

Tálas Péter

A nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés hatása a nemzetközi biztonságra és Magyarország biztonságára

Tartalom

1. Bevezetés (1. oldal)

1.1. Módszertani problémák (1. oldal)

1.2. Definíciós problémák (5. oldal)

1.3. Szemléleti és megközelítésbeli problémák (8. oldal)

2. Helyzetelemzés (9. oldal)

2.1. Globális szint – terrorizmus (9. oldal)

2.2. Regionális szint – terrorizmus (11. oldal)

2.3. Regionális szint – nemzetközi szervezett bűnözés (14. oldal)

2.4. Nemzeti szint – terrorizmus (15. oldal)

2.5. Nemzeti szint – nemzetközi szervezett bűnözés (16. oldal)

3. Forgatókönyvek helyett (18. oldal)

4. Ajánlások a magyar külpolitika számára (19. oldal)

Budapest, 2007. január

1. Bevezetés

A jelen tanulmány a nemzetközi terrorizmusnak és a szervezett bűnözésnek a nemzetközi biztonságra és Magyarország biztonságára gyakorolt hatását vizsgálja. Ennek során mindenekelőtt olyan elméleti és gyakorlati fogódzkodókat kíván nyújtani, melyeket a szerző megfontolásra érdemesnek tart a magyar külkapcsolati stratégia elkészítésekor. A dolgozat abból indul ki, hogy a magyar külkapcsolati stratégiának az ország külpolitikai *céljainak megfogalmazása* mellett elengedhetetlen feladata azoknak az *eszközöknek és képességeknek a számbavétele*, melyek ténylegesen a magyar külpolitika rendelkezésére állnak, továbbá annak megjelenítése is, hogy a külkapcsolatok alakítására rendelkezésre álló eszközöket és képességeket *milyen módon kívánják felhasználni* a magyar külpolitika irányítói. Kulcsfontosságú továbbá, hogy a külpolitikai célok megfogalmazása az ország *kül- és biztonságpolitikai környezetének konkrét és részletes elemzésén alapuljon*.

Dolgozatunk – néhány *módszertani, definíciós és szemléleti probléma* felvetését követően – *helyzetelemzéssel* folytatódik, melyben a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés biztonságpolitikai relevanciájának globális, regionális és hazai vonatkozásait vizsgáljuk fel, valamint számba vesszük a terrorizmus és szervezett bűnözés elleni küzdelem eszközeit is ugyanezekben a szinteken. Ezt követően a nemzetközi terrorizmusnak és a szervezett bűnözésnek a nemzetközi biztonságra és Magyarország biztonságára gyakorolt jövőbeni hatásával kapcsolatos *dilemmáit* próbáljuk felvázolni, majd azokat az *elveket és értékeket* vesszük számba, melyeknek a magyar külpolitika általi követését kívánatosnak tartanánk az említett két biztonságpolitikai kérdéskör kapcsán. Tanulmányunk ötödik részében a magyar külpolitika *lehetőségeit, illetve céljait* igyekszünk meghatározni a nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemben, s végül – egyfajta összefoglalásként – néhány *elvi és gyakorlati javaslatot* fogalmazunk meg.

1.1. Módszertani problémák

A nemzetközi terrorizmus és szervezett bűnözés a nemzetközi biztonságot érintő kihívások két igen sajátos típusa. Mindkét jelenség lényegi sajátossága ugyanis – mind szervezeti, mind működési szempontból – a mély konspiráció, amely még napjainkban is megnehezíti analízisüket. Tény ugyanakkor, hogy a két kihívás közül napjainkban a terrorizmus veszélyességének mérése kapcsán mutatkoznak nagyobb problémák. A világ kriminológiai tudománya és a bűnüldözés gyakorlata ugyanis ma már több olyan módszert is alkalmaz (rendőrségi információk összegzése és értékelése, gazdasági elemzés, szociológiai felmérés, statisztikai módszerek stb.), melyek segítségével elfogadható határokok között megállapítható a szervezett bűnözés által elkövetett bűncselekmények terjedelme, illetve sorrendbe helyezhetők az államok a szervezett bűnözés általi fertőzöttségük szerint.

A két jelenség analízisét jelentősen befolyásolja a terrorcsoportok és szervezett bűnözői csoport *eltérő motivációja és érdekeltsége*. Míg ugyanis a terrorista csoportok többsége egyfajta politikai és ideológiai elhivatottságból (vagyis köznapi racionalitástól eltérő racionalitást képviselve) hajtja végre akcióikat, addig a szervezett bűnözői csoportok többnyire üzletszerűen, alapvetően a normál gazdasági racionalitást követve tevékenykednek, s többnyire csupán egymás közötti vitáik rendezése céljából követnek el, alkalmanként, terrorizmusra jellemző cselekményeket. Emellett, míg például az új típusú terrorizmust képviselő csoportok a nagyszabású, sok áldozattal járó és nagy médiafigyelmet vonzó, félelemkeltő akciók végrehajtásában érdekeltek, a szervezett bűnözői csoportok elsősorban a társadalom gazdasági jellegű megsarcolásában. Sőt, továbbmenve: a modern szervezett bűnözői csoportok az esetek túlnyomó többségében éppen hogy nem érdekeltek a társadalom széles tömegeinek (legfeljebb közvetlen szubkulturális környezetüknek) erőszakos módszerekkel való megfélemlítésében. Ilyen értelemben a szervezett bűnözői tevékenység és annak fenyegetése elméletileg kiszámíthatóbb. A fő problémát a szervezett bűnözés mértékének megítélése kapcsán elsősorban az adatszolgáltatás hiányosságai okozzák.

A terrorizmussal egész más a helyzet. Mindenekelőtt azért, mert bár a jelenségnek ma már könyvtárnyi az irodalma, *fenyegetésének tényleges és konkrét mértékére vo-*

natkozóan (eltekintve a világ azon területeitől és azoktól a helyzetektől, ahol jelenlétük közvetlen és félreérthetetlen) *rendkívül keveset tudunk*. A terrorfenyegetés esetében még ennél is komolyabb problémát jelent, hogy – miként azt a biztonsági kérdések szakírói már az 1960-as évek elején megállapították – a biztonság megközelíthető *objektíven* (reális fenyegetés) és *szubjektíven* (érezelt fenyegetés) egyaránt, és semmi sem szavatolja, hogy e két megközelítés mindig egybeesik. Bár az ún. objektív megközelítés első pillantásra igen vonzónak tűnhet, még egyetlen biztonsági elmélet sem alkotta meg a biztonság olyan objektív mércéjét, amely alapján biztosan megállapíthatnánk, hogy egy-egy jelenség „valóban” fenyegetés-e vagy sem, s ha igen milyen mértékű egy-egy adott területen. Az objektív mérce elméleti megalkotásának egyik legnagyobb nehézsége az, hogy a biztonsági érvelések a jövőről – hipotetikus és alternatív jövőkről –, illetve az éppen aktuális tényekből levont feltételezésekről szólnak.

Egy-egy ország terrorfenyegetettsége legkézenfekvőbb „objektív mércéjének” a leggyakrabban a *terrorcselekmények és áldozatok számát* tekinti a politizáló közvélemény. Azonban még ezek sem mindig jelzik a fenyegetettség igazi mértékét. Elég talán arra utalni, hogy vannak országok és térségek, ahol a merényletek magas száma ellenére is kevés ember hal meg (pl. Görögország, Franciaország), s vannak olyan országok, ahol kevés ugyan a terrorcselekmény, de nagyon nagy a terrorcselekmények áldozatául esettek száma (pl. Angola, az Egyesült Államok, Uganda, Szudán). Ezért a terrorizmuskutatók az elmúlt évek során több olyan általános szempontot is igyekeztek megfogalmazni, melyek hozzájárulhatnak a terrorfenyegetettség mértékének pontosabb megállapításához.

Az egyik ilyen premissza például, hogy terrorcselekmények előkészítéséhez és elkövetéséhez bizonyos *társadalmi és technikai infrastruktúrára* van szüksége még a legszervezettebb és leghatékonyabb terrorcsoportoknak is. A jelenleg legveszélyesebbnek tekintett, a szélsőséges iszlámhoz kapcsolódó új típusú terrorizmus esetében például olyan, viszonylag nagy létszámú muzulmán közösségre van szükség, melyen belül megtalálható az a szűk réteg, amely támogatja, vagy legalábbis tolerálja a terrorista módszereket. Bár a terrorizmus társadalmi infrastruktúrájára vonatkozó premissza ma általánosan elfogadott, a terrorizmus-szakértők között komoly vita folyik arról, hogy vajon azonos fenyegetettségnek vannak-e kitéve a jelentős muzulmán kisebbséggel rendelkező európai országok.¹

A terrorcselekményekhez szükséges *technikai infrastruktúra* kapcsán a szakértők az valószínűsítik, hogy a „*terrorista hagyományokkal, illetve jelennel*”,² valamint a háborús közelmúlttal rendelkező államokban jóval könnyebb hozzájutni a terrorcselekmények elkövetéséhez szükséges technikai eszközökhöz (főleg nagy mennyiségű robbanószerekhez), mint azokban az országokban, amelyek jelenkori története ilyen hagyományokkal, illetve kiépült illegális fegyver- és robbanószerepiacokkal nem rendelkezik. Természetesen e premisszát is többen vitatják. Egyrészt az elemzők erősen megosztottak a „terrorista hagyomány, illetve jelen” megítélésének tekintetében, függően attól, hogy mit értenek terrorcselekmény alatt, s mely szélsőséges csoportokat tekintik ténylegesen létező és működő terrorszervezetnek. Míg például egyesek csupán a kimondottan politikai indíttású erőszakos cselekményeket sorolják a terrorcselekmények közé, mások mindazokat a cselekményeket terrorcselekményként értelmezik, amelyeket a terrorizmusra jellemző módszerekkel követnek el, függetlenül az elkövető vagy a feltételezett elkövető indítékaitól.³

¹ Az európai muzulmán közösségek általánosan megfigyelhető radikalizálódása mellett jó néhány szakértő azt állítja, illetve sugallja, hogy csupán idő kérdése, mikor következnek be egy, a madridihoz és a londonihoz hasonló merénylet a létszámában vagy arányaiban nagy muzulmán közösségekkel rendelkező európai országokban. Mások ugyanakkor tagadják ezt, s elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy egyrészt az új típusú terrorizmus nagyon is tudatosan politizál, vagyis politikai szempontok alapján választja ki célpontjait, másrészt a muzulmán közösségek radikalizálódása a létszám és az arány mellett számos egyéb tényezőtől is erősen függ (pl. hogy eredetét és jogállását tekintve milyen összetételű az adott közösség; hogy mennyire integrálódott az adott társadalomba stb.).

² „Terrorista hagyományokkal és jelennel” rendelkező országnak itt és most az olyan államokat tekintjük, ahol ténylegesen létező és működő terrorszervezeteket, illetve több megvalósuló terrorcselekményt tartanak számon.

³ Ez utóbbiak számos olyan cselekményt is terrorcselekménynek tekintenek, amelyek esetében ugyan nem fedezhető fel politikai indíték (pl. a bűnszervezetek és bűnözők egymás közötti leszámolásai vagy magányos el-

Számos kutató úgy véli, hogy a *terrorizmus technikai infrastruktúrája napjainkban szorosan összefonódik a szervezett bűnözés infrastruktúrájával*, így a terrorcselekményekhez szükséges eszközök (pl. robbanószerek, fegyverek) is egyszerűen beszerezhetők mindenütt, ahol a szervezett bűnözés is hasonló eszközöket használ fel tevékenysége során. Ez utóbbival kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy például az új típusú terrorizmus és szervezett bűnözői csoportok együttműködése az illegális fegyver- és robbanószerepiacon még a terrorista múlttal rendelkező nyugat-európai országokban sem tekinthető tartósnak, szövetséges, illetve stratégiai jellegűnek. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a hagyományos és új típusú terrorszervezetek, illetve a szervezett bűnözői csoportok ne lennének, ne lehetnének egyszerre és egyaránt jelen, illetve ne léphetnének akár alkalmi kapcsolatra az illegális fegyverpiacon. A terrorizmus technikai infrastruktúrája kapcsán érdemes emlékeztetni arra is, hogy minden feltételezés ellenére eddig nem sikerült meggyőzően kimutatható operatív együttműködési kapcsolatot felfedni például Európában az „Európai Unión belüli terrorizmusok” és az „új típusúnak”, „nemzetközinek”, „globálisnak” nevezett, al-Kaida-típusú terrorizmus között.

A szervezett bűnözés és a terrorizmus kapcsolatának másik fontos bizonyítékát már régóta a *két csoporttípus azonos pénzügyi háttérében* – elsősorban az illegális drogkereskedelemben, az embercsempészetben, a nőkereskedelemben, a pénzmosási akciókban stb. – látatja számos elemző. S bizonyos értelemben hasonló szemléletet tett magáévá a nemzetközi közösség is, amely már az 1990-es évek végétől, de különösen 2001. szeptember 11. óta a terrorizmus elleni küzdelem egyik kulcsfontosságú területének tekinti a terrorizmus pénzügyi háttérének korlátozását és meggyengítését. S teszi ezt több-kevesebb sikerrel, abban az esetben, ha a terroristák és a terrorcsoportok a terrorizmus elleni küzdelem szereplői által kontrollálható csatornákon (bankokon, tőzsdéken, pénzügyi intézményeken és ellenőrizhető piacokon stb.) keresztül kísérik meg finanszírozni tevékenységüket. A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem azonban jóval problematikusabbnak tűnik az új típusú terrorizmust képviselő csoportok esetében: egyrészt, mert az általuk elkövetett merényletek megszervezése és végrehajtása – miként azt New York, Madrid és London példája is mutatja – viszonylag olcsó; másrészt, mert számos szakértő szerint a merényletekhez szükséges pénzügyi tranzakciónál e terrorcsoportok könnyen megkerülhetik, s valószínűleg meg is kerülik, a „hivatalos és követhető” csatornákat.⁴

Az elemzők, illetve a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni nemzetközi küzdelem főszereplői is egyöntetűen kiemelt problémaként kezelik a *„működésképtelen államokat”, mint a terrorizmus* – ezen belül pedig különösen az új típusú terrorizmus – és a *szervezett bűnözés számára legkedvezőbb logisztikai háttérét*. S tegyük hozzá – joggal. Számos terrorszervezet ugyanis éppen azzal képes jelentős társadalmi bázisra szert tenni a működésképtelen államokban, hogy kvázi állami funkciókat is betölt: például szociális, egészségügyi segélyrendszert, iskolahálózatot tart fenn, munkahelyteremtő vállalkozásokat, s a biztonság szavatolását ígérő karhatalmi és paramilitáris szervezeteket működtet.

Végül látnunk kell azt is, hogy a *terrorizmust, különösen az új típusú terrorizmust több értelemben is különleges és szoros kapcsolat fűzi a modern kommunikációhoz*. Egyrészt abban az értelemben, hogy e csoportok már a kommunikáció legmodernebb eszközeit (pl. laptop, mobiltelefon, internet) használják fel tevékenységük során. Elég talán arra utalnunk, hogy míg 1997-ben csupán 12 ún. terrorista website-ot tartottak számon a terrorizmussal foglalkozó szakértők, jelenleg az ilyen jellegű web-oldalak száma már több mint 4500. Az al-Kaida-típusú terrorcsoportok által az interneten folytatott propaganda-tevékenység, az ún. *virtuális dzsihád* is meglepő újdonságokkal szolgált az elmúlt években.⁵ A múlt század utolsó évtizedében a nemzetközi biztonságpolitika színpadára lépő

meháborodott elkövetők akciói), de áldozataik, illetve célpontjaik a civil szférából kerülnek ki. Nem véletlen tehát, hogy még az olyan ismert kutatóközpontok is, mint a Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT), illetve a Terrorism Research Center, erősen eltérő adatokat közölnek honlapjukon az általunk tárgyalt országokban elkövetett terrorcselekmények számát, illetve terrorcsoportok jelenlétét illetően.

⁴ Itt és most nem csupán az évszázados *hawala*-rendszerre vagy a hivatalosan karitatív célokra befizetett *zaka*t-ra gondolunk, de arra is, hogy pénz helyett más fizetőeszközt (aranyat, drágakövet stb.) is felhasználhatnak egy-egy terrorcselekmény finanszírozásához.

⁵ Kisebbségi videó-anyagok már 2004 nyarától megjelentek a világhálón. Ezek egy részét ld. www.siteinstitute.org. 2005. június 29-én – alig egy évvel az első sokkoló, terroristák által készített kezdetleges felvételek interneten

posztmodern terrorizmus képviselői ma már gyakorlatilag a világhálón is képesek terrorista sejteket és merényleteket szervezni.⁶ A világháló jelentette virtuális infrastruktúra nem csupán globális kommunikációs csatornát biztosít, s nem csak a személyes kapcsolatot teszi nélkülözhetővé a különböző terroristák és terrorista csoportok között, de például a kereskedelmi forgalomban beszerezhető anyagokból és eszközökből összeállítható robbanószerek és szerkezetek elkészítésére vonatkozó kézikönyveivel lényegében kiiktathatóvá teszi a korábban említett hagyományos illegális fegyver- és robbanószerepiacokat is.

Mindezzel természetesen nem a nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés veszélyességét kívánjuk relativizálni, csupán arra kívánunk rámutatni, hogy egyrészt a két jelenség veszélyességének reális megítélésekor milyen problémákba ütközünk, másrészt hogy nagyon sok szempontot kell konkrétan elemeznünk ahhoz, hogy hiteles képet kapjunk egy-egy ország terrorfenyegetettségéről. Fokozottan érvényes ez az olyan térségekre és országokra – köztük Magyarországra is – melyek eddigi történelmük során nem igen találkoztak a terrorizmus jelenségével. Persze az is igaz: még ha meg is tudnánk oldani a mérés problémáját, akkor sem biztos, hogy az objektív megközelítés különösen hasznunkra válna. Az államok és nemzetek ugyanis sok esetben egészen máshol látják egy-egy fenyegetés küszöbértékét.

1.2. Definíciós problémák

A nemzetközi biztonsági tanulmányok modern elmélete a terrorista csoportokat és nemzetközi szervezet bűnözői csoportokat is, a *biztonságpolitika ún. nem állami szereplői közé sorolja*. Ennek a politikailag semleges fogalomnak különösen olyan helyzetekben lehet komoly gyakorlati relevanciája, amikor nemzetközi közösség például erősen megosztott a tekintetben, hogy egy-egy szervezetet hagyományos politikai befolyással rendelkező szervezetnek vagy terrorszervezetnek tekintsen-e (pl. Hamasz, Hezbollah); illetve amikor nemzetközi közösségnek működésképtelen államok olyan politikusaival kell együttműködni, akik kiterjedt szervezett bűnözői kapcsolattal is rendelkeznek (pl. Koszovó, Afganisztán).

A terrorizmusnak nincsen nemzetközileg elfogadott jogi definíciója. Bár a modern nemzetközi terrorizmus több mint három évtizede alatt a kérdéssel foglalkozó szakirodalom több mint száz definíciót fogalmazott meg, illetve tett közzé a terrorizmusra vonatkozóan, egyik körül sem alakult ki széles nemzetközi konszenzus.

A konszenzusos definíció hiányában *globális szinten* a terrorizmus meghatározására jelenleg két módszert alkalmaz a nemzetközi közösség. Egyrészt azt igyekszik meghatározni, hogy *mi nem jellemzi a terrorizmust* (így az idegen megszállás ellen vívott nemzeti felszabadító és függetlenségi harcot a nemzetközi jog nem tekinti terrorista cselekménynek; a nemzetközi közösség továbbá azt is hangsúlyozza, hogy a terrorizmus nem köthető egyetlen valláshoz, nemzetiséghez vagy kultúrához sem, és ez nem igazolható azzal sem, hogy ezek nevében követnek el ilyen cselekményeket; illetve megakadályozza – így kizárja a terrorcselekmények köréből – a demokrácia és a jogállamiság, megteremtése vagy újjászervezése, illetve az emberi jogok biztosítása érdekében tett lépések kriminalizálását). Másrészt a *terrorcselekmények azon jellemzői alapján* igyekszik körülírni a fogalmat, melyeket a nemzetközi közösség rendszeresen elítél (így a válogatás nélküli erőszakos támadásokat, főként amelyek vértlen polgári áldozatokkal járnak, vagy a szub-nacionális csoportok, illetve a titkos ügynökök által végrehajtott, válogatás

való megjelenését követően – Abu Muszab al-Zarkavi Jama'at al-Tawhid wal-Jihad nevű, Irakban tevékenykedő csoportja egy olyan, még a szakértők által is professzionálisnak elismert 46 perces, 150 megabájtos, saját készítésű videó-filmet tett fel a világhálóra az Irakban elkövetett merényletekről – *"All Religion Will Be for Allah"* címmel –, amilyennel korábban soha nem találkozhattunk. Az al-Zarkavi féle terrorszervezet által fenntartott honlapra látogatók például nem csupán azt dönthették el, hogy a film szélessávú vagy dial-up változatát töltik-e le, de megválaszthatták azt is, hogy Windows Media vagy RealPlayer lejátszóval nézik-e meg, vagy egyszerűen letöltik mobiltelefonjukra.

⁶ Sőt az, aki napjainkban merényletet akar elkövetni, hosszabb-rövidebb keresgélés után már gyakorlatilag minden ehhez szükséges információt megtalál az interneten – a házilag elkészíthető robbanószerek receptjeitől kezdve, a rejtőzködési és információvédelmi technikákon keresztül, egészen a kiképzési útmutatókig. Ilyenek például a „The Mujjahedin Explosives Handbook” vagy a „The Encyclopedia of Jihad” c. kiadványok.

nélküli erőszak bármely formáját). Ilyen értelemben viszonylagos konszenzus alakult ki abban a kérdésben is, hogy mit tekinthetünk – illetve büntetőjogilag általában mit tekin-
tenek annak az egyes országok büntetőtörvénykönyvei – *terrorista módszerrel elkövetett cselekményeknek* (gyilkosság, túszejtés, repülőgép-eltérítések, autóba rejtett pokolgépek, öngyilkos bombarobbantások, merényletek és tömeggyilkosságok stb.), illetve *terrorista tevékenységnek* (terrorista csoporthoz való tartozás tagként vagy vezetőként, terrorista cselekmények és szervezetek pénzügyi és egyéb támogatását, a közvélemény meg-
félemlítése vagy fenyegetése, létfontosságú köz- vagy magánszolgáltatások és rendszerek megrongálása stb.). Ezekkel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy többnyire olyan cselekményeket jelölnek meg terrorista cselekményként, amelyek egyébként is bűncselekményeknek minősülnek.

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy amennyiben polgári személyek, megélhetési javaik, életmódjuk és kormányuk a terror célpontjává válik – vagyis az erőszak szélsőséges formájával fenyegetik őket vagy velük szemben az erőszak szélsőséges formáit alkalmazza valamilyen cél elérése érdekében –, akkor azokat, akik elkövetik ezeket a cselekményeket, terroristáknak tekinthetjük, és tevékenységüket pedig, amit folytatnak, terrorizmusnak. Fontosnak tartjuk azonban kiemelni, hogy míg a terrorizmus eszközeivel élő személyek céljai lehetnek legitimek, a terrorizmus maga sohasem legitim. Ebből következően – bármilyen paradox – ugyanaz a személy lehet egyszerre terrorista és szabadságharcos, függően attól, hogy milyen célpontok ellen, milyen módon száll síkra.

A nemzetközi konszenzus hiánya nem jelenti azt, hogy az egyes nemzetközi szervezeteknek és az egyes országoknak ne lennének *terrorizmusdefiníciói*, de ezek bizonyos mértékben *eltérnek egymástól*. Fontos utalnunk arra is, hogy komoly vita folyik arról, hogy a terrorizmust elsősorban *büntetőjogi* (Európa), avagy *büntetőjogi és politikai* kategóriaként (Amerika) kell-e értelmezni. Ugyancsak fontos jeleznünk azt, hogy a nemzetközi szakirodalom egyre határozottabban elkülöníti a nemzetközi terrorizmuson belül a *régi típusú terrorizmust* az *új típusú terrorizmustól*. A kettő közötti különbséget az alábbi táblázat foglalja össze.

1. sz. táblázat: A régi és az új típusú terrorizmus megkülönböztető jegyei

Régi típusú terrorizmus	Új típusú terrorizmus
• Megvalósítható célok (mindegyik fél kész tárgyalni, engedményeket tenni)	• Nem megvalósítható célok (teljes megadást kíván)
• Önkorlátozás	• A támadási opciók korlátlanok
• Megkülönböztetett célok (biztonsági erők, politikusok, gazdaság)	• Megkülönböztetett célok makroszinten (jelképes objektumok), megkülönböztetés nélküli célok mikroszinten (civil emberek)
• Hagyományos fegyverek (lőfegyverek, robbanóanyagok)	• Hagyományos és nem hagyományos fegyverek
• Lokalizált hatás	• Nagy területre kiterjedő hatás
• Államon belüli (bár a támadások külföldön is történhetnek)	• Nemzetközi jellegű
• Kódolt figyelmeztetések	• Nincs figyelmeztetés
• Nincsenek öngyilkos akciók	• Öngyilkos akciók

A Magyarország számára legrelevánsabb nemzetközi szervezetek közül csupán a NATO-nak van terrorizmus-definíciója. Eszerint a terrorizmus „*politikai, vallási vagy ideológiai célkitűzések elérése érdekében kormányok és társadalmak kényszerítésére vagy megfélemlítésére tett kísérletben egyének vagy javak elleni erő vagy erőszak törvénytelen alkalmazása, illetve azzal való fenyegetés*”. A Szövetség 2002-es terrorizmus elleni koncepciója a terrorfenyegetettség címszó alatt a *vallási extrémizmust* jelöli meg a legfenyegetőbb veszélynek (jelezve, hogy más motívumok – gazdasági, szociális, demográfiai, ideológiai stb. – is kiinduló okát jelenthetik a terrorcselekményeknek). Fenntartja továbbá az *állami terrorizmus* fogalmát (megállapítva, hogy „jelenleg hanyatlóban van, bizonyos politikai motívumok mégis erősödéséhez vezethetnek”), illetve a felhívja a fi-

gyelmet a tömegpusztító fegyverekkel elkövetett terrorcselekmények veszélyességére (elismerve, hogy a terrorista támadások domináns formája még ma is a hagyományos fegyverek és robbanóanyagok használata).

Az Európai Unió nem rendelkezik konszenzusos terrorizmus-definícióval. A terrorizmus elleni fellépést ugyanis az Unió döntően a tagállamok feladatának tekinti, s maga elsősorban ennek koordinációjában vállal aktív szerepet, mindenekelőtt két kormányközi alapon működő pillérének intézményein keresztül. Az Unió terrorizmus-tipológiája ugyanakkor a NATO-énál differenciáltabb. Az EU-dokumentumok megkülönböztetik

- az „Európai Unión belüli terrorista tevékenységeket” (pl. baszk, északír, korzikai szeparatisták, görög, spanyol, olasz anarchisták, öko-, bio-, cyber-terrorizmus), illetve
- a „nemzetközi terrorizmust” (iszlám szélsőséges terrorizmus, török-kurd, iráni, palesztin militáns csoportok), ez utóbbit jellemezve a fenti táblázat „új típusú” terrorizmusra vonatkozó jellegzetességeivel (pusztító szándékban bekövetkezett minőségi változás, globális dimenzió a működés és célkitűzés tekintetében).

A terrorizmushoz hasonlóan az 1960-as évek végétől több tucat definíció született a szervezett bűnözésre vonatkozóan is, de egy széles nemzetközi konszenzuson alapuló jogi fogalom kialakításáig itt sem jutott a nemzetközi közösség. A szervezett bűnözésnek az ENSZ által leggyakrabban használt – nem nemzetközi jogi érvényű – fogalma a következő: „*‘Szervezett bűnözés’ alatt olyan nagyarányú és összetett bűnözői tevékenység értendő, amelyet csoportok folytatnak – legyenek akár mennyire lazán vagy szorosan szervezettek – a csoportban résztvevők meggazdagodása érdekében és az egész közösség, illetve a közösség tagjainak a kárára. Ezt gyakran a jog megszegése (beleértve a személyek elleni jogsértéseket) révén, és gyakran politikai korrupcióval kísérve hajtják végre.*” Az Interpol meghatározása szerint a szervezett bűnözői csoport „*bármely egységes szervezett csoport, amelynek legfőbb célja az, hogy illegális tevékenységek révén pénzt szerezzen, és gyakran a félelem és korrupció segítségével biztosítja túlélését.*”

Globális szinten arra törekszik a nemzetközi közösség, hogy meghatározza a szervezett bűnözés legfontosabb általános jellemzőit (pl. haszonszerzés, lojalitás, hierarchikus felépítés, fegyelem, sejtyszerű szervezeti- és többlépcsős felépítés, korrupció és/vagy megfélemlítés, diverzifikált tevékenységi kör, nemzetközivé válás stb.).

Az Európai Uniónak – hasonlóan a terrorizmushoz – a szervezett bűnözésre vonatkozóan sincs egységes fogalma. Bár állandó az erre való törekvés (különösen az Európai Parlament részéről), a kontinens intézményei közül csupán az Európa Tanács rendelkezik szervezett bűnözés fogalommal. Az ET szerint a szervezett bűnözés a következőt jelenti: „*illegális tevékenységek, amelyeket már hosszabb ideje létező, súlyos bűncselekmények összehangolt tevékenység révén és megfélemlítés, erőszak, korrupció vagy más eszközök igénybevételével, közvetve vagy közvetlenül pénzügyi vagy más anyagi haszonszerzés céljára történő végrehajtására irányuló, három vagy több személyből álló szervezett csoportok hajtanak végre.*” Az EU – a szervezett bűnözés elleni, az amszterdami Európai Tanácson elfogadott első cselekvési terve óta – arra törekszik, hogy a tagállamok büntetőjogi jogszabályait közelítse egymáshoz, így egyrészt elsősorban szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogi fogalmak tartalmát (pl. bűnszervezet, bűnszervezetben való részvétel, bűnszervezet irányítása stb.), másrészt a szervezett bűnözéshez kapcsolódó bűncselekmények és törvénysértések szankcióit igyekszik egységesíteni az Unión belül.

A terrorizmus-definíció hiánya nem korlátozza a terrorizmus elleni fellépést, sem nemzeti, sem pedig nemzetközi szinten. Sőt azt mondhatjuk, hogy e tekintetben jóval nagyobb a nemzetközi konszenzus, mint a terrorizmus fogalmának meghatározása terén. Igaz ugyanakkor, hogy a fellépés definiálása kapcsán is érvényesülnek bizonyos megközelítési eltérések. Míg például az Egyesült Államokbeli elemzők inkább a „harc” és „háború” fogalmát használják a fellépés kapcsán, addig az európai megközelítés – nagyobb hangsúlyt adva a nem katonai eszközöknek a terrorizmus elleni fellépésben – szívesebben beszél „küzdelemről”. Látnunk kell azt is, hogy még ha „háborúként” is definiáljuk a terrorizmussal szembeni fellépést, azt akkor sem tekinthetjük hagyományos értelemben vett háborúnak, sokkal inkább egy olyan több fronton és több eszközzel folyó küzdelemről van szó, melynek során minden korábrinál jobban felértékelődnek a nem katonai eszközök.

E szemléleti és megközelítésbeli viták ellenére a terrorizmus elleni fellépés fogalmi keretei kapcsán viszonylagos konszenzus uralkodik a nemzetközi közösségen belül. Ennek értelmében a terrorizmus elleni fellépés legátfogóbb fogalma a *terrorizmus elleni harc (combating terrorism)*, amely három komponensből áll:

- A védekező, az emberek, a közélet, az épületek, az infrastruktúra sebezhetőségének csökkentésére irányuló *terrorizmus-elhárító* tevékenységből (*antiterrorism*);
- Az offenzív, a terrorista támadásoknak a terroristák azonosítása, feltartóztatása és felszámolása útján történő megelőzésére irányuló *terrorizmus-felszámoló* tevékenységből (*counter-terrorism*);
- A terroristatámadást követően kialakult helyzet (katasztrófa-, szüséghelyzet) megoldását és stabilizálását célzó *következménykezelő* tevékenységből (*consequence management*).

1.3. Szemléleti, megközelítésbeli problémák

A nemzetközi terrorizmus fenyegetésének és a szervezett bűnözés veszélyességének konkrét megítélése terén mutatkozó módszertani problémák, illetve a két területen tapasztalható definíciós bizonytalanságok számos olyan szemléleti és megközelítésbeli problémához vezetnek, melyek megnehezítik a két jelenség elleni hatékony fellépést.

Komoly szemléleti problémának tartjuk, hogy *a politika és média általánosságban, differenciálatlanul és helyiértékének meghatározása nélkül beszél a terrorizmusról*. Ez azért problematikus, mert mind a fenyegetettség, mind a terrorizmus elleni harc komoly mértékben függ attól, milyen típusú terrorizmussal állunk szemben. A világ terrorcsoportjainak túlnyomó többsége ugyanis napjainkban is a „nemzeti terrorizmus” kategóriájához tartozik, vagyis csupán *lokális vagy szubregionális* szinten tevékenykedik. Bár a fennmaradók egy részének hatóköre *regionális*, esetleg régiókon is átívelő, de az esetek túlnyomó többségében itt is viszonylag pontosan behatárolható az a terület, amelyet fenyegetnek (pl. a török-kurd, iráni, palesztin militáns csoportok, illetve az albán szeparatisták stb.). S végül számolnunk kell az *ún. globális terrorizmussal*, amelyet 2001 szeptemberében ismert meg a nagyközönség. A terrorizmus e három kategóriáját képviselő csoportok és szervezetek veszélyessége azonban meglehetősen eltérő mértékű, amit a politika és média terrorizmusról szóló megnyilatkozásai csak igen ritkán tükröznek.

Ugyancsak komoly problémának azt tartjuk, hogy *a terrorizmusnak* – különösen pedig az új típusú terrorizmusnak – *a tömegmédiá biztosítja a legnagyobb publicitást*. Pontosan tisztában vannak ezzel a terroristacsoportok vezetői is, akik merényleteik színhelyéül, illetve tárgyául éppen ezért már régóta lehetőség szerint olyan célpontokat választanak, melyek szimbolikájuk vagy jelentőségük miatt a nemzetközi média figyelmének középpontjában állnak. Az al-Kaida-típusú terrorizmus e tekintetben valójában csupán egyetlen újdonsággal szolgált: olyan merényleteket igyekszik elkövetni, amelyek nagyszámú halálos áldozattal járnak, s így cselekedeteik óhatatlanul a híradók első számú hírévé lépnek elő. Paradox módon azonban ezzel épp a gyors tájékoztatásra hivatkozó televíziók teszik a legnagyobb szolgálatot a terroristáknak. Nevezetesen azzal, hogy a merényletek, illetve azok következményeinek repetitív bemutatásával generálják nézőikben a terrorizmustól való félelmet, és irreálisan megnövelik a terrorcsoportok, a terroristák, illetve tevékenységük jelentőségét. Mert miközben kétségtelen, hogy az elmúlt néhány év során általában nőtt világ terrorveszélyeztetettsége, azt azért korántsem állíthatjuk (különösen nem Európában és Észak-Amerikában), hogy társadalmaink biztonságát a terrorcsoportok befolyásolnák legerőteljesebben.⁷ Most nem is beszélve persze arról, hogy a félelem említett generálásával a tömegmédiá gyakorlatilag terrorcsoportok szándékainak megfelelő hatást ér el, helyettük végzi el a „piszkos munkát”, ugyanis a nagy áldozatokat követelő terrorista merényletek elkövetőinek is a társadalmak félelemérzetének fokozása az egyik legfőbb célja.

Végül hibának érezzük azt is, hogy miközben nyilvánvaló, hogy a kelet-közép-európai térség egyes államainak és társadalmainak terrorfenyegetettsége különböző mértékű, és

⁷ Ezeknél jóval erőteljesebb hatása van például a nemzetközi szervezett bűnözésnek. Annak ellenére állíthatjuk ezt, hogy a szervezett bűnözés fenyegetésének mértékére vonatkozóan is csupán az 1990-es években indultak meg az első konkrét felmérések

messze elmarad a világ számos más térségétől, az itteni országok egy jelentős része 2001. szeptember 11. óta újrafogalmazott nemzeti biztonsági stratégiájában, illetve az ennek megfelelő dokumentumában elsőként vagy az elsők között (vagyis az egyik legnagyobb veszélyként) tünteti fel a terrorizmust. Paradox módon éppen azok – így Csehország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia –, melyek az elmúlt időszakban a legkevésbé voltak kitéve e fenyegetésnek. Ráadásul sok más, az említett prioritáslistán szereplő fenyegetéssel, potenciális fenyegetéssel vagy kockázattal szemben a terrorfenyegetettség felettébb általános formában, részletesebb ok-kifejtés nélkül szerepel az említett dokumentumokban, azt a benyomást keltve, hogy ezen országoknak a *terrorizmussal kapcsolatos hivatalos álláspontját legtöbb esetben sokkal inkább a nemzetközi elvárásoknak való megfelelés, egyfajta házifeladat-jellegű teljesítési kényszer motiválta, s kevésbé az említett fenyegetésre vonatkozó konkrét vizsgálatok és elemzések eredményei.* Márpedig ez utóbbi alapvető és elengedhetetlen feltétele a terrorizmus elleni hatékony és sikeres védekezésnek.

2. Helyzetelemzés

Az alábbi fejezetben a terrorizmus és a szervezett bűnözés helyzetéről kívánunk szólni. Tekintettel azonban arra, hogy a tanulmány a magyar külkapcsolati stratégiához készül, egyrészt ezeket csupán olymértékben érintjük, amennyiben e veszélyeket relevánsnak tekinthetjük Magyarország biztonsága szempontjából. Így például eltekintünk a szervezett bűnözés globális problémáinak tárgyalásától. Részben mert e jelenség általános globális veszélyei közismeretek, másrészt mert Magyarország biztonságát az Európai Unióban, illetve közvetlen környezetében jelenlévő nemzetközi szervezett bűnözés érinti első sorban.

2.1. Globális szint - terrorizmus

A 2001 januárja és 2006 decemberének vége közötti hat évben 20310 terrorcselekményt és 34824 áldozatot regisztrált szerte a világon az e tekintetben igen alapos The National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT). Ha évekre lebontva vizsgáljuk meg az adatait, a cselekmények száma minden évben meghaladta a 2001-es szintet, s két év kivételével a terrorcselekmények halálos áldozatainak száma is növekedett a világban. *Vagyis világvizonylatban kétségtelenül romlott a helyzet mind a cselekmények, mind az áldozatok számát tekintve.* A politikusok általában erre hivatkoznak, amikor azt állítják, hogy nőtt a világ terrorfenyegetettsége.

Ha azonban térségekre lebontva is megvizsgáljuk az említett adatokat, kiderül: a Közel-Keleten és Dél-Ázsiában követték el az összes merénylet több mint 72 százalékát, s ezekről a területekről kerül ki az áldozatok több mint 75 százaléka. Amennyiben évekre is lebontjuk az adatokat, kiderül, hogy a terrorfenyegetettség az elmúlt hat év során csupán a világ bizonyos térségeiben nőtt, bár néhol drasztikusan, például a Közel-Keleten, Dél-Ázsiában és – a 2006-os évet kivéve – a poszt-szovjet térségben is. Máshol viszont jelentősen csökkent, így 2001 szeptembere óta az Egyesült Államokban, általában véve Kelet-Közép-Európában, sőt tendenciáját tekintve Nyugat-Európában is. Ha pedig még ennél is tovább megyünk, akkor kiderül, hogy a legtöbb merényletet Irakban (7303), az Izrael által megszállt területeken (1778), Kasmírban (1038), Kolumbiában (1018), Afganisztánban (922), Thaiföldön (796), Pakisztánban (691), Indiában (687), Oroszországban (577), Spanyolországban (561), Észak-Írországon (524), Franciaországban (456), illetve Nepálban (441) követték el. A legtöbbször pedig Irakban (18714), az Egyesült Államokban (2991), Afganisztánban (1493), Indiában (1371), Kasmírban (1320), Kolumbiában (1087), Pakisztánban (1016), Oroszországban (1310), Izraelben (741) és az Izrael által megszállt területeken (459) estek áldozatul terrorcselekményeknek.

1. sz. táblázat: A terrorista merényletek és merényletkísérletek száma, a merényletek halálos áldozatainak száma, az egy merényletre eső halálos áldozatok száma régióként 2001-2006 között

Régió	2001-2006		
	Merénylet	Áldozat	merénylet/áldozat
Közel-Kelet	10525	20425	1,94
Dél-Ázsia ⁸	4137	5899	1,42
Nyugat-Európa	1939	309	0,15
Latin-Amerika	1243	1230	0,98
Délkelet-Ázsia ⁹	1195	1317	1,10
Kelet-Európa ¹⁰	886	1386	1,56
Kelet-Közép-Európa	256	45	0,17
Afrika	221	1203	5,44
Észak-Amerika	88	2991	33,98
Kelet- és Közép-Ázsia ¹¹	76	64	0,84
Összes	20310	34824	1,71

Régió	2001-2006		
	Merénylet	Áldozat	merénylet/áldozat
Közel-Kelet	10525	20425	1,94
Dél-Ázsia	4137	5899	1,42
Észak-Amerika	88	2991	33,98
Kelet-Európa	886	1386	1,56
Délkelet-Ázsia	1195	1317	1,10
Latin-Amerika	1243	1230	0,98
Afrika	221	1203	5,44
Nyugat-Európa	1939	309	0,15
Kelet- és Közép-Ázsia	76	64	0,84
Kelet-Közép-Európa	256	45	0,17
Összes	20310	34824	1,71

Régió	2001-2006		
	Merénylet	Áldozat	merénylet/áldozat
Észak-Amerika	88	2991	33,98
Afrika	221	1203	5,44
Közel-Kelet	10525	20425	1,94
Kelet-Európa	886	1386	1,56
Dél-Ázsia	4137	5899	1,42
Délkelet-Ázsia	1195	1317	1,10
Latin-Amerika	1243	1230	0,98
Kelet- és Közép-Ázsia	76	64	0,84
Kelet-Közép-Európa	256	45	0,17
Nyugat-Európa	1939	309	0,15
Összes	20310	34824	1,71

Forrás: www.tkb.org

De még ezek a számok sem fejezik ki feltétlenül a terrorfenyegetettség mértékét, mert bár szeptember 11. valóban sok áldozatot követelt, de azóta Amerikában csupán kilenc ember halt meg terrortámadás következtében, miközben a terrorcselekmények száma 65-re nőtt. Vagyis bár kétségtelenül igaz, hogy a világ terrorfenyegetettsége nőtt az elmúlt években, *a fenyegetettség regionális és területi különbségei rendkívül eltérőek.* S tegyük hozzá: *napjainkban a világnak nem azok a térségei igazán fenyegetettek a terrorizmus által, melyekre a terrorizmus ellen háborút indító politikusok oly gyakran hivatkoznak.*

⁸ Afganisztán, Banglades, Bhután, Burma, India, Kasmír, Maldív-szigetek, Nepál, Pakisztán, Sri Lanka, Thaiföld

⁹ A Dél-Ázsiához és Kelet- és Közép-Ázsiához tartozó államokon kívüli ázsiai térség és Óceánia.

¹⁰ A tanulmányunk által tárgyalt kelet-közép-európai térség és a Kelet-Közép-Ázsiához nem sorolt poszt-szovjet államok.

¹¹ Kína, Tajvan, Hong-Kong, Japán, Kazahsztán, Észak-Korea, Dél-Korea, Kirgizisztán, Makaó, Mongólia, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Üzbegisztán.

A terrorizmus elleni harc eszközeit/frontjait többféleképpen lehet csoportosítani. Az ENSZ alábbi – csupán vázlatosan ismertetett – klasszifikálását tekinthetjük elméleti szempontból a legátfogóbbnak és legrendszeresettebbnek:

- *Politikai, kormányzati* (a terroristák egyes politikai sérelmeivel való foglalkozás; elkötelezettség a konfliktusmegoldás mellett; politikai engedmények; részvétel a szélesebb politikai folyamatokban; amnesztia; diplomáciai nyomás a terrorizmust támogató országokra)
- *Gazdasági és szociális* (a gazdasági-szociális sérelmekkel való foglalkozás; olyan politika folytatása, amely csökkenti a politikai erőszakhoz való folyamódásra való hajlandóságot; a terrorizmus pénzügyi aspektusaival való foglalkozás)
- *Pszichológiai-kommunikációs-oktatási* (kísérlet arra, hogy közös értékalapot hozunk létre a politikai ellenlábassal; fórum biztosítása a véleménynyilvánítás szabadságának; a média használata; PR-kampány a terrorizmus ellen)
- *Katonai* (csapásmérő műveletek; a fegyveres erők bevetése a potenciális áldozatok vagy objektumok védelmére; a személyi állomány toborzása és kiképzése; műveleti eljárások;)
- *Bírósági és jogi* (nemzetközi vonatkozások; törvényhozás; tanúk; bíróságok)
- *Rendőrségi és büntetés-végrehajtási* (a célpontok megtámadásának megnehezítése; a nemzetközi rendőri együttműködés erősítése; a jogalkalmazásban és a jogkikényszerítésben résztvevők képességfejlesztése; beépülők; a rendőrségi fellépés; terrorista hálózatok börtönbeli formálódásának megakadályozása)
- *Titkosszolgálati* (a technológiai – régi és új –, valamint a humánfelderítés használata; a titkosszolgálati információk cseréje; beépülés; titkos tárgyalások; korai riasztási rendszer kialakítása)
- *Egyéb* (bevándorlással kapcsolatos intézkedések; az áldozatok támogatása; kormányzati stratégia)

2.2. Regionális szint - terrorizmus

Miként táblázatunk adataiból is kiderül, az *Európai Unió térségének terrorfenyegetettsége rendkívül ellentmondásos*. Miközben a cselekmények számát tekintve a harmadik helyen áll a világ térségei között (1950), a terrorcselekményekben áldozatszámát (310), illetve az egy merényletre eső áldozatszámot tekintve a világ kevésbé fenyegetett térségei közé tartozik nemzetközi összehasonlításban. Még ennél is fontosabb azonban, hogy a terrorcselekményeknek áldozatul esők csaknem 80 százaléka két terrorista akcióban (Madrid és London) vesztette életét. Ezt az jelenti, hogy a fennmaradó 1948 európai terrorcselekmények csupán 65-en estek áldozatul. Ha ehhez hozzátesszük, hogy a statisztikai adatok szerint az összes európai terrorcselekmény 92 százalékért az ún. hazai vagy nemzeti terror szervezetek felelősek, aligha túlzunk, ha azt állítjuk: *az Európai Unión belüli terror szervezetek többsége olyan jelképes terrorcselekményeket követ el, amelyek nem járnak emberáldozattal*.

Fontos látnunk azt is, hogy 2001. szeptember 11. óta Amerikában nem, Európában pedig csupán Madridban és Londonban került sor olyan terrorcselekményre, amely valamilyen módon az al-Kaidához, s alig tucatnyira, amely szélsőséges iszlám szervezetekhez volt kapcsolható. Bár nyilvánvalóan nem túl népszerű dolog ilyet állítani a Lockerbie-ügy óta legpusztítóbb európai terrortámadás (Madrid), illetve az 56 halálos áldozatot követő londoni robbantások után, mégis azt kell mondanunk, *a korábbi szakértői várakozásokhoz képest Európában csekély sikert aratott az új típusú terrorizmus*. Ami pedig a terrorcsoportok médián keresztül eljuttatott fenyegetéseit illeti, ezek inkább az új típusú terrorizmus úgynevezett virtuális harcának részei. Vagyis ezekkel a fenyegetésekkel éppúgy, mint az például az Irakban elrabolt külföldieknek az internetre feltett videó-üzeneteivel és kivégzésével, elsősorban a nyugati társadalmak félelemérzetét kívánják felkelteni, növelni és fenntartani. De azt is látnunk kell, hogy e fenyegetéseket az esetek túlnyomó többségében nem követte és nem követi tényleges terrorakció. Tény ugyanakkor, hogy az amerikai és az európai lakosság fenyegetettség-érzése az utóbbi években erősödött. *A fenyegetettség érzésének növekedéséhez azonban – a New York-i, a madridi és a londoni robbantások mellett – nagymértékben járult hozzá az is, hogy a média, a politikusok, de*

még a biztonságpolitikai szakértők egy része is szinte minden terrorcselekmény mögött az al-Kaidát keresi, illetve láttatja, s nem jelzi a fogalom kapcsán időközben bekövetkezett tartalmi differenciálódást.¹²

Mindezzel nem terrorizmus veszélyességét kívánjuk bagatellizálni, csupán annak fontosságára szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a *terrorizmus problémáját helyiértékén kell kezelnie az Európai Uniónak és az egyes tagállamoknak is*. Ebből a szempontból érdemes elgondolkodni azon is, hogy vajon az Európai Biztonsági Stratégiában miként lehetne differenciáltabban megközelíteni a kérdést.

Minként táblázatunkból kiderül, *szűkebb térségünk – Kelet-Közép-Európa* – még a terrorcselekményeket sokak szerint szélesen értelmező MIPT Terrorism Knowledge Base adatai alapján is *viszonylag biztonságos régióként számított és számít*, hiszen eltekintve a merényletek számától (256), mind terrorcselekmények halálos áldozatait (45), mind pedig az egy terrorcselekményre eső halálos áldozatok számát (0,17) tekintve is kedvező helyet foglalt el az elmúlt hat évben a világ különböző régiói között. A 2001. január 1. és 2006. december 31. között szerte a világban elkövetett 20310 terrorcselekmények ugyanis csupán 1,26%-a következett be Kelet-Közép-Európában, a merényletek 34824 áldozatából pedig mindössze 0,12% halt meg szűkebb térségünkben. Az a tény pedig, hogy az egy merényletre eső halálos áldozatok számát tekintve 0,17 a térségünk mutatója, azt jelzi, hogy a terroristák és terrorcselekmények Kelet-Közép-Európában voltak a legkevésbé hatékonyak. Ehhez hozzátehetjük, hogy térségünk – Észak-Amerika és Nyugat-Európa mellett – a világ azon kevés területéhez tartozik, ahol a *terrorfenyegetettség szempontjából 2001 szeptembere óta általános tendenciáját tekintve is javult, s nem romlott a helyzet*.

Az elmúlt hat évben *Kelet-Közép-Európán belül a széles értelemben vett posztjugoszláv térség* – vagy, ha ennél is pontosabban kívánjuk meghatározni: a Koszovóval közvetlenül határos területek (Dél-Szerbia, Macedónia, Albánia), illetve Bosznia-Hercegovina és környezete (Szerbia és Montenegró, illetve Horvátország) –, *továbbá Ukrajna és Moldova volt a leginkább veszélyeztetett terület*. Itt követték el ugyanis a kelet-közép-európai térség 256 merényletének 94,1%-át (241), s innen került ki a terrorcselekmények halálos áldozatainak 97%-a is (44).

Jóllehet a terrorizmus elleni fellépés ENSZ-felosztását elméletileg elfogadják a Magyarország szempontjából releváns nemzetközi szervezetek is, *a gyakorlatban jelentős különbségek mutathatók ki az Európai Unió és a NATO terrorizmusellenes politikájában*.

Mindenekelőtt látnunk kell azt, hogy bár a terrorizmusellenes küzdelem – a fenyegetés jellegéből fakadóan – elismerten nemzetközi keretek között a leghatékonyabb, a tényleges *fellépés legfőbb dimenziója ma még a nemzetállami keret*. Nem csupán azért, mert mind a NATO, mind pedig az Európai Unió második (kül- és biztonságpolitika) és harmadik (bel- és igazságügy) pillére kormányközi alapon működik, a szintén kormányközi ENSZ pedig politikailag erősen megosztott a terrorizmus megítélését illetően. De azért is, mert a terrorizmus által leginkább érintett, az ellene való küzdelemben legnagyobb tapasztalatot felhalmozó, s a legfejlettebb védelmi szférával és védelmi intézményekkel rendelkező országok ma még nem szívesen osztják meg információikat és tapasztalataikat a küzdelemben újonnan bekapcsolódó országokkal. Márpedig az információmegosztás kulcskérdés a terrorizmus elleni küzdelemben.

¹² Egyrészt továbbra al-Kaida névvel illetik az 1980-as évek elején Oszama bin Laden által megalakított terror-szervezetet, amely a tálib rendszer elleni 2001-es fegyveres fellépést követően jelentősen meggyengült, s amelynek megmaradt sejtjei és csoportjai napjainkban tevékenységüket elsősorban az arab világ egyes országaira (Irak, Szaúd-Arábia), illetve Közép-Ázsiára (Afganisztán, Pakisztán) összpontosítják. Egy ideje ugyancsak al-Kaidaként emlegetik azt a szélsőséges és militáns, franchise-szerű terroristahálózatot, amelynek a különböző muzulmán közösségekben megtalálható sejtjeit és csoportjait sok esetben csupán a közös ellenség, a közös nyugatellenes ideológia és az azonos elkövetési módszer – összehangolt, egy időben több helyen elkövetett robbantás - köti össze az Oszama bin Laden féle al-Kaidával, de nem tartanak fenn vele feltétlenül szervezeti vagy személyes kapcsolatot. Európa egyes országait és az Egyesült Államokat ma leginkább ezek a terrorcsoportok veszélyeztetik, ám paradox módon éppen ezekről tudunk a legkevésbé. Végül pedig, az al-Kaida napjainkra olyan presztízsnövelő „reklámszlogené”, a politikai terror marketingjének olyan eszközévé vált, amelyre mindazon szélsőséges csoportok szívesen hivatkoznak, melyek politikai népszerűséget és támogatást kívánnak szerezni a radikális muzulmán társadalmi rétegekben, vagy egyszerűen médianyilvánosságra, s ez által saját politikai jelentőségük virtuális növelésére vágyanak.

Ami az *Európai Unió* terrorizmus elleni fellépését illeti, ez elsősorban a terrorizmussal kapcsolatos Unión belüli és kívüli *bűnmegelőzésre és bűnüldözésre*, a terrorizmus *finanszírozási lehetőségeinek felszámolására*, a terrorakciók *következményeinek elhárítására*, valamint a terrorizmus számára *táptalajul szolgáló jelenségek kezelésére* koncentrál. EU új stratégiája szerint a terrorizmus elleni harc összetevői a következők:

- *Megelőzés* (a muzulmán radikalizáció megakadályozása; mérsékelt muszlimok támogatása, kulturális párbeszéd stb.)
- *Védekezés* (kritikus infrastruktúra védelme; határellenőrzés – Schengen; kutatás)
- *Bűnüldözés* (jogi keretek megteremtése; információcsere; rendőri, hírszerzési együttműködés; igazságügyi együttműködés; a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem; a terroristák fegyverekhez és robbanóanyagokhoz való jutásának megakadályozása)
- *Válaszadás* (polgári védelmi képesség kialakítása az EU-ban; a terrorista támadások következményeinek kezelése; korai előrejelzés; koordinációs képesség; segítségnyújtás az áldozatoknak)

A helyes kiindulópontok, a helyes elvek érvényesülését azonban jelentősen korlátozza az a tény, hogy terrorizmus elleni küzdelemmel az Unió amúgy is szerteágazó intézményrendszerén belül túl sok szervezet foglalkozik.

Ezzel szemben a NATO terrorizmus elleni koncepciója – a szervezet jellegének és az Egyesült Államok szervezeten belüli fokozottabb befolyásának megfelelően – a *terrorizmussal szembeni katonai fellépésre összpontosít*. A terrorizmus elleni fellépés katonai műveleteit a *NATO terrorizmus elleni katonai koncepciója (MC 472)* tartalmazza, amelyet 2002. november 21-én Prágában fogadott el a szövetség. A koncepció négy szerepet szán a katonai műveleteknek (a haderő védelme mind a négy alkalmazásban fontos szerepet játszik.): *terrorizmus-elhárító, védekező intézkedések* (antiterrorism); a már bekövetkezett terrorista támadás *következményeinek kezelése* (consequence management); *terrorizmus-felszámoló, támadó intézkedések* (counter-terrorism); *katonai együttműködés*.

Terrorizmus-elhárító, védekező intézkedések (antiterrorism): 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 korai és pontos információszerezés. A szövetség 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, terrorista veszélynek fokozottan kitett területről.

Következménykezelés (consequence management): reaktív intézkedések a terrorizmus pusztító hatásainak enyhítésére. Ez is az érintett nemzetek feladata, azonban a NATO ebben is széleskörű katonai támogatást nyújthat az alábbi területeken: tervezés és a kijelölt haderő felállításának folyamatában; azon képességek regiszterének elkészítésében, amelyek rövidtávon mozgósíthatók a nemzeti intézkedések támogatására; kiképzési és gyakorlati koordinációs képességek kialakításában; a NATO és az érintett nemzetek közötti koordináció javításában, amelyhez az Euroatlanti Katasztrófavédelmi Koordinációs Sejt képezhetné a kiindulópontot.

Terrorizmus-felszámoló, támadó intézkedések (counter-terrorism): 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 műveletek és információs műveletek.

Katonai együttműködés: A NATO terrorizmus elleni katonai koncepciója is kimondja, hogy kizárólag katonai eszközökkel nem lehet leküzdeni a terrorfenyegetést. A katonai műveleteket koordinálni kell és a diplomáciai, gazdasági, szociális, jogi és információs kezdeményezésekkel összhangban kell végrehajtani. A legtöbb NATO-tagállamban a polgári hatóságok – mint pl. 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 ezen kívül több olyan programmal, fórummal és kezdeményezéssel is rendelkezik, amelyek elősegíthetik a Szövetségen kívüli koordinációt, pl. a Partnerség a békéért, a NATO-Oroszország Tanács, a NATO-Ukrajna Bizottság és a Mediterrán Párbeszéd.

2.3. Regionális szint – nemzetközi szervezett bűnözés

Az elmúlt évtizedben a szervezett bűnelkövetői csoportok nagy kiterjedésű nemzetközi hálózatokat építettek ki, és jelentős haszonra tettek szert az Európai Unión belül. Vagyonukat elsősorban a kábítószeres tiltott kereskedelméből, az embercsempészetből – különösen a gyermek- és nőkereskedelemből (prostitúció) –, az illegális fegyver- és lőszerkereskedelemből, a termékhamisításból, a szerzői jogi kalózkodásból és a nemzetközi szinten elkövetett gazdasági bűncselekményekből (pl. csalásokból) szerezték. Az ezekből származó hatalmas tőkét tisztára mosás után visszaforgatják a gazdaságba. E csoportok saját hasznukra fordítják a tőke, az áruk, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlását az Európai Unióban, az integráció mélyülésével egyre aktívabbak a legális és illegális piacokon, s bűnözői tevékenységükhöz igénybe veszik a legális ügyletek szakértőinek szolgáltatásait és a legális kereskedelmi struktúrákat is.

Az Európai Unióban működő nemzetközi szervezett bűnözői csoportok kiépülése számos szervezett bűnözői csoport számára lehetővé teszi, hogy a különböző rendszerek nem megfelelő működését kihasználva hasznot hajtsanak a joghézagokból és tagállamok közötti jogszabályi eltérésekből. Bár ma már egyre nagyobb kihívást jelentenek az EU területén kívüli bűnszervezetek is, a legsúlyosabb fenyegetést azonban továbbra is az európai származású és a kontinens egészén működő csoportok jelentik. Bár e csoportok egyre erősebbre fűzik kapcsolataikat a nemzetközi bűnszervezetekkel, az Európai Unióban tevékenykedő szervezett bűnözői csoportok többségükben az Európai Unió állampolgáraiból és lakosaiból állnak. Ugyanakkor e szervezett bűnözői csoportok ma már egyre heterogénebbek, a korábbiaknál dinamikusabban szervezettek, a hagyományos monolit piramis struktúra helyett egyre inkább a laza network-szerű szervezet felé mozdulnak el, s fejlődés mutatható ki bűnözői specializálódásuk terén is.

Az európai szervezett bűnözésben megfigyelhetők regionális sajátosságok.

A baltikumi (Észtország, Lettország és Litvánia) szervezett bűnözés például az orosz közelség által kondicionált. Az orosz szervezett bűnözés egyfelől tranzitot képez a Közép-Ázsiából érkező illegális heroin, dohány, illetve alkohol-termékek számára, másfelől igen jó piaca a lopott járműveknek és a szintetikus kábítószereknek. A szakértők szerint e rendszer részének tekinthető Belarusz és Ukrajna is.

Az északi országok (Svédország, Finnország, Norvégia, Dánia) esetében is kimutathatók közös sajátosságok. Ebben a régióban – bár nem kizárólagosan – a motoros bandák (motorcycle gangs) játszanak fontos szerepet a legveszélyesebb csoportok között, aki szoros kapcsolatokat tartanak fenn a szomszédos országokkal. A finn bűnözői rendszere jelentős befolyással van az észtországi szervezett bűnözés, amely a legfőbb beszállítója a tiltott termékeknek és szolgáltatásoknak. Svédországban – a balti szervezett bűnözés és a motoros bandák mellett – nagy befolyással rendelkeznek a volt jugoszláv és az albán etnikumú bűnözői csoportok.

A szakértők a spanyol, portugál és részben az olasz szervezett bűnözést a nemzeti szempontból heterogén szervezett bűnözés példaként említik, megjegyezve azonban, hogy Olaszországban továbbra is igen erős az ún. bennszülött szervezett bűnözés ('Ndrangheta'). Spanyolország, Portugália és kisebb mértékben Dél-Franciaország esetében ugyancsak kimutathatók közös jellegzetességek. E területek ugyanis az Európai Unióba érkező kábítószer-szállítás fontos csomópontjai. Spanyolországban két tényező befolyásolja jelentős mértékben a szervezett bűnözést: a Dél-Amerikával meglévő kulturális és gazdasági kapcsolatok, illetve Marokkó földrajzi közelsége. Hasonló a helyzetben van a brazil kapcsolatokkal rendelkező Portugália. Mivel Spanyolország az Európába érkező ko-

kain elosztásának egyik központja, számos külföldi nemzetiségű szervezett bűnözői csoport tevékenykedik itt.

Európa más régióban is *fontos szerepe van az országok közötti hagyományos kapcsolatoknak*: például Írországból az Egyesült Királyság közelsége, az Egyesült Királyságban a holland, a belga, az észak-francia, a luxemburgi és a nyugat-német szervezett bűnözés befolyása, Görögországban és Olaszországban pedig a balkáni szervezett bűnözés hatása érzékelhető.

Geopolitikai elhelyezkedése, történelmi öröksége és nagysága miatt *Németország helyzete rendkívül összetett a szervezett bűnözés szempontjából*. Az itteni szervezett bűnözésre ugyanis jelentős hatással vannak egyfelől a Törökországból, Olaszországból, Szerbia és Montenegróból származó szervezett bűnözői csoportok, másfelől erősen érzékelhető a lengyel, az orosz ajkú, a litván és az ukrán szervezett bűnözés befolyása is. Míg az előbbieket a balkáni bűnözői rendszert, az utóbbiakat a balti bűnözői rendszert képviselik. Emellett jelen van az országban a nigériai szervezett bűnözés, és erősek a németországi motoros bandák is. A nigériai szervezett bűnözés – jóllehet visszafogott stratégiát követ – lényegében az Európai Unió egész területén jelen van, az ezen kívüli afrikai szervezett bűnözés ugyanakkor Spanyolországhoz, Franciaországhoz, Belgiumhoz és Olaszországhoz köthető.

A kínai szervezett bűnözés Európában csak a zárt kínai közösségekben tevékenykedik, ezért kevésbé látható és nincs jelentős hatása az Unió egyes tagállamainak társadalmára.

Ami *szűkebb térségünket* illeti, a lengyel, a cseh, a szlovák, a szlovén és magyar szervezett bűnözés alapvetően nemzeti jellegű, homogén, s főleg a hagyományos bűnözés terén aktív. Tevékenységét fiktív társaságok útján folytatja, befolyását és az erőszakot elsősorban önmaga fenntartására, illetve bűnözői tevékenységének elfedésére használja. A kelet-közép-európai régióban csupán Lengyelország mutat némi eltérést, ahol a szervezett bűnözés az előbbieknél heterogénebb, s hatása erősen érzékelhető a személyek elleni bűncselekményekben, ami nem jellemző a régió más országaira. Ez utóbbiakban ugyanis a szervezett bűnözés elsősorban a gazdasági bűnözésben, a drog- és árucsempészetben aktív.

Igen sajátos szintet képvisel a *balkáni szervezett bűnözés*, amelynek regionális jellegzetessége, hogy közvetlen vagy közvetett hatása az Unió legtöbb tagállamában érzékelhető. Hagyományosan a török szervezett bűnözés a felelős Európa heroinellátásáért, illetve az Európába irányuló heroin elosztásáért, amelyben a tranzitként működő balkáni szervezett bűnözői csoportok is rész vesznek. A heroin-üzletbe leginkább az albán szervezett bűnözői csoportok vesznek részt, míg a román és a bolgár csoportok irányítják és bonyolítják az embercsempészetet, a gyermek- és nőkereskedelmet.

2.4. Nemzeti szint - terrorizmus

A statisztikai adatok szerint Magyarország nem tartozik a terrorizmus által fenyegetett országok közé. Az elmúlt hat évre vonatkozóan a MIPT adatbázisa csupán egyetlen terrorcselekményt jegyzett fel hazánkra vonatkozóan, 1990-től napjainkig pedig hetet, bár ezek utóbbiak közül csupán az 1991. december 16-ai (a török nagykövetség gépkocsija elleni löföldéskíséret) és az 1991. december 23-ai (az oroszországi zsidó kivándorlók buszájának felrobbantása) akciók tekinthetők bizonyított terrortámadásnak. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy Magyarországnak esetleg ne kellene szembenéznie számos, a terrorizmus támogatását megvalósító egyéb kihívással (hazánk terroristák tranzitútvonala vagy tranzithelyszíne lehet, a terrorizmus hazánkban megvalósuló pénzügyi támogatása stb.).

Magyarország a terrorizmus elleni nemzetközi küzdelem elmúlt hat évében – hasonlóan térségünk többi országához – döntően és érthető módon követő magatartást folytatott. Ennek részletezése helyett azonban itt és most egy, a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelmet is érintő, de annál szélesebb problémára szeretnénk felhívni a figyelmet

A biztonsági környezetet érintő új típusú fenyegetések, potenciális fenyegetések és kockázatok (köztük a terrorizmus és szervezett bűnözés) megjelenése *biztonságpolitikai*

paradigmaváltásra kényszerítette, illetve kényszeríti a nemzetközi közösséget, köztük előbb vagy utóbb hazánkat is. Szemléletileg éppúgy, mint gyakorlatilag. Bár a fenyegetéseket, potenciális fenyegetéseket és kockázatokat elméletileg könnyű csoportosítani, a gyakorlatban rendkívül összetetten és komplexen jelentkeznek, s ehhez alkalmazkodni kell sikeres kezelésük érdekében. A paradigmaváltás kulcselemét a nemzetközi biztonságpolitikai szakirodalom a *komplex biztonságpolitikai szemlélet* kialakításában és az *integrált biztonsági szektor* megteremtésében látja. Hazánkban a nemzeti biztonság komplex felfogásának elmélete és az egységes és integrált kormányzati praxis egyaránt hiányzik, vagy csupán esetlegesen jelenik meg az elméleti és gyakorlati szférában.

A Magyarországon kialakult biztonságpolitikai intézményi rendszer továbbra is egyes veszélytípusokra szakosodott, még csak nem is tárca-, hanem ágazati szinten. *Márpedig a terrorizmushoz és a szervezett bűnözéshez hasonló komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség; egyre több, különböző rendeltetésű, irányítású, működési filozófiájú és képességű szervezet bevonására van szükség.*

Ma Magyarországon több mint tíz különböző intézmény foglalkozik a terrorizmus elleni küzdelemmel (KÜM, HM, IRM, NBH, IH, KBH, KFH, rendőrség, katasztrófavédelem stb.). Az egyes szereplők eltérő szakmai érdekektől, eltérő prioritások mellett közelítik meg a terrorizmus elleni küzdelem menedzselését. Ez a természetszerűen megjelenő különbség azonban a források iránti vetélkedésben gyakran nem az egészségben legjobb, hanem az adott szervezeti elemek számára a legjobban megoldható, legelőnyösebb megoldásokat eredményezi. Tovább súlyosbíthatja a kérdést, hogy az egyes szereplők oly mértékben eltérő szakmai kultúrából érkeznek, és gyakran oly mértékben eltérő nyelvezetet használnak, hogy az egymás kölcsönös megértése is sérül. Szükségesnek látszik egy új integrált szervezeti, szervezési, koordinációs rendszer kialakítása, amely elég széles alapon nyugszik ahhoz, hogy megteremtse a kultúrák egymást támogató egységét, a valódi partnerségi viszonyt, amely elég felhatalmazással rendelkezik ahhoz, hogy a közös célt az egyes szervezeti elemek feletti, integrált szinten kezelje.

2.5. Nemzeti szint – nemzetközi szervezett bűnözés¹³

Noha Magyarországon, hasonlóan a közép-európai demokráciákhoz, már a rendszerváltás előtt megkezdődött bizonyos szervezett bűnözői hálózatok kiépülése, a folyamat a politikai átmenet alatt, illetve azt követően vált különösen intenzívvé. Ehhez hozzájárult az előző rendszer centralizált, antidemokratikus – viszont meglehetősen hatékony – erőszakszervezeteinek „demokratikus alapon” történő leépítése és átszervezése, a tulajdoni rendszer átalakulása körüli bizonytalanságok, valamint külső tényezőként a Szovjetunió, különösen pedig Jugoszlávia felbomlása.

A szervezett bűnözés jellegzetes tulajdonsága, hogy e csoportok igyekeznek érdekeiket a gazdasági szférán túl is érvényesíteni, ezért fokozatosan növelik legális gazdasági tevékenységüket és befolyásukat. Az állami ellenőrzés rendszere nem elég hatékonyan követte a változásokat, ezért különösen indokolt az ellenőrzésre hivatott szervezetek közötti hazai és nemzetközi együttműködés erősítése. Az uniós csatlakozást követően a szervezett bűnözés fokozódó aktivitásával és az EU-n kívüli államokban működő bűnözői körökkel való erősödő kapcsolatteremtéssel kell számolnunk.

Nemzetközi szinten jelentős aktivitást kifejtő magyar szervezett bűnözői csoport nincs, a magyar bűnözői körök inkább magyarországi helyi szinten aktívak. Ez alól az egyetlen kivételt a nemzetközi szinten is tipikusnak mondható magyar elkövetési formának tekinthető pénzhamisítás (az eurót is beleértve!), valamint a bankkártyacsalás jelent.

A kábítószer-kereskedelem terén hazánk hagyományosan tranzitországnak tekinthető a termelők és a nyugati fogyasztók között. A folyamatban magyar szervezett bűnözői körök csak kiegészítő feladatokat látnak el, az országon áthaladó kábítószer-kereskedelem alapvetően koszovói és macedóniai albán, bolgár, valamint török szervezett bűnözői

¹³ E részfejezet szerzői Gazdag Ferenc és Rácz András, akiknek segítségükért ez úton is köszönetet mond a szerző.

csoportok irányítása alatt áll. A hazai kereslet növekedésével Magyarország is egyre inkább a fogyasztók közé kerül, ami közvetlen hatással van a szervezett bűnözés terjedésére.

Jelenleg a magyar bűnüldözési szervek a nemzetközi együttműködést hármas prioritás-rendszer szerint végzik. Az első a vonatkozó uniós kötelezettségek teljesítése, a második a szomszédos országok bűnüldöző szerveivel való együttműködés, a harmadik pedig a nem szomszédos, nem uniós egyéb irányok. Jelen elemzés szempontjából a szomszédos államokkal való rendőri együttműködés tapasztalatai a relevánsak.

Ausztria a magyar rendvédelmi szervezeteknek a rendszerváltás óta megbízható, hatékony partnere. Az osztrák szervek támogatása fontos szerepet játszott a magyar rendőrség és határőrség kilencvenes évek során zajló átalakulásában, mára a magyar partnereket az osztrák fél egyenrangúként, professzionális módon kezeli. Szlovéniával és Horvátországgal egy-egy közös érdeket jelentő ügyet nem számítva alig van rendőri együttműködés.

Szerbiával a magyar rendészeti és határőrizeti együttműködés sajátos módon, de viszonylag hatékonyan zajlik. Bár a jugoszláv polgárháború idején formálisan tilos volt a kapcsolattartás, a déli (elsősorban a kikindai) határátkelőkön keresztül, személyes ismeretségekre alapozva mégis lehetséges volt egyfajta informális együttműködés. A „rendszer” a mai napig megbízhatóan működik – szükségességét az is indokolja, hogy a szerb rendőrségen belül végrehajtott roppant gyakori vezetőcserék megnehezítik a formális együttműködést. Az eljárás hátránya a Budapest – Szeged – Kikinda – Belgrád útvonalon zajló információáramlás viszonylagos lassúsága. Régóta húzódó kérdés egy magyar rendőri összekötő Belgrádba történő telepítése. A telepítést az utóbbi másfél évben erősen hátráltatták a montenegrói elszakadási folyamat államjogi következményei.

Románia a magyar rendőri együttműködés egyik kiemelt iránya. A kapcsolat rendkívül intenzív, részben a számos közös ügy, részben pedig a román fél aktív tudásátvételi törekvései miatt. A regionális nemzetközi rendőri együttműködés kapcsán kérdéses a SECI jövője, többek között azért, mert nem tisztázott az EU viszonyulása a szervezethez. A SECI-n belül megfigyelhető Románia egyre erősebb térnyerése. Magyarország számára a szervezetbeli teljes tagság egyre kevesebb hozadékkal jár – az innen kapott információk legnagyobb része beszerezhető a román-magyar bilaterális rendőri együttműködés keretében, illetve az Interpol csatornáin keresztül.

Az ukrán szervezett bűnözés erőteljesen jelen van Magyarországon. Egyrészt komoly piaci részesedést szereztek, másrészt felvonulási terepek is tekintik Magyarországot a további nyugati irányú terjeszkedéshez. Az Ukrajnával való rendőri együttműködést nehezítik az ukrán oldalon végrehajtott gyakori vezetőcserék, a magyarországinál is erősebb belpolitikai megosztottság, az elképesztő méretű rendőri és államigazgatási korrupció, valamint a rendőri és titkosszolgálati szervek erős összefonódása. Ezen okok miatt a magyar-ukrán rendőri és határrendészeti együttműködésben kulcsszerep jut a személyes kapcsolatoknak. A szervezeti szintű nemzetközi rendőri együttműködés nem hatékony, bár a kijevi magyar rendőri összekötő tevékenysége még ilyen körülmények között is roppant értékes.

Szlovákiával a magyar rendőrségnek intenzív és jól működő kapcsolatai vannak. Nagyon sok a közös ügy, melyekben a szlovák rendőrség megbízható partner. A magyar rendőri szervek nyelvi hiányosságait pótolandó Szlovákia mindig magyarul kiválóan beszélő rendőri összekötőt küld Budapestre. Határon átnyúló szervezett bűnözői tevékenységről ebben a relációban csak alacsony szinten beszélhetünk, Magyarország a szlovákiai magyar bűnözői csoportok részéről sem érzékel komoly kihívást. Problémát okoz viszont a szlovák rendőrségen belül a közelmúltban megindul politikai „tisztogatási” folyamat, amely jelentősen gyengíti a szakmai kapcsolatokat. Emellett Magyarország számára Szlovákia schengeni csatlakozása után kihívást jelent majd a szlovák-ukrán határszakasz védelme is, hiszen komoly „szivárgás” esetén Magyarország fenyegetettsége is nőni fog.

Hasonló hatása lehet a román és a bolgár uniós csatlakozásnak is. Ez rövid távon Magyarország egyfajta tehermentesülésével is járhat, hiszen nem Magyarország lesz a határállam, és a bűnözői csoportok várhatóan a szervezetileg gyengébb, kevesebb tapasztalattal rendelkező Romániát és Bulgáriát fogják elsősorban célpontnak tekinteni. Hosszú távon viszont komoly veszélyforrás, hogy ha a román és (főleg!) a bolgár rendőri szervek

nem boldogulnak a kihívásokkal, azok az uniós kereteken belül Magyarországot az eddiginél könnyebben érhetik majd el.

3. Forгатókönyvek helyett

Szemben a külkapcsolati stratégia eddig elkészült háttér tanulmányainak egy részével, melyek megpróbálták számba venni a jövő lehetséges forгатókönyveit, mi nem kívánunk még csak megpróbálkozni sem ezzel. Nem csupán azért, mert osztjuk Werner Heisenberg találó bon mot-ját, miszerint: jósolni nehéz, különösen, ha az a jövőre vonatkozik, de azért is, mert a terrorizmusról rendelkezésünkre álló tudásunkat csekélynek érezzük egy ilyen kísérlethez. Amire vállalkozni tudunk, az mindössze annyi, hogy felvillantunk a terrorizmussal, illetve a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos néhány olyan mai dilemmát, melyek feloldásának talán hatása lehet Európa, Kelet-Közép-Európa és Magyarország terrorfenyegetettségére.

Globális szinten: ma már számos példa bizonyítja, hogy milyen korlátozott a terrorizmus elleni küzdelem hatása akkor, ha csupán a terroristák és terrorszervezetek felszámolására irányul, s csak mellékes feladatnak tekinti a terrorizmus gyökereinek megszüntetését, köztük a működésképtelen államok stabilizálását. Azonban még az utóbbit szem előtt tartóknak is fel kell hívni a figyelmét arra, hogy szűk biztonságpolitikai szempontból a terrorizmus elleni küzdelem kulcskérdése nem a „működésképtelen versus demokratikus”, hanem a „működésképtelen versus stabil” állam kérdése. Az, hogy ezt a stabilitást demokratikusan vagy autoriter módon berendezkedő hatalom biztosítja-e, a legtöbb, terrorizmus által megfertőzött működésképtelen állam, illetve az ezek területén folyó terrorizmus elleni harc szempontjából – bármilyen lehangolóan hangzik is – másodlagos kérdés. Éppen ezért hibát követnek el mindazok –, sajnos, ezt bizonyítja Afganisztán, még inkább pedig Irak példája –, akik a működésképtelen államokban a terrorizmus elleni egyetlen gyógyírt a demokráciában látják, a terrorizmus elleni küzdelmet pedig egyfajta univerzális demokráciaexportként fogják fel. S még komolyabbat azok, akik ennek még fegyveres úton is hajlandók érvényt szerezni. A terrorizmus elleni küzdelem főszereplőinek a működésképtelen államok esetében arra kellene törekedniük, hogy politikai és gazdasági eszközökkel olyan stabil rendszerekhez segítsék az említett országok társadalmait, amelyek – jobb kifejezés híján – nem ön- és nem közveszélyesek. Vagyis az emberi jogok minimumának biztosításával képesek a biztonság és a rend fenntartására országukban, nem jelentenek fenyegetést a környezetükre, s az adott társadalom többsége elfogadja őket.

Európai szinten: a madridi és londoni robbantások 252 áldozata kétségtelenül azok álláspontját látszik megerősíteni, akik szerint napjainkban az új típusú terrorizmus az, amely a leginkább veszélyezteteti kontinensünket. Am úgy véljük, hogy még ez a valóban kirívónak magas áldozatszám sem ad kellő alapot arra, hogy például a muszlim közösségek radikalizálódásának perspektíváját végzetszerűen az új típusú terrorista cselekmények gomba módra való szaporodásában láttassuk, hogy közvetlen összefüggést sugalljunk a radikalizálódás és az al-Kaida típusú terrorizmus között, s hogy erre hivatkozva lényegesen korlátozzuk a szabadságjogokat. Egyrészt, mert megítélésünk szerint az utóbira csak és kizárólag akkor kerülhet sor, ha a terrorizmus visszaszorítása érdekében már kipróbáltunk minden más szabadságkorlátozó intézkedést nem igénylő módszert és eszközt. Másrészt, mert úgy véljük, hogy politikai és a média jelenlegi terrorizmus percepciója, továbbá a szabadságkorlátozó intézkedések egy jelentős része tovább növelheti a terrorizmust toleráló, az arra fogékony társadalmi csoportok elszigeteltségét és frusztráltságát, különösen, ha nem párosulnak e csoportok társadalmi integrációját elősegítő politikai programokkal. Harmadrészt, mert az európai muszlim közösségek erősen eltérő fogékonyságot mutatnak az új típusú terrorizmus ideológiája iránt. S végül, mert meggyőződésünk, hogy a demokratikus szabadságjogok minden lényeges korlátozásával a tulajdonképpen a terroristák céljait teljesítjük be önmagunkon.

Regionális szinten: több nyugati szakértő is felveti annak lehetőségét, hogy az európai muzulmán közösségek radikalizálódásának eredményeként növekedhet Kelet-Közép-Európa terrorfenyegetettsége, hiszen a balkáni országokban az európai társadalmak kö-

zött a legnagyobb muzulmánok számaránya. Úgy tűnik, hogy amikor a nyugati elemzők az új típusú terrorizmus balkáni befolyását és jelenlétét vizsgálják, hajlamosak megfeledkezni arról, hogy az elmúlt másfél évtizedben a posztjugoszláv térség társadalmait az igen erős renacionalizáció, vagyis a nemzeti érdekek nem egyszer háborúba torkolló újrafogalmazása jellemezte. S ha ez olykor nem is zárta ki a terrorista módszerek alkalmazását, a szórványos terrorcselekmények és az itteni terrorista csoportok tevékenységének hatóköre gyakorlatilag mindvégig megmaradt nemzeti, illetve szűk regionális szinten. Talán nem teljesen alaptalan az a feltételezés, hogy a Kelet-Közép-Európában egyébként általánosan érvényesülő renacionalizáció még a Balkán muzulmán társadalmi esetében is ellenállóbbá tette e közösségeket, és teszi ma is, az új típusú, globális terrorizmus ideológiájára. Vagyis, hogy a szélesebb értelemben vett posztjugoszláv térségben tevékenkedő terrorszervezetek olyan, alapvetően nemzeti, legfeljebb szubregionális hatókörrel bíró csoportok, amelyek (ma még) nem sorolhatók az új típusú terrorizmus kategóriájához.

4. Ajánlások a magyar külpolitika számára

1. A magyar külpolitikának ösztönöznie kell a kutatási és elemzési kapacitás jelenleginél jobb kihasználását a terrorizmus és a szervezett bűnözés vonatkozásában, különösen a magyar külkapcsolatok szempontjából releváns térségekre irányulóan.
2. A kül- és biztonságpolitikai dokumentumokban a jelenleginél differenciáltabban jelenjen meg a terrorizmus és a szervezett bűnözés problémája, a fenyegetés tényleges mértékének és helyi értékének megfelelően.
3. Alapvetően változtatni kell a terrorizmus és a szervezett bűnözés jelenségével kapcsolatos társadalmi kommunikáción. A magyar külpolitika ösztönözze, hogy a politikai elit és a média a probléma árnyaltabb bemutatására. Ez magában foglalja társadalom tájékoztatásának bővítését és javítását. Ösztönözni kell a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözéssel foglalkozó intézmények kommunikációját.
4. Fel kell mérni és el kell dönteni, hogy a magyar külpolitika e két területen továbbra is megelégszik-e a követő magatartással, vagy – az ország nemzetközi megítélésének és teljesítményének javítása érdekében – szükségét érzi-e a tényleges fenyegetettségénél fokozottabb aktivitásnak a magyar kül- és biztonságpolitika számára releváns térségekben, illetve részterületeken.
5. A terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem szempontjából kulcsfontosságú a nemzetközi együttműködés és információcsere. Magyarország érdekelt abban, hogy ez minél intenzívebb és szorosabb legyen, mert ez tehermentesítheti és megkönnyítheti a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés elleni hazai tevékenységet.
6. Bár Magyarország hosszabb távon érdekelt abban, hogy az Európai Uniónak a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó két kormányközi pillére mozduljon el a közösségi jelleg és döntéshozatal felé, a jelenlegi helyzetben elsősorban mégis azt kell ösztönöznie, hogy a márt kialakított politikák és intézkedések nemzeti szinten hatékonyabb legyen. Ennek alapvető feltétele, hogy Magyarország is a jelenleginél jobban vegye ki a részét az EU, illetve a releváns nemzetközi szervezetek ilyen irányú tevékenységéből.
7. Biztosítani kell annak anyagi és humán feltételeit, hogy a terrorizmussal és szervezett bűnözéssel foglalkozó hazai intézmények a jelenleginél aktívabban tevékenykedhessenek, illetve működhessenek együtt a magyar kül- és biztonságpolitika szempontjából releváns területek hasonló intézményeivel.