

URSZÁN JÓZSEF

**A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés
a lisszaboni szerződés és
a spanyol–belga–magyar EU-elnökség
munkaprogramja alapján**

A 2009. december 1-jén a lisszaboni szerződéssel¹ hatályba lépő reformok átfomálták az Európai Unió működését. A változások jelentős része az unió bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó politikáját érinti, benne a rendőrségi és igazságügyi együttműködés gyakorlatát és a tagállamok e területen intenzíven fejlődő kapcsolatait. Tekintve, hogy a 2011 első félévében esedékes magyar EU-elnökség feladatai között számos, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése európai térségének további megszilárdítását célzó kezdeményezés szerepel², érdemes a határokon átnyúló bűnözés súlyos és szervezett formái elleni fellépést érintő főbb változások összefoglaló áttekintése. A lisszaboni szerződéshez vezető politikai folyamat áttekintése után, a reformszerződéssel bevezetett és a téma szempontjából releváns újítások bemutatására kerül sor, majd az úgynevezett hármas elnökség vonatkozó munkaprogramjának és az együttműködést záró, soros magyar EU-elnökség által a transznacionális súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés területén vállalt feladatok összegzése történik.

Az európai alkotmánytól a lisszaboni szerződésig

Az Európai Unió Tanácsa az úgynevezett laekeni nyilatkozat³ értelmében 2001 decemberében életre hívott egy Európai Konventet⁴, 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 kezdődő kormányközi konferencia feladata lett volna az európai alkotmány véglegesítése és elfogadása, de a tagállamok egyetértésének hiányában erre végül egy év múlva, 2004. október 29-én Rómában került sor. Az európai alkotmányszerződés a tervek szerint két évvel aláírása után lépett volna életbe.

Az európai alkotmány hatálybalépéséről tartott népszavazások során először 2005. május 29-én Franciaországban 54,68 : 45,32 százalékos arányban maradtak alul az „alkotmánypárti” szavazók, míg 2005. június 1-jén Hollandiában 61,6 : 38,4 százalékkal 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 a szavazásokat. Az alkotmány ratifikációs folyamatát az EU állam- és kormányfői 2005. júniusi csúcstalálkozójukon végül felfüggesztették, e lépés következményeként a közösség történetének eddigi legsúlyosabb politikai válsága alakult ki. A patthelyzetet a 2007 első félévében elnöklő németek oldották fel, a római szerződés ötvenedik évfordulóján elfogadott úgynevezett *berlini nyilatkozattal*.⁵

A kialakult politikai krízis megnyugtató rendezésére végül a portugál uniós elnökség alatt, 2007. december 13-án megrendezett csúcsértekezleten került sor, ahol az EU állam- és kormányfői az alkotmányszerződés helyett egy úgynevezett *reformszerződést* fogadtak 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. Kivétel volt Írország, ahol 2008. június 12-én népszavazás utasította el a szerződést⁶, valamint Csehország, ahol az EU Alapjogi Chartája⁷ alkalmazásával kapcsolatos fenntartások garantálásáig, 2009. december 1-jéig kellett várni a hatálybalépéssel. Az alapjogi nyilatkozat brit tiltakozás miatt valójában nem válhatott a lisszaboni szerződés integráns részévé, 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 hatálybalépésével e két említett szerződés egyben új nevet is kapott, átnevezésük után 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 nizzai szerződésekhez hasonlóan egy sok területet érintő, átfogó módosító szerződés. Számos vívmányt átvesz a korábban bevezetni tervezett, de végül elvetett uniós alkotmányszerződés szövegéből, így jelentőségét és ha-

tását tekintve a Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződéshez hasonlítható.

Egyes szerzők álláspontja szerint a reformszerződés legtöbb rendelkezésében lényegileg ugyanazt tartalmazza, mint a korábban 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.⁸ A reformszerződés mélyreható változásokat generált az EU intézményrendszere, működése, döntéshozatali mechanizmusai és szakpolitikái vonatkozásában, közöttük a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló közös európai térség tekintetében.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövője a reformszerződés szerint

A lisszaboni szerződés egyik legfontosabb eredményeként *felszámolták a korábbi hárompilléres szerkezetet*, amelynek harmadik pillére a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés volt. Az EU-szerződés 3. cikkének (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 ellenőrzése, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”

A lisszaboni szerződés valamennyi jövőbeni közös politika közül éppen e területen hozza a legtöbb és talán legmélyrehatóbb változásokat, így a térség menedzselése 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.⁹

- 1. fejezet: Általános rendelkezések (67–76. cikk).
- 2. fejezet: A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel 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 ellentétesek az alkotmány egyes szakaszaival, 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 közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”.*¹⁰ A módosítás a reformszerződés hatálybalépésével egyidejűleg hatályos.

Ugyancsak a hazai jogrendszerrel való kompatibilitás kérdéskörébe tartozik, de a korábban tárgyalt esettől eltérően épphogy 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.¹¹

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

1. számos területet érintő változások a jogi keretben és az alkalmazandó jogalkotási eljárásokban;
2. az európai ügyészség létrehozásának lehetősége;
3. új tanácsi Belső biztonsági operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security; COSI*);
4. a közösségi vívmányokkal kapcsolatos átmeneti rendelkezések.¹²

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 fő szabállyá válik az *együttdöntési eljárás* (rendes jogalkotási eljárás) alkalmazása. Mindemellett a tanácsnak lehetősége van az esetek többségében minősített többséggel, gyakorlatilag egysze-

rűsített eljárással határozni, ez korábban nem volt alkalmazható a harmadik pillérben. Ezzel egyidejűleg megalkottak egy úgynevezett *vészfékháradékot*, 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 maradt a rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén.

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 jogforrások már közvetlen hatállyal bírnak.¹³ A bel- és igazságügyekkel kapcsolatos jogalkotás körében el lehet fogadni *rendeleteket*, *irányelveket* és *határozatokat* is, ami rendkívül nagy előrelépés. Hasonlóan fontos, hogy e normák megalkotása egyszerűsödik, és a tanács korábbi dominanciáját megtörve az Európai Parlament hangsúlyos szerephez jut. Utóbbi lépéssel a bel- és igazságügyi uniós jogalkotás terén megoldódni látszik a gyakran kritizált legitimitáshiány, vagy másként *demokratikus deficit* kérdése.¹⁴ 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 pontja az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egységének (Eurojust) szervezeti keretéből létrehozható *európai ügyészség* gondolata. Az EUMSZ 86. cikke szerint az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a tanács különleges jogalkotási eljárás keretében az Eurojustból európai ügyészséget hozhat létre. E szervnek hatásköre lenne adott esetben az Európai Rendőrségi Hivatallal (Europol) együttműködve az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. A hivatkozott bűncselekmények esetében a tagállamok hatáskörrel felruházott bíróságai előtti vádhatósági feladatokat is az európai ügyészség láthatná el. Az EUMSZ 86. cikk (4) bekezdése arra is lehetőséget ad, hogy a tanács az Európai Parlamenttel egyetértésben az Európai Bizottsággal folytatott konzultáció után egyhangú határozatával kibővítheti az európai ügyészség hatáskörét bármely más, több EU-tagállamra kiterjedő vonatkozású bűncselekmény-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 COSI 2010 februárjában alakult meg.¹⁵ Koordináló szerepe egyebek között a belső biztonság területére vonatkozó operatív együttműködéssel kapcsolatos rendőrségi és vámügyi kooperációt, a külső határok védelmét és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi kapcsolatokat 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. 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.¹⁶

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. A vonatkozó rendelkezések közelítése mindenekelőtt a következő nevesített területeken indokolt: *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 aktuálisan elsőséget jelentő bűncselekmény-kategóriák deklarálását is jelenti, amelyek a bűnügyi helyzet függvényében módosulhatnak.¹⁷

Az igazságügyi együttműködés területét is érintő legjelentősebb változást az EUMSZ 85. és 86. cikke hozta, e szakaszok az Eurojust működésével, jövőjével kapcsolatos módosításokat rögzítik. Az Eurojust alapfeladatait ille-

tően konkrét utalás került a jogszabályba arra vonatkozóan, hogy az igazságügyi együttműködésért felelős EU-ügynökség alaptevékenységeit a jövőben 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 az úgynevezett *közös nyomozó csoportok (Joint Investigation Team; JIT)* megalakításának gondolata – ami ugyancsak az Európai Bizottság kezdeményezésére jött létre.¹⁸ A közös nyomozó csoportok 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 részletszabályokat a lisszaboni szerződés elfogadásakor már teljes egészében kimunkálták.¹⁹

Az Európai Unión 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 nyomozások esetén), például adatok, információk közvetlen kicserélése, de olyan lehetőségeket is magában foglalhat, mint büntetőeljárási cselekmény másik tagállamban való fogatosítása. A másik együttműködési típus a *stratégiai kooperáció*, amely főként a tapasztalatok kölcsönös kicserélésére, a nyomozási technikák, kriminalisztikai és kriminológiai kérdések megvitatására, legjobb gyakorlatok közreadására vonatkozik. Utóbbi lehetőség különösen a közelmúltban került az érdeklődés homlokterébe.

Az egyik legtöbbet vitatott, egyszersmind kétségtől 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 jogalkotása eljárás keretébe

utalja azonban az operatív együttműködéssel kapcsolatos jogszabályok megalkotását. Ez esetben az Európai Parlament szerepe konzultatív.

Az uniós rendőrségi együttműködésben vezető szerepet betöltő Europol helyzetéről szólva az EUMSZ 88. cikk (1) bekezdése megerősíti az Europol-egyezményben rögzített, a feladatokra vonatkozó kitételeket, de ki is egészíti azokat az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése fogalomkörével. Ez újfajta megközelítésre utal. Továbbra is az Europol uniós ügynökségnél maradva, rendkívüli jelentőségű az EUMSZ 88. cikk (2) bekezdésben foglalt újítás, mely szerint rendelettel határozzák meg azokat az eljárásokat, amelyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét. Az EP szerepe így módon jelentősen felértékelődik az Europol keretében végzett együttműködés tekintetében. Az a tény, hogy az Europol működésének törvényességét a jövőben a legmagasabb szintű legitimitással bíró EU-intézmény végzi, vélhetően tovább javítja az Europol működésébe vetett tagállami bizalmat.

Szintén az Europol operatív tevékenységével kapcsolatos követelményeket közvetíti az EUMSZ 88. cikk (3) bekezdése, amely 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. Egyértelműen tiszteletben tartandó, hogy a kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel felruházott nemzeti hatóságok jogosultak. Az Europolnak nincs konkrét nyomozási, kényszerítőeszköz-használati joga, és ennek jövőbeni lehetőségét a reformszerződés fel sem veti. Az ügynökség továbbra sem tekinthető nyomozó szervnek, vagy a szó „klasszikus” értelmében vett, a tagállamokban egyébként működő rendőrségnek.

A szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének legújabb munkaprogramja

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 hatálybalépésére Svédország EU-elnökségének időszakában, 2009 második félévében került sor. Az éppen ekkor kifutó hágai programot egy új ötéves munkaprogram, az úgynevezett stock-

holmi program váltotta, amelyben a reformszerződés szellemisége érvényesül. A 2010 és 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.²⁰

Az intézkedéssorozatba főként a magyar képviselők kezdeményezésére kerültek be egyebek között az emberi jogok garantálását, a veszélyeztetett társadalmi csoportok integrációját, a roma közösségek és bevándorlók védelmét, a gyűlöletbeszéd fokozott tiltását sürgető megfogalmazások. Külön fejezetet hoztak létre a gyermekek jogainak védelmére és a nők-férfiak esélyegyenlőségének garantálására. A dokumentumot a tagállamok érdemi módosítás nélkül, konszenzussal terjesztették a tanács elé.²¹ Mindössze néhány nappal e döntést megelőzően egy új EU-szintű terrorizmus elleni közösségi szintű akcióterv előterjesztésére is sor került, amely azt jelzi, hogy a svéd elnökségi periódus a bel- és igazságügyek területén kiemelkedően termékeny időszak volt.²²

A stockholmi program 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. Megállapították, hogy a legsürgetőbb problémák egyike az 1993 óta közösségi szinten megalkotott és napjainkig hatályos, mintegy 1200 különböző intézkedés miatt létrejövő kaotikus helyzet. Az Európai Bizottságot a jogszabályhalmaz egységes szerkezetbe foglalására hívták fel annak érdekében, hogy e szakpolitikai területen koherencia és átláthatóság alakulhasson ki.²³

A súlyos és szervezett bűnözés elleni összeurópai küzdelemben a közös értékek és hagyományok továbbörökítése nem csupán a politikai kinyilatkoztatások szintjén, de a hatáskörrel felruházott EU-ügynökségek közötti operatív együttműködésben is szükséges. 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 valósult meg a *Harmony Projekt*. Hármasként az 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 szervezettbűnözés-fenyegetettség értékelése* (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 mul-

tidiszciplináris jelleggel elősegítse a kompetens uniós ügynökségek és intézmények közötti esetenként diszharmonikus munkakapcsolatot.²⁴

Az unió bel- és igazságügyi együttműködési politikájának alighanem legjelentősebb közelmúltbeli fejleménye szintén a stockholmi programhoz kapcsolódik. 2010 márciusában az EU Tanácsa a sors svéd EU-elnökség előző évi előterjesztésére fogadta el az *EU Belső Biztonsági Stratégiája* (EU Internal Security Strategy; ISS) című dokumentumot.²⁵ E stratégia az EU 2003-ban elfogadott *EU biztonsági stratégia: Biztonságos Európa egy jobb világban* elnevezésű, a globális biztonsági próbatételeket széles megközelítésben értelmező, közös politikai állásfoglalás szakpolitikai fejleménye. A belső biztonságról szóló alapidokumentum nem keletkeztet új hatásköröket. A tartalom megvalósítása kezdetben a stockholmi program keretei között történik. Háttérében az uniós szinten közös veszélyt²⁶ jelentő aktuális körülmények állnak, nevesítve: a *terrorizmus, a súlyos és szervezett bűnözés, a kiberbűnözés, a határokon átnyúló bűnszervezetek bűncselekményei, az erőszak terjedése, a természeti és ember által előidézett katasztrófák és a közlekedési balesetek*.

E kiérlelt 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. Előbbi körébe mindenekelőtt a tradicionális szervezett bűnözési jelenségeket sorolja, úgymint: *illegális kábítószer-kereskedelem, gazdasági bűnözés, emberkereskedelem, embercsempészet, fegyverkereskedelem, szexuális célú kizsákmányolás és a gyermekpornográfia, az erőszakos bűnözés, a pénzmosás, -hamisítás és a korrupció*. Nemzetközi bűnszervezetek e 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*.²⁷

A stratégia egy úgynevezett *európai biztonsági modell* megalkotását is célul tűzte, amelynek megvalósítása a következő évek feladata. A modell integrálja a 2003-ban elfogadott *Európai biztonsági stratégia*, a 2005-ben megjelenő *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.²⁸

A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés feladatai a hármas elnökségi programban, továbbá a magyar elnökségi feladatok

A 18 hónap időtartamú hármas program megvalósításában részes spanyol, belga és magyar EU-elnökségek kifejezetten a belügyek előmozdítása tekintetében, 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 *hármas elnökség* strukturált együttműködése kifejezetten a következő *négy* kulcsfontosságú *politikai elem* vonatkozásában céloz meg előrelépést:

1. A *bűnmegelőzés* fejlesztése terén különös figyelmet fordítanak a nemi alapú erőszak megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre, benne nagyobb hangsúlyt helyeznek az erőszakmentes konfliktuskezelési módszerek szorgalmazására. A bűnmegelőzéshez kapcsolódóan különös figyelmet érdemel a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv végrehajtása.²⁹
2. A bűnüldözési operatív információkon alapuló, multidiszciplináris megközelítés érdekében a szervezett bűnözésre vonatkozó, az Europol által éves rendszerességgel összeállított EU szervezettbűnözés-fenyegetettség 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.

Figyelemmel az említett célkitűzésekre, kifejezetten *a magyar elnökségi periódus* belügyi programjának *kiemelt kérdései* a következők:

- a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés előmozdítása;
- a migrációs partnerség kiterjesztése;
- a belső biztonsági stratégia végrehajtása;
- közlekedésbiztonság növelése.

A bűnözés súlyos és szervezett formáival kapcsolatos magyar elnökségi program tartalmának meghatározására a belső biztonsági stratégia végrehajtása részterületen belül került sor. A tervek megfogalmazásában kiindulási alap volt, hogy a magyar elnökség elkötelezett a stockholmi program és más uniós biztonságpolitikai dokumentumokban meghatározottak végrehajtása mellett, nemkülönben az olyan tanácskozási fórumok hatékony felhasználása iránt, mint amilyen a COSI.

- A konkrét magyar vállalkások között *az uniós tagállamok és a belső biztonság területén aktív EU-ügynökségek* (az Europol, az Eurojust és a Frontex) *közötti koordináció*, valamint az operatív együttműködés *hatékonyságának* az Európai Bizottság vonatkozó javaslata alapján történő *előmozdítása* az egyik legjelentősebb feladat.
- A *Harmony Projekt* továbbvitele. 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. 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 formák elleni hatékonyabb fellépés érdekében, a konkrét *prioritásokat meghatározó következtetések elfogadása* és a 2006-ban, a hágai program³⁰ részeként életre hívott, az Europol által éves rendszerességgel készülő *EU OCTA*-, illetve egy későbbi kezdeményezésként *ROCTA*-jelentések *metodikai továbbfejlesztése* egy újabb lényeges feladat. E területen a legjobb gyakorlatok és módszerek megosztásának kérdése szintén a bünelemzés (*intelligence analysis*) kérdésköre.
- A hármas 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.
- Szintén a *szervezett bűnözés elleni uniós küzdelem stratégiai kereteinek továbbfejlesztése* körébe tartozik egy újabb konkrét vállalásként a szervezett pénzügyi visszaélések ügyében végzett nyomozások és a *vagyonvisszaszerzés* kérdésében a *társértékelések ötödik fordulójának lebonyolítása*.
- Kézzelfogható eredmény lehet az elnökségi periódus végére elkészülő, a *szervezett bűnözés elleni fellépés alternatív megközelítéseit és a megelőzést hangsúlyozó szakértői kézikönyv* bemutatása.

- A korrupció elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében az Európai Bizottság által előterjesztendő javaslatok tanács általi kezelése fontos elnökségi feladat lesz.

A felsoroltak mellett számos olyan, a súlyos bűnözés kategóriájába tartozó és döntően szervezett formában zajló transznacionális jelenség elleni fellépés is elsőbbséget élvez, mint a szexuális célú kizsákmányolás, az emberkereskedelem, a számítástechnikai bűnözés. A kábítószer-bűnözés elleni harcban főként az úgynevezett 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. Utóbbi területen Magyarország kezdeményező szerepet vállalhat egy a környezeti bűnözés elleni rendőri együttműködési hálózat (Envipol) létrehozásában, e kezdeményezés összefüggésben áll a Duna biztonságának erősítésével.

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

Összegzés

Magyarország nemzetközi tekintélyének megerősítésében stratégiai szerepe lehet a 2011 első félévi eseménydús magyar EU-elnökség sikeres és eredményes végrehajtásának.³¹ A spanyol–belga–magyar elnökségi trió tizenhét hónagra szóló együttműködésének bel- és igazságügyi politikát érintő programja a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének európai térsége továbbfejlesztése szempontjából meghatározó időszakban zajlik.³²

Az uniós bel- és igazságügyi együttműködési politika kiemelt területe, a szabadság, a biztonság és a jog közös európai térségének továbbfejlesztésében a hármas elnökség deklaráltan, hangsúlyosan kezeli az unión belüli, határokon átnyúló súlyos és szervezett formában zajló bűnözés kérdését. E mind nagyobb jelentőségű biztonságpolitikai területen az ambiciózus vállalások jelentős része többéves előkészítés és tárgyalássorozat nyomán éppen a magyar elnökség időszakában lép a konkrét megvalósítás szakaszába.

A migrációs partnerség kiterjesztéséről szóló magyar pályázat elfogadtatása – megfelelő bizottsági támogatás esetén – szintén hosszú tárgyalássorozat sikeres lezárását eredményezheti.³³

További jelentős és egyben összetett feladat a *stockholmi program* és a *trióprogram* vonatkozó céljainak időarányos végrehajtása, az együttműködés koordinációja, hatékony menedzselése. Az EU számára állandó fenyegetést jelentő transznacionális természetű súlyos és szervezett bűnözés kezelése fontos kérdés. A magyar elnökség vállalásai igazodnak a probléma súlyához és ahhoz a körülményhez, hogy hazánk e jelenségek által különösen érintett, így fontos tapasztalatai vannak nemzeti szintű kezelésükben, 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 kapcsolatosak.

A tagállamok és a belső biztonság koordinációjáért felelős, a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépésben kulcsszerepet betöltő *EU-ügynökségek* (az 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 még tisztázatlan hatáskörökkel bír. A magyar elnökségi periódus e magas szintű politikai platform működésének további finomítását segítheti elő, és ez hosszabb távon hozzájárulhat a jelzett EU-ügynökségek közötti összhang optimalizálásának sikeréhez, 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 idejében történő kidolgozása. Ilyen közösségi cél eddig is létezett, de ezúttal már együtt kezelendő a szervezett bűnözés elleni stratégiai koncepció revíziójával; folyamat jellege miatt ez legfeljebb rész sikerre 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 privilegiált 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 kérhetősége középtávú politikai cél.

Az előző programpontra, de különösen az Europol *EU OCTA* értékelési mechanizmus és módszertan *regionális szempontú továbbfejlesztésében* már a magyar elnökség idején fontos szerep jut a bűnelemzés hazai szakembereinek és eszközzrendszerének. Utóbbiról jelenleg elmondható, hogy számos tényező

tekintetében súlyos lemaradásban van az EU-átlagtól, ezért elengedhetetlen a legjobb gyakorlatok megismerése és innovatív felhasználása a szakterület felzárkóztatásában.³⁴ 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. E feladat 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* összeállítása útján támogathatja, ezek kimunkálása szintén 2011 első félévében kezdődhet meg.

Az uniós polgárok biztonságérzete erősítésének kérdése szorosan összefügg a *bűnmegelőzéssel*: kereteinek megújítása legalább annyira lényeges, mint a szervezett bűnözés elleni fellépés. 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 szintű fejlesztésében, tekintve, hogy e területen már konkrét együttműködési formák léteznek, az alkalmazott módszerek sokoldalú szakmai vizsgálatától várható új eredmény.

A *korruptió* elleni minden korábbinál hatékonyabb fellépés nem csupán az EU, de konkrétan hazánk számára is lényeges feladat. Magyarországnak európai szinten is számottevő tapasztalatai vannak e jelenség és az ellene folytatott küzdelem területén, ezért a magyar elnökségi periódusban jó esély kínálkozik az érdemi előrelépésre.

Egyetértve a feladat kiemelt jellegéből adódó szakmai felelősséget hangsúlyozó előzetes véleményekkel és várakozásokkal³⁵, megerősíthető, hogy különösen fontos az elnökségi stáb szakértőinek célirányos kiválasztása és felkészítése, valamint az elnökség alatt a megfelelő szakmai és technikai támogatás nyújtása. E feladat nem teljesen új próbatétel, az uniós csatlakozási folyamat hasonló volumenű szakmai összefogást igényelt.³⁶ Egy az európai ügy iránt elkötelezett és felkészült stábbal és a szakmai feladatokban képességeihez mérten tevékeny szerepet vállaló hazai intézményrendszerrel a súlyos és szervezett bűnözés elleni területen tett magyar elnökségi vállalások sikerrel teljesíthetők.

IRODALOM

- Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs:** Az EU tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően. Kézirat. Budapest, 2009
- Giller, Stefan – Ziller, Jacques:** The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer-Verlag, Wien, 2008
- Guild, Elspeth – Geyer, Florian (eds.):** Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. Ashgate Publishing, Hampshire, 2008
- Iván Gábor:** Stratégiai irányok a spanyol-belga-magyar EU elnökség programjában és a trió együttműködésének más területein. *Európai Tükör*, 2008/11.
- Kádár Andrea Beatrix:** A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési irányai, gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör*, 2009/6.
- Kenedli Tamás – Urszán József:** A rendvédelmi elemző munka jelentősége a biztonsági gondolkodásban. *Rendészeti Szemle*, 2007/5.
- Simonné Berta Krisztina:** A bel- és igazságügyi együttműködés az európai integráció folyamatában. *Belügyi Szemle*, 2000/3.

LÁBJEGYZETEK

- 1 Lisszaboni szerződés az európai szerződésről szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. HL C 306, 2007. 12. 17. Kihirdette: az Európai Unió Hivatalos Lapja C306, 2007. 12. 17. A szerződés hivatalos szövege a jelenleg hatályos 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.
- 2 Az Európai Unió Tanácsa 16771/09. számú feljegyzése (2009. november 27.) a jövőbeni spanyol, belga és magyar elnökség 18 hónapra szóló programja. A bel- és igazságügyekre vonatkozó fejezetek 66–77. o. A csoportos elnökségi program egy stratégiai és egy operatív részből áll, amelyet végül az Általános Ügyek Tanácsa 2009. december 7-i ülésén hagyott jóvá.
- 3 Az Európai Tanács laekeni (Belgium) értekezletén 2001. december 14–15-én, az Európai Unió jövőjéről szóló olyan nyilatkozatot fogadott el, amely számos kérdést tett fel az alapvető céljainak megvalósításában erősebb, a világban pedig határozottabban jelen lévő unió felépítésére vonatkozóan. A nyilatkozat harmadik része létrehozta az Európai Konventet, intézkedett összetételéről, működési rendjéről, valamint vezetéséről.
- 4 Az Európai Konvent egy tanácskozó fórum volt, amelynek tagjai a testület munkájában a delegálásukat meghatározó minőségükben vettek részt. A konvent – a korábbi francia köztársasági elnök, Valéry Giscard d'Estaing elnökletével – 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 a bizottság két tagjából állt.
- 5 A berlini nyilatkozatot nem a tagállamok, hanem az európai intézmények vezetői írtak alá, kerüli az alkotmány kifejezés említését, ám hangsúlyozza, hogy a tagállamok célja, hogy a 2009. évi európai parlamenti választásokig egy megújított közös alapra helyezték az Európai Uniót. A reform nyomán 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.
- 6 A 2009. október 2-án megrendezett, megismételt szavazáson az ír polgárok 67,1 százaléka szavazott a szerződés mellett. <http://www.euractiv.hu/>

- 7 Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (HL C 303 2007. 12. 14., 1–16. o.) egy konvent dolgozta ki, 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. ACI/2007/2218. 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 a tanács 168/2007/EK rendelete alapján (HL L 53., 2007. 02. 22., 1–14. o.) Václav Klaus cseh államfő a Csehország alapjogi charta alóli mentességét garantáló EU-nyilatkozatok birtokában végül 2009. november 4-én írta alá az utolsó, még függőben lévő tagállami ratifikációs dokumentumot.
- 8 Stefan Giller – Jacques Ziller: *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer-Verlag, Wien, 2008, p. 37.
- 9 Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs: *Az EU tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően.* Kézirat. Budapest, 2009, 6. o.
- 10 2007. évi CLXVII. törvény a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
- 11 Ennek gyakorlati alkalmazása tekintetében már meg is született az első, az Európai Bíróság által is elfogadott tagállami intézkedés. A jogesetben az Európai Bíróság a határokon átnyúló jelleggel szolgáltatott internetalapú, úgynevezett online kaszinó típusú szerencsejáték-szervező tevékenység közbiztonsági célú korlátozására irányuló tagállami intézkedésnek adott elsőbbséget az uniós joggal szemben.
- 12 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.
- 13 Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs: i. m. 7. o.
- 14 E fogalom azt az állapotot takarja, amikor a tanácsban, illetve a bizottságban az állampolgárok érdekes véleményképviselete csak sokszoros áttételen keresztül, nem a tagállamokban demokratikusan választott képviselők, hanem kinevezett bürokraták döntésein keresztül érvényesül. Egy ilyen helyzetben a közvetlenül megválasztott európai parlamenti képviselők szerepe és jelentősége háttérbe szorul, ezáltal a demokratikus elvek, értékek gyakorlásának lehetősége csökkenhet, deficitet mutathat.
- 15 A tanács 2010/131/EU határozata a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról. L 052/50., 2010. 02. 25. A COSI-bizottság első ülését a hármas elnökségi programban részt vevő Spanyolország elnökletével 2010. március 11-én tartotta. http://www.eu2010.es/en/documentosynoticias/noticias/mar11_cosi.html
- 16 Elspeth Guild – Florian Geyer (eds.): *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union.* Ashgate Publishing, Hampshire, 2008, p. 296.
- 17 Aktuális helyzeten uniós szinten mindenekelőtt a hágai program szerint 2006 óta az Europol által éves rendszerességgel elkészített Európai Unió szervezettbűnözés-fenyegetettség értékelése (EU Organized Crime Threat Assessment OCTA) dokumentumban foglaltak szerint a legjelentősebb fenyegetést jelentő bűncselekmény-kategóriák által előidézett helyzet értendő.
- 18 A közös nyomozó csoportok ötlete már a 2000-ben elfogadott kölcsönös jogsegélyegyezményben is szerepel, kihangsúlyozva, hogy ezek létrehozása minden esetben írásos megállapodás alapján történik. Magyarországon a vonatkozó részletszabályok implementálása az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény 55–59. és 36–49. cikkében, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény 20–24. cikkében történt meg.
- 19 Az EU Miniszterek Tanácsa 2000. május 29-én elfogadta a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményt, amelynek célja az volt, hogy az Európai Unión belül, valamint Norvégiában és Izlandon ösztönözze, korszerűbbé tegye az igazságügyi és a bűnüldöző szervek közötti együttműködést, a már meglévő jogi eszközökben foglalt rendelkezések kiegészítése és alkalmazásuk megkönnyítése révén. A kölcsönös jogsegélyegyezmény megerősítése terén lassú előrehaladás volt tapasztalható, így a ta-

- nács 2002. június 13-án kerethatározatot fogadott el a közös nyomozó csoportokról, amit a tagállamoknak 2003. január 1-jéig végre kellett hajtaniuk.
- 20 Az Európai Parlament 2009 novemberében több fordulóban vitatta meg a stockholmi program tervezetét, és a tanács végül 2009. december 10–11-i csúcsértekezletén fogadta el az ötéves munkaprogramot. A program a tamperei (2000–2004) és a hágai program (2005–2009) utóda. A stockholmi programot a bizottság közleménnyel látta el, amelynek bevezetőjében hangsúlyozza, hogy az új program mindenekfeletti politikai célja az EU tagállamainak belső biztonságát veszélyeztető tartós válságokra és veszélyekre adandó határozott és eredményes uniós válasz biztosítása. Commission of the European Communities: 'Area of freedom, security and justice serving the citizen'. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 2009. 06. 10., COM (2009) 262.
- 21 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.
- 22 A svéd elnökség bel- és igazságügyi együttműködést érintő másik fontos előterjesztése az uniós szintű terrorizmus elleni főkoordinátor kijelölésére irányult. EU Action Plan on Combating Terrorism from the EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC). Council of the European Union, 15358/09., 2009. 11. 29.
- 23 Az említett kritikai észrevétel kifejtésére a dokumentumban a Sürgős ügyek elnevezésű, 149. pont alatt került sor. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef>
- 24 <http://police-eu2010.be/mu-eu2010/en/projects/harmony/>
- 25 The Council of the European Union: Internal Security Strategy for the European Union: 'Towards a European Security Model' Brussels, 2010. 02. 23. 5842/2/10, REV 2, JAI 90.
- 26 Közös fenyegetettség az stratégia az unió belső biztonságát közvetlenül érintő fő próbatételeket érti.
- 27 Kifejezetten a hazánk szempontjából lényeges Salzburgi Fórumra koncentrálni elmondható, hogy a 2000-ben Ausztria által kezdeményezett, Bulgária, Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Románia belügyminisztereinek hivatalos együttműködése mindenekelőtt a bel- és igazságügyi kérdésekben, a régiót érintő, határokon átnyúló szervezett bűnselekmények elleni fellépésben nyújt tanácskozási lehetőséget.
- 28 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.
- 29 Az Európai Parlament és a tanács 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről. L 328/28, 2008. 12. 6.
- 30 Hágai program a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. 14292/1/04 REV 1 COUNCIL 3.
- 31 A magyar EU-elnökségi fél évben Magyarországon tizenöt informális miniszteri ülést terveztek be, amit kiegészít mintegy kétszáz magas szintű vagy szakértői ülés, konferencia és egyéb rendezvény.
- 32 Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési irányai, gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Európai Tükör, 2009/6., 78–87. o.
- 33 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. The Council of the European Union: Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 15914/1/05 REV1, COUNCIL 3. Brussels, 30/01/2006.
- 34 Kenedli Tamás – Urszán József: A rendvédelmi elemző munka jelentősége a biztonsági gondolkodásban. Rendészeti Szemle, 2007/5., 66–82. o.
- 35 Iván Gábor: Stratégiai irányok a spanyol-belga-magyar EU elnökség programjában és a trió együttműködésének más területein. Európai Tükör, 2008/11., 84–91. o.
- 36 Simonné Berta Krisztina: A bel- és igazságügyi együttműködés az európai integráció folyamatában. Belügyi Szemle, 2000/3., 42–48. o.