülésekre is

⁴³⁶ E.27. schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoport SIS/SIRENE formációja, l. a 2016. március 8-ai ülés emlékeztetője, 6947/16 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6947-2016-INIT/en/pdf>.

⁴³⁷ Már 2001. szeptember 14-én sor került egy ilyen ülésre, l. VOS (é.n.) 116. oldal.

⁴³⁸ Vagyis a résztvevők nem a brüsszeli Állandó Képviseltek szakdiplomatai, hanem a tagállami fővárosokból az ülésre kiutazó, általában külügyminisztériumi tisztviselők. Ugyanakkor szakmai szinten megkezdődött egy reflexió arról, hogy a COTER esetleg hatékonyabban működhetne brüsszeli szakdiplomatai formátumban, vagy az értelemszerűen ritkábban összehívható fővárosi formátumot kiegészíthetné az ülések között a brüsszeli szakdiplomatai kvázi folyamatos ülésezése.

⁴³⁹ l. VOS (é.n.) 110. oldal.

vonatkoznak. Mindezek miatt tevékenységéről kevés nyilvános információ áll rendelkezésre, jószerével csak a napirendek és a TWG/COTER együttes ülések emlékeztetői jelennek meg hozzáférhető módon, ezért a gyakorlati tapasztalatok mellett ezekre az adatokra tudunk támaszkodni bemutatása során.

A COTER általánosan megfogalmazva a terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi vonatkozásaival kapcsolatos tagállami álláspontok koordinálásával foglalkozik, illetve a tagállamok minél szélesebb körű és átfogóbb tájékoztatását célozza az EU-n belül folyó munkáról, valamint a terrorizmus elleni küzdelem helyzetéről és az együttműködésről a partnerállamokkal. Elsődleges feladata az Unión kívüli országokkal kapcsolatos fenyegetések elemzése azzal a céllal, hogy a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem terén elmélyüljön az EU és az érintett országok közötti együttműködés. Ennek kapcsán a COTER az Unióra és tagállamaira jelentett terrorista fenyegetés azon aspektusaira koncentrál, amelyek az EU határain kívül léteznek vagy ott fejtik ki hatásukat.

A munkacsoport feladata továbbá az Unión kívüli országokkal a terrorizmus témájában folytatott egyeztetések, illetve párbeszéd előkészítése⁴⁴⁰ is, amelyeken belül a terrorfenyegetés legutóbbi eszkalációja óta folyamatosan nő az Unió részéről az adott országnak nyújtandó terrorellenes kapacitásépítési vagy technikai támogatások megvitatásának jelentősége⁴⁴¹. Szakértői szinten a COTER keretei között valósul meg a terrorellenes multilaterális fórumokon, mint pl. az ENSZ struktúráiban képviselendő közös uniós álláspont kidolgozása és koordinációja a tagállamokkal.

⁴⁴⁰ Magukat a párbeszédet az Európai Külügyi Szolgálat vezeti, de azokon az uniós delegációban a Bizottság, az EUCTC és a COTER soros elnöke is részt vesz. A párbeszéd során a felek közösen értékelik a terrorfenyegetést, a regionális és nemzetközi együttműködés helyzetét, foglalkoznak a radikalizáció és a terrorfinanszírozás aktuális kérdéseivel. A párbeszéd lehetőséget kínál arra, hogy a terrorizmus elleni fellépés kérdéseit a tágabb biztonsági helyzet, illetve a politikai, társadalmi és gazdasági fejlemények összefüggésébe ágyazottan vitassák meg.

⁴⁴¹ A párbeszéd földrajzi fókuszára nézve irányadóak a „Charlie Hebdo” merénylet után, a 2015. február 9-ei Külügyi Tanácson elfogadott következtetések, amelyek „célzott és fokozott” (*targeted and upgraded*) terrorizmus elleni párbeszédet irányoztak elő Algériával, Egyiptommal, Irakkal, Izraellel, Jordániával, Marokkóval, Libanonnal, Szaúd-Arábiával, Tunéziával, az Öbölmenti Együttműködési Tanáccsal, valamint a tagjelölti státusból adódó distinkció figyelembe vétele mellett Törökországgal. L. 6044/15 tanácsi dokumentum 6-10. oldal, <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/fac/2015/02/09/>.

A COTER a Külügyi Tanács előkészítő struktúráiba tagolódva elsősorban a Politikai és Biztonsági Bizottság⁴⁴², illetve a Coreper felé terjeszti fel jelentéseit, javaslatait, és a COTER soros elnöke meghívásra rendszeresen (félévente általában egy-két ízben) személyesen is be szokott számolni a munkacsoport tevékenységéről a Politikai és Biztonsági Bizottság előtt. Ennek révén szakmai oldalon a COTER a fő letéteményese annak, hogy a terrorizmus elleni küzdelem szempontjai megfelelően beépüljenek és megjelenjenek az EU kül- és biztonságpolitikájában, ideértve a döntések hatékony és időszerű végrehajtásának kérdését is. A COTER-nek mindezek során biztosítani kell a hatékony együttműködést a terrorizmus elleni küzdelem külső és belső vonatkozású programja között.

A kül- és biztonságpolitikai területen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta általánossá vált módszerrel, az Európai Külügyi Szolgálat általi állandó elnökléssel szemben a COTER-ben megmaradt a soros tagállami elnöklés, de az üléseknek természetesen meghatározó szereplője a Szolgálat, annál is inkább, mert az egyes országokkal, régiókkal fenntartott kapcsolatokat általánosságban lefedő ún. „földrajzi munkacsoportok” felé a Szolgálat biztosítja a COTER-rel való koordinációt.

III.2.6.4. A COMET és a RELEX/Szankciók munkacsoportok

A Külügyi Tanács alárendeltségében, ugyancsak tagállami elnöklés mellett két további releváns döntéshozó testület létezik, amelyek hatáskörrel rendelkeznek a terrorizmus elleni küzdelemben, kifejezetten a korábban már tárgyalt uniós szankciós rendszer, vagyis a korlátozó intézkedések vonatkozásában. Különösen fontos a szerepük, ha figyelembe vesszük, hogy, szemben a COSI-val, a TWG-vel és a COTER-rel, konkrét jogszabály-előkészítéssel foglalkoznak.

A jelenleg a „terrorizmus leküzdése érdekében hozott korlátozó intézkedésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport (*Council Working Party on restrictive measures to combat terrorism*, COMET) munkacsoport elődje az ún. CP 931, vagyis a “C.38 A terrorizmus elleni

⁴⁴² A Coreperhez hasonlóan nagykövetségi szintű, de az Európai Külügyi Szolgálat által elnökölt testület, v. ö. EUSZ 38. cikk.

küzdelemre vonatkozó különös intézkedések alkalmazásával foglalkozó munkacsoport” volt, amely hivatalosan 2007-ben került létrehozásra. A COMET és a CP 931 tevékenységét egyaránt nagyfokú bizalmasság övezte és övezi, a legtöbb információ a statuáló Coreper-döntésekből⁴⁴³ olvasható ki. A munkacsoport létrehozását az tette szükségessé, hogy egy (az adott körülmények között legalábbis) transzparensabb és formalizáltabb, adott esetben a jogi felülvizsgálat próbáját is kiálló eljárásrend kerüljön kialakításra, figyelemmel arra, hogy a 9/11-es terrortámadásokat követően létrehozott szankciós rendszer egyre inkább alapjogi indíttatású bíralatok kerettüzebe került, ami már konkrét bírósági eljárásokat is eredményezett. Ezt megelőzően a terrorizmus elleni uniós korlátozó intézkedéseket elrendelő jogszabályok⁴⁴⁴ előkészítése kevésbé szabályozottan, egy *ad hoc* forum, az ún. “clearing house” keretei között zajlott⁴⁴⁵. A *clearing house* munkamódszerének felülvizsgálata során született döntés arról, hogy ezt a testületet egy “rendes” tanácsi munkacsoport váltsa fel.

A Coreper döntése értelmében az új munkacsoport feladata lett a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján a terrorizmussal összefüggésbe hozható személyek, csoportok és egyéb entitások listára vételére vagy onnan való törlésére irányuló, tagállamoktól, vagy az elnökségen keresztül harmadik országoktól származó javaslatokban foglalt információk vizsgálata és elemzése, valamint annak megállapítása, hogy ezek az információk megfelelnek-e a közös álláspontban meghatározott követelményeknek⁴⁴⁶, illetve maga a javaslat megfelel-e az alapvető jogoknak és a jogállamiság elveinek. A CP 931 végezte a listának a közös álláspont 1. cikk (6) bekezdés alapján legalább félévente kötelező felülvizsgálatát. Mindezeknek a munkafolyamatoknak az eredményeként a listára vétel indokolásába foglalandó információkra, illetve a szankciók alanyainak részére küldendő értesítésekre, esetlegesen a bírósági felülvizsgálat során a Tanács részéről kiadandó információkra is kiterjedő tartalommal ajánlást tett, amit a Coreper hagyott jóvá, majd a

⁴⁴³ 10826/1/07 REV 1 tanácsi dokumentum, l. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10826-2007-REV-1/en/pdf> és 14126/1/16 REV 1 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14612-2016-REV-1/en/pdf>.

⁴⁴⁴ Vagyis a 2001/931/KKBP közös álláspont, a 2580/2001/EK rendelet és ezek végrehajtási jogszabályai.

⁴⁴⁵ L. 11693/1/02 tanácsi dokumentum, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11693-2002-REV-1/en/pdf>.

⁴⁴⁶ V. ö. a közös álláspont 1. cikk (3)-(4) bekezdéseibe foglaltakat, vagyis a terrorcselekmény és terrorista csoport meghatározásait, illetve a listára vétel szempontjait.

Tanács fogadta el ténylegesen az ennek eredményeként előálló jogi aktust: meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban ezek a felettes fórumok szinte mindig vita nélkül hagyják jóvá a szakmai szinten kialakított álláspontot.

A munkacsoport működési szabályai között szerepelt, hogy üléseit a Tanács titkos szintig minősített speciális helyiségeiben tartják, minden küldöttnek legalább e szintig szóló biztonsági tanúsítvánnyal kell rendelkeznie. Maguk az ülések dátumai, napirendjei és gyakorlati részletei is bizalmas szintre minősített információt képeznek, vagyis nyilvánosan sem napirend, sem emlékeztető nem jelenik meg az ülésekről, mindössze a “végtermék”, a jogi aktus kerül, értelemszerűen a Hivatalos Lapban való kihirdetés formájában, nyilvánosságra.

A munkacsoport tagállami delegációi a külügyminisztériumi munkatársakon kívül általában olyan titkosszolgálati vagy büntetőrendőrségi szervek munkatársaiból álltak, akik első kézből rendelkeznek azokkal az érdemi információkkal, amelyek megalapozhatnak egy listára vételt vagy törlést, legalábbis az ezeket ténylegesen kezdeményező országok esetében.

Figyelemmel arra, hogy a munkacsoport üléseinek összehívása, a delegációk Brüsszelbe utazására figyelemmel sürgősség esetén nem mindig valósítható meg, a CP 931 tevékenysége során előfordult írásos eljárás alkalmazása is, természetesen a megfelelő, minősített információk továbbítására alkalmas csatornák használata mellett.

2016. őszén, miután az uniós szankciós rendszert az ISIL/Dáís vonatkozásában kibővítették, a Coreper döntést hozott a CP 931 mandátumának ehhez kapcsolódó bővítéséről, ami együtt járt a munkacsoport átnevezésével és munkamódszereinek megújításával is. A mandátum kibővülése mellett a fentiekben ismertetett munkafolyamatok érdemben azonban nem módosultak.

A COMET mellett meg kell emlékeznünk a “C.1 Külsőkapcsolati tanácsosok munkacsoportja (RELEX)- szankciók” munkacsoportról is. Ez alapvetően a brüsszeli Állandó Képviseltek tanácsosaiból áll, azonban a szankciókkal foglalkozó formációt szükség szerint fővárosi szakértők bevonásával is kiegészítik. A RELEX munkacsoport általános hatáskörében a

közös kül- és biztonságpolitikát illető jogi, pénzügyi és szervezeti kérdésekkel⁴⁴⁷ foglalkozik. A munkacsoporton belül 2004-ben hozták létre a szankciók elnevezésű formációt. A formáció fő feladata a legjobb gyakorlatok megosztása, valamint közös iránymutatások bevezetése az uniós szankciók hatékony és egységes végrehajtása érdekében. A munkacsoport az uniós és egyéb releváns nemzetközi szankciós rezsimek megsértésére vonatkozó információkat is gyűjti és elemzi, valamint kapcsolatot tart az EU-n kívüli szankciós rezsimeket alkalmazó államokkal, és nemzetközi szervezetekkel, kiemelten az ENSZ-el. Mindennek során tevékenységét a statuáló Coreper-döntés⁴⁴⁸, illetve a 2003-ban elfogadott, a kül- és biztonságpolitika keretében alkalmazott korlátozó intézkedések (szankciók) végrehajtására és értékelésére vonatkozó iránymutatások⁴⁴⁹ határozzák meg.

A RELEX/Szankciók tevékenysége általában véve a korlátozó intézkedésekre irányul, tehát nem tekinthető *sui generis* terrorellenes testületnek⁴⁵⁰. Mindazonáltal szerepe több ponton is releváns a terrorizmus elleni szankciók vonatkozásában:

- egyrészt a fentiek értelmében a nemzetközi, kiemelten az ENSZ által alkalmazott terrorellenes szankciók végrehajtását is figyelemmel kíséri, és kapcsolatot tart ezen a vonalon;
- másrészt, a COMET által kidolgozott ajánlásokat is bemutatják a RELEX/Szankciók munkacsoport előtt, és csak ennek egyetértésével kerül tovább a Coreper, illetve a Tanács elé elfogadásra.

A RELEX/Szankciók kapcsán is elmondható, hogy a küldötteknek legalább titkos szintű biztonsági tanúsítvánnyal kell rendelkeznie, de ezen túlmenő titokvédelmi előírásokat a munkacsoportot statuáló Coreper-döntés nem tartalmaz.

⁴⁴⁷ Pl: uniós válságkezelési műveletek, az EU különleges képviselői, a külső tevékenységek finanszírozása, non-prolifерáció, stb.

⁴⁴⁸ 5603/04 tanácsi dokumentum, l. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5603-2004-INIT/en/pdf>.

⁴⁴⁹ A hatályos változatot l. 11205/12 tanácsi dokumentum, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%2011205%202012%20INIT>.

⁴⁵⁰ Figyelemmel arra, hogy korlátozó intézkedések elfogadására nem kizárólag a terrorizmussal összefüggésben van lehetőség.

III.7. A terrorizmus elleni harcban szerepet játszó legfontosabb uniós ügynökségek

III.7.1. Az Europol

A terrorizmus elleni harc egyre fontosabbá váló kulcsszereplője 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 hatáskörökkel⁴⁵¹. 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.⁴⁵² Ezzel együtt, amint az alábbiakban látni fogjuk, a terrorizmus elleni küzdelem egyre növekvő súllyal van jelen a szervezet életében, sőt, a mostani időszak ebből a szempontból vízváltásznak tekinthető, mivel az Európai Terrorellenes Központ (*European Counter-Terrorism Centre, ECTC*) 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.⁴⁵³ 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.

⁴⁵¹ Ennek kapcsán azonban megjegyzendő, hogy az Europollal 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.

⁴⁵² L. Hegyaljai Mátyás: Az Europol új jogi alapja. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. kötet, Pécs, 2013., 423. oldal.

⁴⁵³ Ebből a szempontból megfontolásra érdemes lehet annak figyelembe vétele, hogy Nagy-Britanniának az Unióból való, küszöbön álló kilépése mintegy katalizátorként hathat egy szorosabb terrorellenes együttműködés kialakításra, hiszen a britek a terrorizmus elleni harc operatív vetületeit hagyományosan a nemzetbiztonság körébe tartozónak, és ekként az uniós együttműködés tárgyi hatálya alól kizártnak tekintették.

Az információknak és a bűnügyi hírszerzés adatainak a tagállamok összekötő tisztviselőin keresztül történő cseréje az Europol tevékenységének legfontosabb eleme.⁴⁵⁴ Az Europol elsődlegesen a különböző tagállami hatóságoknál keletkező bűnüldözési információk összesítése, elemzése és értékelése révén képes hozzáadott értéket teremteni, amelyet a tagállami hatóságok a terrorcselekmények megelőzése és felderítése kapcsán sikerrel fordíthatnak át rendészeti akciókba, illetve alapozhatják meg ezáltal a vonatkozó büntetőeljárásokat.⁴⁵⁵ Az Europol nem váltja ki a tagállami bűnüldöző szervek munkáját, azonban hozzáférhetővé teszi számukra a nemzetközi bűnözéssel kapcsolatos, más tagállamtól, illetve az Europol saját – egyfajta összeurópai szemléletet megjelenítő – elemzéseiből származó bűnüldözési adatokat. Lényegében arról van szó, hogy egyrészt a tagállamok által kötelezően szolgáltatott adatok európai szintű összesítése és elemzése valósul meg, ami lehetőséget teremt az így megnyíló szinergiák kihasználására, másrészt az eredményekről a tagállami hatóságok tájékoztatást kapnak, és ennek alapján hatékonyabban hangolhatják össze tevékenységeiket. Az Europol mindebben elsősorban egy minden tagállamra kiterjedő, zárt és biztonságos információs hálózatra, a hágai központjában állomásozó, a tagállamok és az Europollal megállapodást kötött harmadik államok által delegált összekötőtisztek platformja által kínált együttműködési lehetőségre, valamint a többnemzetiségű, és számos információforrásra támaszkodó állomány egyedi szakértemére támaszkodik.

Az operatív együttműködésen kívül az Europol 2007. óta évente elkészíti az EU terrorizmusra vonatkozó helyzetelemző jelentését (*Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT jelentés), amely a szakma, a döntéshozók és a nyilvánosság tájékoztatásán kívül a vonatkozó szakpolitikai döntések meghozatalát is segíti az Unióban és a tagállamokban egyaránt⁴⁵⁶. Bár a TE-SAT jelentés inkább leíró jellegű, ezért projekcióra kevésbé alkalmas,

⁴⁵⁴ L. Braun Zsolt Zoltán: Az Európai Rendőrségi Hivatal. In: De iurisprudentia et iure publico, 2012/1-2. szám, 11. oldal. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-1-01.pdf>.

⁴⁵⁵ A 900 fős állománnyal rendelkező ügynökség saját kimutatása szerint évente 18 ezer határon átnyúló nyomozást támogat, azonban ezeknek csak töredéke kapcsolódik a terrorizmus elleni fellépéshez. V. ö. <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>.

⁴⁵⁶ Az eddig kiadott jelentéseket l. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2>. 2006-ig ezt a jelentést a Tanács soros elnöksége

valamint jórészt a tagállamok által szolgáltatott, a bünetőeljárásig eljutott ügyekre vonatkozó adatok egyszerű átvételén alapul, ezért óhatatlanul benne rejlik a torzítás veszélye, azonban a mai napig nem létezik (legalábbis nyilvánosan) más, az Unió terrorfenyegetettségét vizsgáló, illetve a tendenciákat értékelő jelentés⁴⁵⁷.

Az Europol eredete a TREVI csoport keretében folytatott együttműködéshez nyúlik vissza, tehát ennyiben *par excellence* a nemzetközi terrorizmus első nagy hullámára dott válaszreakcióként értelmezhető. Ugyanakkor a TREVI együttműködés, mint láttuk, igen gyorsan kiterjedt más, határon átnyúló bűnözési formák elleni küzdelemre is. Mivel a TREVI egy teljesen kormányközi alapokon nyugvó és informális együttműködési forma volt, hamar felmerült az igény a formális jogi alapok megteremtésére, amely egyben egy strukturáltabb, szorosabb kooperáció előfeltétele is volt. Az első konkrét elképzelést Helmut Kohl német kancellár fogalmazta meg az 1991 június 28-29-ei, luxembourgi Európai Tanács alkalmával, egy, az amerikai FBI mintájára létrehozandó európai rendőri ügynökséget szorgalmazva⁴⁵⁸. Az ezt követő egyeztetések nyomán alakult ki az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés a korábbiakban már ismertetett jogi kerete, amely lehetővé tette az Europol megszületését. Mint láttuk, a Szerződés K1. Cikkének 9. bekezdése explicit hivatkozást tartalmazott egy Európai Rendőrségi Hivatal felállítására.

A Maastrichti Szerződés hatályba lépésével az Európai Tanács mintegy pilot projektként 1993. június 2-án először az “Europol Kábítószer Egység” (*Europol Drugs Unit*, EDU) létrehozásáról döntött, amely 1994. januárjában kezdte meg működését⁴⁵⁹. Már ezt megelőzően, 1993. október 29-ei ülésén az EiT azt is meghatározta, hogy az Europol székhelye Hága legyen, valamint az EDU működésével párhuzamosan megkezdődött egy,

készítette, l. Salgó László: Az Europol a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen. In: Belügyi Szemle, 2007/4. szám (a további hivatkozásokban: SALGÓ, 2007), 15. oldal.

⁴⁵⁷ L. SALGÓ (2007) 16. oldal. A jövőre nézve egy proaktívabb és többféle forrásból dolgozó, a politikai döntéshozatalt és az operatív fellépést is jobban támogató fenyegetettség-értékelési mechanizmus kialakítása jelenleg van napirenden a COSI kapcsán már bemutatott folyamat révén.

⁴⁵⁸ L. VOS (é.n.) 78-79. oldal. A szerző szerint a kancellár javaslata mögött elsősorban a Kelet-Európából várható migrációs hullámtól és a bűnözés ezzel járó növekedésétől való félelem munkált. Az eredeti elképzelés szerint az új szervezet a tagállamokban hatósági jogosítványokat is gyakorolhatott volna: mint látni fogjuk, ez a mai napig nem valósult meg.

⁴⁵⁹ L. a Tanács 95/73/IB számú, 1995. március 10-i együttes fellépését az Europol Kábítószeregységről.

az EUSZ rendelkezéseinek (v. ö. K3. cikk) megfelelő zárt egyezmény kidolgozása az együttműködés részletes szabályainak rögzítése érdekében.⁴⁶⁰ Az Europol Egyezményt végül 1995. július 26-án írták alá, és a szükséges tagállami ratifikációkat követően 1998. október 1-én lépett hatályba⁴⁶¹. Az Egyezmény értelmében az Europol a tagállamok anyagi hozzájárulásával működő nemzetközi szervezetként jött létre, a tagállamok kötelezték magukat egy-egy, az Europolal való kapcsolatot szolgáló nemzeti egység kialakítására, és legalább egy összekötőtiszt Hágába való kihelyezésére az információ-áramlás biztosítása érdekében.⁴⁶² A terrorizmus elleni küzdelem több helyen is megjelent az Egyezmény szövegében: a preambulumban közös célként került meghatározásra, hogy “javítsák a terrorizmus, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb súlyos formáinak terén az Europol és a tagállamok nemzeti egységei közötti folyamatos, megbízható és intenzív információcsere útján folytatott rendőrségi együttműködést”, és ezt konkretizálta az Egyezmény 2. Cikk (1) bekezdése⁴⁶³. Ugyanakkor egy, a tagállamok között kialakult kompromisszum értelmében az Europol nem kapta meg azonnal a mandátumot

⁴⁶⁰ Ebben a munkában az EU Tanács Főtitkársága mellett az EDU felállítása kapcsán jelentős szerepet vállalt Nagy-Britanniának, majd 1993. végétől Németországnak volt meghatározó szerepe, l. VOS (é.n.) 89-91. oldal.

⁴⁶¹ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról (Europol Egyezmény); Magyarországon kihirdette az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2006. évi XIV. törvény, hazánk vonatkozásában nemzetközi jogi értelemben 2004. szeptember 1-jén lépett hatályba az Egyezmény 46. Cikkének megfelelően:

⁴⁶² Az Europolhoz való csatlakozás az EU új tagállamai számára a belépéssel járó kötelezettség volt. Hazánk együttműködése a 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodással vette kezdetét (amelyet hazánk a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten, 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXIX. törvénnyel ratifikált) így lehetőség nyílt 2002-ben az Europol Nemzeti Iroda felállítására. Ezt követően Magyarország 2004-es EU csatlakozása teremtette meg a lehetőséget, hogy 2004. szeptember 1-jével a szervezet teljes jogú tagjává váljunk.

⁴⁶³ „(1) Az Europol célja, hogy az Európai Unióról szóló szerződés K.1. cikkének 9. pontja szerint a tagállamok közötti együttműködés keretében, az ebben az egyezményben felsorolt intézkedések révén javítsa a tagállamok illetékes hatóságainak eredményességét és együttműködését a terrorizmus, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb súlyos formáinak megelőzése és leküzdése terén, amennyiben konkrét jelek utalnak arra, hogy szervezett bűnözői struktúráról van szó, és az említett bűnözési formák két vagy több tagállamot érintenek úgy, hogy a bűncselekmények kiterjedése, súlya és következményei a tagállamok közös fellépését teszik szükségessé.”

valamennyi, hatáskörébe tartozó bűncselekmény esetén a feladatai ellátására, és a terrorizmussal kapcsolatban csak két éves átmeneti időszakot követően kezdhetette meg működését.⁴⁶⁴ Ez egy, az előzetes egyeztetéseken kialakított kompromisszum volt a különböző tagállami álláspontok között⁴⁶⁵.

Időben ezzel a folyamattal párhuzamosan az 1997-es Amszterdami Szerződés már egy sokkal központibb szerepet szánt az Europolnak az Unión belüli rendőri együttműködés koordinálásában. Érdeemes rögzíteni ezt a dinamikát: a politikai döntéshozók egyre fontosabb szerepet szánnak egy teljes kapacitását még el sem ért szervezetnek, az Europol tehát igen sokáig küzdött azzal a kihívással, hogy szervezatként „utolérje” a politikai elvárásokat, „belenőjön” a számára kitűzött feladatokba. Ez a dichotómia bizonyos értelemben máig kísérti az uniós döntéshozatalt, ti. (különösen egy-egy akut biztonsági kihívásra, terrortámadásra megfogalmazandó gyors politikai válasz igénye esetén) a politikum menet közben szembesül egyrészt a döntéshozatal lassúságával, másrészt a szükséges végrehajtási kapacitások elégtelen voltával.

Az Europol 1999. július 1-én, az Egyezményhez kapcsolódó végrehajtási jogszabályok hatályba lépésével vált teljes mértékben működő szervezetté. Mandátuma ekkor már több bűncselekménytípusra terjedt ki, beleértve a terrorizmust is, és megkapta a jogot harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködés folytatására is. Az Egyezményhez a továbbiakban három, az Europol hatásköreit és nemzetközi kapcsolattartási lehetőségeit bővítő kiegészítő jegyzőkönyv társult, azonban a hosszas

⁴⁶⁴ L. Europol Egyezmény 2 cikk (2) bekezdés:

“Az (1) bekezdésben említett cél fokozatos megvalósítása érdekében az Europol feladata kezdetben a tiltott kábítószer-kereskedelemnek, a nukleáris és radioaktív anyagok tiltott kereskedelmének, az embercsempészetnek, az emberkereskedelemnek és a gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekményeknek a megelőzése és leküzdése. Az Europolnak legkésőbb ennek az egyezménynek a hatálybalépését követő két éven belül foglalkoznia kell az élet, a testi épség, a személyi szabadság és a vagyon elleni bűncselekményekkel is, amelyeket terrorista tevékenységek keretében követtek vagy követhetnek el. A Tanács az Európai Unióról szóló szerződés VI. címében előírt eljárásnak megfelelően, még az említett határidő lejárta előtt hozott egyhangú határozatával utasíthatja az Europolit, hogy foglalkozzon az ilyen terrorista tevékenységekkel.”

⁴⁶⁵ A terrorizmus Europol-hatáskörben való szerepeltetése az első tervezetekben nem szerepelt, és ahhoz elsősorban Spanyolország és Görögország ragaszkodott, l. VOS (é.n.) 91-92. oldal.

ratifikációs eljárások miatt ezek csak 2007-ben léptek hatályba. Tárgyunk szempontjából külön említést érdemel a 2003. november 27-én elfogadott jegyzőkönyv, amely módosította az Egyezmény 2. cikkét, a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó kitételeket összhangba hozva a 2002/475/IB kerethatározat definícióival⁴⁶⁶. Ez a tapasztalat, valamint a 9/11-et és a 2004-2005-ös nagy európai merényleteket követően alapvetően átalakult nemzetközi biztonsági környezet oda vezetett, hogy 2007-ben politikai döntés született az Europol Egyezmény új normával, egy tanácsi határozattal való felváltásáról, és ezáltal az Europol igazi uniós ügynökséggé alakításáról, ami egyben a közösségi költségvetésből való finanszírozást is maga után vonná. A tanácsi határozat⁴⁶⁷ elfogadására 2009-ben került sor, és az 2010. január 1-jén lépett hatályba, tovább bővítve az ügynökség hatásköreit pl. a közös nyomozócsoportokban való részvétel (l. a határozat 6. cikke) vagy a tagállamok nyomozás megindítása céljából tagállamok felé nyomozás megindítása céljából történő megkeresése (7. cikk) kapcsán. A terrorizmus elleni küzdelem változatlanul szerepelt az Europol célját és hatáskörét meghatározó rendelkezések között (l. a határozat 3-4. cikkeit és mellékletét), azonban a terrorizmuson és a szervezett bűnözésen kívül a határozat alapján már minden olyan súlyos bűncselekményekre kiterjedt az Europol hatásköre, amely legalább két tagállamot érintett (feltéve, hogy szükséges a tagállamok közös fellépése a nyomozásban).

⁴⁶⁶ L. az Egyezmény 2. Cikk (1) bekezdésének a Jegyzőkönyv által módosított szövegét:

“(1) Az Europol célja, hogy az Európai Unióról szóló szerződés szerint, a tagállamok közötti rendőrségi együttműködés keretében, az ezen egyezményben felsorolt intézkedések révén javítsa a tagállamok illetékes hatóságainak eredményességét és együttműködését a nemzetközi bűnözés súlyos formáinak megelőzése és leküzdése terén, amennyiben konkrét jelek utalnak arra, illetve elegendő ok áll rendelkezésre annak feltételezésére, hogy szervezett bűnözői struktúráról van szó, és két vagy több tagállam érintettsége áll fenn úgy, hogy a bűncselekmények kiterjedése, súlya és következményei a tagállamok közös fellépését teszik szükségessé. Ezen egyezmény alkalmazásában a következő bűnözési formákat kell a nemzetközi bűnözés súlyos formáinak tekinteni: azon élet, testi épség, személyi szabadság és vagyon elleni bűncselekmények, amelyeket terrorcselekmények keretében követtek vagy követhetnek el, tiltott kábítószer-kereskedelem, pénzmosás, nukleáris és radioaktív anyagok tiltott kereskedelme, embercsempészet, emberkereskedelem, gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények, valamint a mellékletben felsorolt bűncselekmények, illetve azok speciális megjelenési formái.”

⁴⁶⁷ A Tanács 2009/371/IB (2009. április 6.) határozata az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról.

Az Europol jogi hátterének fejlődését egyelőre az ügynökség Lisszaboni Szerződés szerinti alapokra helyezése, vagyis “liszbonizációja” zárja le, amelyre a Bizottság 2012-ben előterjesztett jogalkotási javaslata alapján egy új, rendes jogalkotási eljárásban, vagyis immár az Európai Parlament teljeskörű részvételével elfogadott rendelet megszületésével került sor⁴⁶⁸, amelynek szerződéses jogalapja az EUMSZ 88. cikke. Az ügynökség hivatalos elnevezésének megváltozása⁴⁶⁹ mellett számos érdemi változásra is sor kerül ezáltal: javulnak az adatkezelési lehetőségek, az Europol a továbbiakban rugalmasabban lesz képes reagálni a biztonsági kihívásokra, szélesednek együttműködési lehetőségei, amelyek immár a magánszférára is kiterjednek, valamint az Európai Parlament ellenőrzési jogosítványokra tesz szert az Europol vonatkozásában⁴⁷⁰. Tárgyunk szempontjából nézve a terrorizmus elleni küzdelem változatlan tartalommal kerül rögzítésre a rendelet. 3. cikkében⁴⁷¹.

Az Europol terrorellenes tevékenységében az információcsere és –elemzés, illetve a közös nyomozócsoportok támogatása a legmeghatározóbb. Ennek új keretet adott, hogy a szervezeten belül 2015-ben létrehozták az Európai Terrorelhárítási Központot (*European Counter Terrorism Centre*, ECTC), mint az információk megosztásának, az elemzések végrehajtásának és az operatív támogatás koordinálásának központját, amely 2016. január 1-jével kezdte meg formális működését. Ebbe a központba került integrálásra a korábban

⁴⁶⁸ L. az Európai Parlament és a Tanács 2016/794 (2016. május 11.) rendeletét a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről. 77. Cikke értelmében 2017. május 1-től alkalmazandó.

⁴⁶⁹ A mindennapi működésben a széleskörben elterjedt Europol megjelölés megtartásával.

⁴⁷⁰ A szakirodalom és a politikai szféra részéről régi igény volt az Europol demokratikus ellenőrzésének, átláthatóságának és elszámoltathatóságának javítása, v.ö. Holé Katalin: Az Europol. In: Kondorosi Ferenc-Ligeti Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 295. oldal.

⁴⁷¹ 3. cikk (1) bekezdés: “Az Europol támogatja és megerősíti a tagállamok illetékes hatóságainak fellépését és kölcsönös együttműködésüket a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények, a terrorizmus és valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő, az I. mellékletben felsorolt bűncselekményformák megelőzése és az azok elleni küzdelem terén.” Az I. melléklet a felsorolásban első helyen említi a terrorizmust.

felállított⁴⁷², a szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egység (*Internet Referral Unit*, EU IRU), amely az internetes nyomozás és a közösségimédia-elemzés terén biztosít támogatási kapacitást a tagállamoknak.

Az ECTC maximalizálja az Europol operatív, technikai és információcsere-kapacitásait: közös keretet ad olyan, a korábbi években kialakított tevékenységeknek, mint az EU IRU mellett az Egyesült Államokkal folytatott, a terrorizmus finanszírozását nyomon követő programnak (TFTP), az Europol terrorizmussal foglalkozó elemzési adatállományainak és az európai bomba-adatbázisnak. Az ECTC hozzáfér az uniós információs rendszerekhez és a pénzügyi hírszerző egységek hálózatához is. Kezdeti szakaszában kihelyezett tagállami szakértőkből álló közös összekötő csoport támogatja a működést, de a közeljövőben jelentős létszámbővítés is várható. Mindezek által az ECTC az EU terrorellenes fellépésének központi szereplőjévé válhat, amely a tagállamokat támogató információs és együttműködési felületként, a terrorizmus elemző és fenyegetettség-értékelő platformjaként, és a tagállamok terrorellenes tervezését támogató szervezetként is működhet majd.⁴⁷³ Ugyanakkor továbbra is meg kell küzdeni azzal a kihívással, ami az Europol eddigi működésére mindig rányomta a bélyegét, ti. hogy a hatékonyság annak a függvénye, hogy az együttműködő tagállami hatóságok a megfelelő mennyiséggel, minőséggel és időszerűséggel szolgáltatják-e számára az adatokat. További kihívást jelent, hogy sikerül-e áttörést elérni az Europolnak a tagállami nemzetbiztonsági szolgálatokkal való együttműködésében: ennek szükségessége politikai szinten ugyan már számos alkalommal elismerésre és megerősítésre került⁴⁷⁴, ám a gyakorlati megvalósítás terén alig-

⁴⁷² A 2015. januári franciaországi terrortámadásokra reagálva a 2015. március 12-ei Bel- és Igazságügyi Tanács döntése nyomán (l. <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2015/03/12-13/>) 2015. július 1-el indult meg az EU IRU működése.

⁴⁷³ L. a Fokozott biztonság a mobilitás korában: a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos információcsere javítása és a külső határok megerősítése c. bizottsági közleményt, COM(2016) 602 final.

⁴⁷⁴ Már a 9/11-es terrortámadásokat követő, 2001. szeptember 20-ai Bel- és Igazságügyi Tanács úgy fogalmazott, hogy az Europol elemzéseinek minősége szempontjából fontos, hogy a tagállami rendőrhatalóságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok a lehető leggyorsabban továbbítsanak minden releváns információt a terrorizmusról. A másnapi EiT pedig felhívta a tagállamokat, hogy minden hasznos információt rendszeresen és késedelem nélkül osszanak meg az Europollal. A terrorizmus leküzdéséről szóló, 2004. március 25-ei EiT-nyilatkozat a madridi terrortámadások után pedig azt rögzítette, hogy javítani kell az együttműködési mechanizmusokat, és rendszerszintű együttműködést kell kialakítani a rendőrségi és a nemzetbiztonsági szolgálatok között, és a terrorizmus minden aspektusával kapcsolatban javítani kell az

alig történtek lépések. A legutóbbi szakpolitikai dokumentumokból megismerhetően jelenleg határozott politikai szándék körvonalazódik az előrelépésre: a Bizottság a 2016. szeptember 14-i, COM(2016) 602 final számú közleményében kiemeli annak jelentőségét, hogy kialakítsák a bűnüldözés és a hírszerzés közötti megerősített együttműködést lehetővé tevő gyakorlati megoldást, és felszólítja a tagállamokat, hogy osszák meg egymással az e területen szerzett tapasztalataikat és a levont tanulságokat⁴⁷⁵.

III.7.2. Az Eurojust

Az Europol mellett az Európai Unió bűnüldözési együttműködésének, így a terrorizmus elleni küzdelemnek is a másik meghatározó szereplője az Eurojust. Az Eurojust sokban hasonlít az Europolra, ugyancsak uniós ügynökség, amely a tagállami hatóságok közötti információcserében és koordinációban játszik elsődlegesen szerepet, miközben arra nem rendelkezik hatáskörrel, hogy önmaga érdemi intézkedéseket fogantasson. Ennek megfelelően az Eurojust hatékonysága is alapvetően függ a tagállami hatóságok együttműködési készségétől. Ugyancsak alapvető közös vonásuk, hogy az Eurojust is a szervezett bűnözés számos súlyos formája elleni fellépésre rendelkezik felhatalmazással, és ezek között természetesen a terrorista bűncselekmények is megtalálhatóak, azonban az Eurojust sem tekinthető csak és kizárólag terrorellenes hatóságnak. Mindazonáltal itt is elmondható, hogy a terrorizmus elleni küzdelem növekvő súllyal van jelen a szervezet profiljában.

Az Eurojust létrehozására irányuló szándék az egész Unió bel- és igazságügyi együttműködését meghatározó, már sokat emlegetett 1999. októberi, tamperei Európai

Europol felé az információ-áramlást, az Europol és a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti kapcsolatot pedig tovább kell fejleszteni.

⁴⁷⁵ A tagállami nemzetbiztonsági szolgálatok közötti terrorellenes információ-megosztás elsődleges platformja a Közlemény szerint jelenleg az ún. *Counter Terrorism Group* (CTG), amely egy, az uniós jogi kereteken kívül álló, informális csoport az EU-tagállamok, Norvégia és Svájc nemzetbiztonsági szolgálatainak részvételével. A CTG támogatja tagjainak műveleti együttműködését és az információk cseréjét, közös fenyegetettség-értékeléseket készít a nemzeti hatóságok által átadott információk alapján, és együttműködik az alábbiakban ismertetésre kerülő uniós Hírszerzési és Helyzetelemző Központtal (IntCen). Az Europolhoz azonban intézményes kapcsolódása jelenleg nincs, ennek megteremtésére irányul jelenleg a politikai akarat, aminek viszont a megvalósulása az eddigi tapasztalatok alapján legalábbis nyitott kérdés.

Tanács-ülésen fogalmazódott meg. Az itt elfogadott Következtetések 46. pontja rendelkezett egy kihelyezett tagállami ügyészekből, magisztrátusokból vagy azonos hatáskörrel rendelkező rendőrségi tisztviselőkből álló “egység” felállításáról a szervezett bűnözés súlyos formái elleni harc megerősítése érdekében. 2000. december 14-én döntés született egy ideiglenes igazságügyi koordinációs egység (az ún. Pro-Eurojust) megalakításáról, ami kezdetben az Európai Unió Tanácsának épületében, Brüsszelben működött⁴⁷⁶. Ez formálisan 2001. március 1-jén kezdte meg a működését. A dátumot tekintve nem csodálkozhatunk, hogy a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadások ebben a folyamatban is katalizátorként hatottak, jelentősen meggyorsítva a már folyamatban lévő előkészítő munkát: így került sor már 2002. elején az Eurojust jogi alapját képező a 2002/187/IB tanácsi határozat⁴⁷⁷ elfogadására. A határozat 3. cikke⁴⁷⁸ határozta meg az Eurojust céljait, amelyek főként a több tagállamot érintő, az Eurojust

⁴⁷⁶ A szervezet állandó, az Europolhoz hasonlóan Hágában található székhelyét 2003. április 29-én vette birtokba.

⁴⁷⁷ A 2003/659/IB tanácsi határozat és az Eurojust megerősítéséről szóló, 2008. december 16-i 2009/426/IB tanácsi határozat által módosított, a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló, 2002. február 28-i tanácsi határozat; HL L 63., 2002.3.6., 1. o. A 2003-as és 2009-es módosítások nem tartalmaztak kifejezetten a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó rendelkezéseket.

⁴⁷⁸ “(1) A súlyos, különösen a szervezett bűnözés területén, a 4. cikkben említett, két vagy több tagállamot érintő büntetendő magatartással kapcsolatos nyomozással és büntetőeljárással összefüggésben az Eurojust céljai a következők:

- a) a tagállamokban a nyomozások és a büntetőeljárások összehangolásának ösztönzése és fokozása a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között, figyelembe véve az egy tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságától származó megkereséseket és a Szerződések keretében elfogadott rendelkezések értelmében illetékes bármely szerv által szolgáltatott információkat;
- b) a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai közötti együttműködés fejlesztése, különösen a kölcsönös nemzetközi jogsegély és a kiadatási kérelmek teljesítésének előmozdítása;
- c) a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak egyéb támogatása, a nyomozások és büntetőeljárások hatékonyabbá tétele céljából.

(2) Az e határozatban megállapított szabályoknak megfelelően, és valamely tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának megkeresése alapján az Eurojust segítséget nyújthat olyan nyomozáshoz és büntetőeljáráshoz, amely csak egyetlen tagállamot vagy harmadik államot érint, amennyiben az adott állammal a 27. cikk (3) bekezdésének megfelelően együttműködést intézményesítő megállapodás jött létre, vagy konkrét esetben a segítségnyújtáshoz lényeges érdek fűződik.

(3) Az e határozatban megállapított szabályoknak megfelelően, és egy tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának vagy a Bizottságnak a megkeresése alapján az Eurojust segítséget nyújthat olyan nyomozáshoz és büntetőeljáráshoz, amelyek csak az adott tagállamot és a Közösséget érintik.”

mandátumába tartozó bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozással és büntetőeljárással összefüggésben koordináció és támogatás nyújtásában manifesztálódtak. A 4. cikk rögzítette mindazon bűncselekményeket, amelyek kapcsán az Eurojust mandátummal rendelkezik: noha név szerint a szöveg nem említi a terrorista bűncselekményeket, azonban egy utaló szabály révén az Eurojust hatásköre kiterjed erre a bűncselekményi körre is, mivel minden olyan bűnözési formát és bűncselekményt ide sorolt a jogalkotó, amelyek vonatkozásában az Europol az 1995. július 26-i Europol-egyezmény 2. cikke értelmében jogosult volt eljárni⁴⁷⁹. A terrorizmus elleni fellépésre vonatkozóan a határozat nem fogalmazott meg különös szabályokat, tehát ugyanazok a rendelkezések irányadók erre is, mint az Eurojust mandátumkörébe tartozó többi bűncselekményre. Ez alól egy kivétel van, a nemzeti kapcsolattartók kijelöléséről szóló 12. cikk ugyanis *expressis verbis* kimondja, hogy a minden tagállamban kinevezendő egy vagy több kapcsolattartónak vagy ezek közül az egyiknek “a terrorcselekmények területét érintően” kell működnie.

Az Eurojust létrehozása óta megkönnyítette a nemzeti nyomozó és ügyészi hatóságok közötti koordinációt és együttműködést a különböző tagállamokat érintő esetek tekintetében. A jogi problémák gyors megoldásával, és más országok hatáskörrel rendelkező hatóságainak azonosításával az Eurojust elősegítette az együttműködési megkeresések és a kölcsönös elismerést célzó eszközök végrehajtását. A szervezet az elmúlt években folyamatosan növekedett, mára a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés központi szereplőjévé nőtte ki magát, és kulcsfontosságú szerepet tölt be a tagállamok hatáskörrel rendelkező igazságügyi hatóságai közötti együttműködés és koordináció fejlesztésében, valamint a harmadik országokra kiterjedő nyomozások támogatásában.

A Lisszaboni Szerződés új lehetőségeket vezetett be ahhoz, hogy az Eurojust hatékonyabban kezelhesse a bűnözés új formáit. Az EUMSZ 85. cikke kimondottan elismeri, hogy az Eurojust feladata a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös alapokon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti koordináció és együttműködés támogatása és erősítése. Az új szerződéses keret alapján, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt

⁴⁷⁹ 4. cikk (1) bekezdés a) pont.

elfogadott bel- és igazságügyi *acquis* “liszbonizációs” folyamatának részeként az Európai Bizottság 2013-ban javaslatot tett⁴⁸⁰ egy új európai parlamenti és tanácsi rendelet elfogadására, amely az ügynökséget továbbfejlesztené, immár a “Büntető Igazságszolgáltatási Együttműködés Európai Ügynöksége (Eurojust)” néven. Ennek a jogszabálynak az előkészítése jelenleg is folyamatban van⁴⁸¹.

Mint már említettük, a terrorista bűncselekmények miatt folytatott büntetőeljárások támogatása és koordinációja során az Eurojust alapvetően ugyanazokat a számára a határozatban és egyéb uniós jogi aktusokban biztosított hatásköröket gyakorolja, mint a mandátumkörébe tartozó egyéb bűnözési formák esetén. Ilyenek pl. a koordinációs megbeszélések és -központok keretében az információcserére, valamint a nyomozási és büntetőeljárási stratégiák megvitatására kínálkozó lehetőségek. A koordinációs megbeszélések egyedi és hatékony eszközt kínálnak az igazságszolgáltatási együttműködés céljára: a tagállamok és harmadik országok igazságszolgáltatási és bűnüldöző hatóságai közötti találkozók révén tájékozott és célzott operatív döntések hozhatók a határokon átnyúló bűnügyekben. A koordinációs megbeszéléseken megoldhatók az Európai Unióban működő különböző nemzeti jogrendszerek közötti eltérésekből adódó jogi és gyakorlati nehézségek. A koordinációs megbeszéléseken egy adott ügyben érintett valamennyi ország bűnüldöző és igazságügyi hatóságai részt vesznek. Az ülések megbízható fórumok az információcseréhez, alkalmat nyújtanak a kölcsönös jogsegély iránti kérelmek végrehajtásának elősegítéséhez és/vagy koordinálásához, valamint a folyamatban lévő nyomozások és kényszerintézkedések (pl. körözési parancsok és elfogatóparancsok) koordinálásához. A koordinációs központok kiemelkedően fontos szerepet töltenek be operatív szinten: valós idejű, fokozott operatív támogatást nyújtanak a közös akciónapok során, elősegítik a koordinációt a lefoglalások, letartóztatások, házkutatások és tanúkihallgatások kapcsán. Az Eurojust ezen kívül támogatást nyújt a terrorizmussal kapcsolatos ügyeken dolgozó közös nyomozócsoportoknak is.

⁴⁸⁰ COM(2013) 535 (final)

⁴⁸¹ Nem tartozik tárgykörhöz, de ezzel egyidejűleg került sor az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletjavaslat elfogadására is a Bizottság részéről, amelyet az EUMSZ 86. cikkében előírtak szerint az Eurojustból hoznának létre, az Eurojust támogatásával. Az Európai Ügyészség azonban nem fog terrorizmus elleni hatáskörökkel rendelkezni, tehát várható létrejötte az Eurojust vonatkozó munkáját nem befolyásolja majd.

Ugyanakkor egyre markánsabb a terrorista vonatkozású ügyek sajátképpen kezelése is az Eurojust profiljában. Ennek külön jogszabályi alapot ad a már említett 2005/671/IB tanácsi határozat, melynek értelmében a tagállamoknak időben és rendszeresen információkat kell nyújtaniuk az Eurojust számára minden, terrorista bűncselekmény miatt indított büntetőeljárásról, az egyéb releváns ügyekkel való kapcsolatról, valamint a jogsegély iránti kérelmekről, ideértve a más tagállamoknak címzett vagy más tagállamok által küldött jogsegély iránti megkereséseket, európai elfogatóparancsokat és az azokra adott válaszokat, továbbá a büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletekre vonatkozó információkat. Mindezen információk alapján az Eurojust elemzéseket készít a terrorista bűncselekmények kapcsán folytatott eljárásokról és ítéletekről. Az egyik ilyen naprakészen tartott (nem nyilvános) “termék” az ún. Értesítő a terrorista bűncselekmények ügyében hozott ítéletekről (*Terrorism Convictions Monitor*, TCM), amelyet 2008. óta négyhavonta elkészít a szervezet⁴⁸². A 2005/671/IB tanácsi határozat alapján átvett információkon kívül a nyilvánosan elérhető adatokat is felhasználják ennek során. Az összesítésen kívül esettanulmányok és összehasonlító elemzések is szerepelnek benne. A közel-keleti válságövezetekbe utazó és onnan visszatérő, uniós polgársággal rendelkező dzsihadisták jelentette fenyegetés kapcsán pedig az Eurojust 2013. óta minden évben minősített jelentéseket ad az uniós intézmények számára, a büntető igazságszolgáltatási szempontok alapján vizsgálva a jelenséget⁴⁸³.

Az Eurojust ezzel a joggyakorlat-elemző, összehasonlító funkcióval figyelemmel kíséri a tagállamok kapcsolódó ítélkezési gyakorlatában megfigyelhető tendenciákat és fejleményeket – többek között a terrorizmussal összefüggő esetekben a büntetőeljárás és az őrizet alternatívájaként alkalmazható megoldásokat is – és így akár a tagállami büntetőpolitika továbbfejlesztéséhez is hozzájárulhat.

Említést érdemel még, hogy az Eurojustot statuáló tanácsi határozat alapján a tagállamokban kinevezett nemzeti kapcsolattartók számára 2013. óta az Eurojust minden

⁴⁸² L. az Eurojust 2015-ös éves jelentése, http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%2015/AR2015_HU_Web_corrected.pdf (a további hivatkozásokban EUROJUST (2015), 31. oldal.

⁴⁸³ L. EUROJUST (2015), 31. oldal.

évben találkozót rendez, hogy véleménycserét folytassanak arról, miként lehetne a legmegfelelőbb módon hatékony igazságügyi válaszlépéseket kidolgozni a külföldi terrorista harcosok jelenségével szemben (az Eurojust terrorizmussal foglalkozó ún. taktikai ülése)⁴⁸⁴.

III.7.3. Az IntCen

A tagállamok közötti titkosszolgálati együttműködés erősítésének, elmélyítésének igénye minden jelentősebb terrortámadás után megfogalmazódik a politikai döntéshozók részéről. Olykor olyan nyilatkozatok is megjelennek, amelyek egyenesen egy európai titkosszolgálat felállítását tartják szükségesnek⁴⁸⁵. Mindennek ellenére ezen a téren eddig csak igen szerény lépésekre volt lehetőség. Ennek oka részben a szerződéses jogalap hiánya, hiszen az EUMSZ kifejezetten nemzeti hatáskörbe utalja a titkosszolgálati együttműködést⁴⁸⁶. Ugyanakkor megítélésünk szerint legalább ennyire döntő ok a valós politikai akarat hiánya – hiszen amint a terrortámadásokra nyomán előállott pánikhangulat és a politikai válaszreakciók megfogalmazásának kényszere alábbhagy, a politikusok menten felfedezik, hogy egy ilyen lépés újabb hatásköröket helyezne közösségi szintre, illetve hogy a titkosszolgálati együttműködés mindig magában rejti az információforrások felfedésének kockázatát...⁴⁸⁷ A dilemmát jól szemlélteti a 2016. március 24-ei brüsszeli terrortámadások nyomán összehívott rendkívüli Bel- és Igazságügyi Tanács esete, ahol sajtóhírek szerint többször is szóba került egy közös hírszerző ügynökség, létrehozása a terrorizmus elleni harc sikerének valódi zálogaként. Dmitrisz Avramopulosz, belügyi biztos ennek kapcsán ismételten bírálta a tagállamokat a politikai akarat és az egymás iránti bizalom hiánya miatt, ami szerinte eddig elejét vette a nemzeti igazságügyi szervek közötti és a hírszerzési

⁴⁸⁴ L. EUROJUST (2015), 31. oldal.

⁴⁸⁵ V. ö. pl. Nielsen, Nikolaj: No new mandate for EU intelligence centre. <https://euobserver.com/justice/127532>.

⁴⁸⁶ V. ö. EUMSZ 73. cikk: „A tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közigazgatásaiknak a nemzeti biztonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei közötti együttműködés és koordináció formáit megszervezzék.”

⁴⁸⁷ Hogy ebben a gondolkodási folyamatban a politikai vezetők milyen állásfoglalásokat kaphatnak országuk titkosszolgálataitól, az legfeljebb történeti távlatokban kerülhet nyilvánosságra, de mindenesetre könnyen elképzelhető.

információk cseréjének, megnehezítve ezáltal terrorcselekmények megelőzését. Mindezek után azonban az ülés egy meglehetősen semmitmondó nyilatkozat elfogadásával zárult⁴⁸⁸. Miközben a német belügyminiszter szerint ennek a bonyolult jogi konstrukciónak a kihordására az állandó terrorfenyegetés árnyékában most nincs idő, az ülésen elnöklő kollégája, a holland miniszter viszont igen kreatívan úgy fogalmazott, hogy tulajdonképpen olyan információcseréről kötöttek elvi megállapodást, ami már egy közös hírszerző ügynökség ismertetőjegyeit viseli, anélkül, hogy létrehoznák ezt a struktúrát. A belga miniszter pedig kincstári optimizmussal párhuzamot vont a gazdasági-pénzügyi válságkezelés során történt szuverenitás-átruházás és a bel- és igazságügyi területen folyó válságkezelés között. Idővel szerinte utóbbi is elvezet egy sokkal szorosabb együttműködéshez és közös struktúrák megjelenéséhez.⁴⁸⁹

A cinizmust félretéve ugyanakkor tény, hogy már az EU adta kereteken belül is létezik bizonyos együttműködés a tagállami nemzetbiztonsági szolgálatok között. Ennek platformja az ún. EU IntCen, vagyis az Európai Külügyi Szolgálat részeként működő Helyzetelemző Központ. Tevékenységét nagyfokú bizalmasság övezi, hivatalos dokumentumokban ritkán említik, tevékenységéről leginkább a sajtóban vagy nyilvánosabban hozzáférhető egyéb anyagokban megjelent információkból lehet képet alkotni.

Noha az IntCen nem önálló uniós ügynökség, hanem az Európai Külügyi Szolgálat része, azonban működése legalábbis a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán olyan szorosan kapcsolódik, és olyan párhuzamosságokat mutat az Europol és az Eurojust szerepével, hogy indokoltnak tűnik ezekkel együtt tárgyalnunk.

Az IntCen tevékenysége alapvetően a közös kül- és biztonságpolitika által meghatározott, kialakulása is Javier Solana, korábbi közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő működéséhez köthető. A közös kül- és biztonságpolitikának a Maastrichti Szerződéssel történt létrehozásakor az EU struktúrái nagymértékben támaszkodtak a korábban működött, ekkor egyre inkább kiüresedő Nyugat-Európai Unió (WEU) adminisztrációjára. A WEU szervezetében pedig már létezett egy nyílt forrású információk elemzésével foglalkozó sejt,

⁴⁸⁸ L. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march/>.

⁴⁸⁹ L. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20160324-apro-lepesekkel-egy-europai-fbi-fele.html>.

amely a kilencvenes években átkerült az EU Tanács Főtitkárságára⁴⁹⁰. Ez az egység (*Joint Situation Centre*, ekkoriban közkeletű rövidítéssel SitCen), a 9/11-es terrortámadásokat követő helyzetben fontos szerepre tett szert⁴⁹¹, majd 2002-ben a SitCen hivatalosan is megalakult a Tanács Főtitkárságán belül, közvetlenül a főképviselő (ekkor egyben a Tanács főtitkára) irodájához csatolva, tagállami nemzetbiztonsági szakemberek kihelyezése révén megerősítve.⁴⁹² Formálisan a 2004. júniusi Európai Tanács legitimálta ezt a megoldást, amikor következtetéseiben üdvözölte Solana jelentését “a terroristafenyegetés minden szempontjára kiterjedő hírszerzési képesség a Tanács Főtitkárságán történő bevezetéséről”, és felkérte, hogy “a lehető leghamarabb hajtsa végre e szabályozásokat.”⁴⁹³ Az ez év végén elfogadott, a bel- és igazságügy együttműködés 2005-2009. közötti időszakra szóló keretprogramját tartalmazó Hágai Program értelmében pedig 2005. január 1-jei hatállyal a SitCen a tagállamok hírszerzési és biztonsági szolgálataitól, illetve szükség esetén az Europoltól kapott információk alapján stratégiai elemzést kellett, hogy biztosítson a Tanácsnak a terrorista fenyegetésről⁴⁹⁴.

Ezeket a döntéseket megítélésünk szerint hármas cél motiválhatta: a terrorizmus jelentette veszély mértékére és természetére vonatkozó ismeretek egységes szemléletű, mélységi elemzésének megteremtése, a fenyegetés tagállamokon belüli egységes kezelésének kialakítása, illetve egy olyan hírszerzési adatokra támaszkodó elemzési kapacitás létrehozása, amely az Európai Unió intézményeinek szintjén működik és a döntéshozatal mellett a főképviselő munkáját is képes támogatni. Ennek érdekében a SitCen addig is létezett hírszerzési elemzési kapacitásait egy, a pilléreken átívelő megközelítést biztosító, vagyis a bel- és igazságügyi szempontokat is figyelembe vevő terrorelemző sejttel bővítették ki. Innentől datálódik az a gyakorlat, hogy a korábban az illetékes tanácsi

⁴⁹⁰ L. Nomikos, John M.: European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency? In: Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence, Volume 4., Number 2., December 2014., 7. oldal. <http://www.rieas.gr/images/editorial/NomikosEUintelligence15.pdf>.

⁴⁹¹ L. SN 4546/1/01 tanácsi dokumentum, közölve: <http://www.asktheeu.org/en/request/173/response/579/attach/4/sn04546%20re01.en01.doc>.

⁴⁹² L. <http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/>.

⁴⁹³ L. a 2004. június 17-18-ai Európai Tanács következtetéseinek 16. pontját, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10679-2004-REV-2/hu/pdf>.

⁴⁹⁴ L. a 2004. november 4-5-ei Európai Tanács elnökségi következtetéseit, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14292-2004-REV-1/hu/pdf>, 29. oldal.

munkacsoportokhoz (TWG és COTER) tartozó fenyegetettség-elemzések elkészítését átvette a SitCen.

2007-ben a SitCen egy, az EU Katonai Törzsének hírszerzési igazgatóságával kötött megállapodás révén az ún. Egységes Hírszerzési Elemzési Képesség (*Single Intelligence Analysis Capacity*, SIAC) része lett⁴⁹⁵. Az EUMSZ 2009. december 1-jei hatályba lépését követően létrejött az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ), és a SitCen 2011-ben az EKSZ hivatalos struktúrájának részévé vált annak egyik igazgatóságaként, közvetlenül a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő alárendeltségében. Elnevezése 2012-ben változott a jelenlegi formára. Célja elemzések, korai előrejelzések és helyzetértékelés készítése a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, az EKSZ, a közös kül- és biztonságpolitika területén működő döntéshozó szervek (pl. a Politikai és Biztonsági Bizottság), valamint a tagállamok részére. A terrorizmus elleni küzdelem terén a külügyi aspektusokon kívül változatlanul közreműködik a rendőrségi együttműködés támogatásában, mivel a hírszerző szolgálatok, a katonaság, a diplomaták és a rendőrség által szolgáltatott információk alapján értékelést készít a fenyegetésekről. Az IntCen tevékenysége operatív szempontból is hasznos, például a terroristák mozgásának célállomásaival, okaival és útvonalaival kapcsolatos, az Unió egészére vonatkozó információk biztosítása révén⁴⁹⁶. Az IntCen azonban mindebben (az Europolhoz és az Eurojusthoz hasonlóan) a tagállamok által átadott információkra támaszkodik, önálló információszerzési képességgel nem rendelkezik, legfeljebb nyílt forrású információkkal veti ezeket egybe stratégiai elemzéseinek elkészítése során. Az IntCen munkatársai rendszeresen részt vesznek a vonatkozó tanácsi munkacsoportok (TWG, COTER) ülésein, és bemutatják ott a terrorizmussal foglalkozó elemzéseiket.

Mint arról már a COSI, a TWG, illetve az Europol tevékenysége kapcsán is szóltunk, a fokozódó terrorfenyegetettség hatására 2016. folyamán politikai döntés született arról, hogy hogy az IntCen és az Europol (utóbbi bűnüldözési szempontból) külön-külön és rendszeresen jövőorientált fenyegetettség-értékeléseket fog a COSI elé terjeszteni. Mindez az IntCen szerepe további bővülésének lehetőségét hordozza magában, és elvezethet egy strukturált, a hírszerzési információkra alapozott terrorellenes politikai válaszmechanizmus

⁴⁹⁵ L. <http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/>.

⁴⁹⁶ L. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.7.html.

kialakulásához uniós szinten. Önálló európai titkosszolgálat létrehozására azonban belátható idő belül aligha van valós esély.

IV. Konklúziók

Az ENSZ és az EU terrorizmus elleni fellépésének áttekintése során számos párhuzamosságot azonosíthatunk. Mindkét szervezet hasonló fejlődési ívet járt be⁴⁹⁷ 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.

⁴⁹⁷ 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 kiskapukat tart fenn jogrendszerében, és ezzel veszélyezteti a terrorellenes küzdelem egyensúlyát.

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 pőnalizációra 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 válaszhelyezkedések 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. Csak remélni tudjuk, hogy ezt a folyamatot nem újabb, tömeges áldozatokkal járó, Európában bekövetkező terrortámadások fogják felgyorsítani...

IRODALOMJEGYZÉK

- Abeyratne, Ruwantissa: The Beijing Convention of 2010: An Important Milestone in the Annals of Aviation Security. In: *Air and Space Law* 36, Issue 3 (2011), 243-255. oldal.
- Abeyratne, Ruwantissa: The Beijing Convention of 2010 on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation- An Interpretative Study. In: *Journal of Transportation Security*, Volume 4, Issue 2 (2011. június), 131-143. oldal.
- Abramovsky, Abraham: Multilateral Conventions for the Suppression of Unlawful Seizure and Interference with Aircraft Part I: The Hague Convention. In: *Columbia Journal of Transnational Law* 13 (1974), 381-405. oldal.
- Ackermann, Bruce: Terrorizmus és az alkotmányos rend. In: *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2. szám, 131-147. oldal.
- Aust, Anthony: Counter-Terrorism- A New Approach. The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. In: Frowein, J. A.- Wolfrum, R. (szerk.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 5 (2001), 285-306. oldal. Kluwer Law International, The Hague, 2001.
- Bartkó Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései. UNIVERSITAS-Győr, Győr, 2011.
- Blumenau, Bernhard: The United Nations and Terrorism: Germany, Multilateralism, and Antiterrorism Efforts in the 1970s. Palgrave MacMillan, 2014.
- Bosch, Olivia- Van Ham, Peter (szerk.): *Global Non-Proliferation and Counter-Terrorism. The Impact of UNSCR 1540*. Washington, DC, Brookings Institution Press, 2007.
- Bossong, Raphael: *The Evolution of EU Counter-Terrorism. European security policy after 9/11*. Routledge, London, 2013.
- Braun Zsolt Zoltán: Az Európai Rendőrségi Hivatal. In: *De iurisprudentia et iure publico*, 2012/1-2. szám, <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-1-01.pdf>.
- Bures, Oldrich: *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?* Routledge, London, 2016.
- Clark, Roger S.: *The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program: Formulation of Standards and Efforts at Their Implementation*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994.

- Comras, Victor D.: UN Terrorist Designation System Needs Reform. In: Perspectives on Terrorism, Vol. 2, No. 10 (2008), <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/53/html>.
- Cortright, David- Lopez, George A.: Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat. MIT Press, 2007.
- Cram, Ian: Terror and the war on dissent: freedom of expression in the age of Al-Qaeda. Springer, 2009.
- De Kerchove, Gilles-de Biolley, Serge: The EU Counter-Terrorism Coordinator. In: Monar, Jörg (szerk.): The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice. College of Europe Studies No.11. Peter Lang, Brussels, 2010, 233-244. oldal.
- Diaz-Paniagua, C. F.: Negotiating terrorism. The negotiation dynamics of four UN counter-terrorism treaties, 1997-2005. City University of New York, New York, 2008.
- Ernszt Ildikó: A nemzetközi légitözeledés védelme. PhD-dolgozat, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2007.
- Ganor, Boaz: Security Council Resolution 1269 - What it Leaves Out. <http://www.ict.org.il/Articles/tabid/66/Articlsid/38/currentpage/29/Default.aspx>.
- Ginsborg, Lisa: The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee. In: Saul, Ben (szerk.): Research Handbook on International Law and Terrorism. Elgar, 2014., 608-625. oldal.
- Goldstein, Brooke- Kousnetz, Zack: Saudi Arabia to Lead UN Counter Terrorism Initiative, http://www.americanthinker.com/articles/2012/06/saudi_arabia_to_lead_un_counter_terrorism_initiative.html.
- Green, A. B.: Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis. In: Virginia Journal of International Law, vol. 14 (1973–1974) 703–728. oldal.
- Grossman, Agnieszka: A Critical Assessment of the 1267 Sanctions Committee. A Proper Shake or Just a Stir? Critical assessment of changes in the 1267 Sanctions Committee procedures with a focus on the mandate of the Ombudsperson in light of due process rights.; <http://www.e-ir.info/2012/03/03/a-critical-assessment-of-the-1267-sanctions-committee/>.
- Grossmann-Vermaas, Rita: Proliferáció és fejlődés – az összefüggés feltárása. In: NATO Tükör, 2007. ősz, <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/hungarian/art3.html>.

Halberstam, Malvina: Terrorism on the High Seas: The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety. In: The American Journal of International Law Vol. 82, No. 2 (1988. április), 269-310. oldal.

Hegyaljai Mátyás: A nemzetközi bűnügyi együttműködés. In: Kül-Világ 2012/IV. szám, 1-14. oldal.

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

Hess, Henner: Like Zealots and Romans: Terrorism and Empire in the 21st Century. In: Crime, Law & Social Change 2003/39. szám, 341-343. oldal.

Heupel, Monika: Implementing UN Security Council Resolution 1540: A division of labour strategy. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2007.

Hmoud, Mahmoud: Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism. Major Bones of Contention. In: Journal of International Criminal Justice 4 (2006), 1031-1043. oldal.

Holé Katalin: Az Europol. In: Kondorosi Ferenc- Ligeti Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008., 286-298. oldal.

Jankowitsch-Prevor, Odette: International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism. In: 76 OECD/NEA Nuclear Law Bulletin (2005), 7-27. oldal.

Joyner, Christopher C.: Countering Nuclear Terrorism: A Conventional Response. In: European Journal of International Law, Volume 18. No. 2 (2007), 225-251. oldal.

Kaponyi Erzsébet: A terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának kettős követelménye, In: Acta Humana, 2006/3-4. szám, 47-72. oldal.

Korinek László: A terrorizmus. In: Korinek László: Kriminológia I-II., II. kötet, 407-430. oldal, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

Molnár Tamás: Mit kezd a magyar jog az ENSZ Biztonsági Tanácsának kötelező erejű határozataival? (az utóbbiak beépülése és helye a belső jogrendben), http://www.academia.edu/3507164/Mit_kezd_a_magyar_jog_az_ENSZ_Biztons%C3%A1gi_Tan%C3%A1cs%C3%A1nak_k%C3%B6telez%C5%91_erej%C5%B1_hat%C3%A1rozataival_az_ut%C3%B3bbiak_be%C3%A9p%C3%BCl%C3%A9se_%C3%A9s_helye_a_bels%C5%91_jogrendben.

Nagy-Mihály Eszter: A terrorizmus elleni küzdelem és az ENSZ Biztonsági Tanácsának intelligens szankciói. In: in: Optimi Nostri, Díjnyertes tudományos diákköri dolgozatok 2009, Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft, 2009.; 182-215. oldal.

Neumann, Peter R.: Old & New Terrorism. Policy Press Cambridge, Cambridge, 2009.

Nielsen, Nikolaj: No new mandate for EU intelligence centre.
<https://euobserver.com/justice/127532>.

Nomikos, John M.: European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency? In: Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence, Volume 4., Number 2., December 2014.

O'Neill, Maria: The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework. Routledge, London, 2012.

Pap András László: Rendvédelem, terrorizmus, emberi jogok, Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 2007.

Piera, Alejandro- Gill, Michael: Will the New ICAO–Beijing Instruments Build a Chinese Wall for International Aviation Security? In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. [47:145 2014], 145-237. oldal.

Plant, Glen: The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation. In: International and Comparative Law Quarterly, Volume 39 / Issue 01 (1990. január), 27-56. oldal.

Porret, Marc: The role of the United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force and the United Nations Counter-Terrorism Centre. In: Saul, Ben (szerk.): Research Handbook on International Law and Terrorism, Elgar, 2014., 572-590. oldal.

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

Prost, Kimberly: Fair Process and the Security Council: A Case for the Office of the Ombudsperson. In: Salinas De Frias, Ana- Samuel, Katja- White, Nigel (szerk.): Counter-Terrorism: International Law and Practice. OUP Oxford, 2012., 409-425. oldal.

Rapoport, David C.: The Four Waves of the Modern Terrorism. In: Rapoport, David C. (szerk.): Terrorism. Critical Concepts in Political Science. Routledge, 2006., IV. kötet, 3-30. oldal.

Requena, Marta: The role of the United Nations Office on Drugs and Crime's Terrorism Prevention Branch. In: Saul, Ben (szerk.): Research Handbook on International Law and Terrorism, Elgar, 2014., 591-607. oldal.

Roele, Isobel: Disciplinary Power and the UN Security Council Counter Terrorism Committee. In: Journal of Conflict and Security Law, Volume 19 Issue 1 (2014. április), 49-84. oldal.

Rosand, Eric: The UN Office on Drugs and Crime's Terrorism Prevention Branch: Strengths and Challenges Ahead, http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2009/07/rosand_policybrief_093.pdf.

Salgó László: Az Europol a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen. In: Belügyi Szemle, 2007/4. szám, 3-20. oldal.

Schmid, Alex P. (ed.): The Routledge Handbook of Terrorism Research. Routledge, London and New York, 2013.

Shubber, Sami: Aircraft Hijacking Under the Hague Convention 1970 – a New Regime? In: The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 22, Issue 04, October 1973., 687-726. oldal.

Shubber, Sami: Jurisdiction Over Crimes on Board Aircraft, Martinus Nijhoff, Hága, 1973.

Sievers, Loraine- Daws, Sam: The Procedure of the UN Security Council. Oxford University Press, 2014.

Talmon, Stefan: The Security Council As World Legislature. In: The American Journal of International Law Vol. 99 (2005), 175-193. oldal.

The 9/11 Report. The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. St. Martin's Press, New York, 2004.

Thomas, C. S.- Kirby, M. J.: The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation. In: International & Comparative Law Quarterly, Volume 22, Issue 01, 1973. január, 163-172. oldal.

Tőkey Mária: Fight against terrorism in the light of Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents. In: Miskolci Nemzetközi Jogi Közlemények/Miskolc Journal of International Law, Vol. 2. (2005) No. 3. 52-66. oldal.

Tuerk, Helmut: Combating Terrorism at Sea - The Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation. In: University of Miami International and Comparative Law Review 15 (2007-2008), 337-365. oldal.

Ujvári Emese: A nemzetközi terrorizmus és a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem. In: Debreceni Jogi Műhely, 2008/4. szám.

Uruena, René: International Law as Administration: The UN's 1267 sanctions Committee and the Making of the War on Terror. In: International Organizatio Law Review 2008/2., 321 – 342. oldal.

Vos, Johannes: Forward in Europe. Kézirat, a szerző szíves hozzájárulásával.

Witten, Samuel M.: The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings. In: The American Journal of International Law Vol. 92, No. 4 (1998. október), 774-781. oldal.

Wood, Michael C.: The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents. In: International and Comparative Law Quarterly, Volume 23 / Issue 04 / October 1974, 791-817. oldal.

ÖSSZEFOGLALÓ

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 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.

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.

SUMMARY

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.

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.