

Kaiser Ferenc – Tálás Péter

Politikai erőszakformák

A terrorizmus a szervezett politikai erőszak egyik formája, s mint ilyen – hasonlóan a politikai erőszak más formáihoz – attól a pillanattól kezdve végigkísérte az emberiség történetét, ahogy az emberi közösségek politikai formációkba szerveződtek. Politikai erőszakra olyankor beszélünk, amikor az erőszak célja valamilyen politikai eredmény elérése. Mivel a szervezett politikai erőszak formái közül a terrorizmus van kitéve leginkább az állampolgárok szubjektív megítélésének, indokolt a jelenség helyi értékének, helyének és sajátosságainak meghatározása a politikai erőszakformák sorában. A tanulmány ezért a különböző politikai erőszakformákat mutatja be.

A politikai erőszakformákról

A politikai erőszakformák osztályozásában a legkézenfekvőbb módnak az erőszak kezdeményezője, illetve az erőszak célja alapján történő felosztás mutatkozik. Politikai erőszakra lévén szó, a kezdeményezők elsősorban államok, illetve állampolgárok lehetnek. Az államok rendelkeznek ugyanis a legitim politikai erőszak monopóliumával, vagyis alkalmazhatnak törvényekkel szabályozott erőszakot állampolgáraikkal szemben az egyének és közösségeknek életkeretet biztosító állam fenntartása érdekében. Évszázadokon keresztül a háború is szinte kizárólag az államok közötti fegyveres konfliktust jelentette, s jelentése csupán a 20. században bővült ki a nem állami szereplőkre. A másik oldalon a történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy az állami vagy a más állampolgárok által alkalmazott erőszakkal szemben az állampolgárok maguk is rendszeresen politikai erőszakhoz folyamodnak.

A politikai erőszakformák felosztása

		Cél	
		Állam	Állampolgár
Kezdeményező	Állam	Háború Titkos hadműveletek Büntető csapások Államilag támogatott terrorizmus	Törvények betartatása Törvényes elnyomás Törvénytelen elnyomás (állami terror) Célzott gyilkosságok
	Állampolgár	Zendülés Lázadás Felkelés Forradalom Gerillaharc Államcsíny Terrorizmus	Polgárháború Rendfenntartó éberség Rasszista pogrom Etnikai tisztogatás (Terrorizmus)

Az államoknak más államokkal szembeni politikai erőszakformái közül a legfontosabb a háború, amelynek békeidőben is gyakorolt formái a titkos hadműveletek és a büntető csapások.¹ A háború legáltalánosabb értelemben államoknak más államokkal szembeni jelentős méretű, hivatásos hadsereggel végrehajtott agressziója. Szervezettség és tervezettség jellemzi, s kivitelezésének egyik alapfeltétele egy nagy és működőképes bürokrácia. Az államok természetesen alacsonyabb szintű erőszakot is bevetnek más államokkal szemben, így például korlátozott légitámadásokat, különleges alakulatok által végrehajtott rajtaütéseket, az ellenség állami ügynökeinek meggyilkolását. Jóllehet az elmúlt évszázad háborúira különféle jelzőket aggattak az elemzők, a háború – Carl von Clausewitz által megfogalmazott – lényege nem igen változott: szervezett erőszak, instrumentális jelleg, hogy akarunkat a másik félre kényszerítsük.

A politikai erőszakkal foglalkozó szakirodalom az államok államokkal szembeni erőszakformájának tekinti az államilag támogatott terrorizmust is, vagyis azt a helyzetet, amikor egy kormányzat paramilitáris csoportokat támogat annak érdekében, hogy azok terrortámadásokat kövessenek el az ellenségével szemben.²

Nem tárgyaljuk részletesen az államoknak az állampolgárokkal szembeni törvényes politikai erőszakformáit (törvények betartatása, törvényes elnyomás például minősített időszakokban), csupán azokat a formákat, amelyekkel kapcsolatban komoly vita folyik a politikai erőszakkal foglalkozó nemzetközi szakirodalomban. Az egyik ilyen forma a törvénytelen elnyomás, amit a politikai közbeszéd és a média gyakran állami terrornak is nevez. A politikai erőszak szakirodalma és a nemzetközi jog azonban napjainkban viszonylag egységes abban, hogy nem használja az állami terrorizmus kifejezést. Elsősorban azért, mert törvényesnek ismeri el az állam erőszak-monopóliumát, s nem kívánja ezzel is tovább terhelni a terrorizmus fogalmával kapcsolatos nemzetközi vitát. Másrészt az állami terrorizmus fogalmától való tartózkodás nem jelenti azt, hogy a szakirodalom és a nemzetközi jog ne különböztetné meg határozottan a törvényes és törvénytelen állami erőszakot (vagy-

Néhány „háborútípus”

Állóháború (például az első világháború 1914–1918), *aszimmetrikus háború* (a gyengék háborúja az erősek ellen, az 1945 utáni fegyveres konfliktusok többsége ilyen), *forradalmi háború* (például a francia forradalom háborúi, 1792–1795), *gerillaháború* (például a kínai polgárháború, 1927–1949, az indokínai háború, 1954–1975; az afganisztáni szovjet megszállás elleni háború, 1979–1989), *helyettesekkel vívott háború* (például a koreai háború, 1950–1953; a vietnami háború, 1954–1975), *korlátozott háború* (céljait, eszközeit és területi kiterjedését tekintve meghatározott keretek között tartott háború, például az első öbölháború, 1991; a Jugoszlávia elleni légi háború 1999-ben), *mozgóháború* (például a második világháború, 1939–1945), *nemzeti felszabadító háború* (például a jugoszláv nemzeti felszabadító háború, 1941–1945; az algériai háború, 1954–1962), *népi háború* (eredetileg Mao Ce-tung által a mozgóháborúból és a gerillaháborúból kialakított kínai stratégia, amit később máshol is átvettek – például Kuba, Nepál, Nicaragua), *partizánháború* (a partizánok, vagyis olyan irreguláris katonai alakulat tagjai által vívott háború, akik egy adott területen a fennálló diktatórikus hatalom vagy a megszálló idegen hadsereg ellen harcolnak).

1 Titkos művelet volt például Oszama bin Laden 2011. májusi „kiiktatása”, vagy amikor az amerikaiak 1974-ben megpróbálták kiemelni a K-129-es szovjet tengeralattjáró roncsát a Csendes-óceán mélyéről. Büntető csapást 1998-ban az al-Káida afganisztáni bázisaira mért az Egyesült Államok az amerikai nagykövetségeket ért támadásokra adott válaszként.

2 Államilag támogatott terrorizmusnak tekinthető például, amikor Szíria és Irán támogatja a terrorcselekményeket elkövető Hezbollahot és Hamászt vagy az egykori Német Demokratikus Köztársaság titkosszolgálatát (a Stasi) a nyugatnémet Vörös Hadsereg Frakciót (RAF). A Kasmír kapcsán vitában álló India és Pakisztán is támogat olyan fegyveres csoportokat, amelyek terrorcselekményeket követnek el a másik ország területén vagy érdekeltségei ellen.

Emberiség elleni bűntettek

A nemzetközi jog az emberiség elleni bűntetteket (*crimes against humanity*) az 1998-ban elfogadott római statútum alapján szabályozza, jóllehet a probléma kezdete a második világháborút követő nürnbergi perekhez nyúlik vissza, amikor a győztes hatalmaknak gondot jelentett, hogy a náciák által elkövetett bűnök számonkérésének egy részére nem létezett jogi alap. Ilyen volt az a helyzet például, amikor a bűnöket egy állam nem az ellenséges polgárok ellen, hanem a saját állampolgáraival szemben követte el. A népirtás fogalmáról is csupán 1948-ban született egyezmény. A nürnbergi per idején az emberiség elleni bűntett számonkérése még nem kölcsönösen megalkotott és szabályozott nemzetközi szerződések alapján történt, hanem amerikai, brit, szovjet és francia ügyészek a Nemzetközi Katonai Törvényszék keretében jártak el. Ezek az ítéletek aztán a következő évtizedekben precedenst teremtettek a későbbi eljárásokra, például az Eichmann-ügyre (1961), a Barbie-ügyre (1987), a Touvier-ügyre (1994). 1968-ban a New York-i konvenció fogalmazódott meg, hogy az emberiség elleni bűntett – a háborús rémtetthez hasonlóan – soha nem évül el. 1998-ban azután 120 állam részvételével elfogadták az úgynevezett Római Statútumot, ami a népirtás (*the crime of genocide*), a háborús bűntettek (*war crimes*) és az agresszió bűntette (*the crime of aggression*) mellett nemzetközi szinten szabályozta az emberiség elleni bűntettet is. Korábban a ruandai és jugoszláviai törvénysértések idején még ENSZ-felhatalmazással hoztak létre törvényszéket, majd a hágai Nemzetközi Büntetőbíróság végzi a számonkérést. A három bíróság alapokmánya szerint emberiség elleni bűntettet nemcsak háború idején, hanem békeidőben is elkövethetnek, így ez nem kizáró ok.

is amikor az állam illegális eszközökkel megfélemlíti, terrorizálja saját állampolgárait), de ez utóbbit az emberi és állampolgári jogok, az emberiség elleni és háborús bűnök kategóriáiban értelmezi, illetve szankcionálja.

Az állampolgárok elleni állami erőszak külön formájának tekinti a szakirodalom a célzott gyilkosságokat.³ Ez a történelemből régóta ismert módszer különösen a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően – az al-Káida vezetői elleni hajtóvadászat időszakában – lett vitatéma, mivel a célzott gyilkosságot a nemzetközi jog nem szabályozza. A vélemények felemás képet tükröznek: a legtöbb jogi szakértő bizonyos körülmények és feltételek fennállása esetén (háborús konfliktus, a célpont elfogása nehézségbe ütközik stb.) elfogadható módszernek tartja a célzott gyilkosság módszerét, hangsúlyozva azonban, hogy nem sértheti annak az országnak a szuverenitását, amelyben elkövetik. Ezzel szemben a nemzetközi jogvédő szervezetek és az Európai Parlament szerint a célzott gyilkosságok lényegében bírói eljárás nélkül hozott és végrehajtott halálos ítéletnek számítanak, ezek pedig még háborús helyzetben is ellentmondanak a fennálló nemzetközi jognak.

Az állampolgároknak az állam, annak képviselői, intézményei elleni erőszakos politikai fellépése a zendülés, illetve a lázadás.

A zendülés egy formálisan rögzített hierarchikus rend tagjainak (például alacsonyabb beosztású tisztek, matrózok) spontán erőszakos megnyilvánulása a vezető személye, illetve annak döntései ellen. Bár a zendülést bizonyos fokú tervezés (összebeszélés) előzheti meg, résztvevői – akiknek a csoportja általában kis létszámú – nem szerveződnek hierarchiába. A szakirodalomban részben ezért, részben mert nem előzi meg szerveződés, sokan vitatják, hogy a zendülés a szervezett politikai erőszakformák közé tartozik. A lázadás a zendülésnél intenzívebb, általában egy (állami) intézmény konkrét megnyilvánulásával szembeni spontán tömegerőszak. Bár a zendülésnél kevésbé tervezett, a benne résztvevők száma több. Fontos azonban jelezni, hogy a lázadás sem irányul az alkotmányos rend megdöntésére, résztvevői ugyanis többnyire az eredeti helyzet visszaállításáért szállnak síkra.

3 A célzott gyilkosságokról szóló egyik legkiválóbb elemzést McGovern, Glenn P.: *Targeted Violence. A Statistical and Tactical Analysis of Assassinations, Contract Killings and Kidnapping* c. kötetében találhatjuk (CRC Press, 2010, 271 o.).

A felkelés olyan politikai erőszakforma, amelynek szervezett jellegét nem kérdőjelezi meg a szakirodalom. Mivel a felkelés a hatalomgyakorlással szembeni általános elégedetlenségből fakad, így általánosabb politikai és társadalmi céljai vannak, s nagyobb tömeget mozgósít. Bár a felkelés általában nincs előre megtervezve, de – szemben a zendüléssel és a lázadással – intézményeket (például bizottságokat, tárgyalócsoportokat stb.) hoz létre. A felkelésben résztvevők általában nem az alkotmányos rend megdöntését, sokkal inkább annak visszaállítását tűzik célul.

Az állampolgárok által indított alighanem legismertebb szervezett politikai erőszakforma a forradalom, amelynek nincs konszenzusos definíciója. Legáltalánosabban megfogalmazva a forradalom a politikában, a gazdaságban és a társadalmi életben gyökeres, strukturális jellegű változásokat előidéző, előkészített és szervezett politikai erőszak. A politikai forradalmak közül a polgári forradalmak (az 1640-es angol, 1776-os amerikai, 1789-es francia, az 1848-as európaiak), a szocialista forradalmak (az 1917-es orosz, az 1949-es kínai, az 1959-es kubai), az antikommunista forradalmak (az 1956-os magyar, az 1968-as csehszlovák, az 1980–1981-es lengyel, az 1989-es közép- és kelet-európaiak), illetve az iszlám forradalom (az 1979-es iráni) a legismertebb. Kulturális forradalomként tekint a szakirodalom egy része a reneszánszra és a reformációra, bizonyos találmányok kapcsán pedig technológiai forradalmat emleget (például neolitikus forradalom, ipari forradalom, digitális forradalom). Bennünket itt és most természetesen a modernkori politikai forradalmak érdekelnek elsősorban.

Jóllehet az egyes politikai forradalmak igen különbözőek lehetnek, általában alapos, hosszú, többnyire földalatti előkészületet igényelnek, s legfőbb céljuk a politikai hatalom erőszakos megragadása, amelyet tömegmozgalom kísér. A forradalmi erőszak többnyire rövid ideig tart, de nagy intenzitású is lehet. A forradalom vezetője leggyakrabban valamilyen politikai szervezet vagy párt, ez végzi el a forradalom előkészítésének szakaszában a forradalmi káderek toborzását, oktatását és a mozgalomba való beszerzését. A forradalom vezetőjének nem minden tevékenysége illegális, hiszen például propagandát többnyire legálisan is folytathat. Legrövidebb formában a politikai forradalmat egy olyan alulról építkező, nagyszámú résztvevőt feltételező lázadásként írhatjuk le, amelynek előkészítő szakasza igen hosszú lehet, a közvetlen erőszakos konfrontációs szakasza pedig viszonylag rövid.

A polgárok állam elleni erőszakos fellépése az államcsíny is, amely rövid idő alatt, gyorsan lezajló, titokban szervezett lázadás az állami hierarchia magas szintjén, kisszámú résztvevővel, általában kevés erőszakkal. Az államcsíny csak akkor sikeres, ha annak végrehajtóit támogatja a hadsereg vagy valamelyik jelentős állami erőszakszervezet. Edward Luttwak egész kötetet szentelt az államcsínynek, s a következőképpen definiálta a fogalmát: „Az államapparátus egy kicsi, de döntő fontosságú szegmensébe való fokozatos beszivárgás, majd innen kiindulva a kormány elmozdítása az állam fennmaradó részének irányításából.”⁴ Az államcsíny egy különleges formája a katonai puccs, amikor az állami hierarchia teljesen kimarad az eseményekből, és csak a hadsereg vesz részt a hatalomátvételben.⁵

4 Luttwak, Edward: *Coup d'Etat: a practical Handbook*. Cambridge, MA, 1979, Harvard University Press, 27. o.

5 Ilyenre került sor 1958-ban Irakban, 1973-ban Chilében, valamint több afrikai államban is.

Jóllehet a polgárháború társadalmi csoportok harca a hataloméért, de a polgároknak az állammal szembeni erőszakos fellépéseként értelmezzük. A polgárháborúnak ugyanis legalább négy – az 1949-es genfi egyezményekben lefektetett – kritériumnak kell megfelelnie: a polgárháborút kiobbantó félnek ki kell terjesztenie fennhatóságát az ország területének valamely részére; tényleges közigazgatási felügyeletet kell gyakorolnia az általa elfoglalt területen élő polgári lakosság felett; el kell érnie, hogy a központi hatalom vagy egy harmadik fél hadviselőként ismerje el; továbbá azt, hogy a kormány a reguláris fegyveres erőket is bevesse ellene. A genfi egyezmények ugyanakkor nem határozzák meg a polgárháború fogalmát, csupán annyit mondanak róla, hogy nem államok között vívott fegyveres konfliktus. A szervezett politikai erőszak e formájának definiálására James D. Fearon tett kísérletet, aki szerint a polgárháború „egy országon belül, szervezett csoportok által vívott fegyveres konfliktus, amelynek célja a központi vagy a regionális hatalom megszerzése, vagy a kormányzati politika megváltoztatásának kikényszerítése”.⁶ Ehhez még hozzátehetjük, hogy többen az áldozatok számát is a polgárháború egyik feltételének tekintik: míg Erroll Henderson és David Singer a polgárháborút olyan hosszabb időn keresztül, elsődlegesen belső, évente legalább ezer halottal járó fegyveres küzdelemnek tekinti, melyben a kormányerők egy hatékony védekezésre képes felkelő erővel állnak szemben,⁷ addig mások a felek 100-100 fős áldozata esetén is polgárháborúról beszélnek.⁸ Az Egyesült Államok hadserege a genfieliekhez egy további kritériumot is hozzátett: „Fegyveres küzdelem egy országon belül két vagy több frakció között, amelynek nemzetközi elismeréséhez öt kritérium teljesülése szükséges: a szemben álló felek elfoglalták az ország területének egy részét, ahol működő kormányzati struktúrákat építettek ki, nemzetközileg hadviselő félként ismerték el őket, szervezett és jól azonosítható fegyveres erőkkel rendelkeznek és hagyományos hadműveletekben vesznek részt.”⁹

A szakirodalom általában külön kategóriaként tárgyalja a gerillaháborút, jóllehet ez inkább a hadviselés egy sajátos formája, semmint önálló politikai erőszakforma. A „gerilla” szó kis háborút jelent, mint hadviselési forma pedig – vagyis szétszórtan, kis alakulatokkal vívott háború az erősebb ellenséggel szemben – valószínűleg régebbi, mint a hagyományos háború. A politikai erőszakformákkal foglalkozó szakértők véleménye megoszlik a gerillaharc lehetséges céljairól: míg egyesek az ellenség végső kifárasztása révén elért győzelmet is lehetségesnek tartják, mások szerint csak ideiglenes szakasza lehet a harcnak, a szervezett hadsereg felállításáig. A gerillaharc lényege: a közvetlen, döntő csatahelyzet elkerülése, olyan hosszan elnyúló, sok kisebb összecsapásból álló harcmodor, amely elensúlyozza a létszám, a fegyverzet és a felszerelés szegényességét, s megakadályozza a kormány haderejének teljes kibontakozását és ütőképessé válását. Taktikai szempontból azonban a gerillaháború résztvevői is hasonló hadviselést folytatnak, mint a konvencionális hadsereg, illetve annak gyalogsága.

6 Fearon, D. James: *Iraq's Civil War*, *Foreign Affairs*, 2007. március/április.

7 Henderson, Eroll – Singer, David: *Civil War in the Post-Colonial World, 1946–92*. *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3, May 2000, 275–299. o.

8 Hironaka, Ann: *Neverending Wars. The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*. Cambridge, Massachusetts, London, England, 2005, Harvard University Press. 3. o.

9 FM 100-20 / AFP 3-20: *Military Operations in Low Intensity Conflict*. *globalsecurity.org*, 1990. 05. 12.

Az állampolgároknak az állampolgárokkal szembeni különleges politikai erőszakformáját jelenti a „rendfenntartó éberség”, a rasszista pogrom és az etnikai tisztogatás. Az úgynevezett rendfenntartó éberség nem más, mint egy hivatalosan nem engedélyezett kísérlet a bűnözés visszaszorítására, amely – mint azt az amerikai polgárháborúból megismert *vigilance committee* (éberségi bizottság)¹⁰ kifejezés is mutatja – kifejezetten etnikai vagy más politikai kisebbség elleni erőszakot takar, s mint ilyen, tevékenysége köztörvényes bűnözés. A pogrom – amely az orosz „pusztítás” jelentésű szóból származik – valamely kisebbség ellen irányuló irányítatlan (de nem feltétlenül spontán) csoportos vagy tömeges erőszakcselekmény. Az etnikai tisztogatás egy etnikai csoport erőszakos és céltudatos kiűzése egy területről az adott régió etnikai összetételének megváltoztatása érdekében. A nemzetközi ad hoc bíróságok értelmezése szerint az etnikai tisztogatás az etnikai csoport tagjainak erőszakos és gyors kiűzését jelenti, ami tulajdonuk kifosztásával, felégetésével, letartóztatásokkal, kivégzésekkel, általában emberiség ellenes bűncselekmények elkövetésével jár együtt. Más értelmezés szerint etnikai tisztogatásnak tekinthető minden olyan szisztematikus kizorító politika, amelynek révén a lakosság tagjait arra kényszerítik, hogy elhagyják az általuk benépesített területet.¹¹

Jóllehet az eddigiekben a különböző politikai erőszakformák sajátosságait igyekeztünk meghatározni, fontos látnunk, hogy a szervezett politikai erőszakformák akár egyetlen konfliktus kapcsán is felbukkanhatnak, illetve változhatnak. Csecsenföldön például az első csecsen háború 1994-es kirobbanásától az orosz antiterrorista hadművelet 2009-es lezárulásáig az alábbi politikai erőszakformákkal találkozhatunk: háború (1994–1996, 1999–2000), gerillaháború (1994–1996, 1999–2000) polgárháború (1999–2000), célzott gyilkosságok (2001–2009), terrorizmus (1999–2009).

A terrorizmus fogalmáról

A terror az ijedtséget, rémületet jelentő latin *terreo* szóból származik, s mai jelentését a nagy francia forradalom idején nyerte el. Ebből az időből származik a *regime de la terror* – a rettegés rendszere – kifejezés, amelyet a jakobinus diktatúra időszakának jellemzésére használtak, de a *terror blanche* – a fehérterror – kifejezés is, amely a Bourbonok visszatérésének időszakában terjedt el.

Bár a terrorizmusnak nincs nemzetközileg elfogadott konszenzusos definíciója, ez nem jelenti azt, hogy tartalma ne lenne viszonylag pontosan körülírható. A különböző terrorizmusdefiníciók közös elemei közé az erőszak használata és az erőszakkal való fenyegetés, a politikai célok, a félelemkeltés szándéka, a civil vagy nem harcolókkal szembeni alkalmazás, illetve az állami szint alatti elkövetők (csoportok vagy egyének) tartoznak.

Konszenzusos definíció hiányában a terrorizmus meghatározására a nemzetközi közösség két módszert is alkalmaz: egyrészt azt határozza meg, hogy mi nem jellemzi a ter-

10 Az úgynevezett éberségi bizottság (*vigilance committee*) olyan jogi felhatalmazás nélkül szervezett testület, mely rendfenntartó és büntető feladatokat teljesít, amikor a hivatalos bűnüldöző szervek láthatóan elmulasztják e feladatukat ellátni. Az amerikai polgárháború idején különösen a déli államokban szerveződtek ilyen csoportok az afroamerikaiak és az abolitionisták terrorizálására és ellenőrzésére, illetve az unió támadásának visszaszorítására.

11 Colțescu, G. – Pató A. – Atanasescu, A. – Vesalon, L.: *Szótár plurális társadalmaknak. tudaszotár*, 2012. 04. 01.

Néhány terrorizmusdefiníció

„Azok a végrehajtott támadások terrorcselekmények, amelyek során csoportok vagy egyének politikai motiváció alapján, szándékosan vagy megfontolatlanból civileket, illetve nem harcolókat (*non-combatant*) vagy azok tulajdonát támadják, s az akció nem esik a politikai erőszak olyan más, különleges kategóriájába, mint a bűnözés, a zavargások vagy a törzsi erőszak.” (*Worldwide Incident Tracking System*)

„Azok a politikailag motivált, általában civilek ellen elkövetett erőszakos és a nyilvánosság előtt elkövetett akciók terrorcselekmények, amelyeket annak érdekében követnek el, hogy félelmet keltsenek, melynek hatására másokat valamilyen tevékenységre rávegyenek vagy attól elriasszanak.” (*RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents*)

A *Global Terrorism Database* kritériumai: 1. az erőszakos cselekménynek tudatosnak és szándékosnak kell lennie; 2. emberek vagy tulajdonuk elleni erőszakkal vagy erőszakkal való fenyegetéssel kell járnia; 3. az elkövetőknek állam alatti szereplőknek kell lenniük; 4. a cselekményt politikai, gazdasági, vallási vagy társadalmi változások céljából kell elkövetni, a gazdasági cél önmagában csak akkor elegendő kritérium, ha alapvető változásokat akar elérni (a nyereségvágy önmagában nem elég); 5. a cselekménynek az áldozatokon túlmutató kényszerítést és félelemkeltést is magában kell hordoznia, bizonyítást kell nyernie annak, hogy az elkövető szándéka a kényszerítés vagy nyilvános félelemkeltés volt; 6. a cselekménynek kívül kell esnie a szabályozott hadviselés és a civilek vagy fegyvertelenek támadását tiltó jogi normákon.

rorizmust, másrészt a terrorcselekmények jellemzői alapján igyekszik körülírni a fogalmat. Az első alapján az idegen megszállás ellen vívott nemzeti felszabadító és függetlenségi harcot, a demokrácia és a jogállamiság, valamint a humanitárius törvények megteremtése vagy újjászervezése érdekében tett lépések kriminalizálását zárja ki a terrorizmus köréből, továbbá kimondja, hogy a terrorizmus nem köthető egyetlen valláshoz, nemzetiséghez vagy kultúrához sem, és nem igazolható azzal, hogy ezek nevében terrorcselekményeket követnek el. A második megközelítés leggyakrabban a politikai szándékból elkövetett, válogatás nélküli erőszakos támadásokat (főként azokat, amelyek véltlen áldozatokkal járnak), illetve a szubnacionális csoportok, illetve titkos ügynökök által végrehajtott, válogatás nélküli erőszakot és az ezzel való fenyegetést sorolja a terrorizmusoz.

Viszonylag széles konszenzus övezi azt is, hogy a büntetőjog mit tekint terrorista módszerrel elkövetett cselekménynek (például gyilkosság, túszejtés, repülőgép-eltérítés, autóba rejtett pokolgépek, öngyilkos bombarobbanások, merényletek és tömeggyilkosságok stb.), illetve mit tekint terrorista tevékenységnek (például terroristacsoport-hoz való tartozás tagként vagy vezetőként,

terrorista cselekmények és szervezetek pénzügyi és egyéb támogatása, a közvélemény megfélemlítése vagy fenyegetése, a létfontosságú köz- vagy magánszolgáltatások és rendszerek megrongálása stb.).

A konszenzusos definíció hiánya nem jelenti azt, hogy az egyes nemzetközi szervezetek ne rendelkezzenek viszonylag jól körülhatárolt terrorizmusfogalommal.

A NATO definíciója szerint „a terrorizmus erő vagy erőszak törvénytelen használata vagy ezek használatával való fenyegetés személyek vagy vagyon ellen azzal a szándékkal, hogy a kormányokat vagy társadalmakat kényszerítsék vagy megfélemlítsék politikai, vallási vagy ideológiai céljaik elérése érdekében”.¹²

Az Európai Unió definíció helyett egy úgynevezett súlyosan büntetendő cselekmények listájával rendelkezik (például gyilkosság, testi sérülés, túszejtés, zsarolás, fegyver előállí-

¹² NATO Glossary of Terms and Definitions. *wcnjk.wp.mil.pl*, 2013.

tása, támadások elkövetése, illetve az felsorolt cselekmények elkövetésével való fenyegetés). Ezek az EU értelmezése szerint akkor minősülnek terrorista bűncselekménynek, ha azzal a céllal követik el őket, hogy a lakosságot megfélemlítsék, egy kormányt vagy nemzetközi szervezetet jogellenesen arra kényszerítsenek, hogy az végrehajtsa valamilyen cselekedetet vagy tartózkodjon attól, illetve súlyosan megrendítsék vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését. Emellett az EU meghatározta a terrorista tevékenységhez kapcsolódó bűncselekmények körét is, így ide tartozik például a terrorista bűncselekmények elkövetésére történő nyilvános felbujtás, a terrorizmus céljából történő toborzás és kiképzés, minősített lopás, zsarolás, hivatalos okmányok hamisítása terrorista bűncselekmény elkövetése céljából.¹³

A terrorizmus, a gerilla- és a hagyományos háború jellemzőit felsoroló táblázatban – Ariel Merari segítségével – a hagyományos háború, a gerillaháború és a terrorizmus néhány különbségére igyekeztünk rámutatni. Ez elsősorban azért indokolt, mert a médiában és a politikai közbeszédben gyakran keverednek a politikai erőszakformák.

A terrorizmus, a gerilla- és a hagyományos háború jellemzői

	Hagyományos háború	Gerillaháború	Terrorizmus
Harcoló egység mérete harc helyzetben	Nagy (hadsereg, hadtest, hadosztály)	Közepes (szakasz, század, zászlóalj)	Kicsi (rendszerint tíz főnél kevesebb)
Fegyverek	A fegyverzet minden válfaja (légierő, páncélosok, tüzérség stb.)	A fegyverzet minden válfaja (légierő, páncélosok, tüzérség stb.)	Kézifegyverek, kézigránát, rohampuska és különleges fegyverek, például autóbomba, távirányítású pokolgép, légnyomásváltószára működésbe lépő bomba
Taktika	Többnyire több fegyvernem összehangolt, közös hadművelete	Kommandó típusú taktika	Különleges taktika: emberrablás, gyilkosság, autóröbbantás, repülőgépetérítés, barikád, túszejtés stb.

¹³ A Tanács kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről. *eur-lex.europa.eu*, 2002. 06. 22.

Célpontok	Többnyire katonai egységek, ipari és szállítási infrastruktúra	Többnyire katonai, rendőri és közigazgatási létesítmények, akár politikai ellenfelek	Állami jelképek, politikai ellenfelek és általában a legszélesebb tömegek
Várt eredmény	Fizikai megsemmisítés	Főleg az ellenség fizikai felmorzsolása	Lélektani kényszer
Terület ellenőrzése	Igen	Igen	Nem
Egyenruha	Hord	Gyakran hord	Nem hord
Háborús övezetek elismerése	A háború földrajzilag elismert övezetre korlátozódik	A háború a harcban álló országra korlátozódik	Nincsenek elismert háborús övezetek; világszerte folyó hadműveletek
Nemzetközi törvényesség	Igen, ha szabályok irányítják	Igen, ha szabályok irányítják	Nincs
Belföldi törvényesség	Igen	Nem	Nem

Forrás: Merari, Ariel: A terrorizmus mint a lázadás stratégiája.

In Tólas Péter (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*. Budapest, 2006, Zrínyi, 90. o.

A nemzetközi szakirodalom tevékenységi szintér, célorientáció és motiváció szerint is osztályozza a terrorizmust. Ennek értelmében tevékenységi szintér szerint általában megkülönböztetünk

- lokális/nemzeti terrorizmust, amelynek a tevékenysége egy országrészre vagy egy országra terjed ki (például Vörös Hadsereg Frakció, Vörös Brigádok, Ír Köztársasági Hadsereg, Klu-Klux-Klan);
- szubregionális terrorizmust, amelynek két vagy több ország területére terjed ki a tevékenysége (például a palesztin fegyveres csoportok egy része, csecsen és dél-kaukázusi fegyveres szervezetek);
- regionális terrorizmust, amelynek tevékenysége egy-egy régióra (például Közel-Kelet, Maghreb-térség, Délkelet-Ázsia) terjed ki (például Kurd Munkapárt, az Al-Káida az Iszlám Maghreb Földjén, Jemaah Islamiah);
- nemzetközi terrorizmust, amelynek tevékenysége egy vagy több régióra is kiterjed (például a Fekete Szeptember az 1970-es években);
- globális terrorizmust, amelynek tevékenysége több egymástól távoli kontinensre (például Ázsia, Afrika, Amerika) is kiterjedhet (például al-Káida).

Fontos látnunk, hogy bár 2001. szeptember 11. óta a szélesebb közvélemény is találkozhat a globális terrorizmus megnyilvánulásaival, a terrorcsoportok elsöprő többsége még napjainkban is a nemzeti vagy a szubregionális terrorizmushoz tartozik, így viszonylag könnyen behatárolható a tevékenységi területe, ami a terrorizmus elleni fellépés szempontjából kulcsfontosságú. A másik oldalon, jóllehet a nemzetközi média előszeretettel foglalkozik a globális terrorizmussal, a valóságban csupán egy-két olyan szervezet van,

amely alkalmanként valóban globális hatókörrel rendelkezik (például az al-Káida). A terrorista cselekményeket előkészítők, támogatók és elkövetők lehetnek olyan egyének, akik nem tartoznak semmiféle csoporthoz vagy szervezethez – ezeket úgynevezett magányos farkas (*lone wolf*) típusú terroristáknak szoktuk nevezni (például az oslói/utóyai merényletet elkövető Anders Bering Breivik). Lehetnek tisztán katonai/fegyveres csoportok (például a német Vörös Hadsereg Frakció, az olasz Vörös Brigádok), illetve politikai és katonai szárnyal is rendelkező szervezetek (például Hamász, Hezbollah). A politikának és a terrorizmus ellen küzdő hatóságoknak ez utóbbiak okozzák a legnagyobb gondot, tekintettel arra, hogy általában jelentős tömegbázissal és forrásokkal rendelkeznek.

Mivel a terrorizmus-szakirodalom a célorientáció és motiváció tekintetében túlságosan sok és gyakran csak elméletileg létező terrorizmustípust különböztet meg (például etnikai, kulturális, vegyi, biológiai, nukleáris, katasztrófa-, környezeti katasztrófa-, kiber-, információs, ipari, média-, városi, vidéki, belföldi, külföldi stb.), az egyes nemzetközi szervezetek – a könnyebb eligazodás érdekében – általában önálló felosztást készítenek. Így például az Európai Unió vallási (korábban: iszlamista), szeparatista, szélsőjobb, szélsőbal és úgynevezett tematikus (*single issue*) terrorizmusra osztja fel az unió tagállamaiban előforduló terrorizmustípusokat.

A terrorcselekmények között kulcsfontosságúak az úgynevezett stratégiai jellegű terrortámadások – ezek száma 2004 és 2011 között körülbelül 2900 volt (az összes támadás 4%-a) –, vagyis azok, melyeket nagy médiafigyelem kísér, nagy félelemkeltő képességűek, s többnyire nagy az áldozatszámuk is (ezekhez kapcsolódott 2004–2011 között az összes halálos áldozat 45%-a). A stratégiai terrortámadásoknak azért kulcsfontosságú a jelentőségük, mert döntően ezek médiatálatálása és a politikai közbeszéd határozza meg az átlagpolgár terrorizmuspercepcióját. A terrorizmusról alkotott képünket tehát – hasonlóan a biztonsághoz – szubjektív (média, politikai közbeszéd) és objektív (adatok, tények) összetevők formálják, s fontos, hogy e két megközelítés ne kerüljön egymástól túlságosan távolra.

A terrorizmus korszakairól

Jóllehet a terrorizmus végigkísérte az emberiség történetét, korszakolását a szakirodalom csak a nagy francia forradalomtól kezdi, attól az időponttól, amikor a terrorizmus kifejezés általánosan ismertté vált. A korábbi korokra egyfajta prehistorikus korszakként tekintünk a terrorizmus szempontjából. 1789-től napjainkig a terrorizmus három nagy korszakát különböztethetjük meg: a klasszikus, a modern és posztmodern korszakokat. A következőkben e három korszak legfontosabb jellemezőit mutatjuk be röviden, részben a terroristák céljai, célpontjai, a terrorcselekmények elkövetési módjának jellegzetességei, valamint a terrorizmus elleni fellépés legfontosabb nemzetközi eseményei alapján.

A terrorizmus klasszikus korszakának általában a francia forradalom és 1968 közötti időszakot tekinti a szakirodalom. Arra vonatkozóan, hogy e több mint 170 év alatt hány terrorcselekményt követtek el a világban, még csak becsléseink sincsenek. Pontos felméréséhez a korabeli sajtó szisztematikus áttekintése sem vinne bennünket közelebb (1890 és 1967 között 614 nagyobb terrorcselekményről tesz említést), az újságok ugyanis – különösen a 19. században és a 20. század első felében – csak az úgynevezett stratégiai terror-

támadásokat tartalmazzák. Ráadásul, mivel a terrorizmust eredetileg a francia forradalom jakobinus szakaszának állami terrorizmusaként definiálták, számos történész a totalitárius rendszerek és diktatúrák saját polgáraikkal szembeni politikai erőszakját is a(z állami) terrorizmus kategóriájához sorolja. Mi azonban, mint korábban jeleztük, a totalitárius és diktatórikus rendszerek terrorját az emberiség ellen elkövetett és a háborús bűnökhöz soroljuk. Ha így tekintünk a terrorizmus klasszikus korszakára, a terroristák és a terroristacsoportok elsősorban és általában a hatalom legfelsőbb szintű képviselői (uralkodók, kormányfők, miniszterek, képviselők, nagykövetek stb.) ellen követtek el merényleteket és támadásokat abban a hitben és azzal a céllal, hogy tettükkel képesek megváltoztatni a fennálló politikai rendszert. Bár már ekkor is léteznek terrorszervezetek, az elkövetők többnyire egyedül, legfeljebb néhány fős csoportban tevékenykedtek. A klasszikus kor 19. századi politikai mozgalmi közül a szocialisztikus és kommunisztikus egyenlőségeszmét hirdető anarchisták,¹⁴ az orosz cári önkény ellen lázadók (narodnyikok, nihilisták, bakuyninisták) éltek a politikai erőszak terrorista formájával, a 20. század elején pedig főként a nacionalista és szeparatista irányzatok (Délkelet-Európában, Észak-Írországból, a palesztin mandátumterületeken). Az 1930-as évektől a hitleri és sztálini rendszerek terrorizmusa háttérbe szorította az egyéb terrorizmusokat Európában, a világban viszont már a két világháború között, még inkább pedig a második világháború után a függetlenségi mozgalmakhoz kapcsolódó terrorcselekmények váltak az egyik legmarkánsabb jelenséggé.

A terrorizmussal szembeni nemzetközi fellépés is a terrorizmus klasszikus korszakában vette kezdetét. A terroristák kiadatására vonatkozó első ismert törvény az 1856-os úgynevezett belga merényletzáradék volt, amely kimondta, hogy az uralkodók ellen elkövetett merényletek tetteseit ki kell adni.¹⁵ Az első törvénytervezet ugyanakkor, amelyben szerepelt a terrorizmus kifejezés, csak 1930-ban született meg. A Sándor jugoszláv király és Barthou francia külügyminiszter ellen elkövetett 1934-es marseille-i merénylet ugyancsak lökés adott a nemzetközi összefogásnak. Komoly szerepe volt abban, hogy 1937-ben a Népszövetség égisze alatt elkészült a terrorizmus megelőzéséről és a terrorcselekményt végrehajtók megbüntetéséről szóló szerződéstervezet, amelyet 24 ország írt alá, de végül, mert nem ratifikálták, nem léphetett érvénybe.

Az első érvénybe lépő, terrorizmussal szembeni nemzetközi szerződés a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es bécsi megállapodás volt, amely az állandó diplomaták védelmét írta elő és szabályozta. Két évvel később, 1963-ban született meg a légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről szóló tokiói egyezmény, amely az elszaporodó repülőgép-eltérítésekre reagált.¹⁶ Az egyezmény célja a légi jármű fedélzetén elkövetett

14 Anarchista merénylő ölte meg II. Sándor cárt, Carnot francia elnököt, Erzsébet királynét (Sissit) és McKinley amerikai elnököt, hogy csak a legismertebb eseteket említsük.

15 1854-ben a III. Napóleon ellen merényletet elkövetők Belgiumba menekültek. A belga kormány – annak az általánosán elfogadott nemzetközi elvnek megfelelően, mely szerint politikai bűntettek miatt kiadatásnak helye nincs – megtagadta a merénylők kiadatását. A francia császár nyomására azonban Belgium 1856. március 22-én törvényt hozott, mely szerint az „idegen államfő elleni merénylet, ha az emberölés, gyilkosság vagy méreggyilkosság tényállását megállapítja, a kiadatás szempontjából nem tekintendő politikai bűntettnek”. Ezt a felségmerényletre vonatkozó záradékot általában csatolták a kiadási szerződésekhez, a belga törvénynek megfelelő szövegezéssel, ezért nevezték belga merényletzáradéknak.

16 Az első gépeltérítésre 1931 februárjában, Peruban került sor, az első emberéletet követelő gépeltérítésre pedig 1939 októberében az Egyesült Államokban. A gépeltérítések azonban az 1959-es kubai forradalom után szaporodtak meg, részben a Kubából emigrálni kívánók, részben a kiadatás elől Kubába menekülők révén.

bűncselekményekkel kapcsolatosan felmerülő joghatósági kérdések tisztázása (fő szabályként a lajstromozó államot illeti), emellett a légi jármű parancsnoka jogkörének a meghatározása volt (a parancsnok felelősségévé tette a jármű fedélzetén a biztonság garantálását).

A terrorizmus modern korszakának az 1968 és 2001. szeptember 11-e közötti időszakot tekinti a szakirodalom, melyre vonatkozóan a *Global Terrorism Database* – retrospektív módon – több mint 71 000 terrorcselekményt számolt össze. 1968 két szempontból is fordulópontot jelentett a terrorizmus történetben: egyrészt a latin-amerikai lázadók ekkor tértek át a városi gerillaharcra,¹⁷ másrészt a palesztinok ekkor alkalmazták először a terrorizmust a palesztinkérdés közvélemény előtti megjelenítésének eszközeként.¹⁸ Mivel a politikai vezetők egyre nagyobb védelmet élveztek, a terroristák célpontjai közé bekerültek a hatalom tényleges vagy szimbolikus képviselői és a civilek is. A terrorizmus modern korszakában a terroristák céljává – a rendszer totális megváltoztatása helyett – a félelemkeltés mellett a politikai követelések teljesítésének kikényszerítése, a közvélemény figyelmének felhívása bizonyos megoldatlan politikai kérdésekre vagy társadalmi problémára, illetve a politikai zsarolás lett. Míg a merénylők a klasszikus korszakban főleg törrel, pisztollyal és bombával követték el tetteiket, s céljuk általában a célszemély megölése volt, a modern korszakban megjelentek a túszejtések, az emberrablások, a közlekedési eszközök (repülő, hajók) eltérítése – vagyis a politikai zsarolásra alkalmas megoldások. A megváltozott célok megváltoztatták a terrorszervezetek jellegét és a média szerepét a terrorizmusban. Míg korábban a terroristacsoportok kis létszámúak voltak és az illegalitás szigorú körülményei között működtek, a terrorizmus modern korszakában megjelentek a nagy taglétszámú, jelentős társadalmi támogatással és komoly forrásokkal rendelkező szervezetek is, amelyek nem csupán fegyveres, de (olykor legális) politikai csoportok is. Míg korábban a média szerepe a merényletek eredményéről való beszámolóokra és a félelemkeltésre korlátozódott, a modern korban a terroristák politikai marketingjének, illetve a terroristákkal való politikai tárgyalások „nyilvánosságának” az eszköze lett. Ennek következtében a terrorizmus modern korszakában különültek el egyre határozottabban a „produktív” és a „kontraproduktív” terrorista akciók, vagyis azok, amelyek hozzásegítették a terrorista szervezeteket és híveiket politikai céljaik eléréséhez, azoktól az akcióktól, amelyek eltávolították politikai céljaik elérésétől a terroristákat.¹⁹ A nemzetközi közvéleményben erősödött az a meggyőződés, hogy bár a terroristák módszerei elfogadhatatlanok, követeléseik legitimek is lehetnek.

A terrorizmus modern korszakának kezdetén Európában az antikapitalista baloldali radikálisok (például a német Vörös Hadsereg Frakció, az olasz Vörös Brigádok, a francia Action Directe, a görög November 17. Forradalmi Szervezet), a nacionalisták és szépara-

17 Ennek elméleti megalapozását Carlos Marighella: *Minimanual of the Urban Guerrilla* című, 1969 nyarán megjelent könyve adta.

18 Az első ilyen akciót a Népi Front Palesztina Felszabadításáért (PFLP) szervezet három aktivistája hajtotta végre 1968. július 23-án, amikor elfoglalta és Algériába kényszerítette az izraeli légitársaság (El Al) Rómából Tel-Avivba tartó Boeing 707 típusú repülőgépét 38 utassal a fedélzetén. Hosszas tárgyalásokat követően augusztus 31-én az utasok, a személyzet és a merénylők is szabadon távozhattak.

19 Jóllehet a politika nem szívesen ismeri el, de a terrorizmus történetében voltak győztes terrorszervezetek is. Jasszer Arafat Palesztin Felszabadítási Szervezete (PFSZ), Nelson Mandela Afrikai Nemzeti Kongresszusa (ANC) vagy Hashim Thači Koszovói Felszabadítási Hadserege (UÇK) egyértelműen és látványosan ilyen, de ilyen valójában a Baszkföld autonómiájáért és függetlenségéért harcoló ETA is.

tisták (például az ír IRA, a baszk ETA, a korzikai FLNC), illetve a különböző közel-keleti (főként palesztin) fegyveres csoportok alkalmazták a leggyakrabban a terrorizmus eszközt. Az 1979-es iráni forradalom nem csupán a radikális síita iszlám csoportok (például a Hezbollah) térnyerésének adott ösztönzést, de radikális szunnitáknak is (például a Hamász), illetve általában erősítette az iszlamista terrorizmust. Ennek képviselőit segítette Afganisztán 1979-es szovjet megszállása is: nem csupán azzal, hogy a megszállás ellen mozgósította a muzulmán országokat, de azzal is, hogy az Egyesült Államok, Szaúd-Arábia és Pakisztán az afgán ellenzék pénzügyi, fegyveres és kiképzési támogatásával gyakorlatilag a (jövőbeni) radikális iszlámot erősítette és nemzetköziesítette. Ez különösen a szovjetek afganisztáni kivonulását (1989) és az al-Káida megszületését (1988–1989) követően jelentett igen komoly veszélyt.²⁰

A terrorizmus modern korszakában vett igazán lendületet a terrorizmussal szembeni nemzetközi jogi fellépés is. 1968 és 2001 között tíz nemzetközi szerződés is született a terrorizmus ellen. Ezek a következők:

- 1970 – A légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről szóló hágai egyezmény, amely érvényesíti a „kiadni vagy felelősségre vonni” elvét.
- 1971 – A polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló montreali egyezmény, amely bővíti és pontosítja a repülőgépek veszélyeztetésének típusait.
- 1973 – A nemzetközi védelem alatt álló személyek ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló New York-i egyezmény, amely a nem állandó diplomatákra is kiterjeszti a védelmet.
- 1979 – A túszedés elleni nemzetközi New York-i egyezmény, amelynek elfogadását a nyugatnémet Vörös Hadsereg Frakció 1975-ös stockholmi túszedési akciója, illetve az 1976-os entebbei akció²¹ gyorsította fel.
- 1980 – A nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló bécsi egyezmény, amely az atomenergia előállításához szükséges anyagok védelmét írja elő.
- 1988 – A tengeri hajózás biztonsága ellen elkövetett jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló római egyezmény, amelynek megszületésében az Achille Lauro luxushajó 1985. októberi elrablásának volt meghatározó szerepe.²²

20 Az afganisztáni szovjet megszállás ellen harcolók között mintegy 2000 úgynevezett afgán arab – szaúdi, egyiptomi, jemeni származású stb. – is küzdött. Közülük a legismertebb Oszama bin Laden. A megszállás végét követően ezeknek a fegyvereseknek a nagy része hazatért, és tapasztalatával, ideológiájával és fegyvereivel otthon destabilizálta a hatalmat.

21 1976. június 27-én két német és két palesztin terrorista (a Baader–Meinhof-csoport, illetve a palesztin PFLP tagjai) eltérítette az Air France AF139-es, Athénból Párizsba tartó járatát, egy Airbus A300 B4-est. A repülőgép, fedélzetén 246 utassal és 12 főnyi személyzettel az izraeli Tel-Avivból repült Párizsba, Athén érintésével. A gránátokkal és kézfegyverekkel felfegyverzett géplétérítők Uganda fővárosába, Entebbebe kényszerítették a gépet, ahol további három terrorista csatlakozott hozzájuk. A túszejtők 53, Izraelben és Európában bebörtönzött „szabadságharcos bajtársuk” szabadon bocsátását követelték. Július 4-én az izraeli hadsereg 100 kommandója kiszabadított 102-t az akkor még fogva tartott 106 izraeli tús között, s megölte a 7 terrorista, illetve 45-öt az izraeliekre támadó ugandai katonák közül.

22 Az Achille Lauro nevű, 24 ezer tonnás olasz luxushajó – mintegy 750 osztrák, olasz, amerikai, francia, nyugatnémet turistával és 350 főnyi személyzettel – 1985. október 7-én térítette el négy palesztin fegyveres a Földközi-tengeren, október 8-án pedig kivégezték egyik amerikai zsidó túsukat, a 69 éves, mozgáskorlátozott Leon Klinghoffert. A eltérítők végül Alexandria közelében, nemzetközi vizeken horgonyozták le a hajót. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa október 10-én egyhangú határozatban ítélte el a hajóeltérítést és az amerikai tús meggyilkolását. Bár Hoszni Mubarak egyiptomi elnök megengedte a terroristák távozását országából, négy amerikai vadászgép a szicíliai Sigonella NATO-légitámaszpontra kényszerítette a négy palesztin szállító repülőgépet. A hajórablót olasz bíróság elé állították és börtönbüntetésre ítélték.

- 1988 – A polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló montreali kiegészítő jegyzőkönyv, amely a repterekre is kiterjeszti a védelmet.
- 1991 – A plasztik robbanóanyagoknak a felismerésük érdekében történő jelzéséről szóló montreali egyezmény, amelynek elfogadását az 1988. december 21-i Lockerbie-merénylet gyorsította fel.²³
- 1997 – A terrorista bombatámadások leküzdéséről szóló New York-i egyezmény, amely nem csupán azért fontos, mert pontosítja azokat a célpontokat, amelyek ellen terrortámadás követhető el, de azért is, mert egyrészt tartalmazza, hogy a terrorizmus nem indokolható politikai, ideológiai okokkal, másrészt komoly lépést tett az egyes államok terrorizmussal kapcsolatos jogrendszerének egységesítése felé.
- 1999 – A terrorizmus pénzügyi támogatásának visszaszorításáról kötött New York-i egyezmény, amely a finanszírozás akadályozásával és a gazdasági ellehetetlenítéssel új frontot nyitott a terrorizmus elleni küzdelemben.

A terrorizmus-szakirodalom egy része szerint a 2001. szeptember 11-i merényletekkel új korszak vette kezdetét a terrorizmus történetében, a terrorizmus posztmodern korszaka, s a világ közvéleménye ekkor szembesült először azzal, hogy a terrorizmus globális jellegű. Ezzel kapcsolatban azonban hangsúlyozni kell, hogy a terrorfenyegetés globális jellege nem jelenti azt, hogy az egyes országok azonos mértékben lennének fenyegetve, miként azt sem, hogy a terrorfenyegetésben ne lenne továbbra is döntő szerepe a viszonylag pontosan körülhatárolható nemzeti és szubregionális terrorizmusnak. A globálissá válás csupán annyit jelent, hogy kis számban vannak olyan terrorcsoportok, amelyek központjuktól nagy távolságban is képesek terrortámadást szervezni és végrehajtani, céljuk globális és tagságuk is nemzetközi.

A posztmodern korszak sajátosságait számba véve négy karakterisztikus vonást említhetünk meg. Egyrészt, hogy – tekintettel a politikai vezetők és a politika képviselőinek megerősített védelmére – a terrortámadások fő célpontja a civil lakosság lett. Másrészt, hogy a terroristák céljai között kulcsfontosságúvá vált a valódi és virtuális félelemkeltés. Harmadrészt, hogy a terroristák céljai között ismét megjelent a politikai rendszer egészének megváltoztatására való törekvés. S végül negyedszer, hogy a terrorizmus minden korábbi időszaknál erősebben mediatisált lett. Bár néhány elemző ide sorolja az öngyilkos merényletek megjelenését is, ilyenek azonban már az 1980-as évektől tevékenykednek, igaz, számuk a 2000-es években radikálisan megnövekedett. E növekedés magyarázatával kapcsolatban több álláspont ütközik a szakirodalomban: míg egyesek szerint a terrorszervezetek elsősorban azért alkalmazzák, mert a módszer nagy hatékonyságú, mások szerint az iszlám mártíromság ideológiai hatásának növekedése miatt nőtt meg az öngyilkos merényletek száma.²⁴ Megint mások szerint az öngyilkos merényletek az egyébként is öngyilkos

23 1988. december 21-én líbiai merényletek felrobbantották a Pan Am Londonból New Yorkba tartó Boeing 747-esét, amelynek következtében a repülőn tartózkodó 259 fő (köztük 4 magyar és 189 amerikai) és 11 lockerbie-i lakos életét vesztette.

24 Itt jegyezzük meg, hogy bár az öngyilkos merényleteket – előítéletes módon – szinte kizárólag az iszlámista terrorizmus-hoz kapcsolja a nemzetközi közvélemény, a módszert a nacionalista Tamil Tigrisek is igen gyakran alkalmazták.

hajlamú egyének közül kerülnek ki, akiknek motivációjában sokkal erősebb a személyes kudarc, mint a politikai vagy ideológiai hatás.²⁵

Hasonlóképpen sokan a korszak egyik fő sajátosságának tekintik a nagy áldozattal járó merényletek számának emelkedését is. Míg azonban egyesek ebben az úgynevezett tömegpusztító terrorizmusra való törekvést látják, mások inkább azzal magyarázzák, hogy a terroristák napjainkban csak nagy áldozatszámmal tudnak nagy médiafelülethez jutni. Érvek mindkét álláspont mellett felhozhatók. Tény például, hogy miközben a 2004 és 2011 között elkövetett közel 2900, öt halálos áldozatnál többet követelő terrortámadás csupán az összes támadás 4%-át tette ki, de az összes halálos áldozat 45%-át ölte meg. A másik oldalon viszont a posztmodern korszak egyik fontos jellegzetessége, hogy maguk a terroristák törekednek cselekményeik mediatizálására (lásd kettős robbantások, saját felvétel készítése a merényletről stb.) annak érdekében, hogy egy-egy terrortámadás félelemkeltő hatását a tényleges pusztításnál nagyobbra növeljék. Ennek következtében ugyanis a legnagyobb terrorszervezetek akkor is a hírműsorok vezető hírei közé kerülnek egy-egy nagyobb terrortámadást követően, ha fenyegetésük verbális vagy virtuális, s nem követi tényleges akció. Ez a hatás érvényesült 2001. szeptember 11. után az Egyesült Államokban, illetve a 2004-es madridi és a 2005-ös londoni terrortámadások után Európában is, ahol annak ellenére maradt igen magas évekig a terrorizmustól való társadalmi félelem, hogy ezt a cselekmények tényleges száma nem indokolta.

Jóllehet a terrorizmus posztmodern korszakát vitathatatlanul az iszlamista terrorizmus uralja, de korántsem oly mértékben, mint azt a nyugati politikai közbeszéd vagy a média sugallja. Még akkor sem, ha az Egyesült Államokban és Európában végrehajtott stratégiai terrortámadások többsége kétségtelenül szélsőséges iszlamistákhoz kötődik (9/11, Madrid, London). Komoly torzító hatása volt ugyanis annak, hogy 2006-ig az afganisztáni és az iraki politikai erőszakcselekményeket a terrorizmus kategóriájába sorolta a nyugati politikai közbeszéd, akkor is, ha azok inkább a polgárháborúhoz vagy a gerillaháborúhoz tartoztak. Ráadásul Afganisztánban és Irakban a nemzetközi közösség maga is hozzájárult a politikai erőszak elharapódzásához, azzal legalábbis feltétlenül, hogy nem volt képes stabil kormányzatokat létrehozni a megdöntött rendszerek helyén. Ennek akkor értjük meg a jelentőségét, ha tudjuk, hogy az elmúlt években e két országhoz kötődött a világ terrorcselekményeinek 45,79%-a, innen került ki a halottak 56,10%-a és a sebesültek 56,97%-a. Sőt, hozzájuk számíthatjuk Pakisztánt is, ahol a terrorfenyegetettség növekedéséhez bizonyítottan hozzájárultak az afganisztáni események és az amerikai hadsereg rakétatámadásai.²⁶ Ha tehát a muszlim országok közül kiemeljük Irakot, Afganisztánt és Pakisztánt, a részesedési arányuk korántsem olyan kiugró, ami indokolná az iszlamista terrorizmus fenyegetésének a közvéleményben élő képét. Nélkülük ugyanis a muszlim világ részesedése a merényletek esetében 24,48%-ra, a halálos áldozatokéban 21,14%-ra, a sebesült áldozatok esetében pedig 21,77%-ra csökken. Ez pedig nem különösebben kiemelkedő arány,

25 1981 és 2006 között a világban 1200 öngyilkos merényletet követte el (az összes merénylet 4%-át), melyeknek 16 725 halálos áldozata (35%) volt. A legtöbb öngyilkos merényletre Irakban (651), Izraelben (217), Srí Lankán (93), Pakisztánban (49), Libanonban (48), Afganisztánban (35), és Oroszországban (28) került sor.

26 2004 és 2011 között Irak, Afganisztán és Pakisztán adta a világ összes merényletének 55,37%-át, a halálos áldozatok 65,52%-át, valamint a sebesültek 66,45%-át.

ha figyelembe vesszük, hogy a világ lakosságának mintegy 23-26%-a muzulmán vallású. Ráadásul a statisztikák szerint a muzulmán világban elkövetett terrorcselekmények áldozatainak csupán 1%-a nem muzulmán származású.

A szubjektív (percepció) és az objektív (valóságos) terrorizmuskép közötti különbség különösen az Egyesült Államokban és Európában szembeszökő. Az Egyesült Államokban ezt jól mutatta, hogy a közvélemény-kutatási adatok szerint az amerikaiak egészen 2006–2007-ig a terrorizmust tekintették az egyik legnagyobb fenyegetésnek, jóllehet Észak-Amerika volt a világ legkevésbé terrorfenyegetett térsége. Az európai közvélemény ugyancsak az iszlamista terrorizmust tekintette a legveszélyesebbnek, jóllehet a legtöbb merénylet 2001 után is a szeparatista terrorizmushoz kötődött Európában. Igaz ugyanakkor, hogy 2011-ig – a norvégiai oslói/utøyai merényletig – csak a két, iszlamisták által elkövetett robbantásos merénylet (Madrid és London) követelt nagyszámú áldozatot Európában. Ráadásul olyan nagyszámút, amellyel Spanyolország és Nagy-Britannia az adott évben bekerült a világ terrorizmus által legfenyegetettebb tíz országa közé.

A terrorizmus posztmodern korszakának több mint fél évtizedét az Egyesült Államok által meghirdetett, terrorizmus elleni háború uralta. Ez azonban nem elsősorban a korábbiakhoz hasonló nemzetközi megállapodásokban mutatkozott meg – ebből ugyanis csupán egy született, a 2005-ös, nukleáris terrorizmussal kapcsolatos cselekmények betiltására vonatkozó egyezmény –, hanem sokkal inkább az iszlamista terrorizmussal szembeni nemzetközi összefogásban, melyet az Egyesült Államok többnyire bilaterális alapon valósított meg. Bár utólag számos, a terrorizmus elleni háború jelszavára hivatkozva megtett lépést túlreagálásként és hibaként értékel a nemzetközi szakirodalom (például az iraki háborút, a szabadságjogok korlátozását), vitathatatlan, hogy a terrorizmus elleni fellépés infrastruktúrája, eszköz- és együttműködési rendszere nemzeti és nemzetközi szinten is hatalmasat fejlődött ezekben az években.

A terrorizmus elleni fellépésről

A terrorizmus elleni fellépés vázlatos áttekintését azzal a megállapítással kezdjük, hogy a konszenzusos terrorizmusdefiniáció hiánya sem nemzeti, sem pedig nemzetközi szinten nem korlátozza a terrorizmussal szembeni fellépést. Sőt e terén sokkal nagyobb mértékű a konszenzus, mint a terrorizmus meghatározásának terén, még akkor is, ha a terrorizmussal szembeni fellépés definiálásával kapcsolatban is érzékelhetők megközelítésbeli különbségek. Az Egyesült Államok a „harc” és a „háború” fogalmát használja a terrorizmus elleni fellépés kapcsán (hangsúlyozva azonban, hogy itt nem hagyományos értelemben vett harcról vagy háborúról van szó, hanem egy olyan, több fronton és több eszközzel folyó küzdelemről, melyben felértékelődnek a nem katonai eszközök). Az európai megközelítés viszont a „küzdelen” fogalmát használja, ezzel is jelezve, hogy a terrorizmus elleni fellépésben nagyobb hangsúlyt kapnak a nem katonai eszközök. Fontos jeleznünk előzetesen azt is, hogy bár a következőkben a terrorizmus elleni fellépés nemzetközi dimenzióját tekintjük át, a terrorizmus elleni küzdelem napjainkban is döntően nemzeti keretek között zajlik.

A szakirodalom szerint a terrorizmus elleni fellépés legátfogóbb fogalma a terrorizmus elleni harc (*combatting terrorism*), amely három komponensből áll:

- terrorizmus-elhárításból (*antiterrorism*), ami védekező, az emberek, a közélet, az épületek, az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenység;
- terrorizmus-felszámolásból (*counter-terrorism*), ami offenzív, a terrorista támadások és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán és felszámolásán keresztül végrehajtott megelőző tevékenység;
- és következménykezelésből (*consequence management*), ami a terroristatámadást követően kialakult katasztrófa- vagy szükséghelyzet megoldását szolgáló tevékenység.

Egyesült Nemzetek Szervezete

A terrorizmus elleni harc eszközeit többféleképpen lehet csoportosítani. Ezek közül fejezetünk e részében az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) eszközeit és elképzeléseit ismertetjük, majd röviden összefoglaljuk az Európai Unió (EU) terrorizmusellenes politikáját. A nemzetközi szervezetek közül az ENSZ alábbi – csupán vázlatosan ismertetett – klasszifikálását tekinthetjük a legátfogóbbnak és legrendszerettebbnek:

A politikai, kormányzati eszközök közé tartozik a terroristák híveinek egyes politikai sérelmeivel való foglalkozás, a politikai vezetés elkötelezettsége a konfliktusmegoldás mellett, a politikai engedmények megtétele, a szélesebb politikai folyamatokban való részvétel, az amnesztia, illetve a diplomáciai nyomás a terrorizmust támogató országokra.

A gazdasági és szociális eszközök közé tartozik a terrorizmust támogató rétegek gazdasági-szociális sérelmeivel való foglalkozás, olyan politika folytatása, amely csökkenti a politikai erőszakhoz folyamodásra való hajlandóságot, illetve a terrorizmus pénzügyi aspektusaival való foglalkozás.

A pszichológiai, kommunikációs és oktatási eszközök közé tartozik például a politikai ellenlábassal való közös értékalap megteremtésére tett kísérlet, fórum biztosítása a véleménynyilvánítás szabadságának, a média használata, illetve a terrorizmus elleni PR-kampányok.

A katonai eszközök közé tartoznak

- a csapásmérő műveletek (például megelőző csapás terroristabázisok ellen, kommandós akciók a terroristák főhadiszállása ellen letartóztatás vagy semlegesítés céljából); büntető, megtorló akciók a terroristáknak otthont adó helyszínek és közösségek ellen (például útakadályok emelése vagy fegyverek felkutatása); illetve az elrabolt túsok kiszabadítására indított mentőakciók;
- a fegyveres erők bevetése a potenciális áldozatok vagy objektumok (például VIP-személyek, atomerőművek, villamos erőművek, víztározók, gáztárolók) védelmére;
- a személyi állomány toborzása és kiképzése: magas készenléti fokozatú terroristaellenes erők, a tús szabadító egységet is beleértve; tűzszerész egységek; kommandós egységek; új speciális egységek, például amelyek a vegyi, biológiai, sugár- és atomfegyverek általi fenyegetésre szakosodnak, illetve a magán biztonsági erők;
- a műveleti eljárások: például a szükség- vagy hadiállapotra vonatkozó törvények aktualizálása, a műveleti eljárások és harcérintkezési szabályok kidolgozása, a biz-

tonsági erők felszerelésének, fegyvereinek és lőszerének szigorú ellenőrzése, az önálló felügyeleti mechanizmus kidolgozása az olyan feltételezett túlkapásokra vonatkozó panaszok kivizsgálására, mint a kínzások, a fegyvertelen túszejtők megölése, a jelentési rend kidolgozása a halálos fegyverek használatáról és a letartóztatásokról, a katonai bíróságok hatáskörének korlátozása terrorizmusellenes ügyekben azokra a területekre, amelyeket a nemzetközi jog engedélyez.

A bírósági és jogi eszközök közé tartozik a terrorizmussal szembeni törvényhozás, a tanúk védelme és bíróságok felkészítése az ilyen esetekre.

A rendőrségi és büntetés-végrehajtási eszközök közé tartozik a célpontok megtámadásának megnehezítése, a nemzetközi rendőri együttműködés erősítése, a jogalkalmazásban és a jogkikényszerítésben résztvevők képességfejlesztése, beépülők alkalmazása, a rendőrségi fellépés, a terrorista hálózatok börtönbeli formálódásának megakadályozása.

A titkosszolgálati eszközök közé tartozik a technológiai-felderítés – régi és új –, valamint a humánfelderítés alkalmazása, a titkosszolgálati információk cseréje, a beépülők alkalmazása, a titkos tárgyalások, illetve a korai riasztási rendszer kialakítása.

Az egyéb eszközök közé tartoznak például a bevándorlással kapcsolatos intézkedések, az áldozatok támogatása, illetve a kormányzati stratégiák.

NATO

Az ENSZ-től némiképp eltérően foglalja össze terrorizmus elleni fellépésének eszközeit a NATO terrorizmus elleni katonai koncepciója (MC 472), melyet 2002. november 21-én Prágában fogadott el a szövetség. A politikai-katonai szervezet koncepciója négyfajta szerepet szán a katonai műveleteknek (a haderő védelme mind a négy alkalmazásban fontos szerepet játszik).

Terrorizmus-elhárító, védekező intézkedések (antiterrorism), melyek védelmi intézkedések a haderő, a személyek és a tulajdon terroristákkal szembeni sebezhetőségének csökkentésére. Bár a koncepció szerint a lakosság és az infrastruktúra védelme az egyes államok feladata, a NATO mégis szerepet kaphat ebben, ha egy állam a szövetség segítségét kéri. Az elrettentés és védekezés sikerének fontos feltétele a szövetség szerint a korai és pontos információszerzés. A NATO keretében végrehajtott terrorizmus-elhárító akció(k) lehet(nek):

- információcsere;
- szabványosított riasztási feltételek és védelmi eljárások;
- légi és parti védelemben való segítségnyújtás;
- segítségnyújtás egy államnak, amennyiben az ki akarja vonni polgárait vagy erőit egy terroristaveszélynek fokozottan kitett területről.

A már bekövetkezett *terrorista támadás következményeinek kezelése (consequence management)*, amelyek reaktív intézkedések a terrorcselekmények pusztító hatásainak enyhítésére. A koncepció szerint ez is az érintett nemzetek feladata, azonban a NATO ebben is széles körű katonai támogatást nyújthat az alábbi területeken:

- a tervezés és a kijelölt haderő felállításának folyamatában;
- azon képességek regisztrálásának elkészítésében, amelyek rövid távon mozgósíthatók a nemzeti intézkedések támogatására;

- a kiképzési és gyakorlati koordinációs képességek kialakításában;
- a NATO és az érintett nemzetek közötti koordináció javításában, amelyhez az Euroatlanti Katasztrófavédelmi Koordinációs Központ képezi a kiindulópontot.

Terrorizmus-felszámoló, támadó intézkedések (counter-terrorism), melyek támadó katonai akciók a terroristák képességeinek csökkentése érdekében. Ezekhez a többnyire közös műveletekhez különösen hasznosak lehetnek a speciálisan terroristaellenes műveletekre képzett egységek. Emellett létfontosságúnak bizonyulhatnak a polgári lakosság megnyerésére irányuló pszichológiai és információs műveletek. A NATO a koncepció szerint két-féleképpen vehet részt ilyen műveletekben.

A NATO vezette terrorizmus-felszámoló műveletekre a koncepció megállapítja, hogy sikeres végrehajtásukhoz a szövetségnek megfelelő parancsnoki, ellenőrző és információs struktúrákkal, továbbá kiképzett, gyakorlott és megfelelő készségi szinten tartott erőkkel kell rendelkeznie.

A NATO-segítséggel végrehajtott terrorizmus-felszámoló műveletek esetében a NATO eseti elbírálás alapján eszközöket és képességeket bocsáthat rendelkezésre a terrorizmus elleni védelmet szolgáló olyan műveletekhez, amelyeket az Európai Unió, más nemzetközi szervezetek vagy olyan koalíciók hajtanak végre, amelyben szövetségesek is érintettek. A támogatás lehetséges formái:

- koalíció létrehozása, az interoperabilitás biztosítása;
- nemzeti képességek pótlása (például AWACS-gépek biztosítása az Egyesült Államok számára az afganisztáni műveletek idején);
- erők telepítése a koalíció segítése érdekében, például a Földközi-tenger keleti részén NATO haditengerészeti erők;
- politikai és katonai elkötelezettség kifejezése;
- gyakorlati segítség, mint például befogadó nemzeti támogatás, logisztikai segítség, átrepülés, telepítés engedélyezése;
- a NATO műveleti tervezési és a kijelölt haderő felállításával kapcsolatos képességek felhasználása.

A katonai együttműködés kapcsán fontos jelezni, hogy a NATO terrorizmus elleni katonai koncepciója is kimondja: kizárólag katonai eszközökkel nem lehet leküzdeni a terrorfenyegetést. A katonai műveleteket koordinálni és a diplomáciai, gazdasági, szociális, jogi és információs lépésekkel összhangban kell végrehajtani. A legtöbb NATO-tagállamban a polgári hatóságok – mint például a rendőrség, a vám- és idegenrendészeti hatóságok, pénzügyminisztériumok, belügyminisztériumok, hírszerző és biztonsági szolgálatok – azok a legfontosabb szervezetek, amelyek részt vesznek a terrorizmus elleni harcban, s a katonai erőknek e hatóságokat támogatva, velük szorosan együttműködve kell tevékenykedniük. A koncepció éppen ezért hangsúlyozza, hogy a NATO-nak egyeztetnie kell a tagállamok civil hatóságaival, hogy minél hatékonyabb legyen a terrorizmus elleni harcban. A koncepció értelmében a NATO időről időre egyeztet majd a fontosabb nemzetközi szervezetekkel is, mint az ENSZ, az EBESZ vagy az EU. A NATO-nak ezenkívül több olyan programja, fóruma és kezdeményezése is van, amelyek elősegíthetik a szövetségen kívüli koordinációt, például a Partnerség a békéért, a NATO–Oroszország Tanács, a NATO–Ukrajna Bizottság és a Mediterrán Párbeszéd.

A NATO terrorizmus elleni koncepciója egy sor lényeges képességet sorol fel, amelyekre a szövetségnek szüksége lesz célkitűzéseinek sikeres végrehajtáshoz. Ezek a hatékony hírszerzés; a bevetettség és készenlét (a figyelmeztetéstől számítva valószínűleg nagyon kevés idő áll majd rendelkezésre, így magas készenléti szintre lesz szükség); a hatékony beavatkozás (a járulékos veszteségek elkerülése); a haderők védelme; a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris (CBRN) támadás elleni védelem. A fenti képességek mellett a koncepció a következő szükséges folyamatokat sorolja fel, amelyek elengedhetetlen feltételei a célkitűzések sikeres végrehajtásának: a sebezhető pontok és megfelelő védelmük feltárása; átfogó nemzetközi terrorizmusellenes stratégia kidolgozása; az érintett civil hatóságoknak való segítségnyújtás megfelelő rendjének kialakítása; a tömegpusztító fegyverek megszerzhetőségének csökkentése (fegyverzetellenőrzés, fegyverzetcsökkentés, non-prolifációs eljárások); a hatékony és gyors döntéshozatal.

Európai Unió

Végül feltétlenül szólnunk kell az Európai Unió terrorizmusellenes fellépéséről. Nem csupán azért, mert hazánk stratégiai értelemben ide tartozik, de azért is, mert az európai terrorellenes politika az 1970-es években vette kezdetét, s így jóval nagyobb tapasztalatra tett szert, mint az Egyesült Államok vagy a NATO.

Az európai terrorizmusellenes összefogás az Európai Közösség államai által 1976-ban megalakított úgynevezett TREVI-csoporttal vette kezdetét. A csoportot az 1972-es müncheni olimpián elkövetett terrortámadást követően a nemzetközi terrorizmussal, radikalizmussal, extrémizmussal és erőszakkal²⁷ szemben hozták létre, s míg első éveiben a különböző nemzetiségű szélsőbaloldali terrorcsoportok elleni fellépést segítette, 1985 óta főleg az illegális migrációra és a szervezett bűnözésre fókuszál. 1977-ben írták alá az Európai egyezmény a terrorizmus visszaszorításáról című szerződést, amely a kiadni vagy megbüntetni elv érvényesítésével jelentősen csökkentette az Európában tevékenkedő terroristák menekülési lehetőségeit. Az első, terrorizmussal foglalkozó rendőrségi munkacsoportot 1979-ben állították fel. Ez volt az első intézményes európai fórum, ahol a rendőrök kicserélhették a terrorizmus elleni küzdelmük gyakorlati tapasztalatait is. Az 1985-ben megszületett schengeni egyezmény különösen az információcsere és -megosztás, valamint a kiadatás területén jelentett igen nagy előrelépést.

A maastrichti egyezmény új szakaszt jelentett az európai terrorizmusellenes küzdelemben, elsősorban az 1993-ban létrejövő bel- és igazságügyi együttműködés révén. Ennek keretében jött létre ugyanis az Europol (amely 1999-ben kezdte meg működését), mondta ki az 1995-ös madridi Európai Tanács, hogy a terrorizmus transznacionális fenyegetés, s született meg 1997-ben az egyszerűsített kiadatási egyezmény. Ugyanebben az évben az amszterdami szerződés még szorosabbá tette a bel- és igazságügyi együttműködést, amelynek eredményeként 1999-ben létrejött a rendőrségi és igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben, illetve megszületett a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását célul tűző tamperei program (1999–2004).

27 A TREVI-csoport neve a Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale szavakból állt össze.

A 2000-es évek amerikai és európai stratégiai terrortámadásai újabb lökést adtak az európai terrorizmusellenes fellépésnek. Míg a 2001. szeptember 11-i támadást követően területenként reagált az EU (például a bel- és igazságügyi együttműködés, diplomácia, közös kül-, biztonság- és védelempolitika, humanitárius segítségnyújtás, légi közlekedés biztonsága, gazdasági és pénzügyi intézkedések, polgári szükséghelyzetre való felkészülés), a madridi (2004. március 11.) és a londoni (2005. július 7.) robbantásokat követően terrorizmus elleni akcióttervet, illetve terrorizmus elleni stratégiát fogadott el az unió. Az Europol pedig megkezdte a TE-SAT jelentések kiadását. A 2005-ös terrorizmus elleni stratégiában öt kulcselem köré csoportosította a teendőket az EU:

- megelőzés, vagyis annak megakadályozása, hogy az emberek a terrorizmus eszközéhez forduljanak;
- védekezés, vagyis a polgárok biztonságának és a kritikus infrastruktúra védelmének megerősítése;
- üldözés, amely egyrészt a terroristák igazságszolgáltatás elé állítását célzó, másrészt a terrorszervezetek működését ellehetetleníteni hivatott – például a pénzmosás elleni, fegyverek vagy robbanószerkezetek beszerzését nehezítő – intézkedéseket jelenti;
- válaszadás, amely a terrortámadások következményeinek kezelésére szolgáló képességek összehangolását jelenti.
- dialógus, amely a harmadik országokkal való párbeszéd elmélyítését jelenti a terrorizmus elleni fellépés érdekében.

Az EU hágai programjának célkitűzései:

Közös Európai Menekültügyi Rendszer megteremtése.

Hatékony kitoloncolási és hazatelepítési politika kialakítása.

A SIS (Schengeni Információs Rendszer) II működésbe léptetése.

A külső határvédelem integrált irányítási rendszerének létrehozása, az Európai Határőrizeti Ügynökség felállítása és egy közösségi határellenőrzési alap létrehozása.

A biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba és az információs rendszerekbe történő integrálása.

Közös vízumirodák létrehozása.

A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem.

Az Európai Igazságügyi Térség megteremtése.

Érdeemes megemlítenünk a 2004-ben befejeződött tamperei program folytatásaként meghirdetett, a menekültügyre és a bevándorláspolitikára koncentrááló hágai programot (2005–2009), illetve a stockholmi programot (2010–2014), amelynek célja, hogy a program öt éve alatt megteremtse a szabadság, biztonság és jogérvényesülés európai térségét.

A stockholmi program mintegy 170 kezdeményezést tartalmaz, amelyek közül itt csak a biztonsággal és a migrációval összefüggőket soroljuk fel röviden.

Uniós belügyek: átfogó biztonsági stratégia kidolgozása a bűnüldözésben, a polgári

védelemben, a katasztrófavédelemben és a határigazgatásban való együttműködés erősítése érdekében. Ezek az intézkedések valamennyi úgynevezett közös biztonsági fenyegetésre megpróbálnának reflektálni, legyen szó bár természeti vagy ember által előidézett katasztrófákról, terrorizmusról vagy akár szervezett bűnözésről.

Terrorellenes küzdelem: hosszú távú megállapodás kötése az Egyesült Államokkal a pénzügyi átutalásokra vonatkozó adatok feldolgozásáról és átadásáról a terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó program keretén belül.

Bűnözés elleni harc: az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) bűnüldözési célokra történő felhasználásával kapcsolatos uniós megközelítés kialakításának megvizsgálása, valamint a PNR-adatok harmadik országoknak történő átadására vonatkozó uniós keret-szabály kialakítása. Az európai polgárok védelme a számítástechnikai (más néven kiber-) bűnözés ellen, illetve az információs rendszerek elleni támadások kivédése.

Vízumpolitika és határbiztonság: a határbiztonság megerősítésére egy határregisztrációs rendszert kívánnak felállítani a schengeni térségben. Ez abban az esetben, ha harmadik országbeli polgárok kívánnak a térségbe belépni, rögzíti a belépés helyét és idejét, valamint az engedélyezett tartózkodás időtartamát, emellett pedig, ha valaki túllépi ezt az időt, akkor a rendszer – az illetékes hatóságok számára közvetlenül – automatikus riasztást ad ki.

Adatmegőrzés: Az adatmegőrzési irányelv értékelése és – szükség esetén – módosítása. A jelentés egyebek között azt vizsgálja, hogy miként hajtották végre a tagállamok a direktívát, és annak milyen hatása van az üzleti szférára és a fogyasztókra, illetve górcső alá veszi a távközlési szektor technológiai újításait is.

Migráció: az idénymunka céljából vagy vállalati mobilitás keretében érkező harmadik országbeli állampolgárok belépési és tartózkodási feltételeinek egyértelműsítése. Ezen a területen az intézkedéseknek négy kulcsmozzanata van: megelőzés, védelem, fogadás és a tartós megoldások azonosítása.

Közös menekültügyi rendszer létrehozása: ezen a területen a fő intézkedések közé az EU-ban benyújtott menedékkérelmek közös feldolgozása, a tagállamok közti szolidaritás megerősítése és a menekültügyekben hozott döntések kölcsönös elismerése tartozhat. A cél egy olyan közös uniós menekültügyi rendszer létrehozása, amely teljes mértékben tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint a menedékkérők emberi méltóságát.

Miként az már az eddigiekből is talán érzékelhető, az Európai Unió a terrorizmus elleni küzdelmet szélesebb biztonságpolitikai törekvéseibe igyekszik beágyazni, s eszközrendszerét is ennek megfelelően alakította ki.

A terrorizmus elleni fellépés eredményessége

Végül egy tanulmány alapján arra a kérdésre is szeretnénk válaszolni, hogy vajon milyen módszerekkel lehet a leghatékonyabban visszaszorítani, illetve felszámolni a terrorizmust. A RAND Corporation két kiváló kutatója, Seth G. Jones és Martin C. Libicki 2008-ban jelentették meg a *How Terrorist Groups End? Lessons for Countering al Qa'ida* című vaskos, 225 oldalas tanulmányukat,²⁸ amelyben az 1968 és 2006 között tevékenykedő 648 terror-szervezet profilját, illetve történetét elsősorban arra koncentrálva vizsgálták meg, hogyan fejeződött be a csoportok és szervezetek tevékenysége, már ha egyáltalán befejeződött. A terrorszervezetek profiljának megalkotásában a szerzők a csoport méretét, gazdasági forrásait, a bázisul szolgáló állam jellegét, a csoport politikai irányultságát és az általa kitűzött célokat vizsgálták és kategorizálták.

28 Jones, G. Seth - Libicki, C. Martin: *How Terrorist Groups End? Lessons for Countering al Qa'ida*. RAND, 2008, 225. o.

Méret tekintetében – becsült taglétszámuk alapján – tízes (például az 1978–1992 közötti Vörös Hadsereg Frakció), százas (például az 1978-ban létrehozott Egyiptomi Iszlám Dzsihád), ezres (például az Oszama bin Laden vezette al-Káida) és tízezes (például az 1960–1991 között működő Eritreai Felszabadítási Front) nagyságrendű csoportokat különböztetnek meg. Egy évre vetített gazdasági forrásaik alapján – a Világbank klasszifikációs és számítási módszerét alkalmazva, illetve a terrorcsoport működésének utolsó évét alapul véve – alacsony bevételű (875 dollár vagy annál kevesebb), alsó-közepes bevételű (875–3465 dollár közötti), felső-közepes bevételű (3466–10 725 dollár), és magas bevételű (10 725 dollár vagy annál több) terrorszervezeteket különböztetnek meg. A terroristacsoportok bázisúal szolgáló államok politikai berendezkedésének minősítésénél a szerzők a Freedom House vizsgálati módszereit és közismert beosztását vették át, szabad, részben szabad, nem szabad országokra osztva a szóban forgó államokat. A terrorcsoportok politikai irányultságára vonatkozóan vallási, baloldali, nemzeti, illetve jobboldali kategóriákkal dolgoztak, míg politikai céljaikat az alábbi csoportokba sorolták: rendszerváltás, területi változás, politika megváltoztatása, birodalom létrehozása, társadalmi forradalom, illetve a status quo fenntartása. Végül a megszűnésükre vonatkozóan az alábbi kategóriákat állították fel: rendőrségi és titkosszolgálati módszerekkel felszámolt, szétforgácsolódott, politikai eszközökkel felszámolt, győztesként felszámolódott s végül katonai eszközökkel felszámolt terrorcsoportok.

A szerzők éppen a terrorcsoportok megszűnése tekintetében fogalmaznak meg a korábbi washingtoni adminisztráció szemléletétől erősen eltérő következtetéseket. Az 1968 és 2006 között működött 648 terrorcsoport közül időközben megszűnt 404-ből ugyanis 136 forgácsolódott szét önmagától, 114-et számoltak fel politikai eszközökkel (tárgyalás, illetve a normál politikai életbe való bevonás révén), 107-et rendőrségi és titkosszolgálati eszközökkel (vezetőik letartóztatása vagy meggyilkolása révén). 27 csoport aratott győzelmet (vagyis úgy szűnt meg, hogy követelései és céljai teljesültek), s csupán 20-at sikerült felszámolni katonai erővel. Ez azt jelenti, hogy a tevékenységüket befejező terrorszervezetek (268) 43 százaléka politikai folyamat, 40 százaléka pedig a rendőri és titkosszolgálati módszerek hatékony alkalmazásának eredményeként szűnt meg. Tíz százalékukat minden törekvés ellenére sem sikerült legyőzni, s csupán hét százalékukat számolták fel azzal a módszerrel, melyet korábban az Egyesült Államok – például az al-Káidával szemben – leginkább favorizál.

Jones és Libicki azt is hangsúlyozza, hogy a politikai eszközökkel való felszámolás elsősorban azoknak a terrorszervezeteknek az esetében volt sikeres, amelyek korlátozott célokkal és követelésekkel léptek fel, amiket erőszakos akciók elkövetése nélkül (vagyis csupán fenyegetéssel párosítva) fogalmaztak meg, illetve akkor, ha sikerült tárgyalásokat kezdeményezni a kormányzat és a terrorista csoport között. A terrorcsoportok felszámolása természetesen nem nélkülözheti az erőszakot sem, de Jones és Libicki vizsgálatai egyértelművé teszik, hogy e tekintetben a rendőrségi és titkosszolgálati eszközök a leghatékonyabbak. Elsősorban azért, mert e szervezetek jobban képzettek és felkészültebbek az információszerzés és – a helyi viszonyok jobb ismerete révén – a terrorcsoportok felszámolása terén, mint a külső biztonság szavatolására szakosodott haderők. Utóbbiak a nagyobb, jól felfegyverzett és jól szervezett terroristacsoportok ellen vethetők be sikerrel, de ebben az esetben is inkább csak kiegészítő jelleggel.

A RAND elemzéséből az is kiderült, hogy a vallási terrrorszervezetek felszámolására jóval hosszabb időre van szükség, mint az egyéb csoportok esetében: míg az 1968 óta létező összes terrrorszervezet 62 százaléka szűnt meg 2006-ig, a vallási terrrorszervezeteknek csupán a 32 százaléka. Igaz ugyanakkor, hogy a vallási terrrorszervezetek ritkán érik el kitűzött céljaikat, az 1968 óta megszűntek közül például egyetlenegy sem.

Az elemzés kimutatásai szerint szignifikáns összefüggés mutatható ki a terrrorszervezetek nagysága tekintetében: a vizsgált időszakban a tízezres nagyságrendű csoportok 25 százaléka került ki győztesen a kormányzattal folytatott harcból, míg az ezer főnél kisebbek esetében ez jóval ritkább. A tanulmány szerint nem mutatható ki ugyanakkor összefüggés a terrorcsoportok ideológiai motivációja, gazdasági forrásainak nagysága, bázisuk politikai jellege, illetve élettartamuk között. Az élettartam inkább a nagysággal hozható összefüggésbe: a nagyobb létszámú csoportok hosszabb ideig maradnak fenn, mint a kisebb létszámúak. Végül igen tanulságosnak tűnik a terrorizmusellenes küzdelem szempontjából azon terrorcsoportok sorsa is, melyek a fenyegetésen túl erőszakhoz is folyamodtak: ezek 50 százaléka ugyanis a kormányokkal való tárgyalások eredményeként szűnt meg, 25 százalékuk győzelmet aratott, 19 százalékukat pedig fegyveres úton számolták fel.

Bár a RAND tanulmányából a fentieknél jóval több tanulság is levonható, annak jelzésére talán elégségesek az általunk kiemelt gondolatok is, hogy a terrorizmus elleni küzdelemhez elengedhetetlen a problémakör eddigieknél jóval differenciáltabb megközelítése. Még akkor is, ha ennek eredményeként olyan – eddig a politikusok által hivatalosan tabunak tekintett – elveket kell majd nyilvánosan megkérdőjelezni, sőt időnként megtagadni is, mint „a terroristákkal soha nem tárgyalunk”.