



Urszán József

A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés feladatai az Európai Unióban

A 2009. december 1-jén a Lisszaboni Szerződéssel hatályba lépett reformok átfomálták az Európai Unió működését. A változások jelentős részben az unió bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó politikáját érintik, benne a rendőrségi és igazságügyi együttműködés gyakorlatát, és a tagállamok e területen intenzíven fejlődő kapcsolatait. Tekintve, hogy a 2011. első félévi magyar EU-elnökség feladatai között számos, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése európai térségének további megszilárdítását célzó kezdeményezés szerepel, érdemes összefoglalóan áttekinteni a határokon átnyúló bűnözés súlyos és szervezett formái elleni fellépést érintő főbb változásokat. Jelen írás előbb a Lisszaboni Szerződéshez vezető politikai folyamatot tekinti át, ezt követően a reformszerződéssel bevezetett és a téma szempontjából releváns újításokat mutatja be, majd a spanyol–belga–magyar úgynevezett Trió-elnökség vonatkozó munkaprogramját és az együttműködést záró soros magyar EU-elnökség által a transznacionális súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés területén felvállalt feladatokat összegzi.

Az Európai Alkotmánytól a Lisszaboni Szerződésig

Az Európai Unió Tanácsa az úgynevezett laekeni nyilatkozat értelmében 2001 decemberében életre hívott egy Európai Konventet, amelynek kizárólagos feladata az európai alkotmányos szerződés kidolgozása volt. A Konvent tevékenységének záró fázisában (2003 első félévében) megalkotta az EU alkotmányának tervezetét. A 2003. október 4-én kezdődött kormányközi konferencia feladata lett volna az Európai Alkotmány véglegesítése és elfogadása, de a tagállamok egyetértésének hiányában erre végül egy év múltán, 2004. október 29-én Rómában került sor. Az Európai Alkotmányszerződés a tervek szerint két évvel aláírása után lépett volna életbe.

Az Európai Alkotmány hatályba lépéséről tartott népszavazások során először 2005. május 29-én Franciaországban, míg 2005. június 1-jén Hollandiában győzedelmeskedtek az európai alkotmányt elutasító EU-szkeptikusok. A ratifikációról tartott referendumok eredményén okulva hét tagállam (Csehország, Dánia, Írország, Lengyelország, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság) már meg sem tartotta

Az **Európai Konvent** tanácskozó fórum volt, és a korábbi francia köztársasági elnök, Valéry Giscard d'Estaing elnöklétével 2002. február 28. és 2003. július 20. között kidolgozta az Európai Alkotmány tervezetét, amelyet az Európai Tanács véglegesített. A 105 tagú testület a tagállami kormányok egy-egy, a nemzeti parlamentek két-két, az Európai Parlament 16 képviselőjéből és az Európai Bizottság két tagjából állt.

A **Berlini Nyilatkozat**, melyet nem a tagállamok, hanem az európai intézmények vezetői írtak alá, kerüli az alkotmány kifejezés említését, ám hangsúlyozza: a tagállamok célja, hogy a 2009. évi európai parlamenti választásokig egy megújított közös alapra helyezték az Európai Uniót. A reform eredményeként elérni kívánt legfontosabb cél az egyszerűbb, átláthatóbb és hatékonyabban működő EU kialakítása volt, amely minden korábbinál markánsabban jeleníti meg az unió gazdasági és politikai súlyát a világban.

a szavazásokat. Az alkotmány ratifikációs folyamatát az EU állam- és kormányfői 2005. júniusi csúcstalálkozójukon végül felfüggesztették, aminek következményeként a közösség történetének eddigi leg súlyosabb politikai válsága alakult ki. A patthelyzetet a 2007. első félévben elnöklő németek oldották fel, a Római Szerződés 50. évfordulóján elfogadott *Berlini Nyilatkozattal*.

A kialakult politikai krízis megnyugtató rendezésére végül a portugál uniós elnökség alatt, 2007. december 13-án megrendezett csúcscrtekezleten került sor, ahol az EU állam- és kormányfői az alkotmány szerződés helyett egy *reformszerződést* fogad-

Az **Európai Unió Alapjogi Chartáját** egy konvent dolgozta ki, melynek résztvevői a nemzeti kormányok és az Európai Bizottság egy-egy tagja és az Európai Parlament tagjai voltak. Hét fejezetben, 54 cikkelyen keresztül határozták meg az Európai Unió alapvető értékeit. A chartát 2000. december 7-én írták alá a nizzai csúcstalálkozón, majd az Európai Parlament 2007. november 29-i határozatával hagyta jóvá. A chartában rögzített alapvető polgári, politikai, gazdasági és szociális jogokat az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége védelmezi. Az alapjogi ügynökséget 2007. március 1-jén hozták létre Bécsben. Václav Klaus cseh államfő a Csehországnak az Alapjogi Charta alóli mentességét garantáló EU-nyilatkozatok birtokában végül 2009. november 4-én írta alá az utolsó, még függőben lévő tagállami ratifikációs dokumentumot.

tak el, amely a korábbi hagyományokat követve az aláírás helyszíne után a Lisszaboni Szerződés nevet viseli. A ratifikálás az egyes tagállamok alkotmányos rendelkezéseinek és gyakorlatának megfelelően eltérő módon, de zömében a célként kitűzött határidőig lezajlott. Az egyik kivétel Írország volt, ahol 2008. június 12-én népszavazás utasította el a szerződést (a 2009. október 2-án megrendezett megismételt szavazáson azonban végül az ír polgárok 67,1 százaléka szavazott a szerződés mellett). A másik Csehország, ahol az EU Alapjogi Chartájának alkalmazásával kapcsolatos fenntartások garantálásáig, 2009. december 1-jéig kellett várni a hatályba lépéssel. Az alapjogi nyilatkozat brit tiltakozás miatt valójában nem válhatott integráns részévé a Lisszaboni Szerződésnek, és az úgynevezett *opt-out*-megoldást alkalmazva Lengyelország sem ismerte el annak ilyen szintű létjogosultságát. E folyamathoz csatlakozott utolsóként Csehország.

A Lisszaboni Szerződéssel elfogadott normaszöveg nem váltja fel, vagy helyezi hatályon kívül az Európai Közösséget, vagy az Európai Uniót létrehozó korábbi szerződéseket, hanem módosítja és átszámozza azok rendelkezéseit. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével e két fent említett szerződés egyben új nevet is kapott: átnevezésüket követően az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) és az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) néven szükséges hivatkozni rájuk. Gyakorlatilag az EUSz és az EUMSz egységes szerkezetbe foglalt változata egészült ki a reformszerződés által bevezetett joganyaggal. A reformszerződés jellegét tekintve nem alapító, hanem az Amszterdami vagy a Nizzai Szerződéshez hasonlóan egy sok területet érintő és átfogó módosító szerződés, amely számos vívmányt átvesz a korábban bevezetni ter-



vezett, de végül elvetett alkotmányserződés szövegéből, így jelentőségét és hatását tekintve legközelebb a Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződéshez hasonlítható.

Egyes szerzők álláspontja szerint a reformszerződés legtöbb rendelkezésében lényegileg ugyanazt tartalmazza, mint a korábban már elfogadott, de a népszavazásokkal elutasított európai alkotmány. A Lisszaboni Szerződés tulajdonképpen európai alkotmányként történő értékelése mellett szól az is, hogy abban minden, az EU működésére vonatkozó általános cél és eljárás részleteiben szabályozott, továbbá tartalma minden lényeges korábbi közösségi jogszabályra kiterjed. Számos ponton mélyreható változásokat generált az EU intézményrendszere, működése, döntéshozatali mechanizmusai és szakpolitikai vonatkozásában, közöttük a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló közös európai térség tekintetében.

A térség jövője a reformszerződés szerint

A szerződés egyik legfontosabb eredményeként *felszámolásra került a korábbi hárompilléres szerkezet*, melynek harmadik pillérét a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés képezte. Az EU-szerződés 3. cikk (2) pontja alapján: „Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”

Kétségtelen, hogy a Lisszaboni Szerződés valamennyi jövőbeni közös politika kö-

zül éppen e téren hozza a legtöbb, és talán legmélyrehatóbb változásokat, igazolva, hogy e kooperáció az EU-tagállamok együttműködésében kiemelkedő jelentőségű, így a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kiemelt jelentőségű közös politikává transzformálódott.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés V. címe öt fejezetet magában foglalva (67–89. cikk) rendelkezik a korábbi bel- és igazságügyi együttműködésről:

- 1. fejezet: Általános rendelkezések (67–76. cikk);
- 2. fejezet: A határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák (77–80. cikk);
- 3. fejezet: Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben (81. cikk);
- 4. fejezet: Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben (82–86. cikk);
- 5. fejezet: Rendőrségi együttműködés (87–89. cikk).

A reformszerződés a bel- és igazságügyek területén a hazai jogrendszer módosítása kapcsán mindenekelőtt az alkotmánytörvény tekintetében generált változást. Tekintve, hogy a hazai jogalkotó szerint az új uniós elsődleges jogi norma bizonyos rendelkezései az Alkotmány egyes szakaszaival ellentétesek, a szupremácia elve alapján azok módosítására intézkedett.

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett. „(4) *Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közre-*

működő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény". A módosítás a Reformszerződés hatályba lépésével egyidejűleg hatályos.

Ugyancsak a hazai jogrendszerrel való kompatibilitás kérdéskörébe tartozik, de az előbbtől eltérően épp hogy a szupremácia elve alóli mentesítésről szól az EUMSz 72. cikke, amely rögzíti, hogy az V. cím alapján megalkotott uniós jogszabályok nem érintik a „közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”. Ez azt jelenti, hogy a belső rend garantálása érdekében, egyedi esetekben az egyes tagállamok figyelmen kívül hagyhatják az uniós jogot.

Az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködését érintő legfontosabb, a megvalósítás szempontjából egyfajta prioritást élvező változtatások közül az EU Tanácsának Főtitkársága vonatkozó sajtóközleményében négy új kezdeményezést emelt ki:

- számos területet érintő változások a jogi keretben és az alkalmazandó jogalkotási eljárásokban;
- az Európai Ügyészség létrehozásának lehetősége;
- új tanácsi Belső Biztonsági Állandó Bizottság (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI*);

A **demokratikus deficit** fogalma azt az állapotot takarja, amikor a tanácsban, illetve a bizottságban az állampolgárok érdek- és véleményképviselője csak sokszoros áttételen keresztül, nem a tagállamokban demokratikusan választott képviselők, hanem kinevezett bürokraták döntésein keresztül érvényesül. Egy ilyen helyzetben a közvetlenül megválasztott EU-parlamenti képviselők szerepe és jelentősége háttérbe szorul, ami által a demokratikus elvek, értékek gyakorlásának lehetősége csökkenhet, deficitet mutathat.

– a közösségi vívmányokkal kapcsolatos átmeneti rendelkezések.

A téma szempontjából jelentős első három újítás közül a bel- és igazságügyi együttműködés jogi keretében, jogalkotási eljárásaiban érdemi változtatás, hogy az elsődleges jogi aktusok esetén főszabállyá válik az *együtdöntési eljárás* (rendes jogalkotási eljárás) alkalmazása. Mindemellett a Tanácsnak lehetősége van az esetek többségében minősített többséggel, gyakorlatilag egyszerűsített eljárással határozni, ami korábban nem volt alkalmazható a harmadik pillérben. Ugyanakkor megalkotásra került egy úgynevezett *vészfék-záródedék*, amely bármely tagállam számára lehetővé teszi, hogy egy adott döntéshozatali eljárás felfüggesztését kezdeményezze azzal, hogy a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé, amennyiben a tervezett döntés érintené belső büntetőügyi igazságszolgáltatási rendszerének alapvető elveit (értékeit). Ez a lehetőség a nemzeti szuverenitás egyik utolsó bástyája a rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén.

Ez utóbbi fejlemény lényegében két alapvető körülményben érhető tetten. Az első, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában meghozott úgynevezett másodlagos jogforrásoknak már közvetlen hatályuk van. A bel- és igazságügyekkel kapcsolatos jogalkotás körében el lehet fogadni *rendeleteket*, *irányelveket* és *határozatokat* is, ami rendkívül komoly előrelépés. Hasonlóan fontos, hogy e normák megalkotása egyszerűsödik, és a tanács korábbi dominanciáját megtörve az Európai Parlament hangsúlyos szerephez jut. Ez utóbbi lépéssel a bel- és igazságügyi uniós jogalkotás terén megoldódni látszik a gyakran kritizált legitimitáshiány, vagy másként „*demokratikus deficit*” kér-



dése. További fontos újítás, hogy a reformszerződés az *Európai Bíróság* hatáskörét a bel- és igazságügyi együttműködés területére is kiterjeszti, miközben a rendőrségi együttműködés tekintetében a bíróságnak továbbra is csak akkor van hatásköre, ha az uniós jog alkalmazása a kérdés.

A Lisszaboni Szerződéssel végrehajtott intézményi változások egyik legvitatottabb pontját az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (Eurojust) szervezeti keretéből létrehozható *Európai Ügyészség* gondolata képezte. E szerv hatáskörrel rendelkezne – adott esetben az Európai Rendőrségi Hivatallal (Europol) együttműködve – az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tettesének és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. A hivatkozott bűncselekmények esetében a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtti vádhatósági feladatokat is az Európai Ügyészség láthatná el. Az EUMSZ 86. cikk (4) bekezdése arra is lehetőséget biztosít, hogy a Tanács az Európai Parlamenttel egyetértésben, az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangú határozatával kibővítheti az Európai Ügyészség hatáskörét bármely más, több EU-tagállamra kiterjedő vonatkozással rendelkező bűncselekményi kategóriában. Fontos, hogy az Európai Ügyészség létrehozása nem kötelezettség, hanem lehetőség.

Az EUMSZ 71. cikke szerint a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés uniós belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a tanácson belül egy állandó bizottság jön létre. A tanács legújabb, magas szintű tanácskozási fóruma, a Belső Biztonsági Állandó Bizottság (*Standing Committee on Internal Security – COSI*) 2010. februárban alakult meg.

A COSI koordináló szerepe többek között a rendőrségi és vámügyi együttműkö-

dést, a külső határok védelmét, és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést érinti. A bizottság rendszeresen jelentést tesz tevékenységeiről a tanácsnak, amely folyamatosan tájékoztatja erről az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A COSI az operatív együttműködés általános irányának és eredményességének értékeléséért is felelős lesz. Az értékelés célja az esetleges hiányosságok feltárása és az orvosolásukra vonatkozó ajánlások elfogadása. A COSI az üléseire meghívhatja az Eurojust, az Europol, az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex) és más érintett szervek képviselőit, miközben segítenie kell az intézkedések egységességét. A COSI nem jogalkotó szerv, de jelentős befolyással lehet az uniós biztonságpolitika alakítására, egyes szerzők egyfajta uniós belügyminisztérium előfutárának tekintik.

A súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem lehetőségei Lisszabon után

A Lisszaboni Szerződéssel a bel- és igazságügyi együttműködés területén bevezetett reformlépéseket, a becikkelyezés sorrendjét követve az EUMSZ által a büntetőügyekben folytatott együttműködés megújítására vonatkozó kezdeményezések bemutatásával (4. fejezet 82 – 86. cikk) indokolt folytatni. Ezek kifejezetten a határokon átnyúló súlyos és szervezett bűnözési formák elleni fellépés jegyében születtek, részben annak érdekében, hogy elősegítsék a tagállamok büntetőjogi, igazságszolgáltatási és a közigazgatási szankciórendszert érintő rendelkezéseinek közelítését, mindenekelőtt a következő nevesített terü-

leteken: *terrorizmus, emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz- és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés, szervezett bűnözés*. A felsorolás egyben a bűnüldözés szempontjából az EU számára elsődleges prioritást jelentő bűncselekményi kategóriák deklarálását is jelenti, amelyek az aktuális bűnügyi helyzet függvényében módosulhatnak.

Az igazságügyi együttműködés területét is érintő legjelentősebb változását az EUMSz 85. és 86. cikke hozta, amelyek az Eurojust működésével, jövőjével kapcsolatos módosításokat rögzítik. Az Eurojust alapfeladatait illetően konkrét utalás került a jogszabályba arra vonatkozóan, hogy a jövőben az igazságügyi együttműködésért felelős EU-ügynökség az alaptevékenységeit részben az Europol által végzett operatív cselekmények és szolgáltatott információk alapján végezze. Ez minden korábbinál szorosabb együttműködést kíván meg a két hágai székhelyű szervezet között.

A hatékonyabb munkakapcsolat első jeleként értékelhető a *közös nyomozócsoportok (Joint Investigation Team – JIT)* megalakításának gondolata, ugyancsak az Európai Bizottság kezdeményezésére. A közös nyomozócsoportok a határokon átnyúló bűncselekményekben folytatott konkrét nyomozásokat segítő és megkönnyítő, valamint a kölcsönös bizalomépítést előmozdító eszközök. A JIT lényege, hogy az olyan, jellemzően szervezett formában zajló bűncselekmények nyomozása, amelyben legalább két uniós tagállam érintett, az Europol és az Eurojust közös koordinációja mellett, technikai és a kötelező feltételek fennállása esetén anyagi támogatásával hatékonyabban történjen, mintha az országok csupán a jogsegély

jellegű megkeresésekre hagyatkoznának. A részletszabályok a Lisszaboni Szerződés elfogadásakor már teljes egészében kimunkálásra kerültek.

Az Európai Unió belüli rendőri együttműködésnek a bel- és igazságügyi szakpolitika körében már kezdetektől alapvetően két formája ismeretes. Az első, egyben leggyakoribb az ügyszintű, másként *operatív együttműködés* (konkrét nyomozásokban megvalósuló együttműködés), például adatok, információk közvetlen kicserélése, de magasabb szinten olyan lehetőségeket is magában foglalhat, mint büntetőeljárás cselekménynek egy másik tagállamban való foganatosítása. A másik együttműködési típus a *stratégiai kooperáció*, amely főként a tapasztalatok kölcsönös kicserélésére, a nyomozási technikák, kriminalisztikai és kriminológiai kérdések megvitatására, a legjobb gyakorlatok közreadására vonatkozik. Ez utóbbi lehetőség különösen a közelmúltban került az érdeklődés homlokterébe, kifejezetten azért, hogy a szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyságát növeljék.

Az egyik legtöbbet vitatott, ugyanakkor kétségtelenül legjellemzőbb együttműködési forma a *bűnügyileg releváns adatok cseréje*. E lehetőségről az EUMSz 87. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a jövőben az Európai Parlament és a tanács rendes jogalkotás keretében intézkedéseket állapíthat meg a „*releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje vonatkozásában*”. Ugyanez a szabály vonatkozik a jövőben a rendőri állomány képzésének támogatása, a szakértők cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások tekintetében alkotott közösségi jogra. Jelentőségével megegyező módon, önálló pontban szerepel a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási



technikák megállapítása. Az EUMSZ 87. cikk (3) bekezdése különleges jogalkotási eljárás keretébe utalja azonban az operatív együttműködéssel kapcsolatos jogszabályok megalkotását. Ez esetben az Európai Parlamentnek konzultatív szerepe van.

A rendőrségi együttműködésben vezető szerepet betöltő Europol helyzetéről szólva az EUMSZ 88. cikk (1) bekezdése részben megerősíti a feladatokra vonatkozóan az Europol Egyezményben rögzített kitételeket, de ki is egészíti azokat az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése fogalomkörével, mely egy újfajta megközelítésre utal. Rendkívüli jelentőségű az EUMSZ 88. cikk (2) bekezdésben foglalt újítás, mely szerint rendelettel kerülnek meghatározásra azon eljárások, amelyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét. Az EP szerepe ilyen módon jelentősen felértékelődik az Europol keretében végzett együttműködés tekintetében. Az a tény, hogy az Europol működésének törvényességét a jövőben a legmagasabb szintű legitimitással rendelkező EU-intézmény végzi, vélhetően tovább javítja az Europol működése iránti tagállami bizalmat.

Az EUMSZ 88. cikk (3) bekezdése egyfelől rögzíti, hogy az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét a konkrét cselekmények érintik. Másfelől egyértelműen tiszteltetben tartandó, hogy a kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak. Az Europolnak ilyen jogosultsága nincs és ennek jövőbeni lehetőségét a reformszerződés fel sem veti. Ez az ügynökség továbbra sem tekinthető hatóságnak,

nyomozószervnek, vagy a szó „klasszikus” értelmében vett és a tagállamokban egyébként működő rendőrségnek.

A Stockholmi Program

A súlyos és szervezett bűnözési formák elleni küzdelem hatékonyságának előmozdításában mindig is különleges szerep jutott a hatályos uniós jog alapján kidolgozott, többéves ciklusokat átfogó közösségi szintű munkaprogramoknak. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésére Svédország EU-elnökségének időszakában, 2009 második félévében került sor. Az éppen ekkor kifutó Hágai Programot egy új ötéves munkaprogram, az ún. Stockholmi Program váltotta, amelyben a reformszerződés szellemisége érvényesül. A szabadság, biztonság és jog térségének továbbfejlesztésére vonatkozó, 2010–2014. közötti időszakra szóló uniós munkaterv kiemelten az európai polgárok jogaival, a bevándorlással, a rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel, a határőrizettel és a terrorizmus kérdéseivel foglalkozik.

Az intézkedéssorozatba főként a magyar képviselők kezdeményezésére kerültek be többek között az emberi jogok garantálását, a veszélyeztetett társadalmi csoportok integrációját, a roma közösségek és bevándorlók védelmét, a gyűlöletbeszéd fokozott tiltását sürgető megfogalmazások, valamint külön fejezetet hoztak létre a gyermekek jogainak védelmére, a nők-férfiak esélyegyenlőségének biztosítására. A dokumentumot a tagállamok érdemi módosítás nélkül, konszenzussal terjesztették a tanács elé. Mindössze néhány nappal e döntést megelőzően egy új EU-szintű terrorizmusellenes közösségi szintű akcióterv is előterjesztésre került, mely azt jelzi, hogy a svéd elnökségi periódus a bel- és

igazságügyek területén egy kiemelkedően termékeny időszak volt.

A Stockholmi Program EU-parlamenti vitája során aprólékosan elemezték a bel- és igazságügyek aktuális uniós helyzetét, valamint áttekintették a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi kooperáció külső, harmadik államokat érintő aspektusait. Megállapítást nyert, hogy a legsürgetőbb problémák egyike az 1993 óta közöségi szinten megalkotott és napjainkig hatályos, mintegy 1200 különböző intézkedés miatt létrejött kaotikus helyzet. Az Európai Bizottságot a jogszabályhalmaz egységes szerkezetbe foglalására hívták fel annak érdekében, hogy e szakpolitikai területen koherencia és átláthatóság alakulhasson ki.

A súlyos- és szervezett bűnözés elleni összeurópai küzdelemben a közös értékek és hagyományok továbbörökítése, az összehangolt cselekvés a belső biztonság területén nem csupán a politikai kinyilatkoztatások szintjén, hanem a hatáskörrel rendelkező EU-ügynökségek közötti operatív együttműködésben is szükséges. Ez utóbbi elősegítése érdekében a belga EU-elnökség kezdeményezésére, az Európai Bizottság támogatásával, az Egyesült Királyság, Hollandia és az Europol partnerségében 2009. szeptember 1. és 2010. december 31. között valósul meg a *Harmony Projekt*. Hármass célja közül első, hogy harmonizálja a belső biztonság területén már meglévő közösségi kezdeményezéseket, például növelje az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell (*European Criminal Intelligence Modell – ECIM*) vagy az Europol Európai Unió Szervezett Bűnözési Fenyegetettség Értékelés (*EU Organized Crime Threat Assessment – OCTA*) közötti összhangot. További cél, hogy csökkentse az uniós szintű döntéshozatal és a tagállamok operatív együttműködési igényei között gyakran tapasztalható hézagosságot,

és végül multidiszciplináris jelleggel elősegítse a kompetens uniós ügynökségek és intézmények közötti gyakran diszharmonikus munkakapcsolatot.

Az uniós bel- és igazságügyi együttműködési politikájának alighanem legjelentősebb közelmúltbeli fejleménye szintén a Stockholmi Programhoz kapcsolódik. 2010 márciusában az EU Tanácsa a sorsos svéd EU-elnökség előző évi előterjesztésére fogadta el Az EU Belső Biztonsági Stratégiája (*EU Internal Security Strategy – ISS*) című dokumentumot. E stratégia a 2003-ban elfogadott EU Biztonsági Stratégia: Biztonságos Európa egy jobb világban elnevezésű, a globális biztonsági kihívásokat egy széles megközelítésben értelmező, közös politikai állásfoglalás szakpolitikai fejleménye. A belső biztonságról szóló alapdokumentum nem keletkeztetett új hatásköröket, a már létező és a témát érintő stratégiák, megközelítések integrált formában való közlésének tekinthető. A tartalom megvalósítása kezdetben a Stockholmi Program keretei között történik. Hátterében az uniós szinten közös veszélyt (a stratégia értelmezésében az EU belső biztonságát közvetlenül érintő fő kihívásokat) képező aktuális körülmények állnak, nevezetesen: a terrorizmus, a súlyos és szervezett bűnözés, a kiberbűnözés, a határokon átnyúló bűnszervezetek által elkövetett bűncselekmények, az erőszak terjedése, a természeti és ember által előidézett katasztrófák és a közlekedési balesetek.

E kiegészítő megközelítés egyik érdekessége, hogy a Belső Biztonsági Stratégia már határozottan különválasztja és önálló fenyegetettségként értékeli a súlyos és szervezett bűnözés jelenségét, valamint a nemzetközi bűnszervezetek által elkövetett visszaéléseket. Az előbbi körébe mindegyik a tradicionális szervezett bűnözési jelenségeket sorolja, úgymint: *illegális kábif-*



tószkereskedelem, gazdasági bűnözés, emberkereskedelem, embercsempészet, fegyverkereskedelem, szexuális célú kiszákmányolás és gyermekpornográfia, erőszakos bűnözés, pénzmosás, hamisítás és korrupció. Nemzetközi bűnszervezetek mindezen kategóriákon kívül eső visszaéléseket is elkövethetnek, akár egyetlen módszerre szakosodva (például szervezett zseblopások vagy trükkös lopás). Mindemellett a közös fellépés területén elért lényeges eredmény, hogy a stratégia elismeri és hangsúlyozza az olyan regionális kooperáción alapuló, belső biztonsági együttműködések jelentőségét, mint a *Joint Police and Customs Centres*, a *The Baltic Sea Task Force* vagy a *Salzburg Fórum*.

Az EU Belső Biztonsági Stratégia egy *Európai Biztonsági Modell* megalkotását is célul tűzte ki, melynek realizálása az elkövetkező évek feladata. A Modell integrálja a 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, a 2005-ben megjelent, A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének külső dimenzióját érintő stratégia, az EU Belső Biztonsági Stratégia, valamint a szintén a Stockholmi Program által felvetett úgynevezett Információkezelési Stratégia releváns elemeit.

A 2010–2011-es elnökségi programok és feladatok

A 18 hónap időtartamú Trió-program megvalósításában részes spanyol, belga és magyar EU-elnökségek kifejezetten a belügyek előmozdítása tekintetében a következő témakörökre koncentrálnak: menekültügy és bevándorlás, a legális bevándorlás, harmadik országok állampolgárainak integrációja, az illegális bevándorlás, vízumpolitika, a schengeni térség, nemzetközi védelem, harmadik országokkal való együttmű-

A kifejezetten hazánk szempontjából lényeges **Salzburgi Fórum** a kezdeményező (2000) Ausztria, Bulgária, Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Románia belügyminisztereinek hivatalos együttműködése mindenekelőtt a bel- és igazságügyi kérdésekben, és a régiót érintő, határokon átnyúló szervezett bűncselekmények elleni fellépésben biztosít tanácskozási lehetőséget.

ködés az általános uniós megközelítés keretében. Továbbá kifejezetten a belső biztonságra fókuszálva: a belső biztonsági stratégia, a terrorizmus elleni küzdelem, emberkereskedelem elleni küzdelem, a kábítószer elleni küzdelem, rendőrségi és vámügyi együttműködés, információcsere, katasztrófavédelem, végül a bűnmegelőzés, valamint a bűnözés súlyos formái és a szervezett bűnözés elleni küzdelem.

Az utolsóként említett témában a Trió-elnökség strukturált együttműködése kifejezetten az alábbi négy kulcsfontosságú politikai prioritás vonatkozásában céloz meg előrelépést.

1. A *bűnmegelőzés* fejlesztése terén különös figyelmet fordítanak a nemi alapú erőszak megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre, nagyobb hangsúlyt helyeznek az erőszakmentes konfliktuskezelési módszerek szorgalmazására. A bűnmegelőzéshez kapcsolódóan különös figyelmet érdemel a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv végrehajtása.

2. A bűnüldözési operatív információkon alapuló, multidiszciplináris megközelítés érdekében a szervezett bűnözésre vonatkozó, az Europol által éves rendszerességgel összeállításra kerülő EU Szervezett Bűnözés Fenyegtettség Értékelés az *OCTA regionális megközelítés* szempontú továbbfejlesztése.

3. A *számítógépes bűnözés* és benne különösen a gyermekek interneten történő

szexuális kizsákmányolásának minden formája elleni küzdelemre vonatkozó munkastratégia és konkrét lépések végrehajtása.

4. A *bűncselekményekből származó vagyoni eszközök azonosítása és visszaszerzése*, valamint a *pénzmosás elleni fellépés* során egyfelől a személyazonossággal visszaélés kérdése, másfelől az új, a polgárok életét jelentősen befolyásoló, a szervezett bűnözés által kizsákmányolható társadalmi-gazdasági szférák azonosítása élvez elsőbbséget.

A fent említett célkitűzésekre figyelemmel a magyar elnökségi periódus belügyi programjának kiemelt kérdései az alábbiak:

- a Schengen-térség bővítése, Románia és Bulgária csatlakozása;
- a migrációs partnerség kiterjesztése;
- a belső biztonsági stratégia végrehajtása;
- a közlekedésbiztonság növelése.

A bűnözés súlyos és szervezett formáival kapcsolatos magyar elnökségi program tartalma a belső biztonsági stratégia végrehajtása részterületen belül került meghatározásra. A tervek megfogalmazásában az volt a kiindulási alap, hogy a magyar elnökség elkötelezett a Stockholmi Program és más uniós biztonságpolitikai dokumentumok, mint például a belbiztonsági stratégiában, vagy az EU terrorizmusellenes stratégiájában meghatározott célkitűzések végrehajtása mellett, nemkülönben az olyan tanácskozási fórumok hatékony felhasználása iránt, mint amilyen a COSI. A magyar elnökségnek az alábbi kérdéseket kell menedzselnie:

- Az egyik legjelentősebb kihívás az uniós tagállamok és a belső biztonság területén aktív EU ügynökségek (Europol, az Eurojust és a Frontex) közötti koordináció, valamint az operatív együttműködés hatékonyságának az Európai Bizottság vonatkozó javaslata alapján történő előmozdítása.

- A Harmony Projekt továbbvitele, melynek végső célja, hogy 2013-ig az uniós szinten detektált fenyegetettségek azonosítását és az azokra adható közösségi válaszokat egységes mechanizmusba lehessen rendezni, a biztonságpolitika területén egyfajta, úgynevezett *policy ciklust* valósíthat meg. Az alapvetően az információelemzési és -értékelési szakterület közreműködését és fejlesztését igénylő feladat szoros összefüggésben áll a szervezett bűnözés elleni stratégiai keretek megújításával.
- A súlyos és szervezett bűnözési formákkal szembeni hatékonyabb fellépés érdekében újabb és lényeges feladat a konkrét prioritásokat meghatározó következtetések elfogadása és a 2006-ban a Hágai Program részeként életre hívott, az Europol által éves rendszerességgel készülő EU OCTA-, illetve egy későbbi kezdeményezésként ROCTA-jelentések metodikai továbbfejlesztése. E területen a legjobb gyakorlatok és metodikák megosztásának kérdése szintén a bűnelemzés (*intelligence analysis*) kérdésköre.
- A Trió-elnökséget megnyitó Spanyolország által 2010 júniusában elfogadott madridi jelentés alapján egy újabb politikai szintű vitára kerül sor a belső biztonság aktuális helyzetéről, amely ezúttal az uniós polgárok biztonságérzetének értékelésére is kiterjed.
- Egy újabb vállalásként szintén a szervezett bűnözés elleni uniós küzdelem stratégiai kereteinek továbbfejlesztése körébe tartozik a szervezett pénzügyi visszaélések ügyében végzett nyomozások és a vagyonvisszaszerzés kérdésében a társértékelések ötödik fordulójának lebonyolítása.
- Fontos elnökségi feladat a korrupció elleni fellépés hatékonyságának növe-



lése érdekében az Európai Bizottság által előterjesztésre kerülő javaslatok tanács általi kezelése.

A felsoroltak mellett, számos olyan, a súlyos bűnözés kategóriájába tartozó és döntően szervezett formában zajló transznacionális jelenségek elleni fellépés is elsőbbséget élvez, mint a szexuális célú kizsákmányolás, az emberkereskedelem, a számítástechnikai bűnözés. A kábítószer-bűnözés elleni harcban főként a balkáni útvonal elleni fellépés és a vietnami bűnszervezetek elleni eredményesebb küzdelem, míg a környezetkárosító bűnözés területén a belga elnökséggel kezdett AUGIAS projekt lezárása a cél. Ez utóbbi területen Magyarország kezdeményező szerepet vállal egy, a környezeti bűnözés elleni rendőri együttműködési hálózat (ENVIPOLE) létrehozásában, amely kezdeményezés összefügg a Duna folyam biztonságának erősítésével.

A súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem tudásmenedzsmentjében kiválósági központként elismert Európai Rendőrákadémia (*European Police College – CEPOL*) helyzetének magyar elnökségi periódusban történő tervezett áttekintése fontos lehetőség e terület tudományos kooperációjának elmélyítésére.

Összefoglalás

Magyarország nemzetközi tekintélyének megerősítésében stratégiai szerep juthat a 2011. első félévi magyar EU-elnökség sikeres és eredményes végrehajtásának. A spanyol–belga–magyar elnökségi trió tizenhét hónapra szóló együttműködésének bel- és igazságügyi politikát érintő programja a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének európai térsége továbbfejlesztése szempontjából meghatározó időszakban zajlik.

A Trió-elnökség deklarálta, hangsúlyosan kezeli az unión belüli, határokon átnyúló súlyos és szervezett formában zajló bűnözés kérdését. E mind nagyobb jelentőségű biztonságpolitikai szegmensben az ambíciózus vállalások jelentős része többéves előkészítés és tárgyalássorozat eredményeként éppen a magyar elnökség időszakában lép a konkrét megvalósítás szakaszába.

Kivételes történelmi pillanat lehetett volna a schengeni térség bővítése Románia és Bulgária felvételével, amit eredetileg a magyar elnökség idejére prognosztizáltak. A migrációs partnerség kiterjesztéséről szóló magyar pályázat elfogadtatása – megfelelő bizottsági támogatás esetén – szintén egy hosszú tárgyalássorozat sikeres lezárását eredményezheti. (2005 decemberében az akkori brit elnökség szorgalmazására a Tanács a délről az unióba érkező súlyos illegális migrációs áramlatok megfelelő, átfogó szemléletű kezelésére következtetéseket fogadott el, „A migráció globális megközelítése Global Approach to Migration” címen.)

További jelentős és egyben összetett feladat a Stockholmi Program és a Trió-program vonatkozó céljainak időarányos végrehajtása, az együttműködés koordinációja, hatékony menedzselése. Az EU számára állandó fenyegetést képező transznacionális természetű súlyos és szervezett bűnözés kezelése fontos kérdés. A magyar elnökség vállalásai igazodnak a probléma súlyához és ahhoz a körülményhez, hogy hazánk e jelenségekkel különösen érintett, így komoly tapasztalatokkal rendelkezik azok nemzeti szintű kezelésében, nemkülönben az e területen folytatott nemzetközi együttműködésekben. A magyar célok többsége az EU bel- és igazságügyi együttműködési politikájának egyik legújabb kezdeményezésével, a belső biztonsági stratégia megvalósításával is kapcsolatos.

A tagállamok és a belső biztonság koordinációjáért felelős, a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépésben kulcsszerepet betöltő EU-ügynökségek (Europol, az Eurojust és a Frontex) közötti koordináció fejlesztése az operatív együttműködés hatékonyságának növelése terén aligha várható gyors áttörés. A továbblépésben különösen fontos szerep hárulhat úttörő kezdeményezésként a COSI bizottságra, amely sok szempontból ma még tisztázatlan hatáskörökkel rendelkezik. A magyar elnökségi periódus e magas szintű politikai platform működésének további finomítását eredményezheti, és ez hosszabb távon elősegítheti az ügynökségek közötti összhang optimalizálását, ami legalább annyira politikai, mint szakmai kérdés.

A belső biztonságpolitika területén megvalósítani kívánt policy ciklus lényege a biztonságra fenyegetést jelentő tényezők állandó monitorozása és a szükséges ellenlépések időben történő kidolgozása. Ez a közösségi cél eddig is létezett, de ezúttal már együtt kezelendő a szervezett bűnözés elleni stratégiai koncepció revíziójával, ami miatt e terület legfeljebb részszikert ígér a magyar elnökség számára. Ennek előmozdításában sikeres vállalkozás lehet a szervezett bűnözés elleni legjobb uniós gyakorlatok (intézményi struktúrák, jogszabályok stb.) összegyűjtése és megosztása, ami a közös értékelési mechanizmus kialakításában is hasznos lehet. Ugyancsak a COSI privilegizált szerepe jelenik meg az európai biztonsági problémák áttekinthetőségét, a meglévő struktúrák reformját illetően, amikor a hatékonyság, átláthatóság és a végrehajtás kapcsán a tagállamok és uniós ügynökségek számon kérhetőségének megteremtése a középtávú politikai cél.

Az előző programpont, de különösen az Europol EU OCTA értékelési mechanizmus

és módszertan regionális szempontú továbbfejlesztésében már a magyar elnökség alatt fontos szerep jut a bűnelemzés hazai szakembereire és eszközrendszerére. Utóbbiról jelenleg elmondható, hogy számos tényező tekintetében súlyos lemaradásban van az EU átlagától, ezért a legjobb gyakorlatok megismerése és innovatív felhasználása a szakterület felzárkóztatásában elengedhetetlen. A 2011. évi kiemelt bűnügyi prioritásokat is tartalmazó OCTA összeállítása és elfogadása a magyar EU-elnökség időszakára esik.

A magyar elnökség időszakában kezdődik meg az ECIM mint bűnüldözési operatív információs modell tagállamok szintjén történő implementálásának előkészítése, ami számos országban egybeeshet a súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó – az európai belső biztonsági stratégiával koherens – nemzeti stratégia kimunkálásával. E kettős folyamatot a CEPOL célirányos képzési modulok, tájékoztató kiadványok összeállításával támogathatja, amelyeknek a kimunkálása szintén 2011 első félévében kezdődhet meg.

Az uniós polgárok biztonságérzete erősítésének kérdése szorosan összefügg a bűnmegelőzéssel, melyről elmondható, hogy kereteinek megújítása legalább annyira lényeges feladat, mint a szervezett bűnözés elleni uniós stratégia esetleges kimunkálása. Részeredmények elérése ez esetben is a legjobb európai gyakorlatokkal kapcsolatos tudásmenedzsment függvénye.

A gazdasági bűncselekmények körében égető probléma a szervezett áfacsalások és a pénzmosás elleni fellépés európai módszertanában történő előrelépés. A bűnös vagyonok felderítése és visszaszerzése gyakorlatának uniós szinten történő fejlesztésében – tekintve, hogy e területen már konkrét együttműködési formák léteznek, figyelembe véve ezek folyamat jelle-



gét – az alkalmazott módszerek sokoldalú szakmai vizsgálatától várható új eredmény.

A korrupció elleni minden korábbinál hatékonyabb fellépés nem csupán az EU, de konkrétan hazánk számára is lényeges fel-

adat. Magyarország európai szinten is számottevő tapasztalatokkal rendelkezik e jelenleg és az ellene folytatott küzdelem területén, ezért a magyar elnökségi periódusban jó esély kínálkozik az érdemi előrelépésre. ■

Irodalom

- Giller, Stefan – Ziller, Jacques (eds.): *The Lisbon Treaty – EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien, 2008, Springer Verlag.
- Czigler Dezső Tamás – Horváth Balázs: *Az EU tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően.* Budapest, 2009. Kézirat.
- General Secretariat of the Council of the European Union: *The Lisbon Treaty's Impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council, More Co-decision and New Working Structures (Background)* Press Release, Brussels, December 2009.
- Guild, Elspeth – Geyer, Florian (eds.): *Security versus Justice? – Police and Judicial Cooperation in the European Union.* Hampshire, 2008, Ashgate Publishing.
- Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési irányai, gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel-és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör*, XIV. évfolyam, 2009. 6. szám, 78–87. o.
- Kenedli Tamás – Urszán József: A rendvédelmi elemző munka jelentősége a biztonsági gondolkodásban. *Rendészeti Szemle*, 2007. 5. szám, 66–82. o.
- Iván Gábor: Stratégiai irányok a spanyol–belga–magyar EU-elnökség programjában és a trió együttműködésének más területein. *Európai Tükör*, 2008. 11. szám, 84–91. o.
- Simonné Berta Krisztina: A bel- és igazságügyi együttműködés az európai integráció folyamatában. *Belügyi Szemle*, 2000. 3. szám, 42–48. o.
- The Stockholm Programme. Council of the European Union Justice and Home Affairs 2979th meeting, 16883/1/09 REV 1 Presse 355. Brussels, 2009.11.30.
- EU Action Plan on Combating Terrorism from the EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC), Council of the European Union, 15358/09., 2009.11.29.
- Harmony – a generic european crime intelligence model
<http://police-eu2010.be/mu-eu2010/en/projects/harmony/>
- The Council of the European Union: *Internal Security Strategy for the European Union: 'Towards a European Security Model'* Brüsszel, 2010.02.23. 5842/2/10, REV 2, JAI 90.
- The Council of the European Union: *Council Conclusions on an Information Management Strategy for the EU*, 2979th Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 30.11.2009.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK Irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről. L 328/28, 2008.12.6.
- The Council of the European Union: *Presidency Conclusions of the Brussels European Council*, 15914/1/05 REV1, COUNCIL 3. Brussels, 30/01/2006.