

A kollíziós magánjog egyik alaptétele így szól: „A jogi személyek jogalanyiségának egyik fontos jellegzetessége, hogy az elkülönül tulajdonosainak, tagjainak jogalanyiságától. ... A jogi személy, így pl. a gazdasági társaság önálló jogalany ... a jogi személy mögött álló természetes személyek állampolgárságának nincs relevanciája a jogi személy honosságának kollíziós megítélése szempontjából. A nemzetközi kollíziós magánjog elméletében, valamint a gyakorlatban ennek ellenére időről időre mégis előtérbe kerültek olyan nézetek és érvényesültek olyan törekvések, melyek a jogi személyeket a mögöttük álló természetes személyek, tulajdonosaik honossága szerint kívánták megítélni. Ez különösen háborús helyzetben került előtérbe.”¹ Ez az írás a kontroll-elmélet a terrorizmus elleni háború, a terroristaszervezetek támogatásával összefüggésben alkalmazott pénzügyi, valamint ahhoz kapcsolódó egyéb szankciók során történő sajátos feléledését vizsgálja. A felvetett kérdéseket elsősorban amerikai példák szemléltetik, de megjegyzendő, hogy miként a szabályozás, úgy az alkotmányos problematika is szinte mindenütt hasonló. A terrorellenes intézkedések során ugyanis azt láthatjuk, hogy egyes esetekben jogi személyek a terrorizmust valamilyen formában támogató tevékenysége kapcsán a tényleges tulajdonos (többnyire arab vagy muzulmán) magánszemélyek, illetve közhasznú szervezetek adományozói válhatnak pénzügyi, idegenrendészeti és adott esetben büntetőjogi szankciók alanyaivá. Az utóbbi eljárások tekintetében alkalmazott felróhatósági standardok, illetve az eljárás alá vont szervezetek és személyek vonatkozásában (a kritikusok szerint) megállapítható a muzulmánokat és arabokat sújtó etnikai diszkrimináció.

A felmerülő kérdések alapvetően három területet érintenek: a terroristának nyilvánított szervezetek és személyek kiválasztása kapcsán alkalmazott diszkrimináció és a minősítési eljárás alkotmányos garanciáinak problematikáját; a terrorszervezetekkel gazdasági kapcsolatba kerülő személyekkel szemben alkalmazott eljárás- és szankciórendszer alkotmányosságát; valamint az ilyen jellegű intézkedések hatékonyságának kérdését.

¹ BURIÁN László – KECSKÉS László –VÖRÖS Imre: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog* (Budapest: Logod Bt 2002) para 557-559. 166.

Ki a terrorista?

A terrrorszervezetek minősítési eljárása kapcsán felmerül az, hogy a terroristának minősített szervezetek és személyek között aránytalanul, indokolatlanul nagy számban szerepelnek arabok és muzulmánok, míg egyéb (pl. ír, baszk vagy zsidó) szélsőséges szervezetekkel szemben nem érvényesül hasonló nemzetbiztonsági szigor. Számos elemző² szerint a terrrorszervezetek meghatározása alapvetően diszkriminatív, mert nem a világ összes szervezetére alkalmazzák, egységes feltételrendszert követve, hanem csak azokra, amelyeket a mindenkori kormányzat (többnyire nem nyilvános elvek, hanem titkos információk alapján) annak minősít.³ Pedig gondolhatjuk, hogy ez utóbbi nehezen támadható elvnek tűnik, hiszen a nemzetbiztonsági kockázat megítélése valóban a mindenkori kormány feladatköre. Ez így is van a klasszikus, külpolitikai konfliktusok következményeként elrendelt szankciók, korlátozó intézkedések vonatkozásában. Azonban a helyzet alapvetően megváltozik, amint a modern terrorizmus államokhoz nem köthető formájáról van szó (lásd a tálib, illetve az al-Kaidához tartozó fegyveresek hadviselőfél-státusza körüli nemzetközi jogi jogértelmezési vitákat).⁴ Ilyenkor ugyanis komoly alkotmányos kétségek merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a kormány (védtetően) titkosított információkra hivatkozva egyszerűen feketelistára helyezhet honos és külföldi szervezeteket, személyeket.

² Paul ROSENZWEIG: "Civil Liberty and the Response to Terrorism" *Duquesne Law Review* Summer 2004.; David COLE: "The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism" *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* Winter 2003.; Sahar AZIZ : "The Laws Providing Material Support to Terrorist Organizations: Erosion of Constitutional Rights or a Legitimate Tool for Preventing Terrorism?" *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights* Winter 2003.; Erich FERRARI: "Deep Freeze: Islamic Charities and the Financial War on Terror" *St. Mary's Law Review on Minority Issues* Spring 2005.; David COLE – James DEMPSEY: *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security* (New York: The New Press 2002); David COLE: *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*. (New York: The New Press 2003); David COLE: "Secrecy, Guilt by Association, and the Terrorist Profil" *Journal of Law and Religion* 2000–2001.; Karen ENGLE: "Constructing Good Aliens and Good Citizens: Legitimizing the War on Terror(ism)" *University of Colorado Law Review* Winter 2004.

³ David COLE: "The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism" *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* Winter 2003. 10.

⁴ Ld. Pl. U. D. ACHARYA: "War on Terror Or Terror Wars: the Problem in Defining Terrorism." *Denver Journal of International Law and Policy* 37 (2009). 653.; Keiran HARDY – George WILLIAMS: „What is Terrorism? Assessing Domestic Legal Definitions” *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 2011/16. *UNSW Law Research Paper No. 2013-16*.

Többek⁵ szerint már az ikertornyok elleni támadás előtt is aránytalanul sújtották bizonyos intézkedések az arab és muzulmán szervezeteket.⁶ Ha nem muzulmán egy szervezet, akkor valószínűleg könnyebben elkerülheti az embargót: ilyen volt például a PIRA, a „Provizórikus IRA” esete, amely a Hamászhoz hasonló tevékenységet folytatott. Az IRA is lekerült a listáról, amikor 1997-ben tárgyalóasztalhoz ült, míg a PFSZ esetében ugyanez a fejlemény nem volt elegendő az átsoroláshoz. Az elemzők arra is rámutatnak, hogy az amerikai szélsőjobboldali (fegyveres) szervezetek vagy tagjaik – mint például a hírhedt Timothy McVeigh – nem számítanak terroristának, pedig az FBI becslése szerint az Amerikát érintő terrorcselekmények 70%-áért ők felelnek.⁷

A másik, kapcsolódó kritika a terrorszervezetté minősítő eljárás során a hasonló szankciórendszerrel operáló büntetőeljárás garanciarendszerének elmaradására irányul. A terroristává minősítés többnyire titkos információkon alapul, és az eljárás lényegében a szervezet (vagy személy) pénzeszközeinek befagyasztásával indul, amelyet követően rendkívül rövid idő (tizenöt nap) áll az eljárás alá vontak számára ahhoz, hogy ellenbizonyítással éljenek. Ráadásul a terükre vont terrorkapcsolatok egy része olyan nemzetbiztonságilag minősített információkra épül, amelyeket a hatóságok gyakran nem is kötelesek közölni velük. Arról nem is szólva, hogy a szervezet ilyenkor már nem rendelkezhet a megfelelő jogi képviselő finanszírozására bevethető anyagi forrásai felett.

Bár nyilván célszerűségi okok indokolják, aggályos, hogy még a döntés hivatalos meghozatala és nyilvánosságra hozatala előtt lehetőség van a bankszámlák zárolására. Ráadásul, nem csak a vizsgálati eljárás nem transzparens⁸ – hiszen titkosított információkra

⁵ Sahar AZIZ: “The Laws Providing Material Support to Terrorist Organizations: Erosion of Constitutional Rights or a Legitimate Tool for Preventing Terrorism?” *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights* Winter 2003. 68–73.; David COLE: “The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism” *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* Winter 2003.; Erich FERRARI: “Deep Freeze: Islamic Charities and the Financial War on Terror” *St. Mary’s Law Review on Minority Issues* Spring 2005.

⁶ Egy 1997-es lista 31 amerikai tagjából 15 volt arab vagy muzulmán; 1999-ben 14 a 23-ból; 2001 decemberében a 33-ból 19, 2004 novemberében pedig a 39 szervezetből 29 muzulmán vagy közel-keleti volt. (Erich FERRARI: “Deep Freeze: Islamic Charities and the Financial War on Terror” *St. Mary’s Law Review on Minority Issues* Spring 2005. 219.)

⁷ Sahar AZIZ: “The Laws Providing Material Support to Terrorist Organizations: Erosion of Constitutional Rights or a Legitimate Tool for Preventing Terrorism?” *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights* Winter 2003.

⁸ Uo. 51–56.

épül –, de a szervezetnek⁹ (vagy személynek) a terrorista-dezignációt megelőzően sincs lehetősége észrevételt tenni.

Fontos hangsúlyozni, hogy a döntés nem a terhelti jogokat biztosító kontradiktórius bírósági eljárás eredménye, hanem egy sajátos közigazgatásié, amelyet ugyan harminc napon belül bíróság előtt meg lehet támadni, de több okból is kérdéses, hogy ez vajon kielégítő-e.¹⁰ Egyrészt a terhelt (említetten) nem férhet hozzá a jogi képviselő biztosításához szükséges pénzügyi forrásaihoz,¹¹ másrészt mindössze egy hónapja van a bizonyítékai bemutatására, úgy – és ez talán a legaggasztóbb elem –, hogy a titkosított információkról nem kell részletesen tájékoztatni, így esetleg csak annyit tud az ellene felhozott bizonyítékokról, hogy azok szerint „terroristagyanús”, vagy „nemzetbiztonsági kockázatot jelent”.¹² A bíróságok többnyire követik a kormány nemzetbiztonsági álláspontját, és leginkább elutasítják a szervezetek formai és tartalmi kifogásait.¹³

⁹ A terrorszervezet többfélék lehetnek: Amerikában a „külföldi terrorszervezet”-té (‘Foreign Terrorist Organization’, azaz FTO) minősítést – ami nemzetbiztonsági veszély esetén rendelhető el – az elnök vagy a külügyminisztérium a kongresszus útján véglegesíti. A „speciális terrorista” kategóriába (‘Specially Designated Terrorist’, azaz SDT) soroláshoz – amire terrorszervezet támogatása vagy egyéb bűnrészesség alapján kerülhet sor – nem szükséges, hogy a szervezet külföldi legyen, és a kongresszust sem kell értesíteni (Nina CRIMM: “High Alert: the Government’s War on the Financing of Terrorism and Implications for Donors, Domestic Charitable Organizations, and Global Philanthropy” *William and Mary Law Review* 2004/3. 1370–1373.) 2001 szeptemberében különböző jogcímenek 12 személyt és 15 szervezetet minősítettek terroristának; 2003 májusában 250 személy és 36 szervezet vagy jogi személy került a listákra; 2003 végére 315, amelyből 35 FTO. (Lásd FERRARI (6. lj.) 206.) A legutóbb közzétett 2014-es adatok alapján az Egyesült Államok 114 FTO-t tart számon, és kilenc szervezet került le a listáról. www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm Az SDN és az ahhoz kapcsolt személyek listája (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) 2014 februárjában 591 oldalas volt. www.treasury.gov/ofac/downloads/tl1sdn.pdf.

¹⁰ A *United States v. Rahmani* 209 F. Supp. 2d 1045 (C.d. Cal. 2002) ügyben 2002-ben egy szövetségi bíróság – igaz, precedensértékkel nem bíró – döntéssel a tisztességes eljárás elvének csorbulása miatt alkotmányellenesnek is találta a dezignációs eljárást.

¹¹ Fontos megjegyezni, hogy a „terroristastátus”-hoz kapcsolódó korlátozó intézkedések alól kivételt jelenthetnek a humanitárius célra juttatott gyógyszerek, ruha és étel (kivétel a kivétel alól, ha a korlátozás nemzetbiztonsági szempontból indokolt lenne) – de erre a kitételre is külön kell hivatkozni, amihez a szervezetnek nyilván szintén jogász segítségére van szüksége. Arról nem beszélve, hogy egy SDT-státus a karitatív szervezeteket még az esetleges feloldást követően is örökké stigma marad; a szankcióktól félvén ugyanis nemigen lesz adakozó.

¹² Lásd még David COLE: “Judging The Next Emergency: Judicial Review And Individual Rights in Time of Crisis” *Michigan Law Review* 2003/8.; David COLE – James DEMPSEY: *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security* (New York: The New Press 2002); David COLE: *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism* (New York: The New Press 2003).

¹³ Lásd a két legjelentősebb amerikai muzulmán karitatív szervezet eseteit. (Lásd CRIMM (9. lj.) 1375–1376.); Lásd AZIZ (7. lj.) 46–47.

Bár a gyakorlat és a jogtechnikai megoldások változatosak, a legtöbb állam és nemzetközi szervezet (különösen az ENSZ Biztonsági Tanácsa és az EU Tanácsa)¹⁴ eljárása hasonló hiányosságokkal küzd.¹⁵

Bűnmegelőző szervek a privát szektorban

A terrorizmus elleni harc arzenálját tehát jelentős részben pénzügyi jellegű és ahhoz kapcsolódó idegenrendészeti és büntetőjogi szankciórendszer alkotja. Az alapvetés racionálisnak tűnik: ha anyagilag lehetetlenné tesszük a terrorszervezeteket, nyilván működésképtelenné válnak. Ahhoz, hogy e feladatot komoly esélyekkel megoldhassuk, nem elég a nyomozóhatóság erőforrásaira támaszkodni, hanem – a pénzmosás elleni harc tapasztalatai alapján¹⁶ – a pénzintézetek segítségét is igénybe kell venni. Bár mostanra evidenciának tűnik, amikor a hetvenes években megjelentek az első ilyen jellegű jogszabályok, sokan megütköztek az alapvetően az ügyfélbizalomra építő magáncégekre hárított ilyen jellegű, bűnüldözési, sőt preventív igazságszolgáltatási feladatok felbukkanásán. A közösségi bűnmegelőzés elvének ilyen kiterjesztése végül is elfogadottá vált, így manapság már nincs abban semmi meglepő, hogy a pénzintézetek nem csak büntetőeljárások során szolgáltatnak információt az ügyfeleikről – a nyomozóhatóságok kérésére –, de gyanús tevékenység észlelésekor (jogszabályi előírásokat követve) „maguktól” is.

Szolgáltatás, anyagi hozzájárulás és bűnrészesség

¹⁴ Erre lásd pl. Erika DE WET – Andre NOLLKAEMPER (szerk.): *Review of the Security Council by Member States* (Intersentia 2003).

¹⁵ Különösen érdekes a Svédország által az Európai Unió és a dezináló Tanács ellen kezdeményezett Aden-eset, lásd *Aden and others v. Council of the European Union and Commission of the European Commission*, T-306/01 R. (2002).

¹⁶ Egy IMF-jelentésre hivatkozva az amerikai kongresszus becslése szerint a pénzmosás a világgazdaság GDP-jének 2%-át, kb. 600 milliárd dollárt tesz ki (Nicole HEALY: “The Impact of September 11th on Anti-Money Laundering Efforts, and European Union and Commonwealth Gatekeeper Initiatives” *International Lawyer* Summer 2002. 735.). Megint csak az amerikai kongresszus becslése szerint, a pénzmosás a világ haramadik legnagyobb iparága (Eric GOUVIN: “Bringing Out the Big Guns: The USA Patriot Act, Money Laundering, and the War on Terrorism” *Baylor Law Review* 2003 Fall 975.). Az ENSZ ezt a számot a világ GDP-jének 2-5%-ára, 800 milliárd és 3 billió dollár közé becsülte. www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html

A terrorizmus elleni harc azonban a fentieknél is tovább ment: ugyanis a terrorszervezet magatartásáért a szervezettel gyakorlatilag bármilyen gazdasági-üzleti kapcsolatban álló szervezetekkel és személyekkel szemben is megállapító azok felelőssége.

Egy terrorszervezet több módon juthat pénzhez: bűncselekmény, bűnszervezeti részvétel útján, állami támogatás eredményeképpen, adománygyűjtés és befektetések révén.¹⁷ Az amerikai igazságügyi minisztérium számításai szerint az al-Kaida vagyonának mintegy harmada adományokból jött össze.¹⁸ Az intézkedések egyik célja nem más, mint a terrorszervezeteket szolgáltatásnyújtással vagy éppen adományokkal támogató személyek visszatartása.¹⁹

A kontrollelmélet sajátos, sokdimenziós újraéledését látjuk tehát, amely a jogi személy tényleges tulajdonosai mellett a szervezetet támogató, annak szolgáltatást nyújtó természetes és jogi személyek felelősségét állapítja meg. Természetesen a jogi személyek és a tényleges tulajdonosok közötti határvonal sosem volt átjárhatatlan (gondoljunk csak a klasszikus pénzmosási tényállásokra, vagy akár a hazai jogi személy alapításával tevékenységet kifejtő külföldi befektetőknek jutott adókedvezményekre), ám a büntetőjogi eszközrendszer ilyen mértékű megjelenése újszerű. A szeptember 11-ét követő világ újszerűségét az új típusú társadalmi jelenségek, illetve bűncselekmények, valamint az azokra adott újszerű válaszok adják. A bonyolult felépítésű terrorszervezetek ugyanis a legtöbb esetben úgy működnek, hogy 95%-ban legitim, jogszerű tevékenységet folytatnak, többnyire valamilyen kulturális, karitatív célt is követve, és csak részben szerveznek terrorcselekményeket.²⁰

Több olyan, terrorszervezetekkel is összefonódott szervezet létezik, amelynek olyan személyek is juttattak adományokat, akik nyilván nem terrortevékenységet kívántak támogatni: ilyen például a Muwafaq Foundation, amelynek vagyonkezelői között a szaúdi politikai elit prominensei szerepelnek, vagy a pakisztáni Rabita Trust, amelynek igazgatótanácsi tagja volt Pervez Musarraf egykori miniszterelnök.²¹

¹⁷ Sireesha CHENUMOLU: "Revamping International Securities Laws to Break the Financial Infrastructure of Global Terrorism" *Georgia Journal of International Corporate Law* Winter 2003. 389.

¹⁸ Lásd CRIMM (9. lj.) 1374.

¹⁹ Mindemellett fontos megjegyezni, hogy az adománynak az iszlám vallásban kiemelt szerepe van: az öt előírás egyike a *zakat*, amely az éves bevétel 2,5%-nak alamizsna formájában történő felajánlását írja elő.

²⁰ Ezt a Hamász kapcsán egy magas rangú izraeli katonatiszt is megerősítette. (lásd COLE (3. lj.) 13.).

²¹ Bruce ZAGARIS: "The Merging of the Counter-Terrorism and Anti-Money Laundering Regimes" *Law and Policy in International Business* 2002. 51–52.

Ésszerű lépésnek tűnhet tehát az, ha (kissé megbolygatva a hagyományos felelősségi alakzatokat) a terrrorszervezetek tudatos támogatóinak távoltartását úgy érzük el, hogy a zérótolerancia elvét alkalmazva azokkal szemben is fellépünk, akikről tudjuk, hogy nem terrorcélokra kívánnak anyagi támogatást nyújtani, hanem például egy palesztin gyermekkórház vagy egy kulturális intézmény számára.

A terrrorszervezetekkel szemben elrendelt korlátozó intézkedések többnyire rendkívül tágak, minden anyagi szolgáltatásra kiterjednek; David Cole példájával élve: jelentsen ez akár egyetlen csomag zsírkrétát egy gyermekkórház javára,²² vagy akár azt a gesztust, ha valaki Oszama bin Ladennek Gandhi erőszakmentességről írt könyvének egy példányát kívánta volna elküldeni²³ – még abban az esetben is, ha a terroristavezér annak hatására felhagyott volna korábbi nézeteivel, és azonnali hatállyal véget vetett volna az erőszakos cselekményeknek.²⁴

Ha komolyan vesszük a korlátozó intézkedésekben foglaltakat, a terroristaként meghatározott személyeknek nem csak a teljes bankszámláját kell befagyasztani, de egy doboz gyufát vagy egy vekni kenyeret sem lehetne eladni nekik, különben a bolti eladó, a taxisofőr, a szállodai londiner vagy a gyógyszerész is kimeríti a terrorizmus pártolásának, illetve egy terrorcselekmény elkövetésének társtettesi tényállását. Ilyen lehetne például az amerikai állampolgár Mohammed Salah, esete, aki öt évet ült Izraelben Hamász-pártolásért, majd hazatérvén 1995-ben megkapta a „Specially Designated Terrorist”-státust, amelynek folyományaként elvileg egyetlen orvos sem vizsgálhatná meg (szolgáltatásnyújtás), de ügyvédet sem fogadhatna az eljárás visszautasítása miatt indítandó perének képviselőjére.²⁵

Társtettség vagy vélemény szabadság

A terrrorszervezet támogatásának ilyen értelmezése körülbelül azt jelenti, mintha bármilyen ilyen anyagi támogatás a terrorcselekmény elkövetésében részesség, bűnsegédlet lenne.²⁶

²² Lásd COLE (3. lj.) 13.

²³ Ilyen szabályok mellett például az Afrikai Nemzeti Kongresszus támogatása is törvényellenes lett volna az 1980-as évek Amerikájában (lásd uo.).

²⁴ Uo. 10–11.

²⁵ Uo. 28.

²⁶ „Bűnsegéd az, aki bűncselekmény elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt.” – 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről. 21. § (2).

Márpedig ez könnyen a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását is jelentheti, hiszen anyagi források nélkül bármilyen társadalmi vagy politikai szervezet ellehetetlenül.²⁷

Bár egy ehhez hasonló konkrét ügyben az amerikai Legfelső Bíróság álláspontja szerint²⁸ az anyagi hozzájárulás tilalma nem jelenti a véleményszabadság és a politikai nézetek szabadságának korlátozását, hiszen önmagában nem a tagság lett tilos a szervezetben,²⁹ az elemzők szerint a gyakorlatban ez a szabadságjog kiüresedését jelenti.³⁰ Nem véletlen, hogy ugyanez az amerikai Legfelső Bíróság (a politikai kampányfinanszírozás kapcsán) többször kifejtette, hogy a pénzbeli hozzájárulás a szólásszabadság megnyilvánulása.³¹

Nem csak arról van szó, hogy önmagában problematikus a büntetőjogi felelősség alanyi oldalán a felróhatósági mérce ilyen jellegű meghatározása,³² de a terrorizmus támogatásával kapcsolatban folytatott eljárások jelentős részben titkos, valamint nem a büntetőeljárás garanciarendszere által védett formában zajlanak (ez utóbbi szempont igen fontos), így például idegenrendészeti eljárás és intézkedés alapulhat olyan titkos adatokon,³³ amelyekről csak semmitmondó összefoglalót kap az érintett.³⁴

David Cole szerint a titkos eljárásokat egyértelműen aránytalanul alkalmazzák arabokkal szemben. Már 1998-ban például a 24 függő titkos bizonyíték alapján zajló ügyből 23 arab, illetve muzulmán ellen folyt. A 2001. szeptember 11. után letartóztatott 1.182 személy többségét idegenrendészeti vádakkal vették őrizetbe, de a tárgyalások speciális, titkosított eljárás formájában zajlottak, ügyükben még a tárgyaló bíró sem nyilatkozhatott, ügyvédek nem fogadhattak, és egy speciális (a hagyományos fair eljárási elveket feje tetejére állító) eljárási kategóriát is kialakítottak: ezen eljárás során az FBI által megnevezett személyek

²⁷ Lásd *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969); *Scales v. United States*, 367 U.S. 203. (1961).

²⁸ *Humanitarian Law Project v. Reno*, 352 F.3d 382 (9th Cir. 2003).

²⁹ Lásd még *Humanitarian Law Project v. Reno*, 205 F.3d 1130 (9th Cir. 2000).

³⁰ David COLE: "Judging the Next Emergency: Judicial Review and Individual Rights in Time of Crisis" *Michigan Law Review* 2003/8. 1438.

³¹ Lásd pl. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

³² Lásd pl. a *Morisette v. United States*, 342 U.S. 246 (1952) döntést.

³³ Cole számos olyan esetet sorol fel, amikor titkosított információ alapján (nemzetbiztonsági hivatkozással) éveket töltöttek fogvatartásban ártatlanul vizsgálat alá vont arab vagy muzulmán személyek, akiket aztán vádemelés nélkül bírósági utasításra engedtek szabadon. A palesztin származású Hany Kiareldeen pl. 19 hónapot, az egyiptomi Nasser Ahmed 3,5 évet ült magánzárkában. Az utóbbival szemben az volt a vád, hogy a terrorista Omar Abdel Rahmannak dolgozott, ami igaz is volt, csak éppen a bíróság által kirendelt tolmácsként és jogi asszisztensként (David COLE: "Secrecy, Guilt by Association, and the Terrorist Profil" *Journal of Law and Religion* 2000–2001. 273–275.).

³⁴ Uo. 267.

mindaddig őrizetben maradtak, amíg a Szövetségi Nyomozóhivatal át nem világította őket.³⁵ 762 ilyen személyt tartottak fogva, és mindössze 3%-uk szabadult három héten belül; az átvilágítás átlagos ideje pedig 82 nap volt.³⁶ Vádemelésre (az igazságügyi minisztérium tájékoztatása szerint) mindössze négy esetben került sor, illetve 2002 októberében 431 személyt kitoloncoltak (nyilván azért, mert nem voltak terroristák, mivel ha azok lettek volna, nem engedik őket szabadon – teszi hozzá Cole³⁷).

Hatékonysági kérdések

A 2011. szeptember 11-ét követően kialakult, a rendészeti eljárások jogpolitikai környezetét alapvetően átrajzoló „új világrend” sajátosságát az adja, hogy a nyugati társadalmakban a választópolgárok és a jogalkotók között egyaránt széles körben elfogadottá vált az a nézet, hogy a hagyományos bűnüldözési, nemzetbiztonsági és hírszerzési technológia, vagy éppen az államok közti hadviselésre épülő konvenciók hadijog (és például a hadifoglyok vallathatóságának szabálya) nem alkalmas az öngyilkos merényletek és a terroristaszervezetek sajátos hadviselésének kezelésére. A tragikus eseményektől (vagy a félelemtől) sokkolt társadalom hangulatváltozásait a politikai elit, a jogalkotó és a jogalkalmazó sikeresen használja fel arra, hogy olyan mértékben terjessze ki közhatalmi jogosítványait, amilyenről korábban csak álmodni mert. A „terrorizmus elleni háború” égisze alatt például elfogadtathatók olyan, a bankszférát vagy a légiutas-forgalmat lebonyolító szállítók vállalatokat érintő (ám a költségviselés és a jogkorlátozás végpontján az ügyfeleket terhelő) előírások és korlátozások, amelyek a kábítószer vagy a szervezett bűnözés elleni fellépés során is a hatóságok „régie vágyai” közé tartozhattak, de alkotmányos aggályok miatt még csak fel sem merték vetni.

Az ezredforduló talán legjelentősebb változása ugyanis a rendészeti eljárások során alkalmazott vagy elvárt hatékonysági szempontok szerepének átalakulása. A terrorizmus elleni harc különleges retorikai és pszichológiai környezetében az alapjogi és a jogpolitikai vizsgálatok többsége nem jut túl a „szabadság kontra biztonság” elméleti (és meglehetősen doktrínér) vitáján. Az elemzők többsége adottnak veszi, hogy a „szabadság” és a „biztonság”

³⁵ Uo. 268.

³⁶ Lásd Anthea ROBERTS: “Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post-September 11” *European Journal of International Law* 2004/9. 724.

³⁷ Lásd COLE (3. lj.) 24.

zéróösszegű játszma, a „biztonság” fogalmát pedig kritika nélkül azonosítja a kormányzat vagy a szakpolitika által javasolt különböző biztonsági intézkedésekkel, azok valós hatásának és társadalmi költségeinek vizsgálata nélkül. Annak ellenére van ez így, hogy az egyes intézkedések alkotmányosságának megállapításához hagyományosan alkalmazott szükségesség-arányosság alapjogi tesztjéhez egyébként a költségvizsgálat logikailag elengedhetetlen lenne. Az alapjog-korlátozás arányosságára vonatkozó követelmény alapján ugyanis az alapvető jog korlátozásakor a legitim cél elérése alkalmas legenyhébb eszközt kell választani, és az elérni kívánt cél fontosságának arányban kell állnia az alapjog-korlátozás súlyával.

A hatásvizsgálat az alkotmányossági kívánalmakon túlmenően alapvető jogpolitikai követelmény is. Gondoljunk csak a büntetőpolitikai vitákra: a zérótolerancia elve, illetve az újabban Magyarországon is bevezetett „három csapás”-szabály kapcsán magától értetődő, hogy egy intézkedés bevezetésének mérlegelésekor vizsgálni kell annak széles körben értelmezett társadalmi hatásait is.³⁸ Egy szigorú büntetőpolitika az igazságszolgáltatási rendszert nyilvánvalóan terhelő költségeken túlmenően további terheket is ró a társadalomra: érinti például a fogvatartottak családját (így a gyermekek szociális helyzetét), növeli a gazdaságilag inaktív lakosságot stb. Becslések szerint például Amerikában a kábítószer elleni harc 1980-ban évi 10 milliárd dollárba került, és 31.000 fős börtönlakosságot jelentett; 2005-ben a küzdelem már 35 milliárd dollárnyi költséggel és 400.000 személy fogva tartásával járt. Miközben a terrorizmus elleni védekezés céljából életbe léptetett banki adatkezelési, adatszolgáltatási kötelezettségek elképesztő költségekkel járnak, közismert tény, hogy a terrorizmus nem feltétlenül drága: az FBI például pontosan feltérképezte a szeptember 11-i merényletek költségét, 303.672 dollárban állapítva azt meg.³⁹ Azt is kimutatták, hogy ennek az összegnek mintegy 47%-a készpénzként jutott el a megfelelő helyekre, ráadásul kis összegekben és legális kereskedelmi tevékenység (például mézeladás) formájában, tehát még a legprecízebb adatbejelentési szabályok mellett sem tűnt volna fel senkinek.⁴⁰

³⁸ Lásd pl. FÁBIÁN Erika: „Három csapás” szakmai szemmel – Kerekasztal-beszélgetés a Btk. szigorításáról (www.jogiforum.hu/hirek/23374), valamint BORBÍRÓ Andrea: „Three Strikes and You’re Out!” Magyarországon – kriminálpolitikai racionalitás vagy szimbolikus jogalkotás?“ *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestiensis* 45. 2008.

³⁹ Eric GOUVIN: “Bringing Out the Big Guns: The USA Patriot Act, Money Laundering, and the War on Terrorism” *Baylor Law Review* Fall 2003. 975.

⁴⁰ Uo.

A biometrikus adatrögzítés és az összekapcsolható adatbázisok mezzemélyáló lehetőségei ugyanakkor elkápráztatják a politikai döntéshozókat – és a közvéleményt is.⁴¹ Kevesen hallják meg ugyanakkor azokat a hangokat, amelyek a rendészeti célra igénybe vett információs technológia kockázataira hívják fel a figyelmet. Kevés szó esik például a technológia hiányosságairól: a biometrikus adatok felismerése során sok a hamis pozitív és a hamis negatív; nem világos, hogy ki viseli a felelősséget a rendszer meghibásodásáért; nem ismert az IT-rendszerek teherbírása és időtállósága; gyakori az adatokkal való visszaélés, például a „személyiséglopás” (‘identity theft’), nehezen ítéhető meg a hálózatok biztonsága, a rendszerek összekapcsolásának veszélye stb. Amerikában egy 2004-es jelentés szerint 42 szövetségi szerv összesen 122 adatbányászati rendszert alkalmazott; ebből 36-ot a privát szféra adatszolgáltatása alapján működtetett. A rendszerek közül 46 volt átjárható egyéb szövetségi szervek számára; ebből 14 terroristák felkutatását szolgálta, 15 pedig egyéb bűnüldözési céllal működött. Ami a számokat illeti: 2008-ban például az ujjnyomatokat tartalmazó Automated Fingerprint Identification Service (AFIS) 51 millió adatot tartalmazott,⁴² a társadalombiztosítási rendszer (Social Security Administration) pedig 441 millió személy adatait tárolta.⁴³ Egy valamivel korábbi (2006-os) vizsgálat szerint azonban például az utóbbi rendszerben szereplő tételek 4,1%-a (7,8 millió tétel esetében) hibás volt a név, születési idő vagy az állampolgárság tekintetében.⁴⁴ Az ok sokszor igen egyszerű: sokan vannak, akiket ugyanúgy hívnak, illetve, és az emberek például családjogi okokból meg is változtathatják a nevüket: 2010-ben például több mint 2 millió házasságot kötöttek, és 872,000-en váltak el. Olyan is előfordul, hogy egy embernek több (állandó, ideiglenes stb.) lakcíme is van, és Amerikában 2010-ben 35 millióan (a lakosság 11,6%-a) változtatott lakhelyet.⁴⁵ Mennyire lehet tehát hatékony egy ilyen rendszer? Egy 2007-es felmérés szerint a piacvezető marketingcégek esetében 2,24%-ban, illetve 2,15%-ban jeleznek vissza a célzott, illetve névre szólóan postázott hirdetésekre.⁴⁶ mindössze ilyen kis arányban a sokmillió potenciális ügyfél közül, akik – ellenétben a terroristákkal – nem rejtőzködnek, könnyen elérhetőek. Ráadásul egy adatbányászati rendszer hatékony működtetéséhez sok ismert eset (a

⁴¹ Bővebben lásd Juliet LODGE: *Trends in Biometrics, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C. Citizens Rights and Constitutional Affairs* Briefing Paper, December 4, 2006.

⁴² Fred H. CATE: “Government Data Mining: the Need for a Legal Framework” *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 43 Summer 2008. 443.

⁴³ Uo. 439.

⁴⁴ Uo. 469.

⁴⁵ Forrás: U.S. Census Bureau.

⁴⁶ Uo. 473.

kereskedelmi marketing esetén: sok ismert ügyfél) kellene; szerencsére a terrorizmus esetében erről sem beszélhetünk. Jeff Jonas, az IBM vezető kutatója szerint az adatbányászat technikailag nem hatékony a terrorizmus elleni harcban,⁴⁷ ugyanis nem csak több, hanem több *hasznos* információra lenne szükség. A terroristavadászat egyébként is olyan, mint tűt keresni a szénakazalban, és a sok-sok adat talán csak a széna mennyiségét növeli. A telefonbeszélgetések formáját, időtartamát, helyét vizsgáló programok eredményeit például több száz, ily módon más tevékenységtől elvont FBI-ügynök vizsgálja – egyelőre igencsak kétséges eredménnyel.⁴⁸

Az eredetileg piaci, kereskedelmi célra gyűjtött adatok rendészeti felhasználhatóságáról sem részletes vizsgálatok, sem viták nem folynak. Amikor egy mobilszolgáltató vagy más piaci szereplő nyilvántartást vezet az ügyfélről, és rögzít valamilyen adatot, a saját szempontjaira figyelemmel teszi azt, és egyáltalán nem biztos, hogy az adatot rendészeti célokra megfelelő lesz. Például egy, az ügyféllel telefonon vagy e-mailen kapcsolatot tartó cég számára nem jelent gondot, ha a rendszerben például egy elírás miatt hibásan szerepel az illető neve vagy személyi száma; viszont súlyos következményei lehetnek azonban, ha mindez egy nemzetbiztonsági eljárás során jelentkezik.

New Yorkban a hatóságok elég hosszú időn keresztül minden ok nélkül igazoltathattak a napi négy-ötmillió utast szállító metróhálózat területén.⁴⁹ Az egyenruhások látványának nyilván van visszatartó ereje, de kérdés, hogy mekkora: arányos, hasznos-e az intézkedés? A napi 1,8 millió amerikai légiutast alapul véve,⁵⁰ ha csak 1%-uk is hibásan, ok nélkül szerepel a repülési tiltólistán vagy a kellemetlen, zaklató biztonsági intézkedéseket jelentő gyanúsított listán, az napi 18 ezer utast jelent; ez vajon nem túl magas ár a biztonsági rendszerért? Összehasonlításképpen: egy amerikai felmérés szerint a biztosítótársaságok és a bankok ügyfélminőségének 25%-ában van olyan hiba, amelynek alapján végül (az ügyfélnek és a biztosítótársaságnak egyaránt kárt okozva) elutasítják a hitelkérelmet.⁵¹ Talán nem is meglepő tehát, hogy amikor a Columbia Broadcasting System (CBS) 2006-ban megszerezte az 540 oldalas, 44.000 nevet tartalmazó repülési tilalmi ('no fly') listát, valamint a 75.000 nevet

⁴⁷ Uo. 476.

⁴⁸ Bryan D. KREYKES: "Data Mining and Counter-Terrorism: the Use of Telephone Records as an Investigatory Tool in the „War on Terror”" *A Journal for Law and Policy for the Information Society* Summer 2008. 449–450.

⁴⁹ Daniel J. SOLOVE: "Data Mining and the Security-Liberty Debate" *University of Chicago Law Review* Winter 2008. 347–348.

⁵⁰ Uo. 353.

⁵¹ Christopher SLOBOGIN: "Government Data Mining and the Fourth Amendment" *University of Chicago Law Review* (Symposium: Surveillance) Winter 2008. 324.

tartalmazó gyanúsított listát, az újságírók megállapították, hogy az hemzseg a hibáktól, illetve számos halott vagy éppen életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetését töltő elítélt szerepel rajta.

Michael Chertoff amerikai belbiztonsági miniszterként azt nyilatkozta, hogy a nagy légitársaságok napi 9.000 téves találatot regisztrálnak a terroristagyánús személyeket tartalmazó listákon; nemegyszer az egyik legismertebb politikus, Edward Kennedy szenátor is áldozatul esett. Gyakran a szeptember 11-i terrortámadás miatt rendszeresített légimarsalok sem juthattak fel a gépekre, de a Nobel-békedíjas Nelson Mandela is szerepelt már ilyen listán. Ennek ellenére a 2008-ban már 900.000 nevet tartalmazó amerikai lista folyamatosan bővül, nagyjából havi 20.000 névvel. (Összehasonlításképpen: 2001 előtt mindössze 16 név szerepelt a listán.)⁵² Ráadásul, az amerikai kormány közlése szerint számos azonosított terrorista neve nem is szerepel a listán, mert az ő adataikat titkosan kezelik.

Ahogy általában a rendészet, de különösképp a preventív intézkedések kapcsán, úgy a terrorellenes pénzügyi korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban is felmerül a hatékonyság kérdése.⁵³ A széleskörű hatósági eljárási jogosítványok ellenére igen vitatható, hogy mennyire jók az eredményességi mutatók: 2001 és 2013 között kb. 500 terroristát ítétek el Amerikában⁵⁴ Az intézkedéseknek a filantrópiára gyakorolt káros hatásai (a karitatív támogatások apadása)⁵⁵ ironikus módon a globalizáció terjedésével járó előnyök csökkenését is eredményezik.⁵⁶

Az igaz ugyanakkor, hogy miként a terrorizmus lélektani értelemben is kifejti hatását („ölj meg egyet, és tarts rettegésben százat”), a vehemens terrorellenes intézkedések már annyiban is hasznosak lehetnek, hogy biztonságérzetet teremtenek. Csakhogy számos elemző szerint ez a biztonságérzet nem megalapozott, és a jogalkotó, illetve a kormányzatok regulációs érdekeik érvényesítésére használják fel a közvélemény által a szabadságjogok korlátozása

⁵² James FISHER: “What Price Does Society Have to Pay for Security? A Look at the Aviation Watch Lists” *Willamette Law Review* Spring 2008. 608.

⁵³ A befagyasztott számlák kapcsán felmerül az a kérdés is, hogy ki, mikor és hogyan „olvasztja” majd ki ezeket...

⁵⁴ Ld: www.thewire.com/politics/2013/04/civilians-courts-vs-military-courts-terrorism/64489/, valamint blogs.reuters.com/great-debate/2013/03/08/keep-terrorism-trials-in-u-s-courts/

⁵⁵ 2001 szeptember 11-ike és 2003 június 5-e között 125 millió dollárnyi összeget fagyasztottak be, karitatív szervezetek vagyonából pedig csak 2002 szeptemberéig 6,3 milliót Amerikában, más országokban pedig további 5,2 millió dollárt (lásd CRIMM (9. lj.) 1373.). Becslések szerint ez 2002-ben csak a palesztin gyermekek támogatására fordított pénzből 15.000 gyermek támogatásának elmaradását eredményezte (lásd FERRARI (6. lj.) 206).

⁵⁶ Lásd CRIMM (9. lj.) 1342.

íránt tanúsított engedékenységet. A pénzügyi intézkedések esetében ez a pénzmosás elleni erőteljes fellépés céljából régóta áhított nyomozóhatósági hatáskör-kiterjesztés volt,⁵⁷ az Amerikában bevezetett eszköz pedig a 2001-es Patriot Act⁵⁸ pénzügyi intézkedésrendszere lett. A törvény lényegében folytatta a korábbi pénzintézeti bejelentési kötelezettségeket és az ügyfél azonosításának előírását szigorító korábbi előírások politikáját. A törvény kevés újdonságot hozott, de sokat merített a rég ismert intézkedésekből:⁵⁹ egyrészt a hírszerzési és egyéb nyomozási adatok (kevésbé szigorú ellenőrzéshez kötött) összekapcsolását,⁶⁰ így egy speciális bíróság engedélye alapján (ám ügyészi kezdeményezés és rendes bírósági döntés hiányában is) hozzáférhetőek lettek a nyomozóhatóságok számára fogyasztói, kereskedelmi (akár könyvvásárlási vagy könyvtárhasználati), illetve orvosi adatok.⁶¹ A törvény lehetőséget biztosít az engedély nélküli, pontosabban utólagosan beszerzett engedély alapján történő házkutatásra, és természetesen tovább bővül a pénzintézetek adatszolgáltatási kötelezettsége is – utóbbi annak ellenére, hogy a pénzügyminisztérium már egy 2001-es jelentésében arról számolt be, hogy a kötelező bejelentések mintegy harmada felesleges.⁶²

⁵⁷ Lásd GOUVIN (39. l.j.) 960.

⁵⁸ A 350 tárgykört átfogó törvénycsomagot – amelyet csupán egy szenátor és 66 képviselő nem szavazott meg –, kevesebb mint egy hónap alatt fogadták el úgy, hogy a kongresszus tagjainak többsége bevallottan nem is olvasta; elmaradtak a bizottsági viták. A normaszöveg lényegében az igazságügyi minisztérium és a pártvezetők titkos alkutárgyalásai alapján jött létre.

⁵⁹ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének a terrorizmus finanszírozása és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1/2004. évi ajánlása értelmében például „a pénzügyi szervezet köteles kijelölni egy személyt és cégmérettől függően annak helyettesét, aki az esetleges pénzmosási bejelentéseket továbbítja az ORFK felé. (...) A pénzmosás megelőzését és megakadályozását szolgáló jogszabályok (...) alapján a pénzügyi szolgáltatóknak minden ügyfelet azonosítani kell. Pénzváltás esetén a 300.000 forintot (...) meghaladó összegű tranzakció esetén kell az ügyfelet azonosítani, míg zálogház esetén a 2 millió forintot elérő, vagy meghaladó becsértékű zálogtárggyal végzett tranzakció esetén kötelező az azonosítás. Biztosító köteles azonosítani azt a személyt, akinek a részére 5 millió forintot elérő, vagy meghaladó összeget fizet ki. (...) A pénzügyi szervezetnek az ügyféllel való rendszeres, aktív kapcsolata során a lehető legnagyobb mértékben tisztában kell lennie az ügyfél tevékenységének tartalmával, üzleti kapcsolata jellegével, partnerkörével, pénzügyi szokásaival, belföldi és nemzetközi piaci gyakorlatával, a számlán végrehajtott terhelések és jóváírások eredetével, az alkalmazott pénznemekkel, szokásos nagyságrendjükkel. (...) Annak érdekében, hogy a pénzügyi szervezet mindenkor tisztában legyen azzal, hogy az általa végrehajtott művelet kinek az érdekében, kinek a megbízásából történik, írásban nyilatkoztatni kell az eljáró ügyfelet vagy annak megbízottját a tényleges tulajdonos személyéről (...)”.

⁶⁰ Paul ROSENZWEIG: “Civil Liberty and the Repsonse to Terrorism” *Duquesne Law Review* Summer 2004. 686–692.

⁶¹ A joggyakorlat sokszerűségét jelzi ugyanakkor, hogy pl. ugyanaz a német alkotmánybíróság, amely 2005. április 12-i ítéletében mindaddig alkotmányosnak minősítette a globális követési rendszerek (GPS) alkalmazását, amíg az egyéb adatok összekapcsolásával nem eredményez teljes személyiségprofil (lásd pl. Nicole JACOBY: “The Decision of the Bundesverfassungsgericht of April 12, 2005 Concerning Police Use of Global Position Systems as a Surveillance Tool” *German Law Journal* 6. 2005/7. 1085–1092); nem sokkal később a bírósági eljárás elmaradása miatt alkotmányellenesnek minősítette az európai elfogatóparancs németországi alkalmazásáról alkotott törvényt (lásd pl. Richard BERNSTEIN: “German High Court Blocks Qaeda Suspect’s Extradition” *The New York Times* July 19, 2005.).

⁶² Lásd GOUVIN (39. l.j.) 968.

A pénzügyi szabályrendszer tehát egyértelműen a privát szektort is bevonja a terrorizmus elleni harcba. A fenti szabályok elsősorban az ügyfél és a pénzintézet közötti kapcsolat természetét fogják átrajzolni, és a pénzintézet számára keletkeztetnek egy sor új feladatot, de az idegenrendészeti és büntetőjogi szankciók árnyékában a magánszemély ügyfél, de különösen a társaságok vezető tisztségviselői lesznek kénytelenek körültekintőbben ellenőrizni, hogy a velük üzleti vagy egyéb kapcsolatban álló (például karitatív) szervezet nem szerepel-e valamelyik tiltólistán.

Megállapíthatjuk: a terrorszervezetek támogatása kapcsán a felelősségre vonhatóság ilyen tág meghatározása gyakorlatilag szabad kezet ad a hatóságoknak arra, hogy eljárásindítási diszkrecionális jogukkal élve bárki, illetve bárkik ellen fellépjenek. A terrorellenes preventív biztonságpolitikának ugyanis éppen az a lényege, hogy minél előbb azonosítani kell a gyanús elemeket.

Ha a pénzintézet a körültekintő ügyfélkezelés törvényi kötelezettsége alapján figyeli az ügyfél üzletmenetét, és a rendőrségnek jelenteni köteles, ha gyanús országban honos szervezettel történik tranzakció, az azt jelenti, hogy nyilvánvalóan meghaladottá vált a hamis negatívok és a hamis pozitívok viszonyának értékelésekor korábban vallott azon értékely, amely szerint inkább meneküljön meg kilenc bűnöző, minthogy akár egy ártatlan embert is megbüntessünk.