Egyesült Államok elnökének 13224. számú különrendelete (2001. szeptember 23.)

A 13224. számú elnöki különrendelet (angolul: executive order number 13224) a nemzetközi terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem egyik fontos intézkedése. A rendelet része volt a 2001. szeptemberében elfogadott első terrorizmus elleni intézkedéscsomagnak, George W. Bush elnök 2001. szeptember 23-án írta alá. A jogszabály a 2001. szeptember 11-i merényletekre adott válaszlépés volt és indoklásában hivatkozott is a terrorcselekményekre. Az intézkedés közvetlen célja az al-Kaida logisztikai hátterének és pénzügyi forrásainak ellehetetlenítése volt.

A rendelet melléklete tartalmazza az amerikai kormány által terroristának minősített személyek és szervezetek időközönként frissítésre kerülő hatályos listáját. Hatálybalépésekor 27, az al-Kaidához kötődő személy és szervezet szerepelt a listán. A sor azóta bővült és ma már több mint 5000 személyt és számos szervezetet tartalmaz. Felkerült többek között a Hamas és a Hezbollah, valamint számos nem iszlamista típusú terrorszervezet is, mint például a perui Fényes Ösvény, az Igazi IRA vagy az ETA.

A globális terroristává való minősítést a külügyminiszter vagy a pénzügyminiszter kezdeményezheti a másik féllel és a legfőbb ügyésszel való konzultáció után. A titkosszolgálati és nyomozati információknak köszönhetően a terrorizmushoz kötődő alvállalkozók, fantomszervezetek közül számos felderítésre került 2001. óta. A felderített szervezetek közül jelenleg már többen a listán szerepelnek és a kormányzat életbe léptette ellenük a pénzügyi szankciókat. Az amerikai kormányzat azonban nem játszhat teljesen nyílt kártyákkal. Egyes terrorizmussal kapcsolatba hozható szervezeteket szándékosan nem nyilvánít hivatalosan terroristává, mert az ilyen látványos és deklaratív lépés esetenként megnehezítené a további titkosszolgálati munkát.

Szeptember 11-ét követően megerősödött az a felismerés, hogy a terrorizmus finanszírozása határokon átnyúló jelenség, mely szükségessé teszi a pénzügyi, üzleti szféra szigorúbb ellenőrzését. Az amerikai elnök többfrontos „háborút" hirdetett a terrorizmus ellen. Az azonnali katonai intézkedések mellett szükséges volt egy hosszú távú stratégia kidolgozására is. A terrorizmus finanszírozása elleni intézkedések ennek keretében a megelőzést szolgálják. Az amerikai kormányzat minden lehetséges eszközt megpróbált megragadni a terrorfenyegetettség csökkentésére, beleértve a polgári jogi, büntetőjogi és adminisztratív eszközöket is. Ezt a jogszabályt egy taktikai, a megelőzést szolgáló lépésként értékelhetjük.

A jogszabály elrendeli az alább felsorolt, terrorizmushoz kapcsolódó személyek és szervezetek Egyesült Államokban található javainak, vagyontárgyainak befagyasztását:

- a rendelet mellékletében felsorolt személyek és szervezetek;
- mindazon személyek és szervezetek, amelyek bizonyíthatóan terrorcselekményeket követtek el;
- mindazon személyek és szervezetek, amelyek esetében jelentős a kockázata a terrorcselekmények jövőbeni elkövetésének és ez fenyegeti amerikai állampolgárok biztonságát, az amerikai külpolitikát vagy az amerikai gazdaságot. A rendelet rájuk nézve a 'Specially Designated Global Terrorist' minősítést használja;
- minden olyan személyt és szervezetet, amely kapcsolatban áll a rendelet mellékletében szereplőkkel, vagy bármiféle szolgáltatást nyújt azoknak. Ide tartozik minden olyan szervezet, mely az fenti pontokban szereplő személyek vagy szervezetek ellenőrzése

alatt áll, azok nevében vagy azok javára jár el: üzleti partnerek, egyesületi formában működő szervezetek, strómanok.

A rendeletnek köszönhetően a korábbinál hatékonyabb és közvetlenebb fellépés vált lehetővé a terrorizmus pénzügyi forrásai ellen. A rendelet által életbe léptetett rezsim alapján már nem csak szervezetek, hanem magánszemélyek pénzügyi forrásai ellen is lehetséges a szankciók alkalmazása. Az eddigiektől eltérően már nem csak az érintett számlavezető pénzintézetek ellen lehet szankciókkal élni, hanem közvetlenül a listára kerülő szervezetek és személyek bankszámlája és egyéb javai ellen is.

George W. Bush a 2001. szeptemberi terrortámadásokat követően háborús elnökként határozta meg magát és igyekezett maximálisan élni az alkotmányos keretek által számára biztosított jogkörökkel. A rendkívüli nemzetbiztonsági fenyegetésre való hivatkozással 2001. szeptember 14-én kihirdette a rendkívüli állapotot. A rendkívüli állapotról szóló törvény (Emergency Economic Powers Act) felhatalmazást ad az elnöknek bizonyos fokú rendeleti jogalkotásra. Bush egyoldalú döntéseivel a megszokottnál szélesebb körű jogosítványokat igyekezett tulajdonítani a végrehajtó hatalomnak, ami az amerikai történelemben nem teljesen példátlan háborús időkben. Ezek a lépések felerősítették a hatalmi ágak között már korábban is meglévő feszültségeket.

A szeptember 11-ét követő időszak emblematikus törvénycsomagja az ún. hazafias törvény szintén tartalmazott a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos rendelkezéseket. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa ugyancsak többször foglalkozott a terrorizmus finanszírozásának kihívásával és a tagállamoknak címzett ajánlásként több, ezt a kérdést érintő határozatot fogadott el. Az ENSZ BT 1373. számú határozata például az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete (a 25. és a 48. cikk) felhatalmazása alapján került elfogadásra, és a terrorcsoporttá minősített szervezetek és személyek elleni pénzügyi fellépést szolgálja. A tagállamok e határozatok rendelkezéseit kötelesek voltak ratifikálni és végrehajtani. Ennek megfelelően a különrendelet is hivatkozik az ENSZ BT 1247., 1333. és 1367. számú határozataira.

A rendelet kapcsán – közvetett módon – másodlagos elvárások is megfogalmazódtak. A jogszabály ugyanis – más intézkedésekkel egyetemben – növelte a közfigyelmet az üzleti szférában és megnehezítette a nemzetközi bankrendszer terrorizmus finanszírozására való felhasználását. Ezen kívül érdekeltebbé tette a külföldi kormányokat az Egyesült Államokkal való együttműködésben.

A rendelet a pénzügyminisztert hatalmazza fel, hogy szankciókat léptessen életbe külföldi pénzintézetek ellen, amennyiben azok a „feketelistán" szereplőkkel tartanak fenn kapcsolatot. (Ezt megelőzően csak a kolumbiai drog kartellek kapcsán kapott hasonló felhatalmazást a pénzügyminiszter.) A rendeletben foglalt intézkedésekért közvetlenül a pénzügyminisztérium egyik szervezeti egysége a Külföldi Vagyontárgyakat Ellenőrző Hivatal (Office of Foreign Assets Control, OFAC) felel. A hivatal feladata hagyományosan az amerikai kormány által életbe léptetett gazdasági és kereskedelmi szankciók végrehajtása, legyen szó tömegpusztító fegyverekről, kábítószer-kereskedelemről, a Kuba elleni embargóról, vagy éppen a terrorizmus finanszírozásáról. A hivatal ennek megfelelően rendelkezik a rendeletben érintetteknek az Egyesült Államokban található javainak befagyasztásáról, vagyis megvonja az azok feletti rendelkezési jogot. Ezen kívül a hivatal megtiltja az amerikai állampolgároknak és cégeknek a terrorizmushoz kötődő szervezetekkel és személyekkel való kapcsolatfelvételt, különös tekintettel az üzleti kapcsolatokra és a pénzügyi tranzakciókra. Később felállításra került egy másik, integrált szervezet is, a Foreign Terrorist Asset Tracking Center, melynek feladata a terrorizmus finanszírozása elleni intézkedések koordinálása.

A terrorszervezetekkel kapcsolatos hivatalos álláspont kidolgozása a pénzügyminisztérium e feladatkörei ellenére az Egyesült Államokban hagyományosan a külügyminisztérium feladata.

A State Department már e rendeletet megelőzően is számon tartotta az Egyesült Államok hivatalos álláspontja szerint terroristának minősített szervezetek listáját.

Számos kritika érte a jogszabályt emberi jogi és alkotmányos szempontokból. A joggyakorlat szerint az elnöki különrendeletek általában valamely törvény végrehajtásáról, annak részletszabályairól szólnak. Az amerikai elnökök különrendeletei a történelem során számos alkalommal voltak konfliktusok forrásai a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között. Az amerikai alkotmányban nincs olyan kitétel, mely explicite felhatalmazná az elnököt ilyen rendeletek kiadására.

2006. november 26-i ítéletében egy kaliforniai szövetségi bíró – a még a Clinton elnök által kinevezett Audrey B. Collins – alkotmányellenesnek minősítette a rendeletet két passzusát. Collins bírónő egyébként ezt megelőzően a hazafias törvény ellenében is hozott már döntést. Jelen esetben a Humanitarian Law Project elnevezésű amerikai humanitárius szervezet indított pert az amerikai pénzügyminisztérium jogszerűtlennek tartott eljárása miatt. A szervezet a Tamil Tigrisek és egy kurd szervezet legális (állításuk szerint humanitárius jellegű) tevékenységeinek támogatását szerette volna legalizálni. Ítéletében a bíró alkotmányellenesnek minősítette azt, hogy a rendelet szinte kizárólagos döntési kompetenciával ruházta fel az elnököt a terrorista minősítés tekintetében. Aggályosnak nevezte, hogy a listára felkerülő szervezetek és személyek semmilyen fórum előtt nem élhetnek jogorvoslattal. A rendelet egyik szakaszának megfogalmazása szerint a tiltólistára kerülhetnek a terrorizmushoz „más módon kötődő" („otherwise associated with") személyek és szervezetek. A bírói döntés ezt a részt is alkotmányellenesnek nevezte, mivel a bírói álláspont szerint ez a megfogalmazás túlságosan tág és adott esetben még bizonyos humanitárius tevékenységek elé is akadályt gördíthet.

A döntésre reagálva kormányzati források kifejtették, hogy a rendelet által adott felhatalmazás igen hatékony eszköz a terrorizmus elleni harcban. Emellett gyakran elhangzik, hogy a legális és illegális tevékenységeket nem lehet élesen elkülöníteni egymástól, mivel azok időnként azonos anyagi forrásokra támaszkodnak, valamint a legális tevékenységek eszmei támogatást is jelenthetnek.

2003-ig megközelítőleg 38 millió dollár és 79 bankszámla került befagyasztásra. A 2007-ig a befagyasztásra került vagyonösszeg már eléri a 138 millió dollárt. A nagy nemzetközi pénzintézetek általában fontos információként tartják számon adatbázisukban az amerikai pénzügyminisztérium jelentéseit és azokat felhasználják az ügyfél-átvilágításhoz is. Az OFAC előírásainak megsértése az Egyesült Államokban akár egymillió dolláros pénzbüntetéssel és több év szabadságvesztéssel is szankcionálható.

2007 szeptemberében az amerikai kormány a rendelet értelmében terrorszervezetté minősítette az iráni Forradalmi Gárdát. A döntést a gárda iraki, afganisztáni szerepével, valamint a Közel-Kelet szélsőséges szervezeteinek támogatásával indokolták.

(Varga Miklós)

Források:

The Financial War on Terrorism. Financial Action Task Force, 2004

Muller-Kalin-Goldsworth: Anti-Money Laundering, International Law and Practice John Wiley & Sons, 2007

Rosand E.: UN Security Council Resolution 1373;

The American Journal of International Law 2003. april Vol. 97. No. 2.

https://www.washingtoninstitute.org

http://usinfo.state.gov/journals/itps/0803/ijpf/frgurule.htm

http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2002/16181.htm

http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html