

STAUBER PÉTER

A magyar uniós elnökség főbb eredményei a belügyi területen

Magyarország 2011. január 1-jétől június 30-áig első ízben töltötte be az Európai Unió Tanácsa elnökségének szerepét, eleget téve ezzel a tanács elnöki tisztsége betöltési sorrendjének meghatározásáról szóló 2007/5/EK, Euratom tanácsi határozat rendelkezéseinek.¹ Ez a feladat, figyelembe véve előzmény-nélküliségét is, jelentős próbatétel elé állította a hazai közigazgatást, amihez hozzájárult a 2010. áprilisi országgyűlési választások nyomán bekövetkezett kormányváltás, amely egyrészt a felelős minisztériumok hazai struktúrájában, másrészt az elnökségi program véglegesítésében, harmadrészt az elnökségi munka ellátását biztosító személyi állományban is változásokat hozott. Ez különösen élesen mutatkozott meg a belügyi területen, hiszen a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény-nyel újra létrejött az önálló Belügyminisztérium, amelyre a Bel- és Igazság-ügyi Tanács belügyi részének elnöklése hárult.

Az elnökségi munka a hétköznapi közigazgatási működéstől egyébként is eltérő uniós tagállami működésen túlmenően is speciális munkavégzési szabályokat tesz szükségessé, amelyeket a Belügyminisztérium részéről külön miniszteri utasítás rendezett.² Ez az utasítás normatív szinten rögzítette a tanácsi munkacsoport-vezetők kulcsszerepét az elnökségi munkában, ami szükséges volt ahhoz, hogy a nagyfokú önállóságot és gyors, akár percekben belül meghozandó döntéseket igénylő munkacsoport-vezetői feladatokat a kijelölt személyek kellő felhatalmazás birtokában láthassák el. Az utasítás rendelkezéseket tartalmazott a Tanács Főtitkárságával, az Európai Bizottsággal, az Európai Parlamenttel és a tagállamokkal való kapcsolattartásra, rögzítette az elnökségi dokumentumok készítésének és jóváhagyásának főbb szabályait. Munkaszervezési szempontból kiemelendő az elektronikus kapcsolattartás fő szabályként való alkalmazása, valamint a videokonferencia lehetőségének kihasználása a kapcsolattartásban. Mindez fontos támaszt jelentett az elnökségi felkészülés és a tényleges munkavégzés során is.

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:HU:PDF>

2 Az Európai Unió Tanácsa 2011. első félévi magyar elnöksége alatti működési rendről szóló 18/2010. (XII. 10.) BM utasítás.

A kormány 2010 végén hagyta jóvá a hivatalos elnökségi programot *Erős Európa* címmel, amely négy prioritás mentén fogalmazta meg a magyar elnökség legfontosabb célkitűzéseit:

- a) a gazdasági növekedés elősegítése a gazdasági kormányzás erősítése révén, valamint a munkahelyteremtés és társadalmi befogadás előtérbe helyezésével;
- b) a közös politikák megerősítése azok hatékonyságának és versenyképességének növelésével, alapvető értékeik és kohézióteremtő képességük megőrzése mellett;
- c) az unió polgárközelibbé tétele;
- d) a bővítési folyamat felelősségteljes folytatása és hitelességének fenntartása.³

E területek mindegyikén jelentős eredményeket tudott az elnökség felmutatni, a következőkben azokat a legfontosabb ügyeket, döntéseket, uniós zsargonnal élve, „dossziékat” kíséreljük meg számba venni, amelyek kezelése a belügyi ágazat felelősségi körébe tartozott. Ezek az ügyek, ügycsoportok döntő többségükben az elnökségi program stratégiai keretének harmadik, *Polgárbarát Európai Unió* című részének megvalósítását szolgálták.⁴

A bel- és igazságügyi együttműködés, azon belül is a belügyi együttműködés területére tartozó kérdések az utóbbi években egyre jobban foglalkoztatják az európai közvéleményt, és ez (részben előre sejthetően, részben előre nem látható aktuális fejlemények miatt) a magyar elnökség alatt sem volt másképp. Mindazonáltal több esetben a látványos sikert nem a dossziék lezárása jelentette, hanem azok továbbvitele, az érdemi előremozdítás elérése, a „holtpontról” való kimozdulása, ami a közvélemény számára talán kevésbé érzékelhető, ám szakmailag sokszor jelentős sikernek számít. Az elnökség számára a félév során nagy próbatétel volt a dossziék megfelelő menedzselése és a teljesen eltérő tagállami, intézményi érdekek közötti megfelelő egyensúly megtalálása, a kompromisszumok összehozása. Mindazonáltal a tételes, jogszabályok és politikai dokumentumok elfogadásában mérhető sikerlista sem nevezhető rövidnek.

Az elnökségi sikerek jelentőségét növeli, hogy a magyar közigazgatásnak egy különösen nehéz időszakban kellett specifikus tapasztalat nélkül, első ízben helytállnia és ambiciózus célkitűzéseit megvalósítania. Magyarország Európa-politikai értelemben véve az EU-elnökség sikeres végrehajtása révén

³ http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HU_PRES_EROS_EUROPA_HU.pdf

⁴ Említést érdemel, hogy 2007 óta az egymás után következő három elnökség szorosabban együttműködik (úgynevezett triálnökség). Magyarország Spanyolországgal és Belgiummal egy trióban, annak utolsó tagjaként látta el az elnökséget. Az együttműködés keretében korábban közös trióprogram kidolgozására is sor került, amelyre a magyar elnökségi program nagyban épített.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/09/st16/st16771.hu09.pdf>

vált az unió „nagykorú tagállamává”, és ez a belügyi területre is elmondható. A következőkben az elnökségi fél év legfontosabb belügyi szakpolitikai eredményeit kíséreljük meg bemutatni.

Az arab tavasz hatásai

Az előre nem jelzett és nem látott észak-afrikai és a Közel-Keleten bekövetkezett események (a 2011 elején bekövetkező tunéziai és egyiptomi forradalmi rendszerváltás, Líbiában a Kadhafi-rendszer ellen kirobbanó, polgárháborúvá szélesedő felkelés, a jemeni és szíriai erőszakhullám) miatt alapvetően módosítani kellett a korábban kidolgozott elnökségi programon, elképzeléseken, számos tekintetben máshová helyeződtek a hangsúlyok. A migráció és menekültügy kérdései a félév folyamán a figyelem középpontjába kerültek, mindezekelött az arab tavasz hatására Észak-Afrikából egyes tagállamokba (főként Olaszországba és Máltára) érkező illegális migrációs hullám miatt: a korábbi rezsimek államapparátusának összeomlása magával hozta a tengeri határok ellenőrzésének eltűnését is, ennek következtében több ezer illegális bevándorló, illetve a líbiai harcok elől menekülő menedékkérő özönlött Máltára és az afrikai partokhoz közel eső, Olaszországhoz tartozó szigetekre. A kérdés humanitárius aspektusának kezelése jórészt kívül esett az elnökségi kompetencián⁵, a túlfűtött politikai reakciók becsatornázása és az uniós szintű válaszok megtalálása azonban igencsak aktív elnökségi fellépést tett szükségessé.

Az észak-afrikai események migrációs következményeinek megtárgyalását a magyar elnökség az első olasz kérésre, már februárban a Bel- és Igazságügyi Tanács⁶ napirendjére vette; a kérdés kezelése iránti elkötelezettségünket pedig a miniszteri és államtitkári szintű egyiptomi, tunéziai és máltai látogatások mutatták, amelyeken az Európai Bizottság tagjai is részt vettek. A problémakör a továbbiakban is a legnagyobb érdeklődésre számot tartó ügyként

⁵ Ezzel együtt *Líbia* esetében a Bizottsággal egyeztetve az elnökség aktiválta az unió polgári védelmi mechanizmusát, amely bővítette az uniós evakuációs lehetőségek eszköztárát, továbbá válságkezelési szakértőket is biztosított. *Tripoliban* – hasonlóan a többi, válság sújtotta területen működő külképviseletünkhöz – a magyar nagykövetség koordinálta az uniós polgárokkal kapcsolatos konzuli és evakuációs feladatokat, képviselte az uniót és később számos uniós kívüli országot is (például az Egyesült Államokat). Magyarország polgári repülőgépet biztosított a Líbiában rekedt és távozni szándékozó magyar és külföldi, elsősorban uniós állampolgárok kimenekítésére, amelyben a Terrorelhárítási Központ is részt vett. Magyarország biztosított továbbá egy polgári charterjáratot a csádi menekültek hazaszállítására.

⁶ Az Európai Unió Tanácsának 3071. ülése. 2011. február 24–25., Brüsszel: a belügyi kérdések megtárgyalására február 24-én került sor.

maradt a napirenden: májusban rendkívüli belügyminiszteri tanácsülés⁷ összehívására is sor került, tekintettel a déli szomszédságban zajló folyamatokra. A térségből érkező migrációs hullámok kezeléséről az elnökség áprilisban és júniusban is átfogó, operatív, minden szükséges intézkedést összefoglaló következtetéseket fogadtatott el.⁸ Ezek legfontosabb elemei: döntés a térségnek nyújtandó humanitárius segítségéről; a Frontex, azaz az európai határőrizeti ügynökség kapacitásainak erősítése; pótlólagos pénzügyi források a nehéz helyzetbe került tagállamoknak (az Európai Beruházási Bank hitelezési kapacitásainak kiterjesztése); együttműködés a térség államaival.

A schengeni térség reformja

Egyes tagállamok (mindenekelőtt a belügyi kérdésekben [is] hagyományosan vezető szerepet játszó francia–német tengely) már huzamosabb ideje követelték a schengeni térség reformját, a politikai irányítás megerősítését, a hatékony külső határellenőrzés követelményét nem teljesítő tagállamokat érintő szankcionálási lehetőség megteremtését. Mindezt elsődlegesen a görög–török határon kialakult kritikus helyzet váltotta ki, amely miatt jelentősen megerősödött a Görögországon át az unióba irányuló, a menedékjoggal való visszaéléssel párosuló illegális migráció, és amely miatt már 2010 végén úgynevezett gyors reagálású határőrizeti csapatok (*Rapid Border Intervention Teams; RABIT*) alkalmazására került sor az unió részéről Görögországban. Ezek a hangok felerősödtek a román–bolgár schengeni csatlakozás esélyének kézzelfogható közelségbe kerülésével, illetve a 2011 első felében Észak-Afrikából elsődlegesen olasz területre áramló illegális migrációs hullámmal, illetve ennek (a belső határellenőrzés nélküli térség adta utazási szabadság okán) más tagállamokra, mindenekelőtt Franciaországra való áttérjedésével.

Éppen ezért a magyar elnökség alatt kiemelt témává vált a „schengeni kormányzás”, illetve a schengeni rendszer reformja. A francia–német vezetés által megfogalmazott elképzelések sokrétűek voltak. Egyrészt érintették a schengeni értékelések rendszerét, másrészt hangsúlyosan jelent meg a belső

⁷ Az Európai Unió Tanácsának 3085. ülése. 2011. május 12., Brüsszel.

⁸ Az Európai Unió Tanácsának 3081. ülése. 2011. április 11–12., Luxembourg. A belügyi kérdések megvitatására április 11-én került sor. A következtetéseket lásd:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121483.pdf;

A júniusi ülésen (az Európai Unió Tanácsának 3096. ülése. 2011. június 9–10., Luxembourg; a belügyi kérdéseket itt is az első ülésnap tárgyalta) elfogadott következtetéseket lásd: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122516.pdf

határellenőrzések visszaállításának lehetősége, amelyre a jelenleginél szélesebb körben nyílna lehetőség. A közvélemény előtt a kérdés már-már úgy jelent meg, mintha a schengeni térség és az ezáltal a polgárok számára lehetővé tett mobilitás és szabadságélmény, vagyis az európai integráció talán legkiemelkedőbb vívmánya került volna veszélybe. Ebben a felfokozott légkörben az elnökségnek sikerült olyan irányba terelnie a fejleményeket, amelyek a közös keretek között való, konstruktív reformfolyamat irányába vezettek.

Ennek eredményeképpen májusban a Bizottság átfogó migrációs közlemény⁹ adott ki, amelynek egyik fontos eleme a schengeni rendszer megerősítése. Az új rendszerben a tagállamok mellett immár a Bizottság és az uniós ügynökségek is fontos szerepet kapnának annak ellenőrzésében, hogy egy tagállam megfelelő szinten hajtja-e végre a schengeni vívmányokat. Emellett két esetben – egyrészt, ha a külső határ egy szakaszát rendkívüli migrációs nyomás éri, másrészt, ha egy tagállam nem képes eleget tenni a külső határok őrzetére vonatkozó kötelezettségének – lehetővé válna a belső határokon történő ellenőrzés ideiglenes visszaállítása. Az elképzelések megvitatására a május 12-i rendkívüli és a június 9-i rendes tanácsülésen került sor a belügyminiszterek részéről. A két ülés és a júniusi ülésen elfogadott következtetések nyomán sikerült lefektetni olyan alapelveket, amelyek minden tagállam támogatását élvezik; ez jelentős szerepet játszott abban, hogy a június 24–25-i állam- és kormányfői Európai Tanács nem hozott olyan kiélezett vitát, amelytől előzetesen tartani lehetett, az ott elfogadott következtetések¹⁰ lényegében szentesítették a korábban a belügyminiszterek körében kialakult konszenzust. Az Európai Tanács júniusi ülése után világosabban látszanak a lehetséges jövőbeli keretek: sor kerülne egy mechanizmus kialakítására, amely fokozatos, lépcsőzetes válaszlépéseket tenne lehetővé rendkívüli migrációs nyomás esetén. Az egyes lépések elsősorban az adott tagállam segítésére, illetve a helyzet javítására, közös eszközökkel történő kezelésére irányulnának (elsősorban a Frontex beavatkozásával).¹¹

A schengeni térség bővítése

A magyar elnökségi program tervezésekor már hosszabb ideje evidencia volt, hogy elvi és gyakorlati alapon egyaránt, nemzetpolitikai szempontból és a

⁹ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_HU_ACT_part1_v3.pdf

¹⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/123082.pdf

¹¹ Az Európai Bizottság 2011. szeptember 16-án mutatta be a konkrét jogszabály-kezdeményezéseit, amelyek tárgyalása azóta folyik.

polgárok mindennapi életére tekintettel, valamint a magyar–román határszakasz mint jelentős hosszúságú schengeni külső határ ellenőrzésének megszüntetéséhez fűződő érdekeinkből¹² adódóan is elkötelezettek vagyunk Románia (és a tagságra vele párhuzamosan aspiráló Bulgária) schengeni övezetbe csatlakozása mellett. A két tagállam által kitűzött eredeti csatlakozási céldátum 2011 márciusa volt, tehát remény nyílt arra, hogy ez az ügy lehet a magyar elnökség egyik legnagyobb, a közvélemény számára is kommunikálható sikere. Ennek megfelelően az előkészületi időszakban a célkitűzés a schengeni övezet bővítésének 2011 márciusában történő megvalósítása volt.

Sajnálatos módon már 2010 végén egyértelművé vált, hogy ez a célkitűzés nem lesz tartható. Ennek első jele a német és a francia belügyminiszterek közös, nyilvánossá tett levele volt, amelyben a két érintett ország szervezett bűnözés és korrupció elleni fellépésének hiányosságaira hivatkozva a csatlakozás ellen foglalt állást: lényegében vétót helyeztek kilátásba a csatlakozásról szóló egyhangú tanácsi döntés tekintetében. Ez a fellépés (amelyet burkoltan más tagállamok is támogattak) azzal fenyegetett, hogy tartós, elhúzódó politikai válság alakulhat ki, amely más uniós politikákra is áterjedhet. Ezen túlmenően objektíve is lehetetlenné vált a márciusi időpont azáltal, hogy 2010 decemberében Bulgária szárazföldi határainak helyszíni értékelése további erőfeszítések szükségességét állapította meg.

A megváltozott körülményekhez alkalmazkodva a magyar elnökség céljává így a politikai feszültség kezelése, a felek közötti közvetítés és a kompromisszumos megoldás kidolgozásának elősegítése vált.

A magyar elnökség ebben a koordináta-rendszerben mozogva mindenkélt el tudta kerülni a helyzet eszkalálódását, és képes volt kezelni a politikai feszültséget. Hiteles, átlátható tudott maradni mind Románia és Bulgária, mind az ellenzők csoportja irányába. A februári Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén elnökségi következtetésekben¹³ foglaltuk össze a helyzetet, amit a Tanács elfogadott. Ebben aláhúztuk Románia pozitív értékelésének eredményét, és hangsúlyoztuk, hogy Bulgária vállalta hiányosságainak kijavítását, legkésőbb márciusra.¹⁴ Mindazonáltal tudomásul vettük, hogy egyes tagállamok korainak tartják a döntés meghozatalát, további, „politikai” feltételek teljesülésétől téve függővé a két tagjelölt Schengen-érettségét. Felhívtuk a fi-

¹² Az ellenőrzés megszüntetésével a határ mentén erők, eszközök szabadulnának fel, költségmegtakarításra nyílna lehetőség.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/119497.pdf

¹⁴ A 2011 márciusában lefolytatott utóellenőrzés a szárazföldi határok tekintetében rögzítette a korábban feltárt hiányosságok orvoslását.

gyelmet egy minden fél számára elfogadható kompromisszumos megoldás kidolgozásának szükségességére.

Ezután az elnökség nagy erőfeszítést tett a bilaterális egyeztetések előmozdítására a markánsan ellenző tagállamok tekintetében, miközben közvetítő szerepet vállalt Bulgária és Románia vonatkozásában is. Ezek a konzultációk nem vezettek ugyan látványos áttöréshez, és a bővítés időpontját nem sikerült konkrétan meghatározni; az elnökség aktivitása és „tapintatos” eljárása azonban hozzájárult ahhoz, hogy a júniusi Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén elfogadott tanácsi következtetések a magyar elnökség munkájának eredményeként mutathatók fel, és a júniusi Európai Tanács mentesült egy akut politikai problémától. A Bulgária és Románia megelégedésére is elfogadott *Következtetések*¹⁵ kimondja, hogy a Tanács legkésőbb 2011 szeptemberében visszatér a schengeni bővítés kérdésére. A tagállamok a következtetések elfogadásával elismerték: Románia és Bulgária megfelelően felkészült a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására; így valamennyi szükséges előfeltétel teljesült a határellenőrzések megszüntetéséről szóló tanácsi határozat meghozatalához, amely csupán politikai akarat kérdése immár.¹⁶

A Frontex megerősítése

Az Európai Unió tagállamai külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökség, közkeletű nevén a Frontex a 2007/2004/EK tanácsi rendelettel jött létre, tényleges működését varsói székhellyel 2005 októberében kezdte meg. Bár története csak néhány évre nyúlik vissza, a határőrizet és az illegális migráció kérdéseinek a politikai érdeklődés és a nyilvánosság figyelmének középpontjába kerülésével jelentősége folyamatosan nő. Az ügynökség számára azonban meglehetősen szűk jogi keretek álltak rendelkezésre ahhoz, hogy eleget tehessen a fokozódó követelményeknek. Ezt már az Európai Bizottság által 2008-ban kiadott, az ügynökség működését értékelő jelentés is felismerte, majd az unió 2009-ben elfogadott, 2010–2014-re vonatkozó bel- és igazságügyi keretprogramja, a stockholmi

¹⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/122516.pdf

¹⁶ Meg kell jegyezni, hogy ez a problémakör, amelyben az európai integráció számos nehézsége tetten érhető, e sorok írásakor is változatlanul fennáll. A 2011. szeptember 23-i Tanácsülésen Hollandia vétoztá meg a lengyel elnökség javaslatát, amely kompromisszumként a légi határok tekintetében 2011 októberében lehetővé tette volna a két ország csatlakozását (míg a szárazföldi határok megnyitása továbbra is váratott volna magára).

program feladatként is előirányozta a hatáskörök bővítését lehetővé tevő jogszabály-módosítást. Az Európai Bizottság 2010 elején elő is terjesztette erre irányuló javaslatát, amely a Frontex hatáskörének kiterjesztését és kapacitásának bővítését célozta, különösen a Frontex eszközbeszerzése, a közös műveletekben és a visszatérési műveletekben játszott szerepének erősítése, külkapcsolatainak fejlesztése, a kockázatelemzés kiterjesztése, a személyes adatok kezelése, valamint az alapjogok tiszteletben tartásának elősegítése kapcsán.

A rendelettervezet tárgyalása már 2010 márciusában megkezdődött, de az egyeztetések a Tanácsban a tagállamok között, valamint a lisszaboni szerződés nyomán egyenrangú társjogalkotóvá előlépett Európai Parlamenttel egyaránt rendkívül nehézkesen haladtak, ami már-már a dosszié teljes kudarcával és a szükséges módosítások évekkal későbbre tolódásával fenyegetett. A magyar elnökség ilyen körülmények között kezdte meg a kérdés kezelését, ehhez képest a már ismertett politikai fejlemények csak fokozták a nyomást, hiszen a Frontex volt az észak-afrikai eseményekre adott uniós reakció kulcsszereplője: a Földközi-tengeren 2011 februárjában elindított Hermes-művelet alapvető szerepet játszott az Észak-Afrikából érkező migrációs hullám kontroll alatt tartásában. Ennek nyomán az unió állam- és kormányfői már az Európai Tanács 2011. március 11-i ülésén gyors megegyezést sürgettek a rendeletről¹⁷, ezt megerősítve a március 24–25-i ülésén elfogadott európai tanácsi következtetésekből¹⁸ felhívták a társjogalkotókat, hogy 2011. júniusig érjenek el megegyezést a tervezetben. A magyar elnökség ennek megfelelően minden erőfeszítést megtett a rendelettervezet elfogadása érdekében, több különböző fórumon többször is tárgyalta a tervezetet, és a rendelkezésre álló álló szűkös időkeret ellenére az úgynevezett trialógusok¹⁹ során intenzív munkával sikerült elérnie, hogy az Európai Tanács június 24-i ülésére a Tanács és az Európai Parlament minden jelentős kérdésben megállapodott. A soron következő lengyel elnökségre így már csak a tervezet formális elfogadása maradt²⁰, a politikai egyezséget egy bukni látszó, kiemelten fontos kérdésben szívós munkával a magyar elnökség csikarta ki.

17 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf

18 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

19 Az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanácsot képviselő soros elnökség közti konzultációk.

20 A magyar elnökség által elért politikai megállapodással létrejövő szöveg formális elfogadására 2011 októberében került sor. A kihirdetett szöveget lásd:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0001:0017:HU:PDF>

A belbiztonsági együttműködés elmélyítése

Az Európai Unió belbiztonsági együttműködése a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta új lendületet kapott, tartalmilag a 2010. első félévi spanyol elnökség által kidolgozott *Belső Biztonsági Stratégiában*²¹, szervezetenként pedig a Belbiztonsági Bizottság, a COSI²² felállításában nyilvánult meg. A 2010. második félévi belga elnökség a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés uniós kereteit jelölte ki az úgynevezett szakpolitikai ciklusra vonatkozó következtetések elfogadtatásával, amelyek nyomán várhatóan koordináltabbá és hatékonyabbá válik a rendészeti fellépés Európa-szerte a határon átnyúló bűnözés ellen.²³ Az Európai Bizottság is közleményt adott ki a Belső Biztonsági Stratégia végrehajtása tárgyában²⁴. A magyar elnökség feladata a különböző kezdeményezések közötti konzisztencia kialakítása volt, miközben sajátos „magyar ízként” szerettünk volna kidolgozni egy kézzelfogható, gyakorlati eszközt is a szervezett bűnözés elleni harc céljaira, illetve a politikai figyelmet is rá kívántuk irányítani ennek a küzdelemnek a fontosságára, tekintettel arra, hogy a *Millenniumi stratégia*²⁵ 2000-es elfogadása óta a terror elleni küzdelem és a migrációs, menekültügyi kérdések uralták a politikai diskurzust.

A szervezett bűnözés elleni küzdelmet a magyar elnökség „zászlóshajó-dossziéként” kezelte, ennek megfelelően folyamatosan napirenden tartotta különböző aspektusait.

Politikai szinten a januári informális Bel- és Igazságügyi Tanács ülésen a miniszterek színvonalas szakmai vitát folytattak a szervezett bűnözés aktuális trendjeiről, az ellene alkalmazható eszközökről. Az ülésen jelen volt és előadást tartott az Europol igazgatója, az Interpol főtitkára és a SECI igazgatója is.²⁶ A februári Bel- és Igazságügyi Tanács következtetéseket fogadott el a Belső Biztonsági Stratégia végrehajtásáról szóló bizottsági közleményről.²⁷

Megkezdődött a szakpolitikai ciklus mechanizmusának végrehajtása, ennek jegyében június 9-én a Bel- és Igazságügyi Tanács elfogadta a szervezett

21 A 2010. március 25–26-i Európai Tanács következtetései:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/113591.pdf

22 Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 71. cikkét és az ennek alapján elfogadott 2010/131/EU tanácsi határozatot.

23 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/117609.pdf

24 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:HU:PDF>

25 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000F0503:EN:NOT>

26 <http://www.eu2011.hu/hu/hir/Lenduletet-adni-a-bunozes-elleni-harcnak>

27 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/119497.pdf

bűnözés elleni küzdelem 2011 és 2013 közötti időszakra szóló uniós prioritásait tartalmazó következtetéseket, és a COSI keretei között megkezdődött az egyes prioritások implementációjának előkészítése. A prioritásmeghatározás alapja a szakpolitikai ciklus metodológiájának megfelelően az Europol 2011-es szervezettbűnözés-fenyegetettségi értékelése (OCTA) volt²⁸. A kellő absztrakciós szinten megfogalmazott, egyszersmind konkrét, a rendészeti cselekvés szintjén értelmezhető és végrehajtható prioritások kidolgozása azonban jelentős munkát igényelt az OCTA kézhezvétele után is, ráadásul a tanácsi következtetések formájában való elfogadása konszenzusos döntéshozatalt igényelt, így a tervezet előkészítése folyamán huszonhét tagállam érzékenységre kellett tekintettel lenni. Végül az elnökség a következő nyolc prioritásról alakított ki konszenzust:

- gyengíteni kell a Nyugat-Afrikában tevékenykedő vagy ott bázissal bíró szervezett bűnözői csoportok az irányú képességét, hogy kokaint és heroint szállítsanak az Európai Unióba és azon belül;
- mérsékelni kell a Nyugat-Balkán által az unióba szánt tiltott árucikkek kulcsfontosságú tranzit- és tárolási helyeként, valamint a szervezett bűnözői csoportok, köztük az albán ajkú szervezett bűnözői csoportok logisztikai központjaként betöltött szerepet;
- gyengíteni kell a szervezett bűnözői csoportok azon képességét, hogy megkönnyítsék az unióba irányuló illegális bevándorlást, különösen Dél-, Délkelet- és Kelet-Európán keresztül, mindenekelőtt a görög–török határon és az Észak-Afrikához közeli földközi-tengeri térségi válságövezetekben;
- mérsékelni kell a szintetikus kábítószeres, köztük az új pszichoaktív anyagok uniós belüli előállítását és terjesztését;
- meg kell akadályozni a tiltott árucikkek – egyebek között a kokain, a heroin, a cannabis, a hamisított áruk és cigaretta –, különösen a konténerszállítmányok uniós területre irányuló kereskedelmét;
- küzdeni kell az emberkereskedelem és az embercsempészet valamennyi formája ellen, célba véve különösen az EU déli, délnyugati és délkeleti bűnözési gócpontjaiban ilyen bűncselekményeket elkövető szervezett bűnözői csoportokat;
- gyengíteni kell a vándorló szervezett bűnözői csoportoknak a bűncselekmények elkövetéséhez szükséges általános képességeit;

²⁸ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf

– fokozni kell a küzdelmet a számítástechnikai bűnözés, illetve az ellen is, hogy a szervezett bűnözői csoportok az internetet bűncselekmények céljára használják fel.²⁹

Az említett gyakorlati eszköz kidolgozásának érdekében magyar kezdeményezésre és vezetéssel már a belga elnökség alatt, 2010. október 4-én sor került egy speciális projektcsoporthoz felállítására, amely a magyar elnökségi félév végéig aztán számos alkalommal ülésezett. A munka eredményeképpen létrejövő átfogó, szervezett bűnözés elleni, a legjobb gyakorlatokat tartalmazó kézikönyv összegzi a szervezett bűnözés elleni harcban a tagállamokban bevált gyakorlatként működő nem hagyományos megközelítéseket. Az anyagot (CD, kiadvány és tanácsi dokumentum formájában is) a június 9-i Bel- és Igazságügyi Tanács ülésen mutatták be, és a tagállamok részéről igen pozitív fogadtatásra talált.³⁰ A lengyel elnökség már jelezte, hogy folytatni kívánja a gyakorlatot, ezért jó esély van arra, hogy a kézikönyv „intézményesedik”.

Összegzés

Az előbbieken – talán önkényesen szelektálva – azokat az ügyeket, dossziékat kíséreltük meg röviden bemutatni, amelyek a belügyek vonatkozásában vélhetően a legnagyobb közérdeklődést váltották ki a magyar elnökség hat hónapjában, illetve amelyeket a jövőbeni elemzések a leginkább az első magyar elnökség nevéhez kapcsolhatnak e szakpolitikai területen. Mindazonáltal egy teljességre törekvő elemzésnek ennél jóval terjedelmesebbnek kellene lennie, hiszen egy nem hivatalos statisztika szerint a belügyi együttműködésben a magyar elnökségi félév alatt huszonhat tanácsi következtetés, tizenkilenc tanácsi határozat, három rendelet és négy irányelv formális elfogadására vagy politikai megállapodás elérésére került sor. Ehhez kapcsolódóan két miniszteri, több magas szintű és negyven szakértői rendezvény magyarországi helyszínen való megrendezésére is sor került. Harmadik országokban két miniszteri szintű és négy szakértői rendezvényt szervezett és elnökölt a magyar elnökség a belügyi területen. Mindez témérdek munkát, korábban ismeretlen minőségű és mennyiségű egyeztetést, tárgyalást, alkudozást követelt meg azoktól, akik részt vettek a folyamatban. Múltánytalan lenne, ha nem tennénk említést a ren-

²⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/122516.pdf

³⁰ Uo.

dezenyszervezők, utaztatók, technikai háttérszemélyzet nélkülözhetetlen munkájáról, nem is beszélve a rendőri biztosításról és a nemzetbiztonsági szolgálatok munkájáról, amely nemcsak a belügyi, hanem valamennyi hazai lebonyolítású rendezvény biztonsága érdekében volt szükséges. A program és az előzetes várakozások fényében sikeres elnökséget zártunk, és ez a belügyi területre is igaz. Talán az itt közölt néhány tény, illetve gondolat hozzájárul, hogy ne lehessen annyival elintézni ezt a teljesítményt: „...*egy céltalanul, tét nélkül és üresen dolgozó szerkezetnek ugyan nincs különösebb esélye, hogy ragyogó tetteket vigyen végbe, de arra se, hogy látványosan hibázzon*”³¹.

31 Ara-Kovács Attila: Lengyel elnökségünkről. Magyar Narancs, 2011. október 13., 46–47. o.
http://magyarnarancs.hu/egotripp/lengyel_elnoksegunkrol-77123