

**STAUBER PÉTER**

## Az ENSZ globális terrorellenes stratégiája

2006-os elfogadása óta az ENSZ globális terrorellenes stratégiája a terrorizmus elleni nemzetközi küzdelem legalapvetőbb referenciadokumentumának tekinthető, figyelembe véve azt, hogy betartása az ENSZ-tagállamok számára kötelezettség, az ENSZ pedig Földünk szinte valamennyi államát tagjai között tudhatja. A stratégia elfogadása és élő dokumentumként működése, amelyet rendszeres felülvizsgálati mechanizmus egészít ki, az elmúlt években intézményi szinten jelentősen hozzájárult a terrorizmus elleni küzdelem sikeréhez. A stratégia közös nevezőként szolgál valamennyi állam számára, így magyar szempontból is első helyre kívánkozik, ha a hazánk terrorellenes elköteleződését megalapozó nemzetközi dokumentumokat kívánjuk számba venni. A stratégia globális voltában egyedülálló instrumentum, amely minden, a terrorizmus leküzdésére irányuló nemzeti, regionális és nemzetközi erőfeszítés megalapozásának tekinthető.

A stratégia 2006-os elfogadása előtt az ENSZ Közgyűlése által 1994-ben határozati formában elfogadott, a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló nyilatkozat<sup>1</sup> és ennek 1997-es, szintén közgyűlési határozatként elfogadott kiegészítése tartalmazta a terrorizmus elleni küzdelem általános kereteit, amelyeket a Biztonsági Tanács részéről elsősorban az 1267-es, 1373-as és 1624-es határozatok egészítették ki egy-egy vonatkozásban.<sup>2</sup> Ugyanakkor a stratégia elfogadásával vált lehetővé az ENSZ különböző fő szerveiben és fórumain zajló, főként a 2001. szeptember 11-i terrortámadások utáni intenzív munka összehangolása és konzisztens módon való kezelése. Első alkalommal sikerült valamennyi tagállam körében megállapodást elérni a terrorizmus leküzdésére irányuló közös stratégiai megközelítéstről, ami nem csupán megismételte azt a számos alkalommal deklarált tézist, hogy a terrorizmus minden megnyilvánulási formája elfogadhatatlan, hanem azt is rögzítette, hogy a tagállamok részéről egyénileg és kollektíven milyen gyakorlati lépések szükségesek ahhoz, hogy megelőzzék és leküzdjék a terrorizmust.

<sup>1</sup> A/RES/49/60) határozat. 1995. február 17.

<sup>2</sup> Az 1999-ben elfogadott 1267. BT határozat a tálibok és az al-Kaida elleni fellépésben, a 2001-ben elfogadott 1373. BT határozat a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben, a 2005-ben elfogadott 1624. BT határozat pedig a terrorizmust támogató egyéb magatartások kapcsán hozott nagy előrelépést.

A stratégia elfogadásának előzményeként az ENSZ-közgyűlés számos határozata sürgette egy terrorizmussal foglalkozó magas szintű konferencia összehívását. Ez végül is oly módon valósult meg, hogy az ENSZ-közgyűlés magas szintű plenáris ülésén, az úgynevezett világ-csúcstalálkozóon (*World Summit*) belül 2005-ben sor került egy terrorizmussal foglalkozó szekció megtartására. Ez a csúcstalálkozó hívta fel az ENSZ-tagállamokat, hogy a közgyűlés keretei között fogadjanak el egy globális terrorellenes stratégiát.<sup>3</sup> A csúcstalálkozó nyomán, amelyre *Kofi Annan* akkori ENSZ-főtitkár és stábj-a készítette elő a stratégiát; az annak alapjául szolgáló dokumentum jelentés formáját öltötte, amelyben a főtitkár összefoglalta az ajánlásait annak érdekében, hogy a terrorizmus leküzdésében nemzeti, regionális és nemzetközi szinten is koordinált és konzisztens válaszok születhessenek. Ezt a jelentést Annan 2006. május 2-án terjesztette az ENSZ Közgyűlése elé<sup>4</sup>, ennek nyomán a közgyűlés 2006. szeptember 8-án elfogadta 60/288. határozatát, amely az ENSZ globális terrorellenes stratégiáját tartalmazza. A határozat függeléké cselekvési tervet tartalmaz, amely a tulajdonképpeni stratégiát foglalja magába. A határozat fő szövege a preambulumon kívül a főtitkári jelentést méltatja (1. pont), rögzíti a stratégia elfogadását (2. pont), valamint a stratégia nyomon követéséről rendelkezik (3–4. pont). Ennek keretében a 3. b) alpont megteremti a stratégia felülvizsgálatának lehetőségét, figyelemmel arra, hogy számos, benne foglalt intézkedés rövid távon megvalósítható, míg mások hosszabb munkát igényelnek, egyesek pedig hosszú távú céloknak tekinthetők. A 3. c) alpont meghatározza, hogy a főtitkárnak is szerepe lehet a stratégia felülvizsgálatában.

A határozat felhívással fordul mind az államok, mind a nem kormányzati szervezetek és a civil társadalom irányába: előbbieket (magával az ENSZ-szel, valamint a nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetekkel együtt) a stratégia végrehajtásának támogatására szólítja fel a 3. d) alpontban (külön nevesítve az ehhez szükséges források és szakértelem rendelkezésre bocsátását), míg utóbbiakat az annak kidolgozásában való részvételre, hogyan lehetne fokozni a stratégia végrehajtását.

A stratégia maga tehát tulajdonképpen a határozat függelékében található, és némi terminológiai zavarral a Cselekvési terv (*Plan of Action*) címet viseli. A szöveget áttekintve megállapítható, hogy ez a fogalmi inkoherencia végigvonul a rendelkezéseken. A dokumentumból hiányoznak azok a formai je-

<sup>3</sup> Lásd az elfogadott záradokumentum 82. pontját: <http://www.un.org/terrorism/strategy/world-summit-outcome.shtml>

<sup>4</sup> <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/contents.htm>

gyek, amelyek általában a kormányzati vagy nemzetközi szinten elfogadott stratégiai dokumentumokat jellemzik. Legfőképpen: a stratégia nem tartalmaz egyértelmű víziót, céltelezést. Hasonlóképpen hiányzik belőle a jelenlegi helyzet bármiféle analízise, sokkal inkább megmarad egy többé-kevésbé magas absztrakciós szinten megfogalmazott feladatkatalógusnál. Ennyiben tehát valóban inkább cselekvési tervnek, mint stratégiának minősíthető, mindamellett a feladatok jelentős része olyan, konkrétum nélküli általános kötelezettséget vagy folyamatosan érvényesítendő teendőket határoz meg, amelyek a stratégiai jelleget támasztják alá.

A stratégia rövid bevezető szövegrésszel kezdődik, amely általános kötelezettségvállalásokat tartalmaz. A kezdőmondat szerint „*Mi, az Egyesült Nemzetek tagállamai elhatározzuk...*” – vagyis a stratégia nyelvezete itt közvetlenül az államokra utal a kötelezettségvállalások alanyaként, és nem szól a közgyűlésről. A szöveg ezután a terrorizmus elítélését rögzíti, valamint azt, hogy az államok haladéktalanul fellépnek a terrorizmus minden formájának és megnyilvánulásának megelőzése és leküzdése érdekében. Ezek közül a szöveg külön kiemeli a meglévő nemzetközi jogi eszközök ratifikálását és alkalmazását, valamint a már hosszabb ideje tárgyalás alatt álló átfogó terrorizmus elleni nemzetközi egyezmény elfogadását. A bevezető szövegrész 2. c) pontja a nemzetközi terrorizmus leküzdésére irányuló valamennyi közgyűlési határozat és a terrorizmus leküzdése során az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló releváns közgyűlési határozatok végrehajtásáról szól: ez a mondat két szempontból is érdekes. Egyrészt, a második határozattípusból nem valamennyi, hanem csupán a releváns közgyűlési határozatokat minősíti végrehajtandónak; másrészt, mivel csak ezt a két határozattípust nevesíti, az ENSZ-közgyűlés által egyéb címen elfogadott, a terrorizmus különböző aspektusaival foglalkozó határozatok végrehajtása *stricto sensu* nem tartozik a stratégia alkalmazási körébe. A bevezető rész valamennyi, a terrorizmussal kapcsolatos biztonsági tanácsi határozat végrehajtását, és a BT által létrehozott terrorellenes testületekkel való együttműködést írja elő, valamint rögzíti, hogy a terrorizmus megelőzésére és leküzdésére irányuló nemzetközi együttműködésnek és valamennyi intézkedésnek összhangban kell állnia az államok nemzetközi jogi kötelezettségeivel, ezek közül a szöveg külön nevesíti az ENSZ alapokmányát, valamint a releváns nemzetközi egyezményeket és jegyzőkönyveket, különösen az emberi jogok, a menedékjog és a nemzetközi humanitárius jog terén.

A stratégia ezt követően négy cím alatt sorolja fel a specifikus intézkedéseket.

## A terrorizmus terjedéséhez vezető feltételekre irányuló intézkedések

Az e cím alatti bevezető szöveg a terrorizmushoz vezető feltételek közül nevesít néhányat, amely nyilván egyfajta érték- és preferenciaválasztást is tükröz, a felsorolás azonban *expressis verbis* példálózó. Ezek: az elhúzódo megoldatlan konfliktusok, a terrorizmus áldozatainak dehumanizálása, a jogállamiság hiánya és az emberi jogok megsértése, az etnikai, nemzetiségi vagy vallási diszkrimináció, a politikai életből való kirekesztés, a társadalmi-gazdasági marginalizáció és a jó kormányzás hiánya. Mindazonáltal a szöveg kijelenti, hogy e feltételek egyike sem igazolhat terrorcselekményeket.

Az intézkedések közül a stratégia az ENSZ konfliktuskezelési és -megelőzési képességeinek igénybevételét említi első helyen, méghozzá az elhúzódo megoldatlan konfliktusok megelőzése és békés rendezése érdekében. A 2–3. pont a toleranciára vonatkozó kitételeket tartalmaz, de meg kell jegyezni, hogy a szöveg nagyon erősen a vallási toleranciára fókuszál, az egyéb aspektusok, mint például a nemzetiségi türelem említésére egyáltalán nem kerül sor. Külön nevesíti a szöveg az ENSZ főtitkára által elindított *Civilizációk szövetsége* kezdeményezést<sup>5</sup> és az ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) szerepét.

A stratégia rögzíti a terrorcselekmények elkövetésére való uszítás pönalizálásának és az ilyen magatartások megelőzésének kötelezettségét (4. pont), ennek a megfogalmazása azonban meglehetősen gyenge, elég tág értelmezésre ad lehetőséget az államoknak a szükségesség–arányosság, illetve a nemzetközi jogi kötelezettségek megemlítése révén.

Az 5–6. pont a millenniumi fejlesztési célok nevesítése mellett a szegénység felszámolását, a tartós gazdasági növekedést, a fenntartható fejlődést és a mindenki számára megvalósuló globális fellendülést jelöli meg elerendő célként, ehhez az államoknak az ENSZ által meghatározott fejlesztési célok időszerű és teljes végrehajtását kell biztosítaniuk. Ennek érdekében pedig a fejlesztést és a társadalmi befogadást elősegítő programokat kell alkalmazniuk, különös tekintettel a fiatalok munkanélküliségére, mivel ezek révén csökkenhető a marginalizáció és az ezzel járó, az extrémizmus és a terroristák toborzását gerjesztő viktimizációérzet.

A stratégia e címe végül magát az ENSZ egész rendszerét hívja fel arra, hogy fokozza a jogállamiság, az emberi jogok és a jó kormányzás terén az

---

<sup>5</sup> <http://www.unaoc.org/>

együttműködést és a támogatást a tartós gazdasági és társadalmi fejlődés érdekében (7. pont), az államokat pedig önkéntes alapon annak megfontolására hívja fel, hogy a terrorizmus áldozatait és ezek családjaikat segítő nemzeti rendszereket hozzanak létre (8. pont). A 8. pont utal azokra a közgyűlési határozatokban is megragadható törekvésekre is, amelyek az áldozatok támogatását célzó gyakorlati intézkedéseket irányoznak elő (a szöveg gondosan kerüli, hogy nevesítse egy pénzalap létrehozását, holott a közgyűlési határozatok ezt külön megemlítették), illetve megpendíti egy az áldozatokkal való szolidaritást és a terrorizmus elítélését célzó, a civil társadalmat is bevonó globális kampány lehetőségét. Ezek a célkitűzések azóta sem valósultak meg.

Összességében a stratégia e része alapvetően jól azonosítja a terrorizmus-hoz vezető legfontosabb tényezőket, de kétségtelen, hogy az előírt intézkedések rendkívül általánosak, konkrét cselekvéssé nehezen transzformálhatók. Megvalósulásuk alapvetően olyan szakpolitikai lépésekben ölthet testet, amelyek igen távoli összefüggésben vannak a terrorizmus elleni harccal, mint például a gazdaságfejlesztés vagy a jó kormányzás. Leginkább talán a terrorista propaganda, gyűlöletre uszítás kapcsán fordíthatók le a stratégia mondati konkrét kötelezettségé.

## **A terrorizmus megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések**

A stratégia e része foglalja össze a par excellence terrorellenes intézkedéseket, amelyek főként a jogi és rendészeti eszközök körébe sorolhatók, a terrorizmus mint jelenség előzőekben ismertetett megelőzése és leküzdése helyett a konkrét terrorcselekmény elkövetésének megakadályozására, illetve az elkövetett terrorcselekmény nyomán a büntetőjogi felelősségre vonásra és a következmények kezelésére fókuszálva.

A bevezető szöveg külön hangsúlyt helyez ebben a körben annak megakadályozására, hogy a terroristák hozzáférjenek mindazokhoz az eszközökhöz, amelyek a támadások végrehajtásához, a célpontok eléréséhez és a támadások kívánt hatásának kiváltásához szükségesek.

A stratégia az államok kötelezettségei közül a közgyűlési határozatokban már igen régen megjelent igényt teszi az első helyre itt, hogy maguk az álla-

mok tartózkodjanak a terrorizmus bármilyen formában való támogatásától (1. pont). A 2. pont szintén régóta deklarált igényt ismétel, tudniillik hogy a terroristák számára az államok ne nyújtsanak biztonságos tartózkodási helyet (*safe haven*), és az elkövetőket kutassák fel, állítsák bíróság elé vagy adják ki az ezt kérő másik államnak, és mindennek érdekében működjenek együtt egymással. Mindehhez a 3. pont szerint az emberi jogokkal, a menedéj jogal és a nemzetközi humanitárius joggal összhangban álló jogsegély- és kiadatási megállapodásokra és a bűnüldöző szervek közötti együttműködésre van szükség. A 4. pont a bűnüldözési együttműködés köréből külön kiemeli az időszerű és pontos információcsere jelentőségét.

Az 5. ponttól kezdve a szöveg a tágabb összefüggések felé fordul, olyan állami kötelezettségeket rögzít, amelyek közvetve szolgálják a terrorcselekmények megelőzését, illetve felderítését. Az 5. pont a leginkább tipikus, a terrorizmust támogató bűncselekmények leküzdéséhez szükséges együttműködésről és koordinációról szól: ilyeneknek tekinti a stratégia a kábítószer-kereskedelmet, az illegális fegyverkereskedelmet, különös tekintettel a kézi és könnyű lőfegyverekre, ideértve a hordozható légelhárító rendszereket<sup>6</sup> is, a pénzmosást és a nukleáris, vegyi, biológiai radiológiai vagy egyéb potenciálisan halálos anyagok csempészetét. Mindehhez a 6. pont az ENSZ határon átnyúló szervezett bűnözés elleni 2000-es egyezményéhez (palermói egyezmény)<sup>7</sup> és ennek kiegészítő jegyzőkönyveihez való csatlakozást ajánlja. A 7. pont a menekültügyi eljárással való összefüggéseket taglalja, amelyek már szintén huzamosabb ideje megjelentek a terrorellenes ENSZ-közgyűlési határozatok standard szövegében.

A 8. pont arra buzdítja a regionális és szubregionális szervezeteket, hogy erősítsék meg terrorellenes mechanizmusait vagy központjaikat: mindehhez az ENSZ részéről segítséget is ajánl a szöveg. A 9. pont felveti a terrorizmus elleni harc nemzetközi központja létrehozásának lehetőségét, igen óvatos megfogalmazásban.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ezek kiemelését az Afganisztánban a szovjet megszállókkal vívott háború idején az ellenállók részére főként az Egyesült Államok részéről juttatott nagy mennyiségű vállról indítható Stinger légvédelmi rakéta indokolta, amelyek a szovjetek kivonulása után a tálibok kezére kerültek. Ugyancsak idesorolhatók az iraki hadsereg korábbi szovjet gyártmányú készletei, amelyek a Szaddám Huszein-féle diktatúra 2003-as bukása után váltak ellenőrizetlenné. Irakban és Kelet-Afrikában több, repülőgépet elleni terrortámadás során használtak ilyen fegyvereket az elmúlt évtizedben.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Man-portable\\_air-defense\\_systems](http://en.wikipedia.org/wiki/Man-portable_air-defense_systems).

<sup>7</sup> Kihirdette a 2006. évi CIII. törvény.

<sup>8</sup> A stratégia 2006-os elfogadása után 2011-ben hozták létre az ENSZ Terrorizmus Elleni Központját. A/RES/66/10 közgyűlési határozat, 2011. december 7.

A 10. ponttól kezdve a szöveg az 5. pontban felsorolt bűncselekményekhez kanyarodik vissza, ezek megelőzését, üldözését részletezve. Maga a 10. pont a pénzmosással foglalkozva a Pénzügyi Akciócsoport (FATF)<sup>9</sup> pénzmosás elleni negyven ajánlásának<sup>10</sup> és a terrorizmus finanszírozása elleni kilenc speciális ajánlásának<sup>11</sup> a végrehajtását írja elő. A 11. pont a biotechnológia terrorizmus általi felhasználása kapcsán javasol az ENSZ által megteendő intézkedéseket annak érdekében, hogy ebben a vonatkozásban is kerüljön sor nemzetközi standardok kidolgozására. Megjegyzendő, hogy e tekintetben 2006 óta nem sikerült jelentős előrelépést elérni.

A 12. pont meglepően rövid terjedelemben és általánosságban intézi el az internet terroristák általi felhasználásának kérdését. Mindössze annyit rögzít, hogy az államok az ENSZ-szel együtt dolgozzanak azon, hogy megfelelő módokat találjanak a terrorizmus leküzdésére az interneten, valamint annak megakadályozásán, hogy az internetet a terrorizmus terjesztésére használják. Egyéb pontokkal összevetve, főként a tárgy jelentőségéhez képest ez igen szerény ambíció (és terjedelemben): vélhetően a szólásszabadság korlátozásával kapcsolatos egyes tagállami aggályok játszhattak ebben közre; a pont amúgy is külön szól az emberi jogok és más nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásáról.

A 13. ponttól logikailag összefüggő, bár a szövegben el nem különülő egységként jelennek meg a határrendészet és a vámigazgatás körébe tartozó intézkedések. A 13. pont a terroristák és a veszélyes anyagok mozgásának felderítése és nyomon követése kapcsán a határ- és vámellenőrzés jelentőségét emeli ki, a 14. pont pedig a terroristák beutazásának korlátozása terén fennálló (a Biztonsági Tanács határozataiban rögzített) kötelezettségek végrehajtásához ajánl segítséget az államoknak, nyilván nem függetlenül az e téren tapasztalt hiányosságoktól. A 15. pont az ezt a kérdést kezelő bizottság<sup>12</sup> számára külön kiemeli feladatként az 1267. ENSZ BT-határozatban<sup>13</sup> az al-Kaida és a tálibok ellen hozott utazási korlátozások hatékonyságának növelését, az előző években kifejtett kritikák hatására azonban rögzíti, hogy ezzel párhuzamosan az emberi jogi standardoknak megfelelő eljárásokat kell kialakítania a bizottságnak a listára vétel, az arról való levétel és a mentesítés kap-

---

9 I. <http://www.fatf-gafi.org/>

10 <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>

11 2012 óta a terrorizmus finanszírozása elleni speciális ajánlások is a negyven ajánlás részévé váltak.

12 <http://www.un.org/sc/committees/1267/>

13 [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))

csán. Ezzel összefüggésben a stratégia az államoknak a (különösen az Interpolon keresztül történő) információcserét írja elő a kötelezettségként. A 16. pont a személyazonosító és útiokmányok megfelelő biztonságú rendszerének javítását írja elő, célul tűzve az Interpol elveszett és ellopott útlevelekre vonatkozó adatbázisának továbbfejlesztését is.

A II. rész végén a terrorcselekmények elleni fizikai védelemre és a bekövetkezett terrortámadás következményeinek minimalizálására, kezelésére vonatkozó kötelezettségek találhatók. A 17. pont a nukleáris, vegyi, biológiai vagy radiológiai fegyverekkel vagy eszközökkel végrehajtott támadások kapcsán szólít fel a tervezési koordináció javítására az ENSZ-ben, kilátásba helyezve a tagállamok támogatását és egy tömegpusztító fegyverekkel végrehajtott terrortámadás nyomán alkalmazandó intézkedésekre vonatkozó iránymutatás kidolgozását. A 18. pont a különösen sebezhető célpontok biztonságának növelését és a polgári védelmi együttműködés javítását írja elő.

Összességében a stratégiának ez a része – bár logikailag a szöveg nem egyenes vonalvezetés szerint épül fel, és szembeszökően keverednek a tagállamok és az ENSZ számára előírt kötelezettségek, de – tulajdonképpen teljes leltárt ad a terrorcselekmények megfelelő megelőzéséhez, üldözéséhez és következményeinek hatékony kezeléséhez szükséges intézkedésekről, jól összefoglalva az ennek kapcsán az elfogadás idején fennállott közös nevezőt. Mindazonáltal feltűnő és az elmúlt évek technológiai fejlődését figyelembe véve egyre nehezebben védhető az internettel kapcsolatos szövegrész kidolgozatlansága.

### **Az államok terrorizmus megelőzését és leküzdését szolgáló kapacitásainak építését és e tekintetben az ENSZ rendszerének erősítését célzó intézkedések**

A stratégia e fejezete elsősorban befelé tekint: az ENSZ részéről a terrorellenes küzdelemben adható hozzáadott értéket tekinti át, egyfajta „szolgáltatás-katalógust” összeállítva. Ennek jelentősége nem alábecsülhető, mivel a XXI. század első évtizedében, főként a szeptember 11-i terrortámadások nyomán az ENSZ-en belül is gombamód szaporodtak a terror elleni küzdelem különböző aspektusaival foglalkozó aktorok, amelyek feladat- és hatásköre számos átfedést mutat(ott) egymással, sokszor nemcsak a laikus szemlélő számára nehezen áttekinthetően. A stratégia e része ebben a vonatkozásban kísérel meg egyfajta összehangolást elérni oly módon, hogy valamennyi szereplőt és



tevékenységet egy közös cél, az ENSZ-tagállamok terrorellenes kapacitásainak fejlesztéséhez való hozzájárulás szemszögéből vizsgál.

Az 1. pontban a tagállamok és a magánszektor is felkérést kap a kapacitásépítési programok önkéntes finanszírozására. A 3. pont igen fontos rendelkezést tartalmaz, amikor előírja a tagállamokat terhelő jelentési kötelezettségek racionalizálását és az ENSZ fő szervei és ezek alárendelt testületei felől a tagállamokhoz érkező adatszolgáltatási kötelezettségek párhuzamosságainak megszüntetését.<sup>14</sup> A 4. pont a különböző technikai segítségnyújtási programokra vonatkozó információk cseréjének intenzívebbé tételét célozza, nyilván nem függetlenül attól, hogy általános tapasztalat szerint a technikai segítségnyújtás „piacon” igen nehéz egyrészt az érintett államok konkrét igényeit definiálni, másrészt a donoroldal kapacitásait ehhez hozzárendelni, harmadrészt pedig biztosítani a támogatások megfelelő hasznosulását, akár úgy, hogy információink legyenek arról, hogy milyen projektek zajlottak le korábban vagy vannak folyamatban, akár úgy, hogy az adott projekt sorsát követjük nyomon megfelelő mélységgel.

Az 5–7. pont az ENSZ égisze alatt működő terrorellenes entitásokat és azok mandátumát sorolja fel, ami igen jelentős lépés, segíti a szervezetek és tevékenységeik egymástól való elhatárolását és a párhuzamosságok megelőzését. Tulajdonképpen az ENSZ jelenlegi terrorellenes struktúrájának ez a néhány pont az alapvetése, amely természetesen nem a semmiből keletkezett, hanem az előző években kiépült szisztémát és annak működési tapasztalatait vette figyelembe. Megtalálható itt a főitkarságon belül működő terrorizmus elleni akciócsoport (*Counter-Terrorism Implementation Task Force; CTITF*), a Biztonsági Tanács terrorellenes bizottsága (*Counter-Terrorism Committee*) és ennek végrehajtó igazgatósága (CTED), valamint az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bünmegelőzési Hivatalán (UNODC) belül működő terrorizmus-megelőzési ágazat (*Terrorism Prevention Branch*): valamennyinek a feladatai közé tartozik a technikai segítségnyújtás az államoknak. Az 5. pont az ENSZ rendszerén belül a terrorellenes erőfeszítések átfogó koordinációját és a koherencia megteremtését a terrorizmus elleni akciócsoport feladatává teszi.

A 8–13. pont az ENSZ egyes szakosított szervezeteinek a terrorizmus elleni küzdelemben való partikuláris feladatait rögzíti. A 8. pontban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem kapcsán a szöveg megemlíti a Nemzetközi Valutaalapot (IMF), a UNODC-t és az Interpol-t; a 9–10. pont a tömegpusztító fegyverek terroristák általi megszerzése és felhasználá-

---

<sup>14</sup> Gyakorlati tapasztalatai alapján a szerző e pont megvalósulását illetően némileg skeptikus.

sa elleni szerepük miatt a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséget (*International Atomic Energy Agency; IAEA*), a Vegyifegyver-tilalmi Szervezetet (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons; OPCW*) és az Egészségügyi Világszervezetet (*World Health Organization; WHO*) nevesíti. A 11. pont konkrét felelős nélkül szól a határellenőrzés modernizálásához az ENSZ részéről nyújtandó támogatásról, a 12. pont viszont a szállításbiztonság kapcsán a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (*International Maritime Organization; IMO*), a Vám Világszervezet (*World Customs Organisation; WCO*) és a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (*International Civil Aviation Organization; ICAO*) által nyújtott segítségnyújtásra utal. A 13. pontban az Interpol kéri fel a főtikárság támogatására annak érdekében, hogy a különösen sebezhető célpontok elleni terrortámadások megelőzéséhez javaslatokat dolgozhassanak ki a legjobb gyakorlatok azonosítására, elismerve a közzsféra és a magánszféra közötti partnerségek szerepét is ebben.

Összességében ez a fejezet két szempontból igen jelentős: egyrészt, valamennyi ENSZ-szerv és -entitás terrorellenes tevékenységét az államoknak nyújtandó segítségnyújtás szempontjából definiálja, vagyis implicite megerősíti ezzel, hogy a terrorizmus elleni küzdelem elsődleges felelősei az államok. Másrészt a szöveg a stratégia elfogadása előtti helyzethez képest előrelépést hoz a különböző szereplők és feladataik azonosításában is. Meg kell azonban jegyezni, hogy mindenfajta technikai segítségnyújtás sikere elsődlegesen a meglévő kapacitások függvénye, és az ilyen kapacitások rendelkezésre állásának megteremtése a stratégia végrehajtásának egyik legfontosabb része kell hogy legyen, ez pedig elsődlegesen szintén a tagállamok elkötelezettségétől függ.

## **Az emberi jogok tiszteletét és a jogállamiságot mint a terror elleni harc alapjait szavatoló intézkedések**

A 2000-es években a terror elleni jogi és intézményi környezet egyik nagy vívmánya a terrorizmus elleni harc emberi jogi szempontú megközelítése, amely egyrészt magát a terrorizmust fogja fel az emberi jogok megsértéseként, másrészt a terror elleni küzdelem során alkalmazható állami intézkedések elé is bizonyos korlátokat állít, tagadva, hogy ennek folyamán bármilyen eszköz megengedett lenne. Az, hogy ezt rögzítették és ma már tulajdonképpen közös alapvetésként fogható fel, nyilván nagyban az Egyesült Államok és szövetségesei részéről 2001 óta folytatott globális terror elleni „háború”

egyes kísérőjelenségeinek és a nyilvánosságban való megjelenésének a következménye. A stratégia mindenestre ennek megfelelően nagy súlyt fektet az emberi jogi aspektusra. A IV. fejezet bevezető szövegrésze rögzíti, hogy „*az emberi jogok érvényesülésének mindenki számára való előmozdítása és védelme, valamint a jogállamiság a stratégia minden komponensében elengedhetetlen*”, és elismeri, hogy „*a terrorizmus elleni hatékony intézkedések és az emberi jogok védelme nem egymással szemben álló, hanem egymást kiegészítő és kölcsönösen erősítő célok*”. Külön utalás található a terrorizmus áldozatainak jogérvényesítésére és jogvédelmére.

Az 1. pont az emberi jogok és alapvető szabadságjogok terrorizmus leküzdése során való védelme tárgyában a stratégia elfogadásakor hozott legfrissebb ENSZ-közgyűlési határozatra, a 60/158. számúra utal, egyben megerősítve azt; 2006-ban ez foglalta össze általános érvénnyel az ENSZ vonatkozó álláspontját. Megjegyzendő, hogy ezzel a címmel azóta is több határozatot fogadott el a közgyűlés, tehát a stratégia végrehajtásakor nyilván nemcsak a 2006-os helyzetet tükröző, hanem az azóta a tárgyban hozott közgyűlési határozatok is figyelembe veendőek.

A 2. pont az államok kötelezettségeként határozza meg, hogy a terrorizmus leküzdésére hozott minden intézkedésüknek összhangban kell állnia nemzetközi jogi kötelezettségeikkel, különösen az emberi jogokra vonatkozó joganyaggal, a menedékjoggal és a nemzetközi humanitárius joggal. A 3. pont a releváns nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás „*megfontolására*” hívja fel az államokat, ugyancsak megfontolásra ajánlva, hogy fogadják el a nemzetközi és a releváns regionális emberi jogi megfigyelő testületek kompetenciáját. Szembetűnő, hogy ebben a pontban a szöveg feltűnően gyenge, konkrét kötelezettségeket nem hordozó módon fogalmaz.

A 4. pont a tagállamok büntetőjogrendszerével kapcsolatban rögzíti az alapvető követelményeket, ezzel azt is megerősítve, hogy a terrorizmusra adott válasznak is elsődlegesen a büntetőjogon kell alapulnia. A stratégia szerint a hatékony és a jogállamiságon alapuló büntető igazságszolgáltatási rendszernek a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban szavatolnia kell, hogy a terrorcselekmények finanszírozásában, tervezésében, előkészítésében és elkövetésében részt vevő, vagy ezeket támogató személyeket az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása mellett bíróság elé állítsák, vagy kiadatással, vagy a büntetőeljárást az adott államban lefolytatva (*aut dedere aut punire* elve), és hogy ezek a tettek súlyos bűncselekménynek minősüljenek a nemzeti jogrendszerekben. A kötelezettség tehát egyfelől az anyagi büntetőjogra, másfelől a büntetőeljárás-jogra, harmadrészt pedig az

állami büntetőhatalom gyakorlására nézve is fennáll. Az előbbieket megfogalmazásával az ENSZ egy lépést tett abba az irányba, amely talán elvezethet oda, hogy a nemzetközi terrorizmust is a tulajdonképpeni nemzetközi bűncselekmények, vagy ahogyan a szakirodalom fogalmaz, nemzetközi jogi bűncselekmények közé sorolhassuk.<sup>15</sup>

Az 5–9. pont az előző fejezethez hasonlóan az ENSZ oldaláról fogalmaz meg „hatásköri” szabályokat, tudniillik hogy az ENSZ égisze alatt működő mely szervezetek, entitások működnek közre az emberi jogi kötelezettségek érvényre juttatásában az államokban. A szöveg az Emberi Jogi Tanácsot, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatalát és az Emberi Jogi Tanács alatt működő különleges jelentéstevőt nevesíti.

A IV. fejezetet áttekintve megállapítható, hogy talán ez a stratégia legkevésbé kidolgozott része, amely igen kevés konkrét kötelezettséget tartalmaz az államokra nézve, nyilván nem függetlenül az elfogadás politikai kontextusától. Egy esetleges átfogó felülvizsgálat idején mindenképpen kívánatos lenne a IV. fejezet részletesebb, konkrétabb, számon kérhetőbb újraalkotása, bár erősen kérdéses, hogy ennek politikai előfeltételei belátható időn belül bármikor fennállnak-e, hiszen az államok természetesen erősen ózdkodnak attól, hogy nemzeti hatáskörbe tartozó gyakorlataikat külső fórumok határárkörévé tegyék.

## A stratégia felülvizsgálata

A stratégiát a közgyűlés a határozat 3. pontjának megfelelően két évente felülvizsgálja, és ennek eredményeit szintén határozatokban rögzíti, ezekkel együtt eddig összesen négy határozat<sup>16</sup> született ebben a tárgyban, azonban a stratégia szövegét a felülvizsgálat mind ez ideig nem érintette. A felülvizsgálatot minden esetben a főtitkár javaslatai készítik elő. A legutóbbi felülvizsgálat 2012 júniusában zajlott, és mivel jelenleg a stratégia az ENSZ terror elleni fellépésének keretrendszere, ezek a határozatok is minden bizonnyal hosszabb időre a közgyűlés állandó napirendi pontjaként szerepelnek a jövő-

---

<sup>15</sup> Bartkó Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései. PhD-értekezés. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011., 125. o.

[http://dfk.sze.hu/images/kiadvanyok/Bartko\\_Robert\\_-\\_A\\_terrorizmus\\_elleni\\_kuzdelem\\_kriminalpolitikai\\_kerdesei.pdf](http://dfk.sze.hu/images/kiadvanyok/Bartko_Robert_-_A_terrorizmus_elleni_kuzdelem_kriminalpolitikai_kerdesei.pdf)

<sup>16</sup> A/RES/60/288 határozat, 2006. szeptember 20.; A/RES/62/272 határozat, 2008. szeptember 15.; A/RES/64/297 határozat, 2010. október 13.; A/RES/66/282 határozat, 2012. július 12.

ben is. A felülvizsgálati folyamat eddigi kimenetelét vizsgálva megállapítható és a 2014-ben esedékes következő felülvizsgálatban való részvétel szempontjából kiemelendő, hogy a stratégia teljes nemzetközi támogatást élvez, így továbbra is a nemzetközi együttműködés motorja lesz. A felülvizsgálati folyamatot a magyar közigazgatásnak is állandó figyelemmel kell kísérnie, és rendszeresen áttekintenie az ebből adódó hazai feladatokat. Fontos szempont továbbá, hogy a felülvizsgálat keretében hazánk uniós partnereivel egyeztetve, az EU által képviselt közös álláspontban meghatározottakat követve vegyen részt, mivel az ENSZ fórumain a viták egyre inkább országcsoportok és nem egyes államok érdekei szerint zajlanak.