

Molnár Kata

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának Tagja

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának korlátozó intézkedései a terrorizmus elleni küzdelemben

I. Bevezetés

A 20. század végétől a terrorcselekmények megsokszorozódása figyelhető meg, amely napjainkra az egész világot fenyegető veszéllyé vált. A terrorizmus jelensége ma már a nemzetközi közösséget, mint egészet érintő komoly probléma, így a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének visszaszorítására, megszüntetésére kötelezettséget vállalt Egyesült Nemzetek Szervezete (továbbiakban: ENSZ), fő szervei útján több módon is tesz lépéseket a terrorizmus elleni globális fellépés érdekében. Az Alapokmány rögzíti a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának kiemelkedő fontosságát, illetve annak általános védelmére kötelezi a tagállamokat, e feladat ellátására pedig az ENSZ egyik fő szervét, a Biztonsági Tanácsot hatalmazza fel.

Ezért a következőkben az ENSZ Biztonsági Tanácsának tevékenységét, azon belül is főleg a korlátozó intézkedéseit, nem fegyveres rendszabályait vizsgálom, illetve azt, hogy milyen jogalappal hozhatja meg e határozatokat, milyen esetekben, és milyen joghatást váltanak ki e határozatok. A terrorizmus jelenségének meghatározása után a 20. század végétől, pontosabban az afganisztáni Talibán rendszer létrejöttétől, a 2001-es terrortámadásokig meghozott legfontosabb Biztonsági Tanácsi határozatokat vizsgálom, majd ezt követően két kiemelkedő jelentőségű, az 1373. (2001) és az 1456. (2003) számú határozatok kerülnek az elemzés előterébe. Ezek adták az alapját a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemnek. Ezt követően a számos jogtudományi vitát kiváltó Kadi-ügyhöz alapjául szolgáló határozat, illetve az ennek végrehajtását szolgáló uniós rendeletek viszonyára vonatkozó bírósági döntések rövid leírása és a Biztonsági Tanács kvázi jogalkotó tevékenysége kerül górcső alá, ezzel áttekintést adva a korlátozó intézkedések jelentőségéről, valamint hatásáról a tagállamokra nézve.

II. A Biztonsági Tanács létrejötte, szervezete, hatáskörei

Az ENSZ Alapokmányát az 1945. április 25. és június 26. között lezajló konferencián, San Franciscóban öntötték végleges formába, majd október 24-én lépett hatályba 51 alapító

tagállam részvételével.¹ Az Alapokmány hat fő szervet állított fel, ezek közül az egyik az ENSZ Biztonsági Tanácsa, melynek szervezeti rendszerét az V. fejezet szabályozza.

A Biztonsági Tanács 1965 óta 15 tagból álló testület (korábban 11 tagú volt, 5 állandó és 6 választott taggal), melyből 5 tag állandó és 10 ideiglenesen választott.² Az 5 állandó tag USA, Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és Oroszország. A választott tagok földrajzi elhelyezkedés alapján kerülhetnek be, 5 tag választható Afrikából vagy Ázsiából, 1 tag képviseli Kelet-Európát, 2 tag Latin-Amerikát és további 2 tag Nyugat-Európa vagy más fel nem sorolt régió képviselője. A nem állandó tagokat 2 évre választják.³

A Biztonsági Tanács feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása.⁴ Az ehhez szükséges intézkedések megtételére vonatkozó különleges hatáskört az Alapokmány határozza meg. A VI. fejezet szerint minden olyan viszály esetében, mely a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztetheti, a felek kötelesek valamely általuk választott békés módon rendezni vitájukat. Amennyiben a Biztonsági Tanács úgy látja, erre vonatkozó ajánlást tehet a feleknek.

A Biztonsági Tanács hatásköreit alapvetően három kategóriába lehet sorolni.⁵ A VII. fejezet rendelkezik a béke veszélyeztetése, illetve a támadó cselekmények esetében a Biztonsági Tanács által foganatosítható rendszabályokról. Ennek alapján a testületnek lehetősége van ideiglenes rendszabályok végrehajtására felhívni a feleket a viszály súlyosbodásának megakadályozása érdekében.⁶ Amennyiben ilyen ajánlás kevésnek bizonyul a problémás helyzet rendezéséhez, meghatározhat fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat, vagyis korlátozó intézkedéseket (szankciókat), amelyek kötelező erővel hatnak a felekre.⁷ Végül, amennyiben ezen intézkedések elégtelennek bizonyulnának, olyan fegyveres beavatkozást foganatosíthat, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges.⁸

III. A Biztonsági Tanács által foganatosított korlátozó intézkedések

III. 1. A szankciós intézkedésekről általában

¹<http://www.un.org/depts/dhl/unms/founders.shtml> (2018.07.17.)

²Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg Camus Kiadó, Budapest, 2010. 275. o.

³ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya, 23. cikk.

⁴ ENSZ Alapokmány, 39. cikk.

⁵Nagy-Mihály Eszter: A terrorizmus elleni küzdelem és az ENSZ Biztonsági Tanácsának intelligens szankciói, *Optimi nostri* 2009. október., 184. o.

⁶ ENSZ Alapokmány, 40. cikk.

⁷ ENSZ Alapokmány, 41. cikk.

⁸ ENSZ Alapokmány, 42. cikk.

Tartalmuk alapján a korlátozó intézkedéseket, más néven szankciókat a következőképpen csoportosíthatjuk:

- a) fegyverembargó, vagyis a haditechnikai eszközök importjának, tranzitjának, exportjának, illetve ezek finanszírozásának tilalma
- b) pénzeszközök, gazdasági erőforrások letiltása, befagyasztása, mint vagyoni korlátozó intézkedések
- c) beutazási, tartózkodási tilalmak, repülési tilalom
- d) egyéb kereskedelmi korlátozások.⁹

Ezeknél a szankcióknál is érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy csak akkor és csak olyan mértékben alkalmazhatja a Biztonsági Tanács, amennyiben feltétlenül szükséges, és arányosnak kell lennie az állam által elkövetett azon magatartással, ami miatt a korlátozó intézkedés meghozatalára sor került. További lényeges tulajdonsága ezen rendszabályoknak, hogy a Biztonsági Tanács ezeket elrendelő határozatai kötelező erejűek.¹⁰

A szankciók címzettjei alapján is különbséget lehet tenni az intézkedések között. Léteznek olyan általános rendszabályok, melyek egy adott állam egész területére vonatkoznak, az egész lakosságot érintik, illetve az 1990-es évektől kezdődően megjelentek az ún. célzott, más néven intelligens szankciók¹¹, amelyek lehetnek terroristák elleni korlátozó intézkedések, illetve az egyes államokban elkövetett jogsértő cselekményért felelős, ezen államhoz kötődő természetes és jogi személyek elleni szankciók. Ezek a személyek, szervezetek, amelyek ellen vagyoni korlátozó intézkedések kerülnek alkalmazásra, a Biztonsági Tanács szankciós listájára kerülnek. E konszolidált szankciós listák célja, hogy a rajta szereplők gazdasági háttérét csökkentsék, pénzügyi finanszírozásukat akadályozzák. Ez a lista folyamatosan változik, így a kapcsolódó szervezeteknek, szolgáltatóknak állandó ellenőrzést kell lefolytatni arra vonatkozóan, hogy az új rendelkezések vagy a szankciós listaváltozás következtében pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés alanyává váló személlyel, szervezettel kapcsolatban rendelkeznek-e információval.¹²

Ebben a körben jelentek meg többek között a terrorizmus és terrorizmus-finanszírozás elleni korlátozó intézkedések és a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni intézkedések. Az

⁹Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) és az Európai Unió (EU) Tanácsa által elfogadott korlátozó intézkedések (szankciók), http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/38EE0AD0-79A6-4202-B850-ECCE909C22F2/0/080514_kum_szankciok.pdf (2018.07.01.)

¹⁰*Marko Divac Öberg*: The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. The European Journal of International Law, 2006. 5. sz. 883-885. o.

¹¹*Nagy-Mihály*: i.m. 185. o.

¹²2007. évi CLXXX. törvény az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról, 10. §

ezeket elrendelő határozataiban a Biztonsági Tanács szankciós bizottságok létrehozataláról is rendelkezhet, amelyek feladata a tagállamok által kapott információk alapján kiválasztani azokat a terrorcselekményt elkövető személyeket, terrorszervezeteket, melyekkel szemben korlátozó intézkedéseket szükséges alkalmazni. A bizottságok szakmai konzultációval, határozathozattal, valamint ezek végrehajtását elősegítő szankciós intézkedések kidolgozásával támogatják a BT-t céljai elérésében. A szankciós listáról való törlés érdekében a Biztonsági Tanács 1730 (2006) számú határozatával létrehozott egy külön szervet, ez a Focal Point.¹³ E szerv fogadja a listázott személyek listáról való levételének kérelmeit. Amennyiben a kérelem nem ismételt, továbbítja a felvételt kezdeményező és a honosság szerinti kormánynak, illetve a listázott entitások és kormányok közötti közvetítőként is funkcionál. Másik lehetőség szerint az adott személy, szervezet közvetlenül a kérelmezett kormány segítségét kéri, hogy továbbítsa a szankciós bizottsághoz a levétel iránti kérelmet, ezzel együtt megküldi a kormány számára a levétel indoklásául szolgáló információkat. Ezen adatokat a kérelmezett és a felvételt kezdeményező kormány egymás között, illetve a szankciós bizottsággal megtárgyalják, majd a bizottság dönt a levételről. Amennyiben a bizottság és a tagállamok több tárgyalás után sem tudnak dönteni, úgy a Biztonsági Tanácsnak továbbítják a kérelmet, hogy döntsön a levétel indokoltságáról.¹⁴ Amennyiben a tárgyalások megkezdését követő három hónap után már egyik állam sem kéri az adott entitás levételét a listáról, és nem kezdeményez erre új időszakot, úgy a szankciós bizottság megküldi a levételről szóló kérelem másolatát minden tagállamnak. Ha ezután egy hónap elteltével sem jelzi egy állam sem ugyanezen kérelmekre vonatkozó szándékát, a szankciós bizottság nem foglalkozik tovább a kérelemmel.¹⁵ Mind a listára kerülésről, mind az onnan való levételről kizárólag e szankciós bizottságok döntenek, a felkerülést követően pedig a bizottság félévente köteles felülvizsgálni, jogos-e a továbbiakban a listán tartása az adott egyénnek, szervezetnek.¹⁶

¹³1730 (2006) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730%282006%29 (2018.07.17.)

¹⁴Nagy-Mihály: i.m. 200-201. o.

¹⁵ 1730 (2006) BT határozat, 6.c)

¹⁶ Nagy-Mihály: i.m. 202. o.

Az elmúlt néhány évtized során a Biztonsági Tanács többek között a következő országok esetében döntött szankciós intézkedések bevezetéséről: Afganisztán¹⁷, Irán¹⁸, Libéria¹⁹, Líbia²⁰, Kongói Demokratikus Köztársaság²¹, Szudán²² és a volt Jugoszlávia.²³

III. 2. A korlátozások jogalapja

Az Alapokmány 2. cikk 7. bekezdésében a következőképpen fogalmaz: „*A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak, és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.*”²⁴

Az államok szuverenitásának, területi integritásának védelme, illetve a be nem avatkozás elve szorosan összefüggő, egymást erősítő elvek. Ezzel a rendelkezéssel az Alapokmány meghatározza az államok egymás közti viszonyát azzal, hogy tilalmat állít fel az olyan ügyekbe való beavatkozásba, amely kizárólag az adott állam belső joghatósága alá tartozik. Ugyanakkor a Biztonsági Tanács intézkedéseit ez alól kivonja, mivel az Alapokmány VII. fejezete pontosan meghatározza, hogy a rendszabályok a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetén mindenképpen foganatosíthatók, így erre ezt az általános tilalmat kiterjeszteni nem is lenne ésszerű. Továbbá a „*lényegileg valamely állam belső joghatóságának körébe tartoznak*” megfogalmazás is azt szolgálja, hogy konkrét esetben, az adott körülményekre tekintettel lehessen vizsgálni, mi minősül beavatkozásnak.²⁵

¹⁷<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Afghanistan&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=afghanistan> (2018.07.20.)

¹⁸<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?IncludeBlogs=10&limit=15&tag=%22Security%20Council%20Resolutions%22+AND+%22Iran%22&ctype=Iran> (2018.07.20.)

¹⁹<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Liberia&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=liberia> (2018.07.20.)

²⁰<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Libya&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=libya> (2018.07.20.)

²¹<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=democratic-republic-of-the-congo> (2018.07.20.)

²²<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Chap%20VII%20SRES%201054.pdf> (2018.07.20.)

²³[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1034\(1995\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1034(1995)) (2018.07.20.)

²⁴ENSZ Alapokmány, I. fejezet, 2. cikk (7).

²⁵*Kulcsár Attila: A humanitárius intervenció fogalma, jogi háttere, a líbiai beavatkozás körülményei és következményei, Nemzetbiztonsági szemle 2014. II. évf. Különszám, 46. o.*

IV. A terrorizmus fogalma, és az ellene irányuló intézkedések

IV. 1. A terrorizmus fogalmának meghatározása

A terrorizmusra vonatkozóan egy egységes definíció megalkotása komoly nehézségekbe ütközött az évek során, azonban az egyre gyakoribbá váló terrorista akciók szükségessé teszik ennek megalkotását. Az ENSZ tagállamok közös megegyezése fontos legalább bizonyos részcselekmények terrorcselekménnyé nyilvánításában. A terrorcselekmények meghatározásával e cselekmények elveszítik politikai jellegüket, lehetővé téve így az elkövetők kiadatását, ezért fontos meghatározni, mi minősül még politikai cselekménynek, és melyek esnek már a terrorizmus fogalma alá. Ennek a kérdésnek a megválaszolása mellett még azt érdemes vizsgálni, kik és mi alapján számítanak terroristának, e cselekmények elkövetőjének, illetve lehet-e elkövető egy kormány, vagy egyén, egy állami, vagy nem állami szereplő, vagy akár egyének csoportja.²⁶

Ahhoz, hogy a terrorizmust, mint jelenséget meg lehessen határozni, fontos lenne definiálni azt is, hogy egyáltalán kit, kiket lehet terroristának tekinteni. Míg maguk a terroristák például ellenállóknak, szabadságharcosoknak tartják magukat²⁷, addig az államok, akik ellen erőszakos cselekményeket követnek el, az elkövetőket terroristáknak tekintik.²⁸ Épp ezért a terrorista fogalom meghatározása azért kiemelkedően fontos, mert jogállásukból adódóan a kiadatásukra, felelősségre vonásukra vonatkozó szabályozás a két esetben másként alakul. Amennyiben a terrorcselekmény elkövetőjét felkelőnek tekintjük, úgy a humanitárius nemzetközi jog, tehát az 1949. évi genfi egyezmények és az 1977. évi kiegészítő jegyzőkönyvek szabályai szerint kombattánsnak minősül, ami azt eredményezi, nem vonható felelősségre pusztán fegyveres összeütközésben való részvételéért, emberéletek kioltásáért, illetve elfogása esetén hadifogoly státusz illeti meg, amely kedvezőbb védelmi helyzetet biztosít a harcos számára, mint amelyben az ellenségeskedésben részt vevő nem kombattánsok részesülnek.²⁹ Ehhez hozzátartozik az is, hogy a kombattáns kizárólagos katonai célpont is, tehát az összeütközések során bármikor támadható. Ezzel szemben, ha a terrorista nem minősül harcosnak, úgy bűnelkövető, tehát csak akkor lehet megölni, ha mások életére közvetlen veszélyt jelent. Elfogása esetén nem illeti meg a hadifoglyokéval azonos védelmi helyzet,³⁰ és

²⁶http://www.un.org/documents/ecosoc/cn4/sub2/e-cn4sub2_99_27.pdf

²⁷Újvári Emese: A nemzetközi terrorizmus és a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem, 2. o.

²⁸Charles Townshend: Terrorism – A Very Short Introduction. Oxford University Press, Oxford, 2018. 4. o.

²⁹Kovács Péter: Nemzetközi közjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2016. 670. o.

³⁰Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló Jegyzőkönyv (I. Jegyzőkönyv), 75. cikk (1) bekezdés

felelősségre vonható bármely fegyveres konfliktus során elkövetett cselekményéért, illetve az összeütközésben való részvételéért.

A terrorizmus fogalmának meghatározására irányuló politikai, akadémiai törekvések célja többek között ez volt, hogy elhatárolhatóvá váljon a katonai akciótól az, ami már bűncselekménynek minősül.³¹ A modern terrorizmus számos megjelenési formája jelentősen nehezíti egy általános fogalom létrehozását, mivel olyan definíciót meghatározni, mely egységesen minden terrorcselekményt átfog, gyakorlatilag lehetetlen. Továbbá, amellet, hogy sokféleképpen valósulhat meg terrorcselekmény, láthatóan problémát okoz az is a definíció meghatározásában, hogy a tudomány, a technika rohamos fejlődése miatt, még ha sikerülne is egy átfogó fogalmat találni e cselekményekre, bizonyos, hogy akár rövid idő elteltével is elavulttá válna.³²

Nehézséget okoz továbbá az, hogy a terrorizmus, a terrorcselekmény jelentését különböző nézőpontok alapján másként lehet értelmezni. Ami egyik oldalon terrorcselekmény, az a másik oldalon lehet szabadságharc, ugyanaz a szubjektivitás merül fel ebben az esetben is, mint a terroristák meghatározása tekintetében. Azonban a terrorcselekmények egyre gyakoribbá válása miatt rendkívül fontossá vált a fogalom mihamarabbi tisztázása.³³

Az 1856-os belga merényleti záradék az uralkodó és családja elleni merénylet esetében lehetővé tette az elkövető kiadatását, ugyanis ezt a bűncselekményt kivonta a politikai bűncselekmény fogalma alól. Ez volt az egyik első lépés afelé, hogy különbséget lehessen tenni bizonyos bűncselekmények, és az állam elleni terrorcselekmények között és kialakuljon ennek pontos meghatározása. Érdemes megemlíteni az *1937. évi genfi egyezményt a terrorizmus megelőzéséről és büntetéséről*, amely azon kívül, hogy definiálja a terrorcselekmény fogalmát, meghatároz bizonyos tényállásokat is. Azonban az egyezmény sosem lépett hatályba.³⁴

Az ENSZ Közgyűlése 1972-ben kezdett foglalkozni ezzel a kérdéssel, mivel egyre gyakoribbá váltak az olyan cselekmények, amelyek az állampolgárok széles körét veszélyeztették, túszejtő akciók, repülőgép-eltérítések formájában. A lényege ezen egyezményeknek az, hogy meghatározott terrorcselekmények esetében más szankciók alkalmazására kerül sor, vagy úgy, hogy az érintett állam vonja felelősségre és bünteti az elkövetőt, vagy a kiadatási kérelemnek eleget tesz. Ezután nem sokkal, 1997-ben az Európai

³¹Townshend: uo.

³²Nagy-Mihály: i.m.191-192. o.

³³Gregor Bruce: Definition of Terrorism – Social and Political Effects. Journal of Military and Veterans' Health, 2013. 2. sz. 26. o.

³⁴Bartók Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései. UNIVERSITAS-Győr, Győr, 2011. 114-116. o.

Parlamentben megalkottak egy olyan fogalmat, amely európai szinten elfogadható vált, azonban ez sem jelentette még a legelfogadhatóbb meghatározást.³⁵

Az Európai Tanács 2001. szeptember 21-i rendkívüli ülésén a terrorizmust kiemelt fenyegetésként határozta meg. Hogy mi számít terrorcselekménynek, arra vonatkozóan a Tanács 2001-ben elfogadott közös álláspontjára támaszkodhatunk egyfelől: eszerint olyan szándékos cselekmény, amely jellege vagy összefüggései révén súlyos kárt okozhat egy országnak vagy egy nemzetközi szervezetnek, és amelyet a nemzeti jog bűncselekményként határoz meg. Ezt pedig abból a célból követik el, hogy a lakosságot komolyan megfélemlítsék; vagy egy kormányt vagy egy nemzetközi szervezetet jogellenes módon arra kényszerítsenek, hogy az valamilyen cselekményt tegyen, vagy ne tegyen meg; vagy súlyosan megingassák vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését. A dokumentum továbbá megnevezi azokat a cselekményeket, amelyek ide sorolhatók, például személy életét vagy testi épségét veszélyeztető támadások; emberrablás vagy túszejtés; közlekedési eszközök elfoglalása. A közös álláspontnak a megfogalmazásával a cél az volt, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1373 (2001) számú határozatán kívül további intézkedéseket alkalmazzanak a terrorizmus leküzdésére.³⁶ Az Unió később a terrorizmus elleni küzdelem jegyében elfogadott kerethatározatban³⁷, majd az ezt felváltó irányelvben³⁸ is hasonlóképpen definiálta a terrorcselekményt.

IV. 2. A Biztonsági Tanács terrorizmus elleni határozatai

Eckart Klein, aki a Potsdami Egyetem Államjog, Nemzetközi Közjog és Európa-jog Tanszék elismert professzora volt 2008-ig, a Biztonsági Tanács és az ENSZ Közgyűlésének intézkedéseit a terrorizmus elleni küzdelemben három szakaszra bontva vizsgálta.³⁹ Az első szakaszt 1990-ig határozta meg, ebben az időszakban csekélyebb mennyiségű egyezmény, határozat született, mint a későbbiekben, inkább a terrorizmus okait kutatták. Elsősorban a légi támadásokra való válaszként születtek meg ebben az időszakban egyezmények, mint például *a légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló Tokiói*

³⁵Újvári: i.m. 3. o.

³⁶A Tanács 2001/931/KKBP közös álláspontja a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról (HL 2001 L 344). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:133208> (2018.07.17.)

³⁷ A Tanács [2002/475/IB](#) kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről (HL 2002 L 164)

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2017/541/EU irányelve a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról (HL 2017 L 88)

³⁹Újvári: i.m. 11. o.

Egyezmény (1963), a légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről szóló Hágai Egyezmény (1970), vagy a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló Montreali Egyezmény (1971), illetve a Tűzszedés elleni nemzetközi egyezmény (1979), amelyet New Yorkban írtak alá.⁴⁰

Az 1990-től 2001-ig tartó második szakaszban nagy számban jelentek meg a terrorizmus korlátozására irányuló intézkedések. Születtek egyezmények a terrorista bombatámadások elleni küzdelemről, vagy a terrorizmus finanszírozásával szembeni küzdelemről. Utóbbi meghatározza az egyezmény értelmében vett bűncselekményeket, és ez által egyes terrorcselekményeket is definiál. Az egyezmény így fogalmaz: *a) olyan cselekmény, amely a mellékletben szereplő valamely szerződés hatálya alá tartozó és az abban meghatározott bűncselekményt valósít meg; vagy b) bármely egyéb olyan cselekmény, amely polgári személy vagy fegyveres konfliktus esetén az ellenségeskedésben tevőlegesen részt nem vevő más személy halálának vagy súlyos testi sérülésének okozására irányul, ha a cselekmény célja, annak természetéből vagy összefüggéseiből következően az, hogy a lakosságot megfélemlítse, vagy egy Kormányt vagy nemzetközi szervezetet valamely cselekmény megtételére vagy ennek megtételétől történő tartózkodásra kényszerítsen.*⁴¹

A Biztonsági Tanács egyik első korlátozó intézkedése a terrorizmus megfékezésére Líbiához köthető. 1988-ban Lockerbie skót helyiség felett bombatámadás áldozataivá váltak egy repülő utasai. Ezt követően az Egyesült Államok és Nagy-Britannia két líbiai férfit gyanúsítottként nevezett meg, azonban Líbia megtagadta a kiadatásukat, amely miatt ezt a terrortámadást állam által támogatott terrorcselekménynek minősítették. Emiatt a Biztonsági Tanács 749. (1992) számú határozatával fegyverembargót rendelt el Líbiával szemben. Líbia 1998-ban kiadta a terhelteket, így a vele szembeni szankciókat a Biztonsági Tanács felfüggesztette.⁴²

Az 1999. október 15-én elfogadott 1267-es Biztonsági Tanácsi határozat volt az első, amely hosszú távú, rendszerszintű megoldásokat alakított ki, és amelyek a továbbiakban is mintaként szolgáltak a terrorizmus elleni küzdelemben a Biztonsági Tanács későbbi fellépéseivel.⁴³ Ez az afganisztáni helyzet kapcsán került meghozatalra. Afganisztánban 1996-ban polgárháború nyomán a Talibán nevű szervezet magához ragadta a hatalmat, és iszlám

⁴⁰Partos Csilla: A terrorizmus kriminalizálásának nemzetközi vetülete, Diskurzus 5. évf. 2. szám, 27-28.o.

⁴¹2002. évi LIX. törvény a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0200059.TV&searchUrl=/gyorskereso%3Fpagenum%3D5>

⁴²Újvári: i.m. 14. o.

⁴³Stauber Péter: Egy BT-határozat evolúciója: az 1267(1999) ENSZ BT határozattal létrehozott terrorellenes szankciós mechanizmus fejlődése, 2. o.

teokratikus diktatúrát vezetett be. 1998-ban az Al-Kaida nevű terrorszervezet Osama bin Laden vezetésével amerikai nagykövetségek ellen merényleteket hajtott végre, amelyet az új afgán államvezetés támogatott, menedéket nyújtott az amerikai hatóságok kiadatási kéréseit elutasítva. A Biztonsági Tanács ekkor lépett közbe először, meghozva az 1214. (1998) számú határozatát, amelyben követelte a Talibántól a nemzetközi terroristák kiadatását, a menedéknyújtás megszüntetését, illetve felszólította valamennyi, az afgán polgárháborúban résztvevő felet az elkövetők megfelelő felelősségre vonására. A határozatot nem hajtották végre, így került sor az 1267-es számú határozat meghozatalára 1999-ben, amely az első olyan határozat volt, amelyben a Biztonsági Tanács korlátozó intézkedéseket fogantatosított nem állami szereplők ellen. Ugyanis, bár a Talibán az afgán területek nagy részét uralta, így gyakorlatilag a rendszabályok egész Afganisztánra kiterjedtek. Tekintve azonban, hogysen az ENSZ-től, sem a tagállamok döntő többségétől nem nyert elismerést ez a rendszer, a szankciók célzottan a Talibán szervezettel szemben álltak fenn. Az intézkedések fogantatosítását azzal indokolták, hogy a terrorszervezet megtűrése, terroristák kiképzése a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető cselekménynek minősül, ennek fényében hozta meg a határozatát a Biztonsági Tanács. A határozat elfogadása után 30 nappal, miután a kiadatásnak még mindig nem tettek eleget, a következő szankciók léptek hatályba⁴⁴: a légitözlekedés megszakítása, és vagyoni korlátozó intézkedések, vagyis pénzeszközök és egyéb pénzügyi források befagyasztása.⁴⁵ A határozat végrehajtásáról saját maga rendelkezett, szankciós bizottság létrehozásával.

A határozat azonban akkor nem járt tényleges sikerrel, így rá 1 évre, 2000-ben elfogadták az 1333. számú Biztonsági Tanácsi határozatot, mely megerősítette az elődjében foglaltakat, illetve kiterjesztette a szankciók körét, így már fegyverembargót is életbe léptetve a tálib szervezet ellen.⁴⁶ Ezen kívül előírta a tagállamoknak a Talibánnal fennálló diplomáciai kapcsolatok megszüntetését, illetve bezáratta az afgán légitársaságok külföldi irodáit, és követelte továbbra is Osama bin Laden kiadatását. A vagyonbefagyasztással kapcsolatosan a határozat abban változtatott, hogy azt kiterjesztette bin Ladenre és az al-Kaida szervezet beazonosított pénzkészleteire is, így már nem csak a tálib rendszert érintette a vagyoni korlátozás. A Biztonsági Tanács megbízta a szankciós bizottságot, hogy vezessen listát azokról az egyénekről és szervezetekről, akiket/amelyeket Oszama bin Ladenhez tartozóként azonosított, beleértve az al-Kaida és a Talibán szervezetét. Ennek keretében az ENSZ

⁴⁴Stauber: Egy BT-határozat..., 3-4. o.

⁴⁵1267 (1999) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29

⁴⁶1333 (2000) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333%282000%29

tagállamait is kötelezte arra, hogy tegyék meg ezzel kapcsolatosan a szükséges intézkedéseket, és iktassák be jogrendjükbe, hogy végrehajtják a szankciókat.⁴⁷ E két határozat gyakorlatba való átültetése már nehezebb feladat volt, így az 1267-es határozatban felállított szankciós bizottság ennek érdekében kiemelt figyelmet fordított a végrehajtásuk biztosítására, illetve támogatást nyújtott az államoknak.

Végül, Klein vizsgálata szerint a harmadik szakaszt a terrorizmus elleni küzdelemben a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások utáni Biztonsági Tanácsi korlátozó intézkedések jelentik. Két határozat született közvetlenül a terrortámadások után, az 1368 (2001) számú szeptember 12-én, és az 1373 (2001) számú szeptember 28-án. A két határozatban közös az, hogy egyik sem tartalmazza fegyveres intézkedések elrendelését. Előbbi a terrortámadást a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének minősíti, így lehetővé teszi a Biztonsági Tanács számára, hogy sokkal szélesebb körben foganatosíthasson politikai, gazdasági, katonai rendszabályokat, azonban mégsem tesz ilyen jellegű intézkedéseket. Felszólítja a tagállamokat az együttműködésre az elkövetők felelősségre vonásában, illetve kinyilvánítja, hogy kész minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy a terrorizmust visszaszorítsa. Ezen felül a határozat elismeri az Egyesült Államok önvédelemhez való jogát az Al-Kaidával, mint nem állami szereplővel szemben.⁴⁸

Utóbbi, az 1373 (2001) számú határozat azonban már más lépéseket is tesz a terrorcselekményekkel szemben. A Biztonsági Tanács az államok belső jogába beavatkozva állapít meg mindenkire kötelező általános szabályokat, így ez a határozat tekinthető úgy, mint a Biztonsági Tanács jogalkotói tevékenységének a kezdete. E határozat megerősíti az 1368-as számúban foglaltakat, illetve az Alapokmány VII. fejezetére hivatkozással számos intézkedés megtételét követeli az államoktól, melyek főleg a terrorizmus finanszírozásának visszaszorítását célozzák. Felszólítja a tagállamokat, hogy amellett, hogy a finanszírozástól tartózkodjanak, vonják felelősségre azokat, akik nem teszik meg ezt, illetve akadályozzák meg e tevékenységüket. Együttműködésre hív fel a bizonyítékok megszerzésével, határellenőrzésekkel, úti okmányok ellenőrzésével kapcsolatos intézkedésekben, illetve bármilyen a terrorizmussal kapcsolatban felmerülő problémával. Felhívja továbbá az államokat az információ-cserére, így a nemzetközi és a nemzeti jogokat figyelembe véve működjenek együtt az igazgatási és igazságügyi feladatok ellátásában, amelyek a terrorizmus visszaszorítását szolgálják. Ezen felül létrehozott egy bizottságot (*Counter Terrorism*

⁴⁷Nagy-Mihály: i.m. 193. o.

⁴⁸1368 (2001) BT határozat

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%20%282001%29

Committee) abból a célból, hogy ellenőrizze a tagállamokat a határozat végrehajtásában, illetve kötelezi a tagállamokat, hogy 90 napon belül tájékoztassák a bizottságot az intézkedések megtételéről.⁴⁹ A határozat egyedülállóságát az is mutatja, hogy bár már megjelent korábban olyan korlátozó intézkedés, amelynek nem egy állam volt a címzettje, tehát létezett már az említett célzott (intelligens) szankció intézménye, azonban ez a határozat nem tartalmaz konkrét címzettet. Nem személyt, szervezetet nevez meg, mint aki, ami ellen irányulnának az intézkedések, hanem egy jelenséget, a terrorizmust, amelynek pontos definiálására még nem is került sor.⁵⁰

Az 1373-as számú határozatot azonban sok más döntés követte, amelyek már nem kizárólag a 2001-es helyzetre reagáltak, hanem általánosságban a terrorizmus elleni küzdelem, a nemzetközi közösség egészét érintő problémáját próbálták rendezni. Érdekes azonban említést tenni arról, hogy az 1373-as számú határozatot megelőzően, amelyet a Biztonsági Tanács aktivizálódásának lehet tekinteni e területen, születtek más nyilatkozatok, határozatok, amelyek a terrorizmussal kapcsolatos aktuális álláspontokat összegezték. 1991-től kezdődően ENSZ Közgyűlési határozatok függelékeiben többször megjelentek úgynevezett *nemzetközi terrorizmus elleni nyilatkozatok*. Ezek közül is az egyik, az 1994-ben elfogadott nyilatkozat és annak kiegészítése, amelyet 1997-ben fogadtak el, szolgál alapul több ENSZ-dokumentum számára.⁵¹ Az 1456. (2003) számú határozat e nyilatkozatot és kiegészítését vizsgálja felül. A határozat és az 1994-es nyilatkozat tekinthető a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos állásfoglalások legátfogóbb dokumentumainak a 2006-os Globális Terorellenes Stratégia elfogadásáig.⁵²

Az 1456. számú határozat már általánosságban a terrorizmusról és a terrorcselekményekről, illetve visszaszorításukról rendelkezik. A Biztonsági Tanács által szükségesnek tartott lépések, vagyis az államok terorellenes kötelezettségei kerülnek megfogalmazásra, amely többek között kötelez valamennyi tagállamot a fellépésre a terrorizmus támogatásának valamennyi aktív és passzív formájának megelőzése és leküzdése érdekében. A határozat említi az 1373-as számú határozatot is, annak rendelkezéseinek megfelelő végrehajtására felhív. Nem szól ugyanakkor arról, hogy államok támogatók a terrorizmust, vagyis adható olyan értelmezés, hogy az 1373-as határozat e ponton már ténylegesen érvényesült, az államok felhagytak e gyakorlatikkal, ezért ezt már felesleges lett

⁴⁹1373 (2001) BT határozat https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf

⁵⁰Nagy-Mihály: i.m.195. o.

⁵¹Stauber Péter: A terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi intézményi és jogi kerete, Ph.D. értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2017. 41. o.

⁵²Stauber: A terrorizmus elleni küzdelem..., 98. o.

volna újra rögzíteni.⁵³ A hangsúly tehát a nem állami szereplők részéről való aktív vagy passzív támogatás megakadályozására helyeződött. A határozat felhívja a tagállamokat arra is, hogy a különböző terrorellenes nemzetközi egyezményeket ratifikálják, és működjenek együtt a terrorizmus visszaszorításában. Ezen felül, az 1373-as számú határozathoz képest a Biztonsági Tanács e határozatában kiterjesztette a terrorizmussal kapcsolatos büntetendő magatartások körét. A határozat alapján azok is büntetőjogi felelősséggel tartoznak, akik terrorista cselekményeket finanszíroznak, tervelnek ki, támogatnak, követnek el, vagy biztonságos háttérrel nyújtanak ehhez, tehát már a támogatói magatartásért is felelősségre lehet vonni bárkit e bűncselekmények körében. A határozat rendelkezik az 1373-as számú határozatban felállított bizottság hatékonyságának növeléséről, az addigi tapasztalatok alapján változásokat eszközöl, kiemeli a tagállamoknak az 1373-as számú határozat alapján a bizottság felé fennálló jelentéstételi kötelezettségét. Felhívja a tagállamokat, hogy azonnal és teljeskörűen reagáljanak a bizottság információkéréseire, a bizottságot pedig felkéri, hogy az 1373-as számú határozat végrehajtásának ellenőrzése során tartsa szem előtt a releváns, nemzetközileg bevált gyakorlatokat, kódexeket. A határozat magyarázatul e rendelkezésekre kitér arra, hogy az 1373-as számú határozat által előírt jelentéstételi kötelezettségeket a tagállamok nagy része késedelemmel, néhány tagállam pedig egyáltalán nem teljesítette.⁵⁴

A határozat egyik legfontosabb rendelkezése pedig újító jelleggel megfogalmaz bizonyos határokat a terrorellenes cselekményeket tekintve. A Biztonsági Tanács úgy fogalmaz: „*az államoknak biztosítaniuk kell, hogy minden, a terrorizmus leküzdése érdekében tett intézkedésük összhangban áll valamennyi nemzetközi jogi kötelezettségükkel, és az ilyen intézkedéseket a nemzetközi joggal, különösképpen a nemzetközi emberi jogokkal, a menedékjoggal és a humanitárius joggal összhangban kell elfogadniuk.*”⁵⁵ Ez pedig többek között azt is jelenti, hogy bár a tagállamok kötelezően fogadják el, ültetik át belső jogrendszerükbe a Biztonsági Tanács határozatait, biztosítaniuk kell mind az alapvető jogok tiszteletben tartását, mind a felmerülő jogsérelmek orvoslására a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket. Ugyanígy kell eljárnia az Európai Unió tagállamainak is, annyi különbséggel, hogy az EU tagállamok a szankciós intézkedéseket nem tagállami szinten, önállóan ültetik be jogrendszerükbe⁵⁶, hanem az EU Tanácsának a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretében, az

⁵³ *Stauber*: A terrorizmus elleni küzdelem..., 101. o.

⁵⁴ 1456 (2003) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1456%20%282003%29 4. pont

⁵⁵ *Stauber*: A terrorizmus elleni küzdelem..., 101-103. o.

⁵⁶ *Mohay Ágoston*: A Kadi-doktrína és nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben, *Közjogi szemle* 2017/4., 36. o.

Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 29. cikke alapján elfogadott határozataival, amelyek szintén kötelezőek minden tagállamra nézve, végrehajtásuk pedig nemzeti jogszabály útján történik. Amennyiben a korlátozó intézkedések uniós hatáskörbe tartozó kérdéseket is érintenek (pl. kereskedelmi tilalmak, vagyoni korlátozó intézkedések), az EUMSZ 75. és 215. cikkének megfelelően az EU Tanácsa a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos rendeletet fogad el.⁵⁷

E körben érdemes említést tenni az Európai Unió Bíróságának Kadi-ügyben hozott ítéleteiről, amely a Biztonsági Tanács korlátozó intézkedést tartalmazó kötelező erejű határozatai és az ezeket végrehajtó EK rendeletek – vagyis a nemzetközi jog és az uniós jog – közti viszonyt igyekszik rendezni, illetve a rendeletekkel kapcsolatosan felmerült alapvető emberi jogi sérelmekről rendelkezik.

A szaúd-arábiai lakóhellyel rendelkező Yassin Abdullah Kadi a Biztonsági Tanács Szankcióbizottsága Osama bin Ladennel, az al-Kaida hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben állóként nevezte meg, így 2001. október 17-én felvette az összesített listájára. Ezt követően az Európai Bizottság a 2001. október 19-i 2062/2001/EK bizottsági rendelettel felvette a 2001. március 6-i 467/2001/EK tanácsi rendelet I. mellékletében szereplő listára. Majd az Osama bin Ladennel, az al-Kaida hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott korlátozó intézkedések bevezetéséről, valamint a 467/2001 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-i 881/2002/EK tanácsi rendelet I. mellékletében szereplő listára került fel.⁵⁸ Kadi a Törvényszékhez (akkor: Elsőfokú Bírósághoz) fordult a rendelet rá vonatkozó részének megsemmisítése iránti keresettel, olyan alapvető emberi jogainak megsértésére hivatkozva, mint a meghallgatáshoz való jog, a tulajdon tiszteletben tartáshoz való jog, az arányosság elve, illetve a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog. A Törvényszék elutasította a keresetet egyrészt arra hivatkozva, hogy a Biztonsági Tanács határozata nem képezheti felülvizsgálat tárgyát (kivéve, ha nemzetközi *ius cogens*-be ütközésről lehet szó), és mivel a kifogásolt uniós jogi aktus e határozat végrehajtására irányul, így ennek felülvizsgálatára sincs joghatósága. Ebből az okból kifolyólag kizárta az ügyben hivatkozott alapjogok megsértésének fennállását is.⁵⁹ Ezzel tehát

⁵⁷<http://www.kormany.hu/download/a/a8/f0000/EU%20szankci%C3%B3s%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20170221.pdf> 4. o. (2018.07.17.)

⁵⁸Az Európai Bizottság és társai kontra Yassin Abdullah Kadi ügyben a Bíróság ítélete (2013. július 18.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0584> 17. pont

⁵⁹A Bíróság ítélete (2013. július 18.), 19-20. pont

a Törvényszék azt mondta ki, hogy a felperes által említett alapvető jogainak a rendelet által történő korlátozása nem ellentétes a *ius cogens*-szel.⁶⁰

Ezután a felperes fellebbezést nyújtott be az Európai Bírósághoz arra hivatkozva, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy nincs joghatósága az EK rendeletek felülvizsgálatára. Ugyanis attól, hogy e rendeletek a Biztonsági Tanács határozatának végrehajtását szolgálják, nem válnak vele azonos szintű normává, a közösségi jogi aktusok joghatóság alóli mentességének nincs semmilyen jogalapja.⁶¹ A Bíróság megállapította, ilyen esetben is biztosítania kell az uniós bíróságoknak a rendeletek megfelelő jogszerűségi felülvizsgálatát, akkor is, ha ezek a Biztonsági Tanács határozatának végrehajtására vonatkoznak. A Bíróság ítéletében így fogalmaz:

*„Egyébiránt a közösségi bíróság azon esetleges ítélete, amely megállapítja, hogy az ilyen határozat végrehajtására irányuló közösségi jogi aktus ellentétes a közösségi jogrendbe tartozó magasabb rendű normával, nem jelenti e határozatnak a nemzetközi jog szintjén meglévő elsőbbségének megkérdőjelezését.”*⁶²

Maduro főtanácsnok is ugyanezt fogalmazta meg indítványában.⁶³

A főtanácsnok indítványa szerint e felülvizsgálat tartalma az érintett személlyel a határozat indokainak közlése, valamint a meghallgatás lehetőségének biztosítása. Ugyanakkor, a korlátozó intézkedések hatékonyságára és az érintett rendelet célkitűzéseire vonatkozó okokból indokolt, hogy a közlés és a meghallgatás ne a határozat elfogadását megelőzően, hanem legkorábban az elfogadás pillanatában, vagy később, a lehető leggyorsabban történjen. A kifogásolt rendelet azonban nem rendelkezik a listára való felvétel indokairól, sem ennek későbbi közlésére vonatkozó eljárásról, így a Bíróság megállapította a védelemhez és a bírósági jogorvoslathoz való jog sérelmét.⁶⁴

Továbbá megállapította, hogy az elrendelt vagyoni szankciók, a pénzeszközök befagyasztása Kadi tulajdonhoz való jogának igazolatlan korlátozását jelentik. E határozatok okozhatnak hátrányos következményeket az érintettre, mivel szankciós intézkedések, de azáltal, hogy e rendelet úgy került elfogadásra, hogy nem biztosított semmilyen garanciát az

⁶⁰Bartha Ildikó: Az Európai Közösség és a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatáskörei az Európai Bíróság esetjogában, PhD értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2009. 247. o.

⁶¹Mohay: i.m. 39. o.

⁶²C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek, 288. pont

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=705665>

⁶³C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek. [Maduro főtanácsnok indítványa \(az ismertetés napja: 2008. január 23.\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62005CC0415) 40. pont <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62005CC0415>

⁶⁴C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek, 334-337. pont

érintettnek hatósághoz fordulásához, így tulajdonhoz való joga sérült. A Bíróság megsemmisítette a Tanács rendeletét, de elismeri, hogy az azonnali hatállyal történő megsemmisítés súlyos, helyrehozhatatlan kárt idézhetne elő, illetve a meghatározott vagyoni korlátozó intézkedések indokoltak lehetnek, így a rendelet hatályát legfeljebb három hónapig fenntartja, hogy a Tanács orvosolhassa a jogsértéseket.⁶⁵

Tehát összességében a Bíróság ítéletében kimondta, hogy a közösségi jogi aktusok, akkor is, ha Biztonsági Tanács kötelező határozatának, korlátozó intézkedéseinek végrehajtására szolgálnak, akkor sem vonatkoznak rájuk azok a szabályok, különösen a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó joghatóság alóli mentesség, amelyek e határozatokra. A Biztonsági Tanácsi határozatok felülvizsgálatára közvetlen hatáskörrel egyetlen bírói fórum sem rendelkezik, a nemzeti bíróságok azonban, kivételes esetben, ha az alapjogok védelme megkívánja, megakadályozhatják a határozat végrehajtását.⁶⁶

V. A Biztonsági Tanács „jogalkotó tevékenysége”

A korábban említett két határozat (1373, 1456) a Biztonsági Tanács terrorizmus elleni küzdelmének alapját adja, az alapokmánybeli felhatalmazása által kötelezően végrehajtandó nem fegyveres rendszabályok foganatosításával lép fel a globális probléma ellen. Azonban e körben fontos kitérni arra is, hogy bár az ilyen korlátozó intézkedések megtételére a Biztonsági Tanács teljes mértékben jogosult, azáltal, hogy e határozatai kötelező erővel bírnak valamennyi tagállamra, egyfajta jogalkotói tevékenységnek is lehet tekinteni.⁶⁷

Mivel az Alapokmány felhatalmazása alapján a Biztonsági Tanács korlátozó intézkedései minden tagállamra nézve kötelező erejűek⁶⁸, bizonyos rendelkezéseknek, ahhoz, hogy érvényre juthassanak az adott államokban, szükségessé válik a nemzeti jogrendszerekbe való átültetése. Ez viszont a Biztonsági Tanácsot így gyakorlatilag jogalkotói hatáskörrel ruházza fel, amennyiben a határozatainak valamennyi része nemzeti joggá válik. Ezzel kapcsolatban különböző nézetek vetődnek fel.⁶⁹ A nemzetközi jogirodalomban uralkodó nézet az, hogy a Biztonsági Tanácsnak nincs jogalkotó hatásköre, csak egyedi, úgynevezett „ügyintéző döntéseket” hozhat. E szerint az Alapokmány VII. fejezetéből következő hatáskör nem jogalkotói tevékenységre szól, hanem jogalkalmazó tevékenységre ad alapot. Más vélemény

⁶⁵C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek, 366-367. pont

⁶⁶Mohay: i.m. 41. o.

⁶⁷Stefan Talmon: The Security Council as World Legislature. The American Journal of International Law, 2005. 1. sz. 175-177. o.

⁶⁸ENSZ Alapokmány, 25. cikk.

⁶⁹Nagy-Mihály: i.m.188. o.

szerint a Biztonsági Tanács a konkrét ügyekben jogot is alkothat, ha az érvényben lévő jogszabályt nem találja megfelelőnek a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához. Az Alapokmány konkrétan nem rendelkezik arról, hogy a Biztonsági Tanács alkothat-e új nemzetközi jogi normákat is, vagy csak operatív döntésekre kellene szorítkoznia. Viszont határozathozatala tekintetében léteznek bizonyos korlátok. E hatáskört egyrészt korlátozza az Alapokmány, azáltal, hogy a Biztonsági Tanács csak olyan kérdésekben hozhat határozatot, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges, másrészt nem hozhat olyan határozatot, mely a nemzetközi *ius cogens*-be ütközik, végül a szükségesség, arányosság elve állít fel határokat, amely szerint csak akkor hozható meg ilyesfajta határozat, ha az feltétlenül szükséges és minden más eszköz sikertelennek bizonyul a béke és biztonság megóvása érdekében.⁷⁰

Az 1373. számú határozatban foglaltak végrehajtása valamennyi tagállamnak kötelezettsége volt, ez pedig hatékonyabb megoldásnak bizonyult, mint egy nemzetközi szerződésben létrehozott megállapodás. Utóbbi ugyanis csak az aláíró, ratifikáló államokat kötelezte volna, e Biztonsági Tanácsi határozatokat pedig kivétel nélkül minden ENSZ tagállamnak végre kellett hajtania, átültetnie a belső jogrendszerébe.⁷¹

Érdemes említést tenni arról is, hogy az államoknak is bizonyos korlátokra ügyelniük kell a kötelező rendelkezések nemzeti jogba való beépítéskor. Megfelelő szintű jogi normát kell létrehozni, amely nem ütközik sem a nemzetközi jog általános szabályaiba, sem a *ius cogens*-be, illetve biztosítani kell a megfelelő jogorvoslati rendszert is az esetleges jogsérelmek kijavítása végett. Ha az 1373. számú határozatot vesszük példának, mivel személyek, szervezetek vagyoni forrásainak befagyasztásáról kell rendelkeznie az adott tagállamnak, fontos a védelem biztosítása is arra az esetre, ha ezen vagyoni korlátozások hibásnak bizonyulnának valamely esetben.⁷²

VI. Összegzés

Attól függetlenül, hogy bár a Biztonsági Tanács kötelező erejű normák meghozatalára felruházott szerve az ENSZ-nek, az Alapokmány alapvetően nem jogalkotói hatáskört ruházott a Biztonsági Tanácsra. Elméletileg tehát a Biztonsági Tanács jellegénél fogva nem alkothat olyan jogi normákat, amelyek a nemzetközi jogéletben kötelezően tanúsítandó magatartásokat állapítanak meg, tehát nem számítanak teljes értékű jogoknak. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy

⁷⁰Nagy-Mihály: i.m.189-190. o.

⁷¹Stauber: A terrorizmus elleni küzdelem..., 112-113. o.

⁷²Nagy-Mihály: i.m. 196. o.

a nemzetközi szervezetek és szerveik határozatai nem tartoznak a nemzetközi jog forrásai közé.⁷³ A Biztonsági Tanács csak a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetében léphet közbe és hozhat határozatot, ebből kifolyólag nem lehet tényleges jogalkotó szervnek tekinteni, határozatai csak e körben bírnak kötelező erővel, és bár az Alapokmány más, fegyveres rendszabályok meghozatalára is felhatalmazza a Biztonsági Tanácsot, csak korlátozó intézkedéseire vonatkozik a kötelező végrehajtás. Ez az általános kötelező erő pedig a terrorcselekményekre való gyors válaszreakcióra ad lehetőséget, amely a terrorizmus elleni küzdelemben mindenképpen fontos szempont.

Azonban felmerülhet a Biztonsági Tanács tevékenységével kapcsolatban, hogy bár nem egy reprezentatív és demokratikus testületről van szó⁷⁴, mégis a szankciós határozatai mindenképpen kötik az ENSZ tagállamokat. Fontos kérdéssé vált az elmúlt évtizedekben a Biztonsági Tanács valamilyen mértékű reformja, különösen a működését, vagy a tagságot érintő szabályozás tekintetében. A legtöbbször elhangzó javaslat, kezdeményezés a testület taglétszámának növeléséről, illetve az állandó tagok vétőjogának megszüntetéséről szól.

Amikor 1945-ben létrejött az ENSZ 51 alapító tagállam aláírásával, a Biztonsági Tanács 11 fős testületként alakult meg. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok nagyjából húsz százaléka vett részt a Tanács munkájában. 1965-ben kibővült a taglétszám 15-re, ami azóta sem változott annak ellenére, hogy az ENSZ ma már 192 tagállamból áll. Felmerülhet a kérdés, hogy lehet-e reprezentatív az a testület, amelyben a tagállamok kevesebb, mint egytizede képviseltetheti magát.⁷⁵ A Biztonsági Tanács átalakítására sok javaslat jelent meg az elmúlt évtizedekben⁷⁶, azonban az egyik legjelentősebb reformjavaslat Kofi Annan főtitkár 2005. évi tervezete volt⁷⁷, amely a Biztonsági Tanács 24 főre való kibővítésére két megoldást is tartalmazott.⁷⁸ A 2005 szeptemberében tartott csúcsertekezleten elfogadott záródokumentum azonban nem rendelkezett a Biztonsági Tanács létszámára vonatkozó reformról. 2015-ben, az ENSZ alapításának 70. évfordulóján tartott közgyűlésen az államok jelentős része támogatta az új állandó tagokkal való bővítést, amelyre Németország, Japán, Brazília és India voltak a legfőbb jelöltek. Azonban e támogatás nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy ténylegesen bekövetkezessen a reform.⁷⁹

⁷³Boros Balázs Sándor: Megemlékezés a programjellelű normáról, Miskolci Jogi Szemle, 2009. 2. sz. 142. o.

⁷⁴Nagy-Mihály: i.m. 189. o.

⁷⁵<http://www.transconflict.com/2017/05/the-necessity-of-reforming-the-un-security-council-185/> (2018.07.17.)

⁷⁶Turbék: i.m. 34. o.

⁷⁷Kovács: i.m. 657. o.

⁷⁸<https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/followupreport.pdf> 43. o. (2017.07.17.)

⁷⁹Kovács: i.m. 658-659. o.

A Biztonsági Tanács kizárólagos hatáskörébe tartozik a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében korlátozó intézkedések meghozatala, fegyveres rendszabályok foganatosítása. Azonban e feladatát a tapasztalatok alapján nem minden esetben tudja ellátni a Tanács, ugyanis - eljárási kérdéseken kívül - minden határozat meghozatalához az öt állandó tag igenlő szavazata szükséges, egy negatív szavazat elegendő egy döntés megvétózásához.⁸⁰ Emiatt több kezdeményezés született a vétójog általános megszüntetésére. 2015-ben az ENSZ 70. évfordulóján tartott közgyűlésen François Delattre, francia nagykövet felszólalt annak érdekében, hogy az állandó tagok mondjanak le vétójogukról, amikor a testület népiirtás vagy más súlyos tömeges bűncselekmények esetében hoz határozatokat⁸¹, amelyet csaknem 100 tagállam támogatott. A nagykövet úgy fogalmazott:

„Kezdeményezésünk alapja az a kulcsfontosságú és alapvető meggyőződés, hogy a vétójog nem kiváltság, hanem felelősség.”⁸²

Nem véletlen mind a taglétszám növelésének, mind a vétójog fenti korlátozásának széleskörű támogatottsága. Azonban eddig e javaslatok nem találtak utat a megvalósulásig annak ellenére, hogy e kezdeményezést követően, két évvel később, 2017-ben Oroszország ismét megvétózta a szíriai vegyifegyver-támadásokat vizsgáló misszió meghosszabbítását. A konfliktus kezdete, vagyis 2011 óta Oroszország 12 alkalommal élt vétójogával ebben az ügyben.⁸³

Amennyiben sem a taglétszám nem változna és a vétójog megszűnése sem következhetne be, megoldás lehetne egy a Biztonsági Tanácstól független szerv létrehozása, amelyhez bármely ENSZ tagállam a testület határozataival szemben felülvizsgálatért fordulhatna. Ez a független szerv dönthetne akkor, amikor a vétójog használata miatt nem születhet meg a fent említett esetekben határozat. Ez nem jelentené a vétójog korlátozását, azonban ha e kvázi bíróság úgy döntene, szükséges lenne az adott ügyben határozat meghozatalára, kötelezővé tenné a Biztonsági Tanács számára. A tagállami reprezentativitás problémája is kiküszöbölhetővé válna, hiszen minden állam számára lehetőség lenne felülvizsgálatért e bírósághoz fordulni, illetve a korábban már említett problémára is megoldást jelenthetne, mi szerint nincs kifejezetten egy olyan fórum, amelyhez fellebbezéssel lehetne fordulni a testület határozatai ellen. E szerv tehát a már említett 1730 (2006) számú határozat által létrehozott Focal Pointtal együtt működhetne jogorvoslati fórumként azzal, hogy míg utóbbi kizárólag a szankciós listáról

⁸⁰ ENSZ Alapokmány, 27. cikk (2)-(3).

⁸¹<http://centerforunreform.org/sites/default/files/French%20Mexican%20Proposal%20English.pdf> (2017.07.20.)

⁸²<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/russian-vetoes-putting-un-security-council-legitimacy-at-risk-says-us> (2018.07.20.)

⁸³<https://www.bbc.com/news/world-43781954> (2018.07.20.)

való lekerülésre vonatkozó kérelmeket fogadja, addig előbbi minden más Biztonsági Tanácsi döntést felülvizsgálhatna kérelemre. Egy ilyen szerv létrehozása persze egyfelől számtalan hatásköri kérdést felvetne, másfelől erősen megkérdőjelezhető az államok illetén hajlandósága.