

**Pék Richárd Tamás**

---

## **Terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unióban és a terrorizmus egységes fogalma megalkotásának problémái**

**Counter terrorism in the European Union  
and the conceptualization of terrorism's common definition**

### **Absztrakt**

Az Európai Unióban napjainkban az egyik legfontosabb, a belső biztonságot is veszélyeztető jelenség a politikai erőszak egyik fajtája, a terrorizmus. Ezért mindenképpen szükséges rövid történeti áttekintést követően annak vizsgálata, hogy jelenleg az Európai Unióban milyen módon szabályozott a terrorizmus büntetőjogilag, és az egységes-e, megfelelő-e? Különös tekintettel arra, hogy jelenleg a tudományos kutatások is rávilágítanak azon problémákra, hogy hiányzik a terrorizmus egységes fogalmának meghatározása, és ez számos egyéb problémát vet fel, nem csak uniós, de globális szinten is. Erre tekintettel a tanulmányom öt fejezetre bontva mutatja be a problémafelvetést. Első részben a terrorizmus jelenlegi elterjedését mutatja be az Európai Unióban, majd a rövid történeti áttekintést követően külön-külön részletezi az Európai Unió jogalkotásában megjelenő terrorizmus fogalmat, szóhasználatot és a tudományos kutatásokban megjelenő fogalmakat, rávilágítva az egységesség hiányára, és az abból eredő hátrányokra. Végezetül pedig az összegzésben részletezem a szabályozás újragondolásának lehetséges irányait, és javaslatokat fogalmazok meg.

**Kulcsszavak:** Európai Unió, terrorizmus, küzdelem, terroristaszervezet, emberi jogok

### **Abstract:**

Nowadays one of the most dangerous phenomena is terrorism in the European Union, which is a kind of political violence and affects the internal security, as

well. Therefore – after a short historical review – it is necessary to examine the definition and conceptualization of terrorism in the European Union’s criminal law system and to clear if the legal regulation is common and adequate? With special regard to the fact, that scholars flash the problem, that there is a lack of common definition of terrorism, which arises some problems at global and at the European Union’s level, as well. My treatise shows the mentioned problems in five chapters. In the first chapter is shown the present impact of terrorism in the European Union and after a short historical review (chapter II) is separately presented the definition of terrorism in the European Union’s law system and in the scientific world, showing the disadvantages of the lack of common definition (chapter III and IV). At the end in the conclusion I present some proposals and possible directions of a new regulatory method.

**Keywords:** European Union, terrorism, counter terrorism, terrorist organization, human rights

## **Bevezetés**

Napjainkban az Európai Unióban az egyik legfontosabb, biztonságot is veszélyeztető jelenség a terrorizmus, amely a politikai erőszak egyik fajtája. Annak ellenére, hogy a jelenség kézzel fogható a mindennapi életben, még sincs az Európai Unió jogi aktusaiban egységesen definiálva, hogy mit is értünk terrorizmus alatt, és mi az, ami ellen küzdeni szükséges uniós és tagállami szinten. Így hiányzik a büntetőjogi egységes fogalom is, mely az igazságügyi együttműködés, ezen cselekmények elleni büntetőeljárások eredményes lefolytatásának és a jelenség elleni hatékony fellépésnek a korlátja lehet. Az eredményesség és hatékonyság növelése érdekében ezért mindenképpen szükséges lenne uniós szinten egy egységes anyagi jogi büntetőjog-fogalom megalkotása.

## **Terrorizmus napjainkban az Európai Unióban**

Az Európai Unió és tagállamainak terrorizmussal való érintettségére, mértékére egyrészt az Europol által évente közzétett European Union Terrorism Situation and Trend Report legutóbbi, 2019-es kiadványában (Európai Unió Terrorizmus Szituációs és Trend Jelentés 2019, TESAT-Report 2019), másrészt a Global Terrorism Index 2019. évi jelentésében (Globál Terrorizmus Index, GTI 2019) közzétett adatokból következtethetünk. A TESAT-Report

2019 szerint (URL1) 2018-ban az Európai Unió kilenc tagállamában, összesen 129 esetben a terror fogalmi körébe vonható cselekmény történt. Nagy-Britanniában 60, Franciaországban 30, Olaszországban 13, Spanyolországban 11, Görögországban 7, Hollandiában 4, Németországban 2, Belgiumban és Svédországban 1–1 eset. Ezek döntő többsége (64% – 83 eset) úgynevezett szeparatista szervezetek által elkövetett terrorcselekmény volt, 19%-uk (24 eset) dzsihadista (vallási) terrorista, míg közel 15%-uk (19 eset) a baloldali szervezetekhez köthető akció, további egy-egy eset jobboldali szervezet, egyedi eset vagy nem besorolt cselekmény volt (URL1, 11–12.). A GTI 2019 (URL2) szerint az Európai Unión belül terrorizmussal kapcsolatban leginkább fenyegetett ország Nagy Britannia – 2020. január 31-én kilépett tagország –, amely a 199 országot tartalmazó listán a 28. helyet foglalja el. Franciaország a 36., Németország a 44. és Magyarország a 119. helyen áll. A jelentés kihangsúlyozza, hogy a terrorizmus miatt bekövetkezett halálesetek 99%-a olyan országban történik, ahol erőszakos konfliktus van vagy magas szintű a politikai terror. Nyugat-Európában pedig a növekvő terrorista incidensek ellenére a terrorizmus elleni küzdelemmel és biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos költségek növelése eredményeként csökkent a halálos áldozatok száma. Ugyanakkor a szélsőjobboldali terrorizmus növekvő fenyegetettséget jelent (URL2, 4–6., 8–9.).

Az adatokból az a következtetés mindenképpen levonható, hogy a terrorizmus napjaink Európai Uniójában jelen van, és tényleges fenyegetést jelent az uniós tagállamokra, állampolgárokra is. A terrorizmus fogalma jelentős tartalmi és értelmezési változáson ment keresztül, különösen 2001. szeptember 11-e után. Eredetét tekintve a latin *terrere* (megfélemlítés) szóból eredő fogalom mára már nemcsak magát az emberek, államok félelmét jelenti valamely negatív, széles tömeget, infrastruktúrát érintő, az erőszakot eszközként és nem célként használó cselekménytől, hanem szervezeteket, államokat is tudunk hozzá kötni, nem beszélve arról, hogy egyre több személy szerez közvetlen tapasztalatot róla. Ennek ellenére ma az Európai Unió – az Egyesült Nemzetek Szervezetéhez hasonlóan – nem rendelkezik egységes anyagi büntetőjogi terrorizmus-fogalommal. Az egységes fogalom megalkotását indokolja, hogy csak így lehet meghatározni, mit is értünk alatta, és világosan kell lássuk, hogy mely cselekményeket vonunk a büntető anyagi jogi szabályozás körébe. Milyen cselekmények, szervezetek, csoportok ellen kell a terrorizmus elleni stratégiát kidolgozni és milyen cselekmények ellen kell küzdeni, büntetőjogilag fellépni? Maga a TESAT 2019 azt tartalmazza, hogy a jelentés a terrorista jellegű cselekményeket vette figyelembe, amelybe beletartoznak a szélsőséges szervezetek által elkövetett cselekmények is (URL1, 78.). A GTI 2019-ben pedig azt olvashatjuk: „A

*terrorizmus meghatározása nem magától értetődő dolog. Nincsen egy nemzetközileg elfogadott definíció, hogy a terrorizmus miből áll, és a terrorizmussal foglalkozó irodalom is versengő és különböző tipológiákon alapuló meghatározásoktól hemzseg*<sup>1</sup>. (URL2, 7.)

A kérdésfelvetés azért is indokolt, mert jelenleg sem az Európai Unió jogi aktaiban, sem a legtöbb tagállam nemzeti szabályozásában nincs meghatározva expressis verbis a terrorizmus fogalma. Annak ellenére, hogy mindegyik tagállam büntető törvényeiben a terrorizmussal/terrorral kapcsolatos cselekmények valamilyen módon büntetendővé nyilvánítottak. A magyar Büntető Törvénykönyv – a terrorizmus elleni küzdelemről szóló uniós irányelvet szó szerint átvéve – is csak terrorcselekményeket határoz meg, mint büntetendő cselekményeket.<sup>2</sup> Pedig nyilvánvaló különbséget érzünk a 2017. április 7-én, az Iszlám Állam egyik katonája által elkövetett cselekmény (az üzbégi származású férfi Stockholmban tehergépjárművel a tömegbe hajtott, öt embert megölt és tízet megsebesített), és azon cselekmény között, amikor a Hambachi Erdő kiürítése során csaptak össze szélsőbaloldaliak és anarchisták a rendőrökkel (URL1, 24., 59.). Jelenleg mindkét eset terrorista cselekménynek minősül az Európai Unióban. Véleményem szerint – ahogy a későbbiekben kifejtem – önmagában a tömeges erőszak alkalmazása legfeljebb terrorcselekmény és nem terrorista cselekmény megállapításához lenne elegendő a büntetőjogban.

Álláspontom szerint az egységes anyagi büntetőjogi fogalom hiánya különösen az alábbi gyakorlati problémákat vetheti fel a büntetőjog területén:

- nincs egységes nemzetközi, regionális, legtöbb esetben nemzetállami jogfogalom, amely mintául szolgálhatna;
- a határon átnyúló terrorizmus elleni küzdelem egységes anyagi büntetőjogi fogalom nélkül még két ország esetében is nehézkessé teszi az együttműködést;
- részmegoldásként egyes fogalmi elemek, illetve terrorista- és terrorcselekmények, terrorizmust finanszírozó pénzügyi eszközök meghatározására került sor;
- társadalmi-politikai berendezkedés, vallási, kulturális alapok befolyásolják a terrorizmus fogalmának meghatározását és a jelenség elleni küzdelmet, még az Európai Unióban is;
- az állami terror(izmus) kiesik a szabályozás alól;
- az emberi jogok, mint a szabályozás korlátai vagy határai, és az arra adott válaszok, szabályok nem egyértelműek.

---

1 Az idézet a szerző saját fordítása.

2 A Magyar Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 314–319. §.

Az egységes fogalom meghatározása hiányában is lehetőség volt és van arra, hogy a terrorista- és terrorcselekmények ellen az Európai Unió és tagállamai egységesen lépjenek fel, azonban annak hatékonysága növelhető lenne.

## **Rövid történeti áttekintés**

A terror, a terrorizmus az Európai Unió, illetve korábban Európa területén nem új keletű jelenség, számos megjelenési formája volt. Mindezekre tekintettel a terrorizmus számos módon, szempont szerint tipologizálható. Jelen tanulmányban az elkövetői oldalt (állam, szervezet/csoport, egyén) veszem alapul.

### *Állami terrorizmus*

Az állami terrorizmus a politikai erőszak egyik formája, amelyet a legitim erőszak monopóliumával rendelkező állam a civil lakosság vagy szervezetek ellen követ el. Későbbi formájában az államilag támogatott terror, ahol a cél valamely másik állam gyengítése, ellene történő burkolt fellépés. Európában az állami terrorizmus előképének a francia forradalom, Maximilien de Robespierre által vezetett Közbiztonsági Bizottság tevékenysége tekinthető, amely működése során több ezer embert végeztetett ki. A regime de la terreur időszak az állami terrorizmus első formája is volt, amelyet később az egyes totalitárius rendszerek is magukévá tettek. Ahogy azt Gazdag Ferenc és Remek Éva helyesen megállapították az állami terrorizmust a szakirodalom és a nemzetközi jog – a nemzetközi vita elkerülése érdekében – nem használja elsődlegesen a terrorizmus fogalmával kapcsolatosan, illetve a törvénytelen állami erőszakot az emberiség elleni és háborús bűnök kategóriájában értelmezi (Gazdag–Remek, 2018, 170.). Álláspontom szerint azonban mind a legitim, mind az illegitim állami erőszak, vagy az államilag támogatott terrorizmus is lehet a terrorizmus egyik fajtája, de egységes terrorizmus büntető anyagi jogi fogalom regionális, vagy globális szinten az állami terrorizmus kihagyásával alkotható csak meg.

### *A nemzeti lelkiületű/területű, avagy nemzetállami szuverenitást érintő terrorizmus*

Az állami erőszakkal szemben, azzal egy időben megjelent az egyéni, illetve kisebb csoportok, szervezetek által megvalósított terrorizmus is. Ezek már a David C. Rapoport által megfogalmazott négy hullám terrorizmus elméletének

(Rapoport, 2006, IV., 3–30.) első anarchista (1880–1920-as évek) és a második, úgynevezett antikolonista hullámban (1920–1960-as évek) is tetten érhetők. E két hullámra jellemzők voltak az egyének által elkövetett egyedi cselekmények, merényletek. Említésre méltó az anarchista Vera Zaszulics, aki 1978-ban Szentpétervár rendőrfőkapitánya, Fjodor Trepov ellen követett el merényletet, vagy az elégedetlen igazságosztó, George Metelsky szerszámkészítő is, az Őrült Bombás, aki New York Cityben 1940 és 1956 között 31 csőbombát helyezett el (halálos áldozat nem volt, de 15 súlyos sérült igen), mert elbocsátották a Consolidated Edison Companytól (Douglas et. al., 2006, 283–284.). Az első és második hullám a mai Európai Unió területét közvetlenül nem, vagy csak kis mértékben, míg a gyarmatokkal rendelkező uniós tagországokat közvetve érintették. A harmadik, úgynevezett új baloldali hullám időszakában (1960–1979) megjelenő terroristaszervezetek, radikális csoportok azonban már Európában is kifejtették tevékenységüket. Tanulmányomban a nemzeti lelkületű/területű, avagy nemzetállami szuverenitást érintő terrorizmust kizárólag azon harmadik és negyedik hullámba tartozó terroristaszervezetek megjelölésére használom, amelyek célja az adott – működési területükön lévő – nemzetállam politikai destabilizálása lehetetlen politikai célok kitűzésével. A célok elérése esetén az adott terroristaszervezet eleve nem rendelkezett elképzeléssel arra, hogy mi lesz az adott nemzetállamban a politikai rend és a terroristaszervezet szerepe. A teljes siker kiüresítette volna a terroristaszervezet működését. Álláspontom szerint fogalmi tisztázást igényel a terror, terrorizmus és ezzel kapcsolatban a terrorszervezet, terroristaszervezet fogalma is, amelyeket manapság szinte egymás szinonimájaként használunk a köznyelvben. Ehelyütt – a későbbiekben kifejtettekre tekintettel – a terrorizmus esetén használom a terrorista csoport és terrorista cselekmények, míg a terror és abból adódó terrorcselekmények esetén a terrorszervezet fogalmakat. Véleményem szerint a terrorizmusban benne foglaltatik az állami, nemzeti lelkületű/területű és nemzetközi terrorizmus is, és e körben csak terrorista cselekmény követhető el. A terrorcselekményben a terrorizmus szintjét el nem érő minden olyan személy, csoport, szervezet (tersorszervezet) által végrehajtott cselekmény beletartozik, amely a terror fogalmi körébe vonható. A terrorszervezet működési területe, struktúrája, ideológiai és kulturális alapja nem éri el a terrorizmus szintjét. Értelemszerűen egy személy, csoport, szervezet cselekménye is lehet terrorista- vagy terrorcselekmény. Az egyik első európai terroristaszervezet az 1959. július 31-én alapított Euskadi ta Askatasuna (Baszkföld és Szabadság, ETA) baszk szeparatista, fegyveres, baloldali politikai alapon szerveződő szervezet volt. A célja az első időszakban a baszk független állam létrehozása, majd későbbiekben a baszkok teljes autonómiája Spanyolországon belül. Az ETA – 2018. május 2-án bejelentett hivatalos

megszűnéséig – 825 személyt ölt meg (URL3). Az ETA kiváló kapcsolatokat ápolt az egységes ír állam létrehozásáért harcoló Irish Republican Armyval (Ír Köztársasági Hadsereg, IRA), amely 1969 decemberében alakult meg, akkor még Provisorish Irish Republican Army (Ideiglenes Ír Köztársasági Hadsereg, PIRA) néven. A szervezet a nevét eredetileg az ír függetlenségi háborúban harcoló Irish Republican Armytól (Ír Köztársasági Hadsereg) kölcsönözte. Később éppen a nagy előd szervezet tiszteletére hagyta el nevéből az ideiglenes jelzöt. Az IRA Észak-Írországot és Írországot kívánta egységesíteni, kikényszerítve az Egyesült Királyságtól az ehhez szükséges tárgyalásokat. A baloldali politikai ideológiát átvevő terroristaszervezet gerillaharcos taktikát folytatott elsősorban a brit rendőri erőkkel szemben. Célpontjai elsősorban a brit egyenruhások voltak, mégis a közel 1800-ra becsült áldozatból 600 civil volt. Az IRA 2005-ben hivatalosan tűzszünetet hirdetett, azonban már ezt megelőzően is több részre szakadt, és számos utódszervezet alakult ki belőle, amelyek a mai napig aktívak. Ilyen például a Real Irish Republican Army (Igazi Ír Köztársasági Hadsereg, RIRA), vagy a Continuity Irish Republican Army (Folytatólagos Ír Köztársasági Hadsereg, CIRA) (URL4.).

Németországban az 1970-ben alapított Rote Armee Fraktion (Vörös Hadsereg Frakció, RAF) volt közel 30 éven keresztül aktív terroristaszervezet. A szervezet szélsőbaloldali ideológiából merítette eszmeiségét, és bombatámadásokkal, ember- és bankrablásokkal, valamint rendőrök elleni túszarccal 34 ember életét oltotta ki azzal a céllal, hogy a harmadik világ országainak függetlenségét támogassa (URL5). Olaszországban a szintén 1970-ben alapított Brigante Rosse (Vörös Brigád, BR) baloldali terroristaszervezet – amely forradalmi államot akart létrehozni, és el akarta érni, hogy az ország kilépjen a NATO-ból–elsősorban merényleteket, emberrablásokat követett el az évtizedek során. A terroristaszervezet leghíresebb emberrablása 1978-ban történt, amikor a volt miniszterelnököt, Aldo Morot rabolta el, akit később meg is öltek (Sundquist, 2010, 53–68.). A harmadik hullámba tartozó terroristaszervezetek egy-egy európai államot, igazságügyi rendszert megtanítottak a terrorizmus elleni harcra, a megfelelő stratégia alkalmazására. Ezen időszakban – néhány kivételtől eltekintve – nem volt szüksége az Európai Unió elődjének számító Európai Gazdasági Közösségnek az egységes, terrorizmus elleni fellépésre (Hímer, 2011, 49–70.). A terroristaszervezetek elleni küzdelmet nagyban megkönnyítette ebben az időszakban a terrorizmus helyhez kötöttsége, lokális jellege, az utazási korlátozások, a nemzeti határvédelmi rendszerek működése, valamint a technikai vívmányok fejletlen volta (például internet, telekommunikációs eszközök hiánya – maga a RAF például faxon küldte el a feloszlását kimondó dokumentumot).

A helyzet gyökeresen megváltozott a negyedik hullám, az iráni sah 1979-es megdöntése utáni időszakra. Ezt a hullámot sok esetben a dzsihadista terrorizmussal azonosítják, mivel a legtöbb terrorista cselekményt iszlám vallási alapon nyugvó szervezetek követték/követik el.

A korszak zászlóshajójaként feltűnő Al-Kaida megjelenésével, és a 2001. szeptember 11-én megvalósított, az Egyesült Államokat ért összehangolt terrorista támadások elkövetése után (Kemény, 2005, 4.) az Al-Kaida új fejezetet nyitott a terrorizmus történetében többek között azzal, hogy a terrorista cselekményre olyan országban került sor, amely nem a szervezet központja volt, és az elkövetők kizárólag a cselekmény elkövetése miatt érkeztek az Egyesült Államokba. Ezzel létrehozták a határok nélküli, nemzetközi terrorizmust – globalizálták a terrorizmust –, és új elkövetési stratégiáikkal (terrorista sejtek, hálózatok alkalmazása) sikerült megvalósítani a terrere szóból eredő globális megfélemlítést. A média és más telekommunikációs eszközök használata, annak módszere fokozta és így általánossá tette a terrorveszélyt. Az Al-Kaida volt az, amely a terrorizmusba legerősebben építette be a vallási ideológiát, és tette eszközzé a vallást a terrorizmus elkövetéséhez. Emiatt jelent meg a szakirodalomban a dzsihadista terrorizmus elnevezés is. A vallási alapokon nyugvó cselekvőségről Blaise Pascal már a 16. században azt írta: „Az ember soha nem tesz ördögi dolgokat olyan nyíltan és elégedetten, amikor azokat vallási meggyőződésből teszi.”<sup>3</sup> (Schmid, 2004, 211.) Az Al-Kaidából kinövő Iszlám Állam azzal lépett egy lépcsőfokot felfelé, hogy első terroristaszervezetként önálló államot sikerült létrehoznia és tartósan fenntartania, amikor az iraki és szír területeken kikiáltotta a kalifátust, amely saját területtel (el-Daula), államhatalommal és népességgel is rendelkezett. Saját adót szedett, és egyéb köztelhiviselésre kötelezte a kalifátus területén élő embereket (például szállást és ellátást kellett biztosítaniuk a szervezet harcosainak), illetve saját igazságszolgáltatást is működtetett. A szervezet újabb szervezetek létrehozását segítette elő, akár pénzügyi, akár elvi támogatással, továbbá a már működő, illetve hatásukra újonnan alakuló terrorista- vagy terrorszervezeteknek is nagyobb lökést adtak a működésre, a módszerek átvételére és megújításra. Az új működési módszerek oda vezettek, hogy napjainkban minden fejlett állam kénytelen a terrorizmussal napi szinten foglalkozni, és az ellene való fellépésre, annak megelőzésére stratégiát kidolgozni. Nem kivétel ez alól az Európai Unió és annak egyetlen tagállama sem. Hiszen a terrorizmus is elérte az Ole Weaver (URL6) által megfogalmazott

---

3 Az idézet a szerző saját fordítása.



biztonságiasítás szintjét, amely a szabályozás elkerülhetetlenségét, indokolt-ságát jelenti abban az esetben, ha valamely jelenség a mindennapokban olyan szinten jelenik meg, hogy azt a politikai döntéshozók is beszédtémává teszik, és így szabályozási szükséglete felmerül. Az egységes fellépés, a terrorizmus elleni küzdelem megköveteli, hogy büntetőjogilag is világosan és egyértelmű-en meghatározásra kerüljön a terrorizmus fogalma. Ez ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy az egyes tagországok a terrorizmus ellen egységesen lépjenek fel, és annak üldözése során a határon átnyúló igazságügyi együttműködés megvalósulhasson. A fentiek alapján kézenfekvőnek tűnik, hogy az Európai Unió jogi aktusaiban a terrorizmus fogalma definiálva van, ami alapját képezi a terrorizmus elleni fellépésnek. Ugyanakkor a jogi aktusokat megvizsgálva rájövünk, hogy hiányzik egy egységes – akár büntető anyagi – jogi fogalom is.

## **Az Európai Unió terrorizmussal kapcsolatos szabályozása**

Az Európai Unióban a nemzetközi és nemzeti lelkületű/területű terrorizmus és terrorcselekmények vannak szabályozva. Az állami terrorizmus értelemszerűen a tagállamok esetén fel sem merülhet, illetve a szabályozás fentebb már hivatkozott nehézsége miatt arra ez idáig nem került sor. A terrorizmus elleni szabályozás alapját az Európai Unió működéséről szóló Egységes Szerkezetbe Foglalt Szerződés (TEFU) 222. cikkében foglalt szolidaritási klauzula (URL 7), valamint a Harmadik rész V. cím 1. fejezetében (67. és 75. cikk) és 4. fejezetében (83. cikk) szabályozott közös, a szabadságon és biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség cím alatt írt rendelkezések teremtik meg.

A 222. cikk rendelkezése szerint: *„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 minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:*

- a) – megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén,  
– megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól,  
– terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;*
- b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.”*

A 75. cikk már terrorizmus és ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése érdekében szükséges szabályozásról tesz említést a terrorizmus ellen bevezethető pénzügyi korlátozások vonatkozásában. A 83. cikk az Európai Parlamentet és a Tanácsot hatalmazza fel arra, hogy „...rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben 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. Ezek a bűncselekményi területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószerek-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés”. Már a TEFU is eltérő fogalmakat használ (terrortámadás, terrorista fenyegetés, terrorizmus és ahhoz kapcsolódó tevékenység) anélkül, hogy bármelyiket is definiálná. A TEFU alapján kiadott, megalkotott egyes jogi aktusok és stratégiák folytatják az eltérő fogalomhasználatot és az egyes fogalmak tételes meghatározásának hiányát. Természetesen minden uniós szabályozásnál felmerül az egyik örök kérdés, hogy a tagállami szuverenitás vagy a szupranacionalitás, azaz az uniós kizárólagos szabályozási jogkör érvényesül-e az adott területen? A terrorizmus, mint biztonsági kérdéskörbe tartozó szabályozás esetén a tagállami szuverenitás megmaradt. Az EU csak irányelvet, kerethatározatot bocsát ki elsődlegesen. Ez a szabályozást kötelezővé teszi, ugyanakkor annak tartalmát a tagállamok hatáskörében tartja. Ezen szabályozási mód lehetőséget ad a tagállamoknak, hogy uniós szinten a lehető legjobb, egységes szabályozási módot válasszák. Az uniós szintű szabályozásnak azonban korlátja lehet, hogy az adott tagállamon múlik, az irányelveket, kerethatározatokat milyen formában és tartalommal ülteti át saját jogrendszerébe, és arra mikor kerít sort. Az uniós alapszerződésben meghatározott együttműködés legfontosabb irányvonalát és szabályozási követelményeit a 2003. december 12–13-án megtartott Európai Tanács ülésén elfogadott European Security Strategy (Európai Biztonsági Stratégia, ESS) tartalmazza (URL8). A stratégia is kiemelt jelentőséget tulajdonít a terrorizmusnak, mint a biztonságra jelentős veszélynek, elsőként említve azt a tömegpusztító fegyverek elterjedése, a szervezet bűnözés, a kiberbiztonság, az energiabiztonság és az éghajlatváltozás mellett (URL8, 14–15.). A 2010. március 25–26-án megtartott Európai Tanács ülésén elfogadott European Internal Security Strategy (Európai Belső Biztonsági Stratégia, EISS) az ESS-hez hasonlóan a terrorizmus elleni küzdelmet fontos prioritásként kezeli, azonban ekkor még a szervezett bűnözés elleni fellépés megelőzi azt (URL9). Mind az ESS, mind

az EISS első változata a terrorizmus elleni fellépés elsődleges eszközeként még a bűnügyi együttműködést emeli ki, illetve a terroristaszervezetek, az azokhoz köthető személyek anyagi eszközeinek befagyasztását. Ezen időszakban került bevezetésre többek között az Európai Elfogató Parancs jogintézménye, ekkor került sor az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közti bűnügyi segítség együttműködési megállapodás aláírására, valamint a terrorizmust finanszírozó pénzügyi eszközök befagyasztására és visszaszerzésére is (URL9, 14.).

Az ESS és az EISS azóta többször átdolgozásra került, azonban az alapvető célok és prioritások nem változtak ezen elvi kereteket meghatározó dokumentumokban. Azóta elkészült már a terrorizmust és az az elleni küzdelmet szintén kiemelt prioritásként kezelő Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan (URL10) is, mint ezen dokumentumokat tartalommal kitöltő további stratégia, és az azok alapján megalkotott uniós jogi aktusok is. A jogi aktusok jól mutatják, hogy a terrorizmus ma kiemelt biztonsági kérdés mind tagállami, mind uniós szinten. Sőt a szektorális elmélet kidolgozója, Barry Buzan szerint a terrorizmus elleni háború (War on Terrorism) alapvetően befolyásolja az adott állam, vagy éppen az Európai Unió működését, biztonságát és jövőjét, így a terrorizmus elleni stratégiák és jogszabályok kidolgozása elengedhetetlen (Stone, 2009, 10.). Az Európai Tanács 2005. november 30-án fogadta el az Európai Unió terrorizmusellenes stratégiáját (URL11), amely négy pilléren (megelőzés, védekezés, üldözés, reagálás) nyugvó rendszert vázolt fel a terrorizmus elleni küzdelemben. Megelőzésen elsősorban a terroristává válás prevencióját és a terrorista médiatartalomhoz való hozzáférést említi a dokumentum. A védekezés a lakosság és az infrastruktúra védelmére fókuszál, amelybe beletartozik a határvédelem, az okmányok ellenőrzése is. Az üldözés elsődlegesen a nemzetbiztonsági és igazságügyi hatóságok együttműködését takarja. A reagáláson a bekövetkezett terrorcselekmények kezelését érti. A stratégia számos, Baldwin által a biztonság problémájának specifikációja során meghatározott kérdésre azonban nem nyújt választ, amellyel bővíthető lenne (például mennyibe kerül a biztonság a terrorizmus vonatkozásában, mennyi időre szóló biztonságot akarunk elérni stb.) (Baldwin, 1997, 12–17.).

A stratégia négy pilléres működését jól mutatja az EU későbbi jogalkotása, amely az egyes pillérekhez kapcsolódóan is jól beazonosítható. Elsőként említhető a 2001. december 27-én elfogadott Európa Tanácsi Közös Álláspontról (2001/931/CFSP), és a tanács által ugyanekkor elfogadott 2582/2001/EK rendeletről is, amely terrorcselekmények elkövetésében részt vevő személyekkel, szervezetekkel szemben korlátozó intézkedéseket, elsősorban pénzügyi szankciókat enged meg. A közös álláspontról a terrorista cselekményeket katalógusszerűen sorolja fel, és az ahhoz kapcsolódó személyeket tagállami jelzésre a listára

lehet tenni. A lista folyamatosan változik. Legutoljára a tanács a 2019. január 8-i EU 2019/24 végrehajtási rendeletében rendelkezett a korlátozó intézkedés alá eső szervezetekről, személyekről. A terrorizmus elleni küzdelemről először a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat rendelkezett. Ezt váltotta fel az Európai Parlament és az Európa 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, melynek tagállami jogrendbe történő átültetésének határideje 2018. szeptember 8-a volt.

Az irányelv a terrorizmust ugyan nem definiálja, de a terrorista és a terrorista csoportokhoz kapcsolódó büntetendő cselekmények minimum elemeit – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – szabályozva a terrorista cselekmények tartalmi elemeit sorolja fel minimumszabályként a 3. cikkében:

- szándékos cselekmény;
- kárt okoz államnak vagy nemzetközi szervezetnek;
- meghatározott cselekménytípus (például emberrablás, légi jármű hatalomba kerítése);
- és cél (lakosság súlyos megfélemlítése; kormány vagy nemzetközi szervezet jogellenes kényszerítése; ország vagy nemzetközi szervezet politikai, gazdasági, alkotmányos vagy társadalmi struktúráinak súlyos destabilizálása vagy lerombolása).

Ezt meghaladóan az irányelv (4–12. cikk) szabályozási kötelezettségként írja elő az egyes terrorizmushoz köthető cselekmények büntetendővé tételét (például terrorista csoport irányítása, terroristák toborzása, terrorizmus céljából történő utazás).

Önmagában az irányelv a terrorizmus és a terrorista szót használva szabályozza a büntetendő cselekményeket, azonban nem tesz különbséget a már említett terrorizmus/terror, és így terrorista/terrorcselekmények, valamint terrorista- és terrorszervezetek között. Ennek jelentősége abban áll, hogy az irányelv gyakorlati végrehajtásának elősegítését szolgáló egyes külön jogi aktusok már az irányelvben használt terrorizmusra és a fogalom meghatározására utalnak vissza, és teszik a szabályozás alapjává (például az Európa Tanács 2008/651/IB határozata, az úgynevezett Prümi Szerződés). Az irányelv a terrorista bűncselekmények minimumszabályait keretszabályként állapítja meg és túlságosan részletes. A 10. pontban felsorolja az egyes bűncselekménytípusokat (a személy élete elleni támadástól a veszélyes anyag kiengedéséig), amelyek meghatározott céllal történő elkövetése (például lakosság súlyos megfélemlítése), és abban az esetben büntetendők, ha államnak vagy nemzetközi szervezetnek kárt okoznak. A túlságosan részletező, nem világos fogalmakat használó fogalomalkotás

mellett az irányelvre is jellemző az eltérő szóhasználat. Magában a preambulumban terrorcselekmények, terrorista bűncselekmények, terrorista veszély is szerepel azzal, hogy azok pontos alkalmazási köre nincsen meghatározva. Az irányelv és annak korábbi változata folyamatosan bővül a büntetendő cselekményeket illetően. Az újabb és újabb jelenségek megjelenése esetén azokat a szabályozás körébe vonja. Jó példa erre a terrorizmus céljából történő utazás büntetendővé tétele azok után, hogy sok uniós állampolgár kiutazva Szíriába csatlakozott az Iszlám Államhoz, mint harcos. Az egységes és világos terrorizmus fogalom-meghatározásának hiánya mellett a szabályozásra jellemző az is, hogy a jogalkotás ezen a téren az események után kullog, és az új jelenségeket utólag vonja szabályozás alá (Cohen–Blanco, 2016, 44.). Ezt meghaladóan a szabályozás tipológiája is hiányzik, jelenleg eltérő fogalmakat és tartalmakat használ az uniós jogalkotás a terrorizmus szabályozási körében. Az egységes szabályozás megalkotását azonban az is hátráltatja, hogy ahhoz még a tudomány sem tud segítséget adni.

## **A terrorizmus egységes fogalmának hiánya a tudományban**

A tudomány – az Európai Unió jogalkotásához hasonlóan – szintén adós maradt egy egységes, terrorizmusra vonatkozó definícióval annak ellenére, hogy jelenleg több száz definíció ismert a tudományterületen (Schmid, 2004b, 375–419.; Schmid, 2016, 50–54.; Coady 2004, 37–58.). A több száz definíciót vizsgálva azonban szintén nem egyszerű egységes fogalmat alkotni az egyes meghatározások eltérő tartalmi elemei miatt, amelyek szintetizálása is nehéz (Weinberg et al., 2004, 777–794.; Ganor, 2010, 287–304.). Annak kiválasztása, hogy éppen melyik definíciót használjuk, részben egyéni ízlés kérdése, másrészt a kutató vagy tudós társadalmi beágyazottságától is függhet. Hiszen nyilvánvaló, hogy egy európai uniós tagország kutatójának a fogalom alkotásánál jelentős súllyal esnek latba az emberi jogok, illetve a civilizációs, kulturális hatás is. Az egységes fogalom meghatározását nem segíti az sem, hogy magát a terrorizmust, mint jelenséget nehéz tipologizálni (Marsden–Schmid, 2011, 158–200.) az eltérő formái, az abban résztvevők, az azt alakítók és további szempontok miatt. Jómagam is csak két példát említek itt a teljesség igénye nélkül azzal, hogy a két fogalom meghatározásában közös elemek fedezhetők fel, de a fogalomalkotás különbözőségét is jól szemlélteti. A Marie-Helen Maras által említett fogalmi elemek egységbe foglalásával a terrorizmust olyan tudatos, politikai vagy más előny, cél megszerzése érdekében kifejtett, legitim módon nem igazolható, erőszakos cselekményként vagy azzal való fenyegetésként definiálhatjuk, amely a

társadalomra a célpontok miatt hat, és ezáltal befolyásolja a politikai rendszert is (Maras, 2016, 33–37.). Jonathan Barker ezzel szemben a terrorizmus tömör fogalmát adta, mikor azt civil célpontok ellen, politikai céllal elkövetett erőszakként, vagy azzal való fenyegetésként határozta meg (Barker, 2003, 17-19.). A fogalomalkotás nehézségét jól szemlélteti Schmid, aki szerint az egyetlen állandó a büntetőjogi szabályozásnál, hogy az állam – jelen esetben az Európai Uniót alkotó tagállamok – határozzák meg, hogy mi minősül terrorizmusnak és terrorista bűncselekménynek, és az elkövetők hogyan büntethetők (Schmid, 2004a, 197–198.).

## Összegzés

Természetesen egy ilyen rövid értekezés nem ad arra módot és lehetőséget, hogy az összes Európai Unió terrorizmus ellenes küzdelemben részt vevő intézmény, szervezet, jogi aktus bemutatásra kerüljön. Témánk szempontjából itt annak a felvetése fontos, hogy jelenleg az Európai Unióban nem létezik egységes fogalom a terrorizmus meghatározására. Az idézett irányelv is csupán minimum szabályozást tesz lehetővé, amely értelemszerűen bővíthető, de szűkíthető is, vagy adott esetben alkalmazása bizonyos mértékben mellőzhető is bizonyos tagállamban. Továbbá a szabályozás tipológiája a fent írtak szerint hiányzik, és jelenleg eltérő fogalmakat és tartalmakat használ az uniós jogalkotás is ezen jelenséggel kapcsolatban. Emiatt az Európai Unió jogi aktusaiban jelenleg egyes terrorizmushoz/terrorhoz, terrorista-/terrorszervezetekhez, terrorista-/terrorcselekményekhez köthető elemek vannak terrorizmusként definiálva (például terrorista csoport, visszatérő harcos stb.), anélkül, hogy a tanulmányban írt éles elhatárolás és fogalmi pontosítás megtörténne. A szabályozásra pedig jellemző, hogy a jogalkotás az események után kullog. A terrorizmussal kapcsolatos egységes büntető anyagi jogi fogalmat az együttműködés mélyítése érdekében mindenképpen szükséges megalkotni. Ennek keretében javaslatom szerint elsődlegesen a terrorizmus és terror különválasztása és fogalmi meghatározása, valamint az abból adódó terrorista cselekmények, terrorcselekmények, terroristaszervezet, terrorszervezet fogalmának bevezetése, újradefiniálása szükséges. A fogalomalkotásnál nem hagyható figyelmen kívül, hogy az állami terrorizmus is elkövethető, és e körben szükséges lenne az állami terrorizmus helyének újragondolása, különösen a háborús bűncselekményekhez és népirtással kapcsolatos bűncselekményekhez képest, és szabályozásának valamilyen formában történő meg gondolása.

Az egységes szabályozásnál a tagállamoknak – figyelemmel a szuverenitásukkal

kapcsolatban felmerülendő kérdésekre is – a lehető legjobb szabályozási módot kell megtalálniuk, akár az irányelvet, akár az alapszerződés módosítását, akár más szabályozási eszközt is választanak. Különös gonddal kell vizsgálni, hogy a szabályozás mely része kerüljön uniós hatáskörbe és mely maradjon nemzeti állami hatáskörben. A büntető anyagi jogi szabályozásnál, illetve a terrorizmus-sal kapcsolatos korlátozó intézkedéseknél az unióban maradéktalanul érvényesülnie kell az emberi jogoknak. Azonban a szabályozás során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az egyén mit hajlandó feladni azért, hogy több biztonságot kapjon (Baldwin, 1997, 8.). Vagyis a szabályozásnál az érintettek emberi jogainak is érvényesülniük kell mind az elkövetői, mind a sértetti oldalon, vagy adott esetben a korlátozást (például internet hozzáférés korlátozása, banki és egyéb adatok) elszennvedő személynél is. Az egységes fogalommeghatározásnál pedig kerülni kell a túlzott, túlságosan részletes és minden cselekményre kiterjedő szabályozást, mert az a gyakorlati használatot nehezíti. Lehetőséget kellene adni arra, hogy a szabályozás a jogalkalmazás során is bővíthető legyen akár értelmezéssel, akár jogesetek révén. Azt, hogy mindezen javaslatokból megvalósul-e egyáltalán bármelyik is, és milyen formában azt nem tudhatom, de bízom abban, hogy a tanulmány elolvasása a témával kapcsolatos eddigi ismeretek bővítésére és új nézőpontból való megközelítésére lehetőséget adott, amely további gondolkodásra ösztönöz.

## Felhasznált irodalom

---

- Baldwin, D. A. (1997): *The concept of security*. Review International Studies, 23, 5–26. DOI: 10.1017/S0260210597000053
- Barker, J. (2003): *A terrorizmus*. Budapest: HVG Könyvek
- Coady, C. A. J. (2004): *Terrorism and innocence*. The Journal of Ethics, 1, 37–58. DOI: 10.1023/B:JOET.0000012251.24102.a5
- Cohen, J. – Blanco, J. M. (2016): *Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism*. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, 1, 44. DOI: 10.18847/1.3.3
- Douglas, J. E. – Burgess, W. A. – Burgess, A. G. – Ressler, R. K. (2006): *Crime Classification Manual (second edition) – A standard system for investigating and classifying violent crimes*. Hoboken–New Jersey: Wiley
- Ganor, B. (2010): *Defining Terrorism: Is one man's terrorist another man's freedom fighter?* Police Practice and Research, 4, 287–304. DOI: 10.1080/1561426022000032060
- Gazdag F. – Remek É. (2018): *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Hímer N. V. (2011): *A terrorizmus eredete és fejlődéstörténete*. Szakmai Szemle, 2, 49–70.
- Kemény J. (2005): *Az Al-Kaida mozgalom*. Magyar Hadtudomány, 1, 4.

- Maras M. H. (2016): *A terrorizmus elmélete és gyakorlata*. Budapest: Antal József Tudásközpont
- Marsden, S. V. – Schmid, A. P. (2011): *Typologies of Terrorism and Political Violence*. In: Schmid, A. P. (szerk.): *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. London and New York: Routledge
- Rapoport, D. C. (2006): *The Four Waves of the Modern Terrorism*. In: Rapoport, D. C. (szerk.): *Terrorism. Critical Concepts in Political Science*. Hoboken: Routledge, 3–30. DOI: 10.4324/9781315235691-1
- Schmid, A. P. (2004a): *Frameworks for conceptualising terrorism*. *Terrorism and Political Violence*, 2, 197–221. DOI: 10.1080/09546550490483134
- Schmid, A. P. (2004b): *Terrorism – The Definition Problem*. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2, 375–419.
- Schmid, A. P. (2016): *The way forward on counter-terrorism: Global perspectives*. *Strathmore Law Journal*, 1, 50–54.
- Stone, M. (2009): *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. *Security Discussion Paper Series*, 1, 10.
- Sundquist, M. V. H. (2010): *Political Terrorism: An Historical Case Study of the Italian Red Brigades*. *Journal of Strategic Security*, 3, 53–68. DOI: 10.5038/1944-0472.3.3.5
- Wenberg, L. – Pedahzur, A. – Hirsch-Hoefle, S. (2004): *The Challenges of Conceptualizing Terrorism*. *Terrorism and Political Violence*, 4, 777–794. DOI: 10.1080/095465590899768

## A cikkben található online hivatkozások

---

- URL1: *Europol: Terrorism Situation and Trend Report 2019*.  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>
- URL2: *Institute for Economics & Peace: Global Terrorism Index 2019*. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>
- URL3: Jules Stewart: *Europe’s Oldest Terrorist Organization: The Basque ETA Marks 50 Years of Operations*. <https://jamestown.org/program/europes-oldest-terrorist-organization-the-basque-eta-marks-50-years-of-operations/>
- URL4: *Country Reports on Terrorism 2017 - Foreign Terrorist Organizations: Continuity Irish Republican Army*. <https://www.refworld.org/docid/5bc1f4ca.html>
- URL5: *Dossier: Geschichte der RAF*. <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-raf/49305/die-opfer-der-raf>
- URL6: Ole WEAVER: *Securitization and desecuritization*.  
<https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>
- URL7: *Az Európai Unió Működéséről Szóló Egységes Szerkezetbe foglalt Szerződés (TEFU); C 326/47-C-326/390*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:-FULL&from=HU>,



URL8: *Az Európai Biztonsági Stratégia.*

<https://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf>

URL9: *Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája Az európai biztonsági modell felé, Európai Unió 2010.* <https://www.consilium.europa.eu/media/30741/qc3010313huc.pdf>

URL10: *Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan (Globális stratégia)* [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en)

URL11: *Az Európai Unió terrorizmusellenes stratégiája.* <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=hu&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

URL12: *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.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=HU>