

A terrorizmus elleni küzdelem és az ENSZ Biztonsági Tanácsának intelligens szankciói

Nagy-Mihály Eszter

Témavezető: Dr. Sulyok Gábor egyetemi docens

I. Bevezetés

Jóllehet a nemzetközi jogban és a politikában pillanatnyilag kevesebb közhelyesebb jelenséget lehet találni, mint magát a terrorizmust, annak pontos történeti, kulturális és nemzeti meghatározottságaival, az egyes megközelítések hallgatolagos előfeltevéseivel számoló, és más jelenségekkel és fogalmakkal való összefüggését felmutató megragadása — eléggé nem hangsúlyozható — nehézségekbe ütközik. E nehézségekre való utalásnak nem a későbbi — többnyire a téma delikát voltából és a vonatkozó aktuális és releváns iratok hozzáférhetőségének korlátozottságából adódó — esetleges hiányosságok előre történő kimentése a célja, hanem a nehézségek bemutatásával olyan jellegzetességek kiemelése, amelyek azt a nemzetközi joggal kapcsolatos, megszokott kérdésfeltevésektől megkülönböztetik. Feltehetően, ám nem teljességgel alátámasztottan a terrorizmus jelenségének magyar körüljárása az ország korlátozott külpolitikai és gazdasági világpolitikai jelentőségéből — és a terrorizmus által meg nem érintettségéből — adódóan hiányos. Ez azonban nem képezheti a jelenségre való rákérdezés és problémafelvetés akadályát, már csak azért sem, mert a kurrens nemzetközi jogi problémákkal a magyar jogtudományunk és döntéshozóink is tisztában kell lenniük. Tisztában kell lenniük a terrorizmus történeti gyökereivel és előképeivel; a kulturális és civilizációs alapon szerveződő fontosabb országcsoportok hozzáállásával; ennek hatásával és funkciójával is, és ezen belül szükséges a követendő magatartási utat kijelölni. A téma aktualitása megkérdőjelezhetetlen: a terrorista cselekmények sajnos majdhogynem mindennapi eseménynek számítanak, és annak ellenére, hogy Magyarország eddig jelentősen nem volt érintett, az ezekhez szükséges eszközök — ide értve a pénzeszközöket is — semlegesítése csak valamennyi állam részvételével sikerülhet.

Emellett azonban nem lehet elhallgatni a témát körülölelő — emberi jogi és demokratikus mércével mérve legalábbis kérdéses — jellegzetességeket sem. A hétköznapi, és az uralkodó felfogás szerint is, a nyugati társadalmak elleni fenyegetést és erőszakot meg kell fékezni, különösen, ha ennek formája az övön aluli ütések politikája. E felfogás azonban — jelen helyzetünkből fakadóan el nem dönthetően rosszhiszeműen vagy naivan — nem kérdez rá az okokra, a terrorizmussal, mint eszközzel élő entitások indítékaira és kényszerítő körülményeire, valamint ezen entitások vezető gazdasági hatalmak általi meghatározottságára. A jogász számára egy nemzetközi jogi témájú dolgozatban nem cél, sőt kerülendő a politikai jellegű vetületek elemzése, attól a pillanattól kezdve azonban, hogy a jog világán belüli kérdésfeltevések és válaszok nagymértékben a jog világán kívüli jelenségek által meghatározottak, és maguk is a jog világán kívülre mutatnak, elkerülhetetlen. E léggör egyik konkrét

vetülete az úgynevezett terrorista listákra való felvételnek, az onnan való törlésnek, és az ezek alapján meghozott intézkedéseknek a teljességgel az emberi jogi és demokratikus elvekkel szemben álló, védekezést és jogorvoslatot ellehetetlenítő jellege, és az ezekkel kapcsolatos eljárások során a kormányzatoknak és szerveiknek, az Európai Unió — ideértve az Európai Közösségek Bíróságát is —, valamint az ENSZ intézményeinek eljárása, amely a listára alaptalanul felvett és szankcionált személyek jogainak lényeges sérelmével jár. Egy, a jogállamiság és a jogbiztonság elvein nyugvó társadalmi rend számára az alapot lerontó jelentőséggel bírhat a garanciák megtagadása egyes személyektől.

A dolgozat célja ebből következően a terrorizmus nemzetközi jogi, és az ezzel szoros kölcsönhatásban álló nemzeti jogi megközelítésének bemutatása, elsődlegesen az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozataira tekintettel, valamint az egyes problémák, nehézségek és alapvető anomáliák felvázolása. A problémák megoldására méltónak magunkat egyelőre nem tartjuk, így kizárólag a megoldásukra tett kísérletek felvázolására vállalkozunk.

A dolgozat bemutatja a Biztonsági Tanács működését, az általa alkotott jogot, az Európai Unió jogát és a nemzeti szabályokat, az úgynevezett listákra való felvétel szabályait és a listákra való felkerülés következményeit, valamint az érintettek védekezési lehetőségeit. A kérdés súlyponti része éppen ennek a jogorvoslatnak a rendelkezésre állása vagy nem állása, amely a terrorizmus elleni harc legitimitását és szavahihetőségét elsőként támasztja alá vagy kérdőjelezi meg.

A dolgozat határait elsősorban terjedelmi okokból egyik oldalon a történeti és szociológiai, másik oldalon a nemzetközi politikai diszciplínák vonják meg. Nem foglalkozik a dolgozat tehát a terrorizmus történetével, megjelenési formáival, okaival, és nem lép át a biztonságpolitika területére sem, ezekre nem kérdez rá, hanem azokat létező horizontként és háttérként adottnak veszi, azonban egyes helyeken a szükséges mértékben utal rájuk.

II. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa

1. A Biztonsági Tanács felépítése és sajátosságai

A Biztonsági Tanács az Egyesült Nemzetek Szervezetének a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért és helyreállításáért elsődleges felelősséget viselő — öt állandó és tíz nem állandó tagból álló — főszerve,¹ amely lényegét tekintve politikai döntéshozó testületként működik. A Tanács szervezetét, hatáskörét és tevékenységének fő irányait az ENSZ Alapokmánya határozza meg.²

¹ A Biztonsági Tanács megalapításakor 11 tagból állt, 1965-ben viszont ezt a számot 15-re emelték fel. Az öt állandó tag: Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és Oroszország. A további tíz nem állandó tagot a Közgyűlés választja meg két évre, különös tekintettel elsősorban az Egyesült Nemzetek tagjainak a nemzetközi béke és biztonság fenntartása és a Szervezet egyéb céljai tekintetében nyújtott hozzájárulására, valamint a méltányos földrajzi megosztás elvére. Lásd ENSZ Alapokmány, 23. cikk (1) bekezdés. Magyarország eddig két alkalommal volt a Biztonsági Tanács tagja: 1968-69-ben és 1992-93-ban, de pályázik a 2012-13-as tagságra is.

² Prandler, 1973, 497.

A Biztonsági Tanács minden tagja egy szavazattal rendelkezik.³ Eljárási kérdésekben⁴ a határozatokat a tizenöt tagból legalább kilencnek az igenlő szavazatával hozzák meg. Érdemi kérdésekben is kilenc szavazat szükséges a határozathozatalhoz, de ezek között az öt állandó tag igenlő szavazatának ott kell lennie. Ez a *nagybatalmi egyhangúság* elve,⁵ amelyre gyakran mint „vétőjogra” hivatkoznak. Ha egy állandó tag nem ért egyet egy döntéssel, ellene szavazhat, és ez a döntés megvétőzésát jelenti. Ha azonban egy állandó tag nem támogat egy határozati javaslatot, de elfogadását nem akarja vétőjával megakadályozni, akkor tartózkodhat,⁶ távolmaradhat,⁷ illetve lehetősége van egyszerűen „részt nem venni” a szavazásban.⁸ Az Alapokmány elvileg ismeri a kötelező tartózkodást is. Abban az esetben, ha a BT a viták békés rendezésével foglalkozik, akkor az érintett félnek értelemszerűen tartózkodnia kell a szavazástól.⁹

A BT hatásköre egyes szakirodalmi vélemények szerint a túl széles; majdnem egybeesik az egész szervezet hatáskörével, mivel az ENSZ szinte valamennyi jogilag fontos funkciójának végrehajtása kizárólagosan vagy részben a BT-re ruházott.¹⁰ Ez viszont nyilvánvalóan erős túlzás, mivel az Alapokmány több olyan elvet¹¹ és célt határoz meg, amelyet eljárása során a testületnek figyelembe kell vennie. Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy a korlátozást jelentő elveket a BT maga értelmezi. Ha megvan a határozathozatalhoz szükséges szavazatszám, akkor a BT elvileg bármely ügyben befolyást tud gyakorolni az esetek menetére.¹²

A Biztonsági Tanács hatáskörei alapvetően három kategóriába sorolhatók. A BT egyik feladata a viszályok békés rendezésével kapcsolatos. E körbe tartozik elsősorban a békéltetés és a vizsgálódás. Hatásköre e kategóriában korlátozott, cselekvésre csak akkor jogosult, ha megállapította, hogy a viszály elhúzódása vagy valamely helyzet fennmaradása a nemzetközi békét és biztonságot veszélyezteteti. A BT emellett saját kezdeményezésére is ajánlhat megfelelő eljárási vagy cselekvési módokat.¹³ A második körbe azon cselekmények tartoznak, amelyek a béke megszégésére vagy veszélyeztetésére irányulnak, illetőleg támadó cselekménynek minősülnek. Ha a BT az Alapokmány 39. cikke¹⁴ alapján megállapította a három kategória bármelyikének

³ ENSZ Alapokmány, 27. cikk (1) bekezdés.

⁴ Az Alapokmány értelmében a BT maga állapítja meg eljárási szabályzatát, ideértve az elnök megválasztásának módját is. Saját kompetenciájába tartozik annak eldöntése is, hogy milyen időközönként ülésezik. Ennek egyedüli korlátja, hogy az üléseket olyan rendszerességgel kell tartani, hogy feladatainak folyamatos ellátása ne kerüljön veszélybe.

⁵ ENSZ Alapokmány, 27. cikk (3) bekezdés.

⁶ <http://www.menszt.hu/magyar/szerv-felep-bt.htm>, 2008. 10. 20.

⁷ Ilyen „bojkottra” eddig csak kétszer volt példa, mind a kétszer a volt Szovjetunió „élt vele” 1946-ban és 1950-ben.

⁸ Nincs egységesen elfogadott álláspont abban a kérdésben, hogy a vétőjog mennyiben hat ki a Biztonsági Tanács hatékonyságára. Lásd Turbék, 2005, 37.

⁹ ENSZ Alapokmány, 27. cikk (3) bekezdés.

¹⁰ Hans Kelsen véleményét említve, Prandler, 1974, 96.

¹¹ Például, ENSZ Alapokmány, 2. cikk (7) bekezdés, 51. és 53. cikk.

¹² Prandler, 1974, 99.

¹³ Prandler – Blahó, 2001, 128.

¹⁴ ENSZ Alapokmány, 39. cikk: „A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszégésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat

fennállását, több megoldás közül választhat: ideiglenes rendszabályokat rendelhet el; olyan kényszerítő rendszabályokat foganatosíthat, amelyek nem járnak fegyveres erő felhasználásával; légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket foganatosíthat, amelyek szükségesek a nemzetközi béke és biztonság helyreállításához.¹⁵ Az utolsó, harmadik kategória igen tág, mivel ide nem a BT nemzetközi béke és biztonság megóvása és fenntartásával kapcsolatos, hanem az egyéb „kiegészítő” feladatai kerülnek, mint például az ajánlás a tagfelvételre, vagy a javaslatétel a főtitkár kinevezésére.¹⁶

2. A terrorellenes kényszerintézkedésekről általában

A Biztonsági Tanácsnak rendkívül széles hatásköre van a szankciók kiszabását illetően. A Tanács alapvetően hat körben jogosult kényszerintézkedés foganatosítására; beutazási és tartózkodási tilalmat vagy egyéb kereskedelmi korlátozásokat esetleg egyéb korlátozó intézkedéseket¹⁷ vezethet be.¹⁸ Elrendelhet vagyoni korlátozó intézkedéseket — ilyen a pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások befagyasztása, valamint a hozzáférhetővé tételük tilalma —, illetve fegyverembargót,¹⁹ valamint megtilthatja a pénzügyi támogatást és finanszírozást a katonai tevékenységekhez, haditechnikai eszközök, kettős felhasználású termékek kiviteléhez, kapcsolódó szolgáltatásokhoz.

A célzott szankciók²⁰ esetében a célzott személyi kört illetően különbséget lehet tenni a terroristák elleni korlátozó intézkedések²¹ és az egyes országokban elkövetett cselekményekért felelős, ezen országhoz kötődő természetes és jogi személyek, egyéb entitások elleni korlátozó intézkedések között.²²

Az Európai Unió vonatkozásában elmondható, hogy utóbbi években az EU is gyakran vezetett be szankciókat vagy alkalmazott kényszerítő eszközöket, részben saját

tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében a 41. és 42. cikkek alapján foganatosítani.”

¹⁵ ENSZ Alapokmány, 40-42. cikk.

¹⁶ Prandler – Blahó, 2001, 128.

¹⁷ Pl. repülési tilalom.

¹⁸ Pl. gyémánt, fa, belső elnyomásra felhasználható termékek exportjának és importjának tilalma, pénzügyi műveletek tilalma, exporthitelre vagy pénzügyi befektetésekre vonatkozó tilalom.

¹⁹ Haditechnikai eszközök, technológiák exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma, illetve kapcsolódó szolgáltatások nyújtásának a tilalma.

²⁰ Más néven: intelligens szankciók. Ezek speciálisan egyéneket és szervezeteket céloznak, főként abból a célból, hogy az adott személy gazdasági erőforrásait záróják.

²¹ Lásd a többször módosított és kiegészített 1267 (1999) ENSZ BT-határozatot, és annak uniós szinten egységes végrehajtása érdekében elfogadott 2002/402/KKBP többször módosított közös álláspontot és 881/2002/EK tanácsi rendeletet, valamint a többször módosított és kiegészített 1373 (2001) ENSZ BT-határozatot, valamint az annak végrehajtása érdekében elfogadott 2001/931/KKBP a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról (2001. december 27.) többször módosított közös álláspontot és 2580/2001/EK tanácsi rendelet tanácsi rendeletet a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről. (2001. december 27.)

²² http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_hu_2006.pdf 2-3, 2008. 11. 29.

kezdeményezésére, részben a Biztonsági Tanács határozatainak végrehajtása érdekében.²³

A vagyoni javak korlátozásával kapcsolatos intézkedések az Európai Közösséget létrehozó szerződés 60. és 301. cikkeiből következően az Európai Unió intézményeinek hatáskörébe tartoznak.²⁴ A 27 uniós tagállam az ENSZ Biztonsági Tanácsa által, az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott szankciókat a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretében hajtja végre. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatainak végrehajtása során az EU betartja a határozatokban foglaltakat, ugyanakkor arról is dönthet, hogy további korlátozó intézkedéseket léptet életbe. Az ENSZ korlátozó intézkedéseit az EU késedelem nélkül hajtja végre,²⁵ amelyeket az Európai Unió Tanácsa minden esetben rendeletben is szabályoz. E rendeletek közvetlenül alkalmazandók és közvetlenül hatályosak valamennyi tagállam, így Magyarország területén is.

Az Európai Tanács rendeletei határozzák meg azt is, mi minősül pénzeszköznek illetve gazdasági erőforrásnak, és pontosan milyen tranzakciókra, a rendelkezési jog milyen korlátozására terjed ki a tilalom.²⁶

A vagyoni javakkal kapcsolatos intézkedéseket szabályozó Európai Unió Tanácsa 2001 decemberében közös álláspontot fogadott el a bankszámlák zárolásával kapcsolatban, amelyben meghatározták, hogy ki, illetőleg mi minősül terrorcselekményben részt vevő entitásnak,²⁷ valamint részletesen meghatározták azokat a személyeket és szervezeteket, amelyekkel szemben ilyen intézkedéseket kell foganatosítani. A Tanács ezen felül a 2001/931/KKBP számú közös álláspont mellékletében ezen személyeket és csoportokat ismételtelen részletesen meghatározta. A listán szereplő entítások neveit és fenntartásuk jogalapját az EU-ban hat havonként felülvizsgálják, továbbá a listát rendszeresen új nevekkal „frissítik”.

²³ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_hu_2006.pdf, 2, 2008. 11. 29.

²⁴ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés, amely a 2004. évi XXX. Törvény a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről

²⁵ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_hu_2006.pdf, 3, 2008. 11. 29.

²⁶ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_hu_2006.pdf, 5, 2008. 11. 29.

²⁷ Lásd 931/2001/KKBP 1. cikk (2) bekezdés. „Ennek a közös álláspontnak az alkalmazásában a „terrorcselekményekben részt vevő személyek, csoportok és szervezetek”:

- a terrorcselekményeket elkövető vagy elkövetését megkísérlő, vagy a terrorcselekményekben részt vevő vagy azok elkövetését elősegítő személyek,
- az ilyen személyek közvetett vagy közvetlen tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló szervezetek; az ilyen személyek és szervezetek nevében vagy irányítása alatt eljáró személyek, ideértve az ilyen személyek és a velük kapcsolatban álló személyek és szervezetek közvetlen tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló vagyonból származó vagy abból keletkezett pénzeszközöket is.”

A pénzügyi és fizetési eszközök befagyasztásával kapcsolatos jogszabályok és joggyakorlat tekintetében a legtöbb problémát a mentesülési eljárás jelenti. A korlátozó intézkedéseket elrendelő biztonsági tanácsi határozatok szinte minden esetben részletesen rendelkeznek az egyes korlátozó intézkedések végrehajtása alóli esetleges mentesítési lehetőségekről, és a mentesítésre vonatkozó eljárásról.²⁸ Azonban a helyzet nem ilyen egyszerű. A gyakorlatban a listázás felülvizsgálatára még nem sikerült olyan szervezet találni, amely minden körülmények között felülvizsgálhatná a listázás jogszerűségét,²⁹ és levonná az adott entitást a listáról.

3. A Biztonsági Tanács hatásköre a nemzetközi béke és biztonság fenntartása és megóvása érdekében

A nemzetközi szervezetek jelentős szerepet játszanak a nemzetközi jogi normák kialakításában és fejlesztésében. A jogi szakirodalomban a normaalkotó hatáskörök tekintetében különbséget tesznek normatív és operatív jogkörök között. Az előbbin jogszabályalkotói, az utóbbin ügyintéző funkciókat értenek.³⁰

Az ENSZ egy alapvető fontosságú nemzetközi szervezet. Az alapítók már a létrehozásakor különleges jogosultságokkal ruházták fel, és az egész világra kiható célokat tűztek ki számára. Az Alapokmány 1. cikke értelmében az ENSZ elsőrendű célja, hogy: „fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot, és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi jog viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek.”

A Biztonsági Tanács elsődlegesen felelős a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért,³¹ mivel az Alapokmány 24. cikke alapján: „(1) A Szervezet gyors és hathatós cselekvésének biztosítása érdekében a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák és elismerik, hogy a Biztonsági Tanács e felelősségből folyó kötelességeinek teljesítésekor az ő nevükben jár el.” A 25. cikk értelmében: „A Szervezet tagjai továbbá megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.”³² Nem utolsó sorban ennek a rendelkezésnek tudható be, hogy a Biztonsági Tanács jogalkotói hatáskörrel is rendelkezik, hiszen míg az ENSZ más szervei csak ajánlásokat tesznek a kormányoknak, addig egyedül a Tanács rendelkezik azzal a hatalommal, hogy egyes esetekben olyan határozatokat hozzon, amelyek végrehajtása az Alapokmány értelmében kötelező a tagállamok számára.³³ Ráadásul a

²⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_hu_2006.pdf, 2, 2008. 11. 29.

²⁹ Ezzel kapcsolatosan érdemes megemlíteni a *Focal Point* intézményét, ami bár a listázásokkal összefüggő szerv, de alapvetően nem jogorvoslati fórum.

³⁰ Kussbach, 2000, 183.

³¹ <http://www.menszt.hu/magyar/szerv-felep-bt.htm>.

³² ENSZ Alapokmány, 25. cikk.

³³ Lásd ENSZ Alapokmány, 25. cikk, és I.C.J. Reports 1949, 270. a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye elérhető a <http://www.icj-cij.org> honlapon.

Biztonsági Tanács a közgyűlési ajánlásoknál hatékonyabb határozatokat hozhat, hiszen kényszerintézkedésekkel is alátámaszthatja döntéseit.

A témánk szempontjából releváns kötelező erejű tanácsi határozatok az Alapokmány VII. fejezetének körébe tartoznak. E fejezet körében eljárva a Tanács „megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében a 41. és 42. cikkek alapján foganatosítani.”³⁴ Tehát az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott BT-határozatok kötelezőek az ENSZ tagjaira nézve, akiknek el kell ismerniük e határozatok minden más nemzetközi kötelezettségvállalással szembeni elsőbbségét. Az ENSZ Alapokmány 103. cikke ily módon lehetővé teszi, hogy — a BT határozatainak alkalmazása érdekében — tagjai eltekintsenek a nemzetközi szerződési jog vagy a nemzetközi szokásjog valamennyi egyéb rendelkezéseinek alkalmazásától, sőt ezáltal „jogszerűségi hatást” is keletkeztet.³⁵

A Biztonsági Tanács jogalkotásával kapcsolatban számos probléma merül fel. A nemzetközi jogirodalomban uralkodó nézet az, hogy a Biztonsági Tanácsnak nincs jogalkotó hatásköre, csak egyedi, úgynevezett „ügyintéző döntéseket” hozhat. Ezt a véleményt osztja Bokorné Szegő Hanna, aki a magyar nemzetközi jogi irodalomban a legbehatóbban foglalkozott ezzel a kérdéssel,³⁶ és azt állapította meg, hogy az Alapokmány VII. fejezetéből következő hatáskör nem jogalkotói tevékenységre szól, tehát jogalkalmazó tevékenységre ad alapot.³⁷ Kelsen ezzel szemben azon a véleményen van, hogy a Biztonsági Tanács a konkrét ügyekben jogot is alkothat, ha az érvényben lévő jogszabályt nem tarja kielégítőnek³⁸ és ez a döntés szükséges a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához.

Az Alapokmány maga hallgat arról, hogy a Biztonsági Tanács alkothat-e új nemzetközi jogi normákat is, vagy csak operatív döntésekre kellene szorítkoznia.³⁹ Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 827 (1993) számú határozatával a nemzetközi humanitárius jognak a volt Jugoszlávia területén 1991 óta történt súlyos megsértéséért felelős személyek elleni büntetőeljárás lefolytatása céljából létrehozott Nemzetközi

³⁴ ENSZ Alapokmány, 39. cikk.

³⁵ „A Tanács és a Bizottság ezzel rámutatnak arra, hogy az ENSZ tagjainak nevében eljáró Biztonsági Tanács viseli a fő felelősséget a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért. Kiemelik, hogy a Biztonsági Tanács által az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott határozatok egyetemesen alkalmazandók, továbbá teljes egészükben és fenntartás nélkül kötelező erejűek az Egyesült Nemzetek tagjaira nézve, akiknek el kell ismerniük e határozatok minden más nemzetközi kötelezettségvállalással szembeni elsőbbségét. Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikke ily módon lehetővé teszi, hogy – a Biztonsági Tanács határozatainak alkalmazása érdekében – eltekintsenek a nemzetközi szerződési jog vagy nemzetközi szokásjog minden más rendelkezésének alkalmazásától, sőt ezáltal „jogszerűségi hatást” (‘effect of legality’) is keletkeztet.” Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat kontra Európai Unió Tanácsa és Bizottsága, T-306/01. számú ügy, 2005. szeptember 21., Az Elsőfokú Bíróság ítélete.

³⁶ Prandler, 1974, 360.

³⁷ Bokorné, 1970, 436.

³⁸ Kussbach, 2000, 184.

³⁹ Kussbach, 2000, 183.

Törvényszék⁴⁰ fellebbviteli tanácsa a Tadić-ügyben⁴¹ megjegyezte, hogy a Biztonsági Tanács olyan testület, amelynek „megvan a korlátozott hatásköre, hogy kötelező döntéseket hozzon (...) amikor, az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján eljárva, az Alapokmány 25. cikke szerint hoz döntéseket.”⁴²

A legszembeűnőbb probléma a Biztonsági Tanács jogalkotásával kapcsolatban, hogy nem egy reprezentatív és demokratikus testületről van szó,⁴³ ennek ellenére határozatai kötik az ENSZ tagállamokat, akiknek a nevében eljár.

A Biztonsági Tanács határozathozatalának három korlátja van. Az első az Alapokmány szövegéből adódó korlátozás: a Biztonsági Tanács csak olyan hatáskörökkel rendelkezik, amelyet kifejezetten és explicit módon az Alapokmány ráruház.⁴⁴ Az Alapokmányból azonban nem derül ki, hogy ebbe a körbe pontosan mi tartozik, így a BT-nek kell ezt a fogalmat megtöltenie tartalommal, ami bizonyos szempontból aggályos lehet. (Elképzelhető például, hogy a BT a jövőben a nemzetközi közösség más alapvető érdekeit is védeni akarná, és kiterjeszthetné a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének a fogalmát, például akár a környezetszennyezésre is.⁴⁵)

A második korlát az, hogy a Biztonsági Tanácsnak nincs hatásköre olyan döntések meghozatalára, amelyek nemzetközi szerződést módosítanak,⁴⁶ aminek viszont ellentmondani látszik az Alapokmány 103. cikke, valamint a Nemzetközi Bíróság Lockerbie-ügyben⁴⁷ hozott ítélete, amely szerint a Biztonsági Tanács által előírt kötelezettségek elsőbbséget élveznek a nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségekkel szemben.⁴⁸

Végül a harmadik korlát az arányosság elve, amely szerint a Biztonsági Tanács határozatában kiszabott szankciónak szükségesnek kell lennie a nemzetközi béke és

⁴⁰ Kihirdette: 1996. évi XXXIX. törvény a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról.

⁴¹ A volt jugoszláviai háborús bűnökkel foglalkozó hágai Nemzetközi Törvényszék huszonöt év börtönbüntetésre ítélte a boszniai szerb Dusko Tadićot. A Prijedor környéki fogolytáborokban, valamint Kozarac térségében 1992-ben elkövetett kegyetlenkedéseirért perbe fogott férfit húsz különböző vádpontban nyilvánították bűnösnek. The Prosecutor v. Dusko Tadić, Case No. IT-94-1AR72 (Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction), ítélet kihirdetése: 1995. 10. 2.

⁴² Talmon, 2007, 110.

⁴³ Talmon, 2007, 115.

⁴⁴ Talmon, 2007, 120.

⁴⁵ Aston, 2002, 258.

⁴⁶ U.N. Doc. S/PV. 4772,(2003) 10.

⁴⁷ A PanAm 103-as, London és New York közötti járata, 1988. december 21-én bombával a fedélzetén indult el. A plasztikbomba felrobbanásakor a Boeing roncsai a skóciai Lockerbie kisvárosára zuhantak. Lásd Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom) I.C.J. Reports 1992, 3, <http://www.icj-cij.org>, továbbá az ENSZ Alapokmány 103. cikke, amely szerint: „Ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség.”

⁴⁸ Talmon, 2007, 125.

biztonság megóvására, és csak akkor kerülhet rá sor, ha a többi eszköz sikertelennek bizonyul.⁴⁹

A BT határozathozatalának korlátait más aspektusból is lehet csoportosítani. Eszerint az első itt is az Alapokmány szövegéből eredő korlátozás. A második szempont viszont a BT *ius cogens*⁵⁰ általi kötöttsége, mivel a BT kizárólag olyan határozatokat hozhat, amelyek nem ellentétesek a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályaival. Végül pedig a BT Ideiglenes Eljárási Szabályzata is behatárolja a BT döntési jogkörét. Ennek ellenére ténylegesen nem létezik olyan fórum, amely felülvizsgálhatná az *ultra vires* aktust.

3. A magyar jogrendszer és a BT-határozatok

A Magyar Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”⁵¹ Ez a szövegezés azonban számos problémát vet fel, mivel nem határozza meg a magyar jogrendszer monista vagy dualista voltát. Ezen kérdés rendezésére született meg az 53/1993. (X. 13) AB határozat, amely egyértelműen nyilatkozik a magyar jogrendszer dualista létéről.⁵²

A Magyar Köztársaság az 1956. évi I. törvénnyel⁵³ iktatta be az ENSZ Alapokmányát a belső jogba. E törvény 1. szakasza kimondja, hogy: „Az Országgyűlés az Egyesült Nemzetek San Franciscóban, az 1945. évi június hó 26. napján kelt Alapokmányát az ország törvényei közé iktatja.” Ez azt jelenti, hogy a Magyar Köztársaság magára nézve kötelezőnek ismeri el a BT határozatait is. De arról semmilyen jogszabály nem rendelkezik, hogy a BT által megállapított egyes nemzetközi jogi kötelezettségeket milyen módon és formában kell implementálni a belső jogba. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról⁵⁴ és a magyar jogalkotásról szóló törvény⁵⁵ is csak a nemzetközi szerződésekről rendelkeznek, és nem tartalmaznak semmilyen rendelkezést a nemzetközi szerződések által életre hívott szervezetek kötelező jogi aktusait illetően. Ez a gyakorlatban azt a helyzetet eredményezi, hogy amikor megjelennek szankció-típusú Biztonsági Tanácsi határozatok, néhányat törvényben hirdetnek ki,⁵⁶ megint néhányat kormány-

⁴⁹ Talmon, 2007, 123.

⁵⁰ Az 1969. évi bécsi egyezmény 53. cikkének kifejezésével élve az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályai. Kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

⁵¹ 1949. évi XX törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

⁵² Ennek ellenére néhány szerző azon a véleményen van, hogy mivel az Alkotmány szövegezése nem egyértelmű, és a monista elemeket is hordoz, nem jelenthető ki teljes határozottsággal a magyar jogrendszer dualista volta. Ezzel kapcsolatban lásd Kovács, 2001.

⁵³ 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

⁵⁴ 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.

⁵⁵ 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.

⁵⁶ Ilyen volt például a 827 (1993) határozat, a Jugoszláviai és Ruandai Büntetőtörvényszék felállításáról, amit Magyarországon kihirdetett az 1996. évi XXXIX. törvény a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról.

rendeletben.⁵⁷ Vannak határozatok, amelyeket kizárólag a Külügy-minisztérium publikál, magyarul vagy angolul⁵⁸ vagy mind a két nyelven. Többnek pedig csak a sommás változata került be a magyar jogrendszerbe. A legsúlyosabb aggályok pedig abból erednek, hogy a határozatok nagy számban nem is ültetik át a magyar jogrendszerbe.⁵⁹

Az elmúlt években az egyes korlátozó intézkedéseket elrendelő BT-határozatok általában kormányrendelettel kerültek kihirdetésre, ennek ellenére alkotmányossági elvárásnak kellene lennie, hogy az egyes BT-határozatok törvénnyel legyenek kihirdetve, mivel nem egyszer alapvető emberi jogokat korlátoznak. Ez az út azonban nehezen járható, mivel meglehetősen sok időt venne igénybe. Nem beszélve arról, hogy mire törvényben kerülnének kihirdetésre a BT-határozatai, addigra az eddigi tapasztalatok alapján megszületnének az ugyanazon rendelkezést tartalmazó uniós tanácsi rendeletek, amik közvetlenül hatályosak és alkalmazhatók az EU minden tagállamában.

III. A terroristagyanús személyekkel szembeni biztonsági tanácsi intézkedések

1. A terrorizmus definiálások nehézségei

A terrorizmus jelensége hosszan visszanyúlik az emberiség történetébe. A fogalom a francia forradalom korszakából származik, a jakobinus „*terreur*” elnevezésből formálták, ami a kormány- illetve az állami terrorizmus modern prototípusa lehetett. A maga a „terror” szó latin eredetű, ijedtséget, rémületet jelent. A „nem állami” terrorizmus gyökere már az antik világból ered. Az úgy nevezett „merénylet” egy népszerű eszköz volt az erőszakos hatalomváltás elősegítéséhez.⁶⁰

A terrorizmusra nem született még átfogó definíció.⁶¹ Ez azért is roppant érdekes, mert korunknak meghatározó mozzanata a terrorizmus elleni harc; nemzetközi szervezetek programokat készítenek a terrorizmus visszaszorítására; az államok közötti konferenciákat hívnak össze a terroristák felkutatására; sőt már a mindennapi embert is gyakran foglalkoztatja ez a téma. Mégis, pontos tartalmát, határait még senki nem tudta kellően meghatározni. A köznapi felfogás szerint azt jelenti, hogy súlyos erőszakot alkalmaznak vagy azzal fenyegetnek, vagy ártatlan civileket ölnek meg vagy sebesítenek meg súlyosan robbanóanyaggal.⁶² Ezen fogalomra olyan definíció is adható, amely szerint „a terrorizmus az erőszak alkalmazásának, vagy az azzal való fenyegetésnek olyan stratégiája, melynek elsődleges célja félelem, zavar keltése a polgári lakosságban és ennek révén meghatározott politikai eredmények elérése, vagy a

57 Lásd pl. 164/1993. (XI. 30) Kormányrendelet az ENSZ Biztonsági Tanácsa Líbiával kapcsolatos 883 (1993) számú határozat végrehajtásáról.

58 1996/16. nemzetközi szerződés a külügyminisztertől. Magyar Közlöny, 1996/41. szám (1996. május 24.)

59 Pap, 2006, 416.

60 Friedlander, 2000, 845.

61 Terrorism and Human Rights, 7 June 1999, E/CN.4/Sub.2/1999/27, para. 41.

62 Burke, 2004, 43.

hatalom megtartása”.⁶³ A terrorizmusra talán a legjobb definíciót Benjamin Netanjahu volt izraeli miniszterelnök adta, aki szerint a „terrorizmus a polgárokon gyakorolt szándékos, módszeres erőszak, amely az általa kiválasztott félelmen keresztül politikai célokat kíván megvalósítani.”⁶⁴

A terrorizmus jelenségének azonban egyelőre nincs nemzetközi szinten elfogadott definíciója. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának tervezete az Emberiség békéje és biztonsága elleni bűncselekmények kódexéről nem tartalmazta a „terrorizmus” bűncselekményét.⁶⁵ A 2001 decemberében hozott uniós közös álláspont kísérletet tett a terrorista cselekmények meghatározására.⁶⁶

A terrorizmus definiálása láthatóan meglehetősen nehézkes, már csak azért is, mert az idő előre haladtával ennek a fogalomnak a tartalma változik. Változik, mert a régi „rezsím” felszámolásával újfajta terrorizmus alakul ki, új típusú terroristákkal. A tömegmédiának köszönhetően már olyan szervek, csoportok is érdeklődnek az efféle akciók iránt, amelyek eddig nem tették.⁶⁷ A terrorizmusra egy átfogó definíciót találni így talán azért is lehetetlen, mert nem köthető csupán megnevezett személyek, vagy csoportok tevékenységéhez, és mind időben, mind térben folyamatosan változik. A

⁶³ Ganor, 2002.

⁶⁴ http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsegei_szemle/lorincz_miklos.

⁶⁵ Lásd Kizáró klauzulák: Háttéranyag a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F. pontjának alkalmazásáról, The UN Refugee Agency (Nem hivatalos fordítás) <http://www.helsinki.hu/docs/Kiz%20r%20F3%20klauzul%20E1k%20h%20E1t%20E9r.PDF>, 2008. 11. 29.

⁶⁶ 2001/931/KKBP 1 cikk (3) szerint „terrorcselekmény” a következő szándékos cselekmények egyike, amely jellege vagy összefüggései révén súlyos kárt okozhat egy országnak vagy egy nemzetközi szervezetnek, és amelyet a nemzeti jog bűncselekményként határoz meg, amennyiben abból a célból követik el, hogy:

- i. a lakosságot komolyan megfélemlítsék; vagy
- ii. egy kormányt vagy egy nemzetközi szervezetet jogellenes módon arra kényszerítsenek, hogy az valamilyen cselekményt tegyen vagy ne tegyen meg; vagy
- iii. súlyosan megingassák vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését:
 - a) személy élete elleni merényletek, melyek halált okozhatnak;
 - b) személy testi épsége elleni merényletek;
 - c) emberrablás vagy túszedés;
 - d) kormányzati vagy egyéb közintézmény, közlekedési rendszer, infrastrukturális létesítmény, ideértve az információs rendszert is, a kontinentális talajon található rögzített platformok, közterület vagy magántulajdon súlyos károsodásának előidézése, amely az emberi élet veszélyeztetésével járhat, vagy jelentős gazdasági veszteséget okozhat;
 - e) légi jármű, hajó vagy más közlekedési vagy áruszállítási eszköz elfoglalása;
 - f) fegyverek, robbanóanyagok vagy nukleáris, biológiai vagy vegyi fegyverek gyártása, birtoklása, megszerzése, szállítása, rendelkezésre bocsátása vagy felhasználása, valamint biológiai és vegyi fegyverek kutatása és fejlesztése;
 - g) veszélyes anyagok kibocsátása, tűz, robbanás vagy árvíz előidézése az emberi életet veszélyeztetve;
 - h) víz, energia vagy bármely egyéb alapvető természeti erőforrás szolgáltatásának megzavarása vagy megszakítása az emberi életet veszélyeztetve;
 - i) fenyegetés az a)–h) alpontban felsorolt cselekmények bármelyikellene elkövetésével;
 - j) terrorista csoport irányítása;
 - k) részvétel terrorista csoport tevékenységében, ideértve információk vagy anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátását, vagy a csoport tevékenységének finanszírozását bármilyen módon, annak tudatában, hogy az hozzájárul a csoport bűnöző tevékenységeihez.

⁶⁷ Burke, 2004, 270.

terrorizmus végső soron egy harcmodor, egy taktika. Részben ezért a terrorizmus elleni háborúnak — mint fogalomnak — sincs sok értelme.⁶⁸

2. Az 1373. számú határozat előzményei

1999. október 15-én a Biztonsági Tanács meghozta az 1267 (1999) számú határozatát, amelyben elítélte azt, hogy Afganisztán továbbra is kiképzést és menedék nyújt a terroristáknak, akik terrorcselekményeket készítenek elő, és megerősítette meggyőződését, hogy a nemzetközi terrorizmus üldözése alapvető jelentőségű a nemzetközi békére és biztonságra nézve, valamint nemtetszését fejezte ki amiatt, hogy a Talibán továbbra is menedéket nyújt Oszama bin Ladennek. A határozat (4) bekezdésének b. pontjában úgy rendelkezik, hogy: minden államnak kötelessége „befagyasztani a Talibán tulajdonában álló, az alábbi 6. bekezdés alkalmazásával létrehozott bizottság által azonosított pénzkészletet [...] és egyéb pénzügyi forrást, és ügyelni arra, hogy sem a kérdéses - sem bármely más ilyenként azonosított — pénzkészlet vagy egyéb pénzügyi forrásokot sem állampolgáraik, sem a területükön tartózkodó bármely más személy ne bocsássák a Talibán rendelkezésére (...)” A (6) bekezdésben létrehozott a Szankciós Bizottság feladata az, hogy őröködjék az államok a (4) bekezdésben elrendelt intézkedéseknek az államok általi betartása felett. Az Európai Unió Tanácsa az 1999/727/KKBP közös állásponttal ültette át ezt a rendelkezést az uniós jogba.

A Biztonsági Tanács 2000. december 19-én újabb szankciókat fogantatosított a Talibán ellen az 1333 (2000) számú határozatában. A határozat felszólította a Talibánt, hogy hagyjon fel a terrorizmus támogatásával, és adja ki Oszama bin Ladent. E határozat (8) bekezdésének c) pontja arról rendelkezett, hogy minden ENSZ tagállamnak kötelessége „haladéktalanul befagyasztani Oszama bin Ladennek, valamint a hozzá kapcsolódó egyéneknek és szervezeteknek a Szankciós Bizottság által azonosított pénzkészleteit és más pénzügyi követeléseit (...)” Ebben a határozatban a nemzetközi terrorizmus elleni harc jelképeként a Biztonsági Tanács megbízta a Szankciós Bizottságot, hogy vezessen egy naprakész listát azokról az egyénekről és szervezetekről, akiket/amelyeket a Szankciós Bizottság Oszama bin Ladenhez tartozóként azonosított, beleértve az al-Kaida és a Talibán szervezetét. Ennek keretében az ENSZ tagállamait is kötelezte arra, hogy tegyék meg ezzel kapcsolatosan a szükséges intézkedéseket, és iktassák be jogrendjükbe, hogy végrehajtják ezeket a szankciókat, nevezetesen zárólják a mellékletben megnevezett entitások pénzét és vagyoni eszközeit.⁶⁹

Az Unió jogszabályai közé ez a határozat a 2001/154/KKBP közös állásponttal került be. 2001. március 6-án a Tanács elfogadta a 467/2001/EK tanácsi rendeletet, amely amellet, hogy megtiltotta egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba való exportját, meghatározta, hogy mit kell „pénzkészleten” és „pénzkészletek befagyasztásán” érteni, majd a rendelet mellékletében először ő is közzétett egy listát azokról az entitásokról, akiknek a pénzkészleteit, és egyéb vagyonait be kell fagyasztani.

⁶⁸ Burke, 2004, 43.

⁶⁹ U.N. Doc. S/RES/1373 (2001), 2001. szeptember 28.

2001. szeptember 11-én az eddig látott legnagyobb szabású, legjobban előkészített terrortámadás érte az Egyesült Államokat. Ez az esemény nem csak a nemzetközi közvéleményt, hanem a nemzetközi jog alapvető kategóriáit és az államok békébe vetett hitét is megrendítette.⁷⁰ Szeptember 11-et követően a BT számos jelentős lépést tett a terrorizmus elleni harccal kapcsolatban. 2001. szeptember 12-én meghozta az 1368-as határozatát, amelyben elismerte az Egyesült Államok önvédelemhez való jogát az Alapokmány 51. cikke alapján, és elítélte a nemzetközi terrorizmust. A BT 2001. szeptember 28-án, az 1373-as határozatában nyomatékosította, hogy egy olyan absztrakt jelenség, mint a terrorizmus, a világbékét és a nemzetközi biztonságot veszélyezteti.⁷¹ Hosszú idő telt el addig, amíg a nemzetközi jogirodalom ez ekkor beállt csendet legyőzte, és értékelte a szeptemberi eseményeket.⁷²

3. Az 1373. számú határozat jelentősége

3.1 A BT releváns gyakorlata

A Biztonsági Tanács a kézirat lezárásáig négy alkalommal alkotott olyan határozatot, amely kvázi jogalkotásként minősíthető: ezek az 1373-as, az 1422-es, az 1487-es és az 1540-es határozatok.⁷³

A BT 1373-as határozatára úgy is tekinthetünk, mint a terrorizmus elleni harc egyik sarkpontjára.⁷⁴ A BT ebben a határozatban kijelentette, hogy a nemzetközi terrorizmus veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot. A határozat rendelkező részében a BT egy részletes szabályrendszert épített fel, ami az ENSZ számára bármilyen földrajzi és időbeli korlát nélkül igénybe vehető a terroristának minősített személyek elleni fellépés érdekében.⁷⁵ A továbbiakban kötelezte az ENSZ tagállamait, hogy tegyenek meg mindent a terrorizmus visszaszorítása céljából, valamint belső jogrendjüket is ennek megfelelően alakítsák át. A nemzetközi terrorizmus elleni harc címszava alatt a BT az 1373-as határozatán keresztül törvényesen beavatkozik az államok belső jogába.⁷⁶ Az 1373-as határozat rendelkező részében egy sor kötelezettséget tartalmaz,

⁷⁰ Cassese, 2001, 993.

⁷¹ U.N. Doc. S/RES/1373 (2001), 2001. szeptember 28, para. 1–2.

⁷² Tomuschat, 2001, 535.

⁷³ Az 1422. és az 1487. számú határozatokban a Biztonsági Tanács számos, többek között azt az általános követelményt fogalmazta meg a Nemzetközi Büntetőbírósággal szemben, hogy 12 hónapra függessze fel olyan ügyeken a nyomozást, amely az ENSZ műveletekben közreműködő, de a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumában nem részes államok jelenlegi és egykori hivatalos személyeit vagy személyzetét érinti, és amely az ENSZ által előírt vagy engedélyezett műveletekkel kapcsolatos cselekményekre vagy mulasztásokra vonatkozik. A Biztonsági Tanács által 2004. áprilisában, egyhangúlag elfogadott 1540. számú határozatban azzal kapcsolatosan követelt újabb intézkedéseket a tagállamoktól, hogy akadályozzák meg a tömegpusztító fegyverek, illetőleg azok célba juttatására szolgáló eszközök terjedését, továbbá léptessenek életbe szigorú export szabályokat és helyezték biztonságba hatáiraikon belül az összes érzékeny anyagot. Ennek elérése érdekében az ENSZ-tagállamoknak biztosítaniuk kell saját belső jogukkal összhangban a határozatban előírt intézkedések végrehajtását.

⁷⁴ Rosand, 2003, 334.

⁷⁵ Aston, 2002, 257.

⁷⁶ Aston, 2002, 262.

ami a terrorizmus finanszírozása visszaszorításának a magját jelenti.⁷⁷ Így az államok jövőbeli kötelezettségévé tette a Szankciós Bizottság által vezetett *listán* lévő személyek vagyonának zárolását, valamint felszólította az államokat, hogy nemzeti jogrendjükbe vezessenek be egy speciálisan ezzel kapcsolatos szabályozást, amelynek ő már nagyvonalakban keretet is adott ezen a határozatával. A listán a továbbiakban már nem csak a Talibán és támogatói nevei szerepeltek, hanem minden olyan természetes és jogi személy, illetve entitás, akiről azt gyanítják, hogy kapcsolatban állhat a terrorizmussal. Eme reláció nem csak a terrorista cselekedetekben való részvételt, hanem annak támogatását, egy ilyen csoport létrehozását és ezeknek megkísérelését is magában hordja. Ez azért is aggályos lehet, mert ezután nem csak természetes személyek, hanem olyan szervezetek is a listára kerülhetnek, amelyek nem is tudhattak például az egyik alkalmazottjuk munkaidőn kívüli terrorista cselekményéről.

Az 1373-as határozatban a Biztonsági Tanács több rendelkezést írt elő az összes tagállam számára annak érdekében, hogy vállaljanak részt a terrorizmus elleni harcban. A BT gyakorlata során ez a határozat már csak azért is példa nélküli, mert a BT eddigi tevékenysége alatt soha nem alkotott olyan határozatot, amely nem valamely konkrét állam vagy államok, illetőleg ez vagy ezek megnevezett cselekvése ellen irányulna. A BT szankciói minden esetben egy konkrét címzetre, illetőleg egy konkrét magatartásra irányultak. Az okos szankciók (*smart sanction*) megjelenését követően a célzott személyi kör kiszélesedett, ugyanis már nem csak államokat, hanem személyeket is célozhatnak a BT szankciói, azonban a címzettek itt is pontosan meg voltak határozva. A problémát az 1373-as határozattal sem elsősorban az jelenti, hogy a BT nem egy konkrét magatartást illetve személyt helyez a határozat központjába, hanem egy absztrakt jelenséget, amelynek a definiálása egyébként is meglehetősen nehézkes. Az 1373-as határozatban a BT a tagállamait nem csak arra kötelezte, hogy segítsék a terrorizmus visszaszorítását, hanem a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére, a terroristák pénzügyi forrásainak befagyasztására, valamint a terrorcselekmények elkövetésének kriminalizálására.⁷⁸

3.2. *A minden államra kötelező jogalkotás kezdete*

Ahogy Costa Rica képviselője fogalmazott az 1373-as határozat kapcsán: „Röviden szólva, a történelem folyamán először esett meg, hogy a Biztonsági Tanács törvényt alkotott a nemzetközi közösség többi részese számára.”⁷⁹

Ez az eljárás mód a BT eddigi gyakorlata során példa nélküli, és nem utolsósorban ezért nemzetközi politikai és jogirodalmi kérdéssé vált. Az elsődleges kérdés az 1373-as határozat hatályos nemzetközi joggal való összhangja vagy annak hiánya. Egyes szerzők akként érvelnek, hogy amennyiben a BT jogalkotói legitimitását akár az 1373-as határozat kapcsán vitatjuk is, ezt nem mehetünk el a mellett, hogy ha a BT nem lenne az ENSZ jogalkotó szerve, akkor a jugoszláviai háborús bűnösök felelősségre vonásakor a BT jogalkotó hatáskörét nem lehetett volna igénybe venni.⁸⁰ Véleményem

⁷⁷ U.N. Doc. S/RES/1373 (2001), 2001. szeptember 28.

⁷⁸ U.N. Doc. S/Res/1373 (2001), 2001. szeptember 28 2(a) cikke

⁷⁹ U.N. Doc. A/56/PV. 25, 3.

⁸⁰ Aston, 2002, 258.

szerint ez az érvelés már csak azért sem helyes, mivel a BT — bár az Alapokmány VII. fejezete alapján járt el — a Nemzetközi Törvényszékek felállításával egyik államra nézve sem keletkeztetett újabb nemzetközi jogi kötelezettségeket, hanem kvázi segédszerveket állított fel.

A BT ezen határozatát akár úgy is felfoghatnánk, hogy elsősorban növelni szeretne volna a kormányok terrorizmussal kapcsolatos tevékenységének szintjét az egész világon, és ezt nem egy multilaterális szerződéssel szeretne elérni, mivel ez egyrészt egy sokkal hosszabb procedúra lett volna, másrészt a szerződés megkötéséről az államok szabadon dönthetnek. Egy másik lehetséges értékelése lehet a határozatnak az, hogy a BT nem volt megelégedve a terrorizmus elleni harc terén az ENSZ teljesítményével, s mivel az Egyesült Nemzetek munkáján nem tudott vagy nem akart változtatni, inkább egy számára könnyebb megoldást választott.

Sem akkor, sem azóta nem született átfogó definíció a terrorizmusra, ennek ellenére ekkortól vált nyilvánvalóvá, hogy ezt az egyenlőre pontosan nem körülhatárolt, képlékeny fogalmat, majd a későbbiek során maga tölti meg tartalommal, és alakítja a határozataihoz. Ennek ellenére az államok jelentős többsége üdvözölte a határozatot.

4. A nemzeti jogalkotás és a BT határozatainak implementációja az egyes országokban

4.1. A nemzeti jogalkotás alapelvei

Mint a fentiekből látható, a tagállamok kötelesek a BT határozatait átültetni nemzeti jogrendjükbe. Ennek során olyan belső jogszabályt kell alkotni, amely egyrészt a nemzeti jog szerint megfelelő szintű norma a határozatok implementációjához, másrészt összhangban van a nemzetközi jog *ius cogens* normáival és az emberi jogokkal. Mivel az 1373-as határozat alapján az egyes személyek és entitások pénzeszközei befagyasztásra kerülnek, a tulajdonnal való rendelkezés lehetősége erős korlátozás alá kerül. Ezért a nemzeti jogalkotásnak mindenképp ki kell terjednie a védelemhez való jogra, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogra, hogy az esetleges „hibás” befagyasztást minél előbb meg lehessen szüntetni. A jogorvoslathoz való jog különösen fontos a szankciók személyes jellege miatt. A jogalkotónak ezek mellett garantálnia kell a tulajdon védelmét. Meghatározó lehet még a tájékoztatáshoz való jog, beleértve az értesítés kötelezettségét, hogy a „listázottak” minél hamarabb tudtában legyenek az őket korlátozó szankcióknak.

A kényszerintézkedések által érintett emberi jogok között kell még számon tartani a magánélet védelmét is. Ezzel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke kimondja: „1. Mindenkinek jog van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába a hatóság csak a törvényben meghatározott (...) esetekben avatkozhat be, amikor egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás

vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség megőrzése vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”⁸¹

4.2. *Az államok terrorizmus visszaszorítására irányuló belső jogszabályai*

Az Európai Unió tagállamaiban a terrorizmus elleni harc területén nincs egységes szabályozás a Biztonsági Tanács vonatkozó határozatait és az EU jogszabályain alapuló vagyoni korlátozó intézkedéseket illetően. Annyi azonban elmondható, hogy az EU tagállamai általában keretszabályozással adnak felhatalmazást a szóban forgó intézkedések rendeleti úton történő meghozatalára⁸² és a Biztonsági Tanács, illetve az EU Tanácsa által összeállított természetes személyek és szervezetek nevét tartalmazó listák közzétételére. Több országban a keretszabályozás nem korlátozódik az EU normáira, vagy a terrorizmus tárgyára, hanem más nemzetközi kötelezettség végrehajtását is átfogóan szabályozza. Több nemzeti szabályozás egyenesen nem az EU, hanem az ENSZ normák végrehajtásának kötelezettségéből indul ki, abból a megfontolásból, hogy az EU maga is az ENSZ BT határozatait implementálja, jöllehet a BT listáit kiegészíti az európai hatáskörben felderített terroristák és szervezetek neveivel.⁸³

4.3. *A magyar szabályozásról*

A terrorizmussal kapcsolatban Magyarország különböző államokkal közel harminc kétoldalú egyezményt kötött, melyeket főként kormányrendelettel ültettek be a magyar jogrendszerbe. A multilaterális egyezményeket három törvény és egy kormányrendelet implementálja. Ezek a terrorizmus visszaszorításáról szóló, Strasbourgban, 1977. január 27-én kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XCIII. törvény, a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 52. ülészakán, 1997. december 15-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi XXV. törvény, a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi LIX törvény. A terrorizmus finanszírozásával kapcsolatban a New York-i egyezmény csak azt deklarálja, hogy „Minden Részes Állam, összhangban belső jogának elveivel, megteszi az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a területén található vagy a jogszabályai alapján létrehozott jogi személyt felelősségre lehessen vonni, ha a jogi személy irányításáért vagy ellenőrzéséért

⁸¹ Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁸² Néhány példát említve: Ausztria esetében az EU tanácsi és bizottsági rendeletek, KKBP álláspontok közvetlenül az osztrák jog részévé válnak, nincs külön végrehajtási norma. Dániában az EU minden vonatkozó határozatát közvetlenül alkalmazzák. Finnországban szintén automatikusan alkalmazzák az ENSZ BT és EU Tanács döntéseivel elrendelt szankciókat.

⁸³ Lásd például a 931/2001/KKBP álláspontban.

felelős személy e minőségében követett el a 2. cikkben meghatározott valamely bűncselekményt. E felelősség büntetőjogi, polgári jogi vagy közigazgatási jogi lehet.”⁸⁴

A terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes vagyoni korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvénnyel került be szabályozás a magyar jogba. A törvény alapján a korlátozó intézkedéseket rendeleti úton kellett volna bevezetni,⁸⁵ 90 napos hatállyal, azonban ez csak egyszer történt meg. 2002 közepétől 2004. május 1-jéig a magyar szabályozásból teljesen hiányzott az ENSZ BT és az EU által elrendelt vagyoni és pénzügyi korlátozó intézkedések végrehajtásának szabályozása és ezzel együtt a lehetősége is. A Tektv.-vel kapcsolatos legnagyobb probléma az volt, hogy lehetővé tette volna az alapvető jogok korlátozását rendeleti úton, holott ezt a Magyar Köztársaság Alkotmánya csak törvényi szinten engedi meg, ezért ennek a törvénynek a tényleges alkalmazása elmaradt.

Az EU-ba való belépéssel a szóban forgó közösségi aktusok külön implementáció nélkül is, automatikusan a nemzeti jog részévé válnak, ennek ellenére merülnek még fel ezzel kapcsolatosan problémák. Ilyen lehet az, hogy a magyar büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szerint kizárólag büntetőeljárás keretében van lehetőség teljes körű vagyonzárolásra. Ezzel szemben a különböző listán álló személyek nem feltétlenül állnak büntetőeljárás alatt, tehát velük kapcsolatban kizárt a vagyonuk zárolása. Nem is beszélve a különböző szervezetekről, akik ellen a magyar jog szerint a büntetőeljárás folytatása fogalmilag kizárt.⁸⁶

Az uniós aktusok a teljes körű vagyonzárat rendelik el.⁸⁷ Ez, mint ahogy a rendeletekből látható, kiterjedne mind az ingó, mint az ingatlan vagyonra. A megfelelő végrehajtást szabályozó tagállami szabályok hiánya miatt azonban a közösségi jogszabályok nem képesek érvényesülni.

A Kormány a terrorizmus elleni küzdelem aktuális feladatairól szóló 2112/2004. (V. 7.) határozatával létrehozta a Terrorizmus Elleni Tárcaközi Munkacsoportot, ami a

⁸⁴ New York-i szerződés 5. cikk. Kihirdette: 2002. évi LIX. törvény, a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről.

⁸⁵ A terrorizmus elleni küzdelem a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi kötelezettségeken alapuló egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről, azonban nem sokkal a meghozatala után hatályon kívül helyezték.

⁸⁶ A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény csak egyes intézkedések kiszabását teszi lehetővé azon esetekben, amikor a jogi személy is érintett volt.

⁸⁷ Lásd 2580/2001/EK rendelet, 1 cikk: „1. Pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek és gazdasági erőforrások: bármilyen materiális vagy immateriális, ingó vagy ingatlan, bármilyen módon szerzett eszközök és bármilyen – akár elektronikus, akár digitális – formában lévő olyan jogi dokumentumok vagy okiratok, amelyek az ezen eszközökre vonatkozó jogcímet vagy érdekeltséget bizonyítják, többek között bankhitelek, utazási csekkek, bankcsekkek, átutalási megbízások, részvények, értékpapírok, kötvények, váltók és hitellevelek. 2. Pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek és gazdasági erőforrások befagyasztása: a pénzeszközök mozgásának, átutalásának, módosításának, felhasználásának vagy bármiféle olyan kezelésének a megakadályozása, amely bármilyen változást vagy olyan módosulást eredményezne a vagyoni értékek volumene, összege, elhelyezkedése, tulajdonlása, birtoklása, jellege, rendeltetése tekintetében, amely lehetővé tenné a vagyoni értékek felhasználását, ideértve a portfóliókezelést is.” Lásd még 881/2002/EK rendelet 1. cikk (2) és (4) bekezdés. A többi rendelet lényegében ezeket pontosítja.

korábbi belügyminiszter irányítása alatt folytatta tevékenységét. A Munkacsoport feladata a határozat szerint az volt, hogy „tekintse át a terrorizmus elleni harc uniós politikájából és a kapcsolódó nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó hazai feladatokat és kezdeményezze a szükséges intézkedések meghozatalát, valamint gondoskodjon az uniós és a nemzetközi intézményekben képviselt magyar álláspont összehangolásáról”.⁸⁸ A 2112/2004 (V. 7.) Kormány határozatot módosította a 2046/2007. (III. 19) kormány határozat, melynek értelmében ki kell dolgozni az EU által elrendelt vagyoni korlátozó intézkedések hatékonyabb hazai végrehajtásáról szóló kormány-előterjesztést. Részben ennek a határozatnak a következményeként fogadták el az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXX. törvényt. Ez a törvény azonban nem a Biztonsági Tanács, hanem kizárólag az Európai Unió által elrendelt korlátozó intézkedések végrehajtását szabályozza.

Látható, hogy lépések már történtek, de ennek ellenére Magyarországon — hasonlóan több uniós tagállamhoz — e témában még nem született olyan átfogó jogszabály, amely a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításával kapcsolatban a korlátozó intézkedések végrehajtását, az adatkezelést, a jogorvoslatokat és a mentesítési eljárást szabályozná, mind az Unió, mind a Biztonsági Tanács aktusai vonatkozásában. A fokozódó nemzetközi nyomás egyre sürgetőbbé teszi egy átfogó — nem csak az EU aktusainak, hanem a Biztonsági Tanács határozatainak magyarországi végrehajtását rendező — jogszabály kidolgozását, mivel azt Magyarország a jelen helyzetben nem képes teljes mértékben kezelni.

IV. A terroristagyanús személyekkel és szervezetekkel szembeni kényszerintézkedések elleni jogorvoslatokkal kapcsolatos problémák

1. Eljárási kérdések

A terrorizmus elleni, korlátozó rezsimeknek alapvetően két típusát kell megkülönböztetni. Az első, az 1267. számú BT határozaton, és azt követő BT-határozatokon alapuló rezsím, amely Oszama bin Laden, az Al-Kaida és a Talibán elleni korlátozó intézkedéseket határozza meg, és amelyeket az EU-ban a 2002/402/KKBP közös állásponttal és a 881/2002/EK tanácsi rendelettel hajtanak végre. A korlátozó intézkedésekkel sújtott személyek listáját az 1267. számú BT-határozat alapján létrehozott Al-Kaida Talibán Szankciós Bizottság állítja össze. A Szankciós Bizottságban a tagállamok képviselői foglalnak helyet. A személyek és entitások listára vételével kapcsolatos javaslatokat egy erre kidolgozott formanyomtatványon teszik meg. Ez a formanyomtatvány nem csak arról nyújt

⁸⁸ 2112/2004. (V. 7.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem aktuális feladatairól.

információt, hogy adott személy melyik listázási kritériumoknak felel meg, hanem tartalmaz egy rövid összefoglalást és indokolást a személyről és a listázásról.

A másik az 1373. számú BT határozaton, valamint az azt követő BT határozatokon alapuló és a terrorizmus elleni harc érdekében korlátozó intézkedéseket bevezető rezsim, amelyet az EU egy önálló intézményi és listázási mechanizmus (*Clearing House* és utódja, a *Foreign Relations Counsellors Working Party*^{89,90}) és lista révén hajt végre a 2001/931/KKBP közös álláspont és az azon alapuló 2580/2002/EK tanácsi rendelet alapján. Az alapvető különbség az Egyesült Nemzetek rezsimjéhez képest az, hogy az EU-s jogszabályok értelmében az uniós listára csak olyan személy kerülhet fel, aki ellen valamely tagállamban büntetőeljárás vagy nyomozás van folyamatban olyan cselekmény miatt, amelyet a 2001/931/KKBP közös álláspont terrorista cselekményként meghatároz.

2. A listázási procedúra

2.1. Az ENSZ keretei között

A Biztonsági Tanács a terroristák listázására egy külön szervet hozott létre az 1267. számú határozatával. Az ENSZ égisze alatt az úgy nevezett Al-Kaida Talibán Szankciós Bizottság (vagy más néven az 1267-es Bizottság vagy Szankciós Bizottság) dönt a listázásokról. A listára csak az a személy kerülhet fel, akit valamely állam javasol. A „listázandó” entitásról a javasoló országnak információkat kell szolgáltatnia; azonban az nem szükséges, hogy büntetőeljárás folyjék ellene, hangsúlyozandó, hogy az ENSZ szankcióknak a megelőzés a céljuk.⁹¹

A listáról való levétel érdekében a listázott személyek már nem csak saját kormányukhoz, hanem egy külön, erre a célra létrehozott szervhez is fordulhatnak. A BT az 1730-as határozatával alakított egy külön szervet, amelyhez a listázott entitások közvetlenül is benyújthatják a listáról való levételük iránti kérelmet. Ez a *Focal Point*, amely a Szankciós Bizottság által a listára felvettektől a listáról való levétel iránti kérelmeket fogadja. Ezen a hatáskörén túl a feladatai közé tartozik annak vizsgálata, hogy a hozzá beérkezett kérelmeket újonnan vagy ismételten terjesztették-e elő. Ha a kérelem ismételten előterjesztett, és nem tartalmaz újabb információt, akkor azt visszautalja a kérelmezőhöz. Igazolja továbbá a kérelem beérkezését, tájékoztatást nyújt a kérelmezőnek az általános eljárásról, valamint továbbítja a beérkezett kérelmeket az adott entitást a listára felvételét kezdeményező és a honosság szerinti kormánynak, hogy az a listázott személyről az információgyűjtést megkezdhesse.⁹² A *Focal Point* a kormányok és az entitások között közvetítőként is funkcionál, hiszen bármely kormánynak lehetőséget nyújt, hogy egy másik kormánnyal vagy a Szankciós

⁸⁹ EU Tanácsa: Fight Against the Financing of Terrorism, 3.

⁹⁰ A továbbiakban: CP 931 WP.

⁹¹ Security Council Committee established pursuant to Resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities, Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work, (a továbbiakban: Irányelvek), 6. szakasz (a) pont. http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf, 2008. 11. 30.

⁹² U.N. Doc S/RES/1730 (2006), 2, 4, 5. pont.

Bizottság elnökével ezen intézményen keresztül kapcsolatba kerüljön. A BT ezen kívül még egy informális tevékenységet is ruházott a Focal Point-ra, nevezetesen azt, hogy amennyiben két kormány között vita van a listázott entitás levételét illetően, erről a Focal Point tájékoztatja a Szankciós Bizottságot, valamint biztosítja a listáról való levétel iránti kérelmek másolatát.⁹³

A listára felvett személy a másik lehetőség szerint közvetlenül a kérelmezett kormány segítségét kéri, hogy az nyújtsa be a Szankciós Bizottsághoz a listáról való levétele iránti kérelmet.⁹⁴ A listán szereplő személynek kell gondoskodnia arról, hogy a kormány rendelkezésére bocsássa a listára kerülésének téves voltát alátámasztó vagy valószínűsítő információkat. A kérelmezett kormány megvizsgálja a hozzá beérkezett információkat, valamint megkeresi azt a tagállamot, amelynek kormánya az érintett személy listára való felvételét javasolta.⁹⁵ A kormányok megosztják egymással az érintett személyről rendelkezésükre álló adatokat. Ezzel kapcsolatosan konzultálhatnak a Szankciós Bizottság elnökével is.⁹⁶ Ha a kérelmezett kormánynak a továbbiakban még mindig az a célja, hogy az érintett személyt töröljék a listáról, akkor egy kérelmet kell benyújtania a Szankciós Bizottsághoz. A levételről vagy annak megtagadásáról a Szankciós Bizottság konszenzussal határoz. Ha valamilyen indoknál fogva a Szankciós Bizottság nem tud dönteni, akkor az elnök további tárgyalásokat kezdeményezhet a megállapodás elérése érdekében.⁹⁷ A döntés előtt az elnök bátoríthatja a tagállamokat, hogy tisztázzák az ügyet. Ha a további tárgyalásokon sem születik döntés, akkor kérhetik a BT-t, hogy állapítsa meg a listázás jogosságát vagy jogtalanságát.

A határozat megszab egy bizonyos időszakot arra, hogy a kormányok kicseréljék információjukat a listázott entitást illetően. Ha ez a három hónapos periódus letelik, és a továbbiakban már egyik kormány sem jelzi, hogy az adott entitást le szeretné vetetni a listáról, illetőleg erre a célra kérelmez egy további periódust, a Focal Point a Szankciós Bizottság minden országának elküldi a listáról való levétel iránti kérelem másolatát. Ha a következő egy hónap úgy telik el, hogy semelyik kormány nem kér sem újabb időtartamot, sem azt, hogy az adott entitást vegyél le a listáról, a kérelemmel nem foglalkoznak a továbbiakban, és erről a tényről a Szankciós Bizottság elnöke értesíti a Focal Point-ot.⁹⁸

A listázást és a listáról való levételt ugyanaz a szerv végzi, ezért nem alaptalan a kérdésfelvetés, hogy ez nem rontja-e le a szankciók hitelességét és alkalmazhatóságát. Az ENSZ-főtitkár által felkért független szakértői testület megjegyezte, hogy az eljárás, amelynek keretében a Biztonsági Tanács egyéneket vagy szervezeteket a listára feltesz vagy ott tart, a felülvizsgálat és a fellebbezés lehetőségének hiánya vagy meglehetősen minimális volta miatt jelentős problémákat okoz. Még az is elképzelhető, hogy alapvető emberi jogokat és normákat sért.⁹⁹ Az úgynevezett „monitoring csapat”¹⁰⁰

⁹³ U.N. Doc S/RES/1730 (2006), 6 (b) pont.

⁹⁴ Irányelvek, 8. szakasz (a) pont.

⁹⁵ Uo. 8. szakasz (b) pont.

⁹⁶ Uo. 8. szakasz (c) pont.

⁹⁷ Uo. 8. szakasz (e) pont.

⁹⁸ U.N. Doc S/RES/1730 (2006), 6 (c) pont.

⁹⁹ Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004. december 2. U.N. Doc. A/59/565, para. 152.

véleménye szerint az ilyenfajta aggályok elriaszthatják a tagállamokat a megfelelő nevek benyújtásától és a szankciók elvárható szigorral való alkalmazásától, ezáltal aláaknázzák az egész szankciós rendszer hitelességét.¹⁰¹ Ezzel kapcsolatban viszont felhozható egy ellenérv is. Mivel a Szankciós Bizottság az államok titkosszolgálatainak az információi alapján teszi listára az egyéneket, illetve az entitásokat, ezért ez az egyetlen szerv, amelyik az összes információval rendelkezik a listázottokról. A személyes adatok védelmét éppen ezért rontaná, ha a róluk begyűjtött titkos adatokat még egy szerv is kezelné. Nem beszélve arról, hogy a Szankciós Bizottság köteles hathavonként felülvizsgálni: a listán tartás a továbbiakban indokolt-e vagy sem.

2.2. Az EU keretei között

A listázást az EU-n belül a CP 931 WP végzi. Mint ahogy a *Clearing House* esetében is, ennek a csoportnak az eljárásai is teljesen titokban történnek. Az EU-s listázásra a 931/2001/KKBP közös álláspont és a 2580/2001/EK rendelet alapján kerül sor. A 2580/2001/EK rendelet, mivel a 2. pillér alapján fogadták el, nem vonatkozik az EU-n belüli terroristákra, csak az EU-n kívüliekre. Így jött létre az EU-s listázás azon specialitása, hogy az EU két, úgynevezett „belső” és „külső” listával rendelkezik. Ezekkel kapcsolatosan az EU közvetlenül végre tudja hajtani a vagyontbefagyasztást. A „külső” listán elsősorban a globális veszélyt jelentő szervezetek szerepelnek, amelyekkel kapcsolatosan már számos gond merült fel. A „belső” terroristák listájára való felvétel önmagában nem teszi lehetővé a vagyoni és a pénzügyi eszközök befagyasztását, mivel erre csak a 2580/2001/EK alapján lenne lehetőség. Amennyiben az Európai Unió területén működő terrorcsoport esetén szeretnénk elérni a vagyont befagyasztását, úgy a csoportot a „külső” listára kellene venni, amely jogi szempontból az alapjogi garanciák hiányában igencsak aggályos lehet. A listát kétféle módon frissíthetik: egyrészt automatikusan megjelennek a Biztonsági Tanács által terrorizmus miatt szankcionált személyek és szervezetek, másrészt a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján az abban meghatározott eljárási kritériumok szerint a tagállamok egyhangú döntése alapján egyéb, a terrorcselekményt elkövető személyek, szervezetek is listára kerülhetnek.¹⁰² A listára kerülésre bármely ország javaslatot tehet. A listára kerüléssel kapcsolatban semmiféle közösen elfogadott álláspont nem létezik, a CP 931WP a döntést egyedi elbírálás alapján hozza. A listát legalább hat havonként felül kell vizsgálni.¹⁰³ A listázás azonban meglehetősen ellentmondásos, amire az Európai Bíróság rá is mutatott.¹⁰⁴

2007-ben az EU-s listázásokkal kapcsolatban változások mentek végbe. Ez egyrészt köszönhető az Európai Bíróságnak, ami az Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran kontra Tanács ügyben megállapította az alapvető eljárási garanciák hiányát, és

¹⁰⁰ Ez a csoport az analitikus támogatás és szankció felügyelő csoport, amit a 1526-os BT határozat hozott létre, a hangsúly a terrorista ellenes szankciókon van.

¹⁰¹ Lásd U.N. Doc. S/2005/761, para. 4.

¹⁰² 931/2001/KKBP közös álláspont, 1. cikk (4) bekezdés.

¹⁰³ 931/2001 KKBP és 2580/2001/EK.

¹⁰⁴ Lásd Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran kontra az Európai Unió Tanácsa, T-228/02. számú ügy, 2006. december 12, az Elsőfokú Bíróság ítélete.

erre fel is hívta a Tanács figyelmét. Eme eset után a Tanács kijelentette, hogy azon entitásoknak, akik a listán szerepelnek, kellőképpen meg fogja indokolni a listázásuk okait. Ez az úgy nevezett „indokoló nyilatkozatban” történik, amely tartalmazni fogja a cselekmény elkövetését, az autoritás megnevezését, azokat a bizonyítékokat, amelyek alátámasztják a cselekmény elkövetését. Az indokoló nyilatkozat kiadása mellett sor került a felek értesítésére is, hogy az entitás tudomást szerezhessen arról, hogy rajta van a listán. Sor került még a listáról való levétel szabályozására is. Ennek következtében a listán szereplő egyének és szervezetek bármikor benyújthatnak egy kérelmet — ehhez természetesen csatolniuk kell azokat a dokumentumokat, amelyek alátámasztják az állításaikat — a Központi Titkárságnak. A Központi Titkárság továbbítja a kérelmet a CP 931 WP-nek, amely 15 napon belül dönt.

Megjegyezendő, hogy az Európai Unió nem csak a terrorizmussal kapcsolatba hozható személyek ellen alkalmazza a vagyontbefagyasztás intézményét, hanem különböző, az EU alapvető értékeivel összeegyeztethetetlen tevékenységek kapcsán is (pl. diktatórikus rezsimok, feltételezett háborús bűnösök ellen). Ma már igen nagy számban léteznek közösségi jogi aktusok ezen a téren is.

Látható, hogy lépések már történtek a befagyasztási eljárás transzparenssebbé tételére, azonban számos probléma még nem került megoldásra. Ilyen például az, hogy a tagállamok számára nem határoztak meg eddig még olyan követelményrendszert, amely meghatározná, hogy kiket ajánlhatnak a listára. Emellett a terrorista cselekmény is túl tágan definiált; olyanoknak is lehetőségük van felkerülni a listára, akik még kapcsolatba sem kerültek a terrorizmussal. A *Clearing House* demokratikusabbá tétele egy remek elgondolás, ennek ellenére határozatait még mindig titkokban hozza, nem is beszélve arról, hogy az állampolgároknak nincs megadva a kellő jogi védelem, hiszen a CP 931 WP nem csak „jogalkotóként” hanem végrehajtó szervként is funkcionál.¹⁰⁵

Az újítások azzal kapcsolatosan sem vezettek be szabályozást, hogy ha a CP 931 WP elutasítja a kérelmet, akkor az érintettek melyik bírósághoz fordulhatnak.

2.3. A bűnösség bizonyításának szintjei

Büntetőjogi értelemben a bizonyításnak azokra a körülményekre kell kiterjednie, amely az ügy szempontjából relevánsak.¹⁰⁶ Eltérő a bizonyítási szint a nyomozás elrendelésénél, a gyanúsításnál, a vádemelésnél, valamint a bűnösség kimondásánál. A bizonyítottságnak azon szintje, amely a bűnösség kimondásához szükséges, nem szabad, hogy összekeveredjen a listázásra való kritériumokkal. Különösen, mivel a

¹⁰⁵ Az Egyesült Államok részletes szabályozással rendelkezik a Biztonsági Tanács 1267. és 1373. számú határozatai alapján az érintett személyek és szervezetek megjelölésre és listázására vonatkozó ajánlásra vonatkozóan. Ez az eljárás közigazgatási eljárás, az általános szabályok szerinti valamennyi eljárási garanciával, beleértve a meghallgatáshoz és a jogorvoslathoz való jogot. Az Egyesült Államokban lásd *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (Patriot Act 2001)*, az Egyesült Királyságban lásd *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, II. 4. és IV. 10.105 Az EU-tagállamok többségében, az Egyesült Királyság kivételével még nincs ilyen szabályozott megjelölési eljárás. Ezen kívül az EU-tagállamokban az 1373. számú határozat végrehajtása egy külön rezsim alapján történik, melynek lényege, hogy csak olyan személyek kerülhetnek fel az Unió listájára, akik ellen nyomozás, vagy büntetőeljárás folyik.

¹⁰⁶ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, 75. § (1) bekezdés.

listára való felkerülés kritériuma valamilyen bűncselekmény, általában terrorista cselekmény elkövetése. Az 1267-es Szankciós Bizottság véleménye szerint: „A bűnös elítélése nem feltétele a listára való felkerülésnek, és a tagállamoknak a listára való felkerülésre sem kell addig várniuk, amíg a nemzeti, adminisztratív, civil és büntető jogi eljárások befejeződnek az adott személyekkel szemben.”¹⁰⁷ Hozzátette azonban, hogy a szankciók implementációjában való késedelem csak az al-Kaida és Talibán támogatóknak ad lehetőséget a szankciók elkerülésére.

Ahol a monitoring csapat javasolja, ez a bizottság támogatja azon tagállamokat, amelyek még nem tették meg a megfelelő intézkedéseket, tegyenek annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a listán lévő entitások vagyoni eszközeinek befagyasztását még bizonyított bűncselekmény hiányában is, illetve akkor, ha a büntetőeljárásokban még a szokásos bizonyítékokat sem sikerült felkutatni. Az ENSZ főtitkára 2005. július 20-án megjegyezte, hogy néhány tagállamnak a jelentéseiben felmerült az igény arra, hogy a büntetőjogi szerveknek kellő bizonyítékot kell felkutatniuk ahhoz, hogy a vagyoni eszközök befagyasztásra kerüljenek. Ez a bizottság azt is tisztázni szeretné, hogy egy ilyen eljárás megfelel-e tagállamoknak az ENSZ Alapokmánya VII. fejezete alapján vállalt kötelezettségeinek. Mindezek következtében a bizottság kötelezi a tagállamokat egy olyan szabályozás kiépítésére, amely lehetővé teszi, hogy automatikusan és azonnali hatállyal befagyasszák azon entitás vagyoni eszközeit, amelyet a bizottság a listára felvesz.¹⁰⁸

Ennek ellenére álláspontom szerint a listázási eljárás akkor lehet hatékony, ha a megfelelő embereket célozza meg, ezért szükségesnek látszik az is, hogy olyan eljárásokat dolgozzanak ki, amelyek nem csak a listára való felkerülést, hanem az onnan való törlést is elősegítik. Nem beszélve arról, hogy meg kellene határozni a törvényes kereteket, és valamilyen módon be kellene tartatni az arányosság kritériumát.

A listázási eljárások átláthatóbbá tétele elősegíti a korlátozó intézkedésekbe vetett nemzetközi bizalmat, és ezáltal előmozdítja a tagállamok szorosabb együttműködését. Tehát a zárlat mellett rendelkezni kellene arról is, hogy egy meghatározott körben ne lehessen bizonyos ügyleteket teljesíteni a korlátozó intézkedés hatálya alá tartozó személy, entitás számára. Tipikusan ilyen lehet egy pénzüsszeg átadása. Ezzel kapcsolatosan a német másodfokú törvényszék, a *Kammergericht Berlin* előtt merült fel az a probléma, hogy nem lehet pontosan definiálni, mi érthető a terroristák támogatása alatt. Ez látható például a Gerda Möllendorf és Christiane Möllendorf-Niehuus contra Salam-Abdul Ghani El-Rafei, Dr. Kamal Rafehi és Agaal A. Al-Ageel ügyében.¹⁰⁹

A tagállamoknak fel kellene vázolniuk egy egyértelmű esettanulmányt vagy példákat azon cselekedetekhez, amik elegendőek a listázáshoz, mint ahogyan az *Egmont Group of Financial Intelligence Units* tette azáltal, hogy létrehozott száz ilyen esettanulmányt a pénzmosással kapcsolatban. Ezek után ezt széles körben meg lehetne osztani azon nemzeti szervekkel, melyek találkozhatnak ilyen cselekményekkel.

¹⁰⁷ Lettre datée du 1er décembre 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, U.N. Doc. S/2005/760.

¹⁰⁸ U.N. Doc. S/2005/760.

¹⁰⁹ Lásd Gerda Möllendorf és Christiane Möllendorf-Niehuus által indított eljárásban, C-117/06. sz. ügyben, 2007. 10. 11. Európai Bíróság 2. Tanácsa.

3. A Biztonsági Tanács határozatainak bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos kérdések

A Nemzetközi Bíróság gyakorlatából az derül ki, hogy az Alapokmányból eredő kötelezettségek megelőzik a bármely egyéb nemzetközi megállapodás alapján fennálló kötelezettségeket. Az EU Elsőfokú Bírósága szerint az ENSZ Alapokmányából levezethető, hogy az ENSZ tagállamainak az Alapokmány alapján fennálló kötelezettségei vitathatatlanul megelőznek minden más, belső jogi vagy nemzetközi szerződési jogi kötelezettséget, beleértve az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) alapján fennálló kötelezettségeket és a Római Szerződés alapján fennálló kötelezettségeket is. Az ENSZ jog dominanciája a nemzetközi szokásjogból ered. Az ezen elveket kodifikáló, a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 27. cikke úgy rendelkezik, hogy egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. Másodsorban ezt a rendelkezést erősíti az Alapokmány 103. cikke is.¹¹⁰ Ez a szabály nem csak az ENSZ létrejöttét követően, hanem az azt megelőzően kötött szerződésekre, valamint a BT határozatainak végrehajtására is kiterjed.¹¹¹

3.1. Az Európai Unió sajátos státusa az ENSZ-ben

Mivel az EU nyilvánvalóan nem tagja az ENSZ-nek, ezért formálisan nem kötik a BT határozatai.¹¹² Ennek ellenére az 1990-es évek óta rendszeresen implementálja és alkalmazza a BT határozatokat. Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ezzel kapcsolatban az, hogy az ENSZ Alapokmánya az EU-t közvetlenül nem köti, és ezért nem köteles az Alapokmány 25. cikkének megfelelően, elfogadni és végrehajtani a BT határozatait. Ennek ellenére mégis azon a véleményen van, hogy az EU-nak alkalmaznia kell a BT határozatait,¹¹³ már csak azért is, mivel az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es szerződés megkötésekor a hat alapító állam — Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország — közül öt már tagja volt az ENSZ-nek. A Német Szövetségi Köztársaságot formálisan csak 1973. szeptember 18-án vették fel az ENSZ tagállamainak sorába, azonban az Alapokmányból eredő kötelezettségeinek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségvállalása szintén 1958-at megelőzően történt, ami kitűnik az úgynevezett kilenchatalmi konferencia¹¹⁴ záróokmányából.¹¹⁵

¹¹⁰ Lásd *supra*.

¹¹¹ Yusuf-ítélet, 239.

¹¹² Lavranos, 2007, 11.

¹¹³ Lavranos, 2007, 11.

¹¹⁴ 1954. október 3-án, az Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Olaszország és a Német Szövetségi Köztársaság részvételével megrendezett konferencia. A jelenlévő államok megállapodtak többek között az NSZK újrafelfegyverzéséről, az Egyesült Államok kötelezettségvállalásáról, hogy Németországban továbbra is fenntartja katonai jelenlétét. Az NSZK vállalta, hogy lemond az atomfegyverek, a nagy hatótávolságú nehézfegyverek, bizonyos méret feletti hadihajók és bombázók gyártásáról, valamint kötelezettséget vállalt arra nézve, hogy a határok erőszakos megváltoztatására nem törekszik és a német egyesítést is csak békés eszközökkel törekszik megvalósítani. Lásd részletesebben <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=ISZBBP>.

Ekkor az EK-t létrehozó államokat már kötelezték az Alapokmány rendelkezései. A tagállamok így nem ruházhattak át valamely egymással kötött szerződéssel több jogot a Közösségre, mint amennyivel ők maguk is rendelkeztek, és nem mentesülhettek az Alapokmány kötelezettségei alól sem.¹¹⁶ Az EU köteles úgy gyakorolni hatásköreit, hogy a nemzetközi jog releváns szabályait ne veszélyeztesse.

Az ENSZ Alapokmányának 25. és 103. cikkéből azonban egyértelmű, hogy a cikkek csak az ENSZ tagjainak szólnak, és ennél fogva csak rájuk nézve bírnak kötelező erővel. Így valamennyi ENSZ tag köteles eleget tenni a BT-határozatainak, és az esetlegesen ellentmondó egyezményekből fakadó kötelezettségeket mellőzni a határozatok végrehajtása érdekében. Ez a kötelezettség azonban egyértelműen nem alkalmazandó az EU-ra,¹¹⁷ mivel a Közösség, mint olyan, más mint annak a tagállamai. Közvetlenül az ENSZ Alapokmányából folyó kötelezettségek nem köthetők, mert sem az ENSZ-nek nem tagja, sem a BT határozatainak nem címzettje,¹¹⁸ sem a tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségei nem háramlanak át az EU-ra.¹¹⁹

A nem ENSZ-tagok végrehajthatják a BT-határozatait — ahogy ezt az EU rendszeresen megteszi —, de erre a nem ENSZ tagok természetesen nincsenek jogilag kötelezve. Ennél fogva amíg az ENSZ Alapokmányának 103. cikke az ENSZ jogának prioritását írja elő az ENSZ tagokat illetően, ezen prioritás nyilvánvalóan nem érinti az EU-t.¹²⁰ Ennek következtében nem lehet amellett érvelni, hogy az 1986-os bécsi egyezmény¹²¹ 30. cikk (6) bekezdése az ENSZ jog EU jog feletti elsőbbségét biztosítja.¹²² Különösen is erről van szó, mivel a közösségi jogrendet egy, a nemzetközi jogrendtől megkülönböztetett, önálló és *sui generis*¹²³ jogrendként kell felfogni. Ennek következtében az EU meg akarta határozni, és valóban meg is határozta a normák belső hierarchiáját, amelynek csúcsára azonban nem az ENSZ Alapokmányát helyezte.¹²⁴ A közösségi jogrenden belüli normák hierarchiája szerint az EU alapszerződése állnak a hierarchia csúcsán (beleértve az Emberi Jogok Európai Egyezményét, mint az EU és a tagállamai szerinti elsődleges jogot). Ezeket azon nemzetközi szerződések és nemzetközi szervezetek döntései követik, amelyek a közösségi jogrend részévé váltak. Ezután következik az EU másodlagos joga — rendeletek és irányelvek —, majd a nemzeti jog. Következésképpen, még ha valaki el is fogadná, hogy az ENSZ határozatai kötelező erővel bírnak az EU-ra, és a közösségi jogrend részévé válnak, akkor sem bírnának elsőbbséggel az EU alapszerződéseivel

¹¹⁵ Yusuf-ítélet, 237.

¹¹⁶ Yusuf-ítélet, 245.

¹¹⁷ Lavranos, 2007, 10.

¹¹⁸ Yassin Abdullah Kadi kontra Európai Unió Tanácsa és Európai Közösségek Bizottsága, T-315/01. számú ügy, 2005. szeptember 21, Elsőfokú Bíróság.

¹¹⁹ Haltern, 2007, 538.

¹²⁰ Lavranos, 2007, 10.

¹²¹ Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna, 21 March 1986, Article 30 (6).

¹²² Lavranos, 2007, 11.

¹²³ Lásd NV Algemene Transport- en Expeditie onderneming van Gend & Loos Netherlands Inland Revenue Administration, Case 26/62 [1963] ECR 1.

¹²⁴ Lavranos, 2007, 13.

szemben. Ezzel szemben minden esetben meg kell felelniük az EU jogrendjében megtalálható, legmagasabb szintű normáknak, amelyek az EU alapszerződéséi.¹²⁵

Ezért nem helyes kijelenteni — mint ahogy azt az Elsőfokú Bíróság tette a Yusuf illetve a Kadi ügyekben — hogy az EU-t a tagállamokkal azonos módon kötik az ENSZ szankciók. Pontosán ezen okból dől meg az Elsőfokú Bíróság teljes érvrendszere. Az Elsőfokú Bíróság (az Európai Bírósághoz hasonlóan) nem része az ENSZ struktúrájának, ennél fogva képes — és az EU jog szerint köteles — a bírói jogorvoslat biztosítására és a BT határozatait implementáló másodlagos EU szabályoknak az elsődleges EU joggal (az EU alapszerződésével és az Emberi Jogok Európai Egyezményében meghatározott jogokkal) való összhangjának meghatározására szolgáló jogkörét gyakorolni.¹²⁶

3.2. A BT határozatainak a közösségi jogba történő implementációja

A pénzügyi szankciókat jelentő BT-határozatok EU általi alkalmazásának indoka az, hogy a külkereskedelem az EU kizárólagos kompetenciájába tartozik a Római Szerződés 133. cikkelye alapján.¹²⁷

Mielőtt bekerülnek az EU tagállamok belső jogrendjébe, a BT határozatok először az európai jogba kerülnek átültetésre. Más szóval: az ENSZ határozatok „közösségi jogiasítása” történik. A BT határozatok közösségi jogba való implementálása egy kétlépcsős folyamat. Első lépésként a Közös Kül- és Biztonságpolitika döntéshozatali folyamatán belül az EU tagállamok egy közös állásponttal kapcsolatban tárgyalásokat kezdenek, ahol megegyeznek a közös fellépésben. A második szinten az EU Tanácsa foganatosítja a megfelelő jogi lépéseket; ez általában valamilyen határozat meghozatalát jelenti a Római Szerződés 301. cikkelye alapján, és amennyiben a szankciók pénzügyi dimenziókat is öltenek, a Római Szerződés 60. cikkelye alapján. Ezután az EU határozatokat az EU hivatalos lapjában teszik közzé, és attól a pillanattól kezdve közvetlenül alkalmazható minden EU tagállamban.¹²⁸

Ennek az a következménye, hogy a klasszikus ENSZ határozatok és a nemzeti jogszabályok közötti kapcsolat módosításra kerül, és ezzel a folyamattal egy harmadik jogi szint kerül a nemzetközi és nemzeti jogi szintek közé, azaz a klasszikus jogi kapcsolatokat egy újfajta EU jogszabályok általi determinált jogi kapcsolat váltja fel.¹²⁹

3.3. A BT határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos problémák

A Biztonsági Tanács abban a kivételezett helyzetben van, hogy saját kompetenciájának meghatározója és egyben saját következtetlenségének bírója lehet.¹³⁰ Sok bírálat érte a Biztonsági Tanácsot azzal kapcsolatban, hogy nem létezik olyan nemzetközi vagy nemzeti fórum, amely a határozatait felülvizsgálhatná. A

¹²⁵ Uo. 12.

¹²⁶ Lavranos, 2006, 473.

¹²⁷ Bohr, 1993, 256–268.

¹²⁸ Lavranos, 2006, 472.

¹²⁹ Lavranos, 2006, 472.

¹³⁰ Törő, 2002, 99.

felülvizsgálat intézménye azért is fontos lenne, mert a világ lakosságának töredékét képviselő államok hoznak olyan döntést, amely minden ENSZ tagállamra kötelező.¹³¹

A múlt évtizedben a szankciós eszközök használata mind az államok, mind a természetes személyek ellen megszorodott. Noha a múltbeli szankciókat csak államok vagy kormányok ellen alkalmazták, újabban, a terrorizmus elleni harc megindítása óta a Biztonsági Tanács szankciói speciálisan egyéneket és szervezeteket céloznak. Az úgy nevezett „intelligens szankciók” (*smart sanctions*) által. A magánfelek ellen kizárólag akkor hoznak határozatot, hogy ha azt gyanítják, hogy az adott fél együttműködik a terroristákkal. Ennek az az értelme, hogy mivel kifejezetten entitásokat céloznak, csökkentik az érintett ország polgári lakosságának szenvedéseit. 2001-ig az „intelligens szankciók” főleg az egyes államok politikai vezetői, és ezek támogatói ellen irányultak.

Az „intelligens szankciók” kifejezetten a bankszámlán található vagyoni értékek befagyasztására fókuszálnak. Ennek indoka, hogy ezen fedezet felhasználásával az egyéneknek ne legyen lehetőségük terrorista cselekmények finanszírozására.¹³² A bankszámlák zárolása, ha nem is szünteti meg a bankszámlán lévő pénz feletti tulajdonjogot, a rendelkezési jogot erősen korlátozza. Ebben az esetben, véleményem szerint mindenképp szükséges lenne egy olyan fórum, ahol a BT határozatait meg lehetne támadni, ha már a BT a speciálisan személyhez kötött szankciókkal az alapvető szabadságjogokba avatkozik.

A BT határozatainak felülvizsgálatával kapcsolatosan számos kérdés merült fel, mivel a nemzetközi jogrendszer nem ad lehetőséget a Biztonsági Tanács döntéseinek semmilyen automatikus felülvizsgálatára. Ez azonban nem zárja ki a lehetőséget, hogy a gyakorlatban, akár közvetetten, akár alkalomszerűen, például bírói úton kezeljék az *ultra vires* kérdéseit.¹³³ Ezzel a témával kapcsolatban azonban három kérdést mindenképp meg kell válaszolni. Az első az, vajon létezik-e olyan fórum, amely felülvizsgálhatja a BT határozatait. Ha erre a válasz igenlő, akkor a következő probléma az, vajon ez a szerv jogosult-e az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott BT határozatok felülvizsgálatára is. Ha létezik ilyen jog, akkor ennek a felülvizsgálatnak milyen keretek között kell folynia?¹³⁴

Az ENSZ több mint 60 éves működése alatt még nem sikerült választ találni arra a kérdésre, vajon melyik az a szerv, amely előtt ezek a határozatok megtámadhatók. Amióta a BT már nem csak tagállamokra, hanem az „intelligens szankciók” keretében közvetlen személyekre és szervezetekre is kötelezettséget állapít(hat) meg, egyre sürgetőbb ennek a kérdésnek a megválaszolása. Vegyük számba, hogy mely fórumok lehetnek illetékesek a felülvizsgálatra.

3.3.1. A Nemzetközi Bíróság joghatósága

A Nemzetközi Bíróság az ENSZ egyik főszerve. A Bírósághoz az Alapokmány 35. cikk (1) bekezdése alapján csak „az ezekben az Alapszabályokban részes Államok

¹³¹ Turbék, 2005, 34.

¹³² Lavranos, 2007, 2.

¹³³ Brownlie, 1995, 214–215.

¹³⁴ Mathenson, 2004, 620.

fordulhatnak”. A Bíróság joghatósága kiterjed minden ügyre, amelyet a felek elé terjesztenek és minden olyan kérdésre, amelyet az Egyesült Nemzetek Alapokmánya vagy a hatályban levő nemzetközi szerződések és egyezmények elé utalnak.¹³⁵

„A [Nemzetközi] Bíróság bármilyen jogi kérdésben tanácsadó véleményt nyilváníthat bármely olyan szerv megkeresésére, amely az Egyesült Nemzetek Alapokmánya által, vagy annak értelmében ilyen megkeresés előterjesztésére jogosult.”¹³⁶ Egy ilyen vélemény alkalmával a Nemzetközi Bíróságot bármely kérdésben állást foglalhat.¹³⁷ Ebbe beletartozhat a BT döntések érvényességének a vizsgálata is. Fontos azonban megemlíteni, hogy csupán véleményezésről van szó, amely nem kötelező erejű.

A Lockerbie-ügyben felmerült a Nemzetközi Bíróság felülvizsgálatával kapcsolatos lehetőség. Mivel, ha egy ügy a Nemzetközi Bíróság előtt van, és ezzel az üggyel kapcsolatban a BT kötelező határozatokat hoz a felekre nézve, akkor a Nemzetközi Bíróság hatáskörébe tartozik annak az eldöntése, miként alkalmazzák és implementálják a határozatot. Ez még akkor is így van, ha a Nemzetközi Bíróság konkrétan nem akarja a határozatot felülvizsgálni. Tehát, ha a Nemzetközi Bíróság a Lockerbie-ügyben érdemi döntést hozott volna, akkor lehet, hogy azt is el kellett volna döntenie, a BT határozatok vajon valójában szükségessé tették-e Líbia számára a vádlott személyek átadását, és ez a BT döntés valójában ellentmondásos volt-e.¹³⁸

3.3.2. *Az Emberi Jogok Európai Bírósága*

Mint ismeretes, az Emberi Jogok Európai Bíróságát a magánszemélyek által elszenvedett emberi jogi jogsértések orvoslására alapították, akiknek viszont valamennyi rendelkezésre álló rendes jogorvoslati lehetőséget ki kell meríteni, mielőtt ezen szervhez fordulhatnának. Az államok nemzeti szabályozása azonban még meglehetősen hiányos a vagyonzárolási eljárással kapcsolatban, vagyis többnyire nincs olyan nemzeti fórum, amely egyáltalán felülvizsgálhatná a vagyonzárolást. A nemzeti jogorvoslati lehetőségek kimerítése ennél fogva már csak azért is lehetetlen, mert némely országban egyáltalán nincs lehetőségük a feleknek még a bírósági felülvizsgálatra sem.

3.3.3. *Az Európai Közösségek Bírósága*

Mivel a listázási eljárás két szinten zajlik, ha az EU valakit listára vesz, akkor az ezzel kapcsolatos jogorvoslati eljárásra értelemszerűen — és Római Szerződés 133. cikke alapján — akár az Európai Közösségek Bíróságát is sor kerülhet. Az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy nem rendelkezik hatáskörrel az ENSZ szankciók érvényességének és törvényességének felülvizsgálatára. Ha ezt megtenné, akkor nyilvánvalóan a BT hatáskörét ásná alá, mivel az ENSZ Alapokmánya alapján a BT-

¹³⁵ ENSZ Alapokmány, 36. cikk.

¹³⁶ Uo. 65. cikk.

¹³⁷ ENSZ Alapokmány, 96. cikk (1) bekezdés: „A Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács a Nemzetközi Bíróságtól bármely jogi kérdésben tanácsadó véleményt kérhet.”

¹³⁸ Mathenson, 2004, 621–622.

határozatai kötelezőek az ENSZ összes tagállamára nézve. Tehát a BT határozatai nem tartoznak az Elsőfokú Bíróság által végzett bírósági felülvizsgálat alá, és az Elsőfokú Bíróság nincs feljogosítva, hogy ezen határozatoknak a jogszerűségét a közösségi jogra való tekintettel, akár csak kapcsolódó jelleggel megkérdőjelezze.¹³⁹ Az Elsőfokú Bíróság továbbá azt is kifejezetten felismerte, hogy az ENSZ jogának ezen a síkján nincs olyan mechanizmus, ami a határozatokat az alapvető jogok megsértése szempontjából felülvizsgálná és szükség esetén visszautasíthatná.¹⁴⁰ Az Elsőfokú Bíróság szerint ez a hézag nem véletlen, hanem a BT szándékos döntése volt. A Biztonsági Tanácsnak lehetősége lett volna akár egy bíróságot is alapítani, ami felülvizsgálhatná a listázásokat. De a BT nem élt ezzel a lehetőséggel; kizárólag egy olyan bizottságot hozott létre, amely gyakran nemzeti titkosszolgálatok bizalmas információi alapján szabja ki a szankciókat, úgyhogy 2007-ig az érintettek az intézkedések tényalapját sem ismerhették meg, és nem vonhatták kétségbe.¹⁴¹ Ha bírói jogorvoslatra nem is, azért az érintett személyeknek vagy szervezeteknek lehetőségük van egyéb eljárások, például diplomáciai eszközök a saját kormányuk segítségével történő igénybevételére annak érdekében, hogy az ENSZ Szankciós Bizottság levegye őket a listáról.¹⁴² Ebből is levezethető, hogy az EU nem címzettje a BT határozatának, mivel a közösség maga nem rendelkezik a diplomáciai védelem intézményével. Ebből a szempontból egyik intézmény sem tekinthető kormánynak, akit meg lehetne kérni az egyének jogi védelemre. A bíróság álláspontja is az volt, hogy a diplomáciai védelem csak tagállami szinten érvényesíthető.¹⁴³

A ténynek, hogy a nemzetközi szintéren nem áll magánszemélyek rendelkezésére olyan bírói jogorvoslat, amely lehetővé tenné a listázás törvényességének megtámadását — ahogy azt maga az Elsőfokú Bíróság is elismerte az Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben,¹⁴⁴ vagy akár a Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben¹⁴⁵ —, arra kellett volna indítania az Elsőfokú Bíróságot, hogy jogkörét különösen is a bírói jogorvoslat nyújtásának körében gyakorolja, a közösségi jogrend részeként biztosított alapvető jogok egyikének kiemelkedő jelentőségére tekintettel.¹⁴⁶

3.3.4. Az ENSZ és a ius cogens általi kötöttség

Az Elsőfokú Bíróság két ügyben is döntést hozott 2005-ben az EU és a tagállamai által implementált, közvetlenül egyéneket és privát szervezeteket célzó ENSZ határozatokról. Az Elsőfokú Bíróság ezekben az ítéletekben megállapította: őt is kötik az ENSZ-nek az Elsőfokú Bíróság számára a BT határozatokkal szembeni jogi felülvizsgálatot a BT határozatoknak a közösségi joggal és az Emberi Jogok Európai

¹³⁹ Yusuf-ítélet, 276.

¹⁴⁰ Haltern, 2007, 539.

¹⁴¹ Haltern, 2007, 539.

¹⁴² Lavranos, 2007, 11.

¹⁴³ Stangos – Gryllos, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2213637>, 472.

¹⁴⁴ Lásd T-306/01. számú ügy.

¹⁴⁵ Lásd T-315/01. számú ügy.

¹⁴⁶ Lavranos, 2007, 13.

Egyezménye által védelemben részesített alapvető emberi jogokkal való kompatibilitásának szempontjából tiltó határozatai.¹⁴⁷

Az Elsőfokú Bíróság arra hivatkozott, hogy ugyanúgy kötik a BT határozatai, mint a tagállamokat, így csupán egyetlen egy esetben jogosult az ENSZ szankciók implementálására szolgáló közösségi jogi intézkedések felülvizsgálatára, ha a *ius cogens* sérelme következik be. 2008 szeptemberében azonban érdekes fordulatot vettek az események, amikor az Európai Bíróság — az Elsőfokú Bíróság említett ítéletét felülbírálván — megsemmisítette az Európai Unió Tanácsának pénzeszközök befagyasztásáról szóló rendeletét. A Bíróság álláspontja szerint igenis van joghatósága a Biztonsági Tanács terroristaellenes határozatait végrehajtó közösségi intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatára. Ennek megfelelően a testület megállapította, hogy az Európai Unió Tanácsa megsértette az érintett személyek alapvető emberi jogait, ideértve a jogorvoslathoz való jogot és a tulajdohoz való jogot is.¹⁴⁸

Az ENSZ Alapokmányának preambulumból kitűnik, hogy az ENSZ céljai közé tartozik az alapvető emberi jogok védelme, amelyek tehát az ENSZ-et, és így a BT-t is kötik. A bécsi egyezmény 53. cikke szerint: „A szerződés semmis, ha megkötésének időpontjában az általános nemzetközi jog valamely feltétlen alkalmazást igénylő szabályába ütközik. Ezen egyezmény alkalmazási körében az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya olyan normát jelent, amelyet az államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el, mint amelytől nem lehet eltérni és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.” Ebből látható, hogy azok a nemzetközi szerződések, határozatok és egyéb jogforrások, amelyek a *ius cogens*szel ellentétben állnak, semmiek. A nemzetközi jog alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a BT-határozatok kötelező ereje elvének létezik egy korlátja; a határozatoknak tiszteletben kell tartaniuk a *ius cogens* rendelkezéseit, ellenkező esetben a határozatok nem kötelezők a tagállamokra. A bíróság 2005-ben arra hivatkozott, hogy saját meglátása szerint, csak abban az esetben lenne jogosult a határozatok felülvizsgálatára, ha azok a *ius cogens*be ütköznének.

A mellett azonban, hogy a *ius cogens* normáinak megsértését csak ritkán lehet megállapítani, az ENSZ szankciók által érintett magánszemélyek számára a problémák már a kérelem benyújtásának fázisában megkezdődnek, nevezetesen: tudják-e bizonyítani, hogy a *locus standi*¹⁴⁹ Elsőfokú Bíróság előtti feltételeinek megfelelnek. Az ENSZ-szankciókat normális esetben EK-szabályozás implementálja. Ilyenkor az érintett magánszemélyeknek először a *locus standi* követelményeit kell teljesíteniük, továbbá be kell bizonyítaniuk, hogy a *ius cogens* normáit megsértették, mielőtt az Elsőfokú Bíróság egyáltalán kész felülvizsgálni az ENSZ szankciókat implementáló

¹⁴⁷ Lavranos, 2006, 475.

¹⁴⁸ Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Community of the European Community, Case No. C-402/05 P and C-415/05 P, Judgement of 3 September 2008.

¹⁴⁹ Perlési jog, keresetindításra való jogosultság, valakinek az a joga, hogy bizonyos ügyben eljárást indíthat. A jogosultak körét 3 csoportba szokás sorolni: 1. privilegizált keresetindításra jogosultak, 2. kvázi privilegizált keresetindításra jogosultak, 3. nem privilegizált keresetindításra jogosultak.

EK rendelkezéseket.¹⁵⁰ Az Elsőfokú Bíróság kifejlődött esetjoga alapján a magánszemélyek csak akkor rendelkeznek a *locus standi*val, ha az intézkedés közvetlen és egyedi hatással bír rájuk. Ezen feltételek csak kivételes esetekben teljesülnek a természetükből fakadóan általános alkalmazásra irányuló szabályozás esetén. Annak ellenére, hogy az Elsőfokú Bíróság megpróbált a *Jégo-Quéré ügyben*¹⁵¹ alkalmazott szigorú standardjaitól eltérni, az Európai Bíróság ezt felülvizsgálati ítéletében felülbírálta.¹⁵²

V. Záró gondolatok és *de lege ferenda* javaslatok

A terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos fő jogi nehézségeket az intézkedésekkel érintett személyek jogorvoslati lehetőségeinek és jogainak hiányos voltában lehetett megtalálni. Az ENSZ Szankciós Bizottságának listájára felkerült személyek érdekében csupán kormányaik járhatnak el, az EU listáival érintettek számára a Központi Titkárságon keresztül vezet az út a CP 931 WP munkacsoporthoz, a titokzatos *Clearing House* utódához, amely egy személyben döntéshozó és végrehajtó szerv, mivel az EU bíróságainak joghatósága nem terjed ki ezen ügyekre. A nemzeti bíróságok előtti igényérvényesítés az EU és ENSZ rendelkezésekkel szemben szintén nem kecsegtet sikerrel.

A terrorizmus ellenes harc jogosságát kevesen vitatják, ezzel szemben az alkalmazott eszközök és eljárás mód legalábbis aggályosak egy magát demokratikusnak felfogni akaró közösségben. Érdekes röviden áttekinteni, hogy a jövőben mely irányokban lehetséges a rendszer emberi jogi alapelvek és garanciák mentén történő tökéletesítése, és ez által az intézkedések hitelességének megtartása.

A problémát, mint a fentiekből látható, az jelenti, hogy nemzetközi jogi entitások, mint a Biztonsági Tanács, a Szankciós Bizottság vagy az EU Tanácsa, magánszemélyek jogait és kötelezettségeit kezdték befolyásolni anélkül, hogy ezen hatások ellen a nemzetközi jog sajátosságaiból fakadóan az államok belső jogában megtalálható alkotmányos garanciák és ellensúlyok a magánszemélyek javára érvényesülni tudnának. Két irányba lehet tehát elindulni: vagy a nemzetközi jogi entitások jogait kell megnyírni (ami valószínűleg több kárt okozna, mint hasznot, és kivitelezhetetlennek is tűnik), vagy a magánfelek számára kell a megfelelő védekezés lehetőségét megteremteni, és ezzel a mérleg elbillent serpenyőjét egyensúlyba hozni.

Érdekes az ENSZ, az EU és az egyes nemzetállamok szintjét megkülönböztetve vizsgálni a kérdést.

Az ENSZ és a Szankciós Bizottság szintjén a magánszemélyek eddigi, kormányaikon keresztül fennálló lehetőségét lenne szükséges kiterjeszteni oly módon, hogy a magánfél közvetlenül fordulhasson egy, a lehetőségekhez mérten független jogalkalmazói-bírói testülethez, ahol a büntetőjogból ismert garanciák mellett lehetne ügyét tárgyalni.¹⁵³ Ez vagy a Nemzetközi Büntetőbíróság, vagy akár egy új testület lehetne. Ez utóbbi esetben szükséges a magánfelek perbeli legitimációját megteremteni. A bírói testület döntései a Szankciós Bizottság listáihoz hasonló erővel

¹⁵⁰ Lavranos, 2006, 476.

¹⁵¹ T-177/01. számú ügy.

¹⁵² Lavranos, 2006, 475.

¹⁵³ Tappeiner, 2005, 124.

bírnának az ENSZ-tagállamok számára, és ezzel az EU-ban fennálló gyakorlat szerint az EU is kötelezve érezné magát általuk. Azt az utópisztikus ötletet, ami szerint a BT határozatait egy, a BT felett álló bírói testület vizsgálná felül emberi jogi szempontokból, elvethetjük.

Az EU szintjén e mellett szükséges az Elsőfokú Bíróság vagy az Európai Bíróság hatáskörét ezen ügyekben a második és harmadik pillérre is kiterjeszteni. A „belső” és „külső” lista közötti erőltetett különbséget meg kellene szüntetni, és valamennyi érintett személy számára a megfelelő eljárásjogi garanciákat biztosítani. Az egyelőre demokratikus kontroll nélkül működő CP 931 WP eljárásának transzparenciáját biztosítani kell, akár a nagyközönség, de legalábbis az EU vagy az érintett személy állampolgársága vagy illetősége szerinti állam valamely szintű bíróságai számára. A hatalmi ágak megosztásának több száz éves alapelve szerint a CP 931 WP listára való felvételtől szóló döntései felülvizsgálatát bírói szervnek szükséges végeznie.

Az ENSZ, illetve EU-tagállamok számára a követelményeket a listára való felvétel iránti kérelem megalapozottságánál kell felállítani. Az államoknak egy nyilvános, logikus, széles körben alkalmazható és kétértelmű meghatározások nélküli kritériumrendszer alapján lenne lehetséges a listára való felvételt kérni, és amennyiben ezzel ellentétesen cselekszenek, saját nemzeti bíróságaik előtt az érintett és jogellenesen sérelmet szenvedett személyek kártérítési igényt érvényesíthetnének.

A magyar szabályozás tekintetében annyit jegyzünk meg, hogy egy átlátható szabályozásra van szükség, amely azon túl, hogy az Alkotmánnyal összhangban van, nem csak az Európai Unió, hanem az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szól, hiszen azok jogalapja az EU szabályok nélkül hiányzik.

Felhasznált irodalom

- Aston, Jurij Daniel (2002): Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) im Kontext, In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 62., 257–291.
- Bohr, Sebastian (1993): Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community. In: *European Journal of International Law*, Vol. 4. No. 1. (April), 256–268.
- Bokorné Szegő Hanna (1973): A nemzetközi szervezetek szerepe a nemzetközi jogi normák kialakításának folyamatában. *Állam és Jogtudomány*, XIII. évf. 3. szám (Október), 497–504.
- Brownlie, Ian (1995): International Law and the Fiftieth Anniversary of the United Nations. General Course on Public International Law, In: *Recueil des Cours*, Vol. 255, 9–228.
- Bruhács János (2003): *Nemzetközi jog III. Nemzetközi szervezetek*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Burke, Jason (2004): *Al Kaida: a terror árnyéka*. HVG Kiadó Rt., Budapest.

- Cassese, Antonio (2001): Terrorism in Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law, In: *European Journal of International Law*, Vol.12, No. 5, 993–1001.
- Ferwagner P. Ákos – Szélinger Balázs (2004): *Osáma bin Laden, a terrorista és az arab világ története*. Kinizsi Nyomda, Debrecen.
- Friedlander, Robert A. (2000): Terrorism, In Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV. 845. skk.
- Ganor, Boaz (2002): Is One Man's Terrorist another Man's Freedom Fighter? In: *Police Practice and Research*, Vol. 3. No. 4. (January)
- Haltern, Ulrich (2007): Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, In: *Juristen Zeitung*, Vol. 1162. (Juni), 537–592.
- Hayes, Ben: *Statewatch Analysis "Terrorist Lists" Still Above the Law*. 2007. <http://www.statewatch.org/news/2007/aug/proscription.pdf>.
- Kiss Zoltán László: *A terrorizmus elleni küzdelem szociológiai természetű kibívása*. http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2005/4/2005_4_31.html#8.
- Kovács Péter (2001): Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. In: Bodnár László (szerk): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*, SZTE AJTK Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványai, Szeged, 133–162.
- Kussbach, Erich (2000): A Biztonsági Tanács és a nemzetközi büntetőbíráskodás. In: *Békés Imre ünnepi kötet. A jogtudomány és a büntetőjog dogmatikája, filozófiája*. Tanulmánykötet Békés Imre születésének 70. évfordulójára. Szerk.: Busch Béla, Belovics Ervin, Tóth Dóra. PPKÉ Jog- és Államtudományi Kar, Osiris, Budapest, 179–207.
- Lavranos, Nikolaos (2006): Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance, In: *European Foreign Affairs Review*, Vol. II. 471–490.
- Lavranos, Nikolaos (2007): UN Sanctions and Judicial Review, In: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 76. 1–17.
- Lenhardt, Chia (2007): European Court Rules on UN and EU Terrorist Suspect Blacklists, *The American Society of International Law Insights*, Vol. 11. No. 1. (January) <http://www.asil.org/insights/2007/01/insights070131.html>.
- Marsden, Peter (2002): *A tálibok titkai. Háborúk Afganisztánban*. Carving Kiadó, Budapest.
- Mathenson, Michael J. (2004): ICJ Review of Security Council Decisions. In: *The George Washington International Law Review*, Vol. 36, No. 3. 615–622.
- Pap, András László (2006): Constitutional Ambiguities Regarding Anti-Terrorist Financial Enforcement Measures – The Case of Hungary, In: *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 47. No. 4. 405–425.

- Prandler Árpád (1973): A Biztonsági Tanács és a nemzetközi jog, In: *Jogtudományi Közlöny*, Vol. XXVII. No. 10. (október) 497–504.
- Prandler Árpád (1974): *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Prandler Árpád – Blahó András (2001): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Szerk.: Prandler Árpád, Aula Kiadó, Budapest.
- Rosland, Eric (2003): Security Council Resolution 1373, The Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism. In: *American Journal of International Law*, Vol. 97. No. 2. (April)
- Rostoványi Zsolt (2004): *Az iszlám világ és a nyugat*. Corvina Kiadó, Budapest.
- Schoedenfeld, Mardechai (2001): *Oszama bin Laden a terrormiliárdos*. K.U.K. Kiadó, Debrecen.
- Stangos, Petros – Gryllos, Georgios: *Le droit communautaire à l'épreuve des réalités du droit international: Lecons tirées de la jurisprudence communautaire récente relevant de la lutte contre le terrorisme international*.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2213637>.
- Talmon, Stefan (2007): A Biztonsági Tanács, mint világtörvényhozás. *Miskolci Jogi Szemle*, Vol. 2. No. 1. 109–136.
- Tappeiner, Imelda (2005): The Fight Against Terrorism. The Lists and the Gaps, In: *Utrecht Law Review*, Vol. 1. (September)
- Tomuschat, Christian (2001): Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, Vol. 28. No. 21–23. (December), 535–545.
- Törő Csaba (2002): Kreatív intervencionalizmus az 1990-es években, avagy a BT szabadságának diszkrét bája. In: *Acta Humana, Emberi Jogi Közlemények*, No. 46–47. 99–136.
- Turbék Zoltán (2005): A Biztonsági Tanács reformja, In: *Kül-Világ*, Vol. II. No. 1. 33–50.
- Vass György: A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem.
http://www.zmne.hu/dokisk/hadtud/terror/lekt_Vass_Gyorgy.pdf.