

STAUBER PÉTER

A terrorizmus elleni nemzetközi fellépés legújabb fejleményei

A nemzetközi terrorizmus az Iszlám Állam színre lépésével újabb korszakhatárhoz érkezett. Ennek megfelelően az ellene való nemzetközi fellépés is új utakat keres. Az elmúlt hónapokban minden, Magyarország számára releváns nemzetközi szervezetben és az Európai Unió szupranacionális struktúráiban is intenzív gondolkodási folyamat kezdődött az új típusú próbatételekre reagáló, megfelelő jogi és operatív válaszlépések azonosítása érdekében. Ez a folyamat a 2015 elején, Párizsban lezajlott terrortámadások nyomán még inkább a politika és közvélemény figyelmének fókuszába került. Az anyagi büntetőjogot illetően az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2014. szeptember 24-én elfogadta a 2178 (2014) számú határozatot, amely előírja az ENSZ-tagállamoknak, hogy nyilvánítsák bűncselekménynek, ha valaki terrorista tevékenységben való részvétel céljából külföldre utazik, illetve ilyen utazás finanszírozásában és megkönnyítésében részt vesz. Ennek nyomán az Európai Unión belül is mérlegelés tárgya a vonatkozó jogi norma (a 2008/919/IB kerethatározattal módosított 2002/475/IB kerethatározat) módosítása, valamint számos operatív, az információcsere javítását szolgáló lépés is történt. Az Európa Tanács kiegészítő jegyzőkönyvet fogadott el az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt egyezményéhez a jelenség elleni határozottabb büntetőjogi fellépés érdekében. A cikk megkísérli bemutatni ezeket a magyar szempontból leglényegesebb fejleményeket az ENSZ, az EU és az Európa Tanács szintjén.

Fejlemények az ENSZ keretei között

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének terrorellenes fellépése az elmúlt évtizedekben, kiemelten a 2001. szeptember 11-i terrortámadások óta igen szerteágazóvá vált, amiben számos szereplő tevékenykedik, a külső szemlélő számára szinte áttekinthetetlenül bonyolult struktúrákban, változatos alá- és fölérendeltségi viszonyok közepette. A terrorizmus elleni küzdelem különböző aspektusaival foglalkozó szervezeti egységek és a folyamatosan keletkező

dokumentumok özönében azonban egy tendencia világosan kirajzolódik: az elmúlt másfél évtizedben meghatározóvá vált a Biztonsági Tanács és az általa elfogadott határozatok szerepe, ily módon mindenekelőtt a közgyűlés szorult némileg háttérbe. Ennek számos oka ismert, illetve lehetséges, jelen keretek között ezeket csak felvillantjuk anélkül, hogy mélyebb elemzésbe bocsátkoznánk.

Mindenképpen meg kell említenünk az időtényezőt, hiszen a lényegében folyamatosan ülésező Biztonsági Tanács, ellentétben a közgyűléssel, szinte azonnal képes reagálni a napi szintű fejleményekre. Praktikus szempontból a tizenöt tagú testület eleve sokkal cselekvőképesebb a nagy létszámú közgyűlésnél, különös tekintettel az állandó tagok speciális helyzetére, illetve arra, hogy a terrorizmust illetően az állandó tagok között ritkán áll fenn alapvető véleménykülönbség, így pedig lényegesen egyszerűbb a döntéshozatal. Harmadrészt, és talán ez a legfontosabb faktor, miután a közgyűlés keretei között kidolgozott, terrorszerű nemzetközi egyezményekben manifesztálódó munka hátulütői nyilvánvalóvá váltak, a Biztonsági Tanács határozatai kínálják azt az eszközt, amelynek révén a tagállamok elkötelezettsége folyamatosan erősíthető. Milyen gyengeségekre gondolunk? A szektorális megközelítésű egyezmények, amelyek az 1963-as tokiói egyezményrel¹ vették kezdetüket, mára szinte lefedik a lehetséges terrorista magatartások teljes körét. Kidolgozásuk azonban hosszú éveket vesz igénybe, míg érvényesülünk a tagállami ratifikációk függvénye: az utóbbi évtizedben pedig ez a fajta jogfejlesztő tevékenység éppen a terrorizmus elleni fellépés kapcsán nem tudott átlendülni azon a holtpontra, amelyet egy átfogó terrorizmus elleni egyezmény megalkotásának zsákutcába jutása váltott ki.² Mindezek következtében olybá tűnik, mintha a nemzetközi közösség már nem is számolna azzal, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben nemzetközi egyezmények révén lehetne érdemben tovább lépni: ennek megfelelően pedig az 1373-as BT-határozat 2001-es elfogadása óta egyre inkább a BT-határozatok váltak, illetve válnak magától értődő megoldássá.

Emlékezhetünk, hogy elfogadása idején még megütközést váltott ki az 1373-as határozat legfontosabb újítása, tudniillik a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés erőteljesebb alapokra helyezése: ez a tevékenység korábban

¹ A légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló, Tokióban, az 1963. évi szeptember hó 14. napján kelt egyezmény. Kihirdette az 1971. évi 24. tvr.

² Az egyezmény megalkotása 1996, az 51/210. közgyűlési határozat elfogadása óta napirenden van, a tárgyalások azonban holtpontra jutottak. Az illetékes ad hoc bizottság 2013 óta egyáltalán nem ült össze. <http://www.un.org/law/terrorism/>

is megjelent ugyan a vonatkozó dokumentumokban³ a terrorizmust támogató magatartások között, sőt többéves előkészítés után 1999 végére sikerült elfogadni a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt⁴ is, amely meghatározza a jogi kereteket, de az 1373-as határozat elfogadásának idején a szükséges számú megerősítés hiányában ez még nem volt hatályos. A határozat azzal, hogy 1. pontja valamennyi ENSZ-tagállamot kötelezte a terrorcselekmények finanszírozásának megelőzésére és megakadályozására, így tulajdonképpen akként értékelhető, hogy minden az egyezményt még nem ratifikáló államot az egyezmény rendelkezéseinek azonnali hatályú alkalmazására kényszerített, sőt az egyezmény hatálybalépéséig⁵ még azon államok kapcsán is ez volt a helyzet, amelyek esetleg már ratifikálták az egyezményt. Kétségtelenül sajátos logika ez: az egyezményhez való csatlakozás elvileg valamennyi tagállam szuverén döntése, ám azáltal, hogy az egyezmény tartalma jórészt az ENSZ Biztonsági Tanácsának az alapokmány VII. fejezete alapján hozott határozata keretei közé kerül, e döntési szabadság kiüresedik.⁶

Hasonló konstrukciót választott a Biztonsági Tanács az 1540 (2004) határozat elfogadásakor is, amelyben a tömegpusztító fegyverek nonprolifерációja kapcsán választotta a határozati formát a meglévő nemzetközi szerződések⁷ alkalmazásának kikényszerítése érdekében.

Ennek megfelelően a legutóbbi időszakban eklatánssá vált újfajta terroristafenyegetésre is a Biztonsági Tanács határozataiban nyilvánult meg elsődlegesen az ENSZ válasza. 2014. augusztus 15-én egyhangúlag elfogadták az

3 Vö. az 1994-es ENSZ-közgyűlési nyilatkozattal.

4 Kihirdette a 2002. évi LIX. törvény.

5 2002. április 10.

6 Mindenesetre, nyilván nem függetlenül az 1373-as határozatban foglalt kötelezettségekről, ez a talán kritikára okot adó körülmény mára okafogyottnak tekinthető, mivel az egyezményt már szinte minden ENSZ-tagállam ratifikálta. Jelen írás keretei közé nem tartoznak ennél mélyebb nemzetközi jogi megfontolások, de rögzítsük, hogy a szakirodalomban létezik olyan álláspont, amely az 1373-as határozatot úgy tekinti, mint amellyel az ENSZ BT nemzetközi jogi jogalkotóvá lépett elő. Lásd Stefan Talmon: *The Security Council As World Legislature*. *The American Journal of International Law*, vol. 99, 2005, pp. 175–193. Magyarul Miskolci Jogi Szemle, 2007/1., 109–136. o.

7 A határozat *expressis verbis* idesorolja a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló, Londonban, Moszkvában és Washingtonban 1968. július 1-jén aláírásra megnyitott szerződést („Atomsorompó-szerződés”, kihirdette az 1970. évi 12. törvényerejű rendelet); a vegyi fegyverek kifejlesztésének, gyártásának, felhalmozásának és használatának tilalmáról, valamint megsemmisítéséről szóló, Párizsban, 1993. január 13-án aláírt egyezményt (kihirdette az 1997. évi CIV. törvény); a bakteriológiai (biológiai) és toxinfegyverek kifejlesztésének, előállításának és tárolásának megtiltásáról és e fegyverek megsemmisítéséről szóló, 1971. december 10-én elfogadott egyezményt (kihirdette az 1975. évi 11. törvényerejű rendelet).

alapokmány VII. fejezetét, vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében tett intézkedések keretei között a 2170-es határozatot. Ebben a tanács, elítélve az Iraki és Levantei Iszlám Állam (ISIL vagy ISIS) és az an-Nuszra Front „súlyos, rendszeres és széles körű” emberi jogi jogsértéseit, a szervezet prominens figuráit az eredetileg az al-Kaidához köthető személyek számára létrehozott, utazási korlátozásokat és vagyonbefagyasztást előíró szankciós listára helyezte. A határozat alapján a tagállamoknak „megfelelő intézkedéseket” kell hozniuk annak megakadályozására, hogy a területükről kiutazók ezekhez a csoportokhoz csatlakozzanak. A határozat e ponton visszautal a korábbi releváns határozatokban a terroristák mozgásának megakadályozása érdekében rögzített kötelezettségekre.⁸

2014. szeptember 24-én, szintén az ENSZ alapokmányának VII. fejezete alapján került sor a nagy jelentőségű 2178 (2014) számú határozat⁹ elfogadására. Minderre egy a *Barack Obama* amerikai elnök által vezetett, az ENSZ-főtitkár, állam- és kormányfők, állami vezetők jelenlétében tartott BT-csúcsra került sor, szintén egyhangúság mellett. E határozat a 2170-eshez képest továbblépett abban az értelemben, hogy egyértelműen büntetőjog-alkotási kötelezést fogalmaz meg a tagállamok számára a terrorista célú utazásokkal kapcsolatban, míg a 2170-es határozat még csak „megfelelő intézkedésekről” beszélt: a 2178-as határozat 6. rendelkező bekezdése értelmében ugyanis a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy belső törvényeik és rendeleteik olyan súlyos bűncselekményeket állapítsanak meg, ami elegendő alapot nyújt ahhoz, hogy a bűncselekmény súlyosságát kellően tükröző módon büntetőeljárást folytassanak le, és szankcionálják a következőket:

- a) harmadik országba való utazás vagy utazás kísérlete azzal a céllal, hogy terrorcselekmények elkövetéséhez járuljanak hozzá, vagy kiképzést nyújtsanak, illetve kiképzésben részesüljenek;
- b) ilyen utazás finanszírozása; és
- c) ilyen utazás megszervezése vagy elősegítése.

A 4. és az 5. rendelkező bekezdés kapcsolódó előírásokat tartalmaz, így felszólítja a tagállamokat, hogy működjenek együtt a külföldi terrorista harcosok által képviselt fenyegetés elleni fellépésre irányuló erőfeszítéseikben, egyebek között azáltal, hogy megelőzik a radikalizálódást és a külföldi terrorista harcosok toborzását, felszámolják és megelőzik a külföldi terrorista har-

⁸ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20(2014))

⁹ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178 \(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178 (2014))

cosoknak nyújtott pénzügyi támogatást, valamint megelőzik és megakadályozzák az elutazó külföldi terrorista harcosok toborzását, megszervezését, utaztatását és felszerelését.

A BT fellépését egyelőre a 2199 (2015) határozat¹⁰ egyhangú elfogadása zárta le 2015. február 12-én, szintén az alapokmány VII. fejezete alapján, amely a szankciós rezsím kiterjesztése tekintetében jelölte ki a cselekvés irányait. Ez a határozat embargó alá vonta az Iszlám Állam és az egyéb terrorista csoportok által kitermelt kőolajat, megismételte a szankciók hatálya alatt álló személyeknek és szervezeteknek történő váltságdíj kifizetésének tilalmát, valamint a vagyonbefagyasztási kötelezettséget. A tagállamoknak „megfelelő intézkedéseket” kell hozniuk annak érdekében, hogy megakadályozzák a Szíriából illegálisan kivitt régiségek kereskedelmét (Irak tekintetében már korábban is fennállt ez a tilalom).

Fejlemények az Európa Tanácsban

Az ENSZ fellépése, főként a 2178-as határozatnak az európai államok jogrendjében való leképezése érdekében az Európa Tanácsban is feszített tempójú egyeztetések kezdődtek. Ennek nyomán kidolgozták az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló egyezménye¹¹ (CETS 196.) kiegészítő jegyzőkönyvét. A folyamat alapjául a terrorizmussal foglalkozó szakértői bizottság (*Committee of Experts on Terrorism; Codexter*) felügyelete alatt működő, a külföldi terrorista harcosokkal és kapcsolódó kérdésekkel foglalkozó bizottságnak (*Committee on Foreign Terrorist Fighters and Related Issues; COD-CTE*) a Miniszteri Bizottság által 2015. január 21-én elfogadott mandátuma szolgált, ez az újonnan felállított ad hoc testület végezte ugyanis a vonatkozó szövegezési munkát.¹²

A kiegészítő jegyzőkönyv célja, hogy elősegítse az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2178. számú határozatának egyes (elsősorban a külföldi terrorista harcosok célzatos kiutazásának megelőzésével és az ilyen cselekmények üldözésével összefüggő) aspektusainak gyors, összehangolt és hatékony végrehajtását, előmozdítsa a külföldi terrorista harcosokkal összefüggő bűncselekmények közös értelmezését és az azokra adandó választ, valamint javítsa a nemzetközi együttműködést. Ennek érdekében, megbízatása szerint a

¹⁰ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199%20(2015))

¹¹ Kihirdette a 2011. évi II. törvény.

¹² CM/Del/Dec (2015) 1217/1.7 dokumentum.

COD-CTE bizottságnak meg kellett vizsgálnia egyes cselekmények büntetni rendeltségét, beleértve a következőket:

- terroristák toborzása, illetve annak kísérlete;
- terrorizmus céljából kapott kiképzés, illetve annak kísérlete;
- terrorizmus céljából való utazás, illetve annak kísérlete [a 2178 (2014) számú ENSZ BT-határozat 6. rendelkező bekezdésének a) pontja szerint];
- ilyen utazás céljára pénzeszközök nyújtása vagy gyűjtése [a 2178 (2014) számú ENSZ BT-határozat 6. rendelkező bekezdésének b) pontja szerint];
- ilyen utazások megszervezése és elősegítése [a 2178 (2014) számú ENSZ BT-határozat 6. rendelkező bekezdésének c) pontja szerint].

A jegyzőkönyv hatályának tehát a 2178 (2014) ENSZ BT-határozat 6. rendelkező bekezdésének végrehajtásához szükséges intézkedésekre kell(ett volna) korlátozódnia. A mandátum értelmében azonban a jegyzőkönyv egyéb olyan cselekményekre is kiterjedhetett, amelyek a 2178 (2014) ENSZ BT-határozat fénycében relevánsak a külföldi terrorista harcosok elleni eredményes küzdelem szempontjából.

A COD-CTE három tárgyalási forduló keretében egyeztetette a tervezetet 2015. február–március folyamán. Ez után a jegyzőkönyv tervezetének parafálására a Codexter 2015. április 7–10. közötti 28. plenáris ülésén került sor. Ezt követően a tervezetet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése következő ülésszakán (2015. április 20–24. között) véleményezte, majd a Miniszteri Bizottság 2015. május 19-i brüsszeli ülésén meg is nyitották azt aláírásra.¹³

Az új tényállások rögzítése mellett a jegyzőkönyv másik legfontosabb vívmánya, hogy megkönnyíti a rendészeti szervek közötti információáramlást egy *nonstop* készenléti kontaktponthálózat felállításával.

Az EU-tagállamok szempontjából fontos kritérium, hogy egymás közötti kapcsolataikban az uniós szabályok legyenek alkalmazandók. A jegyzőkönyvben foglalt jogalkalmazási záradék megfelelő erre a célra.¹⁴

¹³ Lásd <http://www.coe.int/en/web/portal/-/european-ministers-adopt-new-legal-standards-for-tackling-foreign-terrorist-fighters>

¹⁴ Azok a szerződő felek, amelyek az Európai Unió tagállamai, az egymás közötti kapcsolataikban a közösségi és uniós szabályokat alkalmazzák, amennyiben vannak olyan közösségi és uniós szabályok, amelyek az adott kérdést szabályozzák és alkalmazandók a konkrét ügyre, anélkül hogy ez sértene az egyezmény célját és szellemét, illetve az egyezmény egyéb felekkel való kapcsolatokban történő, teljes körű alkalmazását.

Fejlemények az Európai Unióban

A közel-keleti konfliktusok elmélyülésére és a térségbe utazó uniós polgárok („külföldi harcosok”) számának drámai növekedésére reagálva a tagállamok állam- és kormányfőit tömörítő Európai Tanács már 2014 augusztusában, speciális ülésén négy kiemelt területet határozott meg, és végrehajtást sürgett a „foreign fighters” jelenségére (tudniillik uniós polgárok beutazása a válságövezetbe és a harcokban való részvétele, amely fokozott biztonsági kockázatot jelent az unióra, elsősorban a végletekig radikalizálódott és kiképzett személyek unióba visszatérése és terrorcselekmény elkövetésének kockázata miatt) adandó átfogó uniós szintű válasz kialakítása céljából:

- hatékony büntető igazságügyi válasz;
- radikalizálódás megelőzése;
- a gyanús utazások felderítése;
- harmadik országokkal való együttműködés.¹⁵

A 2178-as ENSZ BT-határozat 2014. szeptemberi elfogadása katalizátorként hatott az említett célkitűzések megvalósítására. A tagállamok számára egyértelművé vált, hogy a külföldi terrorista harcosokkal összefüggő bűncselekmények büntetni rendeltségének alkalmazási körére vonatkozóan közös értelmezés kialakítása szükséges. Ennek érdekében a Bel- és Igazságügyi Tanács 2014. október 9–10-i ülésén felszólította az Európai Bizottságot, hogy tekintettel különösen a 2178 (2014) számú ENSZ BT-határozatra, vizsgálja meg, milyen módon lehetne kiküszöbölni a terrorizmusról szóló kerethatározat (a 2008/919/IB tanácsi kerethatározattal módosított, a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB tanácsi kerethatározat; a továbbiakban: a terrorizmusról szóló kerethatározat) hiányosságait.¹⁶ Az említett kerethatározat úgy rendelkezik, hogy az uniós tagállamok kötelesek büntetendővé tenni a terrorista bűncselekményeket, a terrorcsoportokhoz kapcsolódó bűncselekményeket, a terrorcselekményekkel összefüggő bűncselekményeket, ideértve a nyilvános izgatást, továbbá a terroristák toborzását, kiképzését és a járulékos bűncselekményeket (mint például bűnsegély, felbujtás, kísérlet), és

¹⁵ Vö. a 2014. augusztus 30-i rendkívüli Európai Tanács következtetései.

¹⁶ <http://www.consilium.europa.eu/hu/documents-publications/publications/2015/european-council-2014/> „Felkéri a Bizottságot, hogy tekintettel többek között az ENSZ BT 2178 (2014) sz. határozatának elfogadására, folytassa a kerethatározatban előírt válaszlépések hatékonyságának nyomon követését, valamint hogy a 2014 szeptemberében elfogadott végrehajtási jelentés, az Eurojust által készített jelentés és minden egyéb releváns információ alapján vizsgálja meg, milyen módon lehetne kiküszöbölni a hiányosságokat.” Lásd 2014. október 13-i következtetések, 14160/14. számú tanácsi dokumentum.

további szabályokat határoz meg a jogi személyek felelősségére, a szankciókra és a joghatóságra vonatkozóan. Ugyanakkor kifejezetten a külföldi harcosok vonatkozásában, a célzatos külföldre utazás tekintetében *expressis verbis* nem tartalmaz rendelkezéseket a szöveg. A gyakorlatban bizonyítási nehézségeket is felvetnek az olyan állítólagos terrorista tevékenységek esetében, amelyeket külföldi joghatóság alatt álló területen végeztek: a szíriai és iraki harcmezőkről nehéz bizonyítékot szerezni, az internetalapú bizonyíték gyűjtése és felhasználása nehézkes, gyakran határokon átnyúló jogsegélyhez kell folyamodni ahhoz, hogy a bizonyítékhoz eljussunk (a külföldi harcosok más országokon keresztül haladnak, az internetszolgáltatók esetlegesen külföldön találhatóak). Kérdéseket vet fel az is, hogy büntetőjogi eszközökkel hogyan lehetséges a külföldi joghatóság alatt álló területre való elutazás előtt, illetve az onnan való hazatérés után fennálló biztonsági aggályok kezelése. A Bel- és Igazságügyi Tanács struktúráiban ezután megindult egy gondolkodási folyamat, konkrét döntésig azonban ez nem jutott el. Így a Bel- és Igazságügyi Tanács 2015. január 29–30-i, rigai informális ülése után kiadott közös közleményben a miniszterek csupán „*egyetértettek annak fontosságában, hogy tekintettel a 2178 (2014) sz. ENSZ BT-határozatra, a terrorista bűncselekmények közös értelmezésének megállapítása céljából jogalkotási intézkedéseket fontoljanak meg*”.¹⁷ A másik társjogalkotó, az Európai Parlament a 2015. február 11-i állásfoglalásában nyíltan úgy fogalmazott, hogy harmonizálni kell a külföldi harcosokkal összefüggő bűncselekmények büntetendőségét, és el kell kerülni a büntetőeljárás hiányosságokat a terrorizmusról szóló kerethatározat aktualizálásával.¹⁸

Amíg azonban a különböző intézmények az általánosságok szintjén, érdemi lépések nélkül foglalkoztak a kérdéssel, az Európa Tanács COD-CTE bizottságának említett munkája lényegében kész tények elé állította az uniót: amíg az EU arra kereste a választ, hogy egyáltalán szükséges-e közösségi jogalkotás, azaz a 2002-es kerethatározat módosítása, addig az Európa Tanács keretei között le is zajlott a 2178-as ENSZ BT-határozat megfelelő jogi keretekbe való transzformációja. Mivel az EU-kerethatározat módosítása érdekében szövegtervezet mindaddig nem készült, immár az a megoldás valószínűsíthető, amely az új ET-jegyzőkönyv aláírása után, annak a szövegét

17 „Tekintettel az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2178 (2014) sz. határozatára, további jogalkotási intézkedéseket kell megfontolni a terrorizmussal összefüggő bűncselekmények közös értelmezése vonatkozásában...”

18 Lásd az Európai Parlament 2015. február 11-i állásfoglalását a terrorizmus leküzdését célzó intézkedésekről [2015/2530(RSP)].

alapul véve módosítja a kerethatározatot, hasonlóképpen ahhoz, ahogy a 2008/919/IB tanácsi kerethatározat is a 2005-ös, a terrorizmus megelőzéséről szóló ET-egyezményt emelte át az uniós jogba. Az erre vonatkozó javaslat megtétele az Európai Bizottság feladata lehet a közeljövőben. Addig is, a bizottság 2015. június 15-én két határozattervezetet terjesztett a tanács elé, amelyekben arra tett javaslatot, hogy maga az Európai Unió is csatlakozzon mind a 2005-ös ET-egyezményhez, mind annak most elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvéhez.¹⁹ Ezek megvitatása szakértői szinten még folyamatban van, a tanácsi határozatok elfogadására eddig nem került sor.

A büntetőjogi jogalkotás elhúzódsához képest azonban lényegesen gyorsabb döntések születtek az operatívabb kérdésekben a 2015. januári franciaországi merényletsorozat után, amelynek nyomán a belső biztonság (elsődlegesen a terroristafenyegetésre fókuszálva) ismét a legmagasabb szintű uniós politikai prioritások közé került. A *Charlie Hebdo* szerkesztősege elleni támadás utáni hetek felfokozott, számos fórumot érintő egyeztetési folyamata az Európai Tanács 2015. február 12-i informális ülésében csúcsosodott ki: az állam- és kormányfők által ekkor elfogadott nyilatkozat hangsúlyozta, hogy haladéktalanul intézkedéseket kell tenni a polgárok biztonságáért, és a meglévő eszközeinket jobban kell alkalmaznunk és tovább kell fejlesztenünk, mindenekelőtt a terrorizmushoz köthető utazások, különösen a külföldi terrorista harcosok utazásainak észlelése és megszakítása céljából. A fellépés fő irányait, amelyek rövid távon is kézzelfogható eredményekkel kecsegtetnek, a Bel- és Igazságügyi Tanács 2015. március 12–13-i ülése azonosította, és nyújtott politikai iránymutatást ezekről²⁰:

- a meglévő schengeni keretrendszer adta lehetőségek lehető legteljesebb mértékű kiaknázása a külső határok ellenőrzésének megerősítése és korszerűsítése érdekében;
- a terrorizmust és az erőszakos szélsőségeséget népszerűsítő internetes tartalmak kérdésének kezelése a jogsértő vagy káros internetes tartalom online bejelentésére szolgáló kapacitások fokozása révén;
- a lőfegyverek tiltott kereskedelme elleni küzdelem terén folytatott együttműködés és információcsere bővítése, valamint a lőfegyverek leszerelése és hatástalanítása kritikus kérdéseinek sürgős feladatként való megoldása;
- az információmegosztás fokozása, egyebek között az Europolon és az Eurojuston keresztül.²¹

¹⁹ COM(2015) 291 final és COM(2015) 292 final dokumentumok.

²⁰ <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2015/03/12-13/>

²¹ Bővebben lásd 7178/15 tanácsi dokumentum.

A bel- és igazságügy-miniszterek 2015. június 15–16-ai ülésükön tekintették át az intézkedések végrehajtását, majd ennek nyomán a június 25–26-ai Európai Tanács konklúzióiban²² ezt nyugtázta, új irányt azonban nem szabott meg (meg kell jegyeznünk, hogy a migrációs kérdések miatt ezen az ülésen az Európai Tanács sem különösebb időt, sem figyelmet nem szentelt annak, hogy a belső biztonsági kérdésekkel mélységében foglalkozzon). Belátható ideig tehát a február–márciusban elfogadott döntések végrehajtása marad az unió terrorellenes politikájának fókuszában, újabb kezdeményezések nem kerültek napirendre, illetve további döntések sem születtek.

²² EUCO 22/15 dokumentum 10 a) bekezdés: „Továbbra is prioritás a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozóan a 2015. februári ülésen elfogadott iránymutatások teljes körű végrehajtása.”