

TERRORIZMUS ÉS TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS A TERRORIZMUS FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSI PROBLÉMÁI

1. A terrorizmus rövid európai története

1.1. Az állami terrorizmus

A terrorizmus előképeként Európában a francia forradalom idején működő, Robespierre által vezetett Közbiztonsági Bizottság tekinthető, mely működése során több ezer embert végeztetett ki. A Közbiztonsági Bizottság egyben az állami terrorizmus első formája is volt, melyet később az egyes totalitárius (pl. szovjet és hitleri) rendszerek is magukévá tettek.

Az állami terrorizmus mellett természetesen megjelent az egyéni, illetve kisebb csoportok, szervezetek által megvalósított terrorizmus is, mely már David C. Rapoport¹ által megfogalmazott 4 hullám terrorizmus elméletének első hullámába (1880-1920-as évek) is tetten érhető. Azonban mind ezen első, mind a második, ún. anti-kolonista hullámra (1920-1960-as évek) jellemző volt, hogy a mai Európai Unió területét közvetlenül nem, közvetve a gyarmatokkal rendelkező Uniós tagországokat érintette. A terrorizmus akkoriban a mai Európai Unió területén kívül maradt szemben a harmadik, ún. új baloldali hullám időszakával (1960-1979).

1.2. A nemzeti lelkületű/területű avagy nemzetállami szuverenitást érintő terrorizmus

Tanulmányom e körben a nemzeti „lelkületű”/területű, avagy nemzetállami szuverenitást érintő terrorizmust kizárólag azon harmadik és negyedik hullámra tartozó terrorista szervezetekre érti, melyek alapvető célja adott – működési területükön lévő – nemzetállam politikai destabilizálása lehetetlen politikai célok kitűzésével. A célok esetleges elérése esetén az adott terrorista szervezet nem rendelkezett forgatókönyvvel arra, hogy mi lesz adott nemzetállamban a politikai rend és abban a terrorista szervezet a maga részére milyen szerepet szán. Így a cél esetleges elérése kiüresítette volna a terrorista szervezet működését².

Az első európai terrorista szervezet az 1959. július 31. napján alapított Euskadi ta Askatasuna (Baszkföld és Szabadság, ETA) baszk szeparatista, fegyveres szervezet volt, melynek alapvető célja az első időszakban a baszk független állam létrehozása, majd későbbiekben a baszkok teljes autonómiája Spanyolországon belül. Ezen első szervezetet

¹ Rapoport, David C.: The Four Waves of the Modern Terrorism. In: Rapoport, David C. (szerk.): Terrorism. Critical Concepts in Political Science. Routledge, 2006., IV. kötet, 3-30. o.

² Fontos megjegyezni, hogy ezen szervezetek is végrehajtottak elenyésző számban a hazai államukon kívül terrorcselekményeket, azonban azok elsődlegesen a külföldi államok, politikai döntéshozók figyelmének felkeltését szolgálták, másrészt sok esetben azok célpontjai a saját területükön működő is megcélzott csoport, személyek voltak.

követte az 1969-ben megalapított, az egységes ír állam létrehozásáért harcoló Irish Republican Army-val (Ír Köztársasági Hadsereg, IRA)³. Majd az 1970-ben Németországban alapított Rote Armee Fraktion (Vörös Hadsereg Frakció, RAF) és az Olaszországban alapított Brigate Rosse (Vörös Brigád, BR) terrorista szervezet⁴.

A harmadik hullámba tartozó, alapvetően egy adott államban működő, ún. „nemzeti lelkületű”/területű terrorizmust, terrorista cselekményekkel megvalósító terrorista szervezetek működésük során egy-egy Európai Unió tagállamot, igazságügyi rendszert megtanítottak ugyan a terrorizmus elleni harcra, megfelelő stratégia alkalmazására, azonban ezen időszakban néhány kivételtől eltekintve nem volt szüksége az Európai Unió elődjének számító Európai Gazdasági Közösségnek az egységes, terrorizmus elleni fellépésre. A fellépést nagyban megkönnyítette ezen fajta terrorizmus helyhez kötöttsége, lokális jellege, az utazási korlátozások, nemzeti határvédelmi rendszerek működése, valamint a technikai eszközök fejletlen volta (pl. internet, telekommunikációs eszközök hiánya – maga a RAF például faxon küldte el felosztását kimondó dokumentumot).

1.3. A nemzetközi terrorizmus

A negyedik, ún. vallási hullám (1979-től) zászlóshajójaként feltűnő Al-Quaida új működési rendszert honosított meg, másrészt létrehozta a határok nélküli, nemzetközi terrorizmust és új elkövetési stratégiájával (terrorista sejtek, hálózatok alkalmazása) sikerült megvalósítania a terrere szóból eredő globális megfélemlítést, melyet csak fokozott a média és más telekommunikációs eszközök használata, annak módszere és így általános terrorveszélyt idézett elő.

Az Al-Quaidából kinövő Iszlám Állam (ISIS) azzal lépett egy lépcsőfokot felfelé, hogy egyik első terrorista szervezatként önálló államot sikerült létrehoznia és tartósan fenntartania, amikor az iraki és szír területeken kikiáltotta a kalifátust, mely rendelkezett saját területtel, államhatalommal és népességgel is.

1.4. A terrorizmus napjainkban az Európai Unióban

Az Európai Unió és tagállamainak érintettségét és annak mélységét jól mutatja egyrészt az Europol által évente közzétett European Union Terrorism Situation and Trend Report⁵ (Európai Unió Terrorizmus Szituációs és Trend Jelentés, TESAT-Report), másrészt a Global Terrorism Index 2018⁶ (Globál Terrorizmus Index, GTI) által közzétett adatok. A TESAT-Report 2018 jelentés szerint 2017. évben az Európai Unió 9 tagállamában összesen 205 terror fogalmi körébe vonható cselekmény történt⁷. Azonban döntő többségét (69% - 137 eset⁸) ún. szeparatista és csak kis részét (16%-uk - 33 eset) követte el ún. dzsihadista

³ Eredetileg Provisorish Irish Republican Army (Ideiglenes Ír Köztársasági Hadsereg, PIRA) néven alakult meg, azonban a nagy előd szervezet tiszteletére elhagyta későbbiekben az ideiglenes jelzót.

⁴ A szervezet leghíresebb emberrablása 1978-ban történt, mikor a terrorszervezet a volt miniszterelnököt Aldo Moro rabolta el, akit később ki is végeztek.

⁵ Forrás: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018> (Letöltés ideje: 2018.12.11.)

⁶ http://visionofhumanity.org/mwginternal/de5fs23hu73ds/progress?id=z0XHkezvVscLIZ0Nkq0kV6i6eF64kCtR0l53JPW_Q_A (Letöltés ideje: 2018.12.11.)

⁷ Nagy Britanniában 107, Franciaországban 54, Spanyolországban 16, Olaszországban 14, Görögországban 8, Németországban és Belgiumban 2-2, Finnországban és Svédországban 1-1 eset.

⁸ Nagy-Britanniában 88, Franciaországban 42, Spanyolországban 7 eset.

szervezetek. A GTI 2018 éves jelentése szerint a terrorizmussal kapcsolatban leginkább fenyegetett ország az Európai Unióban Nagy Britannia, mely a 199 országot tartalmazó listán a 28. helyet foglalja el, míg Franciaország a 30., Németország 39. és Magyarország a 110.

2. A terror, terrorizmus fogalma

2.1. A jogi fogalom

A fentiek ellenére azonban szükséges lenne tisztázni, hogy mit is értünk terrorizmus alatt és milyen cselekmények ellen kell küzdeni? A GTI 2018 jelentésben olvashatjuk, hogy „*A terrorizmus meghatározása nem magától értetődő dolog. Nincsen egy nemzetközileg elfogadott definíció, hogy a terrorizmus miből áll és a terrorizmussal foglalkozó irodalom is versengő és különböző tipológiákon alapuló meghatározásoktól hemzseg*”⁹.

A kérdésfelvetés azért is indokolt, mert jelenleg sem az Európai Unió jogi aktsaiban sem a legtöbb tagállam nemzeti szabályozásában nincsen meghatározva explicit verbis a terrorizmus fogalma. A magyar büntető törvénykönyv – uniós irányelvet szó szerint átvéve – is csak terrorcselekményeket határoz meg, mint büntetendő cselekményeket¹⁰.

Az Unió jogi aktsaiban jelenleg egyes terrorizmushoz, terrorhoz, terrorista és terrorszervezetekhez, terrorista és terrorcselekményekhez köthető elemek vannak terrorizmusként definiálva (pl. terrorista csoport, visszatérő harcos). A szabályozásra jellemző, hogy a jogalkotás kullog az események után. Így az ún. visszatérő harcosok szabályozása is csak a tényleges visszatérés után került szabályozásra, illetve mihelyst megjelenik egy új elkövetési mód, vagy új fajta terror, terrorizmus akkor azt szabályozzuk jogilag.

Az Unióban egységes anyagi jogi (büntetőfogalom) hiányában a nyelvészetet, a tudományt hívhatjuk segítségül annak megválaszolásában, hogy mit is értünk terrorizmus alatt? Bár ezen a téren is a sokszínűség és az egységes fogalom meghatározás hiánya jellemző.

2.2. A nyelvi meghatározás

A nyelvi meghatározással kapcsolatban a sokszínűségen kívül a politikai célok elérése érdekében alkalmazott erőszak vagy azzal való fenyegetés kap nagy hangsúlyt egyénekkkel, csoportokkal, társadalommal szemben megfélemlítés érdekében és más célok (pl. vallási, kulturális, ideológiai), motivációk okozzák a legnagyobb hiányosságot a terror és terrorizmus fogalmának értelmezésénél^{11 12 13 14 15 16}.

⁹ Global Terrorism Index 2018, 6. o.

¹⁰ Magyar Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 314-319. §

¹¹ Forrás: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/terror> (Letöltés ideje: 2019.02.06.)

¹² Forrás: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/terror> (Letöltés ideje: 2019.02.06.)

¹³ Forrás: <http://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/kereses.php?kereses=terror> (Letöltés ideje: 2019.02.06.)

¹⁴ Forrás: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/terrorism> (Letöltés ideje: 2019.02.06.)

¹⁵ Forrás: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/terrorism> (Letöltés ideje: 2019.05.20.)

¹⁶ Forrás: <http://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/kereses.php?csakcimben=&szo=TERRORIZMUS&offset=0&kereses=terror> (Letöltés ideje 2019.02.06.)

2.3. Tudományos fogalom

A tudományos fogalmakat szintén a sokszínűség és az egységed definíció hiánya jellemzi, így szubjektív és kultúra, civilizáció függő, hogy melyiket választjuk. Csak két példát említek itt. Marie-Helen Maras¹⁷ által adott fogalmi elemek egységbe foglalásával a terrorizmust olyan tudatos, politikai vagy más előny, cél megszerzése érdekében kifejtett, legitim módon nem igazolható, erőszakos cselekményként vagy azzal való fenyegetésként definiálhatjuk, mely a társadalomra a célpontok miatt hat és ezáltal befolyásolja a politikai rendszert is. Jonathan Barker¹⁸ ezzel szemben a terrorizmus tömör fogalmát adta, mikor azt erőszak vagy azzal való fenyegetés civil célpontok ellen politikai célból történő alkalmazásaként határozta meg. Ezen megfogalmazásban nagybani hasonlóságot találunk a nyelvi fogalmaknál vizsgált meghatározásokkal.

A tudományos megfogalmazások is jól mutatják, hogy a terrorizmus fogalmát nagyon nehéz meghatározni egységesen. Az egységes fogalom hiánya számos gyakorlati problémát vethet fel:

- Határon átnyúló terrorizmus elleni küzdelem egységes anyagi büntetőjogi fogalom nélkül még két ország esetében is nehézkessé teszi az együttműködést.
- Részmegoldásként egyes fogalmi elemek, illetve terrorcselekményeket és terrorizmust finanszírozó pénzügyi eszközök meghatározására kerülhet sor.
- Társadalmi-politikai berendezkedés, vallási alapok befolyásolják a meghatározását és a jelenség elleni küzdelmet.
- Állami terror kiesik szabályozás alól, mely legitimitási problémákat vethet fel.
- Az emberi jogok, mint a szabályozás korlátai vagy határai.

3. Az Európai Unió terrorizmussal kapcsolatos szabályozása

Az Európai Unióban a nemzetközi és nemzeti lelkületű/területű terrorizmus és terrorcselekmények – hiszen az Uniót alkotó tagállamoknál az állami terrorizmus fel sem merülhet – elleni szabályozás alapját az Európai Unió Működéséről Szóló Egységes Szerkezetbe foglalt Szerződés¹⁹ (TEFU) 222. cikkében foglalt szolidaritási klauzula, valamint az V. cím 1. fejezetében (67. és 75. cikk), valamint az V. cím 3. fejezetében szabályozott közös, a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésen alapuló térség cím alatt írt rendelkezések teremtik meg. Már maga a szerződés is eltérő fogalmakat használ, mikor a szolidaritási klauzula terrortámadás esetére biztosítja a többi tagállam támogatását. A 75. cikkben írt pénzügyi korlátozások bevezetésére terrorizmus és ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és azok elleni küzdelem érdekében kerülhet sor. A 83. cikk az Európai Parlamentet és a Tanácsot felhatalmazza, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározása vonatkozásában különösen súlyos – pl. terrorizmus – bűncselekmények esetén. Már itt felmerül az unió működése során meglévő örök kérdés. Tagállami szuverenitás vagy a szupranacionalitás, azaz uniós szabályozási jogkör érvényesül-e az adott területen? A terrorizmus esetében a tagállami szuverenitás megmaradt. Az Unió csak irányelvet, kerethatározatot bocsát ki elsődlegesen, mely a

¹⁷ Marie-Helen Maras: A terrorizmus elmélete és gyakorlata, Antal József Tudásközpont, Budapest, 2012, 1-40. o.

¹⁸ Jonathan Barker: A terrorizmus, HVG Könyvek, Budapest, 8-15. o.

¹⁹ Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2012. 10. 26., C 326/47-C 326/390.o.

szabályozást kötelezővé teszi, ugyanakkor annak tartalmát a tagállamok hatáskörébe tartja. A szabályozási mód egyben az egységes jogi szabályozás egyik korlátja is, hiszen adott tagállamon múlik, hogy az irányelveket, kerethatározatokat milyen formában és tartalommal ülteti át saját jogrendszerébe és arra mikor kerít sort.

Az uniós Alapszerződésben meghatározott együttműködés legfontosabb elvi irányvonalát és szabályozási követelményeit a 2003. december 12-13. napjain megtartott Európai Tanács ülésén elfogadott European Security Strategy (Európai Biztonsági Stratégia, ESS) és a 2010. március 25-26. napjain megtartott Európai Tanács ülésén elfogadott Internal Security Strategy (Belső Biztonsági Stratégia, ISS) tartalmazza. Mindkét stratégia prioritásként kezeli a terrorizmust és ellene való küzdelmet, elsődlegesen bűnügyi együttműködés és pénzügyi eszközök befagyasztása keretében.

Az ESS és az ISS azóta többször átdolgozásra került és azok részletszabályait az azok alapján megalkotott uniós jogi aktusok tartalmazták.

Az Európai Tanács 2005. november 30. napján fogadta el az Európai Unió terrorizmusellenes stratégiáját, mely négy pilléren (megelőzés – védekezés – üldözés – reagálás) nyugvó rendszert vázolt fel a terrorizmus elleni küzdelemben.

Megelőzésen elsősorban a terroristává válás prevencióját és a terrorista média tartalomhoz hozzáférést említi a dokumentum. A védekezés a lakosság és az infrastruktúra védelmét jelenti, melybe beletartozik a határvédelem, az okmányok ellenőrzése is. Az üldözésnél a nemzetbiztonsági és igazságügyi hatóságok együttműködését említi a stratégia, míg a reagálás a bekövetkezett terrorcselekmények kezelése.

A 2001. december 27. napján elfogadott Tanácsi Közös Álláspontról (2001/931/CFSP) és a Tanács 2001. december 27. napján elfogadott 2582/2001/EK rendelete a terrorcselekmények elkövetésében részt vevő személyekkel, szervezetekkel szemben korlátozó intézkedéseket, elsősorban pénzügyi szankciókat enged meg az ENSZ hasonló listáját figyelembe véve. A közös álláspontról terroristák cselekményeket katalógusszerűen sorolja fel és az ahhoz kapcsolódó személyeket lehet a listára tenni tagállami jelzésre. Legutoljára a Tanács a 2019. január 8-i EU 2019/24 végrehajtási rendeletében rendelkezett a korlátozó intézkedés alá eső szervezetekről, személyekről.

A terrorizmus elleni küzdelemről részletszabályait először a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat tartalmazta, melyet 2017. március 15. napján felváltott a 2017/541 irányelv. Az irányelv tagállami jogrendbe történő átültetésének határideje 2018. szeptember 8. napja volt.

Az irányelv a terrorizmust ugyan nem definiálja, de a terrorista és a terrorista csoportokhoz kapcsolódó büntetendő cselekmények minimum elemeit – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – szabályozva a terrorista cselekmények tartalmi elemeit sorolja fel (szándékos cselekmény; kárt okoz államnak vagy nemzetközi szervezetnek; meghatározott cselekménytípus (pl. emberrablás, légi jármű hatalomba kerítése) és cél (lakosság súlyos megfélemlítése; kormány vagy nemzetközi szervezet jogellenes kényszerítése; ország vagy nemzetközi szervezet politikai, gazdasági, alkotmányos vagy társadalmi struktúráinak súlyos destabilizálása vagy lerombolása). Ezt meghaladóan az irányelv szabályozási kötelezettségként írja elő a terrorista csoportokhoz kapcsolódó bűncselekmények (pl. terrorista csoport irányítása), a terroristák toborzása, terrorista kiképzésben részesítés, terrorizmus céljából történő utazás, terrorizmus finanszírozása cselekmények büntetendővé tételét, továbbá a felelősségre vonás egyes szabályait is tartalmazza.

Az irányelv preambulumban is számos elnevezést tartalmaz. Elsőként a terrorcselekmények jelentik az Európai Unió alapját képező egyetemes értékek egyik legsúlyosabb megsértését, de a terrorizmus elleni küzdelem során kell a terrorista bűncselekmények harmonizált meghatározása. Ugyanakkor az irányelv említést tesz bevezetőjében a terrorista veszélyről, fenyegetésről is és szabályozási területeket ír elő, mint a terrorizmus finanszírozása elleni fellépést.

Önmagában az irányelv terrorista szót használva szabályozza a büntetendő cselekményeket, azonban nem tesz különbséget a terrorista és a terrorcselekmények között. Egy ilyen rövid értekezés nem ad arra módot és lehetőséget, hogy a teljes Európai Unió terrorizmus ellenes küzdelemben részt vevő intézmény, szervezet, jogi aktus bemutatásra kerüljön. Csak annak felvetése lehetséges, hogy jelenleg az Európai Unióban nem létezik egységes terrorizmus fogalom, az idézett irányelv is csupán minimum szabályozást tesz lehetővé, mely értelemszerűen bővíthető, de szűkíthető vagy adott esetben nem átültetéssel mellőzhető is.

Továbbá a szabályozás tipológiája a fentebb írtak szerint hiányzik és jelenleg eltérő fogalmakat és tartalmakat használ már az uniós jogalkotás is ezen jelenséggel kapcsolatban. Indokolt lehet a terrorizmussal kapcsolatos egységes jogi fogalom megalkotása, melynek során a terrorizmus és terror külön-külön meghatározása, valamint az abból adódó terrorista cselekmények, terrorcselekmények, terrorista szervezet, terrorszervezet fogalmának bevezetése szükséges. Talán újra kellene gondolni a nemzetállami szuverenitás és az uniós szupranacionalitáson alapuló szabályozás közül az utóbbi elsődlegessé tételét ezen a területen.

És hogy mindezen javaslatokból meg fog-e valósulni egyáltalán bármelyik is és milyen formában azt nem tudhatom, de bízom abban, hogy a tanulmány elolvasása a témával kapcsolatos eddigi ismeretek bővítésére és új nézőpontból való megközelítésére lehetőséget adott, mely további gondolkodásra ösztönöz.