

BARTKÓ RÓBERT – SÁNTHA FERENC*

Az Európai Unió jogalkotása és hatása a terrorcselekmény hazai büntetőjogi szabályozására

I. Bevezetés

A terrorizmus ellen európai szinten folytatott küzdelem legújabb állomásaként az Európai Parlament és a Tanács 2017. március 15-én elfogadta a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2017/541 Irányelvet¹ (a továbbiakban: Irányelv), amely felváltja a korábbi, 2002-ben született 2002/475/IB tanácsi kerethatározatot (a továbbiakban: Kerethatározat). Az Irányelv célja, hogy új kereteket adjon a terrorizmus elleni uniós küzdelemnek és szélesítse a büntetendővé nyilvánítandó cselekmények körét, tekintettel arra, hogy az Unió álláspontja szerint a terrorcselekmények jelentik a legsúlyosabb támadást az Unió alapértékeinek tekinthető jogállamiság és demokrácia ellen.² Minthogy a nemzetközi terrorizmus súlyos fokban veszélyezteti az Unió által képviselt demokratikus értékeket, az Irányelv olyan magatartások büntetendővé nyilvánítására törekszik, amelyekkel a jövőben sikeresebb lehet az Unió a terrorizmus elleni küzdelemben, és amelyek révén lehetővé válik, hogy a büntetőjog eszközével emeljék ki az egyes tagállamok a gyanús elemeket a társadalomból még azelőtt, hogy az egyes terrortámadásokat azok végrehajtották volna. Ezen utóbbi cselekményeket az Irányelv, mint a terrorizmussal összefüggő bűncselekményeket határozza meg.

Jelen tanulmányban elsőként a terrorizmus újabb tendenciáit, illetve a jelenség elleni európai fellépés néhány jellemző vonását vázoljuk fel röviden. Ezt követően arra vállalkozunk, hogy az Irányelv részletes, összehasonlító dogmatikai elemzésén keresztül bemutassuk az azzal összefüggésben hazánk előtt álló jogalkotási feladatokat, azok teljesítésének jelenlegi állását. Ennek során elsőként a terrorcselekmény, mint önálló bűncselekmény fogalmát, majd a terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekményeket, végül a terrorista tevékenységhez kapcsolódó deliktumokat vesszük górcső alá. Elemzőértékelő írásunknak egyrészt nyomatékot ad, hogy az Irányelv 28. cikk (1) bekezdése alapján az egyes tagállamoknak legkésőbb 2018. szeptember 8. napjáig át kell ültetniük

* Bartkó Róbert: egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem – Sántha Ferenc egyetemi docens, Miskolci Egyetem

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 Irányelve (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2017. 3. 31.

² Lásd az Irányelv Preambulumának (2) bekezdését.

saját belső jogukba az abban megfogalmazott elvárásokat. Másrészt abból az okból is indokolt a kérdéskörrel foglalkozni, mert az Országgyűlés elfogadta a 2017. évi XXXIX. törvényt, amely – egyebek között – a terrorcselekmény tényállása kapcsán is módosításokat eszközölt, amelyek 2018. január 1. napján lépnek hatályba. Az említett törvénnyel a jogalkotó részben reagált a jogirodalomban megfogalmazott kritikákra, és igyekezett a tényállást tökéletesíteni, ugyanakkor abban még mindig fellelhetők hiányosságok. Az összevetés során természetesen törekszünk arra, hogy de lege ferenda javaslatokkal segítsük a hazai jogalkotást, elsősorban a büntetendővé nyilvánítandó cselekmények tényállásai tekintetében.

II. A terrorizmus újabb tendenciái – rövid helyzetkép

Napjainkban a nemzetközi terrorizmus kiemelt veszélyt és fenyegetést jelent a nemzetközi közösség általánosan elismert értékeire, az alapvető jogokra és szabadságokra nézve. Egyes megjelenési formái, az ún. stratégiai terrorcselekmények³ már a nemzetközi békét, illetve biztonságot veszélyeztetik, nem véletlen a vonatkozó szakirodalom számos képviselőjének érvelése azzal kapcsolatban, hogy a 2001. szeptember 11-i, az Egyesült Államokat ért terrorcselekmény (9/11) egyenesen emberiség elleni bűntettnek minősül.⁴ Noha az említett merénylet-sorozathoz hasonló volumenű akció elkövetésére a mai napig nincs példa, a közelmúlt eseményei azt mutatják, hogy a terrorizmus képviselte fenyegetés nemhogy csökkent volna, hanem növekedett és egyben átalakult. Így a 2015-ben meginduló migráció egyszerre lehetett eszköze és katalizátora a terroristák cselekményeknek,⁵ és egyértelműen megkönnyítette a terroristák számára a céljaik elérésére kiszemelt államokba történő beutazást.⁶

Ezen túlmenően a korábbiakhoz képest jelentősen nőtt a „külföldi terrorista harcosként” aposztrofált jelenségben megnyilvánuló veszély, amelynek lényege, hogy egyre többen utaznak konfliktusövezetekbe – elsősorban Irakba és Szíriába – annak érdekében, hogy terrorista csoportok oldalán harcoljanak, vagy kiképzést kapjanak. Ezek a személyek sok esetben visszatérnek az Európai Unió tagállamaiba, nem csupán terrorcselekmények elkövetése céljából, hanem azért, hogy más személyek radikalizálódása, potenciális terroristák toborzása, illetve jövőbeli terrorcselekmények finanszírozása érdekében tevékenykedjenek.⁷ A külföldi terrorista harcosok jelensége elleni küzdelem az ENSZ keretei

³ RÉPÁSI BÉLA KRISZTIÁN: *Az Európai Unió terrorfenyegetettsége a 21. század elején*. Doktori Értekezés, Budapest, 2016. 13–28. pp.

⁴ Lásd pl. DRUMBL, MARK A.: „*Terrorist Crime, Taliban Guilt, Western Victims, and International Law*”. 31 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 69, Fall 2002; ARNOLD, ROBERTA: *The Prosecution of Terrorism as a Crime against Humanity*, 64 *ZaöRV*, 2004.

⁵ HAUZINGER ZOLTÁN: *Idegen a büntetőjogban*. Pécs, 2016. 35–36. pp.

⁶ BARTKÓ RÓBERT: *The new European Challenge – The relationship between the illegal migration and terrorism*. In: SGEM International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences. Sofia, STEF92 Technology Ltd., 2017. p. 479.

⁷ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a terrorizmus elleni küzdelemről, valamint a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, Brüsszel, 2015.12.2. COM(2015) 625 final, 2015/0281 (COD) 1. pont.

között is prioritást élvez, a Biztonsági Tanács a 2178/2014. sz. határozatában előírta a terrorizmussal összefüggő célokból harmadik országba történő utazásnak, ilyen utazás szervezésének vagy finanszírozásának büntetendővé nyilvánítását.⁸ A jelenség sajnos már hazánkban sem ismeretlen, a Fejér Megyei Főügyészség ez év júniusában emelt vádat azzal a két férfival szemben, akik az interneten váltottak üzenetet az Iszlám Állam terror-szervezethez való csatlakozásról, illetve egyikük el is indult a célállomás irányába.⁹

Említést érdemel továbbá a digitális forradalom és az új információ-technológiai eszközök széles körű elterjedése, amely a terroristák számára is új lehetőségeket kínált. A tömegkommunikációs média lehetővé teszi a hatékony propagandát, vagyis a terror-szervezetek üzeneteinek, céljainak széles körben történő terjesztését, és az új technológiák a tagtoborzás, valamint az egymással való kommunikáció terén is új lehetőséget kínálnak. Végül korábban nem találtunk arra példát, hogy egy terrorszervezet önálló államiságra törekedjen, az Iszlám Állam (ISIS) képében már ezzel is szembesülni kellett. A fenti jelenségek eredőjeként a lakosság veszélyérzete tovább fokozódott, amelyet jól mutatnak a közelmúlt európai terrortámadásai által kiváltott heves reakciók.¹⁰

A terrorizmus elleni fellépés 9/11 óta két formában zajlik.¹¹ Az USA a terrorizmus ellen háborút hirdetett meg (Bush-doktrína), az újabb terrorista támadások megelőzése érdekében elsősorban katonai eszközökkel lépett fel, és aktívan konfrontálódott mindazon országokkal, akiket a terrorizmus támogatóinak vélt. Ezzel párhuzamosan, illetve a Bush-doktrína kudarcát követően mind globális szinten, mind regionális szinteken számos nemzetközi jogforrás született a terrorizmus elleni hatékonyabb küzdelem elősegítése érdekében. A jelenség ellen a jog, ezen belül is a nemzetközi büntetőjog eszközeivel történő fellépés is több részterületre osztható.

Egyrészt érdemes különbséget tenni azok között a nemzetközi jogi instrumentumok között, amelyek elsődleges célja a terrorizmus bizonyos megjelenési formáinak, illetve a terrorcselekménynek, mint önálló bűncselekménynek az inkriminálása és a vonatkozó bűncselekmények definiálása. A nemzetközi jogforrások másik csoportjának szabályozási tárgyköre jóval bővebb, ide tartoznak az államok közötti nemzetközi bűnügyi együttműködés intézményei, a pénzeszközök, gazdasági erőforrások befagyasztásának és elvonásának az eszközei, a terrorizmus pénzügyi támogatásának megakadályozását célzó intézkedések, illetve az államok közötti információcsere. Az utóbbi területeken folytatott együttműködés hangsúlyozott célja egyértelműen a terrorista cselekmények megelőzése, ezen belül is a terrorista csoportok támogatásának megnehezítése, a terror-

⁸ UN Resolution 2178, adopted on 24 September 2014, para 6.

⁹ A vádirat szerint a vádlottak 2015 januárjában egy internetes oldalon üzenetet váltottak, ahol az egyik férfi felajánlotta a másiknak, hogy tartson vele Szíriába az Iszlám Állam terrorszervezethez való csatlakozás érdekében. Az együttes kiutazás útlevel és vagyoni fedezet hiánya miatt meghiúsult. Az ajánlattevő a terrorszervezethez csatlakozás céljából még ugyanazon hónapban Isztambulba utazott, ott azonban letartóztatták és Magyarországra visszatoloncolták. <http://ugyeszseg.hu/terrorcselekmeny-elokeszulete-miatt-emelttek-vadat-szekesfehervaron/> (2017. 06. 09.)

¹⁰ DORNFELD LÁSZLÓ – SÁNTHA FERENC: *A terrorizmus és a terrorcselekmény, mint nemzetközi bűncselekmény aktuális kérdései*. Kézirat (megjelenés alatt).

¹¹ NEPARÁCZKI ANNA VIKTÓRIA: *A terrorizmus elleni fellépés eszközei a magyar és a német büntető anyagi jogban*. PhD értekezés, Pécs, 2017. 9. p.

cselekmények előkészületének felderítése,¹² amely legalább olyan fontossággal bír, mint a terrorizmussal kapcsolatos büntetőjogi tényállások egységes szabályozása. Másrészt megkülönböztethető a terrorizmus elleni küzdelem globális szintje, illetve a regionális szintek, amelyek közül témánk szempontjából a hangsúly az európai szervezetek keretei között született jogforrásokon van.

III. A terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények az Európai Unió jogforrásaiban

Előljáróban utalunk arra, hogy a terrorizmus elleni európai küzdelem több fronton zajlik, az Európai Unió mellett a teljesség igénye nélkül röviden említést kell tennünk az Európa Tanács keretei között született legfontosabb jogforrásokról. A Terrorizmus visszaszorításáról szóló 1977. évi egyezmény¹³ legfontosabb érdeme az államok közötti bűnügyi együttműködés elősegítése volt, mivel az egyezmény szerint a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények nem tekinthetők abszolút vagy relatív politikai bűncselekménynek, így ily módon nem képezhetik a kiadatás akadályát (1. cikk).

A Terrorizmus megelőzéséről szóló 2005. évi egyezmény¹⁴ 1. cikke a Függelékben felsorolt ENSZ egyezményekben meghatározott cselekményeket tekinti terrorcselekménynek. Ezen túlmenően a jogforrás már külön nevesít és definiál a terrorcselekményhez kapcsolódó sui generis előkészületi jellegű cselekményeket, így a terrorcselekmény elkövetésére való nyilvános izgatást (5. cikk), a terroristák toborzását (6. cikk), illetve a terroristák kiképzését (7. cikk). 2015 májusában elfogadták a fenti Egyezményhez csatolt Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amely tovább bővíti azon büntetendő cselekmények körét, amelyek megvalósulásához és büntetendőségéhez konkrét terrorcselekmény elkövetése nem szükséges. Ezek: szervezetben vagy csoportban részvétel terrorizmus céljából, terrorista kiképzésben részvétel, terrorizmus céljából külföldre utazás, terrorizmus céljából külföldre utazás finanszírozása, terrorizmus céljából külföldre utazás szervezése vagy egyéb módon történő elősegítése.¹⁵

A 2001. szeptember 11-i eseményeket követően az Európai Unión belül is felismerték a tagállamok közötti együttműködés elmélyítésének fontosságát, és a jelenség elleni komplex fellépés szükségességét. Ennek a felismerésnek a jegyében egyrészt megszülettek az Unió terrorizmus elleni küzdelmének alapját képező jogforrások – közös állásponatok, rendeletek, illetve a Kerethatározat –, másrészt 2005 novemberében elfogadták az EU Terrorizmus-ellenes Stratégiáját, amely négy területre tagolható: ezek a megelőzés, a védelem, a terrorizmus elleni konkrét küzdelem, illetve a válaszlépések koordinálása.¹⁶

¹² KÁDÁR BALÁZS: *Terrorizmus*. In: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, 2008. 558–567. pp.

¹³ Magyarországon kihirdette az 1997. évi XCIII. törvény.

¹⁴ Magyarországon kihirdette a 2011. évi II. törvény.

¹⁵ Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Council of Europe Treaty Series – No. 217. para 2–3.

¹⁶ Lásd részletesen BARTKÓ RÓBERT: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. Győr, 2011. 162–180. pp.

Az Unió jogforrások közül kiemelkedő fontossággal bír a Tanács 2001/930 közös álláspontja, amely rögzítette azokat az intézkedéseket, amelyeket a terrorizmus leküzdése érdekében haladéktalanul meg kell tenni a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása, a tagállamok közötti információcsere, illetve a terrorcselekmények megelőzése területén.¹⁷ Hasonlóan jelentős a Tanács 2001/931 közös álláspontja, amely uniós szinten elsőként határozta meg a terrorcselekmény, mint önálló bűncselekmény tényállását, illetve a terrorista csoport fogalmát. Ahogyan azonban az Irányelv Preambuluma is megfogalmazza, a terrorizmus ellen az Európai Unió jogi keretei között folytatott küzdelem során alkalmazott büntető igazságszolgáltatási válaszlépések sarokköve a 2002-ben elfogadott Kerethatározat volt. E jogforrás megteremtette a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó tagállami büntetőjogi rendelkezések közelítésének alapját, meghatározta a terrorcselekmény fogalmát, rögzítette a tagállami szabályozás számára irányadó szankciórendszert, illetve a joghatósági szabályokat, rendelkezett a jogi személy felelősségéről. A terrorizmus növekvő fenyegetésére válaszképpen 2008-ban került sor a Kerethatározat módosítására. A 2008/919/IB kerethatározat a releváns bűncselekményi kört további három tényállással egészítette ki, ezek: a terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános izgatás, a terroristák toborzása és a terroristák kiképzése. Az Irányelv ugyan hatályon kívül helyezte a módosított Kerethatározat rendelkezéseit, de hangsúlyozni kell, hogy annak számos rendelkezését – sokszor változtatlan formában – veszi át.

IV. Az Irányelv rendelkezései a magyar büntetőjogi szabályozás tükrében

1. Az Irányelv felépítése

Az Irányelv szerkezeti felépítését illetően elmondható, hogy a tárgy és a fogalom meghatározásokat követően a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményi kör három részre osztható. A 3. cikkben a jogforrás meghatározza a terrorcselekmény, mint önálló bűncselekmény fogalmát („terrorista bűncselekmények”), a 4. cikk speciális társas bűnelkövetési alakzathoz kapcsolódó magatartásokat inkriminál („Terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények”), végül a III. Cím sui generis előkészületi, illetve bűnélyeszerű cselekményeket tartalmaz („Terrorista tevékenységekhez kapcsolódó bűncselekmények”). A bűncselekményeket definiáló rendelkezéseket követően az Irányelv foglalkozik a részesi magatartások, illetve a kísérlét büntetendőségével, meghatározza az alkalmazandó büntetőjogi szankciókra vonatkozó minimumkövetelményeket, és az enyhítő körülményeket. Ezt követően a jogforrás szabályozza a joghatósági kérdéseket, a jogi személy felelősségét és a szervezetekkel szemben alkalmazandó szankciókat, illetve külön címben az áldozatok jogaira, védelmére vonatkozó előírásokat. Jelen alakkal elsősorban a terrorcselekmény és terrorizmussal kapcsolatos egyéb bűncselekmények

¹⁷ KÁDÁR 2008, 560–561. pp.

mények büntető anyagi jogi szempontból történő elemzésére koncentrálnunk, a területi korlátokra is tekintettel a terrorizmus finanszírozásának kérdéskörére itt nem térünk ki.

2. A terrorcselekmény, mint önálló bűncselekmény fogalma (Irányelv 3. cikk)

Az Irányelv 3. cikkében definiált „Terrorista bűncselekmények” elnevezésű deliktum – amely pontosan megegyezik a korábbi Kerethatározatban foglaltakkal – egy komplex tényállás, amelynek három része különíthető el:

Az első az (1) bekezdés a)-j) pontjaiban taxatív felsorolt bűncselekményi kör, amelyek nevezhetők a terrorcselekmény eszközcselekményeinek. Ezek a nemzeti jogokban önállóan büntetendő, jellemzően nagy tárgyi súlyú szándékos bűncselekmények – személy élete elleni támadás, amely halált okozhat, emberrablás, túszejtés, jármű hatalomba kerítése stb. –, illetve az említett cselekményekkel való fenyegetés.

A második tényállási elem a normaszöveg nyelvtani értelmezése alapján az eszközcselekmény sajátos jellemzője: a szándékos bűncselekmények „jellegük vagy összefüggéseik folytán komoly (helytállóbb fordítás szerint: „súlyos”)¹⁸ kárt okozhatnak egy államnak vagy nemzetközi szervezetnek.”

Végül a tényállás harmadik része a három alternatív célzat: i) „a lakosság súlyos megfélemlítése”; ii) „egy kormány vagy nemzetközi szervezet jogellenes kényszerítése arra, hogy az valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg”; iii) „egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi struktúráinak súlyos destabilizálása vagy lerombolása.”

A vázolt bűncselekményi tényállással összefüggésben az Irányelvben foglalt követelmények teljesítésére a Btk. 314. § (1) bekezdésében foglalt tényállás, a terrorcselekmény első fordulata hivatott. A hazai tényállás felépítése és logikája hasonló, egy ún. „közönséges bűncselekmény” – ez a Btk. 314. § (4) bekezdésében szintén taxatív felsorolt személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel elkövetett bűncselekmény – akkor minősül terrorcselekménynek, ha az elkövetőt a tényállásban meghatározott három célzat valamelyike vezeti. Ezek: i) állami szerv, más állam vagy nemzetközi szervezet kényszerítése valaminek a megtételére, eltérésére vagy valamitől való tartózkodásra; ii) a lakosság megfélemlítése; iii) más állam alkotmányos, társadalmi vagy gazdasági rendjének megváltoztatása vagy megzavarása, illetve nemzetközi szervezet működésének megzavarása.

A magyar tényállás nagyvonalakban tükrözi az Irányelv rendelkezéseit, azonban első pillantásra is nyilvánvaló, hogy abból hiányzik az uniós forrásban szereplő tényállási elem: az eszközcselekmények csak olyan szándékos bűncselekmények lehetnek, amelyek jellegük vagy összefüggéseik folytán súlyos kárt okozhatnak egy államnak vagy egy nemzetközi szervezetnek. Az nem kérdés, hogy az Irányelv szűkíti a releváns bűncselekményi kört, hiszen egy emberölés vagy egy testi sértés csak akkor minősülhet terrorcselekménynek, ha az – az egyik értelmezés szerint – már önmagában is olyan jellegű, amely súlyosan károsíthat egy államot vagy nemzetközi szervezetet. A másik

¹⁸ Az Irányelv angol nyelvű szövegváltozata szerint: „intentional acts, (...) which, given their nature or context, may seriously damage a country or an international organisation.”

lehetséges magyarázat szerint az önmagukban is kiemelkedő tárgyi súlyú közönséges bűncselekmények a terrorista célzatra (is) tekintettel károsíthatnak egy államot vagy nemzetközi szervezetet.¹⁹

Ami problémát okoz, az a tényállási elem kevésbé világos, nem egyértelmű megfogalmazása, amely számos értelmezési problémát vet fel. „A súlyos kárt okozhat egy államnak vagy nemzetközi szervezetnek” utalhat a károkozás veszélyére,²⁰ ebben az esetben felvethető, hogy a veszélynek közvetlennek kell lennie, vagy elegendő az absztrakt, távoli veszély. Véleményünk szerint azonban inkább a „közönséges bűncselekmény” olyan jellemző vonásáról van szó, amely az alkalmasságra utal: a bűncselekmény alkalmas arra, hogy egy államot vagy nemzetközi szervezetet súlyosan károsítson. Továbbra is nyitott kérdés azonban, hogy a károsítással összefüggésben csupán anyagi kárról van-e szó, vagy egy állam vagy nemzetközi szervezet egyéb érdekei is relevánsak, illetve az állam vagy nemzetközi szervezet egészét károsíthatja a cselekmény, vagy csak egyes állami feladatok ellátása kerül veszélybe. Utóbbi kérdés abból az okból is lényeges, mert ha terrorcselekménynek csak egy egész államot károkozóval fenyegető cselekmény tekinthető, akkor a 9/11 és néhány stratégiai terrorcselekmény kivételével a tényállás nem alkalmazható még azokra a klasszikus robbantásos terrorista akciókra sem, amelyeket az IRA vagy az ETA hajtott végre.²¹ Ebből az okból helyesebbnek tűnik a tényállási elem oly módon történő értelmezése, hogy a közönséges bűncselekmény az állam vagy nemzetközi szervezet *működésében* okozhat súlyos károsodást, vagyis a cselekmény következtében az alapvető állami feladatok ellátása kerülhet veszélybe, vagy más megfogalmazásban: a cselekmény az állam vagy nemzetközi szervezet megfelelő működésének megzavarására alkalmas.

A legfontosabb megválaszolandó kérdés, hogy szükséges-e a magyar tényállás kiegészítése az Irányelvnek történő megfelelés érdekében, van-e erre irányuló jogi kötelezettségünk? Az Irányelvek ismeretesen minimumkövetelményeket állapítanak meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek vonatkozásában. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti jogalkotónak a tényállást bűncselekményként kell szabályoznia, és nem megengedett további elemmel kiegészíteni a tényállást, mivel ez a büntethetőséget szűkítené.²² Arra viszont van lehetőség, hogy a tagállam az Irányelv rendelkezéseinél szigorúbb szabályokat alkalmazzon,²³ és a magyar Btk. jelenleg pontosan ennek mentén szabályozza a tényállást, hiszen a hatályos jog nem tartalmazza a közönséges bűncselekmény azon jellemzőjét, hogy az egy államnak vagy nemzetközi szervezetnek súlyos kárt okozhat.

A fentiek alapján nincs jogi kötelezettségünk a tényállás módosítására, a kérdésfeltevésnek mégis abból az okból van létjogosultsága, mert az uniós tagállamok közül például a német, a belga, a görög, illetve a máltai büntetőjogi szabályozásba a hivatko-

¹⁹ BORGERS, MATTHIAS J.: *Framework Decision on combating terrorism: two questions on the definition of terrorist offences*. New Journal of European Criminal Law, 2012, issue 1, 70. p.

²⁰ BORGERS 2012, 69. p.

²¹ WEIGEND, THOMAS: *The Universal Terrorist. The International Community Grappling with a Definition*. JICJ 4 (2006), 927. p.

²² KARSAI KRISZTINA: *Büntetőjogi jogközelítés az Európai Unióban*. In: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*, Budapest, 2008. 443. p.

²³ ÜDVARHELYI BENCE: *Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban*. Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI. 309. p.; BORGERS 2012, 73. p.

zott tényállási elem beépítésre került.²⁴ Az Irányelv előkészítő anyagának tekinthető Javaslat szerint „koherensebb, átfogóbb és szorosabb összhangban lévő tagállami rendelkezésre van szükség,²⁵ ez a cél pedig a nemzeti jogokban szabályozott tényállási elemek nagyobb mértékű harmonizálását és az eltérések kiküszöbölését fókuszálja. Ezen túlmenően az Unió tagállamai jellemzően tartózkodnak attól, hogy kisebb tárgyi súlyú bűncselekményeket terrorcselekményként szabályozzanak, és ugyanezt a büntetőpolitikát igyekeznek nemzetközi szinten is érvényre juttatni,²⁶ ez pedig a releváns közönséges bűncselekményi kör megengedett szűkítését jelenti. Ennek egyik módja lehet az Irányelvben szereplő, hivatkozott tényállási elem, illetve egy ahhoz hasonló, de a legalitás elvével összhangban levő elem beillesztése a törvényi tényállásba, amely a magyar szabályozással kapcsolatban is megfontolandó. Hazánkban ugyanis a terrorizmus „klasszikus” megjelenési formáinak tekinthető, Nyugat-Európában, a Közel-Keleten vagy az USA-ban elkövetett terrorista akciók nem jellemzők. Természetesen nem ez a probléma, hanem az, hogy a hazai bíróságok a Btk. vonatkozó tényállásának kényszerű alkalmazásával terrorcselekménynek minősítettek olyan, a valódi terrorista cselekményektől igen távol álló bűncselekményeket, amelyek jellemzően sajátos „emberrablások” voltak.²⁷ E cselekmények közös jellemzője volt, hogy jellemzően magánéleti vagy családi problémával küszködő terhelt a sértettet túszul ejtette, majd a rendőrség felé valamilyen követelést fogalmazott meg. Az ilyen és hasonló történeti tényállások nem csak a „régibb Btk.” (1978. évi IV. törvény 261. §), hanem a hatályos szabályok alapján [314. § (1) bekezdése] is terrorcselekménynek minősülnek, mivel a „közönséges bűncselekmények” között szerepel a személyi szabadság megsértése, és a rendőrség felé intézett követeléssel az állami szerv kényszerítése valaminek a megtételére is tényállás-szerű. A terrorcselekmény tényállása azonban nem az ilyen, és ehhez hasonló magatartások kriminalizálására hivatott.

Végül említést érdemel, hogy az Irányelv az említett 3. cikkben („terrorista bűncselekmények) rendeli büntetni a rendszertanilag inkább a terrorista tevékenységekhez kapcsolódó bűncselekményekhez sorolható *terrorista bűncselekményekkel történő fenyegetést*. Az Irányelv alapján a 3. cikk (1) bekezdés a)-i) pontjaiban felsorolt eszköz-cselekményekkel történő fenyegetés akkor tényállás-szerű, ha azt a tényállásban szereplő, korábban nevesített céllal valószínűsítik meg. A Btk. a 316. § a) pontjában rendeli büntetni a terrorcselekmény elkövetésével történő fenyegetést, amely a büntetőjogi felelősség időben történő előrehozatalának újabb példáját jelenti a hazai büntetőjogban. A tényállás részletes elemzésétől itt eltekintünk,²⁸ csupán arra utalunk, hogy az Irány-

²⁴ Lásd a német Btk. 129a. § (2) bekezdését, Belgiumban a terrorista bűncselekményekről szóló törvény 137. § (1) bekezdését, a görög Btk. 187/A. §-át, illetve a máltai Btk. 328/A. (1) bekezdését. A hivatkozott jogszabályok megtalálhatók: <http://www.legislationline.org/topics/topic/5>

²⁵ Lásd a 4. sz. lábjegyzetben történő hivatkozást.

²⁶ DUMITRIU, EUGENIA: *The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism*. German Law Journal, Vol. 05 No. 05, 595. p.

²⁷ TÓTH MIHÁLY: *A terrorcselekmény büntetőjogi szabályozásának és gyakorlatának változásai*. Hadtudomány 2013/1–2. 37–38. pp.

²⁸ A hazai irodalomban lásd BARTKÓ RÓBERT: *Kritikai észrevételek a terrorcselekmény 2012. évi C. törvény szerinti szabályozásával kapcsolatban*. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, 2013. 49–51. pp. DEÁK ZOLTÁN: *A Szegedi Ítéletábra döntése a*

elvvél történő teljes harmonizáció érdekében a magyar jogalkotónak elvileg büntetendővé kellene nyilvánítania az olyan terrorista csoport irányítását, vagy az abban való részvételt is, amelynek célja terrorcselekménnyel fenyegetés elkövetése. (Lásd a terrorista csoport fogalmát a 2. Cikk 3. pontjában, amely szerint a csoport „terrorista bűncselekmények” elkövetése végett tevékenykedik, e fogalmi kör pedig a terrorcselekménnyel fenyegetést is magában foglalja.) Ebben az esetben azonban arról van szó, hogy egy terrorcselekményt időben megelőző magatartáshoz (a fenyegetéshez) kapcsolódó, azt szintén megelőző előkészületi jellegű magatartásokat kriminalizálnánk, amelynek a magunk részéről nem tartunk indokoltnak.

3. A terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények (Irányelv 4. cikk)

Az Irányelv 4. cikke elvi élel rögzíti, hogy a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy büntetendő cselekménynek minősítsék a terrorista csoport irányítását, valamint az abban való részvételt, beleértve ebbe a csoport információval, illetve anyagi eszközökkel való ellátását, valamint a csoport működésének finanszírozását is. Ugyanakkor az Irányelv szerint a terrorista csoport tevékenységében való részvétel csak abban az esetben minősül ekként, ha az elkövető a fent felsorolt példálózó jellegű elkövetési magatartásokat annak tudatában követi el, hogy ezzel hozzájárul a terrorista csoport büntetendő²⁹ cselekményeihez.³⁰ Figyelemmel arra, hogy az Irányelv a terrorista bűncselekmény vonatkozásában a részességet a 14. cikke alapján rendeli büntetni, az a megállapítás tehető, hogy az Irányelv 4. cikke alatt szabályozott terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények olyan deliktumok, amelyek nem egy, a kapcsolódó büntetendő magatartást megvalósító személy által is már előzetesen ismert terrortámadás megvalósításához kapcsolódnak. Ellenkező esetben ezen cselekmények már vagy egy befejezett, vagy kísérleti szakban maradt konkrét terrorista bűncselekmény valamely elkövetői alakzata mentén, vagy pedig a sui generis előkészületi cselekmények mentén büntetendők, és így nem lenne indok a 4. cikkben foglalt magatartások külön szabályozására. Vagyis a 4. cikkely szerinti cselekmények elkövetői is már abban a tudatban fejtik ki magatartásukat, hogy ismert előttük a terrorista szándék, illetve az, hogy tevékenységükkel ezen szándék gyakorlati megnyilvánulását segítik, magatartásuk azonban egy konkrét akcióhoz, egy konkrét terrorcselekményhez (még) nem kapcsolódik.³¹

terrorcselekménnyel fenyegetés és a közveszéllyel fenyegetés elhatárolásáról. Jogesetek Magyarázata (JeMa) 2014/2, 46–57. pp.; NEPARÁCSKI 2017, 218–227. pp.

²⁹ Az angol nyelvű szövegváltozatban „criminal activities”-ként szereplő tényállási feltételt a magyar szövegben, mint „büntetendő tevékenységet” találhatjuk meg. Ugyan a büntetendő cselekmény fogalma arra utalhatna, hogy a terrorista csoport egyéb, nem terrorista cselekménynek minősülő büntetendő magatartásához való kapcsolódás is ebbe a körbe tartozik, azonban álláspontunk szerint itt a részt vevő magatartásának kifejezetten abban a tudatban kell megvalósulnia, hogy azzal terrorista bűncselekmény elkövetéséhez járulhat hozzá. Ez következik a terrorista csoport Irányelvben is megfogalmazott definíciójából (lásd az Irányelv 2. cikk 3. pont I. fordulatát).

³⁰ Lásd az Irányelv 4. cikk b) pont utolsó fordulatát.

³¹ Megjegyezzük, hogy ezt támasztja alá az Irányelv 13. cikke is, amely a terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények büntetendőségéhez nem követeli meg a terrorista bűncselekmény tényleges elkövetését.

Ami az Irányelv 4. cikk b) pontja szerinti részvételt illeti, álláspontunk szerint ebben a tekintetben a hatályos magyar joganyag megfelel ennek az elvárásnak, hiszen ezen magatartás büntetendőségét a Btk. 318. § (2) bekezdése szerinti finanszírozási fordulat biztosítja. Ugyanakkor, ami a büntetőjogi jogkövetkezményt illeti, az Irányelv a 15. cikk (3) bekezdésében elvi élel írja elő, hogy a kiszabható büntetés felső határa a terrorista csoport irányítása esetén minimum 15 év – amennyiben pedig az irányító terrorista bűncselekménnyel való fenyegetést valósít meg, akkor minimum 8 év –, a terrorista csoport tevékenységében való részvétel esetén pedig legalább 8 év szabadságvesztés legyen a tagállamok belső jogában. A terrorista csoport irányítóval kapcsolatos előírások kivételével álláspontunk szerint a jelenlegi Btk-beli szabályok megfelelnek az uniós elvárásoknak. Az irányító büntetendőségével kapcsolatos kérdések vizsgálata előtt azonban célszerű az ehhez kapcsolódó hazai jogalkotási előzményeket röviden elemezni.

A hazai jogalkotás az elmúlt évben a terrorista csoportokhoz kapcsolódó büntetendő cselekmények körét a Büntető Törvénykönyvben kiszélesítette.³² A Btk.-t 2016. július 17. napjával módosító 2016. évi LXIX. tv. (a továbbiakban: Mód. tv.) 62. §-a új alapesettel egészítette ki a terrorcselekmény tényállását. A módosítás alapján 10-20 évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő, ha valaki azért, hogy más államot, nemzetközi szervezetet, vagy állami szervet arra kényszerítsen, hogy valamit tegyen, ne tegyen, vagy eltűnjön, terrorista csoportot szervez.³³ A szervezés nem újkeletű elkövetési magatartás a Btk-ban, hiszen ismert például a hivatalos személy elleni erőszak tényállásában is. A szervező az a személy, aki „a korábban nem létező csoport létrehozása érdekében tevékenykedik,”³⁴ aki cselekvőségével „létrehozza” magát a csoportot,³⁵ jelen esetben a terrorista csoportot. Azaz a kriminalizálás alapja nem egy adott terrorcselekmény terrorista csoport keretei közötti elkövetése, hanem önmagában olyan csoport létrehozása, ahol a tagok egyértelmű célja terrorcselekmények jövőbeni megvalósítása. Ugyanakkor azonban a szabályozással kapcsolatosan több kritikai megjegyzés is megfogalmazható.

Az első azzal kapcsolatban hozható fel, hogy a terrorcselekmény és az egyéb terrorista jellegű bűncselekményekhez kapcsolt jogalkotói indokolás a 319. §-ban található értelmező rendelkezéssel határozza meg a terrorista csoport fogalmát. A definíció azonban a nyelvtani értelmezés mentén haladva kizárólag a Btk. 315. § és 318. §-a alkalmazásában határozza meg a terrorista csoport fogalmát. Ebből a kevésbé szerencsésnek mondható jogtechnikai megoldásból az következhetne, hogy a 2016. július 17. napjával beiktatott új tényállás szempontjából ez a definíció nem irányadó – illetve csak a jogalkalmazói következtetés eszközével. Ugyanakkor ez nyilvánvalóan nem lehetett a jogalkotó célja, ezért indokolt a Btk. 319. §-át módosítani³⁶ az alábbiak szerint: „A 314.-316., valamint a 318. § alkalmazásában terrorista csoport a három vagy több személy-

³² BARTKÓ RÓBERT: *Változások a hazai terrorizmus elleni büntetőjogi küzdelemben*. Magyar Jog 2016/9, 535–540. pp.

³³ Btk. 314. § (2) bekezdés b) pont.

³⁴ MÉSZÁR RÓZA: *A hivatalos személy elleni bűncselekmények*. In: Kónya István (szerk.): Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára, III. kiadás, Budapest, 1185. p.

³⁵ SINKU PÁL: *A hivatalos személy elleni bűncselekmények*. In: Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog II. HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2016. 511–516. pp.

³⁶ Jelezzük, hogy a 2017. évi XXXIX. tv. 63.§-ával a terrorista csoport fogalma is módosul majd a fenti kívánalomnak megfelelően.

ből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja terrorcselekmény elkövetése.”³⁷

A második, az előbb említettél jóval jelentősebb dogmatikai probléma viszont az, hogy a módosításig annak az elkövetőnek a büntetőjogi felelőssége, aki terrorista csoport szervezéséhez kapcsolódó magatartást fejtett ki, vagy a Btk. 315.§ (2) bekezdése szerinti sui generis előkészületi magatartásként, vagy – attól függően, hogy ez a magatartás milyen természetű volt – a Btk. 318. § (2) bekezdése szerint volt megállapítható, amennyiben a szervezői tevékenység nem egy konkrétan elkövetett, vagy megkísérelt terrorcselekményhez kapcsolódott. Azaz a korábbi jogpolitikai elképzelés lényege az volt, hogy a terrorista csoport szervezése egy konkrét terrorcselekmény elkövetését megelőző magatartás, így az egy konkrét terrortámadás előkészületi fázisa, illetve a csoport „kvázi működéséhez” kapcsolódó tevékenység.³⁸ Ugyanakkor ez a megközelítés lefedte valamennyi terrorista célkitűzést, amit a Btk. 314.§ (1) bekezdése meghatároz. Jelen módosítással azonban a terrorista csoport szervezése tulajdonképpen két síkon lesz büntetendő. Egyrészt az új Btk. 314. § (2) bekezdés b) pontja szerinti tényállás alapján, amennyiben a szervező célja kizárólag csak az állami szerv, más állam, vagy nemzetközi szervezet befolyásolása, másrészt pedig egyéb, a 314. § (1) bekezdés b)-c) pontjai szerinti célok esetében a fentiekben említett korábbi szabályozás szerint. Ez a helyzet teljességgel indokolatlan, hiszen tulajdonképpen ugyanazon elkövetési magatartást egyrészt egy önálló, befejezett, alapeseti szintre emelt tényállás keretei között rendeli büntetni a törvény, másrészt pedig egyfajta sui generis előkészületi, illetve bűnsegédi magatartásként. Ezáltal pedig ugyanazon cselekménynek két teljesen más büntetési tételkerete is lesz, amelyet legfeljebb csak az indokolhatna – ha követve az Irányelv logikáját – a szervező magatartása már egy konkrét terrorcselekmény megvalósításához kapcsolódik, vagy sem. Álláspontunk szerint a jelenlegi szabályozási mód nemcsak, hogy nem igazolható anyagi jogi szempontok mentén, de szembe is megy a korábbi kerethatározatok, valamint az Irányelv célkitűzéseivel, így annak fenntartása sem indokolt a jövőben.

A harmadik, szintén dogmatikai szempontú probléma ezzel a szabályozási formával az, hogy a terrorista csoport szervezését – tulajdonképpen – kétszeresen is célzatos bűncselekménnyé teszi, ahol a szervező vonatkozásában a célkitűzések kumulálódása jelent a normaszöveg-környezetben gondot. Azzal ugyanis, hogy a terrorista csoport szervezését konkrét célhoz köti a jogalkotó, egyben lényeges ellentmondást is keletkeztet a tényálláson belül. A terrorista csoport tagjainak célja a Btk. 319. §-a alapján terrorcselekmény elkövetése. Ebből tehát az is következik, hogy a szervező által „beszervezett személyek” – a tulajdonképpeni merénylők, vagy egyéb segítő személyek – célja nemcsak az állami apparátus, vagy más állam, nemzetközi szervezet erőszakos befolyásolása lehet, hanem akár a lakosság megfélemlítése, vagy más állam, nemzetközi szer-

³⁷ Itt utalunk arra, hogy az általunk javasolt normaszöveg módosítását indokolja még az a tény is, hogy a jogalkotó szintén 2016. július 17. napjával a Btk. 316. §-át is kiegészítette egy új tényállással, melyben szintén megjelenik a terrorista csoport, mint tényállási elem.

³⁸ Ebből a szempontból hazánk jogtechnikai megoldása nem egyedülálló az Unióban, mint ahogyan azt kiderül az Európai Bizottságnak a Parlament és a Tanács felé elkészített, 2014. szeptember 5-i jelentéséből a kerethatározatok tagállami végrehajtásával kapcsolatban. Bővebben lásd: COM(2014) 554 final. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításáról szóló, 2008. november 28-i 2008/919/IB tanácsi kerethatározat végrehajtásáról.

vezet működésének tényállásban értékelt formában történő megzavarása, destabilizálása. Amennyiben pedig a „beszervezett merénylők” célja ilyen sokrétű lehet, akkor érthetetlen, hogy a jogalkotó a szervezést végző személy vonatkozásában miért emeli be a tényállás részévé téve kifejezetten csak a Btk. 314.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti célzatot? A szervező és a csoport tagjainak célkitűzései általában fedik egymást, amit a tényállásnak is érvényre kellene juttatnia. Ezen felül pedig ez a szabályozási forma nem biztosítja, hogy az Irányelv 4. cikk a) pontja szerinti elkövetési magatartás, azaz a terrorista csoport irányításának önállóan büntetendőségét.

A fentiek okán a terrorista csoport szervezésének önálló büntetendővé nyilvánításával maradéktalanul egyet értünk azonban nem ebben a formában, részben a fentebb jelzett dogmatikai problémák, részben pedig az Irányelvből fakadó uniós elvárások okán. A fentiek miatt az alábbiak szerint tartjuk indokoltnak a szabályozást módosítani – a jelenlegi Btk. 314.§ (2) bekezdés b) pontjának hatályon kívül helyezése mellett: „(3) *Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki terrorista csoportot szervez, vagy vezet.*” Az természetesen lehet vita tárgya, hogy a terrorista csoport vezetése, vagy szervezése egy konkrét terrorcselekmény elkövetésével megegyező tárgyi súlyú cselekmény-e, azaz, hogy a büntetési tételkeret azonos lehet-e ebben az esetben is, azonban a magunk részéről a tételkeret azonos mértékén történő meghatározásában a cselekmények társadalomra és közbiztonságra veszélyességének egyenrangúsága, valamint az Irányelv 15. cikk (3) bekezdéséből eredő azon kötelezettségünk okán nem látunk problémát, hogy az irányítóval szemben a büntetési tételkeret felső határának minimum 15 évnek kell lennie. A fenti jogpolitikai indokok pedig azon érvet is súlytalanná teszik, hogy a terrorista csoport irányítójával szemben alkalmazható büntetési tétel meghatározása során különbséget kellene tenni aközött, hogy a tevékenység már egy konkrét akcióhoz kötődik-e, vagy sem.

4. A terrorista tevékenységhez kapcsolódó bűncselekmények (Irányelv III. cím 5-11. cikk)

Az Irányelv a III. cím alatt olyan, a terrorizmushoz kapcsolódó, de még az előkészületi jellegű cselekményeket is időben megelőző kriminális magatartásokat szabályoz, amelyek terrorcselekmény elkövetéséhez vezethetnek, és „lehetővé teszik a terroristák és a terrorista csoportok számára, hogy folytassák, és előrehaladottabb fázisba juttassák büntetendő cselekményeiket.”³⁹ E magatartások közös jellemzője az Irányelv szerint, hogy büntetendőségüknek nem feltétele terrorista bűncselekmény tényleges elkövetése, sőt – és ez a megoldás már erős kritikát kapott⁴⁰ – valamely tényleges terrorcselekménnyel való összefüggés fennállása sem szükséges (lásd a korábban említett 13. Cikket). Vagyis ezekben az esetekben az elkövető abban az esetben is büntetendő, ha nem áll szándékában konkrét terrorcselekmény elkövetése, és cselekménye semmilyen kapcsolatban nem áll egy elkövetett terrorcselekménnyel. E bűncselekmények az Irányelv szerint az alábbiak: terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás (5.

³⁹ Lásd a 4. sz. lábjegyzetben történő hivatkozást.

⁴⁰ Joint submission by Amnesty International, the International Commission of Jurist, and the Open Society Justice Initiative and the Open Society European Policy Institute, February 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/3470/2016/en/> (2017. 06. 02.)

cikk), terroristák toborzása (6. cikk), terrorista kiképzésben részesítés (7. cikk) és az ilyen kiképzésben való részvétel (8. cikk), a terrorizmus céljából való utazás (9. cikk), ilyen utazás szervezése vagy egyéb módon való elősegítése (10. cikk), végül a terrorizmus finanszírozása (11. cikk).

4. 1. A terrorcselekmény elkövetésére irányuló nyilvános uszítás

Az Irányelv – figyelemmel az elmúlt időszak terrorista akcióira és az egyes szervezetek azzal kapcsolatosan kifejtett „propaganda-kampányára” – rögzíti, hogy a tagállamoknak minden olyan magatartást is büntetniük kell, amely terrorcselekmény elkövetésére irányuló nyílt felhívás céljából nagy nyilvánosság előtt közvetve, vagy közvetlenül magasztalja, illetve szorgalmazza a terrorcselekmények megvalósítását. Azaz ebben az esetben az elkövető a cselekmény kifejtésekor nem egy konkrét terrorcselekményhez kapcsolódik büntetendő magatartásával⁴¹, hanem azt, mint eszközt „reklámozza” a nyilvánosság felé, azaz az uszító magatartás hatására fennáll a terrorista bűncselekmény elkövetésének veszélye.

Megjegyezzük, hogy a hazai jogalkotás megelőzte az Európai Uniót, hiszen a Mód.tv. egy szubszidiárius bűncselekményi alakkal is kiegészítette a Btk-t, azonban immáron annak nem a közbiztonság elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezetében, hanem – számunkra érthetetlen okból – a köznyugalom elleni kriminalitásokat taglaló szerkezeti egységben. A Btk. fent hivatkozott módosítása a nagy nyilvánosság előtt elkövetett terrorizmus támogatására való uszítást, erre irányuló hírverés folytatását immáron önállóan is büntetni rendeli.⁴² Ezen tényállás az elmúlt időszak terrorista akcióit, valamint azok elkövetőit tekintve különösen is indokolt, tekintettel arra, hogy több esetben is előfordult, hogy a merénylő nem tartozott konkrétan valamely terrorszervezethez, azaz tulajdonképpen nem tekinthető terroristának sem, azonban az elektronikus tömegtájékoztatási eszközök segítségével sugárzott propagandával egyetértve, a radikalizálódás irányába fordult, „hűségesküt téve” a szervezetnek.

Fontos tehát leszögezni, hogy az ezen tényállásban értékelt uszítás, vagy hírverés folytatása nem egy konkrét terrorista támadáshoz, terrorcselekményhez kapcsolódik, de ilyen, vagy ehhez hasonló szélsőséges magatartások megvalósításának a veszélyét egyértelműen magában hordozza, hiszen a radikalizálódás egyik eszköze lehet. Erre figyelemmel azonban álláspontunk szerint az ilyen uszító cselekmények elsősorban a közbiztonságot, és csak másodlagosan a köznyugalmat sértik, így az elsődleges jogi tárgy okán, indokoltabb lett volna ezen tényállást a terrorcselekményhez kapcsolva egy önálló tényállásban a Btk. 318.§-a szerinti „Terrorizmus finanszírozása,” valamint a Btk. 319. § szerinti „Értelmező rendelkezés” között elhelyezni „Terrorcselekmény elkövetésére irányuló uszítás” cím alatt. A cselekmény egyértelműen a terrorizmushoz kapcsolódó cselekmény, így a háborús uszítás tényállásán belüli szabályozásának nincs dogmatikai alapja, ráadásul jelen szabályozási formában a „háborús uszítás” elnevezés sem idomul már a törvényi tényálláshoz.

⁴¹ Erre maga az Irányelv is utal a 13. cikkben, amikor kimondja, hogy a büntetendőséget attól függetlenül biztosítani kell, hogy fennáll-e a kapcsolat az uszító magatartás és a terrorista bűncselekmény között.

⁴² Lásd Btk. 331. § (2) bekezdés.

4. 2. Az ún. „toborzói” magatartás büntetendősége

Az Európai Unió már a 2002-es kerethatározat 2008-as módosításában a terrorizmussal összefüggő bűncselekménynek minősítette a terroristák toborzását. Az Irányelv megtartva az Unió korábbi jogpolitikai álláspontját, a 6. cikkben a tagállamok számára előírja, hogy nyilvánítsák büntetendő magatartássá a terrorista bűncselekmény elkövetésére, vagy az elkövetésben való közreműködésre történő felhívást. Kiegészítő rendelkezésként – tekintettel arra, hogy Unió is felismerte, hogy egyre gyakrabban fordulnak gyermekkorúak a szélsőséges ideológiák irányába⁴³ – az Irányelv 15. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a tagállamok tegyék meg annak érdekében is a szükséges intézkedéseket, hogy biztosítsák a gyermekkorúak irányába toborzói magatartást kifejtő személyekkel szembeni súlyosabb szankció kiszabásának a lehetőségét. Megjegyezzük, hogy a bűncselekmény elnevezése – tudniillik „terroristák toborzása” – alapvetően az elkövető eredményes közreműködését sugallja, ugyanakkor mind az angol, mind pedig a magyar nyelvű szöveg „felhívásról” beszél. A magyar dogmatikában a „felhívás” eredménytelen felbujtást, azaz egy sui generis előkészületi magatartást jelent. Ha a felhívás eredményes, akkor már felbujtás valósul meg az alapbűncselekménnyel összefüggésben. Álláspontunk szerint az Uniónak nem lehetett kitűzött célja ezen dogmatikai alapokból kiindulva kizárólag azon toborzói magatartást üldözni, amely alapvetően eredménytelen jellegű, így a toborzó eredményes és eredménytelen felhívásával is foglalkozni kívánunk.

A jelenlegi szabályok szerint a magyar jogban az elkövető magatartása a felhívás eredményességétől, és annak egy konkrét terrorcselekménnyel való kapcsolatától függően a Btk. 314. § (1)-(2) bekezdéséhez kapcsolódó felbujtás miatt, vagy a Btk. 315. § (1)-(2) bekezdései szerinti sui generis tettesi magatartás mentén büntetendő⁴⁴. Az első esetben a felhívó büntetendőségének egyrészt az a feltétele, hogy a felhívás eredményes legyen, másrészt pedig, hogy a felhívott személy a közreműködő magatartását kifejtse, vagy azt legalább megkezdje. A magatartás minősítése ebben az esetben aszerint alakul, hogy a támogatással összefüggésben a konkrét terrorcselekmény legalább a kísérlet szakába jutott-e, vagy sem. Amennyiben kísérleti szakba lépett a cselekmény, akkor a toborzott személy cselekménye – annak jellegétől függően már vagy bűnsegédlet, az erre történő rábírás pedig szintén az, tudniillik az közvetett bűnsegély, vagy pedig tettes, és a rábíró ehhez kapcsolódik felbujtóként. Amennyiben a felbujtás eredménytelen – azaz „felhívás” valósul meg -, vagy a konkrét terrorcselekmény elkövetése még nem lépett kísérleti szakba, a toborzó a Btk. 315. § (1)-(2) bekezdése szerint büntetendő tettesként, vagy a toborzással érintett személy által megvalósított sui generis előkészület felbujtójaként.

A dogmatikai problémát a toborzással kapcsolatosan a 13. cikk szerinti szabály eredményezi, mely alapján a toborzói magatartás büntetendőségét akkor is biztosítani kell, amennyiben annak nincs kapcsolata terrorista bűncselekménnyel. Álláspontunk szerint a konkrét terrorista bűncselekményhez nem kapcsolódó azon toborzói magatartás, amely a felhívás okán eredménytelen, nem sorolható be a Btk. 315. § (1)-(2) bekezdései szerinti sui generis előkészületként értékelhető „felhív” elkövetési magatartása alá, hiszen ezen tényállás a terrorcselekmény elkövetése céljából kerül kifejtésre, azaz van

⁴³ Europol TE-SAT 2016, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016. 11. p.

⁴⁴ BARTKÓ 2011, 241. p.

kapcsolata konkrét terrorista bűncselekménnyel. Álláspontunk szerint tehát a fenti alakzat nem más, mint a terrorizmus támogatására való rábírn törekvés, amely akár részét képezhetné az előző alpontban említett tényállásnak a következők szerint: „*Aki nagy nyilvánosság előtt a terrorizmus támogatására uszít, vagy egyébként a terrorizmust támogató hírverést folytat, illetve a terrorizmus támogatására mást rábírn törekszik, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósuk meg, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*”

Amennyiben azonban a felhívás eredményes, álláspontunk szerint a toborzó magatartása beilleszthető a Btk. 314. § (2) bekezdés b) pontja szerinti szervezői magatartásba, és mindaddig, amíg az eredményes felhívással érintettek száma nem éri el a három főt, annak kísérlete, azt követően pedig befejezett cselekmény.

Az Irányelv 15. cikk (4) bekezdésének való megfelelés érdekében pedig indokolt lehet az alábbi minősítő körülmény beiktatása részben az előbb említett, részben pedig a Btk. 315. § (1)-(2) bekezdései által átfogott tényállásokhoz: „*amennyiben azt 14. életévét be nem töltött személy vonatkozásában követik el*”.

4. 3. Az ún. „kiképzés” és a kapcsolódó magatartások büntetendősége

Az Európai Unió is felismerte, hogy a büntetendőséget ki kell szélesíteni a „terroristává válás” időszakára is, azaz meg kell teremteni a tagállamok szintjén egységesen, hogy a terrorcselekmény elkövetését megelőző ún. felkészülési időszak cselekményei is büntetni rendelték lehessenek. Ennek érdekében az Irányelv 7-8. cikkei előírják a tagállamok számára, hogy a kiképzéshez kapcsolódó cselekményeket mind a kiképző, mind pedig a „képzésben részt vevő” személy tekintetében büntetni rendeljék. Azaz minden olyan magatartás, amely a későbbi terrortámadás megvalósításának céljából az elkövetéshez szükséges ismeretek átadására, illetve azok elsajátítására irányul, terrorizmussal összefüggő és büntetendő cselekménynek kell, hogy minősüljön. A magyar jogalkotó e körben azt a megoldást választotta, hogy a fenti magatartásokat, mint a konkrét terrorcselekményt megelőző előkészületi cselekményként értékeli, azaz a „képzésben részt vevő” személy a Btk. 315. § (1)-(2) bekezdése tekintetében „vállalkozásért,” míg a kiképző a „feltételek biztosításáért” vonható felelősségre, amennyiben ezen magatartások konkrét terrorista bűncselekmény elkövetésével állnak kapcsolatban. E körben külön kiigazításra a már meglévő szabályok nem szorulnak.

A problémát itt is az az esetkör jelenti, amit az Irányelv 13. cikke eredményez, amikor is a kiképzői és a kiképzésben részt vevői magatartásokat abban az esetben is büntetni rendeli, ha azok kapcsolata egy konkrét terrorista bűncselekménnyel nem állapítható meg. Ebben az esetben tehát arról van szó, hogy annak tudatában adják át, illetve szerzik meg a „felhasználói szintű ismereteket,” hogy azok segítségével a kiképzett személy a későbbiekben – csatlakozva valamely terrorszervezethez – bevethető terroristává válik. Az Irányelv tehát e konkrét kapcsolat nélkül történő kiképzés nyújtását, illetve ebben való részvételt is büntetni rendeli, így ennek az előírásnak a Btk. jelenleg nem felel meg. A kérdés az, hogy az ilyen jellegű magatartások – amelyek lényegében oktatást, illetve abban való részvételt jelentenek egy, a bizonytalan jövőben elkövetendő terrorcselekmény céljából – büntetendősége indokolt-e, és összhangban van-e a hazai büntetőjogi dogmatika általános alapelveivel? A válasz azért sem egyértelmű, mivel

egyrészt az alanyi oldal – a jövőben megvalósítandó terrorcselekményre irányuló célzat – bizonyítása meglehetősen problematikus, másrészt az e tényállásba illeszkedő magatartások egy része nem éri el a büntetethez szükséges tárgyi súlyt (ilyen lehet például egy robbanószerkezet összeállítását magyarázó weblap megtekintése). Más kérdés, hogy mivel az Irányelv nem csupán a kiképzést, illetve az abban való részvételt, hanem már az ilyen célból történő utazás büncselekménnyé nyilvánítását is előírja, így valószínű, hogy a kiképzéshez kapcsolódó magatartások önálló kriminalizálására a hazai jogalkotó is rá fog kényszerülni.

4. 4. A terrorista szándék megelőző büntetendősége: a terrorizmus céljából való utazás

A terrorizmus elleni küzdelem totálissá válását mutatja, hogy az egyes államok büntetőjogi válaszlépései olyan minőségűek lettek, hogy elkezdett eltűnni a határ háború és bűnüldözés között.⁴⁵ A jogalkotók egyértelmű célként fogalmazták meg az olyan tényállások megalkotásának szükségességét, melyek segítségével időben egyre előrébb hozható a terrorista-gyanús elemek társadalomból való kiszűrése, ezzel mintegy előbbre hozva a büntetendőséget.⁴⁶ Azaz a folyamatosan változó világ újabb és újabb biztonságpolitikai kihívásaira az anyagi büntetőjog azzal reagál, hogy az adott büncselekményhez már egészen korán kapcsolódó, azaz a tényleges megvalósítást jóval korábban megelőző, előkészítést, felkészítést jelentő cselekményeket is büntetni kívánja.⁴⁷ A hazai szabályozással kapcsolatosan a szakirodalomban elfoglalt egyes álláspontok szerint a terrorcselekmény elkövetésével való fenyegetés is a büntetendőség egyfajta előbbre hozatalaként értékelhető, mely állásponttal a magunk részéről is maradéktalanul egyetértünk. A 2016. július 17. napjával hatályba lépett Btk.-módosítás is tulajdonképpen ezen jogalkotói büntetőpolitika irányvonalának része, amennyiben a Btk. 316. §-át egy új tényállással egészítette ki. A módosítás értelmében kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntendő annak az elkövetőnek a magatartása, aki terrorista csoporthoz csatlakozás céljából Magyarország területéről kiutazik, vagy azon átutazik. Minthogy a törvényhez fűzött jogalkotói kommentár ezen tényállás kapcsán különösebb indokolást nem tartalmaz, a jogalkalmazásra hárul majd a jövőben annak értelmezése. Nyilvánvaló tény egyrészt az, hogy bizonyos társadalmi rétegek tekintetében a radikalizálódás, a terrorista ideológiával való szimpátia kialakulása a globalizáció káros hozadéka. Másrészt azon megállapítással is nehezen lehet vitatkozni, hogy a tömeges migráció a terrorista sejtek tagjainak mozgását is jelentősen megkönnyíti. Ugyanakkor a jogalkotó álláspontunk szerint egy, a gyakorlatban nehezen bizonyítható tényállást alkotott meg a Btk. 316. § b) pontjának törvénybe iktatásával, ráadásul azt is hiányosan tette meg. A törvény elkövetési magatartásként értékeli az adott személy vonatkozásában a nevesített célzat melletti kiutazást hazánkból, valamint az azon való átutazást. Érthetetlen okból azonban nem számol azzal a lehetőséggel, hogy egy adott csoport hazánkban is szerveződhet, működhet, azaz az országunkba történő beutazáshoz is kapcsolódhat terrorista

⁴⁵ ALBRECHT, PETER-ALEXIS: *Kriminologie* 3. Aufl. Beck, München Albrecht, 2005. 4. p.

⁴⁶ Lásd NAGY FERENC: *Az ellenség-büntetőjogról, a jogállami büntetőjog eróziójáról*. Magyar Jog 2007/2, 65–75. pp.

⁴⁷ SIEBER, ULRICH: *The paradigm shift in the global risk society: from criminal law to global security law – an analysis of the changing limits of crime control*. Journal of Eastern-European Criminal Law, 2016/1, 15. p.

csoporthoz való csatlakozási szándék⁴⁸. Azonban azt lényeges hangsúlyozni, hogy a tényállás által értékelt elkövetés időpontjában az elkövető még nem valósít meg sui generis előkészületet. Azaz előzetesen nem fejtett ki olyan magatartást (ajánlkozást, vállalkozást, közös elkövetésben való megállapodást), amely az adott terrorista csoporthoz való tartozását, vagy az ahhoz tartozás szándékát kifejezné. Vagyis a törvénybe újonnan beiktatott tényállás egy „ante-előkészületi” cselekmény. Azt az időpillanatot rendeli tehát büntetni a törvény, amikor az elkövetőben már megfogalmazódott a terrorista csoporthoz való csatlakozási szándék, ugyanakkor azt még nem juttatta a csoport tagjainak, vezetőjének tudomására, azaz tulajdonképpen az elkövető még nem is nevezhető terroristának. Utóbbi esetben – azaz, ha a csatlakozási szándék konkrétan kifejezésre is jut – ugyanis álláspontunk szerint az elkövető cselekménye már a Btk. 315. § (2) bekezdése szerint minősülne, melynek büntetendővé nyilvánítása teljesen indokolt és okszerű. Az új tényállás tehát tulajdonképpen nem más, mint a szándék, a megfogalmazott gondolat előzetes büntetendővé nyilvánítása, mely nézetünk szerint – egyrészt – nem egyeztethető össze a jogállami büntetőjog alapelvével, másrészt pedig komoly bizonyítási kihívást is jelent majd a bűnüldöző hatóságok számára.

Ettől függetlenül azonban a terrorista célzatú „beutazást” az adott tagállam területére, az Irányelv is büntetendő magatartásként határozza meg. Az Irányelv szövege szerint a tagállami büntetőjogalkotások számára elérendő cél, hogy büntetendő cselekmény legyen egyrészt a tagállamok területére – ahogyan az Irányelv fogalmaz: az adott tagállamtól eltérő országba történő beutazás terrorizmushoz kapcsolódó célkitűzéssel függetlenül attól, hogy az elkövető magányos merénylő, vagy egy adott terrorista csoport tagjaként valósítja meg azt. Ezen beutazási célokat az Irányelv széles körben határozza meg, amennyiben azok között nevesíti a terrorcselekmény végrehajtását, a terrorcselekmény elkövetésének támogatását – amikor is tehát az elkövető maga aktívan nem vesz részt a merénylet tényleges kivitelezésében –, valamint a kiképzési célzatot – annak mind aktív (azaz a kiképző), mind pedig a passzív (azaz a kiképzésben részt vevő) oldalát tekintve. Másrészt az Irányelv büntetendő cselekménnyé kívánja nyilvánítani azt is, ha az elkövető csak egy későbbi terrorista támadás előkészítő munkálatainak megvalósítása céljából lép be egy tagállam területére.⁴⁹ Az előrehozott büntetőjogi védelem eszköze tehát az, hogy az elkövetőt felelősségre lehessen vonni még azelőtt, hogy az egyébként a Btk. 314. § (1)-(2) bekezdéséhez nyújtott részességét, vagy tettességét, vagy a Btk. 315. § (1)-(2) bekezdés szerinti sui generis alakzathoz kapcsolódó részességét, vagy tettességét megalapozó elkövetési magatartást a külvilágban megvalósította volna. Fenntartva a fentiekben előadott álláspontunkat, a hatályos Btk. 316. § b) pontja az Irányelv által támasztott követelményeknek sem a védetté nyilvánított terület, sem pedig az kriminalizálandó cél szempontjából sem felel meg. Ezért javaslatunk a követ-

⁴⁸ Itt fontos megjegyezni, hogy a 2017. évi XXXIX. tv. 61. §-ával módosításra kerülő új Btk. szövege ezt a problémát is megoldja majd, amennyiben a bővített célzatok mellett az országba történő beutazás is tényállásszerű magatartás lesz.

⁴⁹ Nevezett Irányelv által megfogalmazott célzatok a Btk-t módosító 2017. évi XXXIX. tv.-ben is megjelennek. A „tranzit magatartásokhoz” kapcsolódó célzatok immáron széles körben kerülnek majd meghatározásra: a terrorcselekmény elkövetése, a terrorcselekmény előkészületi cselekményeinek megvalósítása, a terrorista csoporthoz csatlakozás, ugyanakkor normaszöveg javaslatunkat a tanulmány lezárásakor hatályos törvényi tényállásra figyelemmel fogalmaztuk meg.

kező: *Btk. 316. § b)* „Aki terrorcselekmény [*Btk. 314. §, 315. §, 316. § a)*] vagy terrorizmus finanszírozása (*Btk. 318. §*) elkövetése céljából Magyarország területére beutazik, onnan kiutazik, vagy azon átutazik, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Egy ilyen, vagy ehhez hasonló módon megfogalmazott tényállás azon támogató, szervező tevékenységek részesi alakzatban történő büntetendőségét is biztosítaná, amelyeket az Irányelv a 10. cikkben előír.⁵⁰

V. Záró gondolatok

Rövid tanulmányunkban arra törekedtünk, hogy a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben az integráció szintjére vetítve egy helyzetképet vázoljunk fel, és az elfogadott Irányelv tükrében megvizsgáljuk a hazánk előtt álló jogalkotási feladatokat. Az Unió jogpolitikai iránya egyértelmű: minél előbbre hozni a büntetőjogi védelmet, és a terrorizmus elleni küzdelmet az anyagi büntetőjog terén olyanképpen egységesíteni az Unió tagállamai szintjén, hogy a „terrorista-gyanús” személyeket minél korábban ki lehessen emelni a társadalomból, és a büntetőjog eszközével fellépni velük szemben. A megfogalmazott kriminálpolitika sikeréhez hosszú távon nem fűzhető kétely, melyet az elmúlt időszak eredményes, elsősorban más tagállamokban folytatott felderítések eredményessége is alátámaszt. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, és erre az implementáció során hazánknak is ügyelnie kell majd, hogy az új tényállásoknak összhangban kell lenniük nemcsak az alapvető emberi jogi normákkal, hanem az alkotmányos büntetőjog követelményrendszerével is. Bízunk benne, hogy tanulmányunk hozzásegíti majd a hazai jogalkotást, hogy a tudománnyal együtt gondolkodva időtálló és a gyakorlatban is könnyen és hatékonyan alkalmazható tényállások kerülhessenek majd a jövőben megalkotásra.

⁵⁰ Az Irányelv mindazon magatartást említi itt, amelyek a fentiekben nevesített célzatú utazás megszervezésében, vagy bármilyen egyéb formában történő támogatásában öltenek testet.