

## STAUBER PÉTER

### Az ENSZ közgyűlésének terrorizmussal foglalkozó határozatai

Bár működését és annak hatékonyságát igen sok kritika éri, és 1945-ben a második világháború győztes nagyhatalmai által kialakított, az akkori politikai viszonyokat máig leképező és konzerváló struktúrája kétségtelenül megérett egy átfogó reformra, az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) a legalapvetőbb, lényegében az egyetlen globális nemzetközi szervezetnek tekinthető, amelynek a Föld szinte valamennyi állama tagja.<sup>1</sup> A legkülönbözőbb kultúrájú, társadalmi és gazdasági berendezkedésű államok között az ENSZ-tagság és az ezzel járó kötelezettségek, vagyis az ENSZ Alapokmányának elfogadása teremtenek közös nevezőt és szolgálnak együttműködési platformként, fórumként számos szakpolitikai területen, összhangban az ENSZ Alapokmányában megfogalmazott célokkal.<sup>2</sup>

Nincs ez másképp a terrorizmus elleni küzdelem tekintetében sem, amely ráadásul közvetlenül az ENSZ legalapvetőbb célja, vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának<sup>3</sup> lényeges eleme. Az ENSZ által létrehozott nemzetközi szerződések és az ENSZ fő szervei<sup>4</sup>, ügynökségei, programjai és egyéb testületei a legátfogóbbak a nemzetközi terrorellenes együttműködés jogi és intézményi keretei közül, illetve időben is a legkorábban az ENSZ szentelt figyelmet a terrorizmus elleni küzdelemnek. Az ENSZ terrorellenes tevékenysége abból a szempontból is alapvetőnek tekinthető, hogy a különböző egyéb nemzetközi szervezetek, regionális együttműködési fórumok számára kiindulási és hivatkozási pontként szolgál.

A terrorizmus elleni küzdelemben az ENSZ fő szervei közül a közgyűlés és a Biztonsági Tanács játssza a legfontosabb szerepet. A közgyűlés az ENSZ tagjainak, vagyis az államoknak a küldötteiből áll<sup>5</sup>. A közgyűlés először

---

1 A tagállamok száma jelenleg 193. <http://www.un.org/en/members/growth.shtml#2000>. A Vatikánt és Koszovót leszámítva lényegében valamennyi, nemzetközileg szélesebb körben elismert állam tagja az ENSZ-nek. Aligha tévedünk, ha az ENSZ-tagság és a nemzetközi jogi elismerés között szoros összefüggést tételezünk fel.

2 Alapokmány I. cikk

3 Alapokmány I. cikk 1. bekezdés bevezető fordulata

4 Alapokmány 7. cikk

5 Alapokmány 9. cikk 1. bekezdés

1972-ben foglalkozott a terrorizmussal nemzetközi problémaként, és ezután a kérdés folyamatosan napirenden is maradt. Ennek nyomán a közgyűlés a hetvenes–nyolcvanas években számos határozatot fogadott el a tárgyban, ezek azonban kevés konkrét eredménnyel jártak. 1989-ig egy kivétellel valamennyi (összesen kilenc) releváns közgyűlési határozat a terrorizmus megelőzését szolgáló intézkedések tárgyában született<sup>6</sup>, címük és nagyrészt tartalmuk is azonos. Az akkori nemzetközi viszonyokat tükrözve bár visszatérő fordulatokban ítélik el a terrorcselekményeket, de a határozatok szövege ugyanekkorra súlyt ad a terrorizmushoz vezető okok bírálataának, hangsúlyozva a népek önrendelkezési jogának, illetve a gyarmatosítás elleni küzdelemnek, a nemzeti felszabadító mozgalmak harcainak jogosságát. Az első, 1972-ben született 3034(XXVII) közgyűlési határozat nyomán létrejött egy terrorizmussal foglalkozó ad hoc bizottság, amely azonban csak 1977-re készítette el jelentését<sup>7</sup>, amelyet a 32/147. közgyűlési határozat 7. pontjában kapott mandátum nyomán 1979-ben egy a terrorizmus okaival foglalkozó tanulmány és ajánlások követtek.<sup>8</sup> Ezeket az ajánlásokat a közgyűlés a 34/145. határozat 2. pontjával jóváhagyta. Ebben a határozatban jelentek meg először konkrétumok az ENSZ-nek és az államoknak címezve: a 7. pont felhívta az államokat, hogy tartózkodjanak a terrorizmus támogatásától<sup>9</sup>; a határozat 8. pontja első alkalommal sorolta fel mindazokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek az akkori állapot szerint a terrorizmus elleni küzdelem jogi korpuszát adták, és amelyek ratifikációját és végrehajtását valamennyi állam számára kötelezettségként fogalmazták meg; a 10. pontban először jelent meg a specializált ügynökségek és a regionális szervezetek számára ajánlasként, hogy foglalkozzanak a terrorizmussal; a 11. pont pedig rögzítette az információcsere és a speciális kiadatási és bünyügyi együttműködési formák jelentőségét a nemzetközi terroristák kapcsán. A határozat és az általa jóváhagyott ajánlások alkották a következő években a terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi referenciakeretét. E határozat annyiban is mérföldkönek tekinthető, hogy az ENSZ főtitkára ezután rendszeresen jelentéseket készített végrehaj-

6 A/RES/3034(XXVII) (1972. december 18-i) határozat; A/RES/31/102 (1976. december 15-i) határozat; A/RES/32/147 (1977. december 16-i) határozat; A/RES/34/145 (1979. december 17-i) határozat; A/RES/36/109 (1981. december 10-i) határozat; A/RES/38/130 (1983. december 19-i) határozat; A/RES/39/159 (1984. december 17-i) határozat; A/RES/40/61 (1985. december 9-i) határozat; A/RES/42/159 (1987. december 7-i) határozat; A/RES/44/29 (1989. december 4-i) határozat.

7 Official Records of the General Assembly, Thirty-second Session, Supplement No. 37 (A/32/37).

8 Official Records of the General Assembly, Thirty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/34/37). Az ajánlások a 118. bekezdésben találhatók.

9 Az „állami terrorizmus” elítéléséről külön határozat is született 1984-ben (39/159.).

tásáról a közgyűlésnek, tehát a konkrét megvalósítás érdekében is történetek lépések. A határozatok ezt követően a főtitkári jelentések megállapításait is figyelembe vették. Az 1985-ös 40/61. közgyűlési határozat így már még szorosabb együttműködésre szólította fel a tagállamokat az információcserre és a bűnügyi együttműködés vonatkozásában, valamint először jelent meg a szövegben a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezetben (*International Civil Aviation Organization; ICAO*) és a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetben (*International Maritime Organization; IMO*) zajló munkára való reflexió (12–13. pont).<sup>10</sup> Figyelemre méltó az 1987-es 42/159. határozat szövegezése, mivel első alkalommal hivatkozik a preambulumban az egyén alapvető jogaira a terrorellenes küzdelem kontextusában, valamint problémaként rögzíti a nemzetközi terrorizmus általánosan elfogadott definíciójának hiányát, és egy a nemzetközi terrorizmussal foglalkozó nemzetközi konferencia elképzelése is megjelenik benne. Az ICAO és az IMO mellett az Egyetemes Postaegyesület (*Universal Postal Union; UPU*), a Turisztikai Világszervezet (*World Tourism Organization; WTO*) és a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (*International Atomic Energy Agency; IAEA*) is felkérést kap arra, hogy a terrorizmus elleni küzdelem számukra releváns aspektusaival foglalkozzon (lásd a határozat 11. pontját), vagyis kirajzolódik, hogy már ekkor is egyértelművé vált a kérdés multidiszciplináris jellege. Az 1989-es 44/29. határozatban új elemként jelenik meg a túsok és fogva tartott személyek szabadon bocsátására vonatkozó felhívás (7. pont), valamint a terroristák és kábítószerkereskedők közötti együttműködésre való reflexió (9. pont).

Összességében az 1989 előtti közgyűlési határozatok, noha igen kevés konkrét eredménnyel jártak, de mégis úttörő jelentőségűnek tekinthetők a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben. Önmagában az, hogy a téma meggyökeresedett a közgyűlés napirendjén, eredménynek értékelhető, ahogy ezek a határozatok orientálták a hetvenes–nyolcvanas években elfogadott nemzetközi egyezmények kidolgozását. Általuk fogalmazódott meg először a terrorizmus elleni harc sajátos és multidiszciplináris jellege, és jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy ez a kérdéskör más nemzetközi szervezetek tevékenységében is megjelenjen.

A hidegháborús szembenállás megszűnésével a terrorizmussal kapcsolatban bizonyos mértékű konszenzus alakult ki a nemzetközi közösségekben, és ez az ENSZ közgyűlési határozataiban is tetten érhető. A legszembeszökőbb

---

<sup>10</sup> Az IMO megszűlését az Achille Lauro nevű olasz utasszállító hajó ellen az év októberében elkövetett terrortámadás indokolta. A terrortámadásról lásd: [http://en.wikipedia.org/wiki/MS\\_Achille\\_Lauro](http://en.wikipedia.org/wiki/MS_Achille_Lauro)

változás mennyiségi, ugyanis a szocialista rendszerek összeomlása után, 1991-től mostanáig nem kevesebb, mint hatvanhat közgyűlési határozat foglalkozik a terrorizmus kérdésével, az gyakorlatilag a közgyűlés minden egyes ülészakájának standard napirendjévé vált. A határozatok köre ezenkívül diverzifikálódott, és a következőkben bemutatott csoportokra osztható. A harmadik változás minőségi, a terrorizmust ugyanis a kilencvenes évek óta elsősorban jogi oldalról, különösen az emberi jogok szempontjából ragadják meg a határozatokban, mint azt a későbbiekben bővebben is kifejtem.

### **A nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló közgyűlési határozatok**

A korábbi standard címmel (a nemzetközi terrorizmus megelőzését szolgáló intézkedések) szakítva, először 1991-ben fogadott el ilyen címmel határozatot a közgyűlés.<sup>11</sup> Ezzel együtt (1995-től kezdődően már évi rendszerességgel) összesen húsz határozat született ezzel a címmel, így az a terrorizmus elleni ENSZ-közgyűlési határozatok legalapvetőbb típusának tekinthető, amelyben a testület horizontális jelleggel foglalja össze minden ülészakán a terrorizmussal kapcsolatos álláspontját, reflektál az új jelenségekre, kijelöli a további munka irányait (például az ENSZ szerveinek, ügynökségeinek határozva meg feladatokat, vagy a nemzetközi egyezmények kidolgozása kapcsán). A Biztonsági Tanács 2001-es aktivizálódásáig (1373. határozat elfogadása), illetve 2006-ig, az ENSZ globális terrorellenes stratégiájának elfogadásáig ezek a határozatok tartalmazzák továbbá függelékükben a legfontosabb politikai dokumentumokat: a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló *Nyilatkozatot*<sup>12</sup> és ennek kiegészítését.<sup>13</sup> Természetesen a szövegezésben itt is meghatározók a standard, minden egyes határozatban ismétlődő fordulatok, hiszen az elmúlt két évtizedben e határozatok elfogadása (amelyet mindig a főtitkár egy-egy jelentése készít elő) lényegében minden egyes közgyűlési ülésen visszatérő, szinte üzemszerű gyakorlattá vált, így a szöveg felépítése és tartalma is jórészt azonos, amelybe egy-egy jelentősebb esemény (terrortámadás vagy jogi-intézményi előrelépés) nyomán kerülnek be (ezt követően szintén állandósuló) új elemek.

---

<sup>11</sup> A/RES/46/51 (1991. december 6-i) határozat

<sup>12</sup> A/RES/49/60 (1995. február 17-i) határozat

<sup>13</sup> A/RES/51/210 (1997. január 19-i) határozat

A már említett, 1994 decemberében elfogadott Nyilatkozat mindenképpen jelentős mérföldkönek tekinthető. Egyrészt mind a mai napig alapvető hivatkozási pont a terrorizmussal foglalkozó ENSZ-dokumentumokban. Másrészt, elfogadása óta a közgyűlés konzisztens módon kezeli a kérdést, ami a vonatkozó nemzetközi jogi eszközök létrehozásának felgyorsulását is maga után vonta.

A Nyilatkozat preambuluma először tesz említést a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények közül az illegális fegyverkereskedelemről, a pénzmosásról, valamint a nukleáris és egyéb potenciálisan halálos anyagok csempészetéről. Szintén a preambulumban található alapvető kitétel, hogy a közgyűlés kifejezi azt a meggyőződését, hogy „a nemzetközi terrorcselekmények elkövetőit az igazságszolgáltatás előtt kell felelősségre vonni”. Ez nehezen túlbecsülhető jelentőségű fordulat, hiszen következik belőle, hogy a terrorizmust, politikai töltetétől megfosztva, ilyen jellegű igazolás nélkül bűncselekménynek kell tekinteni, és meghatározza a megfelelő válaszlépést, vagyis a büntető igazságszolgáltatás eszközeinek alkalmazását, ami egyben bizonytalanná teszi a terrorizmus elleni egyéb (például katonai) lépések jogalapját. A jogi eszközök elsődlegességét a Nyilatkozat IV.12. pontja is alátámasztja, amely a nemzetközi együttműködés fokozása mellett a nemzetközi jog fokozatos fejlesztését jelöli meg legfontosabbként a terrorizmus megsemmisítése érdekében.

A Nyilatkozat I.3. pontja tartalmazza a terrorcselekmények funkcionális definícióját<sup>14</sup>, ami szintén ezzel a megfogalmazással rögzült azóta az ENSZ szövegeiben. Noha mostanáig nem sikerült elfogadni egy átfogó, terrorizmus elleni nemzetközi egyezményt az ENSZ égisze alatt, ami jogi kötőerővel ruházná fel ezt a definíciót, a szöveget összefüggésében szemlélve az itt alkalmazott fordulat mégiscsak a definíció szerepét tölti be.

A Nyilatkozat megemlíti az államok kötelezettségei közt a terrorcselekmények elkövetőinek elfogását és büntetőeljárás alá vonását [II.5.a) pont]. Szintén nagy fontosságú a II.5.f) pont, amelyben először jelenik meg a terrorizmus elleni küzdelem és a menedékjog összefüggése, ugyanis a szöveg az államokat kötelezi arra, hogy a menedékjog megadása előtt vizsgálják a kérelmező esetleges részvételét terrorista tevékenységben, valamint annak biztosítását is, hogy a menekültstátust ne lehessen felhasználni ilyen tevékenységre.

A Nyilatkozat III. része az ENSZ főtítkáranak feladatait rögzíti: így a főtítkártól kezdve folyamatosan gyűjti az államoktól a két- vagy többoldalú, il-

---

<sup>14</sup> „Az olyan bűncselekmények, amelyeket azzal a céllal követtek el vagy terveztek ki, hogy a lakosságban, személyek csoportjában vagy egyes személyekben politikai célokból rettegést keltsenek, minden körülmények között igazolhatatlanok, bármilyen politikai, filozófiai, ideológiai, faji, etnikai, vallási vagy más természetű megfontolással próbálják is igazolni őket.”

letve a terrorizmus elleni regionális megállapodások adatait, ahogy a terrorista incidensek és a terrorizmus miatt induló büntetőeljárások adatait is [III.10.a) pont], összeállítja a terrorizmusra vonatkozó nemzeti szabályozások jegyzékét [III.10.b) pont], a terrorizmus elleni nemzetközi jogi eszközök elemzését, amelynek révén segítséget nyújthat az államoknak jogrendszerük továbbfejlesztésében [III.10.c) pont]<sup>15</sup>, valamint az ENSZ adta lehetőségeken belül képzések szervezését az államok részére [III.10.d) pont]. A főtítkár terrorizmus elleni tevékenységét lényegében a mai napig ezek a keretek határozzák meg.

Az 51/210. (1997. január 19-i) közgyűlési határozat függeléke kiegészítette a Nyilatkozatot. Ennek preambuluma először szól egy átfogó, nemzetközi terrorizmus elleni egyezmény kidolgozásának lehetőségéről. Szintén a preambulum rögzíti a nukleáris, vegyi és biológiai anyagok terrorcélokra való felhasználhatósága kapcsán a nemzetközi együttműködés fokozásának szükségességét. E határozat I.1. pontja az új fejleményekre reagálva felszólítja a tagállamokat a közüzemek, különösen a közforgalmú tömegközlekedés terrortámadásokkal szembeni védelmére, a robbanóanyagok felismerhetőségének javítására, és először rögzíti, hogy a terroristák elektronikus kommunikációjában kockázatok rejlenek. Szintén első alkalommal szól a jótékonyági, társadalmi vagy kulturális egyesületek visszaélészerű használatáról a terrorista tevékenység leplezése és a terrorizmus finanszírozása kapcsán. Ugyanitt reflektál a szöveg a terrorizmus finanszírozása és a bűnözésből származó haszon összefüggéseire, és állami kötelezettségként rögzíti a megfelelő szabályozási intézkedések meghozatalát, a legitim tökémozgások szabadságának korlátozása nélkül. A határozat III.9. pontja a terrorizmussal foglalkozó ad hoc bizottságot állított fel, amely a terrorista bombatámadások elleni nemzetközi egyezmény, majd pedig a nukleáris terrorcselekmények elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására kapott megbízást.<sup>16</sup>

A Nyilatkozat kiegészítése, amely e határozat függelékében található, szintén jelentős, elsősorban menedékjogi, anyagi büntetőjogi és nemzetközi bűnügyi együttműködési kérdésekben hozott újat. Preambuluma továbblép a menedékjogi összefüggések tisztázásában, leszögezve, hogy a terrorcselekmények elkövetői nem jogosultak nemzetközi védelemre. A kiegészítés 4. pontja ezt konkrétizálva kimondja, hogy a menedékkérelem elbírálására való várakozás nem járhat azzal, hogy terrorcselekmények elkövetői ezáltal elkerülhessenek a felelősségre vonást. Az 5. pont a terrorcselekmények elkövetői-

<sup>15</sup> Ez első alkalommal 2002-ben valósult meg, lásd 57/27. (2003. január 15-i) határozat 13. pont; jelenleg a negyedik kiadás előkészítése folyik, lásd 67/99. (2013. január 14-i) határozat 21. pont.

<sup>16</sup> Az 52/165. (1998. január 18-i) határozat ennek kapcsán a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséget is felszólította a bizottság munkájának támogatására.

nek büntetőjogi felelősségre vonását a finanszírozást, tervezést vagy izgatást elkövetők tekintetében is kötelezővé nyilvánítja, tehát lényegében (noha jogi kötőerő nélkül) a terrorcselekmény anyagi büntetőjogi tényállásának kiszélesítése irányába orientálja az államokat. A 6. pont szintén nagy előrelépés, amennyiben rögzíti, hogy a kiadási megállapodások megkötése és alkalmazása során a terrorcselekmények nem tekinthetők az ezek hatálya alól kivett politikai bűncselekménynek, vagyis a kiadási kötelezettséget a terrorcselekmények elkövetői esetében feltétlen kötelezettségként határozza meg az államok részére. A 7. pont kiadási megállapodás hiányában is arra ösztönzi az államokat, hogy könnyítsék meg a terrorcselekmények elkövetőinek kiadatását.

Az ilyen címmel elfogadott közgyűlési határozatok ez után elsősorban az (azóta is működő) ad hoc bizottság keretei között elért nemzetközi szerződés-előkészítő munkára és az ENSZ szakosított szervezeteinek fejlődésére, diverzifikálására reflektáltak, utaltak a regionális kormányközi szervezetek terrorrelenes aktivitására, nyugtázták az elért eredményeket, és új feladatokat szabtak, valamint minden egyes alkalommal megismételték az addig elfogadott alapvető állásfoglalásokat, állami feladatokat. Így az 53/108. (1999. január 26-i) határozat utasította az ad hoc bizottságot egy a terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására, valamint ezt követően egy átfogó konvenció kidolgozásának „megfontolására” (11. pont), ami aztán meg is kezdődött. Ugyanez a határozat nyugtázta a titkárságon belül a Nemzetközi Bűnmegelőzési Központ terrorrelenes kapacitásainak megerősítésére tett intézkedéseket (9. pont). Az 54/110. (2000. február 2-i) határozat pedig ezen a központon belül már a terrorizmus-megelőzési ágazat (*Terrorism Prevention Branch*) létrejöttét üdvözölte. A határozatok visszatérő fordulatokban szóltak egy terrorizmussal foglalkozó magas szintű konferencia összehívásának lehetőségéről, erre azonban nem került sor.<sup>17</sup>

2001. szeptember 11. után a határozatokban új elemként megjelent az 1373-as ENSZ biztonsági tanácsi határozat végrehajtására való hivatkozás, utalással a Biztonsági Tanács által e határozat alapján felállított bizottságra [57/27. (2003. január 15-i) határozat preambuluma]. Az 59/46. (2004. december 16-i) határozat preambuluma szólt először a tolerancia és a civilizációk közötti párbeszéd fokozásának fontosságáról a terrorizmus elleni küzdelem-

---

<sup>17</sup> Végül az ENSZ-közgyűlés magas szintű plenáris ülésén, az úgynevezett világ-csúcstalálkozón (World Summit) 2005-ben került sor egy terrorizmussal foglalkozó szekció megtartására. <http://www.un.org/summit2005/>. Az ez után következő határozatok preambuluma megismétli egy ilyen konferencia megtartásának lehetőségét.

ben<sup>18</sup>, a 60/43. (2006. január 16-i) határozat preambuluma pedig a BT 1624-es határozatra hivatkozást emelte be a határozatok standard szövegébe.

A 2001 utáni intenzív időszak, a terrorizmussal foglalkozó dokumentumok és különféle szervezetek, ügynökségek, entitások egyre nehezebben áttekinthető gyarapódása nyomán a 61/40. (2006. december 18-i) határozat bizonyos újításokat vezetett be a szövegek felépítésében. Ettől kezdve az ilyen típusú határozatok preambulumának állandó eleme a terrorizmus elleni küzdelemben aktív nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetek felsorolása. Ugyanekkor jelenik meg a szintén a közgyűlés által elfogadott globális terrorellenes ENSZ-stratégia hivatkozási pontként és annak végrehajtása állami kötelezettségként (2. pont), valamint a főtitkár kötelezettségeként az ENSZ rendszerében zajló terrorellenes erőfeszítések átfogó koordinációjának és koherenciájának megteremtése (3. pont).

A legutóbbi, e körbe tartozó határozatok közül említést érdemel a 65/34. (2011. január 10-i) határozat, amely 8. pontjában hosszú idő után említi a túszjejtés jelenségét, kijelentve, hogy ezzel a kérdéssel „foglalkozni kell”. A 66/105. (2012. január 13-i) közgyűlési határozat a terrorizmus elleni átfogó egyezmény előkészítésének állására reflektált, egy új munkacsoport felállítását írva elő a szöveg véglegesítésére (24. pont). A mindmáig utolsó, 67/99. (2013. január 14-i) határozat pedig új fejleményként üdvözli az ENSZ Terrorellenes Központjának felállítását New Yorkban (19. pont).<sup>19</sup>

Össességében a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló közgyűlési határozatok az ENSZ és a közgyűlés jelentős vívmányainak tekinthetők, tartalmuk mindmáig releváns, elsősorban az ENSZ rendszerében folyó terrorellenes tevékenységek és az állami kötelezettségek primer áttekintése és megértése szempontjából. Az egyéb határozattípusok megjelenésével azonban politikai súlyuk és jelentőségük kétségtelenül némileg csökkent.

## **Közgyűlési határozatok az emberi jogok és a terrorizmus tárgyában**

Mint az előzőekben említettük, a hidegháború végével a terrorizmussal foglalkozó ENSZ-közgyűlési határozatokban meghatározóvá vált a terrorizmus

---

<sup>18</sup> Ezt bővíti a 63/129. (2009. január 15-i) ENSZ-határozat preambuluma, idevonva a vallások és kultúrák közötti párbeszédet is.

<sup>19</sup> A cikk megírását követően, 2013. december 16-án újabb közgyűlési határozat elfogadására került sor (A/RES/68/119)

jogi vagy legalábbis jogias megközelítése, amely magában foglalja az emberi jogok szempontjából való megközelítést is. Ez két aspektusból is érvényesül: a határozatok egyrészt a terrorista tevékenységet az emberi jogok megsértéseként tételezik, másrészt az emberi jogok tiszteletben tartásának igénye a terrorizmus ellen alkalmazható intézkedéseknek is korlátot szab, ami különösen 2001. szeptember 11-e után, a „terrorizmus elleni háború” korszakában kapott jelentőséget.

A közgyűlés először 1994-ben fogadott el a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseit taglaló önálló határozatot, amely egyben az első specifikus, nem az előzőekben ismertetett horizontális megközelítésű határozattípusná vált. A rendszeressé váló, és szövegében jórészt szintén önmagát ismétlő határozatok (összesen nyolc)<sup>20</sup> 2005-ig az *Emberi jogok és terrorizmus* címet viselték.

Már a sorban első, 48/122. közgyűlési határozat megtette a legfontosabb lépést, mivel 1. pontjában rögzítette: „...minden terrorcselekmény, módszer és gyakorlat, bárhol és bárki követi is el, az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok és a demokrácia elpusztítására irányul”. Ez a kitétel, amely az ezt követő határozatokban is szerepel, a terrorizmus emberi jogi megközelítése alapvetésének tekinthető. A 2. pont arra szólította fel az államokat, hogy a nemzetközi emberi jogi standardokkal összhangban tegyenek meg mindent a terrorizmus megelőzésére, leküzdésére és megsemmisítésére, az 5. pont értelmében pedig az emberi jogok és a terrorizmus kérdése a közgyűlés rendszeresen ismétlődő napirendi pontjai közé került, amit 1999-től a főtitkár jelentései készítettek elő.

Az egy évvel későbbi, 49/185. közgyűlési határozatban új elemként jelent meg a terrorizmus áldozataival való szolidaritás kifejezése (2. pont), és ennek nyomán a főtitkárnak megfogalmazott felkérés, hogy vizsgálja meg egy önkéntes pénzalap létrehozását az áldozatok javára (4. pont). Ezt egy évvel később az 50/186. határozat kibővítette azzal, hogy az áldozatok rehabilitációjának és társadalomba való reintegrációjának a lehetőségét is a vizsgálat tárgyává tette (6. pont), mindazonáltal eredményt ebben nem sikerült elérni, noha még 2005-ben az utolsó, e tárgyban elfogadott határozat is tartalmazta ezt az igényt.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> A/RES/48/122 (1994. február 14-i) határozat; A/RES/49/185 (1995. március 6-i) határozat; A/RES/50/186 (1996. március 6-i) határozat; A/RES/52/133 (1998. február 27-i) határozat; A/RES/54/164 (2000. február 24-i) határozat; A/RES/56/160 (2002. február 13-i) határozat; A/RES/58/174 (2004. március 10-i) határozat; A/RES/59/195 (2005. március 22-i) határozat.

<sup>21</sup> 59/195. határozat 15. pont.

Az említett 1996-os, 50/186. közgyűlési határozat tovább bővítette az emberi jogi megközelítés argumentációját. Preambuluma leszögezi, hogy „*az élethez való jog a leglényegesebb és legalapvetőbb emberi jog*”, és hogy a „*a terrorizmus olyan környezetet hoz létre, amely elpusztítja az emberek félelemtől való szabadságát*”. Ezzel egyidejűleg a későbbiekben elmélyülő hangsúlyváltással azt is rögzíti a preambulumban, hogy „*a terrorizmus leküzdésére irányuló minden intézkedésnek szigorúan összhangban kell állnia a nemzetközi emberi jogi standardokkal*”<sup>22</sup>. Ugyanebben a határozatban jelent meg a terrorizmusra való izgatás *expressis verbis* elítélése is (együtt az etnikai gyűlöletre és erőszakra való izgatással, lásd 5. pont).

Az előbbi gondolatmenet újabb elemmel gazdagodott az 1998-as 52/133. közgyűlési határozatban, amelynek 2. pontjában a közgyűlés „*...elítéli a félelemtől szabadon való élethez fűződő jognak és az élethez, szabadsághoz és biztonságához való jognak a megsértéseit*”, vagyis a *contrario* a terrorizmust olyanak tekinti, mint amely mindezeket a jogokat sérti.

Sajátságos a 2002-es 56/160. határozat szövege, amely a megszokottnál jóval bővebb, és olyan kitételek is találhatóak benne, amelyek nem kötődnek szorosan a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéséhez. Preambulumában például a közgyűlés kifejti „*...azon lehetőség felett érzett aggodalmát, hogy terrorista csoportok kihasználhatják az új technológiákat a terrorcselekmények megkönnyítésére, amelyek jelentős kárt okozhatnak, ideértve az emberi élet tömeges pusztulását is*”. Itt is megjelenik a határozat 8. pontjában a menedéjjoggal kapcsolatban a terrorizmus megsemmisítésére irányuló intézkedésekről szóló határozatokban szokásos fordulat, azzal a kiegészítéssel, hogy az államokat felszólítja a közgyűlés a terrorcselekményeket elkövető személyeknek megadott menedéj jog felülvizsgálatára is.<sup>23</sup> Mindennek magyarázata lehet, hogy ezt a határozatot kevéssel a 2001. szeptember 11-i terroristámadás után, felfokozott nemzetközi légkörben fogadták el, így a szövegezése is nyilván eltért a szokásos eljárástól.

A 2004-es, 58/174. közgyűlési határozat szövege szintén továbbgondolta a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseit, mivel 11. pontja leszögezte: „*minden személynek, nemzetiségére, faji hovatartozására, nemére, valóságára vagy bármely egyéb ismertetőjegyére való tekintet nélkül, joga van a*

<sup>22</sup> Ez az ismétlődő fordulat a 2000-es 54/164. közgyűlési határozat preambulumban akképpen módosult, hogy „a nemzetközi jog releváns rendelkezéseivel, ideértve a nemzetközi emberi jogi standardokat is” kell fennállnia az összhangnak.

<sup>23</sup> A 2005-ös 59/195. határozat 11. pontja az államok mellett az ENSZ menekültügyi főbiztosát is erre szólítja fel.

*terrorizmussal és a terrorcselekményekkel szembeni védelemre*". Végül a közgyűlés az e címen elfogadott utolsó, 59/195. határozatában 2005-ben, nyilván nem függetlenül az akkori aktuális eseményektől, egyrészt a preambulumban kifejezte aggodalmát a terrorizmus, az erőszak és a vallás összekapcsolásának tendenciái felett, másrészt 3. pontja szerint „*viszautasítja a terrorizmusnak bármely vallással, nemzetiséggel vagy kultúrával történő azonosítását*”. E határozat egyben új fejezetet is nyitott az emberi jogok és a terrorizmus összefüggéseinek kezelésében, mivel 17. pontja végérvényesen az ENSZ emberi jogi főbiztosának kötelezettségévé tette ennek vizsgálatát, méghozzá „*átfogó megközelítéssel, különösképpen azáltal, hogy teljes és egyenlő figyelmet fordít a jelen határozatban említett kérdésekre, azaz a súlyos hatással kapcsolatban, amit a terrorizmus az egyének emberi jogainak gyakorlására fejt ki*”.

## **Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelme a terrorizmus leküzdése során**

A terrorizmus emberi jogi megközelítésének elmélyülésével és a „terrorizmus elleni háború” jelszavával elkövetett visszaesések (guantánamói fogolytábor, Abu Graib börtön, kínzás alkalmazása kihallgatások alatt) napvilágra kerülésével a nemzetközi közösségben felerősödött az az igény, amely a terrorizmus elleni harcban alkalmazott állami eszközök korlátozását tüzte ki célul az emberi jogok védelme érdekében. Ennek a kifejezése ez a határozattípus. E címmel először 2003-ban fogadott el szöveget a közgyűlés, majd 2006-tól teljesen felváltotta az előbbieken bemutatott, *Emberi jogok és terrorizmus* címmel elfogadott határozatokat. Máig tíz határozatot fogadott el e címen a közgyűlés.<sup>24</sup>

Ennek a határozatnak a keletkezése arra vezethető vissza, hogy a közgyűlés először 2003-ban tette az ENSZ emberi jogi főbiztosának, illetve az emberi jogokkal foglalkozó egyéb testületeinek a feladatává a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseinek vizsgálatát. Ennek nyomán a főtitkár külön jelentéseket készít e tárgyban az emberi jogi bizottság és a közgyűlés részére.

<sup>24</sup> A/RES/57/219 (2003. február 27-i) határozat; A/RES/58/187 (2004. március 22-i) határozat; A/RES/59/191 (2005. március 10-i) határozat; A/RES/60/158 (2006. február 28-i) határozat; A/RES/61/171 (2007. március 1-jei) határozat; A/RES/62/159 (2008. március 11-i) határozat; A/RES/63/185 (2009. március 3-i) határozat; A/RES/64/168 (2010. január 22-i) határozat; A/RES/65/221 (2011. április 5-i) határozat; A/RES/66/171 (2012. március 30-i) határozat.

A 2003-as 57/219. számú közgyűlési határozat már lefektetett néhány alapvetést. Preambuluma felhívta az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, miszerint minden, ebben elismert jog és szabadságjog mindenfajta megkülönböztetés nélkül mindenkit megillet, valamint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának<sup>25</sup> 4. cikkét, miszerint egyes jogokat<sup>26</sup> illetően az államok által tett intézkedések semmilyen körülmények között nem térhetnek el az egyezségokmányban foglalt kötelezettségeiktől. Ebből kiindulva a határozat 2. pontja bátorítja az államokat arra, hogy vegyék figyelembe az ENSZ emberi jogokra vonatkozó határozatait és döntéseit, az emberi jogi bizottság ajánlásait és az emberi jogokra vonatkozó szerződéses testületek álláspontját a terrorizmus leküzdése során; a 3. pont pedig az emberi jogi főbiztos feladatává tette az emberi jogok és alapvető szabadságjogoknak a terrorizmus leküzdése során való védelme tekintetében az információk gyűjtését, az államoknak szóló ajánlások megtételét és kérésükre az ezzel kapcsolatos technikai segítségnyújtás biztosítását. Ezzel a közgyűlés egy újabb, az államokat terhelő jelentéstételi kötelezettséget állított fel a terrorizmus vonatkozásában.

A sorban következő, 2004-es 58/187. közgyűlési határozat preambuluma hivatkozik a Biztonsági Tanács 1456. határozatára, amely szintén ezeket az összefüggéseket rögzítette. Új elem, hogy a határozat 2. pontja az államok kötelezettségévé teszi, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben érintett hatóságok körében fokozzák az emberi jogi korlátozásokra vonatkozó tudatosságot. A határozat 5. pontja nyugtázza az emberi jogi főbiztos által első alkalommal készített, a terrorizmus leküzdése során az emberi jogok védelmével foglalkozó jogi útmutatót, amelynek rendszeres frissítését és kiadását rendeli el. 6. pontja a Biztonsági Tanács és ennek terrorizmus elleni bizottsága, az emberi jogi főbiztos és az egyéb emberi jogi testületek közti párbeszéd előmozdítására hív fel, hogy „a terrorizmusra vonatkozó biztonsági tanácsi határozatok nyomán folyó munkában az emberi jogok terjesztése és védelme kellő figyelemben részesüljön”, 7. pontja pedig a terrorizmus és az emberi jogok kapcsán konzisztens megközelítés kimunkálására hív fel. A 10. pont az emberi jogi főbiztos feladatává tette a nemzeti terrorellenes intézkedések és a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek összeegyeztethetőségét vizsgáló át-

<sup>25</sup> Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

<sup>26</sup> Ezek: az élethez való jog (egyezségokmány 6. cikk), a kínzás tilalma (7. cikk), a rabszolgaság tilalma (8. cikk), a szerződéses kötelezettségek nemteljesítése miatti bebörtönzés tilalma (11. cikk), a *nullum crime sine lege* elve (15. cikk), a jogképességhez való jog (16. cikk), a lelkiismereti és vallásszabadság (18. cikk).

fogó tanulmány készítését.<sup>27</sup> Mindebből látszik, hogy a felfokozott nemzetközi légkörben számos testület és szerv foglalkozott az ENSZ égisze alatt a terrorizmus emberi jogi aspektusaival, amit csak fokozott, hogy 2004-ben az emberi jogi bizottság független szakértőt, 2005-ben pedig speciális jelentéstevőt nevezett ki erre a feladatra: az ezt követő 59/191. és 60/158. határozatok már erre a fejleményre is reflektáltak (59/191. határozat 10. és 12. pont; 60/158. határozat 6. és 16. pont). 2006-ban továbbá a közgyűlés felállította az emberi jogi tanácsot<sup>28</sup>, amely szinte azonnal a terrorizmus elleni küzdelem kérdését is vizsgálni kezdte, ettől kezdve a közgyűlési határozatokban ez az elem is megjelent.<sup>29</sup>

A 2006-os 60/158. határozat egyébként azért érdemel figyelmet, mert itt jelenik meg ebben a határozattípusban is a menedékkjoggal való összefüggés hangsúlyozása, a *non-refoulement* kötelezettségének deklarálásával (preambulum és 5. pont), egyúttal elismerve a kivétel lehetőségét. A 2007-es, 61/171. határozat újabb emberi jogok védelmének kötelezettségét hangsúlyozta: 5. pontja első ízben rögzítette, hogy „a terrorizmus elleni intézkedéseket a kisebbségi jogokra való teljes tekintettel kell végrehajtani, és ezek nem lehetnek faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás szerint diszkriminatívak”. Sürgette az államokat, hogy garantálják a terrorizmus leküzdése folyamán is a tisztességes eljáráshoz való jogot (6. pont), valamint deklarálta, hogy a közgyűlés „...ellenzi a szabadságelvonás minden olyan formáját, ami azzal jár, hogy a fogva tartott személyt a jog védelmének hatókörén kívül helyezik, és sürgeti az államokat, hogy tartsák tiszteletben a személy szabadságának, biztonságának és méltóságának biztosítékait, és hogy minden foglyot minden fogvatartási helyen a nemzetközi joggal összhangban kezeljenek, ideértve a nemzetközi emberi jogokat és a nemzetközi humanitárius jogot is” (8. pont). Mindezek kiemelésére nyilvánvalóan az előző években az iraki Abu Graib börtönben, a guantánamói fogolytáborban és az állítólagos titkos CIA-börtönök ügyével<sup>30</sup> összefüggésben került sor.

A 2008-as 62/159. határozat tovább árnyalta a nemzetközi közösség álláspontját. Preambuluma szerint a közgyűlés „*aggodalommal vesz tudomást az*

---

27 A tanulmány elkészült, de szövege nem hozzáférhető. „Human rights questions: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms – Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights” (2004. október 8-i dátummal).

28 A/RES/60/251. közgyűlési határozat.

29 61/171. közgyűlési határozat preambuluma.

30 Titkos CIA-börtönök Európában. Kitekintő.hu, 2007. június 11.

[http://kitekinto.hu/europa/2007/06/11/titkos\\_cia\\_bortonok\\_europaban](http://kitekinto.hu/europa/2007/06/11/titkos_cia_bortonok_europaban)

emberi jogokat és a jogállamot sértő intézkedésekről, úgy, mint a terrorcselekményekkel gyanúsított személyek jogalap nélküli és a tisztességes eljáráshoz fűződő biztosítékok nélküli fogva tartása [...] a gyanúsítottak alapvető bírósági garanciák nélküli pere, a terrorcselekményekkel gyanúsított személyek szabadságának törvénytelen elvonása és kiadatása, valamint a gyanúsítottak visszatoloncolása egyedi kockázatelemzés nélkül olyan országokba, ahol alapos ok támasztja alá, hogy kínzás veszélyének lennének kitéve, valamint a terrorizmus elleni intézkedések hatékony vizsgálatának korlátozása”. Ugyanitt a közgyűlés hangsúlyozta, hogy a terrorizmus elleni harcban használt intézkedéseknek, kiemelve közülük ezúttal az egyének profilizását és a különböző kiadatási megállapodásokat is, összhangban kell állniuk a nemzetközi joggal, ideértve a nemzetközi emberi jogokat, a nemzetközi menedékjogot és a nemzetközi humanitárius jogot is. A preambulumban rögzíti annak jelentőségét is, hogy a vonatkozó 1984-es ENSZ-egyezmény<sup>31</sup> 1. cikke szerinti definíció<sup>32</sup> szigorú betartásával az államok megfelelően értelmezzék és alkalmazzák a terrorizmus elleni harc során a kínzás és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára vonatkozó kötelezettségeiket. A határozat 6. pontja kifejezetten felhívja a tagállamokat a *non-refoulement* elvének szigorú betartására, 7. pontja pedig új elemként rögzíti, hogy az államoknak szavatolniuk kell, hogy a határellenőrzés során alkalmazott irányelvek és gyakorlatok, valamint a beléptetést megelőző egyéb mechanizmusok világosak és teljes mértékben tiszteletben tartják a nemzetközi jog szerinti kötelezettségeket, különösen a menedékjogot és a nemzetközi védelmet kereső személyekre vonatkozó emberi jogi joganyagot. A 19. pont az addigi kedvezőtlen tapasztalatok nyomán első ízben tartalmazza azt a felhívást, hogy az államok tegyék lehetővé a különleges jelentéstevő számára országuk meglátogatását.

A 2009-es 63/185. határozat 7. pontja a profilizálás kapcsán továbblépett, és már nem a preambulumban, hanem normatív rendelkezésként szögezte le: az államok ne folyadjanak a profilizációhoz, ha azt a diszkriminációra okot adó

<sup>31</sup> Kihirdette az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.

<sup>32</sup> A „kínzás” kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetve harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő vagy harmadik személy követett el, illetve amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetve hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatóságos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.

sztereotípiákra alapozzák, 8. pontja pedig már a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés abszolút tilalmáról beszél. 12. pontja a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái kapcsán az alkalmazandó nemzetközi jogi eszközöket rögzíti, a 13. pontban kiemelve ezek közül a fogva tartás felülvizsgálatát és a bírósági eljárás garanciáit, mint amelyek szavatolására az államoknak „minden lépést meg kell tenniük”. A 16. pont új szintre emelkedik az állami kötelezettségek deklarálásában, amikor megfogalmazza: „...minden államnak azon kell munkálkodnia, hogy a terrorizmus leküzdése során fenntartsa és megvédje az egyének méltóságát és alapvető szabadságjogait, valamint a demokratikus gyakorlatokat”. A 18. pont talán meglepő módon azt az (evidenciának tűnő) igényt fogalmazza meg, hogy az államok terrorizmusra vonatkozó büntetőtvényei legyenek megismerhetők, precíz és nem diszkriminatív módon megfogalmazottak, ne alkalmazzanak visszaható hatályt, és legyenek összhangban a nemzetközi joggal, ideértve az emberi jogi joganyagot is. 19. pontja első ízben reflektál az ENSZ Biztonsági Tanács által alkalmazott szankciós rezsimre, elismerve ennek fontosságát a terrorizmus ellen, de fokozandónak ítélve ennek eljárási garanciáit. Ehhez kapcsolódóan a 20. pont a terrorizmussal összefüggésben alkalmazott nemzeti szankciós listák összeállításakor is felszólítja az államokat az emberi jogi garanciák alkalmazására.

Mivel ez a határozattípus is ismétlődő, egymásra épülő fordulatokból épül fel, az a folyamat, amellyel újabb és újabb állami kötelezettségek deklarálására került sor, jelentősen növelte a határozatok terjedelmét és rontotta a szövegek konzisztenciáját. A 2009-es, 64/168. határozat ezért új séma szerint építi fel a szövegét, mintegy „letisztázza”, konszolidálja a korábbi határozatokat. Ez az azóta is alkalmazott megoldás a 6. pontban alpontokba szedve sorolja fel a terrorizmus elleni küzdelemben betartandó legfontosabb emberi jogi kötelezettségeket. Új elemek is megjelentek a felsorolásban: az f) alpont már a gazdasági, szociális és kulturális jogokat is a terrorizmus elleni harc során védelemben részesítendő jogok közé sorolta, az m) alpont a kihallgatási technikákat korlátozza, míg az n) alpont az emberi jogok megsértése áldozatainak jogorvoslathoz és kártérítéshez való jogát rögzíti, a p) alpont pedig a nemek egyenlősége és a diszkrimináció tilalma elveinek betartását írja elő a terrorizmus elleni intézkedések során.<sup>33</sup>

A legutóbbi határozatok is továbbfejlesztették az irányadó megközelítést. Így a 2011-es, 65/221. közgyűlési határozat preambuluma kimondja: „az emberi

<sup>33</sup> Ehhez kapcsolódóan, a 4. pont továbbfejleszti a korábbi kisebbségvédelmi fordulatot, *expressis verbis* beszélve a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek tagjairól.

*jogok előmozdítása és mindenki számára való védelme és a jog uralma elengedhetetlenek a terrorizmus elleni harcban, elismerve, hogy a hatékony terrorizmus elleni intézkedések és az emberi jogok védelme nem ellentétes célok, hanem kiegészítik és kölcsönösen erősítik egymást*". Ugyanitt a terrorizmus áldozatai jogainak elősegítéséről és védelméről is szó esik. Az előbb említett lista tovább bővült, önálló alpontot [6.f]) kapott ugyanis az adatvédelem. Ehhez a katalógushoz az eddig utolsó, 2012-es 66/171. határozat is hozzátett egy újabb alpontot [6.d)], amelyben a *habeas corpus* elve kapott szövegszerű kifejezést.<sup>34</sup>

Összességében ez a határozattípus az elmúlt évtized tipikus termékének tekinthető, amennyiben egyrészt az ENSZ égisze alatt a terrorizmussal és az emberi jogokkal foglalkozó különböző instanciák elburjánzása és a munkájuk esetenkénti koordinálatlansága érhető tetten a szövegekben; illetve nem nehéz kiolvasni egyes kitételekből mindazt az ellenérzést, amelyet a „terrorizmus elleni háború” és annak némely kísérőjelenségei kiváltottak a nemzetközi közösségben. Mindazonáltal, főleg a 2010 előtt elfogadott határozatok rendelkezéseiben, az emberi jogi szempontok előtérbe állítása meglehetősen kiegyensúlyozatlan megközelítést tükröz, igen szűk körben jelenik meg bennük az állami önvédelem és az államok biztonság fenntartása iránti kötelezettsége körében alkalmazható terror elleni lépések akceptálása. Ugyancsak szinte teljesen hiányzik ezekből a határozatokból a terrorizmus mint az emberi jogokat sértő magatartás kellően konkrét megbélyegzése, inkább csak az áldozatok jogait említik itt-ott. Ebből a szempontból a 2010 óta elfogadott határozatok valamivel kiegyensúlyozottabbak, és az emberi jogok védelme szempontjából érvényesítendő állami kötelezettségek katalógusszerű felsorolása kifejezetten előremutató, a globális gyakorlatot pozitív irányba mozdító szerepet tölthet be, tekintettel arra is, hogy a belátható jövőben e határozatok elfogadása minden bizonnyal változatlanul a közgyűlés állandó napirendi pontjai közé fog tartozni.

## **A terroristák tömegpusztító fegyverekhez jutásának megakadályozását célzó intézkedések**

Az utóbbi évtizedben a közgyűlés a terrorizmus és az ellene folytatott harc egyre több aspektusának szentelt önálló határozatokat, amelyek a főtítkárs rendszeres jelentései révén az éves ülészakok állandó napirendi pontjaivá váltak. 2003 óta a horizontális jellegű és az emberi jogi kérdésekkel foglalkozó határozatok

<sup>34</sup> A cikk megírása után, 2013. december 18-án került sor újabb közgyűlési határozat elfogadására e tárgyban: A/RES/68/178.

mellett visszatérő téma lett a tömegpusztító fegyverek és a terrorizmus összefüggései is. Eddig tíz közgyűlési határozatot fogadtak el e tárgyban.<sup>35</sup>

A határozatok (azon kívül, hogy általános felhívásokat fogalmaztak meg az államok számára a tömegpusztító fegyverek szigorú ellenőrzése és proliferációjuk megakadályozása tárgyában) kezdetben önkéntes adatszolgáltatást kértek a tagállamoktól, majd 2005-től a főtitkár rendszeres jelentés készítésére kapott megbízást, ehhez már kötelező tagállami kontribúciókat írtak elő (59/80. határozat 4. pont). Ezen túlmenően e határozatok eddig nem fogalmaztak meg részletesebb, konkrétabb követelményeket az államoknak.

## **Közgyűlési határozatok a túszejtésről**

A túszejtés a modern kori terrorizmus egyik leghagyományosabb módszere volt, amelyet – noha a globális terrorizmus eszköztárában némileg visszaszorult, de – változatlanul széles körben alkalmaznak, a gyakorlatban sokszor szervezett bűnözői tevékenységhez is kapcsolódóan. Időről időre a horizontális határozatok is megemlítik ezt a jelenséget, de a közgyűlés eddig két önálló határozatot is szentelt neki.<sup>36</sup> E határozatok a túszejtést az emberi jogok megsértésének és ekként nem igazolhatónak nyilvánítják, ezzel gyakorlatilag közvetve azt hangsúlyozva, hogy a túszejtés ugyanolyan terrorcselekmény, mint bármilyen más terrorista magatartás. Konkrét normatív tartalmuk ezen túlmenően nincs, lényegében a túszejtő cselekmények elítélését tartalmazzák, és valamennyi túszejtő azonnali szabadon bocsátását sürgetik.

## **Közgyűlési határozatok a radiológiai terrorizmus tárgyában**

E tárgyban 2006 óta három határozatot<sup>37</sup> fogadott el a közgyűlés, ezekkel a sugárzó anyagok terrorista célokra való felhasználása veszélyének súlyossá-

---

<sup>35</sup> A/RES/57/83 (2003. január 9-i) határozat; A/RES/58/48 (2004. január 8-i) határozat; A/RES/59/80 (2004. december 16-i) határozat; A/RES/60/78 (2006. január 11-i) határozat; A/RES/61/86 (2006. december 18-i) határozat; A/RES/62/33 (2008. január 8-i) határozat; A/RES/63/60 (2009. január 12-i) határozat; A/RES/64/38 (2010. január 12-i) határozat; A/RES/65/62 (2011. január 13-i) határozat; A/RES/66/50 (2012. január 12-i) határozat.

<sup>36</sup> A/RES/57/220 (2003. február 27-i) határozat; A/RES/61/172 (2007. március 1-jei) határozat

<sup>37</sup> A/RES/60/73 (2006. január 11-i) határozat; A/RES/62/46 (2008. január 10-i) határozat; A/RES/65/74 (2011. január 13-i) határozat

gára, valamint a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség által e veszély megelőzése érdekében végzett munkára reflektál. Az első határozat megszületése a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény<sup>38</sup> 2005-ös elfogadásához köthető. Megjegyzendő, hogy noha azonos a témájuk, a címükben nincs meg az az állandó formula, amely az előző határozattípusokban megfigyelhető. Mindamellett az, hogy az elmúlt években a közgyűlés nagyjából kétévenként napirendre tűzte a kérdést, afelé mutat, hogy ezek a határozatok is a standardizálódás, a közgyűlés állandó napirendi pontjává való fejlődés irányába mutatnak, ezt az is megerősíti, hogy a határozatok záróformulájukban maguk is rögzítik, hogy a közgyűlés melyik ülészaka foglalkozik majd újra ezzel a témával.

Ezek a határozatok az említett nemzetközi egyezmény minél szélesebb körű elterjesztését szolgálják, az ahhoz való csatlakozásra hívják fel az államokat. A közgyűlés reflektál a szövegükben a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség keretében folyó szabályozási munkára is, támogatva, hogy az államok alkalmazzák az ügynökség által kidolgozott dokumentumokat.<sup>39</sup> Meg kell jegyezni azonban, hogy (nyilván nem függetlenül a nemzetközi politikától) ezekben a határozatokban is rögzítik, hogy a legtöbb ilyen dokumentum nem kötelező, és hogy az államok jelenleg még csak önkéntes alapon folytatnak információcserét ezekben a kérdésekben. Ezen kívül a határozatok általános kötelezettségeket rögzítenek az államok számára a radioaktív anyagok szigorú ellenőrzése, terroristák általi megszerzésük megakadályozása kapcsán.

## **Az ENSZ globális terrorellenes stratégiájával foglalkozó határozatok**

Amint arról már ejtettünk szót, az ENSZ-közgyűlés magas szintű plenáris ülésén, az úgynevezett világ-csúcstalálkozón 2005-ben került sor egy terrorizmussal foglalkozó szekció megtartására. Ez a csúcstalálkozó felhívta az ENSZ-tagállamokat, hogy a közgyűlésben fogadjanak el egy globális terrorellenes stratégiát, amelyet *Kofi Annan* akkori ENSZ-főtitkár ajánlásai készítettek elő, annak érdekében, hogy a terrorizmus leküzdésében nemzeti, regionális és nemzetközi szinten is koordinált és konzisztens válaszok születessenek. A főtitkár 2006. május 2-án jelentésben foglalta össze ajánlásait<sup>40</sup>, ennek nyo-

<sup>38</sup> Kihirdette a 2007. évi XX. törvény.

<sup>39</sup> Például az ügynökség többéves nukleáris biztonsági tervei és a radioaktív anyagok biztonságára vonatkozó viselkedési kódexe.

mán a közgyűlés elfogadta 60/288. határozatát, amely a globális terrorellenes ENSZ-stratégiát tartalmazza. A határozat függeléke cselekvési tervet tartalmaz, és a határozat főszövegével együtt alkotják a stratégiát.

A stratégiát a közgyűlés két évente felülvizsgálja, és ennek eredményeit szintén határozatokban rögzíti, ezekkel együtt eddig négy határozat<sup>41</sup> született e tárgyban. A legutóbbi felülvizsgálat 2012 júniusában zajlott, és mivel jelenleg a stratégia alkotja az ENSZ terrorellenes fellépésének keretrendszerét, minden bizonnyal a jövőben is ezek a határozatok is a közgyűlés állandó napirendi pontján szerepelnek.

### **A terrorizmussal kapcsolatos nemzetközi egyezmények és jegyzőkönyvek végrehajtásához nyújtott technikai segítség**

A közgyűlés 2008 óta három határozatot fogadott el ilyen címen.<sup>42</sup> Ezek a határozatok lényegében az ENSZ bécsi székhelyű Kábítószer-ellenőrzési és Büntmegelőzési Hivatalán (*United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC*) belül létrejött terrorizmus-megelőzési ágazat mandátumát határozza meg, amely alapvetően az ENSZ-tagállamoknak nyújt segítséget a terrorizmusra vonatkozó nemzetközi jogi joganyag átvételében és alkalmazásában, például képzések tartása, jó gyakorlatok megosztása és tudástár fenntartása révén. Meg kell jegyezni, hogy a határozatok visszatérő eleme az UNODC e tevékenységeinek támogatása, így pénzügyi ellentételezés kérése is az államoktól. A főítikár e határozatok végrehajtásáról is rendszeres jelentéseket készít a közgyűlésnek, ezért gyakorlatilag úgy tekinthetjük, hogy ez a határozattípus is intézményesedett a közgyűlés munkájában.

---

<sup>40</sup> <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/contents.htm>

<sup>41</sup> A/RES/60/288 (2006. szeptember 20-i) határozat; A/RES/62/272 (2008. szeptember 15-i) határozat; A/RES/64/297 (2010. október 13-i) határozat; A/RES/66/282 (2012. július 12-i) határozat

<sup>42</sup> A/RES/62/172 (2008. március 20-i) határozat; A/RES/64/177 (2010. március 24-i) határozat; A/RES/66/178 (2012. március 30-i) határozat. A cikk megírása után, 2013. december 18-án A/RES/68/187 számon egy újabb határozat elfogadására került sor.

## A terrorizmushoz kapcsolódó egyéb közgyűlési határozatok

Itt azokat a közgyűlési határozatokat gyűjtöttem össze, amelyek az eddigi, tipikusnak tekinthető, a közgyűlés napirendjén állandó vagy állandósuló témaként azonosítható határozatok egyik csoportjába sem sorolhatók, de mégis a terrorizmus kérdéséhez kapcsolódnak. Ezek a határozatok általában ad hoc jellegűek, nemzetközi egyezmény elfogadását rögzítik vagy egy adott eseményhez kapcsolódó reakciót tartalmaznak.

Ezek a máshová nem sorolható határozatok a következők:

- 54/109. közgyűlési határozat a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény<sup>43</sup> elfogadásáról (2000. február 25.);
- 56/1. közgyűlési határozat az Amerikai Egyesült Államokat érő terrortámadások elítéléséről (2001. szeptember 18.);
- 59/290. közgyűlési határozat a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény elfogadásáról (2005. április 15.);
- 64/235. közgyűlési határozat a terrorrelenes végrehajtási akciócsoport intézményesítéséről (2010. január 14.);
- 66/10. közgyűlési határozat az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Elleni Központjáról (2011. december 7.);
- 66/12. közgyűlési határozat a nemzetközileg védett személyek elleni terroristák támadásokról (2012. február 2.).

## Összegzés

Össességében megállapítható, hogy az ENSZ Közgyűlése a múlt század kilencvenes éveitől rendszeresen, már-már üzemszerűen foglalkozik határozataiban a terrorizmus kérdésével. Ezek a határozatok ma már sokkal kevésbé tekinthetők a nemzetközi politika direkt kifejeződésének, sokkal inkább szakmai, szakpolitikai megközelítés fejeződik ki bennük. Ezt alátámasztja az is, hogy a legtöbb határozat valamifajta végrehajtási és/vagy felülvizsgálati klauzulát is tartalmaz, így a közgyűlés munkájának mennyiségben és minőségben egyaránt egyre hangsúlyosabb részei.<sup>44</sup> Noha konkrét, megfogható

<sup>43</sup> Kihirdette a 2002. évi LIX. törvény.

<sup>44</sup> *Nota bene*, ezeket a klauzulákat a főtítkárságon kívül leginkább a tagállami adminisztrációk töltik meg tartalommal, hiszen a főtítkárság végrehajtási jelentései jórészt a tagállami adatszolgáltatásokon alapulnak. A közgyűlési határozatok tehát végső soron a nemzeti közigazgatások számára is nem elhanyagolható mennyiségű feladatot indukálnak, folyamatos figyelemmel kísérik már csak ezért is elengedhetetlen.

hozzáadott értékük nem minden esetben állapítható meg, és egyre több határozat pusztán technikai tartalmat hordoz, a vonatkozó nemzetközi egyezmények és stratégiai dokumentumok elfogadása révén azonban mégis jelentős szerepet játszanak. Ezen kívül, egy átfogó terrorizmus elleni nemzetközi egyezmény definíciójának hiányában a határozatokból rajzolódik ki a terrorizmus mibenlétére vonatkozó nemzetközi konszenzus, ahogy a terrorizmus elleni fellépés kritériumainak meghatározásában is alapvető fontosságúak.