

**A külföldi harcosok jelentette fenyegetés a „kalifátus”
bukását követően (2.) – Európai válaszok a hazatérők
problémájának kezelésére**

The Threat of Foreign Fighters after the Fall
of the Caliphate” (2) – European Answers to Tackle
the Problem of Returnees

OROSZ ANNA, SZALAI MÁTÉ, WAGNER PÉTER

KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszeri kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta: Molnár Tamás Levente

Szöveggondozás és tördelés:

Lévárt Tamás

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

Fax: + 36 1 279-5701

E-mail: info@ifat.hu

<http://kki.hu>

© Orosz Anna, Szalai Máté, Wagner Péter, 2019

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2019

ISSN 2416-0148



Összefoglaló: Az Iszlám Állam területi felszámolását követően a hazatérő külföldi harcosok jelentette fenyegetés előtérbe került a hazai és nemzetközi közbeszédben. A kétrészes elemzés célja a jelenség értelmezése, valamint a nemzetállami és nemzetközi fellépés bemutatása. Miután az első részben a kihívás természetét jártuk körbe, a másodikban az Európai Unió tagállamai és a nyugat-balkáni országok által nemzeti vagy multilaterális keretek között végrehajtott intézkedésekre koncentrálunk. A meglehetősen tág nemzetállami mozgástér ellenére azt láthatjuk, hogy a főbb kibocsátó országok (Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia, Németország) stratégiája konvergálni kezdett egymáshoz, amelyben a kemény intézkedések dominanciája mellett hangsúlyt kaptak a deradikalizációt és reintegrációt segítő puha lépések is. Az elemzés egyik fő következtetése, hogy a hazatérő külföldi harcosoknál nagyobb fenyegetést jelentenek a hálózatok itthon maradt tagjai és a jövőben radikalizált egyének.

Abstract: *After the territorial defeat of the Islamic State, the threat posed by returning foreign fighters emerged to the forefront of both the Hungarian and international public discourse. The aim of the two-part analysis is to interpret the phenomenon and to present the measures taken on the national and international to tackle the problem. After presenting the complex nature of the challenge in the first part, the second one focuses on the measures taken by the Member States of the European Union and the countries of the Western Balkans both on the national and the multilateral level. Despite the relatively wide leverage of nation states, we can see a convergence of strategies of the main countries of origin (Belgium, Denmark, France, the Netherlands, Great Britain and Germany), in which besides the dominance of hard measures, soft tools aiming at deradicalization and reintegration gained emphasis too. One of the main conclusions of the research is that those members of Jihadi groups who stayed home and those who will be radicalised in the future pose a significantly larger threat than returning foreign fighters.*

BEVEZETÉS

Az Iszlám Állam néven ismert terroristahálózat iraki–szíriai magszervezete 2019-re összeomlott. A Szíriai Demokratikus Erők koalíciós támogatással 2018 szeptemberében indították meg a dzsihádisták által birtokolt utolsó területek felszámolására irányuló kampányukat. Ez a civil lakosság előre nem látott mérete és a terrorszervezet utóvédharcai miatt elhúzódott, ugyanakkor sikeresen felszámolta a szervezet területbirtoklási kapacitásait. A terrorszervezet jelentette fenyegetés ennek ellenére nem szűnt meg: mivel egy transznacionális hálózatról van szó, mélyen gyökerező ideológiai támogatással, az Iszlám Állam vagy valamilyen permutációja az elkövetkező évtizedben is jelen lesz, tevékenységének következményeivel pedig a nemzetközi közösségnek még sokáig együtt kell élnie.

Kutatásunk célja a külföldi harcosok jelentette fenyegetés bemutatása és a rá adott válaszok értékelése volt. Az elemzés első része a szíriai és iraki területekre kiutazó, majd onnan hazatérő harcosok számát, motivációit mutatta be megállapítva, hogy nem egy esetben 2016-ra már visszatért a kiutazók 40-50 százaléka. A hazatérők mindössze 0,3 százaléka vett részt terrorcselekmény elkövetésében 2018-ig, ami azt mutatja, hogy egyelőre az Európában elkövetett terrortámadások túlnyomó többségét az otthon, azaz helyben radikalizálódott személyek követik el.

Jelen elemzés elsősorban az Európai Unió és tagállamai vonatkozó „hazatérési” politikáit értékeli először integrációs, majd tagállami szinten. A visszatérők első hulláma és az első terrortámadások után megtörténtek az első EU-s és tagállami válaszlépések, 2016–2017-től a legtöbb ország egyre átfogóbb és koherensebb politikai keretet alakított ki, amelynek hatékonyságáról és működőképességéről csak ezt követően győződünk csak meg.

A harcok végső fázisában, 2018–2019-ben fogságba esett férfiak, nők és gyermekek esetében úgy tűnik, az európai országok már alig keresik a hazatérés biztosításának lehetőségét, „kiszervezve” ezt az iraki hatóságoknak. Az elemzés végén külön foglalkozunk a balkáni országok „hazatérési” politikáival, majd az elemzés végén a külföldi harcosok kérdéskörét helyezzük el a dzsihádista terrorizmus jövőbeli alakulásának keretébe.

A külföldi harcosok jelenségének bemutatásánál az első probléma annak tisztázása, hogy mit, illetve kiket értünk a jelenség alatt. Elemzésünkben külföldi harcos alatt olyan, iraki és szíriai állampolgársággal nem rendelkező egyéneket értünk, akik katonai szempontból tevékenyen segítettek az Iszlám Állam iraki–szíriai magszervezetének működését a két ország területén. A kifejezésbe tehát nemcsak a terrorista tevékenységet végzőket vagy a harci cselekményekben részt vevőket értjük bele, hanem azokat is, akik más módon segítettek a szervezet munkáját (pl. logisztika, kommunikáció, orvosi ellátás). Nem tekintjük ugyanakkor külföldi harcosnak az Iszlám Állam területén született, de iraki és szíriai állampolgárságra nem jogosult kiskorúakat.

ERŐFESZÍTÉSEK A KÜLFÖLDI HARCOSOK JELENTETTE VESZÉLYEK KRIMINALIZÁLÁSÁRA

A nemzetközi közösség multilaterális erőfeszítéseit meghatározta a külföldi harcosok biztonságiasítása, tehát biztonsági fenyegetésként való kezelése. Ennek legfontosabb bizonyítéka, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa (BT) a vonatkozó döntéseit (lásd később) az ENSZ Alapokmányának a béke veszélyeztetése, megszegése és támadó cselekmények esetén hozható eljárásokra vonatkozó [VII. fejezete keretében hozta](#), amely kötelező érvényű rendelkezések meghozatalára is feljogosította a BT-t. A biztonságiasítási napirendet mutatja



az is, hogy az ENSZ hivatalosan a „külföldi terrorista harcos” kifejezést használja, amelyet számos think tank is átvett, ugyanakkor ez elfedi a probléma nem terrorizmussal kapcsolatos dimenzióit.

A biztonságiasítás következtében a nemzetközi közösség számára a legnagyobb kihívást az Iszlám Államhoz vagy más, a szíriai polgárháborúban részt vevő nem állami szereplőhöz csatlakozó egyének esetében a személyek tevékenységének büntetőjogi kategorizálása jelentette. Hiába volt ismert a bűnüldöző hatóságok számára, hogy adott személy csatlakozott az Iszlám Államhoz, ha a terrorcselekmények konkrét elkövetését (például harcokban való részvételt) nem tudták bizonyítékokkal alátámasztani.

Ennek a problémának az orvosolására először az [ENSZ BT 2014. évi 2178-as számú határozata](#) volt a válasz, amely arra hívta fel a részes feleket, hogy kriminalizálják a terrorizmus céljából történő külföldre utazás, kiképzés igénybevételét és finanszírozási vagy olyan támogatói tevékenységet, amely ezekhez vezet. A határozat ezen túl hangsúlyozta a terrorizmus elleni küzdelemben a multilaterális kapacitásépítés fontosságát, valamint a radikalizmus elleni fellépések összehangolását.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2017. március 15-én elfogadott 541. számú [közös irányelve](#) gyakorlatilag ezeket a javaslatokat vette át és egészítette ki. Az irányelv nevesíti a terrorista bűncselekményeken túl az elkövetésre való uszítást, toborzást, kiképzés nyújtását vagy az abban való részvételt, a terrorizmus céljából való utazást, annak szervezését vagy egyéb módon történő elősegítését, illetve a finanszírozását. Az irányelv emellett javasolta, hogy ne csak az elkövetés, hanem annak kísérlete is büntetendő legyen.

Az Európai Parlament és az Európai Tanács közös irányelvének átültetése a tagországok büntetőjogába elvileg megkönnyítette a tagállamok számára a külföldi fegyveresek ellen való fellépést, még olyan esetekben is, amikor a hazatért célszemély esetében a terrorcselekmények elkövetése nem volt bizonyítható, vagy amikor radikalizálódott személyeket kellett megakadályozni abban, hogy elinduljanak a csatlakozás szándékával.

Európai uniós szinten további intézkedéseket is hoztak. 2013 óta a fenti jogi szabályozási változtatásokon túl [hat területen került sor uniós fellépésre](#):

- A radikalizáció megelőzésére és a deradikalizációra vonatkozó gyakorlatok összehangolása érdekében az Európai Bizottsághoz kapcsolódó Radikalizáció Tudatossági Hálózat (angol rövidítéssel Radicalisation Awareness Network, RAN) különböző [tanácsokat](#), javaslatokat és a legjobb gyakorlatokat gyűjtötte össze. Ennek legnagyobb horderejű kiadványa a 2017-ben kiadott, a [külföldi harcosok és családjaik kezelésére irányuló kézikönyv](#) volt. Ezen túl az EU erősítette a párbeszédet, valamint pénzügyi forrásokat különített el a tagállamok számára, amelyeket segítségként tudnak használni az Iszlám Állam kommunikációjának ellensúlyozására kiépülő stratégiájukban. Az EU különös figyelmet igyekszik fordítani az online radikalizáció megelőzésére, a [Bizottság több javaslatot](#) is tett a terrorista szervezetek online üzenetszórási képességeinek korlátozására.

- A gyanús utazások könnyebb azonosítása érdekében az EU megerősítette a tagállamok közötti párbeszédet, elsősorban az SIS II (a Schengeni Információs Rendszer második generációja) és az Interpol adatbázisai alapján, különösen a külső schengeni határokon.
- A harmadik országokkal való együttműködés céljából az EU és tagállamai elkezdtek együttműködni Irak és Szíria szomszédjaival a külföldi harcosok kérdésében, valamint bevonták őket a Globális Terrorizmuselhárítási Fórum (*Global Counterterrorism Forum*) multilaterális fórumba. Ez utóbbiban holland–marokói koordinálásra a külföldi harcosokkal foglalkozó munkacsoportban egy [jó gyakorlatokat tartalmazó memorandumot](#) is elfogadtak.
- A kézi fegyverekhez való hozzájutás nehezítése érdekében az Európai Tanács [irányelvet fogadott el](#) az ilyen eszközökhöz való szabályozás felülvizsgálatára.
- Az információmegosztás hatékonyabbá tételére az Európai Tanács 2016 júniusában egy menetrendet fogadott el, amely a nemzeti adatbázisok interoperabilitásának fejlesztésére, valamint a meglévő adatbázisok fejlesztésére helyezte a hangsúlyt. A folyamat jelenleg elakadt, mivel az Európai Parlament még nem dolgozta ki saját álláspontját a kérdésben, így a [Tanács soros elnöksége](#) nem tud a testülettel tárgyalni.
- A vonatkozó, tágabb biztonságpolitikai gyakorlatok összehangolására az EU új intézményeket hozott létre, így például a biztonsági unióért felelős pozíciót 2016-ban vagy az [Európai Terrorelhárító Központot](#).

Az Európai Unió és az ENSZ-en túl további multilaterális keretet jelentett az Iszlám Állam legyőzésére szervezett globális koalíció, amelynek [tevékenysége a külföldi harcosok esetében](#) elsősorban a kiutazás megállítására, a hírszerzési információk megosztására, valamint az Iszlám Állam ideológiájának hiteltelenítésére irányult. Az együttműködés szintén létrehozott egy munkacsoportot a kérdés kezelésére, [amelyet Hollandia, Törökország és Kuvait](#) vezet.

A multilaterális szintű szabályozás nagy mozgásteret hagy az államoknak a saját politikájuk kialakítására a hazatérő külföldi harcosokkal kapcsolatban. Mivel a kérdéskör (annak nemzetközi biztonságiasítása ellenére) nemcsak kemény biztonsági kihívást jelent, hanem számos más problémát is felvet (lásd korábban), ezért a vonatkozó tagállami politikák is a nemzetközinel szélesebb skálán mozognak. Ezeket [rendszerint](#) a visszaérkezés megakadályozására és a kriminalizációra irányuló „kemény”, valamint a rehabilitációval és reintegrációval foglalkozó „puha” intézkedésekre szokták felosztani. Ugyan 2014 után a két hozzáállás inkább egymást kizáróként értelmeződött, a későbbi évekre – ahogy arra az [Európai Parlament 2018-as jelentése](#) felhívja a figyelmet – már egymást kiegészítő irányként. Ez természetesen nem jelent egyensúlyt a kemény és a puha eszközök között, az előbbieket köre egyértelműen dominálja az európai hozzáállást a kérdéshez.

Az alábbiakban külön foglalkozunk a Magyarország helyzetét meghatározó két országcsoport vonatkozó politikáival: a főbb kibocsátó országokéval (Belgium, Dánia, Franciaország, Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság), valamint a balkáni régióval.



A FŐBB EURÓPAI KIBOCSÁTÓ ÁLLAMOK POLITIKÁJA

A hat nagy európai kibocsátó állam mindegyikénél láthatunk kemény és puha eszközöket egyaránt kormányzati szinten, ugyanakkor a kemény intézkedések egyértelműen meghatározóak. Mind a hat esetben a tagállami büntetőjogi szabályozás megfelel az [ENSZ Biztonsági Tanácsa 2178. számú határozatában](#) foglaltaknak, valamint az [541. számú uniós irányelvnek](#), ugyanakkor az [542. számú](#) Dániára és az Egyesült Királyságra nem vonatkozik.

A [hat tagállam kemény intézkedéseit](#) a 2. számú táblázat foglalja össze. Ezek a lépések elsősorban a nyomozási és vádemelési folyamatra, adminisztratív intézkedésekre, valamint a bebörtönzésre vonatkozó politikákat tartalmazzák. Látható, hogy a kibocsátó államok fellépése kisebb eltérések mellett stratégiaileg igen hasonló. Az egyes területeken a legfontosabb vitás kérdéseket az alábbiakban tudjuk összefoglalni:

- A nyomozás és vádemelés kérdésében a legtöbb jogi kérdést az veti fel, hogy a nyugati államok fellépjenek-e az ellen, vagy éppen bátorítsák azt, hogy egy harmadik állam (jellemzően Irak) járjon el európai állampolgárok büntetőügyében. A tagállamok egyre nyitottabbá váltak erre a lehetőségre: az elmúlt egy évben [Németország](#) és [Franciaország](#) sem lépett fel ilyen esetekben, de [Belgium](#) is nyíltan támogatta az eljárást. A kérdés több [száz európai állampolgárt érint](#), amihez még hozzátehetjük a szíriai kurd erők fogságában lévő [legalább nyolcszáz főt](#). Ezen túl külön jogi problémát okoz, hogy Irak elismeri a halálbüntetést.
- Az adminisztratív intézkedések kérdésében az utazási korlátozások körül szinte konszenzus uralkodik, a fő kérdés az állampolgárság visszavonása, amelyet csak néhány kibocsátó ország (például az Egyesült Királyság) lép meg.
- A bebörtönzés kérdésében a dilemmát a bebörtönzés módja jelenti, ugyanis a büntetés-végrehajtási intézmények kiváló toborzási környezetet jelentenek a szélsőségesek számára. Ennek következtében féltő, hogy a bebörtönzéssel az európai hatóságok csak hozzájárulnának a rekrutáció hatékonyságához. A gyakorlatban három stratégia bontakozott ki: a szétszórás (vagyis a visszatérő harcosok külön börtönökbe való zárása, eltérő környezetben), az elkülönítés (vagyis a dzsihádisták fokozott védelmi együttes őrizete elkülönítve a többi rabtól), illetve a kettő keveréke. Európai szinten a tendencia egyértelműen az elkülönítés irányába mutat.

A puha eszközök egyre meghatározóbbá váltak a tagállamok gyakorlatában, így – az általános forrás- és figyelemhiány ellenére – egyre hangsúlyosabbá válnak. Mind a [hat nagy kibocsátó ország rendelkezik](#) rehabilitációs és reintegrációs programokkal, valamint családsegítő eszközökkel, jellemzően nem állami szereplők bevonása mellett. A legnagyobb kihívást ez esetben a programok hatékonysága és tudományos megalapozottsága jelenti, nem áll rendelkezésre ugyanis olyan módszer, amivel a tagállamok képesek lennének értékelni e programok eredményeit.

1. táblázat
Kemény intézkedések a hat legnagyobb kibocsátó állam esetében¹

		Belgium	Dánia	Franciaország	Németország	Hollandia	UK
Nyomozás és vádemelés	Bűnügyi nyomozás lefolytatása a gyanúsított távollétében	X	X	X	X	X	X
	Vádemelés a vádlott távollétében	X	X	X		X	n.a.
	Beavatkozás abban az esetben, ha harmadik állam (Irak) halálbüntetést ró ki					X	
	Hazaérkezés esetén a bűnügyi nyomozás automatikus megkezdése	X	X	X	X	X	X
Adminisztratív intézkedések	Vádemelés előtti maximális elzárás	2 nap	3 nap	6 nap	2 nap	6 nap, 15 óra	14 nap
	Ítélethozás előtti maximális elzárás	Korlátlan	n. a.	4 év	6 hónap	2 év ²	6 hónap
	Az állampolgárság megvonásának lehetősége büntetőjogi ítélet hiányában				n.a.	X	X
	Precedens az állampolgárság megvonására büntetőjogi ítélet hiányában	n. a.	X	n. a.		X	n. a.
	Utazási korlátozás	n. a.	X	X	X	X	X
	Útlevel bevonásának vagy útlevelkiadás elutasításának lehetősége	X	X	X	X	X	X
Bebörtönzés és elzárás	Bebörtönzési gyakorlat a terrorizmussal kapcsolatban elítélt egyének esetében	Szétszórás	Kevert	Kevert	Szétszórás	Összegyűjtés	Kevert
	Rehabilitációs és reintegrációs programok megléte terrorizmussal kapcsolatban vádolt vagy elítélt egyének esetében	X	X	X	X	X	X

1 A táblázat az Európai Parlament összefoglalójának módosított és frissített változata.

2 Három hónap, ami két évig meghosszabbítható



A Global Counterterrorism Forum már említett együttműködésében részt vevő országok közül [összesen tizennyolc állam rendelkezik](#) valamilyen rehabilitációs vagy reintegrációs programmal, ezek azonban céljaik és eszközeik tekintetében eltérnek egymástól. Ezek magukban foglalhatják a még az Iszlám Államhoz tartozók hazatérésének segítését (lásd a [dániai Aarhus városához kötődő programot](#)), börtönön kívüli segítést (például munkaközvetítés) és reintegrációs tréninget (lásd a [német Hayat programot](#)) vagy a büntetés-végrehajtási intézetben való tartózkodás alatt vagy után történő segítségnyújtást (lásd a [belga vagy a szaúdi eljárást](#)). Fontos megjegyezni, hogy ezeket a programokat eredetileg nem kifejezetten az Iszlám Államból hazatérők reintegrációjára fejlesztették ki, hanem a hazatérők első két hulláma számára, illetve hogy felvilágosítással megakadályozzák a további kiutazásokat.

A [tapasztalatok értékelése](#) még korai stádiumban jár, négy tanulság azonban mindenképp levonható: egyrészt az állam mellett a nem kormányzati szervezetek (beleértve a civil szervezeteket, vallási közösségeket, önkormányzatokat) bevonása elengedhetetlennek tűnik, sőt: az állami és nem állami szereplők között nagyfokú bizalomra és információmegosztásra van szükség. Másrészt az egyén mellett a [családok segítése](#) kiemelt fontosságú, hogy a reintegrációt segítő mikrokörnyezet alakuljon ki. Harmadrészt az egyik legnagyobb kihívást a programokban önszántukból részt venni nem akaró visszatérők kezelése jelenti, hiszen esetükben a legmélyebb a radikalizáció mértéke. Negyedrészt [egy 2018-as kutatás](#) arra a következtetésre jutott, hogy a hazatérést követő első öt hónap a kritikus időszak, amikor a deradikalizációs és reintegrációs programok a legnagyobb hatást tudják elérni – és ezzel párhuzamosan, amikor az egyén megfigyelésére a legnagyobb szükség van. Ugyanakkor két év inaktivitás után statisztikailag minimálisra csökken annak a valószínűsége, hogy a hazatérő személy terrorista tevékenységet folytasson, így ezt követően már az erőforrásokat át lehet csoportosítani más egyénekre.

VISSZATÉRŐ KÜLFÖLDI HARCOSOK A NYUGAT-BALKÁNON

A nyugat-balkáni országokból 2012 és 2017 között megközelítőleg 1000-1100 fő csatlakozott harcosként vagy éppen annak kísérőjeként a szíriai és az iraki konfliktushoz a Nuszra Front, majd az Iszlám Állam oldalán. A kiutazások döntően 2016 előtt történtek, amikor egy jelentős kiutazási hullámnak lehettünk tanúi, amely elsősorban Koszovót, Bosznia-Hercegovinát, Albániát, illetve Montenegró, Észak-Macedónia és Szerbia muzulmánok által lakott területeit érintette. 2016-tól – összhangban az európai trendekkel – visszaesett a kiutazók száma, 2018-ban pedig majdnem meg is szűnt.

Szintén az európai trendekhez hasonlóan a kiutazóknak nagyjából harmada tért vissza 2019 előtt. Albániából megközelítőleg 144 fő utazott ki, akiknek a fele jelenleg is kint tartózkodik (18 harcos és 55 hozzátartozó), míg negyvenöten visszatértek hazájukba. Bosznia-Hercegovinából 323-an (181 férfi, 81 nő és 61 gyermek) utaztak ki Irakba és Szíriába, akik közül mindössze 53-an tértek vissza. Közülük csupán 23-at vettek őrizetbe és indítottak eljárást, amelyek során gyakran alkalmaztak vádalkut. A lakosság méretéhez képest Koszovóból csatlakoztak a legtöbben (359 – de más [források](#) szerint több mint 400-an –, ebből 255 férfi, 49 nő és 55 gyermek) az Iszlám Államhoz, de 2015 óta rohamosan csökken a kiutazók száma. 2016–2017-ben mindössze tízen, 2018-ban pedig nem jelentettek ilyen esetet. 133-an tértek haza, akiknek a döntő része börtönbe került, illetve vizsgálat alatt áll. 35 esetben született konkrét ítélet. [2019. áprilisban újabb 110 embert](#) szállítottak haza Szíriából, akik közül négyen voltak bizonyíthatóan harcosok. Őket azonnal bebörtönözték. Rajtuk kívül 32 nőt és 74 gyermeket hoztak haza, akikkel együtt így a visszatérési arány szintén meghaladja az 50 százalékot. Az Észak-Macedóniából kiutazó 155 személy közül nyolcvanán tértek vissza. [Adrian Shtuni, a European Eye on Radicalisation elemzője](#) arra hívja fel a figyelmet, hogy Nyugat-Európával összehasonlítva a lakosság arányában ebbe a négy országba tértek vissza a legtöbben Szíriából és Irakból (harminc visszatérő jut egymillió főre).

2. táblázat

Kiutazási és visszatérési arányok a nyugat-balkáni országok esetében (2018. április)

	A kiutazók száma	A visszatérők száma	Visszatérési arány
Albánia	144	45	32%
Bosznia-Hercegovina	323	53	16,4%
Észak-Macedónia	155	80	51,6%
Koszovó	359	133	37%
Montenegró	23	10	43,5%
Szerbia	49	10	20,4%
Összesen	1053	331	31,43%

A nyugat-balkáni régióból történő jelentős kiutazások ellenére a térségben mérsékelt maradt a terroristafenyegetettség. A kevés példák egyike volt, amikor 2015 júliusában a koszovói főváros vízellátását biztosító [Badovac-tó vizét](#)



[tervezte megmérgezni](#) öt Iszlám Állammal szimpatizáló személy, őket azonban még az akció előtt elfogta a rendőrség. A hírek szerint Szkopjében is hasonló támadásra készültek, de ezt nem erősítették meg később. Egy ennél nagyobb figyelmet kapó esemény volt [a 2016. novemberben, a labdarúgó-világbajnokság részeként megrendezett Albánia–Izrael selejtező mérkőzés](#), amely során terrorjellegű cselekményeket terveztek. A koszovói, az albán és az észak-macedóniai biztonsági szervek mintegy 25 embert tartóztattak le az akcióval összefüggésben. A hírek szerint Lavdrim Muhaxheritől, az albánok Iszlám Államhoz csatlakozó önjelölt vezetőjétől kapták az utasításokat. [2018. májusban](#) az ügy kapcsán nyolc emberre szabtak ki börtönbüntetést (18 hónaptól tíz évig terjedően), illetve egyet 2500 euró büntetéssel sújtottak. Muhaxherit azóta megölték egy bombázás során. Az [Európai Bizottság 2018. évi jelentése](#) szerint Albániában ezenfelül 2017-ben öt elhárító műveletet hajtottak végre, amelynek eredményeként 12 személyt tartóztattak le a terrorizmus vádjával. Legutóbb [2019. februárban az észak-macedóniai hatóságok](#) számoltak be arról, hogy sikeresen megakadályoztak egy terrorcselekményt, amelyet az Iszlám Állam támogatói próbáltak meg elkövetni.

A NYUGAT-BALKÁNI ORSZÁGOK TERRORIZMUS ÉS RADIKALIZÁCIÓ ELLENI STRATÉGIÁINAK FŐ ELEMEI

Adrian Shtuni azt is kiemeli, hogy ezen országok gazdasági helyzete sokkal rosszabb a nyugat-európai országokhoz képest, így az ellenlépésekre fordítható források mértéke is alacsonyabb. Noha a gazdasági helyzetre vonatkozó megállapítás megállja a helyét, ezen országok nagy hangsúlyt helyeznek a terrorizmus elleni fellépésre. Valamennyi ország adaptálta a terrorizmus elleni szabályozási kereteit, és stratégiát fogadott el a radikalizáció és az erőszakos szélsőségesek visszaszorítására. A jogalkotási folyamat és a végrehajtás mértéke országonként eltér, amit részben belpolitikai körülmények is befolyásolnak. A belpolitikai válság³ miatt Észak-Macedóniában 2018-ig elhúzódtott a terrorizmus elleni stratégia elfogadása. Bosznia-Hercegovinában pedig az etnikai alapú megosztottság miatt kialakított, fragmentált föderális állami struktúráján belül az akciótervek kidolgozása húzódtott el jelentős mértékben.

Az ENSZ BT 2014/2178-as határozatának javaslatait átvéve a nyugat-balkáni országok mindegyike jelentős módosításokat vezetett be büntető törvénykönyvébe, így a régióban is egységesen kriminalizálta a terrorizmust támogató magatartásokat és cselekményeket. Ennek is köszönhető, hogy első körben a kemény intézkedéseket vezették be. A térségben jellemzően 3 és 15 év közötti börtönbüntetés szabható ki a külföldi harcokban való részvételhez és annak támogatásához kapcsolódó bűncselekményekre. A büntetések alkalmazásában azonban vannak

³ Egy tömeges lehallgatási botrány nyomán kormányellenes tüntetések alakultak ki 2015. februártól, de a rendezési folyamat és az új kormány felállása 2017. májusig elhúzódtott

lényeges különbségek. [Bosznia-Hercegovinában](#) számos enyhítő körülményt figyelembe vesznek a bíróságok, ami miatt sok esetben pénzbírsággal is kiváltható az elzárás, vagy annak ideje jelentősen csökkenthető, de akár teljes vagy részleges amnesztia is szerezhető.

Az első akcióknál a toborzó személyek és a kiutazó harcosok kaptak kiemelt figyelmet. Észak-Macedóniában [2015. augusztusban a „Cell 1” és „Cell 2”](#) elnevezésű művelet során 14 személyt tartóztattak le, akik támogatták (toborzás, felkészülés, pénzügyi támogatás) a szíriai és iraki kiutazásokat. Koszovóban 2014-ben 66 személyt tartóztattak le, ami több esetben azért volt problémás, mert a letartóztatások idején még nem voltak érvényben a büntető törvénykönyv módosításai. [Redion Qirjazi biztonságpolitikai elemző](#) is egy hasonló problémára hívta fel a figyelmet Albánia esetében. A bebörtönzések ugyanis csak azokat érintik, akiről egyértelműen megállapítható, hogy részt vettek a külföldi harcokban, akik terjesztették a radikális tanokat, vagy akik visszatérve terveztek részt vállalni terrorista cselekményekben. Az Albániából korán kiutazók közül sokan már 2-3 hónap után hazatértek, vagyis akkor még nem voltak érvényben a büntető törvénykönyv módosításai, így azokat nem is tudták alkalmazni.

A kemény intézkedések azonban mind a rendőrségi, mind a nemzetbiztonsági és az igazságszolgáltatási intézmények számára komoly kihívásokat generáltak. Az ügyészségek és bíróságok nem voltak kellően felkészülve az eljárásokra, a szükséges bizonyítékok összegyűjtésére és prezentálására. A fellépésekben érintett intézmények közti koordináció, információmegosztás is fejlesztésre szorul. Az egyes országok tettek lépéseket a szükséges források bővítésére is. [Albániában](#) a rendőrség terrorizmus elleni igazgatósága a fő szerve a stratégia végrehajtásának. Az igazgatóság személyzetének bővítésére és továbbképzésére is jelentősebb forrásokat fordítottak, de sok esetben a szükséges műveletekre nem jutott elegendő forrás. Ilyen anomáliák [Bosznia-Hercegovinában](#) is felmerültek. A bebörtönzésekkel kapcsolatosan pedig a bebörtönzöttek közti radikalizáció megakadályozása jelent meg újabb feladatként.

A kemény intézkedések alkalmazásával párhuzamosan kezdődött meg a terrorizmus elleni, valamint a radikalizáció és az erőszakos szélsőségesek visszaszorítására vonatkozó stratégiák kidolgozása és elfogadása. A stratégiák az EU terrorizmus elleni stratégiájának koncepciójával összhangban a „prevent, protect, pursue and respond” (megelőz, véd, üldöz és válaszol) négyes jelszóra épülnek. Ennek megfelelően nagy hangsúly esik a politika formálására, a rendőri és biztonsági erők felkészítésére, a helyi közösségek és az oktatási intézmények bevonására. Albániában egy regionális koordinációs központot ([Coordination Center for Countering Violent Extremism](#)) is létrehozta, mivel a térségben ez egy határokon átnyúló kihívásnak tekinthető, amely regionális együttműködést is igényel.

Az Európai Unióval való szorosabb együttműködés és koordináció jegyében egy [nyugat-balkáni közös terrorizmus elleni akciótervet fogadtak el](#) 2018. október 5-én, amely a következő célkitűzéseket fogalmazta meg:



1. erős terrorizmus elleni és erőszakos szélsőségeket megelőző keret létrehozása: intézményi és jogi keretek, végrehajtás és megfelelő kapacitás;
2. az erőszakos szélsőségek hatékony megelőzése és visszaszorítása;
3. hatékony információcsere és intézményi együttműködés;
4. a pénzmosás és a terrorizmus pénzügyi támogatása elleni fellépéshez szükséges kapacitások kialakítása;
5. az állampolgárok és az infrastruktúra védelmének megerősítése.

A nyugat-balkáni társadalmak radikális nézeteknek és szélsőséges tanoknak való kitettsége miatt is elengedhetetlen volt a puha intézkedések bevezetése. Az országok kormányai lényeges lépéseket tettek a radikális tanok visszaszorítására, különösen az illegálisan működő mecsetek és imámok tevékenységének felszámolására. Ehhez az egyes országok hivatalos iszlám közösségei nyújtottak támogatást, akik emellett a többi felekezettel együttműködve igyekeztek a vallási szélsőségesek üzeneteit gyengíteni. Koszovóban a [Koszovói Iszlám Közösség felülvizsgálta a börtönben elérhető vallási könyvek tartalmát](#). Az új kihívást az jelenti, hogy az internet vált a radikális tanok terjesztésének fő csatornájává, és azon belül is a sötét web kereteibe húzódtak vissza a radikális tanok terjesztői.

Ezért is vált különösen fontossá a civil szervezetek és iskolák bevonása is, amelyek a közösségekkel együttműködve erősíthetik a szélsőséges tanokkal szembeni szemléletet. A beléjük vetett bizalom ráadásul gyakran nagyobb, mint az állami hatóságokkal és a rendőrséggel szembeni. Egyre nagyobb figyelmet kapnak a visszatérő családok is. Egyelőre a visszatérő nőket és gyermekeket inkább áldozatként kezelik a hatóságok, de azért figyelemmel kísérik őket. Koszovóba a két nagy hazatérő csoporttal együtt nagyszámú olyan gyerekről kell majd gondoskodni, aki a konfliktuszónában született és szocializálódott. Ők a kormány részéről újabb intézkedéseket fognak igényelni.

BEFEJEZÉS: A DZSIHÁDISTA TERRORIZMUS JÖVŐJE ÉS A HAZATÉRŐ KÜLFÖLDI HARCOSOK EURÓPÁBAN

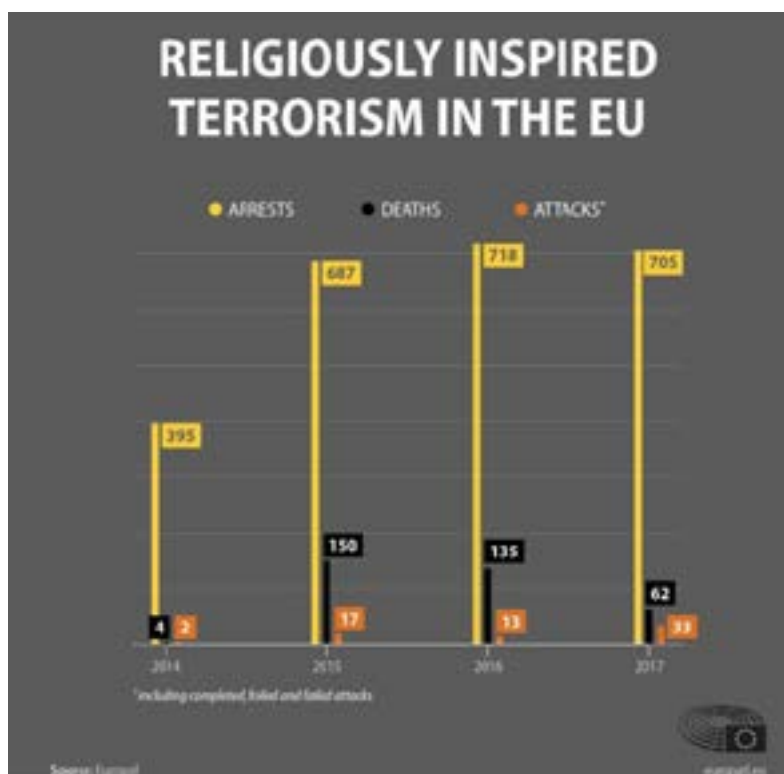
A hogy az elemzésből kiolvasható, a nagyfokú médiaérdeklődés ellenére a hazatérő külföldi harcosok nem jelentenek nagymértékű stratégiai fenyegetést az Európai Unió biztonsága számára, két okból kifolyólag. Egyrészt a tapasztalat azt mutatja, hogy az alacsony mértékű radikalizáció miatt az Iszlám Államhoz csatlakozó, majd onnan eltávozó európai állampolgárok alacsony, mindössze 0,3 százaléka hajlamos terrorista tevékenységet folytatni a hazaérkezés után. Másrészt az európai államok és az uniós intézmények 2014 óta számos intézkedést tettek, amivel ha nem is hátrították el, de korlátozták a jelenségből adódó veszélyeket.

Mindezek mellett az adatok egyértelműen azt mutatják, hogy a 2015–16-os mélypontot követően [a dzsihadista terrorizmus európai térnyerése visszafordulni látszik](#) (lásd az 1. ábrát). Amíg 2015-ben 150 ember halt meg a kontinensen vallási indíttatású terrortámadás (beleértve ebben bármelyik vallást) következtében, addig 2016-ban 135, 2017-ben 62, 2018-ban pedig körülbelül húsz személy vesztette életét ilyen terrorcselekményben. Mint említettük, az utolsó terrortámadás, amelyben külföldi harcosok vettek részt, 2016-ban történt. Azóta minden új terrortámadás végrehajtója olyan személy volt, aki saját hazájában radikalizálódott. A 2017-es brit terrortámadások (abban az évben három súlyos dzsihadista terrortámadás érte az országot) elkövetőinek vizsgálata rámutatott egy [olyan jelenségre is](#), mely szerint az elkövetőket részben az indította egy otthoni terrortámadás elkövetésére, hogy a hatóságok hatékonyabb fellépésének és megelőző intézkedéseinek hatására nem tudták elhagyni az országot (feltartóztatás a repülőtéren, útlevél korábbi bevonása) és csatlakozni az Iszlám Államhoz. Ez felveti azt a problémát, hogy miközben az európai államok adminisztratív úton is igyekeztek csökkenteni a külföldi harcosok számát, ezzel végül is a belső terrorfenyegetettség növeléséhez járultak hozzá.

Bár az európai terrortámadások kapcsán a halálos áldozatok csökkenő száma a legfontosabb trend a biztonságérzet szempontjából, ha figyelembe vesszük a letartóztatásokat vagy a végrehajtott terrortámadások számát is, akkor láthatjuk, hogy a trendek korántsem ilyen kedvezőek.

1. ábra

A vallási indíttatású terrorizmus az Európai Unióban





Európa terrorfenyegetettsége középtávon nem fog csökkenni a jelenlegi szinthez képest, annak ellenére, hogy az Iszlám Állam jelentette konkrét fenyegetés mértéke számottevően veszített jelentőségéből. Ennek oka, hogy a kontinensen és a Közel-Keleten meglévő társadalmi és politikai válságok továbbra is táptalajt fognak jelenteni olyan kisszámú férfi (és talán növekvő számú nő) számára, aki az erőszakos szélsőségesség irányába radikalizálódik a jövőben. Bár az ilyen személyek száma a jövőben is kicsi lesz, többmillió közegből tudnak meríteni. Fontos megjegyezni, hogy az áttértek aránya is magas volt az Iszlám Államhoz csatlakozó európai külföldi harcosok között, egyes időszakokban akár a [60–80 százalékot is elérte](#).

Mindezek miatt az Európai Unió biztonságpolitikai napirendjét a külföldi harcosokra való fókuszálásról át kell terelni az itt maradt, az online radikalizációnak kitett, jellemzően második generációs bevándorló, európai állampolgárságú fiatalok ügyének kezelésére. Ez az a réteg, amely a leginkább ki van téve az Iszlám Állam és más dzsihádisták szervezetek kommunikációjának, ezért hatásuk az európai dzsihádisták jövőjére sokkal nagyobb mértékű lesz valószínűleg, mint a hazatérő külföldi harcosoké. Ezen túl a jövőben egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetni a radikalizációellenes (vagyis a radikalizáció megelőzésére irányuló) és deradikalizációs (a radikalizáció visszafordítására, a már radikalizált fiatalok reintegrálására irányuló) stratégiákra, intézkedésekre és a legjobb gyakorlatok megfigyelésére. Ezek a programok ugyan egyelőre gyerekcipőben járnak, ám használatukkal nagymértékben csökkenthető a terrorizmus jelentette veszély mértéke.