

**Új típusú hadviselés a 21. század
második évtizedében és azon túl
– intézményi és jogi kihívások**

Szerkesztette:

Farkas Ádám–Végh Károly



ZRÍNYI KIADÓ

© HM Zrínyi Nonprofit Kft. – Zrínyi Kiadó, 2020
© Bartkó Róbert, Farkas Ádám, Juhász Krisztina, Kajtár Gábor, Kelemen Roland, Keszely László,
Resperger István, Simon László, Spitzer Jenő, Sulyok Gábor, Végh Károly, Vincze Viola, 2020

All rights reserved. Minden jog fenntartva.
A könyvet vagy annak bármely részét a kiadó engedélye nélkül
bármilyen formában vagy bármilyen eszközzel másolni, tárolni, közölni tilos!

Kiadja a HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató
Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság,
a Honvédelmi Minisztérium által alapított, annak kizárólagos tulajdonában lévő cég.

Cím: 1087 Budapest, Kerepesi út 29/b
Honlap: www.honvedelem.hu
E-mail: kiado@hmzrinyi.hu

A kiadásért felel: Kulcsár Gábor ügyvezető
A Zrínyi Kiadó vezetője: dr. Isaszegi János ny. vezérőrnagy

Lektor:

- ISBN 978 963 327 800 0

Szerkesztő: Mészáros Károly
Vezető szerkesztő: Kiscelli Piroska
Műszaki vezető: Sztáryné Benkő Krisztina
Korrektor: Eszes Boldizsár
Tördelés: Petrezselyem Kitti
Borító: Gróf István

Nyomdai kivitelezés:
HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató
Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság,
Sokszorosítóosztály
Felelős vezető: Pásztor Zoltán igazgató

BARTKÓ RÓBERT¹⁰⁹ – FARKAS ÁDÁM

A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei

I. BEVEZETÉS

A 21. század első évtizedeinek egyik nagy intenzitással kiújuló és jellegében is több változason átéső biztonsági fenyegetését a nemzetközi terrorizmus jelenti. Maga a terrorizmus mint jelenség mind fogalmát, mint tartalmát tekintve komoly viták keretszítűzében áll¹¹⁰, amelyeket jelen kötetnek nem célja feloldani. A nem állami szereplők problémaköréhez szervesen illeszkedő terrorizmus kapcsán azonban kulcsfontosságú annak áttekintése, hogy ez a kortunkban folyamatosan változó, a környezethez alkalmazkodó fenyegetés milyen kihívások és cselekvési irányok elé állította a transzatlanti térség államait, s még tágabban a nemzetközi közösséget.

A terrorizmussal szemben adott – és annak a jövőbeni prognosztizálható változásai, fejlődései miatt, majd adni szükséges – jogállami válaszokat meglátásunk szerint mind a belső, azaz nemzetállami, mind pedig a nemzetközi jog tekintetében szükséges csoportosítani a jobb érthetőség érdekében.

Eszerint a válaszoknak talán a legmarkánsabb csoportját (1) a büntetőjogi megoldások, illetve az ezeket egyégesíteni hivatott nemzetközi dokumentumok adják, melyeket (2) az adminisztratív jellegű szabályozási lépések követnek, illetve (3) az aktív védelmi fellépést, azaz a fegyveres intézményrendszerrel adott válaszokat erősítő jogi megoldások.

Ez a fejezet jó mutatója a terrorizmus megítélésének alakulását, illetve az abban rejlő fenyegetés jellegének a módosulását is, hiszen a döntő részben bűncselekményként történő értékeléstől fokozatos elmozdulás tapasztalható benne a megelőző,

¹⁰⁹ A tanulmány Bartkó Róbert által írt része a Bolyai János Kutatói Osztóndíj támogatásával, illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium UNKP – 19-4-SZE-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválósági Programjának szakmai támogatásával készült.

¹¹⁰ A téma kapcsán lásd: Chalfand, Gerard – Bin, Arnaud: *The History of Terrorism from Antiquity to Al-Qaeda*. Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press, 2007; Smelser, Neil J. – Mitchell, Faith: *Terrorism. Perspectives from the Behavioral and Social Sciences*. Washington DC, National Academies Press, 2002; Post, Jerold M.: *The Mind of the Terrorist. The Psychology of Terrorism from the IRA to al-Qaeda*. New York, Palgrave – MacMillan, 2007; Laqueur, Walter – Wall, Christopher: *The Future of Terrorism: ISIS, Al-Qaeda, and the Alt-Right*. New York, Thomas Dunne Books, 2018; Talas Péter (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2006; Marie-Helen Maras: *A terrorizmus elmélete és gyakorlata*. Budapest, Amal József Tudásközpont, 2016; Charles Townsland: *A terrorizmus*. Budapest, Magyar Világ Kiadó, 2003; Bartkó Róbert: *A terrorcselekmény jogainak a nemzetközi büntetőjogban*. In: Jog-Állam-Politika 2011/Különszám, 155–171. o.; Bartkó Róbert: *A terrorcselekmény, mint nemzetközi bűncselekmény*. In: Belügyi Szemle 2010/5. szám, 73–87. o.; Bartkó Róbert: *Gondolatok a terrorizmus fogalmáról*. In: Belügyi Szemle 2005/6. szám, 75–88. o.

kialakulást nehezítő, vagy felszámoló beavatkozásig, aminek a végső fokát a fegyveres erő alkalmazása jelenti.

Mind ezek a tendenciák a nemzetközi jog színterén rajzolódtak ki, de még számos kérdést nyitva hagytak. A technológia fejlődése, a társadalmak változásai, valamint a geopolitikai viszonyok folyamatos alakulása ugyanis a nemzetközi terrorizmus evolúciójára is felhajtóerőként hat. Ebből pedig szűkségszerűen következik, hogy az eddig megírt lépések jövőbeni folytatása vagy korrekciója éppúgy szükséges lesz a jog területén mint a még rendezetlen kérdések hatékony megoldása, hiszen ezek nélkül a biztonság szinten tartása nem lesz szavatolható a jogállami követelmények szerint.

A jelen fejezet célja ezért – a kötet tematikai kereteit feszegetve – vázlatosan áttekinteni a fenti három szabályozási dimenzió elmúlt évtizedes változásainak sarokpontjait, s ezek együttes értékelésével egyrészt felhívni a figyelmet a terrorizmus elleni harc komplexitására és ebben a katonai fellépés sajátos helyzetére, másrészt pedig megfogalmazni a lehetséges fejlesztési irányokra vonatkozó javaslatokat a kérdés rendezése érdekében. Tesszük mindezt abban a hitben, hogy bár a terrorizmus egész jelensége a jogon és konvenciókon kívüliségén alapul, annak kezelésére mégis lehet tartósan jogállami megoldárendszerrel felépíteni, s ezzel akár már hasonló, új típusú – mint a hibrid, vagy a cyber – fenyegetések tekintetében egyfajta szabályozási példát mutálni, vagy legalábbis egyes meddő vitákat az államok és a jogi gondolkodók között megspórolni.

II. A TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEM NEMZETKÖZI JOGI DIMENZIÓI

II. 1. A terrorizmus elleni fellépés büntetőjogi dimenziójának nemzetközi állomásköve

A terrorrelenes fellépés büntetőjogi dimenziója¹¹¹ azt a gondolkodást rükörzte, hogy maga a jelenség – politikai jellegétől megfosztva – bűncselekményi kategóriáként értelmezendő, amelynek modern megvalósulást formája, vagyis nemzetközi jellege szükségessé teszi, hogy az egyes államok szabályrendszerének összehangolását nemzetközi intézmények és dokumentumok, vagyis a nemzetközi jog keretei is támogassák.

Ez az irányvonal azonban a terrorizmust még nem tekintti feltétlenül sajátos vagy kimagasló súlyú és ezáltal eltérő fenyegetésként a többi nemzetközi megvalósulási formával is bíró bűncselekménycsoportozathoz képest, még ha azt jellege és társadalmi

¹¹¹ A téma kapcsán bővebben lásd: UNODC: *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism*. New York, United Nations, 2009; Tóth Andrea Nóémi: *A magyar jogrendszer felkészítése válaszreakciók egy (esetleges) terrorcselekményre*. In: Iustum Acquum Salutare 2017/4. szám, 43–53. o.; Pártos Csilla: *A terrorizmus kriminalizálásának nemzetközi vetülete*. In: Diskurzus 2015/2. szám, 22–33. o.; Bartkó Róbert: *Az Európai Unió és hazánk büntetőpolitikájának helye a terrorizmus elleni küzdelemben*. In: Jog-Állam-Politika 2010/1. szám, 57–71. o.; Bartkó Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. Győr, Universitas-Gyöfi Nonprofit Kft., 2011.

jelent, amelyek valamely állam ellen irányulnak és céljuk, hogy meghatározott személyeknél, személyek csoportjánál, vagy a közösség körében terrort idézzenek elő.¹¹⁴ A második világháborút követő időszakban az ENSZ formálódó egyezményi rendszere¹¹⁵ jellemzően a terrorizmus újabb megnyilvánulási formáira reagált, és bővítette ezzel a büntetendővé nyilvánítani szándékozott magatartások körét. Azt is mondhatjuk, hogy a nemzetközi közösség jellemzően a terrorcselekmény tényállási elemeként értelmezhető eszközcselekmények sui generis alakzataira reagált, bővítve ezzel a büntetőjogi fellépés területét.

Ugyanakkor fontos azt hangsúlyozni, hogy az egyes egyezmények alapvetően magára a terrorista akcióra, azok változó jellegére fókuszáltak a XXI. század kezdetéig. A büntetőjogi fenyegetettség szélesítésének igényét a 2001-ben az Amerikai Egyesült Államok ért terrortámadás-sorozatot követően fogalmazták meg. A nemzetközi politikában megfogalmazódott az igény a büntetőjogi fellépésre vonatkozó „előbbre hozatala” iránt. Az úgynevezett ellenség-büntetőjog dogmatikája ebben az időszakban kezdett megerősödni, melynek eredményeként a terrorizmus elleni büntetőjogi fellépés is jelentős paradigmaváltságon esett át. A terrorizmus elleni küzdelem totálissá vált, melynek eredményeként a büntetőjogi válaszképesek olyan minőségűek lettek, hogy elkezdett eltűnni a határ a háború és a bűnüldözés között¹¹⁶. Egyre gyakrabban alkottak meg olyan törvényi tényállásokat, melyek segítségével hatékonyabb lehetett a terroristagyánús elemek társadalomból történő kiemelése, ezzel mintegy előbbre hozva a büntetendőséget¹¹⁷. A világ újabb és újabb biztonságpolitikai kihívásaira az anyagi büntetőjog azzal reagált, hogy az adott bűncselekményhez már egészen korán kapcsolódó, azaz a tényleges megvaló-

hatásai miatt fokozott figyelemmel is kíséri. A büntetőjogi fellépés alaptermészetéből adódóan ez a dimenzió az adott állam hatáskörében vagy adott államok együttműködésében kezel a jelenséget, vagyis már megtörtént cselekményekre reagál és a szankcionáló való generális preventió révén próbálja erősíteni a megelőzést.

A mikor a terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi dimenzióit említjük, gondolkodásunk szűkségképpen két síkon kell, hogy mozogjon. Az egyik, a legtagább az alapvetően multilaterális egyezmények által meghatározott nemzetközi jog szintje, a másik pedig – minthogy hazánk ezen integráció részét képezi, és annak jogalkotása hatást fejt ki a hazai büntetőjogi keretekre is – az Európai Unió szintje, ahol az Unió bár a büntetőjogot érinthet nem a közvetlenül hatályosuló jogforrásokon keresztül, de közvetve érdemi hatást tud gyakorolni a tagállamok büntető anyagi jogi szabályaira.

A nemzetközi jog szintjén a terrorizmus történetének első jelentős állomása az úgynevezett Belga Merényleti Záradék megalkotása volt.

A dokumentum háttérben tulajdonképpen egy merénylet állt, melyet Célestin és Jules Jacquin követett el 1855-ben III. Napóleon császár ellen. A merénylők pokoligépet helyeztek el azon a vonaton, melyen az uralkodó Tournay felé utazott. Az akciót követően a terroristák Belgiumba menekültek¹¹⁸. Bár Franciaország több ízben is kiadatási kérelemmel élt, a brüsszeli fellebbezési bíróság elutasította ezen kérelmeket azon az alapon, hogy a Jacquin-testvérek által megvalósított merénylet politikai bűncselekménynek minősült egy belga 1833-ban elfogadott törvény alapján. A politikai, illetve diplomáciai nyomás hatására azonban 1856. május 22-én módosították az említett törvény 6. cikkelyét, mely alapján elhárult a kiadás akadályával, hogy a Merényleti Záradék kimondta, az uralkodó és családtagjai ellen elkövetett merényletek nem tekinthetők politikai bűncselekménynek¹¹⁹. Azonban a terrorizmus nemzetközi szintű definiálása a záradék megalkotásával még nem történt meg. Arra első ízben a népszövetségi időszakban került sor.

1927 és 1935 között a Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület több ülésén is foglalkozott a nemzetközi terrorizmussal, annak miibenlétével, a fogalomalkotással. Az egyesület egy egyezmény tervezetét is megfogalmazta. Bár a tervezetet nem fogadták el, az mindenképp az 1937-es egyezmény előfutárának lehetett tekinteni. A terrorizmus nemzetközi jogi szintű definiálásának apropóját ismételtén egy merénylet jelentette. 1934-ben Marseille-ben III. Sándor jugoszláv király és Barthou francia külügyminiszter ellen követték el az említett támadást.

Ugyan az 1937-es egyezmény soha nem lépett hatályba, de elsőként törekedett a terrorizmus fogalmi elemét a jog nyelvén összefoglalni. Az 1. cikk (2) bekezdés alapján: „a terrorcselekmény kifejezés jelen megállapodásban olyan bűnös cselekményeket

¹¹⁴ Braum Zsolt: *Nemzetközi összefogás a terrorizmus ellen*. In: *Bellévi Szemle*, 1999/12. szám, 148–149. o.

¹¹⁵ A teljesség igénye nélkül ezen egyezmények közé sorolhatjuk az alábbiakat: (1) az 1944. december 7-én Chicagóban aláírt Egyezmény a nemzetközi polgári légi közlekedés védelmében; (2) az 1963. szeptember 14-én Tokióban aláírt Egyezmény a legjártművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről; (3) az 1970. december 16-án aláírt Hágai Egyezmény a legjártművek jogállásának hatálya alá tartozó repülőgépek elleni támadásokról; (4) az 1971. szeptember 23-án aláírt Montreáli Egyezmény a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről; (5) az 1973. december 14-én aláírt New York-i Egyezmény a nemzetközi jog védelmi szellemében, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről; (6) az 1979. december 18-án aláírt New York-i Egyezmény a tiszszedés ellen; (7) az 1980. március 3-án kelt nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló Egyezmény; (8) az 1988. március 10-én kelt Római Egyezmény a tengeri hajózás biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről; (9) az 1998. január 19-án aláírt New York-i Egyezmény a terroristák bombatámadásokról; (10) a 2000. február 25-én kelt New York-i Egyezmény a terrorizmus pénzügyi támogatásának visszaszorításáról; (11) a 2005. szeptember 14-én kelt New York-i Egyezmény a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról. Itt jegezzük meg, hogy az Európa Tanács által meghatározott együttműködési rendszerrel külön azért nem foglalkozunk, mert mind az 1977. január 27-i Strasbourg-i Egyezmény, mind pedig a 2005. május 16-ai Varsói Egyezmény a terrorcselekmény jogi fogalma tekintetében hivatkozó diszpozíciókat tartalmaz, így kijelenthető, hogy az Európa Tanács által kezelt fogalmi rendszer az ENSZ egyezményi rendszerével megegyező.

¹¹⁶ Albrecht, Peter-Alexis: *Kriminologie 3*. München, Aufl. Beck, 2005, 4. o.

¹¹⁷ Nagy Ferenc: *Az ellenség-büntetőjogról, a jogállami büntetőjog erősítőiről*. In: *Magyar Jog*, 2007/2. szám, 65–75. o.

¹¹⁸ Lammach, Heinrich: *Auslieferungspflicht und Asylrecht (Eine Studie über Theorie und Praxis des internationalen Strafrechts)*. Leipzig, 1887, 309–312. o.

¹¹⁹ Weyngaert, Ch.: *The political offence exception to extradition (The delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order)*. Kluwer, 1980, 15. o.

ezen halmazba a nemzetközi terrorizmust, elmozdulás ebbe az irányba azért tapasztalható.¹²¹

A jelen szerkezeti egység bevezetőjében említett második – nemzetközi szempontból említett érdemlő – szintje a terrorizmus elleni küzdelemnek, az uniós szint.

A 2001-es amerikai terrortámadásokat követően az Unióban kialakított formai határozati rendszert: 2017. február 16-án az uniós küzdelem újragondolt keretét megjelentető 2017/541. számú irányelv váltotta fel. Az irányelv az Európai Unió valamennyi tagállamának közös és egységes fellépését hivatott elősegíteni a terrorizmus új típusú formáival szemben.

Az irányelv nem titkolt célja, hogy szélesítse a büntetendővé nyilvánítandó cselekmények körét – igazodva a fentiekben már vázolt paradigmaváltozáshoz –, ami mellett azonban illeszkedik ahhoz a folyamathoz is, amely a terrorizmus elleni tagállami fellépésben a büntetőjogi eszközök mellett a közjogi és védelmi jellegű eszközök megerősítését is célozta.¹²² Az irányelv az Unió átfogó terrorizmusellenes politikájának fontos, jogi részét képezi, mely politikát egyebekben további más elemek – így az EUROPOL és az EUROJUST munkája, a különféle eslekvési tervek és politikai szinten megfogalmazott stratégiák, az Unió külső határainak ellenőrzésére irányuló

¹²¹ A 2001-es terrortámadásokat követően éppen ez volt a probléma, hogy az USA nemzetközi jogi alapokra helyezve kívánta volna megtorolni a biztonságát ért sérelmet. A memóriában tehát a nemzetközi terrorizmus nemzetközi büntetőjogi eszközeiként értékeljük, akkor az ellene történő küzdelemben a büntetőjogi garanciáknak érvényesülnie kell. Ez pedig kudarcmem. egyszerű. feladat az adminisztratív, katonai, eszközeinszer felhasználása mellett. Mindenesetre az elmozdulás jól mutatta, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1368 (2001), illetve 1373 (2001) számú határozata a nemzetközi terrorizmus mind a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető magatartást aposztrofálta. Jól mutatja továbbá azon államokkal szemben megfogalmazott kötelemdszer is, amely az FNSZ határozataiból kirajzolódik. Ennek alapján: (1) az államok kötelesek minden elvárható mértékben a terrorcselekmények megelőzése érdekében; (2) kötelesek kriminalizálni a terrorcselekményt, valamint az ahhoz kapcsolódó magatartásokat; (3) kötelesek egymással és a nemzetközi szervezetekkel együttműködni a terrorizmus elleni küzdelemben; (4) kötelesek tartózkodni a terrorizmus bármilyen formában történő támogatásától. A kötelemdk tekintetében lásd: Tal Becker: *Terrorism and State Responsibility*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006, 130. o.
¹²² Lásd e körben a hatályon kívül helyezett 2002/475 számú tanácsi kerethatározatot, valamint az annak módosítását jelentő, szintén hatályon kívül helyezett 2008/919 számú kerethatározatot.

¹²³ A téma hazai vonatkozásai Kapcsán lásd: Csink Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonsági kihívásoknak hatása a megújulóvilágra*, Budapest, Pázmány Press, 2017; Simicskó István: *A terrorizmus elleni védelem fokozása a különböző jogrendi kategóriák bővítésével*, in: *Hadtudomány* 2016/3–4. szám, 100–113. o.; Farkas Ádám: *A terrorizmus elleni harc, mint kemelt ágazati: fegyveres védelmi feladat*, in: *Szakmai Szemle* 2017/3. szám, 5–20. o.; Farkas Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetőségei intézményi-felkészítési irányokról*, in: *Katonai Jogi és Hadjogi Szemle* 2017/1–2. szám, 103–124. o.; Farkas Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetőségei szabványoságfejlesztési irányokról*, in: *Honvédségi Szemle* 2018/4. szám, 20–32. o.; Farkas Ádám: *Gondolatok a terrorvesztélyhelyzetről*, in: *Szakmai Szemle* 2016/3. szám, 174–189. o.; Kelen Roland – Némethi Richárd: *A kibernetikus fenyegetés és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése*, in: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkatrészesség az új típusú biztonság kihívásaitól: kihívások erőterében*, Magyar Katonai Jogi és Hadjogi Társaság, Budapest, 2018, 147–169. o.; Kelen Roland: *Pillanatok: A kivevés állapota elméleti kérdéseink körében*, in: *Katonai Jogi és Hadjogi Szemle* 2016/1–2. szám, 65–80. o.

sítást jóval korábban megelőző, előkészítést, felkészítést jelentő cselekményeket is büntetni kívánna.¹¹⁸

A terrorcselekmény, mint önálló tényállás mellett megfogalmazták az úgynevezett terroristát, vagy terrorizmussal összefüggő deliktumokat a büntetőjogi fenyegetettség fentiekben jelzett „előbbre hozatala” érdekében. Ezen magatartások kriminalizálása mögött az a jogpolitikai megfontolás áll, hogy a terroristagyánús személyek még időben, az akció végrehajtása előtt kiszűrhetők legyenek a társadalomból, illetve, hogy azon személyekkel szemben is fel lehessen venni hatékonyan a harcot, akik ugyan szervelesen nem vesznek részt egy terrortámadás elkövetésében, de magatartásuk révén jelenősen hozzájárulnak egy-egy akció kivitelezéséhez, a terroristák kiképzéséhez, a terrorizmus mögött álló, végletekig lesarkított ideológia térhódításához. Nemzetközi szinten, és az Unió szintjén is jól látható az a folyamat, melyben a terrorizmus elleni anyagi büntetőjogi küzdelem az elmúlt évtizedben kiszélesedett.¹¹⁹

A fentiekben jelzett – a terrorizmus büntetőjogi kategóriája alá rendelhető cselekmények bővülése mellett – a nemzetközi szakirodalom még mindig megőszölt abban a kérdésben, hogy a nemzetközi terrorizmus nemzetközi jogi bűncselekménynek tekinthető-e, vagy csak tagább értelemben vett nemzetközi bűncselekmény, transznacionális deliktum.

A magunk részéről a nemzetközi jogászok azon csoportjának álláspontját osztjuk, amely nem tekinti a nemzetközi jogi bűncselekmények körét olyan zárt rendszernek mint korábban. Ezen megközelítés a nemzetközi bűncselekmények két csoportját határozza meg: egyrészt az emberiség békeje és biztonsága elleni bűncselekményeket, valamint az egyéb nemzetközi bűncselekményeket.¹²⁰ Az előbbi úgy határozhatjuk meg mint azon bűncselekmények halmazát, melyek a nemzetközi közösség érdekeit, értékeit fenyegetik, illetve ahol az egyén büntetőjogi felelőssége nemzetközi jogi alapokkal bír. Bár kategorikusan a nemzetközi jog még nem sorolja

¹¹⁸ Sieber, Ulrich: *The paradigm shift in the global risk society: from criminal law to global security law – an analysis of the changing limits of crime control*, in: *Journal of Eastern-European Criminal Law* vol. 1, 2016, 15. o.

¹¹⁹ Ez egyebekben az ENSZ Biztonsági Tanácsa által megfogalmazott elvárásokkal is találkozik, hiszen az Unió terrorizmus elleni irányelv megfogalmazását megelőzően például már a Biztonsági Tanács a 2178 (2014) számú határozatával is deklarálta az úgynevezett „külföldi” visszatérő harcosok” elleni küzdelem hatékonyabb tételét nemzetközi szinten.

¹²⁰ Bert Swart: *International Crimes: present situation and future developments*, in: *International Criminal Law: Quo Vadis? Proceedings of the International Conference held in Sireusa 28 November – 3 December 2002*, on the occasion of the 30th Anniversary of ISISC, Nbr. 19/2004, 201. o.

érelmszerűen a büntetőjogi eszközrendszer hatékonyságának növelését, illetve a megelőzés fokozását szolgálják.

Kimágaslóan látványos terpe ennek a dimenzióknak a terrorizmus finanszírozása elleni szabályozás, amelynek fő oszlopát az 1999-es „a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról” szóló nemzetközi egyezmény adja¹²⁵, melyhez az Európa Tanács hasonló, de szélesebb tárgykörű egyezménye is párosult.¹²⁶

Amellett ugyanis, hogy a finanszírozás büntetőjogi szankcióit is maga után vonhat, szükséges az is, hogy az ennek megakadályozásához, illetve felderítéséhez szükséges adminisztratív kötelezettségeket, illetve hatósági jogköröket is megteremtse az egyes államok.¹²⁷ E terület fontosságát jól szemléltetik azok az elemzések, amelyek az egyre összetettebbé váló terroriszervezetek – különösen az Al-Kaida és az Iszlám Állam elnevezésű terroriszervezet – kapcsán világítottak rá a nemzetközi terrorizmus gazdasági vonatkozásaira.¹²⁸ Mindez persze magával hozza a különböző szervezeten belüli szakosított képességek megjelenését és erősítését éppúgy, mint a pénzpiacok felügyeleti szerveinek és feladatkörbe történő erőteljes bekapcsolódását, valamint a pénzügyi szereplőkre háruló kötelezettségek sorát.

Hasonló súlyú kulcsterületként értelmezhető a média és az internet világa, valamint ezek tekintetében a káros tartalom korlátozása. E körben az erőszakos tartalmak visszaszorítása szélesebb spektrumon mozog, azonban a terrorista tartalmakkal szemben speciális fellépés kereteinek alakulása e közegeben is fokozódik. Az Európai Unió keretei között véglegesített alatt áll az a tagállamokra nézve kötelező szabályozás, amelynek célja a terrorista tartalmak elválogatásának biztosítása, valamint a kapcsolódó tárhelyszolgáltatási kérdések rendezése.¹²⁹ Nem kötelező érvényű nemzetközi megállapodásként, de erősödni látszik az úgynevezett Christchurchi Felhívás¹³⁰ is, amely szintén jelentős lépéseket sürget az internet terrorista célokra történő alkalmazásának visszaszorítására.

¹²⁵ Lásd: a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülésén, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi LIX. törvény.

¹²⁶ Lásd: az Európa Tanács pénzügyi, a büntetőeljárásból származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt egyezmény kihirdetéséről, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXIII. törvény.

¹²⁷ Magyarország e célból alkotta meg az alábbi törvényeket: a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvényt, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényt.

¹²⁸ Vö. Loretta Napoleoni: *Emberkereskedők*, Budapest: HVG Könyvek Kiadó, 2017; Loretta Napoleoni: *Terrorism and the Economy. How the War on Terror is Bankrupting the World*, New York, Seven Stories Press, 2010; Loretta Napoleoni: *Terror Incorporated: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*, New York, Seven Stories Press, 2005; Björnheid, Emma: *Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror*, in *Global Crime* 2004/3–4, szám, 305–324. o.; FATF-GIABA-GABAC: *Terrorist Financing in West and Central Africa*, Paris, FATF, 2016; Brisard, Jean-Charles – Martínez, Damien: *Islamic State: Economy-based Terrorist Funding*, Toronto, Thomson Reuters, 2014.

¹²⁹ Lásd: http://www.europarl.europa.eu/tdoc/docdocument/TA-8-2019-0421_IU.pdf

¹³⁰ Lásd: <https://www.christchurchcall.com/>

tevékenység is kiegészítenek¹³⁴. Az irányelv alapvetően nem változtat a korábbi kerethatározati rendszerben megfogalmazott terrorcselekményi fogalmon, ugyanakkor az ahhoz kapcsolódó, büntetendővé nyilvánítandó magatartások körét szélesíti. A számtalan *svi generis* jellegű tényállás mutatja, hogy az uniós büntetőpolitika egyértelműen a nemzetközi „áramlat” részét képezi.

A terrorista csoportokhoz kapcsolódó büntetendővé nyilvánítási szándékot cselekmények részletes körének meghatározása, a toborzói, illetve a kiképzői tevékenység, valamint az abban való részvételre irányuló magatartások, a terrorista célzatú utazás és annak szervezése, a terrorista ideológiát terjesztő cselekedet – a terrorizmus támogatására való nyilvános uszítás – büntetmi rendeltetésére történő előírások jól mutatják, hogy a terrorizmus elleni küzdelem büntetőjogi frontját jelenleg a vélelmezhető elvitt büntetendőség jellemzi. Ez persze nemcsak a tagállami jogalkotók számára jelent feladatot, de a bűnüldöző hatóságok számára is kihívás, hogy számtalan tényállás bizonyítása nélkülözni kényszerül a hagyományos nyomozati eszközök igénybevétele. Speciális módszerek, többletenergia és -költség mellett van csak arra lehetőség, hogy a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények elkövetői felderíthetők és kellő időben kiemelhetők legyenek a társadalomból. Az pedig jelenleg megválaszolatlan kérdés marad, hogy a büntetőjog ilyen irányú fejlődését közép-, illetve hosszú távon az egyes államok személyi, technikai, anyagi erőforrásait mennyiben tudják majd kellő hatékonysággal kiszolgálni.

II. 2. Az antiterrorista fellépés adminisztratív szabályozási szegmense a nemzetközi térben

Az adminisztratív fellépés alatt alapvetően a büntetőjogi fellépésen kívüli, a terrorista szervezetek működését, támogatását, szervezését elnehezíteni vagy ellehetesítenie törekvő rendelkezések sorát értjük.

E körben számos hatósági jogkör, illetve korlátozó szabályozás megjeleníthető, amelyekkel a terrorizmust mint jelenséget már a kriminalizáció többé-kevésbé fekete-fehér szemléletén túl, társadalmi, kulturális, anyagi dimenziókban értékelni döntéshozó, hogy ezekre hatva a terrorizmus kialakulását próbálja megfékezni. Ezzel a szabályozási körrel a jog igyekszik az államok kezébe olyan korlátozó lehetőségeket helyezni, amelyekkel a büntető joghatóság érvényesülési körén kívülre próbálhatnak nyomást gyakorolni (például anyagi eszközök befagyasztásával vagy adott kommunikációs tartalmak letiltásával), illetve amelyekkel a még nem kriminalizálható vagy politikai okokból még nem kriminalizálható társadalmi folyamatok és tendenciákat próbálhatják az államok körében tartani (például káros internetes tartalom szűrése és hatósági szankcionálása, fokozott információcsere más államokkal) a későbbi terrorista kötédek megelőzése érdekében. Ezek a szabályok

¹³⁴ Murphy, Cian C.: *Counter-Terrorism Law and Policy: Operationalisation and Normalisation of Exceptional Law after the 'War on Terror'*, in Acreazo, Diego Acosta – Murphy, Cian C.: *EU Security and Justice Law*. After Lisbon and Stockholm, London, Hart Publishing Ltd., 2014, 168–169. o.

E kiemelt terület mellett a nemzetközi együttműködésben – mind európai uniós, mind pedig más relációban – számos aspektusa megragadható a terrorizmus visszaosztására tett adminisztratív lépéseknek. Ezek közül példálózó jelleggel emelhető ki a fegyverek kereskedelmére vonatkozó szabályozás szigorítása, az egyes államok közötti információcsere erősítése a terrorizmus elleni fellépés megerősítése érdekében, a határellenőrzések fokozása. Vagy épp a börtönökben történő radikalizáció visszaszorítása. Az adminisztratív, illetve a büntetőjoggal összefüggő együttműködési keretek tekintetében fontos kiemelni azt, hogy azokra nézve számos szálon zajlik jogfejlesztő munka, amiben a különösen a nemzetközi büntelmi és igazságügyi együttműködés szervezeteinek szerepe emelendő ki¹³¹.

II. 3. Az aktív védelmi dimenzió, azaz a terrorizmus elleni harc és a nyitott nemzetközi jogi vitakérdések sarokpontjai

A büntetőjogi és az adminisztratív eszközökhöz képest az aktív védelmi fellépésre irányuló törekvések azok, amelyek egy teljesen új irányt hoznak a terrorizmus elleni fellépésben. Az előbbi kettő egymásra épülése ugyanis egyfajta szerves fejlődést mutat, amelyhez a szükséges nemzetközi jogi környezetet és politikai kompromisszumokat nagyjából felépítette a nemzetközi közösség.

Az aktív védelmi dimenzió – amelynek a végső pontja a fegyveres erő külföldön történő, terrorrelles alkalmazása – azonban mind a nemzetállami, mind pedig nemzetközi szintjén az újraközi, hogy a nemzetközi terrorizmust több meghatározó súlyú állam is a fenti perspektívákon túl, vagy esetenként azon kívül kívánja kezelni.

Ezzel a nemzetközi terrorizmust az érintett államok egy olyan újszerű és kiemelkedő fajsúlyú fenyegetéssé minősítették, amivel szemben a feni, konkrét cselekményekre vagy tendenciákra reagáló megoldások helyett olyan lépésekre van szükség, amelyek a jövőre nézve, katonai értelemben vett ellenség módjára számolják fel a terrorista szervezeteket. Ezek a törekvések, illetve az e fellépési gyakorlati államok a fegyveres erő alkalmazásának nemzetközi jogi – államközi – szabályait a nem állami szereplők elleni fellépésre próbálják kiterjeszteni, kitágítani, ahogy ezt az előzőekben részletesen is áttekintettük.

Ezzel a dimenzióval a büntetőjogi és adminisztratív eszközök érvényesülését kiteljesítő sajátos fegyveres védelmi funkciók és intézmények kialakítása vagy

¹³¹ E tekintetben is hangsúlyozandó az Interpol, az Eurojust, az EBESZ, valamint az ICCT szerepe, valamint a komplex EU-s törekvések a fellépés erősítésére. Ez utóbbiakról lásd: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>

megerősítése, illetve a sajátos nemzeti szintű terrorrelles szabályozások¹³² felett egy új szint jelent meg. Ennek a híres-hírhedt archetipusát az amerikai „War on Terror” adta, ami azonban messze nem az egyedüli, illetve a változatlan módozata annak az aspektusnak, amelyik a terrorizmus ellenében a nemzetközi térben megvalósuló fegyveres fellépésre, illetve annak a legalizálására épít akkor, amikor az azonosított terrorfenyegetés gócpontjai a büntetőjog, illetve az adminisztratív korlátozás eszközeivel nem számolhatók fel.

E ponton azonban számos bizonytalansági tényezővel számolni kell. Meg lehet-e pontosan határozni, hogy milyen intenzitású terrorrelles intézkedéssel szemben alkalmazandó már fegyveres erő? A katonai erő bevetése – azaz egy missziós szerepvállalás – összeférhető-e a terrorizmus elleni fellépéssel, aminek a nemzetközi szabályozási alapjait a büntetőjogi kategorizálásra helyeztük korábban? Ha a terrorista szervezetekkel szembeni fellépés legitím módja a fegyveres erő bevetése, akkor a szemben álló feleket a hadjogi szabályai szerint minősítjük-e, és ha igen, miként? Képes-e a korábbi, államközi katonai konfliktusokra kialakított szabályozásunk és szemléletünk megfelelően kezelni a terrorizmus elleni fellépés során haterkönyvek ítélt, de messze nem kritikák nélküli megoldásokat, például a drónok alkalmazásával történő likvidálást¹³³?

Ez a szinje a terror elleni fellépésnek nemzetközi jogi értelemben a leginkább vitatott, vagy legalábbis legkevésbé megalapozott a szabályozás, illetve a már meglévő szabályok konszenzusos értelmezése tekintetében. A katonai erővel történő beavatkozás ugyanis amellett, hogy az államközi konfliktusok rendezésére kimunkált fogalmakat – mint például támadás, erőalkalmazás, önvédelem, háború – igyekszik kivetíteni a nem állami szereplők elleni fellépésre, amely így könnyen találkozhat bizonytalansággal vagy visszás értelmezéssel a fogalmak helyessége és az alkalmazandó szabályok tekintetében. A terrorrelles háború, vagyis az Amerikai Egyesült Államok által a 2001. szeptember 11-i támadásokra adott válasz e

¹³² A téma kapcsán lásd: Bartók Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019; Sptizer Jenő: *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkalmankorokban IV.: Különleges jogrend szabályozás a francia jogrendszerben*. In: Vélemények a katonai jog világtól 2019/3. szám, 1–13. o.; Farkas Ádám: *A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazati közeli fegyveres védelmi feladat*. In: Szakmai Szemle 2017/3. szám, 5–20. o.; Farkas Ádám: *Gondolatok a terrorrelles fellépésről*. In: Szakmai Szemle, 2016/3. szám, 174–189. o.; Farkas Ádám: *Tényelgések fogódzóban?*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadjogi Társaság, 2016; Farkas Ádám: *A fegyveres védelem mint állami arénaszínpad és annak szabályozási sajátosságai*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadjogi Társaság, 2018.

¹³³ A téma és annak kritikus kérdését kapcsán a hazai irodalomból lásd: Kis Kelemen Benec: *Drónok táborja (I). A drónátadások jus ad bellum jogszerűsége vizsgálata*. In: Honvédelmi Szemle 2018/1. szám, 70–81. o.; Kis Kelemen Benec: *Drónok háborúja (2). A drónátadások jogszervezetének vizsgálata a humanitárius nemzetközi jog és az emberi jogok tükrében*. In: Honvédelmi Szemle 2018/2. szám, 16–29. o.; Csapó Zsuzsanna: *Drónok harca – kérdések keresztjében*. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Emlékkönyvet Hesz Geza születésének 85. évfordulójára. A tus in bello fejlődése és mai problémái*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 39–64. o.; Sptizer Jenő: *Koordináták a legitimitás felé – A drónátadások nemzetközi joggal való összefüggéséről*. In: *Koordináták a legitimitás felé – A drónátadások nemzetközi joggal való összefüggéséről* egyes kérdései, in: Katonai Jogi és Hadjogi Szemle, 2017/1–2. szám, 69–98. o.

tekintetben történelmi fordulat volt, s a mai napig elemzések és kritikák tárgyát képezi a bizonytalansági tényezők, illetve a biztonsági és politikai erőterek kényszerpályának találkozása miatt. Ez a bizonytalanság vagy vitathatóság tehát a katonai erő terrorizmus szembeli alkalmazásának¹³⁴ egyik alapvető jellemzője, amivel kapcsolatban a biztonság garantálásának igényét és a nemzetállamok erre vonatkozó kötelezettségét kellene konszenzusra hozni a nemzetközi jog szabályrendszerével.

A téma körüli feszültség egyik eleme maga a fegyveres erő alkalmazása és a nem állami szereplők elleni fellépés találkozása, ahogy erre a korábbi fejezet már rámutatott. A vonatkozó nemzetközi szabályozás ugyanis államok egymással szembeni erőalkalmazására épített, ami alapjaiban kérdőjelezi meg az alkalmazhatóságot ebben a relációban. A nem állami szereplők elleni fellépés összes nyitott kérdése mellett tehát nem meglepő, hogy a nemzetközi jog értelmezési kereteinek alakítására, tagítására törekvők sok tekintetben azon államok felelősségére, szerepére helyezték a hangsúlyt, amelynek területén a terroriszervezetek működnek. Ezek az irányok azonban alapvetően értelmezési, illetve politikai narratívák és nem konszenzusként értelmezhető megoldások. A terrorizmus elleni fellépésről szóló különféle nemzetközi egyezmények ugyanis alapvetően a cselekmények elkövetőinek megbüntetésére vagy kiadatására vonatkozó kötelezettségre, a büncselekményi kör szélesítésére és az ezekkel kapcsolatos államközi együttműködésre helyezik a hangsúlyt. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait azok, amelyek egyes értelmezések szerint teret nyitottak a katonai erő alkalmazásának megalapozásához, e tekintetben azonban fontos szem előtt tartani az ENSZ BT kapcsán az előzésekben már rögzített kérdéseket és kihívásokat a jelen téma értelmezése kapcsán is. Fontos emellett itt is megismételni a nem állami szereplők elleni fellépési vizsgálat fejezet BT-vel kapcsolatos megállapítását, miszerint a BT döntéseiből expressis verbis nem olvasható ki az önvédelmi jog kitágítása, vagy a nem állami szereplőkkel szembeni felhívhatósága, aminek folyományaként a katonai fellépéseket a gyakorlatban mindig az adott terroriszervezetet, „főmögató”, vagy felismerőként képtelen állam felelősségére építették.

Jól látható tehát, hogy a BT több esetben citált döntései is inkább a bizonytalanságnak teret adó nyitottabb értelmezés mint a másként nem értelmezhető tiltás vagy legitímációs irányába mutatnak. Mindezek alapján azonban feltehető, hogy megnyugtató rendezés csak a kérdés egyezményes rendezése hozhatna, illetve az együttműködéses keretben történő fellépés. Ennek a politikai realitása azonban megjelölhetően alacsony jelen ismeretünk szerint. A fegyveres erő terrorizmus elleni alkalmazása kapcsán tehát várhatóan a bizonytalanságra építő értelmezési viták fokozódása következik be, aminek viszont a fonákját hozhatja az a tendencia, hogy az ilyen jellegű beavatkozásra képes és kész hatalmi szereplők száma lassan növekedni

¹³⁴ A téma nemzetközi jogi vonatkozásairól példaként lásd: L. Ataman, Tamás: *A fegyveres erő terrorizmusával szembeni alkalmazásának nemzetközi jogi korvonalai*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. Kaját Óábor: *Szükségjelnyer vagy önvédelem? Vitorai jogalpok a terrorizmus ellen. „haborítván”*. In: *Jog Allian Politika* 2016/2. szám, 57–74. o.; Spitzer Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.

látászik, s ezek érdekszférái is rendre találkoznak a leginkább érintett közel-keleti és afrikai válságövezetekben. Ez pedig erősítheti a nemzetközi szabályok devalválódását, hiszen a kialakult probléma kapcsán sem a részes államok és lakosságuk, sem a műveletben részt vevő katonai erők számára nincs megnyugtató magyarázat és keretrendszer, ami azt a látszatot erősíti, hogy a kérdés inkább politikai erők pontok mint fejelet jogi szabályok szerint dől majd el.

A fenti értelmezési viták mellett az aktív védelem, vagy katonai dimenzió kapcsán fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy a szuverén állam beleegyezésén/jelkerésén alapuló műveletek jogi vonatkozásain is érdemes elgondolkozni annak ellenére, hogy ott egyfajta együttműködéses keret és ezáltal egyfajta jogalap is biztosítottak látnak.

E tekintetben ugyanis az egyik opció, hogy az érintett állam lényegében polgárhaborús helyzetben van, aminek a rendezéséhez egy másik hatalom katonai segítségét kéri. Ebben az esetben a nemzetközi jog konfliktustudológiája alapján azonosítható a szabályozás és vele a katonai művelet jogi keretrendszerre is. Itt persze felmerül az a kérdés, hogy ebben az esetben a katonai erőt terroristák ellen vetik be, vagy ebben a relációban már egy másik államban dúló belső katonai jellegű konfliktusban alkalmazták, hiszen ez a művelet jogalapján túl az alkalmazandó módszerek és eszközök tekintetében sem mellékes. Abban az esetben azonban, ha a külső hatalom katonai beavatkozását kéri állam nincs ilyen szélsőséges helyzetben, csupán a területén lévő terroriszervezet felszámolásához van szüksége támogatásra, akkor a folyamat az adott állam viszonylatában egy komplex terrorellenes, tehát karakterében inkább rendészeti műveletként fogható fel, amibe be, vagyis nem katonai műveletet végrehajtok módjára. Ez esetben viszont a fellépés keretrendszerét a rendészetre irányadó standardok szerint kellene vizsgálni, ami akkor is markánsan eltérő és korlátozott erőalkalmazást jelent feltételezésünk szerint, ha az adott terroriszervezet működésével érintett állam jogrendszerében a rendészeti és a katonai műveletek közötti különbségek nem annyira markánsak, mint a transzatlanti térség államaiban.

A fegyveres erő terrorizmus elleni fellépésre való alkalmazása kapcsán tehát jelenleg az látható, hogy a jog oldalán több a nyitott kérdés, mint a tiszta megoldás. Érdemes azonban a kérdéseknek fokozott figyelmet szentelni, hiszen az elmult évek tendenciái azt mutatják, hogy az ideiglenesen szétvert terroriszervezet romjain egy magasabb fejlettségi szintű szervezet keletkezik idővel a válságövezetekben. Ez pedig előre vetítheti a válságövezetekben történő beavatkozások fokozását egyes államok részéről, amihez jó volna tisztázott nemzetközi jogi környezetet teremteni. Másik oldalról érdemes a katonai erő alkalmazása tekintetében azzal is számot vetni, hogy miként értékelni a nemzetközi közösség ezt a narratívát akkor, ha esetlegesen a terrorizmus tendenciák – például a nemzeti/szeparatista törekvésekkel összhangban – újra a transzatlanti térségen belül kezdenének megerősödni és nem azon kívüli válságövezetekben. Ha a katonai erő alkalmazása a terrorizmus elleni fellépésben egy legitím eszköz kell, hogy legyen, akkor szükségesnek mutatkozik azt oly módon

államok többé-kevésbé a nemzetközi béke és biztonság rendszerének államközi konfliktusokra kialakított megoldásait próbálják kiterjeszteni vagy eltérően értelmezni, még akkor is, ha az érvelés színíjén károsan ügyelnek a szervezetnek „otthon adó” állam felelősségére és ezáltal egy államközi aspektus megjelére.

A jogalap nemzetközi jogi értelemben vett vitathatóságától függetlenül azonban mint megoldás, a katonai erő alkalmazása a valóság szerves része lett az elmúlt évtizedekben, ami idővel megkerülhetetlenné teszi a nemzetközi béke és biztonság védelmére hivatott szabályrendszer tartós és hatékony működése szempontjából, hogy ez a kérdés is rendezésre kerüljön. Különösen igaz ez abból adóan, hogy a nemzetközi jogi megalapozottság vitatottsága ellenére a terrorizmus elleni katonai fellépés a gyakorlatban mindig valamely hatásra – terrortámadásra – adott reakcióként jelenik meg, vagyis a politikai érvelésen túl is következik az adott államnak a polgáraitval, illetve valamiképp a nemzetközi békével és biztonsággal összefüggésben fennálló védelmi kötelezettségéből. E tekintetben azt sem lehet tehát figyelmen kívül hagyni, hogy a fenyegetéssel szembeni cselekvés elmaradása prognosztizálhatóan a fenyegetés mértékének növekedését hozná el, ami már a nemzetközi békére és biztonságra is fokozott veszélyt jelentene.

Adódik azonban a kérdés, hogy a terrorizmus elleni harc tekintetében milyen fejlődési irányok képzelhetők el a nemzetközi jog színterén. Erre azonban inkább csak feltevések vagy távlatos elgondolások fogalmazhatók meg mint konkrét javaslatok vagy megoldások, hiszen a nemzetközi jog alakulásában alapvető jelentőséggel bír a részes államok (nemzetközi) politikai mozgása, ami nem mindig esik egybe a jogi rendszerszerű, következetes és jól meghatározott szemléletével. A fejlődési irányai tehát elvi síkon vázolhatók fel, s ezek kapcsán észszerűnek tűnik a meglévő kettős-séghez alkalmazkodni, azaz egy büntetőjogi és adminisztratív, valamint egy katonai aspektusban gondolkodni.

A büntetőjogi harmonizáció fokozásaként, amennyiben azt a terrorizmus térnyerése, kiújulása indokoltá tenné, törekedni lehetne arra, hogy az egységesülő büntetőjogi kategóriák talapzatán a terrorista cselekmények üldözését is nemzetközi szintre helyezzük a háborús és az emberiség elleni bűnök üldözéséhez hasonlóan. Ez az elítélendő magatartások részletező és egyezményes rögzítése mellett szükséges-képpen egy új járhatna a nemzetközi büntetőbírósi üldözéssel, ha a nemzetközi közösség ennek kereteit meg tudná teremteni. Persze ez a fejlődési irány számos kérdést, sőt vitát nyitna meg a nemzetközi szinten üldözendő cselekmények hatáskörét, dimenziójától kezdve a fent említett klisé problémáig, de elvi szinten talán nem tekinthető lehetetlennek, különös figyelemmel arra, hogy a terrorizmus célja, működése, módszertana az egyre inkább valós időben összekapcsolt világunkban egy jelentősebb érvényesülési környezetbe kapcsolódik, ezáltal pedig jóval nagyobb felelősközt, destabilitizáló hatást tud kiváltani mint korábban.

A katonai fellépés tekintetében a rendezés irányja megátalásunk szerint túlmúlmat a terrorizmus kérdésén és a nem állami szereplők elleni fellépésre fordítja a figyelmet. E tekintetben az a felismerés kell, hogy formálja a nemzetközi jogi gondolkodást, illetve a nemzetközi jogot alakító államokat, hogy a nemzetközi béke és bizton-

rendezni a politikai stratégia, valamint a nemzetközi jog szintjén is, hogy az alkalmas legyen a fenyegetés karakterisztikájának változását is görődükenyen lekövetni, akár a politikai terrorizmus kiújulása. akár a hibrid hadviselés kísérőjelenségeként megvalósuló erőszakos cselekmények kezelése terén.

III. KONKLÚZIÓK ÉS JAVASLATOK

A terrorizmus elleni harc nemzetközi trendjei alapján összességében az állapítható meg, hogy annak három fő érvényesülési területéből – azaz a büntetőjogi, az adminisztratív és az aktív védelmi katonai erő alkalmazásával járó fellépésből – az első kettő egymást kiegészítő, egymásra épülő szerves fejlődést mutat, amely magától a nemzetközi közösség konszenzusa és ebből adóan egy fejlődő és gyarapodó egyezményes rendszerrel járható.

Ehhez mérten a katonai erő alkalmazása egy újabb és messze nem konszenzusos megoldásként értelmezhető, amely ugyan a nemzetközi élet valóságának szerves része lett, de nemzetközi jogi értelemben meglehetősen vitatott és bizonytalan talajon álló gyakorlatként írható le.

E dimenziók mindegyikét terheli még persze a „One man's terrorist is another man's freedom fighter” klisé, ami arra világít rá, hogy egyes konkrét esetekben a cselekmények ismérve és jellemzői ellenére sem lehet feltétlenül konszenzusos a terrorizmusnak minősítés. E tekintetben azonban fontos leszögezni, hogy a nemzetközi büntetőjogi harmonizáció komoly lépéseket tett a terrorista cselekmények jogi beazonosításának egyszerűsítése felé, ami az egyes szövegezők tekintetében függetlenül tudott attól, hogy a büntetőjogi keretek adott esetben történő megerősítését éppen politikai terrorizmus, vagy nemzetközi, esetleg iszlamista terrorizmus motiválta. A büntetőjogi és az adminisztratív fellépés tekintetében tehát egy egyre szélesedő konszenzus, valamint egy abból merítkező egyezményes rendszer rajzolódik ki a nemzetközi közösségben.

Az ilyen értelemben szervesnek tekinthető fejlődés komoly eredménye, hogy jogi szinten képes lehet a terrorizmus mint cselekményforma megfelelő kezelésére, függetlenül annak motivációjától vagy érvényesülési területétől. A szövegező cselekmények ismérveinek megragadása és büntetni rendelese ugyanis egy ponton túl nem tesz különbséget a korábban európai értelemben vett politikai, vagy épp az iszlamista indítatás között, hiszen magát a támadó, ártó magatartást és annak sajátos módszereit rendel büntetni. Ezzel pedig – az adminisztratív támogatás mellett – lehetőség nyílt az egységes és konszenzusos fellépés oly módon történő jövőbeni fokozására, ami egy magasabb szintre emeli a terrorizmus visszaszorítását a büntetőjogi harmonizáció rendszerében is.

Korántsem ennyire elfogadott és vitán felül álló azonban a terrorizmus elleni harc harmadik dimenziója, vagyis a katonai erő alkalmazása. Ennek jogalapja ugyanis nemzetközi jogi értelemben meglehetősen vitatott, s mint ilyen, a nemzetközi közösség konszenzusától még messze álló. A fellépés célkeresztjében ugyanis nem állami szereplők vannak, akikkel szemben a katonai megoldást alkalmazó

ság rendszerének kialakításakor a technikafejledeSBől adódóan a legnagyobb mérvű fenyegetést az államok jelentették. Az azóta szakadatlanul zajló technológiai innováció, a világ kölesönös függőségekre épülése, a valós idejű kommunikáció, vagy épp a társadalmak digitálizációnak való kitettsége azonban egyre inkább lehetővé teszi, hogy a nem állami szereplők is az államokkal vetekedő fenyegetési szintre lépjenek. Ezzel kapcsolatban tehát a nemzetközi jog rendszerének is fejlődnie, korszerűsödnie kellene, hiszen megnyugtató nemzetközi jogi megoldások hiányában a fenyegetéssel érintett államok a nemzeti megoldások mellett törnek majd lándzsát, ami mellett a nemzetközi jogi megalapozottság inkább csak egy kötelező érvelési keret lesz mint valós korlátozások összessége. E tekintetben tehát úgy fest számunkra a helyzet, hogy a fejlődés iránya a nemzetközi béke és biztonság szabályrendszerének a változó biztonsági környezethez igazítása lehet a megoldás, ha a változó – többpólusú és nem állami szereplők által egyre nagyobb mértékben meghatározott – geopolitikai és biztonsági térben a nemzetközi jog vonatkozó részeit valóban működő és globálisan érvényesíthető szabályrendszerként kívánjuk fenntartani.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ALBRECHT, Peter-Alexis: *Kriminologie* 3., München, Aufi, Beck, 2005.
- BARTÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.
- BARTÓ Róbert: *A terrorcselekmény dogmatikája a nemzetközi büntetőjogban*. In *Jog-Állam-Politika* 2011/Külsőszám, 155–171. o.
- BARTÓ Róbert: *A terrorcselekmény, mint nemzetközi büntetőcselekmény*. In *Bellügyi Szemle* 2010/5. szám, 73–87. o.
- BARTÓ Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011.
- BARTÓ Róbert: *Az Európai Unió és hazánk büntetőpolitikájának helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben*. In *Jog-Állam Politika* 2010/1. szám, 57–71. o.
- BARTÓ Róbert: *Gondolatok a terrorizmus fogalmáról*. In *Bellügyi Szemle* 2005/6. szám, 75–88. o.
- BECKER, Tai: *Terrorism and State. Rethinking the Rules of State Responsibility*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006.
- BJORNEHE, Emma: *Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror*. In *Global Crime* 2004/3–4. szám, 305–324. o.
- BRAUN Zsolt: *Nemzetközi összefogás a terrorizmus ellen*. In *Bellügyi Szemle* 1999/12. szám.
- BRISARD, Jean-Charles – MARTINEZ, Damien: *Islamic State: Economy-based Terrorist Funding*. Toronto, Thomson Reuters, 2014.
- CHALIAND, Gerard – BLIN, Arnaud: *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*. Berkley – Los Angeles – London, University of California Press, 2007.
- CSAPO Zsuzsanna: *Drónok harca – kérdések keresztijében*. In *Csapó Zsuzsanna (szerk.): Em-lékkönyv Hercegh Géza születésének 85. évfordulójára. A ius in bello fejlődése és mai problémái*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 39–64. o.
- CSNK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017.
- Farkas Ádám: *A fegyveres védelem, mint állami átrendszer és annak szabályozási sajátosságai*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
- FARKAS ÁDÁM: *A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat*. In *Szakmai Szemle* 2017/3. szám, 5–20. o.
- FARKAS Ádám: *Gondolatok a terrorveszélyeztetéről*. In *Szakmai Szemle* 2016/3. szám, 174–189. o.
- FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányáról*. In *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2017/1–2. szám, 103–124. o.
- FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányáról*. In *Honvédségi Szemle* 2018/4. szám 20–32. o.
- FARKAS Ádám: *Tervezési fogászatban?*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.
- FATF-GIABA-GABAC: *Terrorist Financing in West and Central Africa*. Paris, FATF, 2016.
- KARTAR Gábor: *Szükséghezvetel vagy önvédelem? Viatott jogalapok a terrorizmus elleni „háborúban”*. In *Jog-Állam Politika* 2016/2. szám, 57–74. o.
- KÉLEMEN Roland – NÉMETHI Richárd: *A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése*. In Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonság, kihívások erőterében*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2018, 147–169. o.
- KÉLEMEN Roland: *Pillanatképek a kivétel állapot elméleti kérdéseinek köréből*. In *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2016/1–2. szám, 65–80. o.
- KIS KÉLEMEN Bencc: *Drónok háborúja (1). A drónáadások jus ad bellum jogszerűségi vizsgálata*. In *Honvédségi Szemle* 2018/1. szám, 70–81. o.
- KIS KÉLEMEN Bencc: *Drónok háborúja (2.). A drónáadások jogszerűségének vizsgálata a humanitárius nemzetközi jog és az emberi jogok tükrében*. In *Honvédségi Szemle* 2018/2. szám, 16–29. o.
- LAMASCH, Heinrich: *Auslieferungspflicht und Asylrecht (Eine Studie über Theorie und Praxis des internationalen Strafrechts)*. Leipzig, 1887.
- LAQUEUR, Walter – WALL, Christopher: *The Future of Terrorism: ISIS, Al-Qaeda, and the Al-Rights*. New York, Thomas Dunne Books, 2018.
- LATTMANN Tamás: *A fegyveres erő terrorizmussal szemben alkalmazásának nemzetközi jogi követelése*. Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2018.
- MARAN, Marie-Helen: *A terrorizmus elmélete és gyakorlata*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016.
- MURPHY, Cian C.: *Counter-Terrorism Law and Policy: Operationalisation and Normalisation of Exceptional Law after the 'War on Terror'*. In *Atcarazo*. Diego Acosta – Murphy, Cian C.: *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*. London, Hart Publishing, Ltd., 2014.
- NAGY Terenc: *Az ellenség-büntetőjogról, a jogállami büntetőjog erőforrásáról*. In *Magyar Jog* 2007/2. szám, 65–75. o.
- NAPOLIONI, Loretta: *Emberkereskedők*. Budapest, HVG Könyvek Kiadó, 2017.
- NAPOLIONI, Loretta: *Terror Incorporated: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*. New York, Seven Stories Press, 2005.
- NAPOLIONI, Loretta: *Terrorism and the Economy: How the War on Terror is Bankrupting the World*. New York, Seven Stories Press, 2010.
- PARTOS Csilla: *A terrorizmus kriminalizálásának nemzetközi vetülete*. In *Diskurzus* 2015/2. szám, 22–33. o.
- POST, Jerold M.: *The Mind of the Terrorist: The Psychology of Terrorism from the IRA to al-Qaeda*. New York, Palgrave – MacMillan, 2007.
- SIEBER, Ulrich: *The paradigm shift in the global risk society: from criminal law to global security law – an analysis of the changing limits of crime control*. In *Journal of Eastern-European Criminal Law* vol.1. 2016.

- SMICSKÓ István: *A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével*. In: *Hadtudomány* 2016/3–4. szám, 100–113. o.
- SMELSER, Niel J. – MITCHELL, Faith: *Terrorism. Perspectives from the Behavioral and Social Sciences*. Washington DC, National Academies Press, 2002.
- SZITZER Jenő: *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV.: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben*. In: *Vélemények a katonai jog világából* 2019/3. szám, 1–13. o.
- SZITZER Jenő: *Koordináták a legalitás felé – A dróniadások nemzeiközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései*. In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1–2. szám, 69–98. o.
- SZITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.
- SWART, Bert: *International Crimes, present situation and future developments*. in *International Criminal Law: Quo Vadis?* Proceedings of the International Conference held in Siracusa 28 November – 3 December 2002. on the occasion of the 30th Anniversary of ISISC. Nbr. 19/2004.
- TALAS Péter (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2006.
- TOWNSHEND, Charles: *A terrorizmus*. Budapest, Magyar Világ Kiadó, 2003.
- TOTTI Andrea Noémi: *A magyar jogrendszer lehetséges válaszreakciói egy (esetleges) terrorizmus-tekénnyre*. In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám, 43–53. o.
- UNODC: *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism*. New York, United Nations, 2009.
- WYNGAERT, Ch.: *The political offence exception to extradition (The delicate problem of balancing the rights of the individual and the international public order)*. Kluwer, 1980.