

Kontrollelmélet és a terrorizmus elleni harc¹

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

A terrorizmus elleni harc a világon szinte mindenütt a nemzetbiztonsági, bevándorlási és egyéb hatósági ellenőrzési jogosítványok kiszélesedését hozta. Ennek következményeként új színben tűnik fel az intézkedések alkotmányosságának, illetve az etnikai ismérvekre alapozott eljárások megítélésének kérdése. A különböző terrorellenes jogalkotói és jogalkalmazói intézmények Spanyolországtól Angliáig több oldalról is vetnek fel emberi jogi kérdőjeleket.

Az alábbi oldalak vizsgálatai a nemzetközi és a belső jog egymáshoz vett viszonyának, valamint az etnicitás (köz)jogi értékelésének egy, a terrorizmus elleni fellépés kapcsán újszerű megvilágításban jelentkező kérdését fogják bemutatni: a terrorista szervezetek támogatásával összefüggésben alkalmazott pénzügyi és ehhez kapcsolódó egyéb szankciók esetkörét. Ez a jelenség a nemzetközi magánjogban jól ismert kontrollelmélet olyan újszerű feléledésére hívja fel a figyelmet, ahol egyes jogi személyek a terrorizmust valamilyen formában támogató tevékenysége kapcsán a tényleges tulajdonos (többnyire arab vagy muszlim) magánszemélyek, illetve közhasznú szervezetek adományozói pénzügyi, idegenrendészeti és adott esetben büntetőjogi szankciók alanyaivá válhatnak. Az utóbbi eljárások tekintetében alkalmazott felróhatósági standardok, illetve az eljárás alá vont szervezetek és személyek vonatkozásában (a kritikusok szerint) megállapítható a muszlimokat és arabokat sújtó etnikai diszkrimináció.

Az esetjog bősége miatt elsősorban amerikai példákkal és esettanulmányokkal fogom szemléltetni a felmerülő kérdéseket, előrebocsátva, hogy a tendenciák és a dilemmák (legáltalában a nyugati világban) egyetemesek, így a magyar viszonyokra is érvényesek.

A következőkben tehát a terrorizmus elleni harc során alkalmazott pénzügyi jellegű és ahhoz kapcsolódó idegenrendészeti és büntetőjogi szankciórendszer alkotmányos problematikájáról fogok szólni. A jogalkotást és a jogalkalmazást ugyanis számos kritika éri. A felmerülő kérdések alapvetően három területet érintenek: a terroristának nyilvánított szervezetek és személyek kiválasztása kapcsán alkalmazott diszkrimináció és a minősítési eljárás alkotmányos garanciáinak problematikáját; a terrorszervezetekkel gazdasági kapcsolatba kerülő személyekkel szemben alkalmazott eljárás- és szankciórendszer alkotmányosságát; valamint az ilyen jellegű intézkedések hatékonyságának kérdését.

¹ Az írás egy a *Fundamentum* 2005/3 valamint a *Belügyi Szemle* 2006/5 számában megjelenő dolgozatok egyes részeinek felhasználásával készült.

Pap András László, főiskolai tanár, Kodolányi János Főiskola; tudományos munkatárs, MTA Jogtudományi Intézet.

A terrrorszervezetek minősítési eljárása kapcsán felmerül, hogy a terroristának minősített szervezetek és személyek között aránytalanul, indokolatlanul nagy számban szerepelnek arabok és muszlimok, amíg egyéb (például ír, baszk vagy zsidó) szélsőséges szervezetekkel szemben nem érvényesül hasonló nemzetbiztonsági szigor. Számos elemző² szerint a terrrorszervezetek meghatározása alapvetően diszkriminatív, mert nem a világ összes szervezetére alkalmazzák, egységes feltételrendszert követve, hanem csak arra, amit a mindenkori kormányzat (többnyire titkos információk és nem nyilvános elvek alapján) annak minősít.³ Pedig, gondolhatjuk, ez utóbbi nehezen támadható elvnek tűnik, hiszen a nemzetbiztonsági kockázat megítélése valóban a mindenkori kormány feladatköre. Ez így is van a klasszikus, külpolitikai konfliktusokat követően elrendelt szankciók, korlátozó intézkedések vonatkozásában. Azonban a helyzet alapvetően megváltozik, amint a modern terrorizmus államokhoz nem köthető formájáról van szó (lásd a tálib és az al-Kaida fegyveresek hadviselő fél státusa körüli nemzetközi jogi jogértelmezési vitákat). Ilyenkor ugyanis komoly alkotmányos kétségek merülhetnek fel azzal kapcsolatban, amikor a kormány (védhetően) titkosított információkra hivatkozva egyszerűen feketelistára helyezhet honos és külföldi szervezeteket, személyeket.⁴

Többek⁵ szerint már az ikertornyok elleni támadás előtt is aránytalanul sújtották az arab és muszlim szervezeteket.⁶ De nemcsak hogy több az arab, de ha nem muszlim a szervezet, könnyebben el is kerülheti az embargót, mint például a PIRA, a „Provizórius” IRA, amely a Hamaszhoz hasonló tevékenységet folytatott. De az IRA is, amikor 1997-ben a tárgyalóasztalhoz ült, lekerült a listáról, míg a PFSZ-nek ugyanez nem volt elegendő. Az elemzők arra is rámutatnak, hogy az amerikai szélsőjobboldali (fegyveres) szervezetek vagy tagjaik, mint például a hírhedt Timothy McVeigh, nem lesznek terroristák, pedig az FBI becslése szerint az Amerikát érintő terrorcselekmények 70%-áért ők felelnek.⁷

A másik kapcsolódó kritika a terrrorszervezetté minősítő eljárás során a hasonló szankciórendszerrel operáló büntetőeljárás garanciarendszerének elmaradására irányul. A terroristává minősítés többnyire titkos információkon alapul, és az eljárás lényegében a szervezet (vagy személy) pénzeszközeinek befagyasztásával indul, amelyet követően

² Paul Rosenzweig: *Civil Liberty and the Response to Terrorism*. *Duquesne Law Review*, Summer, 2004; David Cole (2003a): *The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism*. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Winter 2003; Sahar Aziz: *The laws providing material support to terrorist organizations: Erosion of constitutional rights or a legitimate tool for preventing terrorism?* *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights*, Winter 2003; Erich Ferrari: *Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror*. *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005; David Cole – James Dempsey: *Terrorism and the constitution: Sacrificing civil liberties in the name of national security*, New York, The New Press, 2002; David Cole (2003b): *Enemy Aliens: Double Standards and constitutional freedoms in the war on terrorism*. New York, The New Press, 2003; David Cole: *Secrecy, guilt by association, and the terrorist profile*. *Journal of Law and Religion*, 2000–2001; Karen Engle: *Constructing good aliens and good citizens: Legitimizing the war on terror(ism)*. *University of Colorado Law Review*, Winter 2004.

³ David Cole (2003a): i. m. 10. o.

⁴ Emlékezzünk például a „terrorizmus” fogalma körüli élénk vitára; arra a politikai kontextustól függően változó értelmezésre, hogy meddig és mitől lehet egy-egy milícia szabadságharcos vagy terrorista. Libanon szerint a Hezbollah például az utóbbi, de több, az ENSZ BT által terroristának klasszifikált szervezettel kapcsolatban is nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet olyan, nem muszlim (fundamentalista) országok, mint Franciaország vagy az Egyesült Királyság.

⁵ Sahar Aziz: i. m. 68–73. o.; David Cole (2003a): i. m.; Erich Ferrari: i. m.

⁶ Egy 1997-es lista 31 amerikai tagjából 15 volt arab vagy muszlim, 1999-ben 14 a 23-ból, 2001 decemberében a 33-ból 19, 2004 novemberében pedig a 39 szervezetből 29 muszlim vagy közel-keleti volt. Erich Ferrari: Uo. 219. o.

⁷ Sahar Aziz: Uo.

rendkívül rövid idő (tizenöt nap) áll az eljárás alá vontak rendelkezésére ahhoz, hogy ellenbizonyítással éljenek. Ráadásul a terhükre rótt terrorkapcsolatok egy része olyan nemzetbiztonságilag minősített információkra épül, amelyeket a hatóságok gyakran nem is kötelesek közölni velük. Arról nem is szólva, hogy a szervezet ilyenkor már nem rendelkezhet a megfelelő jogi képviselő finanszírozására bevethető anyagi forrásai felett.

Bár nyilván célszerűségi okok indokolják, aggályos, hogy még a döntés hivatalos meghozatala és publikálása előtt lehetőség van a bankszámlák zárolására. Ráadásul nemcsak hogy a vizsgálati eljárás nem transzparens,⁸ hiszen titkosított információkra épül, de a szervezetnek⁹ (vagy személynek) a terrorista dezignációt megelőzően sincs lehetősége észrevételt tenni.

Fontos hangsúlyozni, hogy a döntés nem a terhelti jogokat biztosító kontradiktórius bírósági eljárás eredménye, hanem egy sajátos közigazgatásié, amelyet ugyan harminc napon belül bíróság előtt meg lehet támadni, de több okból is kérdéses, hogy ez vajon kielégítő-e.¹⁰ Egyrészt a terhelt említetten nem férhet hozzá a jogi képviselő feltételét jelentő forrásaihoz,¹¹ másrészt mindössze egy hónapja van a bizonyítékai prezentálására, úgy – és ez talán a legaggasztóbb elem –, hogy a titkosított információkról nem kell részletesen tájékoztatni, így lehet, hogy csak annyit tud az ellene felhozott bizonyítékokról, hogy „terroristagyanús”, vagy „nemzetbiztonsági kockázatot jelent”.¹²

A bíróságok egyébként többnyire követik a kormány nemzetbiztonsági álláspontját, és eddig mindegyik komolyabb ügyben elutasították a szervezetek formai és tartalmi kifogásait.¹³

Bár a gyakorlat és a jogtechnikai megoldások változatosak, a legtöbb állam és nemzetközi szervezet (különösen az ENSZ Biztonsági Tanácsa)¹⁴ eljárása hasonló hiányosságokkal küszködik.¹⁵

⁸ Uo. 51–56. o.

⁹ Terrorszervezet többféle lehet: Amerikában a külföldi terrorszervezet (Foreign Terrorist Organization; FTO) minősítését az elnök vagy a külügyminisztérium a kongresszus útján véglegesíti, és nemzetbiztonsági veszély esetén rendelheti el. A másik jogcím a Specially Designated Terrorist (SDT) jogállás, amelyhez nem szükséges, hogy a szervezet külföldi legyen, de a kongresszus értesítésre sincs szükség, és terrorszervezet támogatása vagy egyéb bűnrészség alapján kerülhet rá sor. Nina Crimm: High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy. *William and Mary Law Review*, March 2004, pp. 1370–1373. 2001 szeptemberében különböző jogcímen 12 személyt és 15 szervezetet minősítettek terroristának, 2003 májusában 250 személy és 36 szervezet vagy jogi személy került a listákra, 2003 végére 315, amelyből 35 FTO. Erich Ferrari: i. m. 206. o.

¹⁰ *A US v. Rahmani*- [209 F. Supp. 2d 1045 (C.d. Cal. 2002)] ügyben egy szövetségi bíróság (igaz, precedensértékkel nem bír) döntéssel 2002-ben a fair eljárás csorbulása miatt alkotmányellenesnek is találta a dezignációs eljárást.

¹¹ Fontos megjegyezni, hogy az egyik típusú terroristastátus által érintett korlátozó intézkedések alól kivételt jelentenek a humanitárius célra juttatott gyógyszerek, ruha és étel (kivételek a kivétel alól, ha az nemzetbiztonsági szempontból indokolt lenne) – de erre is külön kell hivatkozni, amit a szervezet nyilván szintén csak jogász segítségével tehet meg. Arról nem beszélve, hogy egy SDT-státus a karitatív szervezeteket még egy esetleges feloldást követően is örök stigmaként fogja követni, a szankcióktól félvén nemigen lesz ugyanis adakozó.

¹² Lásd még: David Cole (2003c): *Judging The Next Emergency: Judicial Review And Individual Rights in Time of Crisis*. *Michigan Law Review*, August 2003; David Cole – James Dempsey: i. m.; David Cole (2003b): i. m.

¹³ Lásd a két legjelentősebb amerikai muszlim karitatív szervezet eseteit: Nina Crimm: i. m. 1375–1376. o.; Sahar Aziz: i. m. 46–47. o.

¹⁴ Erre lásd például: Erika De Wet – Andre Nollkaemper (eds.): *Review of the Security Council by Member States*. <http://www.intersentia.be/english/index.asp>.

¹⁵ Különösen érdekes a Svédország által az Európai Unió és a dezignáló Tanács ellen kezdeményezett Aden- eset. *Aden and others v. Council of the European Union and Commission of the European Commission*, Case T-306/01 R.

A terrorizmus elleni harc arzenálját tehát jelentős részben pénzügyi jellegű és ahhoz kapcsolódó idegenrendészeti és büntetőjogi szankciórendszer alkotja. Az alapvetés racionálisnak tűnik: ha anyagilag lehetetlenné tesszük a terrorszervezeteket, nyilván működésképtelenné válnak. Ahhoz, hogy e feladatot komoly esélyekkel megoldhassuk, nem elég a nyomozó hatóság erőforrásaira támaszkodni, hanem, ahogy ezt már a pénzmosás elleni harcban megismerhettük,¹⁶ a pénzintézetek segítségét is igénybe kell venni. Bár mostanra evidenciának tűnik, amikor azonban a hetvenes években megjelentek az első ilyen jellegű jogszabályok, sokan megütköztek az alapvetően az ügyfélbizalomra építő magánszemélyek nyakába varrt ilyen jellegű, bűnüldözési, sőt preventív igazságszolgáltatási feladatok felbukkasán. A közösségi bűnmegelőzés elvének ilyen kiterjesztése végül is elfogadottá vált, így manapság már nincs abban semmi meglepő, hogy a pénzintézetek nemcsak büntetőeljárások során a nyomozó hatóságok kérésére, de gyanús tevékenység észlelésekor (jogszabályi előírásokat követve) „maguktól” szolgáltatnak információt az ügyfeleikről.

Szolgáltatás, anyagi hozzájárulás és bűnrészesség

A terrorizmus elleni harc azonban az előbbieknél is tovább ment, ugyanis a terrorszervezet magatartásáért a szervezettel gyakorlatilag bármilyen gazdasági-üzleti kapcsolatban álló szervezetekkel és személyekkel szemben is megállapítható azok felelőssége.

Egy terrorszervezet több módon juthat pénzhez: bűncselekmény, bünszervezeti részvétel útján, állami támogatás eredményképpen, adománygyűjtés és befektetések révén.¹⁷ Az amerikai igazságügyi minisztérium számításai szerint az al-Kaida vagyonának mintegy harmada adományokból jött össze.¹⁸ Az intézkedések egyik célja nem más, mint a terrorszervezeteket szolgáltatásnyújtással vagy éppen adományokkal támogató személyek visszatartása.¹⁹

A kontrollélmélet sajátos sokdimenziós újraéledését látjuk tehát, amely a jogi személy tényleges tulajdonosai mellett a szervezetet támogató, annak szolgáltatást nyújtó természetes és jogi személyek felelősségét állapítja meg. Természetesen a jogi személyek és a tényleges tulajdonosok közötti határvonal sosem volt átjárhatatlan (gondoljunk csak a klasszikus pénzmosási tényállásokra vagy akár a hazai jogi személy alapításával tevékenységet kifejtő külföldi befektetőknek juttatott adókedvezményekre), ám a büntetőjogi eszközszer ilyen mértékű megjelenése újszerű. Az oka pedig a következő: a szeptember 11-ét követő világ újszerűségét az új típusú társadalmi jelenségek (bűncse-

¹⁶ Egy IMF-jelentésre hivatkozva az amerikai kongresszus becslése szerint a pénzmosás a világgazdaság GDP-jének 2%-át, kb. 600 milliárd dollárt tesz ki. Nicole Healy: The impact of September 11th on anti-money laundering efforts, and European Union and Commonwealth gatekeeper initiatives. *International Lawyer*, Summer, 2002, p. 735. Megint csak az amerikai kongresszus becslése szerint, a pénzmosás a világ haramadik legnagyobb iparága, 5000 milliárd és egybillió dollár közötti összegre becsülik. Eric Gouvin: Bringing out the big guns: the USA patriot act, money laundering, and the war on terrorism. *Baylor Law Review*, Fall 2003, footnote 70.

¹⁷ Siresha Chenumolu: Revamping international securities laws to break the financial infrastructure of global terrorism. *Georgia Journal of International Corporate Law*, Winter 2003, p. 389.

¹⁸ Nina Crimm: i. m. 1374. o.

¹⁹ Mindemellett fontos megjegyezni, hogy az adománynak az iszlám vallásban kiemelt szerepe van, az öt előírás (shahada, napi öt ima, ramadán, mekkai zarándoklat) egyike a zakat, amely az éves bevétel 2,5%-ának alamizna formájában történő felajánlását írja elő.

lekmények) és az azokra adott újszerű válaszok adják. A bonyolult felépítésű terrorszervezetek ugyanis a legtöbb esetben olyan formában működnek, hogy 95%-ban legitim, jogszerű tevékenységet folytatnak, többnyire valamilyen kulturális, karitatív célt is követve, és csak részben szerveznek terrorcselekményeket.²⁰

Nem véletlen, hogy több olyan terrorszervezettel is összefonódott szervezet létezik, amelynek olyan személyek is juttattak adományokat, akik nyilván nem a terrorista tevékenységet kívánták támogatni. Ilyen például a Muwafaq Foundation, amelynek vagyongazdálkodói között a szaúdi politikai elit prominensei szerepelnek, vagy a pakisztáni Rabita Trust, amelynek igazgatótanácsi tagja Pervez Musarrafi miniszterelnök.²¹

Ésszerű lépésnek tűnhet tehát az, ha – kicsit megbolygatva ugyan a hagyományos felelősségi alakzatokat – a terrorszervezetek tudatos támogatóinak távol tartását úgy érjük el, hogy a zéró tolerancia elvét alkalmazva, azokkal szemben is fellépünk, akikről tudjuk, hogy nem terrorcélokra juttattak vagyoni hozzájárulást, hanem például egy palesztin gyermekkórház vagy egy kulturális intézmény számára. A felelősségi klauzula úgy fog festeni, hogy ha valaki tudja (vagy az adott helyzetben általában elvárható módon tudnia kellene, mert például az amerikai kormány publikálja, megjelenik a Magyar Közlönyben vagy az EU hivatalos lapjában), hogy az a szervezet, amelynek például pénzt juttatott, terrorista, akkor abban az esetben is idegenrendészeti, pénzügyi és büntetőjogi szankciók várhatnak rá, ha ő csak annak karitatív céljait, például a gyermekkórház fenntartását kívánná támogatni.

A terrorszervezetekkel szemben elrendelt (és szankcionált) korlátozó intézkedések köre pedig többnyire rendkívül tág, minden anyagi szolgáltatásra (material support) kiterjednek. David Cole példájával élve, jelentsen ez akár egyetlen csomag zsírkrétát a gyermekkórház javára,²² vagy akár azt is, ha valaki mondjuk Oszama bin Ladennek Gandhi erőszakmentességéről egy könyvet kívánná küldeni²³ – még abban az esetben is, ha annak hatására megtérne és azonnali hatállyal véget vetne az erőszakos cselekményeknek.²⁴

Ha komolyan vesszük a korlátozó intézkedésekben foglaltakat, a terroristaként meghatározott személyeknek nem csak a teljes bankszámláját kell befagyasztani, de egy doboz gyufát vagy egy vekni kenyeret sem lehetne eladni nekik, különben a bolti eladó, a taxisofoőr, a szállodai londiner vagy a gyógyszerész kimeríti a terrorizmus pártolásának vagy magának a terrorcselekmény elkövetésének társtettesi tényállását. Ilyen lehetne például az amerikai állampolgár Mohammed Salah esete, aki öt évet ült Izraelben Hamasz-pártolásért, majd hazatérve 1995-ben megkapta a „Specially Designated Terrorist” státust, amelynek folyományaként elvileg egyetlen orvos sem vizsgálhatja meg (szolgáltatásnyújtás), de ügyvédet sem fogadhatna az eljárás visszautasítása miatt indítandó perének képviselőjére.²⁵

²⁰ Ezt a Hamasz kapcsán egy magas rangú izraeli katonatiszt is megerősítette. David Cole (2003a): i. m. 13. o.

²¹ Bruce Zagaris: *The merging of the counter-terrorism and anti-money laundering regimes. Law and Policy in International Business*, 2002, pp. 51–52.

²² David Cole (2003a): i. m. 13. o.

²³ Ilyen szabályok mellett például az Afrikai Nemzeti Kongresszus támogatása is törvényellenes lett volna az 1980-as évek Amerikájában. David Cole (2003a): Uo.

²⁴ Uo. 10–11. o.

²⁵ Uo. 28. o.

A terrrorszervezet támogatásának ilyen értelmezése körülbelül azt jelenti, mintha bármilyen ilyen anyagi támogatás a terrorcselekmény elkövetésében részesség, bűnsegédlet lenne.²⁶ Márpedig ez könnyen a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentheti, hiszen anyagi források nélkül bármilyen társadalmi vagy politikai szervezet ellehetetlenül.²⁷

Bár egy ehhez hasonló konkrét ügyben az amerikai legfelsőbb bíróság álláspontja szerint²⁸ az anyagi hozzájárulás tilalma nem jelenti a vélemény szabadság és a politikai nézetek szabadságának korlátozását, hiszen önmagában nem a tagság lett tilos a szervezetben,²⁹ az elemzők szerint a gyakorlatban ez a szabadságjog kiüresedését jelenti.³⁰ Nem véletlen, hogy ugyanez az amerikai legfelsőbb bíróság (a politikai kampányfinanszírozás kapcsán) többször kifejtette, hogy a pénzbeli hozzájárulás a szólásszabadság megnyilvánulása.³¹

Ráadásul a jogalkalmazás sem szorítja vissza az igen tágan megfogalmazott vagyoni hozzájárulás, szolgáltatásnyújtás vagy támogatás fogalmát: az amerikai Lindh- és a Lynne Stewart-ítéletek³² alapjául ugyanis a vádlottak személyes szolgálatában látták megvalósulni a terrorizmus támogatásának tényállását – ami több elemző szerint már igazán nem sokban különbözik a politikailag marginalizált véleménynyilvánítás kriminalizálásától.³³

Nemcsak arról van szó, hogy önmagában problematikus a büntetőjogi felelősség anyagi oldalán a felróhatósági mérce ilyen meghatározása,³⁴ hanem a terrorizmus támogatásával kapcsolatban folytatott eljárások jelentős részben titkos és – nagyon fontos: – nem a büntetőeljárás garanciarendszere által védett formában zajlanak, így például idegenrendészeti eljárás és intézkedés alapulhat olyan titkos adatokon,³⁵ amelyekről szintén csak semmitmondó összefoglalót kap az érintett.³⁶

David Cole szerint a titkos eljárásokat egyértelműen aránytalanul alkalmazzák arabokkal szemben. Már 1998-ban például a 24 függő titkos bizonyíték alapján zajló ügyből 23 arab és muszlim ellen folyt. A 2001. szeptember 11-e után letartóztatott 1182 személy többségét idegenrendészeti vádakkal vették őrizetbe, de a tárgyalások speciális, titkosított eljárás formájában zajlottak, ügyükben még a tárgyaló bíró sem nyilatkozha-

²⁶ A magyar Btk. 21. § (2) bek. szerint bűnsegéd az, aki bűncselekmény elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt.

²⁷ *Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969); *Scales v. US*, 367 US 203 (1961).

²⁸ *Humanitarian Law Project v. Reno* (352 F.3d 382, (9th Cir. 2003).

²⁹ *Humanitarian Law Project v. Reno* 205 F3d. 1130, (9th Cir. 2000).

³⁰ David Cole (2003c): i. m. 2573–2574. o.; David Cole, (2003a): i. m. 11. o.; Robert Chesney: *Civil Liberties and the Terrorism Prevention Paradigm: The Guilt by Association Critique*. Michigan Law Review, May 2003, p. 1438.

³¹ Lásd például: *Buckley v. Valeo* (424 U.S. 1 (1976)).

³² Bővebben lásd: Tom Stacy: *The „Material Support” Offense: The Use of Strict Liability in the War Against Terror*. Kansas Journal of Law and Public Policy, Winter 2005, p. 463.; továbbá Robert Chesney: i. m. 1438. o.

³³ Robert Chesney: *Uo.*

³⁴ Lásd például a *Morisette v. US* (342 US 246) döntést.

³⁵ David Cole (2000): i. m. 267. o.; valamint David Cole (2003c): i. m. 273–275. o. számos olyan esetet sorol fel, amikor titkosított információ alapján (nemzetbiztonsági hivatkozással) éveket töltenek fogva tartásban ártatlanul vizsgálat alá vont arab vagy muszlim személyek, akiket aztán vádemelés nélkül bírósági utasításra engedtek szabadon. A New Jersey-i palesztin Hany Kiaredeen például 19 hónapot, Mazen Al Najjar, 1307 napot, az egyiptomi Nasser Ahmed 3,5 évet ült magánzárkában. Az utóbbival szemben az volt a vád, hogy a terrorista Omar Abdel Rahmannak dolgozott, ami igaz is volt, csak éppen a bíróság által kirendelt tolmácsként és jogi asszisztensként. David Cole (2000): i. m.

³⁶ David Cole (2000): i. m. 267. o.

tott, ügyvédet nem fogadhattak, és egy speciális (a hagyományos fair eljárási elveket feje tetejére állító) eljárási kategóriát is kialakítottak, ahol az FBI által megnevezett személyek mindaddig őrizetben maradtak, amíg a Szövetségi Nyomozóhivatal át nem világította őket.³⁷ 762 ilyen személyt tartottak fogva, és mindössze 3%-uk szabadult három héten belül; az átvilágítás átlagos ideje pedig 82 nap volt.³⁸ Vádemelésre, az igazságügyi minisztérium tájékoztatása szerint, mindössze négy esetben került sor, és 2002 októberében 431 személyt kitoloncoltak – nyilván, mert nem voltak terroristák, ha azok lettek volna, nem engedik őket szabadon, teszi hozzá Cole.³⁹

Az sem véletlen, hogy az egyébként tizenöt év szabadságvesztéssel sújtható büntető-tényállást a Lindh- és Stewart-ügyekig csak a jogalkotó által eredetileg meghatározott célra, azaz a terroriszervezetek adományok, hozzájárulások formájában történő támogatására használták.⁴⁰

Hatékonyági kérdések

A terrorellenes pénzügyi korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban felmerül a hatékonyság kérdése is.⁴¹ A széles körű hatósági eljárási jogosítványok ellenére igen alacsonyok az eredményességi mutatók, és ez mindenképpen a szabályok tökéletlenségét jelzi. 2003 végéig 6400 eljárás indult, de csak 879 ítélet született.⁴² A filantrópiára gyakorolt káros hatásai mellett (a karitatív támogatások apadása)⁴³ ironikus módon a globalizáció terjedésével járó előnyök csökkenését is eredményezik.⁴⁴

Az igaz ugyanakkor, hogy ahogy a terrorizmus is pszichológiai, lélektani értelemben is kifejti hatását („ölj meg egyet és tarts rettegésben százat”), a vehemens terrorellenes intézkedések már annyiban is hasznosak lehetnek, hogy látszólagos biztonságérzetet teremtenek. Csakhogy ahogy az etnikai alapú profil esetében, számos elemző szerint a látszat itt is csalóka, és a közvélemény a szabadságjogok korlátozása iránt tanúsított engedékenységet a jogalkotók és kormányzatok régi regulációs álmaik és vágyaik megvalósulására használják fel. A pénzügyi intézkedések esetében ez a pénzmosás elleni erőteljes fellépés céljából régóta áhított nyomozó hatósági hatáskörök kiterjesztése volt.⁴⁵ Az eszköz pedig az ez év őszén felülvizsgálandó 2001-es Patriot Act⁴⁶ pénzügyi eszközrendszere lett. A törvény lényegében folytatta a korábbi pénzintézeti bejelentési kötelezettségeket és az ügyfél azonosításának előírását szigorító korábbi előírások poli-

³⁷ Uo. 268. o.

³⁸ Lásd még: Anthea Roberts: Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post-September 11. *European Journal of International Law*, September 2004, p. 724.

³⁹ David Cole (2003a): i. m. 24. o.

⁴⁰ Tom Stacy: i. m. 463. o.

⁴¹ A befagyasztott számlák kapcsán felmerül az a kérdés is, hogy ki mikor és hogyan olvastja majd ki...

⁴² Erich Ferrari: i. m. 225. o.

⁴³ 2001. szeptember 11. és 2003. június 5. között 125 millió dollárnyi összeget fagyasztottak be. Karitatív szervezetek vagyonából pedig csak 2002 szeptemberéig 6,3 milliót Amerikában, és más országokban további 5,2 millió dollárt. Nina Crimm: i. m. 1373. o. Becslések szerint ez 2002-ben csak a palesztin gyermekek támogatására fordított pénzből 15 ezer gyermek támogatásának elmaradását eredményezte. Erich Ferrari: i. m. 206. o.

⁴⁴ Nina Crimm: i. m. 1342. o.

⁴⁵ Eric Gouvin: i. m. 960. o.

⁴⁶ A törvénycsomagot, bár 350 tárgykört fogott át, kevesebb mint egy hónap alatt fogadták el, úgy, hogy a kongresszus tagjainak többsége bevallottan nem is olvasta, elmaradtak a bizottsági viták, és az igazságügyi minisztérium és a pártvezetők lényegében titkos alkutárgyalásai alapján jött létre a normaszöveg, amelyet csupán egy szenátor és 66 képviselő nem szavazott meg.

tikáját. Kevés újdonságot hozott hát a törvény, de sokat a rég ismert intézkedésekből:⁴⁷ egyrészt a hírszerzési és egyéb nyomozási adatok (kevésbé szigorú ellenőrzéshez kötött) összekapcsolását,⁴⁸ így egy speciális bíróság engedélye alapján (ám ügyészi kezdeményezés és rendes bírósági döntés hiányában is) fogyasztói, kereskedelmi, akár könyvtárhasználati, könyvvásárlási vagy orvosi adatok hozzáférhetőek lettek a nyomozó hatóságok számára. Lehetőség nyílik az engedély nélküli, pontosabban utólagosan beszerzett engedély alapján történő házkutatásra, és természetesen tovább bővül a pénzintézetek adatszolgáltatási kötelezettsége is. Ez utóbbi annak ellenére, hogy a pénzügyminisztérium már egy 2001-es jelentésében arról számolt be, hogy a kötelező bejelentések kb. harmada felesleges.⁴⁹

Az intézkedések hatékonysága igencsak megkérdőjelezhető. A terrorizmus ugyanis nem feltétlenül drága: az FBI például pontosan feltérképezte a szeptember 11-i merényletek költségét, 303 672 dollárban állapítva azt meg.⁵⁰ Azt is kimutatták, hogy ennek mintegy 47%-a készpénz formájában került forgalomba, ráadásul olyan kis összegekben és legális kereskedelmi tevékenység (például mézeladás) formájában, hogy a legprecízebb adatbejelentési szabályok mellett sem tűnt volna fel senkinek. A terrorizmusfinanszírozás sajátossága, hogy legtöbbször legális üzleti elemekből, jogtisztá forrásból: utazási irodákból, építési vállalkozásokból, internetes cégekből származó pénzekre épül. Ráadásul a terroristák igen ügyesek a különböző igazolványok, kártyák hamisításában is, arról nem is szólva, hogy a legtöbb nyugati pénzintézeti dolgozó számára nehéz feladat például az arab nevek átírása.⁵¹

A pénzügyi szabályrendszer tehát egyértelműen a magánszférát is bevonja a terrorizmus elleni harcba. Az említett szabályok elsősorban az ügyfél és a pénzintézet közötti kapcsolat természetét fogják ábrázolni és keletkeztetnek a pénzintézet számára egy sor

⁴⁷ Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének a terrorizmus finanszírozása és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló, említett, 1/2004. évi ajánlása értelmében például „a pénzügyi szervezet köteles kijelölni egy személyt és cégmérettől függően annak helyettesét, aki az esetleges pénzmosási bejelentéseket továbbítja az ORFK felé. [...] A pénzmosás megelőzését és megakadályozását szolgáló jogszabályok [...] alapján a pénzügyi szolgáltatóknak minden ügyfelet azonosítani kell. Pénzváltás esetén a 300 000 forintot [...] meghaladó összegű tranzakció esetén kell az ügyfelet azonosítani, míg zálogház esetén a 5 millió forintot elérő vagy meghaladó becsértékű zálogtárggyal végzett tranzakció esetén kötelező az azonosítás. Biztosító köteles azonosítani azt a személyt, akinek a részére 5 millió forintot elérő, vagy meghaladó összeget fizet ki. [...] A pénzügyi szervezetnek az ügyféllel való rendszeres, aktív kapcsolata során a lehető legnagyobb mértékben tisztában kell lennie az ügyfél tevékenységének tartalmával, üzleti kapcsolata jellegével, partnerkörével, pénzügyi szokásaival, belföldi és nemzetközi piaci gyakorlatával, a számlán végrehajtott terhelések és jóváírások eredetével, az alkalmazott pénznemekkel, szokásos nagyságrendjükkel. [...] Annak érdekében, hogy a pénzügyi szervezet mindenkor tisztában legyen azzal, hogy az általa végrehajtott művelet kinek az érdekében, kinek a megbízásából történik, írásban nyilatkoztatni kell az eljáró ügyfelet vagy annak megbízottját a tényleges tulajdonos személyéről...”

⁴⁸ Paul Rosenzweig: i. m. 686–692. o.

⁴⁹ Eric Gouvin: i. m. 968. o.

⁵⁰ Uo. 975. o.

⁵¹ Uo. 978–979. o. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének a terrorizmus finanszírozása és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1/2004. évi ajánlása így ír erről: A terroristák illegális és jellemzően legálisnak látszó forrásokat is gyűjtöttek: védelmi pénzen, zsaroláson és kábítószerrel, fegyverrel való kereskedésen kívül legálisan működő alapítványoktól, nonprofit szervezetektől is gyűjtöttek forrásokat, illetve tagsági díjat szedtek, kiadványokat értékesítettek. Ehhez szabályosan működő fedőcégeket használnak, amelyek jövedelmeit összemossák a piszkos pénzekkel, szabályosan működő látszatcégeket használnak, amelyek nem végeznek semmilyen érdemleges tevékenységet, csak a cég tulajdonosainak és eszközeinek elfedésére szolgálnak, informális pénzeket és átutalási rendszereket (Hawala) használnak, strómanokat alkalmaznak, készpénzt helyeznek el vagy banki értékpapírokat vásárolnak nagy mennyiségben, de egyszerre mindig a jelentési határ alatt, hitelkártyákat használnak ATM-ben, így a hitelt készpénzzé konvertálják, készpénzt csempésznek egyik országból a másikba.

<http://www.pszaf.hu/magyar/frm1.asp?cont=penzmosas/penzmosas.htm>.

új feladatot, de az idegenrendészeti és büntetőjogi szankciók árnyékában a magánszemély ügyfél, különösen a társaságok vezető tisztségviselői lesznek kénytelenek körültekintőbben ellenőrizni, hogy a velük üzleti vagy egyéb kapcsolatban álló (mondjuk karitatív) szervezet nem szerepel-e valamelyik tiltó listán.

A hazai problematika

A terrorizmus, illetve a demokratikus alapértékekkel összeegyeztethetetlen politikai tevékenység miatt elrendelt korlátozó intézkedések problematikája több éve foglalkoztatja a magyar közigazgatást is. A hagyományos eszközök (államokkal szembeni gazdasági szankciók, fegyverembargó, egyes személyek beutazásának megtiltása) mellett megjelent a „vagyonbefagyasztás” intézménye is: meghatározott természetes és jogi személyek, valamint egyéb entitások gazdasági erőforrásainak adminisztratív módon, egy esetleges büntetőeljárástól függetlenül történő elvonása, amely ugyanakkor nem jelent a vagyontól történő megfosztást, csupán az ebből származó jogosultságok gyakorlásának lehetetlenné tételét.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsa intézkedéseit követően az Európai Unió is megalkotta saját intézményrendszerét, amely ráadásul nemcsak a terrorizmussal összefüggésbe hozható személyek, szervezetek ellen alkalmazza a vagyonbefagyasztás eszközét, hanem különböző, az Unió alapértékeivel összeegyeztethetetlen tevékenységek kapcsán is (például a diktatórikus rezsimok vagy feltételezett háborús bűnösök ellen). Igen kiterjedt, közvetlen hatályú rendeletekben megjelenő közösségi joganyag létezik ezen a területen.

A magyar jogba a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvény vezetett be hasonló szabályozást. A törvény alapján a korlátozó intézkedések rendeleti úton, 90 napos hatállyal való bevezetésére azonban csak egyszer került sor (a terrorizmus elleni küzdelemben a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi kötelezettségeken alapuló egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 56/2002. (III. 29.) Korm. rendelettel). 2002 nyaratól 2004. május 1-jéig ugyanakkor teljes mértékben hiányzott minden jogi alap Magyarországon az ENSZ BT és az Európai Unió által elrendelt vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásához. Maga az Igazságügyi Minisztérium is azt az álláspontot képviselte, hogy a 2001. évi LXXXIII. törvény alkotmányossági problémákat vet fel: alapvető jog korlátozására ad ugyanis lehetőséget kormányrendeleti úton, noha az Alkotmány értelmében ez csak törvényben történhetne. (Talán ezért sem került sor többet a törvény tényleges alkalmazását konkretizáló újabb kormányrendeletek megalkotására.)

Teljes körű „vagyonbefagyasztásra” a magyar jog szerint jelenleg csak büntetőeljárás keretében van lehetőség. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 159. és 160. §-a értelmében zár alá vétel és biztosítási intézkedés elrendelésére kerülhet sor. Nemzetközi bűnügyi együttműködés keretében eljárási jogsegélyként akár külföldi állam megkeresésére is végrehajthatóak ezek az eljárási cselekmények. Ugyanakkor a különböző listákon szereplő személyek nem feltétlenül állnak egyben büntetőeljárás hatálya alatt is (nem is beszélve a szervezetekről, ahol ez fogalmilag kizárt). Például Oszama bin Laden ellen Magyarországon nem folyik büntetőeljárás, ezért, hacsak valamely külföldi állam bűnügyi jogsegély keretében nem fordul hozzánk ilyen megkereséssel, bin Laden nálunk található vagyontárgyai nem eshetnek semmilyen korlátozás alá.

A problematika számos ponton jelentkezik. Amennyiben a konkrét személyeket (és pénzeszközöket) érintő szankciórendszer valamelyik elemével kapcsolatban az érintett

jogorvoslattal kíván élni, mert például azt állítja, hogy jogalap híján, netán tévedésből került fel a listára, ad absurdum elírták a nevét (az arab nyelv eltérő írásmódja miatt ez nem ritka) vagy a bankszámlaszámát, sem a bíróság által alkalmazandó jog, sem pedig az érvényre juttatandó eljárás szabályok nem tisztázottak. Kérdés, hogy kimondhatja-e egyáltalán magyar bíróság azt, hogy a nemzetközi listán megjelölt személy nem terroristta. Ha igen, milyen jog alapján? Milyen eljárási és anyagi jogi szabályok alapján kerülhet sor ténybeli, de akár jogkérdések tisztázására? Milyen jog és milyen eljárás alapján élhet a rendkívül szigorú szankciókkal sújtott személy azon alkotmányos jogával, amely szerint a Magyar Köztársaságban mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti?⁵² (A strasbourgi bíróság esetjoga szerint ráadásul e jogorvoslati lehetőségnek effektívnek is kell lennie.)

A nemzetközi jog, a közösségi jog és a nemzeti jog inkoherenciája nemcsak hogy bizonytalan helyzetet teremt eme súlyos jogkorlátozások tekintetében, de a jogalanyokra vonatkozó közvetlen magatartási szabályok kapcsán felmerülő (állami) felelősségi szabályok sem tisztázottak.

A kérdést ugyanis az uniós jog közvetlen hatálya is csak részben rendezi. Az EU rendeleteinek közvetlen hatálya ugyanis csak azon javak tekintetében érvényesül maradéktalanul, amelyek (pénzügyi) szolgáltatóknál állnak kezelésben, így nyilvántartottak, ellenőrizhetőek. Ezek a jogalanyok maguk kötelesek a náluk kezelt javak tekintetében végrehajtani a korlátozó intézkedéseket, vagyis megtagadni szerződéses kapcsolat létesítését, fennálló szerződéseknél az egyes megbízások teljesítését. Ugyanakkor a rendeletek (elvben) teljes körű vagyonbefagyasztást irányoznak elő. Ez kiterjedne az ingatlanokra, gazdasági társaságokban fennálló tulajdonra, ingóságokra is. A közösségi jog azonban ezen a ponton megfelelő tagállami végrehajtási, eljárási szabályok híján nem képes érvényesülni, noha a 2005. szeptember 1-jétől hatályos törvénymódosítás értelmében már a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 261/A §-ába ütköző nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének bűncselekménye is szankcionálja a korlátozó intézkedések megsértését.⁵³

Azt se feledjük, hogy az ENSZ BT határozata nem a bíróságot, hanem a magyar államot kötelezi, és a közvetlenül hatályosuló rendelettel szemben az EU Bizottság határozatával kapcsolatban sem egyértelmű a helyzet. Ha valahogy mégis bebizonyosodik az eljárás alá vont személy ártatlansága (például a jogalap, a hatósági és diszkréció és a hatékony jogorvoslati jog tekintetében egyelőre ugyancsak bizonytalan terjedelmű mentesítési szabályok⁵⁴ alkalmazása során), az viszont vélhetően a magyar állam (például kártérítési) felelősségét veti fel, nem pedig az ENSZ BT vagy az EU szerveit. Míg az utóbbi esetben esetleg felmerülhet a luxemburgi bíróság vagy az európai ombudsman mint eljáró fórum lehetősége, az ENSZ BT szankciók esetében még ez is kizárt.

⁵² Alkotmány 57. § (5)

⁵³ *Egyes kérdéseket ugyan rendezett a cégnyilvántartással kapcsolatos intézkedések a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény, a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint más, kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXVII. törvény.*

⁵⁴ *Lásd az Európai Unió által elrendelt, vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alóli mentesítéssel kapcsolatos hatósági feladatokról szóló 306/2004. (XI. 13.) Korm. rendeletet.*

A terrorizmus elleni harc új vagy megerősített régi eszközei számos kérdőjelet hagynak maguk mögött.

A terrorszervezetek támogatása kapcsán a felelősségre vonhatóság ilyen tág meghatározása például gyakorlatilag szabad kezet ad a hatóságoknak arra, hogy eljárásindítási diszkrecionális jogokkal élve bárki vagy inkább bárkik ellen fellépjenek. A terrorellenes preventív biztonságpolitikának ugyanis éppen az a lényege, hogy minél előbb azonosítani kell a gyanús elemeket.

Ahol a pénzügyi körülményekről ügyfélkezelés törvényi kötelezettsége alapján figyeli az ügyfél üzletmenetét, és a rendőrségnek jelenteni köteles, ha gyanús országban honos szervezettel történik a tranzakció, az azt jelenti, hogy már nyilván meghaladottá vált a hamis negatívok és a hamis pozitívok viszonyának értékeléskor korábban vallott azon értékelv, amely szerint inkább meneküljön meg kilenc bűnöző, mint hogy akár egy ártatlan embert is megbüntessünk. A nagy kockázat, a tömegpusztító fegyverek és a tömeges terrorizmus rémképe miatt talán épp az ellenkezőjét gondoljuk, és talán éppen ez a szeptember 11-ét követő világ újszerűsége.⁵⁵ A szabadság talán kevésbé fontos, mint a biztonság, bár a helyzet még annyiban is bonyolultabb, hogy a szabadság is egy összetett fogalom, hiszen lehet, hogy valamivel kevesebb információs önrendelkezési szabadság (például az üzleti vagy bankitok területén, esetleg a biometrikusadat-alapú útlevelek bevezetése) adott esetben több fizikai szabadságot és kevesebb motozást vagy éppen etnikai alapú profilkra épített igazoltatást jelent.⁵⁶

Kritikusok felhívják a figyelmet arra veszélyre, hogy ha a szabadság és a biztonság között úgy húzunk határt, hogy az eredmény egy kisebbséggel szemben diszkriminatív lesz, az amellett, hogy alkotmányellenes; etikátlan, még csak nem is hatékony megoldás. Ráadásul a történelem arra tanít, hogy bár a szabadságkorlátozás először többnyire a külföldiek jogainak csorbításával kezdődik, ám azt rövideesen követi mindenkié...⁵⁷

Irodalom

- Aziz, Sahar:** The laws providing material support to terrorist organizations: Erosion of constitutional rights or a legitimate tool for preventing terrorism? *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights*, Winter 2003.
- Chenumolu, Sireesha:** Revamping international securities laws to break the financial infrastructure of global terrorism. *Georgia Journal of International Corporate Law*, Winter 2003.
- Chesney, Robert:** Civil Liberties and the Terrorism Prevention Paradigm: The Guilt by Association Critique. *Michigan Law Review*, May 2003.
- Cole, David:** Secrecy, guilt by association, and the terrorist profile. *Journal of Law and Religion*, 2000–2001.
- Cole, David – Dempsey, James:** Terrorism and the constitution: Sacrificing civil liberties in the name of national security, New York, The New Press, 2002.
- Cole, David:** The New McCartyism: Repeating History in the War on Terrorism. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Winter 2003.
- Cole, David:** Enemy Aliens: Double Standards and constitutional freedoms in the war on terrorism. New York, The New Press, 2003.
- Cole, David:** Judging The Next Emergency: Judicial Review And Individual Rights in Time of Crisis. *Michigan Law Review*, August 2003.
- Crimm, Nina:** High alert: the government's war on the financing of terrorism and implications for donors, domestic charitable organizations, and global philanthropy. *William and Mary Law Review*, March 2004.

⁵⁵ Paul Rosenzweig: i. m. 680–681. o.

⁵⁶ Nicole Healy: i. m. 715. o.

⁵⁷ Robert Chesney: i. m. 1426. o.

- De Wet, Erika – Nollkaemper, Andre (eds.):** Review of the Security Council by Member States. <http://www.intersentia.be/english/index.asp>.
- Engle, Karen:** Construcing good aliens and good citizens: Legitimizing the war on terror(ism). *University of Colorado Law Review*, Winter 2004.
- Ferrari, Erich:** Deep Freeze: Islamic charities and the financial war on terror. *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, Spring 2005.
- Gouvin, Eric:** Bringing out the big guns: the USA patriot act, money laundering, and the war on terrorism. *Baylor Law Review*, Fall 2003, footnote 70.
- Healy, Nicole:** The impact of September 11th on anti-money laundering efforts, and European Union and Commonwealth gatekeeper initiatives. *International Lawyer*, Summer, 2002.
- Roberts, Anthea:** Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post-September 11. *European Journal of International Law*, September 2004.
- Rosenzweig, Paul:** Civil Liberty and the Response to Terrorism. *Duquesne Law Review*, Summer, 2004.
- Stacy, Tom:** The „Material Support” Offense: The Use of Strict Liability in the War Against Terror. *Kansas Journal of Law and Public Policy*, Winter 2005.
- Zagaris, Bruce:** The merging of the counter-terrorism and anti-money laundering regimes. *Law and Policy in International Business*, 2002.