

A TERRORIZMUS FINANSZÍROZÁSA ELLENI KÜZDELEM /AZ EURÓPAI UNIÓ AKTUÁLIS TEVÉKENYSÉGE/

„A háborúhoz három dolog szükséges: Pénz, pénz és pénz !”

Trivulzio¹ örökérvényű mondása igaz a terroristák által folytatott harcra is. Tehát, ha hatékonyabban akarunk fellépni korunk demokratikus világrendjét és ezen belül mindennapi életünket veszélyeztető jelenség ellen, akkor meg kell akadályoznunk, hogy a terrorista egyének, szervezetek különböző forrásokhoz jussanak. Számukra is, mint mindenki más számára, a pénz a legjobban forgatható, legkönnyebben felhasználható támogatási eszköz. Szükség szerint használhatják fegyver-, technika-, technológia-vásárlásra, rejtőzés finanszírozásra, lefizetésre, hálózat-építésre stb.

Az Európai Unió a terrorizmus és ezen belül a terrorizmus finanszírozása elleni kiemelt küzdelmét gyakorlatilag a 2001. szeptember 11-i New York-i terrortámadások hatására indította el. Az Európai Tanács a 2001. szeptember 21-i rendkívüli ülésén felkérte a Tanácsot, hogy tegyen meg minden intézkedést, amely a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez szükséges. A 2004. március 11-i madridi terrortámadásokat követően az Európai Tanács elfogadta a terrorizmus elleni küzdelemről szóló nyilatkozatot². A nyilatkozat arra kötelezi az Uniót és a tagállamokat „...hogy hatáskörükön belül tegyenek meg mindent a terrorizmus valamennyi formája elleni küzdelem érdekében...”, és a tagállamokra nézve kötelezettséget tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést „annak érdekében, hogy csökkentsék a terroristák pénzügyi és egyéb forrásokhoz való hozzájutásának lehetőségét”.

A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem két legfontosabb joganyaga: az Európai Unió Terrorizmus elleni stratégiája, melyet a tanács 2005. decem-

¹ E szállóigét korábban Montecuccoli grófnak tulajdonították, aki ezt Trivulzio nevének említése nélkül idézi emlékirataiban. Békés István, Napjaink Szállóigéi, 287. oldal, Gondolat, Budapest, 1977.

² A EU Tanácsának terrorizmus elleni küzdelemről szóló nyilatkozata - 7906/04, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07906.en04.pdf>

ber 15-én fogadott el³, valamint az ezt „megerősítő”, Terrorizmus elleni akció terv COREPER által „frissített” 2006. szeptemberi változata^{4,5} Ezek mellett, a terrorizmus és finanszírozása elleni küzdelem terén számos határozat született mind az Európai Unió, mind a tagállamok szintjén. Mivel az évek során a téma meglehetősen terjedelmes, szerteágazó lett,⁶ ezen dolgozat csupán az EU aktuális tevékenységét, célkitűzéseit kívánja bemutatni.

A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem két részre, a jogalkotás folyamatára, valamint a gyakorlati kooperációra osztható.

A jogalkotás folyamatában az Európai Unió aktuális feladata a Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF)⁷ kilenc, speciálisan a terrorizmus finanszírozása ellen alkotott ajánlásának jogrendbe iktatása⁸.

A SPECIÁLIS FATF AJÁNLÁSOK CÍMEI, TERÜLETEI

1. ENSZ egyezmények, határozatok átvétele és jogrendbe iktatása: (Az erre vonatkozó két konkrét joganyag: az ENSZ 1999-ben a Terrorizmus finanszírozásának felszámolása érdekében született Nemzetközi Egyezménye; illetve a Biztonsági Tanács 1373-as határozata, a terrorista cselekmények finanszírozásának megakadályozására, illetve megszüntetésére.)

2. A terrorizmus finanszírozásának, illetve az ezzel kapcsolatos pénzmosásnak bűncselekménnyé nyilvánítása. (Egységesen minden államnak bűncselekménnyé kell nyilvánítania a terrorizmus — terrorista cselekmények, terrorista szervezetek — finanszírozását.)

3. A terrorista vagyonok zárolása és lefoglalása: Minden államnak megfelelő jogi és gyakorlati lépéseket kell tennie a terrorista vagyonok, illetve a

³ Az Európai Unió Terrorizmus elleni stratégiája - 14469/4/05,
<http://jsis.washington.edu/euc/EUCounterterrorismStrategy.pdf>

⁴ Az Európai Unió Terrorizmus elleni akció terve - 11882/06,
<http://www.statewatch.org/news/2006/aug/eu-terr-action-plan-jul-06.pdf>

⁵ Az EU Terrorizmus Ellenes Koordinátora féléves jelentésében ad számot az akció terv végrehajtásának állapotáról.

⁶ Erről részletesebben, lásd: az Európai Unió terrorizmus elleni küzdelmét bemutató honlapot.
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=406&lang=hu&mode=g>

⁷ Az FATF intézményét 1989-ben hozták létre, alapvetően a pénzmosás elleni küzdelem támogatására. A kormányközi alapon működő szakértői, tanácsadói szervezetnek jelenleg 33 tagállama van. Részletesebben: <http://www.fatf-gafi.org>

⁸ Ez a kilenc, speciálisan a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmet segítő ajánlás kiegészíti az FATF 40, pénzmosás elleni ajánlását.

terrorizmust támogató egyének, szervezetek vagyonának zárolása, illetve lefoglalása érdekében.

4. A terrorizmussal kapcsolatos gyanús tranzakciók jelentése: A pénzügyi intézeteket, illetve egyéb pénzügyi szervezeteket, jogi személyeket kötelezni kell a terrorizmussal összefüggésbe hozható, gyanús pénzügyi tranzakciók jelentésére az illetékes hatóságok felé.

5. Nemzetközi együttműködés: A lehető legszorosabb nemzetközi együttműködést kell kialakítani a terrorizmus finanszírozásának felszámolása érdekében információcsere, közös eljárási standard kialakítások stb.

6. Alternatív pénzküldemények: Alternatív pénzküldemény alatt az elektronikus átutalástól eltérő, például csekkkel, utalvánnyal stb. történő pénztovábbítási technikákat kell érteni. Az államoknak kötelezni kell minden pénztovábbítással foglalkozó magán, illetve jogi személyt tevékenységük bejelentésére, regisztrációjára, illetve az FATF ajánlások alkalmazására.

7. Elektronikus átutalás: Az államoknak kötelezniük kell minden pénzügyi intézetet, illetve pénzügyi tevékenységet folytató jogi személyt, hogy az egyes tranzakciókhoz, átutalásokhoz kísérő jelleggel csatolják a megfelelő megbízási információkat — név, cím, számlaszám stb. — ezáltal biztosítván a pénzmozgások nyomon követhetőségét.

8. Non-profit szervezetek: Az államoknak felül kell vizsgálniuk a non-profit szervezetekkel kapcsolatos joganyagokat, hogy elkerülhető legyen a velük kapcsolatos, a terrorizmus finanszírozása érdekében elkövetett visszaélés.⁹

9. Készpénz futárok: Az államoknak lépéseket kell tenniük — például bejelentési kötelezettség előírása —, hogy nyomon követhető legyen minden államhatárt átlépő készpénz és bemutatóra szóló, forgatható értékpapír szállítmány.

A tényleges munkafolyamatban a Parlament és a Tanács legutóbb a „VII. Elektronikus átutalás” című ponthoz kapcsolódóan alkotott rendeletet. A közösségi jogba átültetett, „a pénzáutalásokat kísérő megbízási adatokról”¹⁰ szóló jogszabály 2007. január 1-től lépett életbe. 2007 során, a terrorizmus

⁹ Például: Hogy elkerülhető legyen terrorista szervezetek non-profit, legális jogi személy mögé bujtatása; Hogy ilyen non-profit szervezetet használnak fel pénzügyeik rendezésére, illetve vagyonuk befagyasztás, lefoglalás előli elmenekítésére; Vagy non-profit szervezeteket használhassanak legitím célt szolgáló alapok tiltott megosztására, majd ezen feldarabolt pénzeszközök terrorista szervezetekhez való juttatására.

¹⁰ A Tanács a pénzáutalásokat kísérő megbízási adatokról szóló rendelete - 1781/2006/EK, Hivatalos értesítő – A Magyar Közlöny melléklete, IX. évf, 2006/51. szám, 2560. old., valamint:
http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/transfers/proposal_hu.pdf

finanszírozása elleni küzdelem jogalkotói folyamatában az Európai Unió legfőbb célja, egy olyan „Számelvezetéssel kapcsolatos szolgáltatások” irányelvének elfogadása, mely magába foglalja a FATF „VI. Alternatív pénzküldemények”-kel kapcsolatos ajánlását.

A FATF ajánlások jogrendbe iktatásával párhuzamosan folyik az Unió együttműködés hatékonyságát fokozó jogalkotás. Ennek keretén belül, a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez kapcsolódóan, 2006. október 5-én született a legutóbbi döntés. A Tanács ekkor fogadta el kerethatározatát a „a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekbevitelt elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról”¹¹, melynek lényege, hogy a tagállamok kölcsönösen elismerik és végrehajtják egy másik tagállam kompetens, büntető bíróságának ilyen irányú határozatait.

Az eddig tárgyalt, jogalkotási aktualitások mellett, az Európai Unió nagy hangsúlyt fektet a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem terén, a gyakorlati együttműködés fejlesztésére is.

Alapvető közösségi cél a pénzügyi nyomozás előtérbe helyezése az Unió minden tagállamában, illetve, ezzel szorosan egybefüggő módon, a terroristagyanús bűnüldözési nyomozás rutinszerű eljárásá tétele. Napjainkban ennek a folyamatnak az erősítése számít az első számú feladatnak. Kiemelkedő fontossággal bír a megfelelő számú és képzettségű személyzet megléte mind az illetékes hatóságokon belül, mind a magánszektorban.

Nemcsak tagállami, de Unió szinten is támogatják a megfelelő számú, képzett pénzügyi nyomozó ügyét.¹² Az Európai Bizottság és az Europol közös projektjének célja az EU-ban folyó pénzügyi nyomozói képzés közös minimumszabványainak kidolgozása.

¹¹ A Tanács a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekbevitelt elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló kerethatározat - 2006/783/IB, Hivatalos értesítő – A Magyar Közlöny melléklete, IX.évf, 2006/49.szám, 2450.old., valamint:
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/recognition/fsj_criminal_confiscation_en.htm

¹² Ezen belül az Európai Rendőr Akadémia (European Police College – CEPOL) tölt be kiemelkedő fontosságú szerepet. Az intézményről bővebben:
<http://www.cepol.net>

A képzési programon túlmutató törekvés az összes nemzetközi standard (FATF, Egmont Group¹³) számbavétele, hogy ezekből kiindulva, alakíthassák ki, fejleszthessék tovább az Európai Unió területén alkalmazott, egységes nyomozati eljárásrendszert¹⁴.

A közösségi együttműködés hatékonyságának legfőbb záloga a jól működő információcserében rejlik. Az információcsere kérdésköre szerteágazó, hisz az illetékes hatóságok közötti, nemzeti keretekben folytatott információcsere ugyanolyan fontos és jól működő kell, hogy legyen, mint az EU-n belüli nemzetközi szintű cserék. Mindkét esetben szükség van olyan együttműködési és információcsere-struktúrák alkalmazására, amelyekben részt vesznek a fiskális-hatóságok, a pénzügyi felügyeleti szervek, az Igazságügyi Minisztériumok, a hírszerző és bűnüldözési hatóságok, valamint a hivatali befagyasztásért felelős hatóságok. Az Európai Unióban ezt a célt szolgálja a tagállamok és a Bizottság által finanszírozott FIU.NET, a Pénzügyi Hírszerző Egységek (Financial Intelligence Units – FIUs)¹⁵ európai hálózata. A FIU.NET kialakítását szolgáló, jelenleg közvetlenül a befejezés előtt álló program célja, hogy a FIU-k között létrejőjön egy számítógépes hálózat a hírszerzés információinak cseréjéhez. A FIU.NET, mint közösségi szinten működő hálózat, nagymértékben hozzá fog járulni a folyamatos információcseréhez, illetve az Unió belüli nyomozati munka megosztásához, valamint a közös, összehangolt akciók hatékonyabb kivitelezéséhez.

A másik, az Unió által aktuálisan vizsgált, gyakorlati témakör a pénzeszközök befagyasztásának területe. Ezzel kapcsolatosan a Tanács megkezdte „a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről” szóló rendeletének¹⁶

¹³ A pénzmosás elleni küzdelem szervezete ként, az egyes államok létrehozták az úgynevezett Pénzügyi Hírszerző Egységeket (Financial Intelligence Units - FIU). 1995-ben, ezek a nemzeti FIU-k, Brüsszelben, az Egmont Arenberg Palace-ban elhatározták, hogy a nemzetközi együttműködés erősítése érdekében létrehozzák saját, informális csoportjukat (Egmont Csoport – Egmont Group). Ma a csoportnak körülbelül 100 FIU tagja. A kooperáció fő irányvonala az információ csere, a továbbképzés, illetve a szakértői együttműködés.
http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf

¹⁴ Távlatos cél, hogy a kialakított rendszert nemcsak az állami, de a magánszektorban is alkalmazzák, a hatékonyság növelése érdekében.

¹⁵ Magyarországon ennek az egységnek az ORFK Pénzmosás Elleni Alosztályát tekintjük.

¹⁶ A Tanács „a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről” szóló rendelete - 2580/2001/EK, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_340/l_34020031224en00630064.pdf

felülvizsgálatát. A felülvizsgálat célja, hogy a jövőben kötelező kiegészítésként mellékeljenek minden, korlátozó intézkedésként hozott vagyonzároláshoz részletes indoklást is. Emellett, hogy az illetékes hatóságok számára kötelező jelleggel szabják meg az érintett magán, vagy jogi személy azonnali értesítését a zárolás tényéről. Ezen kívül a Tanács célja, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá tegye az eljárás folyamatát, valamint, hogy jogot biztosítson a fent említett rendelet alapján összeállított, különleges korlátozó intézkedések alatt állók listáján szereplő magán és jogi személyeknek felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére.

Összességében véve elmondható, hogy az Európai Unió tudatában van annak, hogy az Unió a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásának folyamatában az uniós polgárok állandó és növekvő elvárásaival áll szemben, amely polgárok konkrét eredményeket szeretnének látni az olyan ügyekben, mint például a határokon átnyúló bűnözés és terrorizmus. Ezzel egyidejűleg egyre több aggodalom merül fel azzal kapcsolatban, hogy a meglévő döntéshozatali eljárások keretében nehéz az ezen elvárásoknak való megfelelés.¹⁷ Ehhez kapcsolódóan a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben is felmerült az igény, hogy a Terrorizmus ellenes munkacsoport támogatására hozzanak létre egy gazdasági szakértő csoportot, vagy magába a munkacsoportba delegáljanak pénzügyi szakértőket, ezzel fokozván a koordináló, jogalkotási folyamatot segítő munka hatékonyságát.

A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem gyakorlati munkájának hatékonyságát illetően mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a terrorhálózatok finanszírozására szolgáló tranzakciók általában kis összegűek. Mivel kis összegekről van szó, amelyek nemigen keltenek gyanút a pénzügyi rendszerben, nehéz felderíteni a terrorizmus finanszírozására szolgáló pénzügyi műveleteket.

Általánosan, mind a koordináló, jogalkotó, mind a gyakorlati munkát illetően ki kell emelni és külön hangsúlyt érdemel, hogy mennyire fontos követelmény, hogy megmaradjon, illetve az illetékesek megtalálják a megfelelő egyensúlyt a terrorizmus elleni intézkedések és a polgári szabadságjogok biztosítása között.¹⁸

¹⁷ EU Tanács Elnökségének következtetései, EU, Brüsszel, 2006. december 14-15. - 16879/06,

http://www.eu2006.fi/news_and_documents/conclusions/vko50/en_GB/1166190412454/_files/7642816177730012/default/92220.pdf

¹⁸ Kiegészítésként meg kell jegyezni, hogy az adatvédelemmel kapcsolatos kérdések mindig is meghatározó jelentőségűek a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos tárgyalások, munkafolyamatok során.

Zárógondolatként szeretném megjegyezni, hogy a terrorizmus elleni harc, ezen belül is a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem globális kihívása napjainknak. Az egész világra kiterjedő elszántság megvan a probléma megoldására vonatkozóan. Ezt bizonyítja, hogy az ENSZ-nek sikerült elfogadnia a Terrorizmus Finanszírozása Elleni Nemzetközi Egyezményt¹⁹. A globális összefogást viszont hátráltatja, hogy számos olyan állam van, amely még nem ratifikálta az egyezményt, illetve vannak, akiknek nem áll módjukban hatékonyan érvényesíteni a benne foglaltakat.²⁰ Az Európai Unió elszánta magát, hogy mind erkölcsileg, mind anyagilag, mind szellemileg segíti a nehézségekkel küzdő államokat a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben.

Jelen pillanatban növekszik a terrorizmus finanszírozása ellen küzdők tábora. Az Európai Unió mellett, az Egyesült Államok, Oroszország, illetve olyan nemzetközi szervezetek, mint a FATF, az IMF, a Világbank, vagy az UNODC állnak a koalíció élén. Ám ahhoz, hogy a jövőben sikeresen lehessen megoldani, illetve összehangolni az ilyen irányú tevékenységet, nemcsak a résztvevők táborának bővítése, de a nemzetközi együttműködés mélyítése, szorosabbá tétele is elkerülhetetlenül fontos.

¹⁹ Az egyezményről bővebben: http://www.unodc.org/unodc/resolution_2000-02-25_1.html

²⁰ Bizonyos esetekben problémát okoz, hogy bár az adott ország felállította nemzeti FIU-ját, de nem biztosított számára megfelelő jogkört a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre.

| | |
|---|----|
| A TERRORIZMUS FINANSZÍROZÁSA ELLENI KÜZDELEM /AZ EURÓPAI UNIÓ AKTUÁLIS TEVÉKENYSÉGE/ | 25 |
| A speciális FATF ajánlások címei, területei | 26 |