

Európai Bizottság lőfegyverigazgatásról szóló módosított irányelvének vizsgálata¹

SZABÓ Csaba²

Jelen tanulmányban szereplő kutatás az Európai Unió fegyverrendészeti szakterületének problémáit elemezve vizsgál olyan, az Európai Tanács által megfogalmazott új típusú biztonsági kihívásokra vonatkozó kérdéseket, mint az illegális lőfegyverek beszerzésének a korlátozása, a polgári célú tűzfegyverek szállítására, importjára és exportjára vonatkozó biztonsági kockázatok erősödése az Európai Unió területén, a jogszerűen (vadászat, sport, önvédelem) tartott lőfegyverek nyomon követésének a szigorítása, valamint a hatástalanított lőfegyverek működésképtelenségének a biztosításával kapcsolatos kihívások. A tanulmány az Európai Bizottság által 2015-ben előirányzott szigorúbb lőfegyvertartásról szóló irányelv hátterének a szakmai elemzésével kívánja megvilágítani a fegyvertartás rendszetére vonatkozó új biztonsági kihívások kezelése érdekében tett uniós lépések szükségességét.

Kulcsszavak: fegyverigazgatás, fegyverellenőrzés, biztonságpolitika, fegyvertörvény, új biztonsági kihívások, rendőrség

A biztonság iránti igény mértéke és a létrehozásának az eszközei korszakról korszakra változnak. Az egyes korszakok generációi eltérő felfogásban, de az emberi élet megóvását előtérbe helyezve fogalmazzák meg a biztonság iránti igényüket. Ennek az igénynek a kifejezése egyéni és társadalmi szinten is megmutatkozik. Az egyén a szocializálódásának folyamata során egyértelmű elvárásokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy az állam biztosítsa számára azt az alapvető elvárást, amely a biztonság iránti igényének kielégítésére vonatkozik. Ez egy társadalmi közös cél, amelyet az adott állam polgára és az állam köt annak érdekében, hogy a *biztonság, a rend és a szabadság kiteljesedjen*.³ Az elmúlt években mind az egyén, mind a társadalom biztonság iránti igénye radikális változásokon ment keresztül. Az Európai Unió tagországi és döntéshozó szervezetei az állampolgárok biztonságának megerősítését

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Programban, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² SZABÓ Csaba PhD, r. őrnagy, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék
Csaba SZABÓ PhD, police major, assistant lecturer, National University Of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Department of Private Security and Municipal Policing
orcid.org/0000-0001-9573-2332, szabo.csaba@uni-nke.hu

³ Magyarország Alaptörvénye (2011) 10 656.

alapvető fontosságú célként fogalmazták meg. Az új típusú biztonsági kihívások, mint a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az instabil államok, a globális környezeti problémák, a nemzetközi irreguláris migráció megjelenése és felerősödése, a biztonság fogalmának kiterjesztését eredményezték.⁴ Mind az egyén, mind a társadalmak részéről aggályok merültek fel az egész Európai Unió területét érintő biztonsági rendszerelemek hirtelen és váratlan megváltozását követően. A növekvő biztonsági kihívások és kockázatok napjainkban egyre fokozottabb állami beavatkozást és erőfeszítést igényelnek a közbiztonság és a közrend fenntartása érdekében.

Az elmúlt időszakban az Európai Unió területén elkövetett terror- és bűncselekmények egy eddig szinte ismeretlen – *jobbára elméleti modellekben létező* –, rendészeti végrehajtási rendszer szükségességének alkalmazását igényelte. Az új biztonsági kihívásokkal szembesülő kormányzatok döntéshozatali szervei a rendelkezésre álló jogi, gazdasági és rendészeti szabályozások bevezetését alkalmazták a kialakult rendkívüli helyzetek kezelésére. Az Európai Unió egyes tagállamaiban számos olyan intézkedés és jogszabály került hatályba, amely az elmúlt években még említés szintjén sem került a döntéshozók elé.⁵ Ezek a változások – amelyeket számos kutatás is alátámasztott⁶ – olyan reformtörekvéseknek is felfoghatók, amelyek végrehajtására már egy korábbi időszakban sort kellett volna keríteni a jogalkotóknak, mivel már releváns, használható adatok álltak rendelkezésre az európai terrorfenyegetettség erősödéséről és fejlődési dinamikájának átalakulásáról.

A felvázolt biztonsági összefüggéseket vizsgálva a jelenleg alkalmazott biztonsági és rendészeti stratégiák átstrukturálása válik szükségessé. Előtérbe kell helyezni azoknak a rendészeti kihívásoknak és kockázatoknak a vizsgálatát, amelyekre eddig nem került sor. A kutatás alapértékeinek erősítése mellett, újszerű, eddig nem alkalmazott komponensek beillesztésével nyújtható hathatós válasz a hipotézisekben megfogalmazott, a fegyverrendészet jogterületéhez tartozó kihívások és kockázatok kezelésére. Az, hogy a tűzfegyvereket a szervezett bűnözés és a terroristaszervezetek súlyos bűncselekmények elkövetéséhez használják, mérhetetlen károkat okoznak a társadalmaknak, amint annak az elmúlt évben több alkalommal is tanúi voltunk, különösen a párizsi

⁴ Az új típusú biztonsági kihívásokkal kapcsolatban Rada Péter megjegyzi: „A szakirodalomban divatos szóval »új típusú kihívásokként« említik azokat a problémákat, amelyek a nemzetközi rendszer átalakulásából fakadtak, pontosabban, a tranzíció miatt felerősödtek. A kifejezés azonban nem pontos, mert ezek a kihívások, mint például a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedésének a kérdése, vagy a környezetromboló gazdasági fejlődés, már jóval a hidegháború vége előtt is jelentkeztek, mint kezelendő problémák. Az mindenesetre igaz, hogy a 21. század globális biztonsági kihívásai intenzívebben jelentkeznek, mint bármely korábbi probléma.” Rada (2007) 54.

⁵ Rapacioli (2016). A franciaországi terrorcselekmények hatására a francia kormányzat a Francia Belügyminisztériummal és a szakmai szervezetekkel egyeztetve, előterjesztették jogi normakontrollra azt az elgondolást, hogy a magánbiztonság egyes szakterületein tevékenykedő személyek Franciaország területén szolgálati lőfegyver viselésére kapjanak engedélyt az önvédelmi képesség erősítése céljából. Az előterjesztés alapján a sportrendezvények, valamint a zenés és táncos rendezvények, színházak és fesztiválok őrzését ellátó biztonsági őrök kaphatnának jogot a szolgálati célú maroklőfegyver viselésére. A tanulmány kiter a lőfegyverek engedélyeztetési eljárásainak szigorítására is, amennyiben az előterjesztést elfogadják.

⁶ Engene (2007). A tanulmány bemutatja és részletesen elemzi a „*Terrorism in Western Europe: Event Data*” (TWEED) elnevezésű rendszert, amely több évtized vonatkozásában gyűjti és dolgozza fel a nyugat-európai terrorcselekményeket. A tanulmány bemutatja azt a közös kódoláson alapuló algoritmust, amely segítségével feltérképezhetővé válik a terrorcselekményeket elkövető személyek egyéni tulajdonsága és ideológiai profíljára.

és a koppenhágai terrortámadások vonatkozásában.⁷ Ezek a tragikus események egyértelműen rávilágítottak a szervezett bűnözés jelentette többdimenziós fenyegetésre, és arra, hogy miért vált szükségessé egy összehangolt és egységes megközelítéssel erőteljesebben fellépni a polgári célú tűzfegyverek illegális kereskedelme ellen az Európai Unió tagállamaiban.⁸

2015. november 13-án Párizs több pontján terrorcselekményeket hajtottak végre, amelyek során több hullámban, közel kétszáz ember életét követelték az összehangolt támadások.⁹ Az Európai Bizottság az Európai Uniót érintő új biztonsági kihívások kezelése érdekében *(kiemelt szerepet tulajdonítva az illegális lőfegyverek beszerzésére és kereskedelmére)* elindította a szigorúbb lőfegyver-szabályozást előírányzó tervezetének előzetes normakontrolljára vonatkozó tárgyalási szakaszát. A terrorcselekményeket követően az Európai Unió tagállamai úgy döntöttek, hogy minimumszabályok bevezetését irányozzák elő a lőfegyverek illegális beszerzésére vonatkozóan. *Az intézkedés célja a terrorcselekmények során használt lőfegyverek beszerzésének korlátozására vonatkozó jogi szabályrendszer szigorítása volt.* Ezt követően az Európai Bizottság bemutatta az 1991 óta hatályos fegyverkezési irányelv szigorítására vonatkozó szakmai elképzeléseit és irányelveit, amelyek egy a későbbiekben kidolgozandó *(fegyverszakmai érdekeket másodlagos szempontnak minősítő)* biztonsági protokoll alapjait fogják képezni. A dokumentum értelmében az Európai Bizottság tervezési és döntéshozatali rendszere teljes spektrumában szedte darabjaira a hatályos nemzetközi szinten alkalmazott fegyverkategóriákat, és rendszerezte újra a saját elképzelései alapján. Ennek az átstrukturálásának lett az eredménye, hogy a „B” fegyver kategóriából *(engedélyhez kötött)* át kívánta helyezni az „A” fegyver kategóriába *(tiltott)* azokat a polgári félautomata lőfegyvereket, amelyek működési rendszerükben a teljesen automata hadászati célú fegyverekhez hasonlóak.¹⁰ A végrehajtani kívánt módosítások nagy felháborodást keltettek az Európai Unió egyes polgári célú lőfegyver-tradícióval rendelkező tagállamaiban. A polgári célú lőfegyvertartás újraszabályozását célzó intézkedések bevezetését előírányzó szabályozók megalkotását számos kritika érte. A szigorúbb lőfegyver-szabályozás szükségességét az Európai Bizottság az új típusú biztonsági kihívások kezelésével indokolta. *A tervezetben megfogalmazott lőfegyverirányelvek kitérnek a vadásztársaságok és lövészklubok szigorúbb ellenőrzésére, a lőfegyverkategóriák újraszabályozására, a félautomata fegyverek tilalmára, a hatástalanított fegyverek műszaki szabványrendszerének a kialakítására, valamint a muzeális fegyverekre vonatkozó szabályrendszerek átalakítására.*¹¹

⁷ Legutóbb több mint 150 ember vesztette életét a 2015. november 13-án Párizsban végrehajtott összehangolt terroristatámadás-sorozatban.

⁸ A párizsi, koppenhágai és a Thalys vonaton elkövetett terrortámadások kihangsúlyozták a szervezett bűnözés és a terrorizmus közötti kapcsolatot különösen a polgári célú tűzfegyverek beszerzése és ellenőrizetlen szállítása terén.

⁹ NOSSITER–GLADSTONE (2015)

¹⁰ BECKER (2016)

¹¹ Schönfeld (2015). A tanulmány szerzője kifejti arra vonatkozó szakmai álláspontját, hogy az EU lőfegyver-szabályozásra vonatkozó tervezet teljes mértékben tiltani kívánja a félautomata fegyverek használatát, mivel azokat könnyen át lehet alakítani automata lőfegyverekké. Álláspontjuk szerint a szabályozás módosítása szakmai oldalról nézve azt jelentené, hogy betiltásra kerülnének olyan félautomata lőfegyvertípusok, mint az AR, az AK, az SKS, a G3 vagy az SLO8.

Jelen tanulmány háttérvizsgálatot (és egyben jogi elemzést) kíván folytatni az Európai Bizottság szigorúbb lőfegyver-szabályozási stratégiájával összefüggésben, arra keresve a választ, hogy az elmúlt időszak fegyverszabályozási javaslatai megfelelő válaszleépéseket biztosítanak-e az Európai Unió számára a terrorcselekmények következtében kialakult új típusú biztonsági kihívásokkal szemben.

A vizsgálataim során *három* kérdéskör vonatkozásában kerestem a válaszokat:

- Indokolt-e az Európai Bizottság részéről a hatályos lőfegyver-szabályozási irányelvek szigorítása az Európai Uniót érintő új biztonsági kihívások kezelése érdekében?
- Az Európai Unió tagállamait érintő szigorúbb lőfegyver-szabályozás milyen mértékben befolyásolja a sportvadászati és a sportlövészeti szakterület alakulását, valamint az európai lőfegyvergyártói és -forgalmazói szektor piaci helyzetét?
- Indokolt és szükséges-e az Európai Bizottság lőfegyverekről szóló irányelvének a jövőbeni felülvizsgálata és módosító javaslatok megfogalmazása?

A kérdések megválaszolására az irodalomkutatás és a jogszabáylelemzés módszerét alkalmaztam.¹²

Az Európai Bizottság lőfegyver-szabályozásra és ellenőrzésre vonatkozó módosításának szabályrendszere

Az Európai Unió tagállamainak a belső közrendjének és közbiztonságának fenntartásáért és hatékony biztosításáért elsősorban a tagállamok önállóan felelősek, azonban a határokon átnyúló új biztonsági kihívások az egyes tagállamok önálló cselekvési képességeinek az összehangolását, valamint az uniós támogatások hatékony felhasználását igénylik a *bizalom kiépítésében és az együttműködés, valamint az információcsere és közös fellépés elősegítése érdekében*. Az Európai Uniót érintő biztonsági kérdésekben történő

¹² A kutatás elsődleges eszköze a PubMed keresőszoftver, valamint a Scopus online publikációs adatbázis kereső volt. A PudMed lehetővé teszi a MedLine publikációs adatbázis kutatását kereső kifejezések alapján. Az adatbázist 1963-ban hozták létre, 1971-ben vált online módon kereshetővé, majd 1997-ben telepítették rá a PubMed keresőszoftvert, és jelenleg több ezer folyóirat több mint húszmillió publikációját tartja nyilván. Az irodalomkutatás során a következő kereső kifejezéseket használtam: *arms control, firearms delivery, arms law, administration order, police*. Az absztraktok tartalma alapján a listából töröltem a nem témába vágó cikkeket. A fennmaradó tanulmányokból kiválasztottam azokat, amelyek kifejezetten a *tűzfegyverek Európai Unión belüli szállításával, importjával és exportjával, valamint az Európai Bizottság lőfegyver ellenőrzésre vonatkozó szabályrendszerének átalakításával* kapcsolatos társadalomtudományi kutatásokat tartalmazták. Nem vettem számításba azokat a kutatásokat, amelyek nem a tűzfegyverek szállításával, valamint nem az Európai Unió lőfegyverekkel kapcsolatos állásfoglalásaival foglalkoztak. Kizártam azokat a tanulmányokat, amelyek érintik ugyan a tűzfegyverek szállítását, az import és export tevékenységét és területét, viszont nem annak rendészeti, közegészségügyi és statisztikai, valamint jogalkotási szempontok alapján teszik mindezt. A felvázolt keresési tevékenység során *negyven* tanulmányt azonosítottam, amelyek kutatását és irodalomjegyzékét is átnéztem jelen tanulmány kutatási témájának teljes és eredményes feldolgozása érdekében. A vizsgált problémák értékelése során a tanulmányok teljes szöveganyaga áttanulmányozásra került, és részletesen vizsgáltam a benne közölt adatokat. Az értékelt és felhasznált forrásmunkaanyagok összességében alkalmasak a másodlagos elemzésre a tűzfegyverek szállításával és export-import tevékenységekkel kapcsolatos biztonságpolitikai kockázatok megvilágítására az Európai Unió területén, kiemelve a fegyverek és robbanóanyagok kereskedelmével összefüggő kockázatokat a fegyverrendészet viszonyrendszerében, valamint az új biztonsági kihívások azonosításában betöltendő szerepének vizsgálatát a fegyverszabályok átstrukturálása szempontjából.

együttműködés megerősítése érdekében Jean-Claude Juncker az Európai Bizottság elnöke állásfoglalásában kifejtette, hogy a politikai iránymutatások meghatározzák az Európai Unió biztonsági programjának prioritásként történő kezelését, amellyel összefüggésben az Európai Bizottság *(a 2015-ös bizottsági munkaprogramban foglaltakal összhangban)* elkötelezett a lőfegyverek biztonságos szállítására vonatkozó szigorítások mellett, amely erősíti az Európai Unió biztonságpolitikai koncepciójának a végrehajtását.¹³ Az Európai Bizottság 2015. április 28-án a 2015–2020 közötti időszakra vonatkozóan európai biztonsági menetrendet határozott meg a tagállamok együttműködésének támogatása, valamint a biztonsági fenyegetések azonosítása és kezelése érdekében. A biztonsági menetrendben az Európai Bizottság olyan biztonsági kihívások kezelését határozta meg, mint a *terrorizmus, a szervezett bűnözés és az internetes bűnözés elleni küzdelem*. Az Európai Bizottság lefektette azokat a konkrét eszközöket és intézkedéseket, amelyeket a tagországok közötti munkában a közrend és a közbiztonság erősítése érdekében a három legsúlyosabb fenyegetés hatékonyabb kezelése érdekében használhatnak fel. A 2016-os, éves ütemtervben és munkaprogramban az Európai Bizottság előirányozta, hogy 2016-ban felülvizsgálja a lőfegyverekre vonatkozó hatályos jogszabályokat az információmegosztás javítása, a nyomon követhetőség megerősítése, a lőfegyverek jelöléseinek egységesítése, valamint a lőfegyverek hatástalanítására vonatkozó közös normák megállapítása érdekében. Az Európai Unió tagállamait érintő terrortámadások és folyamatos fenyegetések megakadályozása érdekében az Európai Bizottság azt a döntést hozta, hogy jelentősen felgyorsítják a polgári célú lőfegyverekkel kapcsolatos munkafolyamatokat. Az Európai Bizottság jelentős lépéseket eszközölt a napirend elemeinek végrehajtásában. *A biztonság erősítése érdekében tett intézkedések és kezdeményezések kiegészítik a lőfegyverek illegális kereskedelme elleni küzdelemre irányuló folyamatos munkát, ideértve különösen az Európai Unió és a Nyugat-Balkán közötti operatív cselekvési tervet, valamint a 2013 óta működő közös nyomozásokat és rendőrségi együttműködéseket.*

A lőfegyverek deaktíválására vonatkozó közös minimumszabályok felállításáról szóló rendelet

A rendelet egy egységes, de a jelenlegi jogszabályoknál jóval szigorúbb kritériumokat állapít meg a lőfegyverek tagállamok általi deaktíválására vonatkozóan annak érdekében, hogy azok lőfegyverként történő felhasználásra használhatatlanná váljanak. A joganyag tervezete az Európai Uniót érintő új biztonsági kihívásokkal összefüggésben a legveszélyesebb kategóriába tartozó lőfegyverek birtoklásának további szigorítását javasolja, egyidejűleg a speciális rendőri képességek erősítését irányozza elő.¹⁴ A rendelet a *Standing International Small Arms Testing* (CIP) által kidolgozott lőfegyverek deaktíválására vonatkozó kritériumokon alapul.¹⁵ Az elfogadott intézkedéscsomag-tervezet előirányozza

¹³ Europäische Kommission verschärft EU-weit Kontrolle von Feuerwaffen (2015)

¹⁴ Commission Proposals to strengthen control of firearms: Questions & Answers (2015)

¹⁵ Weapons storage and security (2006)

az új biztonsági kihívások eredményes kezelését korlátozó lőfegyver-kategóriák fokozott ellenőrzését az Európai Unióban, amelynek a stratégiai végrehajtását az Európai Bizottság *(a program hatékonyságának biztosítása érdekében)* egy részletes értékelést követően kívánja a jogalkotás (REFIT) fázisába léptetni, hogy az uniós jogszabályok belátható időn belül teljesítsék a kitűzött célokat. Az Európai Bizottság rendszeresen felülvizsgálja és aktualizálja a rendeletben meghatározott műszaki előírásokat annak érdekében, hogy a lőfegyverek gyakorlatban történő deaktiválása minden esetben biztosítva legyen.

Az Európai Bizottság által elfogadott lőfegyvertartásra vonatkozó szabályrendszer módosításai

Az Európai Bizottság a javaslatcsomag létrehozásával egy, a lőfegyverekkel kapcsolatos irányelv módosítását irányozta elő, amellyel szigorítani kívánja a lőfegyverek magánszemélyek általi megszerzését és birtoklását, valamint a lőfegyverek átszállítását egy másik európai uniós tagországba.

*A tervezett felülvizsgálata a következőket foglalta magában:*¹⁶

- Szigorúbb *(nemzeti)* jogszabályok elfogadása, amelyek tiltják a félautomata lőfegyverek polgári célú birtoklását. Az intézkedés kimondja, hogy semmilyen körülmények között nem kerülhetnek magánszemélyek birtokába félautomata lőfegyverek, még abban az esetben sem, ha ezek a lőfegyverek hatástalanítására korábban *(hatóságilag szabályozott)* gyakorlati végrehajtás történt.
- Szigorúbb szabályok megalkotása a lőfegyverek online felületen történő értékesítésére vonatkozóan a lőfegyverek, a lőfegyverdarabok és a lőszerkezetek interneten történő megvásárlásának megakadályozása érdekében.
- Közösségi szintű egységes szabályozás a lőfegyverek jelölésére, valamint a fegyverek hatékonyabb nyomonkövethetőségére vonatkozóan.
- Hatékonyabb koordináció és információcsere a tagállamok között. Ez a produktív kapcsolati és információs rendszer abban az esetben nyújthat segítséget, amikor egy másik nemzeti hatóság által a lőfegyver birtoklására kiadott engedélyt nem ismeri el egy másik tagállam hatósága érvényes engedélyként. Az ilyen helyzetekből eredő problémák kiküszöbölhetővé válhatnak a tagállamok hatósági fegyveradatbázisainak kötelező összekapcsolása által.¹⁷
- Az egyes speciális fegyverekre *(például jelző- és indítópisztolyok)* vonatkozó közös minimum kritériumok kialakítása, hogy azokat ne lehessen teljes funkcionalitású lőfegyverekké átalakítani.
- Szigorúbb követelményrendszer meghatározása a deaktiválásra került lőfegyverek terjesztésére és értékesítésére vonatkozóan.

¹⁶ Az Európai Bizottság által javasolt módosításokat az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak is jóvá kell hagynia.

¹⁷ Brent et al. (1993). Nemzetközi példaként szeretném bemutatni, hogy Ausztrália és Új-Zéland között a '90-es évek elejéig nem működött hatékonyan a lőfegyvertartó személyekről és szervezetekről a regisztrált adatok átadása. A probléma megoldása érdekében egy államközi információs adatbázis felállításáról hoztak rendelkezést, amely lépés hozzájárult a két ország kormányzati szervei közötti (lőfegyverekre vonatkozó) együttműködés és büntelődés javításához, fenntartva a két ország döntési jogát a fegyverszabályozás átalakítására vagy újraszabályozására vonatkozóan.

- Szigorúbb követelmények meghatározása a fegyvergyűjtők számára az esetleges bűnelkövető személyek részére történő értékesítésből eredő kockázatok csökkentése érdekében.¹⁸

Az Európai Bizottság a hatástalanított lőfegyverek használatának és forgalmának további korlátozását irányozta elő a felülvizsgálat során. A módosítás (*figyelemmel az elmúlt időszakban végrehajtott terrorcselekmények elkövetési módszereire*) elsősorban a polgári lőfegyvertartás azon módosítását irányozta elő, amely semmilyen körülmények között nem engedélyezné az „A” kategóriába tartozó legveszélyesebb lőfegyverek birtoklását, amely jelenleg lehetséges, amennyiben azokat hatástalanították. A szabályozás végrehajtását nemzeti hatáskörbe utalja az Európai Bizottság, és egyben kötelezi a tagállamokat, hogy az összes rendelkezésre álló erő és eszköz felhasználásával hajtsák végre az illegálisan lefoglalt fegyverek megsemmisítését. Az Európai Bizottság az elévzett vizsgálat alapján lehetséges forgalomforrásként azonosította a fegyvergyűjtőket mint a lőfegyverek beszerzését biztosító személyeket. A tervezet szerint a lőfegyvergyűjtőknek továbbra is nyitva áll a lehetőség a lőfegyverek beszerzésére, azonban ugyanolyan engedélyezési és deklarációs követelményeknek kell megfelelniük, mint a magánszemélyeknek.¹⁹

A lőfegyverek hatékonyabb *nyomonkövetésének* javítása érdekében az Európai Bizottság a lőfegyverek jelölésére vonatkozó szigorúbb szabályok bevezetését irányozta elő, mivel azokat nehezebb törölni vagy megváltoztatni (például a címkén feltüntetett jelölésekkel ellentétben), ezért kiterjesztik az importált lőfegyverekre vonatkozó kötelezettségeket, és tisztázzák, hogy mely elemeken kell elhelyezni az új jelöléseket. Új szabályzóelemként került be a tervezetbe, hogy a tagállamoknak az adatokat a lőfegyverek megsemmisítéséig meg kell őrizniük, azaz nem csak a jelenleg hatályban lévő 20 évig. A lőfegyverek nyomon követésével kapcsolatban az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslattal kívánt fellépni. A bizottság az egységes piacról, termelésről és fogyasztásról szóló munkadokumentumában fogalmazta meg az irányelvnek a célját, amely az állampolgárok biztonságának garantálását és a belső piac működésének elősegítését irányozta elő azáltal, hogy meghatározta a lőfegyver életciklusának minden szakaszára vonatkozó – a termeléstől a megsemmisítésig terjedő – szabályokat.²⁰

¹⁸ Ozanne-Smith et al. (2004) 284–286. Az Ausztráliában elévzett vizsgálatok kimutatták a lőfegyver-tulajdonjog és a bűncselekményekből eredő halálesetek előfordulási arányai közötti összefüggéseket, amelyek következtében olyan megállapodás kötöttetett a lőfegyvertartók szövetsége és az állami hatóságok között, (kiemelten a rendőri szervekkel), amely a közösségben tartott hatástalanított kézfegyverekhez való szabad hozzáférés lehetőségét korlátozta és egyben a hozzáférés hatósági ellenőrzését erősítette.

¹⁹ A lőfegyverek értékesítését végző ügynökök is az irányelv hatálya alá kerülnek, mivel a kereskedőkhöz hasonló szolgáltatásokat nyújtanak. A tagállamoknak szabályozást kell bevezetniük a területükön működő lőfegyverek értékesítését végző ügynökök és viszonteladók nyilvántartásba vételéről.

²⁰ Working document of the Section for the Single Market, Production and Consumption on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons. INT/777. 2016. január 26. Brüsszel.

Az Európai Bizottság lőfegyverekről szóló irányelvének a felülvizsgálata

A tanulmány első részében bemutatam és elemeztem az Európai Bizottság 2015. november 18-án elfogadott 91/477. számú irányelvének a hátterét, amely a lőfegyverek beszerzésének és birtoklásának ellenőrzéséről szóló módosító javaslatokat tartalmazza.²¹ Ebben a fejezetben az Európai Bizottság által a lőfegyverszabályok szigorítását megalapozó és az Európai Uniót érintő új biztonsági dilemmák feloldásával összefüggésben vázoltam fel megoldási struktúrákat, amelyeket egy komplex eszközrendszerrel operáló *kooperatív biztonsági modell* felhasználásával kívánunk meghatározni.²²

- *Normativizmus*: az Európai Parlament által a lőfegyverekkel kapcsolatos szabályrendszer szigorítására vonatkozóan elfogadott normákat (az értéktartalom figyelembevételével) kritikai vizsgálat alá kell vetni, hogy azok összhangban vannak-e a tagállamok, a piaci szereplők (*fegyvergyártók, forgalmazók, szakmai érdekvédelmi szervezetek*) és a fegyvertartók érdekeivel.²³
- *Alkalmasság*: az Európai Bizottság jogalkotási mechanizmusának figyelemmel kell lenni egyrészt az Európai Unió tagállamait érintő biztonságpolitikai kihívásokra, másrészt az emberek biztonságérzetének erősítésével kapcsolatban megfogalmazott elvárásokra és szükségletekre. Ezzel összefüggésben az Európai Unió biztonságpolitikai koncepciójának megoldási struktúrákat kell felvázolnia olyan új biztonsági kihívásokkal és kockázatokkal kapcsolatban, mind a *tömeges irreguláris migráció, az aszimmetrikus módszerekkel és különleges eszközökkel elkövetett terrorcselekmények a fejlett országokban, a rendészeti szervek militarizációja szükségességének kérdésköre, a magánbiztonsági szektor egyes szakterületei vonatkozásában az önvédelmi képesség erősítése, a lakosság ellátása szempontjából kiemelt infrastruktúrák védelme, a szórakozóhelyek biztonságának kérdésköre vagy a lőfegyverekkel kapcsolatos kihívások kezelése.*
- *Komplexitás, átfogó szemlélet*: az Európai Uniót érintő új biztonsági kihívások komplex eszközrendszerek használatát igénylik, amely mind az állami, mind a polgári, mind a rendészeti megoldásokat magában foglalja.
- *Többszintű megközelítés*: az Európai Unió biztonsági stabilitásának komplex rendszerét állami és nem állami szereplők alakítják. Az új komplex biztonsági kihívások azonosítását követően elengedhetlenné és megkerülhetlenné válik (*a többszintű megközelítési modell logikáját követve*), hogy a követendő stratégia figyelembe vegye az azonosított biztonsági kockázattal összefüggésbe hozható

²¹ Ehrhart (2002). A kötet szerzője kutatásában kifejti, hogy a bipoláris világrend felbomlása utáni kihívásokkal szemben a hagyományos modellek már nem tűnnek megfelelőnek és kellően hatékonyak. A tanulmány rávilágít arra, hogy az EU külső tevékenységeinek egy együttműködő biztonsági szolgáltató modellen kell alapulnia, amely magában foglalja a polgári, a katonai és a normatív elemeket a béke és a biztonság átfogó megközelítése érdekében.

²² A modell segítségével elemezzük az irányelvet és a felvázolt problémákat, abban a megközelítésben, hogy az irányelvben meghatározott kritériumok elfogadásához és végrehajtásához egy közös szakmai konszenzus szükséges a legális lőfegyvertartáshoz és forgalmazáshoz köthető összes szereplő bevonásával.

²³ Trócsányi–Schanda (2014) 54–56.

állami és nem állami szereplők érdekeit. Más megközelítésből vizsgálva a kérdést: az új biztonsági kihívások kezelése érdekében az Európai Bizottság mint döntéshozatali szerv egy egységes döntésmechanizmusban határozza meg azokat az érdekeket, amelyek mentén egy többszintű megközelítés alakítható ki a hatékonyság érdekében, így csökkentve a nem állami (szakmai) szereplők érdekeinek a sérelmét.

- *Multilateralizmus*: az Európai Uniót érintő új biztonsági kihívásokkal szemben csak az állami és nem állami szereplők folyamatos, intenzív és hatékony multilaterális együttműködésével lehet eredményesen fellépni.

A szükséges hatásvizsgálatok elkészítésével azonosíthatók azok a környezeti, társadalmi, kormányzati, biztonsági és gazdasági hatások, amelyek egy stratégiai áttekintést nyújthatnak arról, hogy kik válhatnak érintetté a jogalkotási folyamat során. *Az Európai Bizottság a hatásvizsgálat eredményeinek birtokában elemzi az azonosított biztonsági problémákat, ezt követően előírja a politikai célokat és a döntéshozatali eljárások rendszerét, majd a megoldási struktúrák lehetséges hatásait vizsgálva meghatároz egy komplex stratégiai cselekvési tervet a biztonsági kihívások hatékony és gyors kezelése érdekében.*

Összefoglalás

Az Európai Bizottság intézkedéscsomagja a lőfegyverek ellenőrzésének szigorítására vonatkozóan egy olyan végrehajtási rendeletet is tartalmaz, amely a lőfegyverek deaktiválására vonatkozó közös minimumszabályokat ír elő, amelyek sokkal nehezebbé teszik az újraaktiválását a hatástalanított lőfegyverek esetében. A lőfegyverekről szóló irányelv meghatározza, hogy a szabályszerűen átalakított hatástalanított lőfegyvereket többé nem tekintik fegyvereknek, csak olyan fémdaraboknak, amelyek lőfegyvertartási engedély nélkül szabadon mozgathatók az Európai Unió belső piacán. Azonban a közelmúlt terrorcselekményeiből levont következtetések tapasztalatai azt mutatják, hogy a deaktivált lőfegyverek illegális úton újra aktiválhatóvá válhatnak, akár házi készítésű lőfegyverdarábokkal vagy az interneten keresztül beszerezhető lőfegyverdarábok felhasználásával. Az említett tényezők komplex kérdéseket takarnak, amelyek komplex válaszokat igényelnek a problémák azonosítása és megoldása érdekében. Tény, hogy nincs egységes jogforrás a lőfegyverek deaktiválására vonatkozóan az Európai Unióban, amely hiányosság jelentős mértékben megnöveli a biztonsági kockázatok mértékét. A probléma megoldása érdekében az Európai Bizottság előkészített egy javaslatcsomagot, amely szigorú és összehangolt kritériumokat határozott meg arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak hogyan kell a nemzeti lőfegyverekről szóló törvénybe beiktatni a lőfegyverekről szóló hatástalanítási kritériumokat, hogy alkalmatlanná váljanak lőfegyverként történő használatra. A felvázolt intézkedést egészíti ki az „A” kategóriába tartozó lőfegyverek birtoklásának a tilalma, amely abban az esetben is kötelezettségeket határoz meg a lőfegyvertartó személyek számára, amennyiben a kategóriába tartozó lőfegyverek hatástalanításra kerültek. Az Európai

Bizottság Végrehajtási Szabályzata a *Commission Internationale Permanente* (CIP) által kidolgozott lőfegyverekre vonatkozó deaktiválási kritériumokon alapul.²⁴

Az Európai Bizottság vizsgálta az *internet szerepét* a tiltott fegyverkereskedelem vonatkozásában. A lőfegyverekről szóló irányelv és a szakterületet vizsgáló előkészítő tanulmányok elemzése azt mutatta, hogy egyre nagyobb mértékben használják fel az internetet a lőfegyverek értékesítési csatornájaként a lőfegyvergyártók és -forgalmazók. Ezeket az információkat alátámasztották az Európai Unió területén a közelmúltban elkövetett terroristatámadásokat elemző rendőrségi jelentések. Egyes esetekben a bűn- és terrorcselekmények elkövetéséhez használt lőfegyvereket az interneten keresztül jogszerűen vásárolt lőfegyveralkatrészekből állították össze. Az Európai Bizottság a lőfegyverek és lőfegyveralkatrészek, valamint a lőszeres távértékesítés útján (különösen az interneten keresztül) történő értékesítésének tilalmát javasolja, könnyítésre az engedéllyel rendelkező kereskedők, forgalmazók és közvetítők esetében nyújt lehetőséget a javaslat.

A tanulmány általános megállapítása és következtetése, hogy a tiltott lőfegyverkereskedelem önmagában komoly problémát hordoz, és egy olyan biztonsági kockázatot jelent, amely jelentősen hozzájárul az erőszakos vagy kényszeres bűncselekmények elkövetéséhez okozott társadalmi bizonytalansághoz, valamint más bűncselekmények (mint például a kábítószer-csempészet, az emberkereskedelem, valamint a terrortámadások) elkövetéséhez.²⁵ Ezek a biztonsági kockázatok jelentős mértékben veszélyeztetik az uniós tagállamok és az állampolgárok biztonságát. Az Európai Unióban a tiltott lőfegyver-kereskedelem jellegét és mértékét nehéz felmérni a probléma rejtett természetéből adódóan. Az Európai Unió tagállamai és bűnüldöző szervei a határokon átnyúló együttműködés keretében számos esetben közösen lépnek fel a tiltott lőfegyverkereskedelem ellen. Jelentős problémákat azonosíthatunk a határokon átnyúló, tiltott lőfegyverek illegális kereskedelmének kezelésével kapcsolatban is.²⁶

Az irányelvben megfogalmazottakat egységesen teljesítik a tagállamok, azonban az egyes tagállamokban eltérő struktúrákat alkalmaztak az illegális lőfegyverkereskedelem elleni küzdelem jogszabályi kereteivel kapcsolatban. Ténymegállapítás, hogy a bűncselekmények meghatározása, a jogi és természetes személyekre alkalmazandó szankciók típusa és mértéke, a súlyosbító vagy enyhítő körülmények kezelése, valamint a gondatlanság és szándékosság foka tagállamonként eltérő rendszerben kerültek jogalkalmazásra. Az illegális lőfegyverkereskedelemre kiható nemzetközi és uniós jogi kereteket széles körben definiálják, és jelentős mérlegelési jogkört biztosítanak az aláírók számára a kulcsfontosságú rendelkezések végrehajtásának vonatkozásában. A tiltott lőfegyverkereskedelemre vonatkozó minimális, európai uniós szintű szabályok elfogadása előnyös lenne a tagállami rendőrségek és a nyomozóhatóságok számára, hogy a nemzeti jogrendszerekből eredő eltérések által előidézett jogi bizonytalanság

²⁴ Eigel (1995) 430–433.

²⁵ Spapens (2007) 359–375.

²⁶ Cook et al. (2009) 265–267.

csökkenjen, amely megkönnyítené a büntetőeljárások lefolytatását, valamint a bűnözők számára a kiskapuk kihasználásának a lehetősége is nagymértékben csökkenne.²⁷

A bűnfelderítési hatékonyságok azt mutatják, hogy az eltérések hatást gyakorolnak a határokon átnyúló rendőrségi és igazságügyi együttműködések eredményességére. A tiltott lőfegyver-kereskedelemnek a leküzdésére egy egységes és hatékony uniós szintű jogszabály elfogadására mutatkozik igény a tagállamok részéről. *Ezzel együtt elengedhetetlen, hogy mind az Európai Unió, mind a tagállamok, mind az illetékes hatóságok hazai és uniós szinten együttműködést és párbeszédet kezdeményezzenek szakpolitikai kérdésekben pénzügyi és gazdasági elemzőkkel, valamint a lőfegyvergyártókkal és -kereskedőkkel, továbbá a vadásztársaságokkal, a sportlövő-egyesületekkel és a szakmai kamarákkal az illegális lőfegyver-kereskedelem csökkentése, valamint az illegális online fegyverkereskedelem visszaszorítása érdekében.*

Az Európai Bizottság által beterjesztett intézkedéscsomag ellen számos érdekelt fél negatívan reagált a félautomata lőfegyverek tilalmával kapcsolatban, amely rendelkezéseket a vadász és a sportlövő szervezetek szükségtelen és megterhelő korlátozásának tekintenek, kifogásolva az előzetes hatástanulmányokból nyert adatok hiányát, amelyekkel alátámaszthatók lennének a várható jogi, gazdasági és szakmai következmények. Levonható következtetés, hogy a lőfegyverekről szóló irányelv módosítása szükséges a lőfegyverekkel elkövetett terrorcselekmények, valamint az Európai Uniót érintő új biztonsági kihívások kezelése érdekében. Megjegyzendő, hogy a szabályozás több a legális lőfegyvertartáshoz szorosan köthető szakmai és gazdasági szakterület (online kereskedelem visszaszorítása, fegyverekkel kapcsolatos kulturális örökségvédelem, történelmi fegyvergyűjtemények, lőfegyverekkel és vadállománnyal kapcsolatos tudományos kutatások, bérvadászat) esetében hátrányosan befolyásolhatják a belső, valamint a nemzetközi piacon belüli versenyfeltételeket.

IRODALOMJEGYZÉK

- Becker, Von Markus (2016): Waffenfans entschärfen neues EU-Kontrollgesetz. *Der Spiegel*, 2016. október 19.
- Brent, D. A. – Perper, J. A. – Moritz, G. (1993): Firearms and adolescent suicide: a community case control study. *The American Journal Of Diseases Of Children*, Vol. 147. No. 10. 1066–1071.
- Cook, Philip J. – Cukier, Wendy – Krause, Keith (2009): The illicit firearms trade in North America. *Criminology and Criminal Justice*, Vol. 9. No. 3. 265–286.
- Ehrhart, Hans-Georg (2002): What model for CSDP?. *European Union Institute for Security Studies Chaillot Papers*, No. 55.
- Eigel, Christina (1995): Internal Security in an Open Market: The European Union Addresses the Need for Community Gun Control. *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 18. No. 2.
- Engene, Jan Oscar (2007): *Five Decades of Terrorism in Europe: The TWEED Dataset*. Forrás: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022343307071497> (2018. 01. 15.)

²⁷ *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union* (2014) 94–101.

- Nossiter, Adam – Gladstone, Rick (2015): Paris Attacks Kill More Than 100, Police Say; Border Controls Tightened. *The New York Times*, 2015. november 13. Forrás: www.nytimes.com/2015/11/14/world/europe/paris-shooting-attacks.html (2018. 01. 18.)
- Ozanne-Smith, J. – Ashby, K. – Newstead, S. – Stathakis, V. Z. – Clapperton, A. (2004): Firearm related deaths: the im-pact of regulatory reform. *Injury Prevention*, Vol. 10. No. 5.
- Rada Péter (2007): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*. Budapest, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület. Forrás: http://www.grotius.hu/cikk/Grotius_konyvtar_1_szam_Uj_vilagrend.pdf (2018. 01. 15.)
- Rapacioli, Paul (2016): *Guns in France: Now security guards could be armed*. Forrás: www.thelocal.fr/20160304/even-more-guns-on-frances-streets-following-terror-attacks (2018. 01. 15.)
- Schönfeld, Dirk (2015): *Risiko durch EU – das Ende der halbautomatischen Waffen?*. Forrás: www.all4shooters.com/de/Shooting/Waffenkultur/Ende-der-halbautomatischen-Waffen/ (2018. 01. 19.)
- Spapens, Antonius C. M. (2007): Trafficking in Illicit Firearms for Criminal Purposes within the European Union, *European Journal of Crime. Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 15. No. 3. 359–381.
- Trócsányi László – Schanda Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Az alkotmányjog módszerei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Jogforrások

- Commission Proposals to strengthen control of firearms: Questions & Answers*. MEMO/15/6111. 2015. november 18. Brüsszel.
- Europäische Kommission verschärft EU-weit Kontrolle von Feuerwaffen*. Europäische Kommission – Pressemitteilung. IP/15/6110. 2015. november 18. Brüsszel.
- Magyarország Alaptörvénye (2011). *Magyar Közlöny*, 43. sz.
- SEESAC. RMD5/G 05.30, *Weapons storage and security* (2006). 4th ed. Belgrade: South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, 2006. július 20.
- Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union* (2014). European Commission. Brüsszel.
- Working document of the Section for the Single Market, Production and Consumption on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons. INT/777. 2016. január 26. Brüsszel.

ABSTRACT

Examination of the European Commission's Amended Directive on Firearms

SZABÓ Csaba

The research described in this paper, through reviewing issues of the weapons policy domain of the European Union, analyses the questions formulated by the European Council in relation to such new security challenges as the suppression of illegal acquisition of firearms, the increasing of security risks relating to the transport, import and export of civilian firearms in the European Union, the improvement of traceability of legally held firearms (hunting, sports, self-defence) and ensuring that deactivated firearms are rendered inoperable. Giving the professional analysis of the background of the directive on stricter firearms possession envisaged by the European

Commission in 2015, the study seeks to highlight the need for EU action to tackle the new security challenges in the weapons possession policy.

Keywords: *weapons management, arms control, security policy, Weapons Act, new security challenges, police*