DOI:10.38146/bsz-ajia.2011.v59.i5.pp121-128

A hónap eseményei az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén (április)

TANÁCSI KÖVETKEZTETÉSEK A DÉLI SZOMSZÉDSÁG FELŐL ÉRKEZŐ MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉRŐL. A bel- és igazságügyi tanács április 11-i ülésnapján hosszas vita után elfogadták az EU déli szomszédsága felől érkező migráció kezeléséről szóló következtetéseket. A vitán a tagállamok hangsúlyozták, egyértelműen különbséget kell tenni az olasz/tunéziai és a máltai/líbiai helyzet között. Az olaszországi szituációt a miniszterek gazdasági migránsok beáramlásaként értékelték, amit ennek megfelelő eszközökkel kell kezelni (a visszatérés ösztönzése, valóban hatékony visszafogadási egyezmény megkötése Tunéziával). Olaszország azon bejelentését, hogy hat hónapos humanitárius tartózkodási engedélyeket bocsát ki a Tunéziával létrehozott, limitált (napi hatvan fő) visszafogadási egyezmény megkötése előtt Olaszországba érkezett migránsoknak, számos kritika érte, mondván, hogy az olasz intézkedés nincs tekintettel a schengeni övezetben kifejtett hatásokra, sérti a tagállamok közötti kölcsönös bizalmi elvet, illetve mert a döntést előzetes tagállami egyeztetés nélkül, önállóan hozta meg Olaszország, és tájékoztatta róla a harmadik országokat.

A Málta szigetére Líbiából érkező eritreai, szomáliai, szudáni állampolgárok esetében a tagállamok támogatták a máltai kísérleti segítő projekt kiterjesztését.

UNIÓS MENEKÜLTÜGYI TÁMOGATÓ CSOPORTOK BEVETÉSE GÖRÖGORSZÁGBAN. Az április 1-jén elfogadott működési terv alapján az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal most először veti be az EU menekültügyi támogató csoportjait. A csoportok a görög hatóságokat segítik a modern és hatékony menekültügyi és befogadási rendszer felállításában. A szolidaritás jegyében a tagállamok közül Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország és Svédország küld szakértőket a rendkívüli migrációs nyomásnak kitett Görögországba, és csatlakozik Norvégia is. A görög Evros régióban különösen aggasztóak a befogadóállomásokon élő illegális migránsok és menedékkérők életkörülményei. A humanitárius helyzet javítása érdekében tett intézkedések sorába illeszkedik most az uniós támogató csoportok bevetése is.

TE-SAT 2011. ELKÉSZÜLT AZ EUROPOL TE-SAT 2011 JELENTÉSE, AMELY 2010 ESEMÉNYEI ALAPJÁN ÁTTEKINTÉST AD AZ UNIÓ TERRORFENYEGETETTSÉGÉNEK HELYZETÉRŐL ÉS A TRENDEKRŐL. A terrorizmus továbbra is nagy fenyegetést jelent az Európai Unió tagállamai és állampolgárai biztonságára, bár a támadások száma az előző évhez képest csökkent, ami nagyrészt annak tulajdonítható, hogy 2010-ben az ETA kevesebb támadást hajtott végre. A jelentés szerint, 2010-ben az EU tagállamai 249 terrortámadást regisztráltak, ezeknek hét halálos áldozata volt, a sérültek száma azonban ennél sokkal több. Az incidensek többsége az erőszakos szeparatista, nacionalista vagy éppen anarchista tevékenységekhez kötődik, és csak három támadást tulajdonítanak iszlamista csoportoknak, közülük kettő tömeges sérüléseket okozott. További egy terrorcselekmény kísérlete, amelyet az AQAP (al Kaida az Arab-félszigeten Csoport) vállalt magára, 2010 novemberében súlyos kárral és számos halálos áldozattal járhatott volna: az ismert „légiáru-incidens" jelentette veszélyt a brit és a dubaji hatóságok végül elhárították, a Jemenből az Egyesült Államokba tartó küldeményekben elrejtett robbanóanyagot megtalálták. Terrorcselekmény, illetve azzal összefüggő bűncselekmény gyanújával 2010-ben 611 személyt tartóztattak le az EU tagállamainak hatóságai. Közülük 179 köthető az iszlamista terrorizmushoz, ez az előző évi szám másfélszerese.

A terrorista csoportok által használt módszerek sokszínűbbek lettek, és úgy tűnik, a csoportok egyre inkább együttműködnek egymással, gyakrabban használják az internetet.

A terrorizmus és a szervezett bűnözés közötti kapcsolat erősödött, különösen a terrorizmus finanszírozását illetően. A kurd szeparatista Kurdisztáni Munkáspárt (PKK, újabban Kongra-Gel) és a Tamil Eelam Felszabadító Tigrisei (LTTE) a kábítószer- és emberkereskedelemből szerzett illegális jövedelmet használja terrorista tevékenységének finanszírozására. A nemzetközi kábítószer-kereskedő csoportok, hálózatok és az iszlamista terrorista csoportok közötti kapcsolat Nyugat-Afrikában lehetővé teszi a Száhel-övezetben tevékenykedő iszlamista terrorista csoportok finanszírozását. Észak-Afrikában a növekvő instabilitás szintén potenciális fenyegetést jelent az EU biztonságára, mivel a terrorista csoportok kihasználhatják a helyzetből adódó lehetőségeket tagjaik és eszközeik Európába szállítására.

A TE-SAT 2011 letölthető az Europol honlapjáról: www.europol.europa.eu.

A VAGYON-VISSZASZERZÉSI HIVATALOK MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ ÉRTÉKELŐ JELENTÉS. Az Európai Bizottság április 12-én fogadta el a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépés érdekében, a tagállamok által a 2007/845/IB keretha-

tározat alapján felállított úgynevezett vagyon-visszaszerzési hivatalok működésével kapcsolatban eddig összegyűjtött tapasztalatokat összegző jelentését. A vagyon-visszaszerzés kérdése egyre nagyobb hangsúllyal szerepel az unió napirendjén is. Az Európai Bizottság által 2010. november 22-én elfogadott, a belbiztonsági stratégia végrehajtását szolgáló cselekvési tervben is stratégiai fontosságúként, a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépés egyik elemeként jelenik meg a bűnös úton keletkezett vagyon, illetve az elkövetés finanszírozását szolgáló pénzeszközök elvonása. A jelentés szerint vagyonvisszaszerzési hivatalok felállítására, illetve kijelölésére 22 tagállamban került sor 2010 decemberéig, vannak olyan tagállamok is, ahol ez a feladat megosztottan két hivatal kijelölésével teljesül, így jelenleg 28 ilyen egységről beszélhetünk. Ez a tény már önmagában is üzenetértékű, a kijelölt hivatalok közötti együttműködés is alapvetően pozitív. Mindazonáltal a hivataloknak számos próbatétellel kell szembenézniük. A vagyon-visszaszerzési hivatalok többsége relatíve alacsony létszámmal látja el a feladatát, a 28-ból csupán hatnak több a létszáma tíznél. Legtöbbjüknek nincs közvetlen, némelyüknek közvetett módon sincs hozzáférése azokhoz a releváns adatbázisokhoz, amelyek alapján a vagyonfelkutatás feladatát elláthatnák. Nincs minden esetben az egymás közötti biztonságos információcserét szolgáló rendszerük, nem minden kijelölt hivatal működik központi kapcsolattartó pontként a vagyonvisszaszerzéssel kapcsolatos jogsegélykérelmek fogadására, továbbá a befagyasztott vagyon kezelésébe csak kevés hivatalt vontak be nemzeti szinten. A biztonságos információcserélő rendszer hiányának kiküszöbölésére az Europol 2009 szeptemberében indított egy kísérleti projektet 11 tagállam, köztük Magyarország részvételével. A projekt célja a SIENA alkalmazási lehetőségének vizsgálata volt. A projekt eredményeit jelenleg értékelik, ha sikeresnek bizonyul, az első vagyon-visszaszerzési hivatalok még 2011-ben hivatalosan is csatlakozhatnak a SIENA-hoz.

A jelentés határozottan kimondja, hogy az elkobzással kapcsolatos jelenlegi uniós szabályozás nem megfelelő, a vonatkozó kerethatározatok gyakorlati alkalmazása terén problémák mutatkoznak. Az Európai Bizottság azt tervezi, hogy egy átfogó gazdaságvédelmi csomag elemeként e jogi keretek reformjára is sort kerít.

Március 7–8-án, Magyarországon került sor a vagyon-visszaszerzési hivatalokkal foglalkozó harmadik magas szintű páneurópai konferenciára, amelynek témái összhangban állnak a jelentésben felvetett problémákkal. A konklúziók közül kiemelhető a központi bankszámla-nyilvántartások létrehozásának szükségessége, amit az Általános ügyek és értékelés tanácsi munkacsoport ke-

retében zajló, úgynevezett ötödik körös értékelés végkövetkeztetései is nagy valószínűséggel tartalmaznak majd. Nyilván az új bizottsági csomag elemeként is megjelenik ez a kezdeményezés, amelynek kapcsán bizonyára éles vitára számíthatunk a tanácson belül, de az egyéb uniós intézményekkel való egyeztetéskor is.

AZ ADATMEGŐRZÉSI IRÁNYELV ÉRTÉKELŐ JELENTÉSE. Az Európai Bizottság április 18-án elfogadta a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló irányelv (a továbbiakban: adatmegőrzési irányelv) értékeléséről szóló jelentést. Az értékelő jelentés legfontosabb konklúziója, hogy az irányelvet felül kell vizsgálni.

Az irányelv eredeti célja azon tagállami rendelkezések harmonizálása volt, amelyek a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóinak egyes, az általuk előállított vagy feldolgozott adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségeit szabályozzák, annak érdekében, hogy ezek az adatok az egyes tagállamok nemzeti joga által meghatározott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak. Úgy tűnik azonban, hogy az irányelv nem érte el a kívánt hatást, hiszen a tagállamok adatmegőrzésére vonatkozó nemzeti jogszabályaiban számottevő különbségek maradtak az adatmegőrzés céljára, a megőrzési időre, a megőrzött adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó eljárás és feltételek, a szolgáltatók költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályozásokban, és abban is, hogy milyen gyakran lehet hozzáférést kérni az adatokhoz, illetve milyen típusú adatokat használnak. A legtöbb tagállam az irányelvet az abban foglalt rendelkezéseknek megfelelően implementálta. Eredetileg 25 tagállam ültette át nemzeti jogába az irányelv rendelkezéseit, de három tagállamban a vonatkozó nemzeti jogszabályt az alkotmánybíróság megsemmisítette. Az irányelvet elsősorban azért kritizálták, mert nem tartalmaz megfelelő garanciákat az adatmegőrzés módjával, kezelésével és felhasználásával kapcsolatban, azaz túl sok mindent bíz a nemzeti szintű szabályozásra, ennek elismerése és felismerése orientálja az Európai Bizottságot abba az irányba, hogy az irányelvet felülvizsgálja a közeljövőben. Tisztább helyzetet kell teremteni a hatály, a cél, a megőrzés ideje, a hozzáférésre vonatkozó eljárás, az adatbiztonság, a szolgáltatók költségeinek megtérítése kérdéseiben. A felülvizsgálat során azt is figyelembe kell venni, hogy a legtöbb tagállam rendőri és igazságügyi ha-

tóságai azt jelentették a bizottságnak, hogy a megőrzött adatok központi szerepet játszanak a súlyos bűnözés elleni harcban. Ezek az adatok értékes iránymutatásként és bizonyítékként szolgáltak olyan bűneseteknél, amelyeket adatmegőrzés nélkül talán soha nem oldottak volna meg, elítéléseket, vagy éppen az ártatlan gyanúsítottak szerepének tisztázását idézték elő.

Az irányelv módosítására vonatkozó javaslat benyújtása természetesen jóval túlnyúlik majd a magyar elnökség időszakán, a bizottság egyelőre csak észrevételeket, véleményeket, iránymutatásként szolgáló hozzájárulásokat gyűjt az érintett szereplőktől a javaslat megalkotásához. Az irányelv várhatóan 2012-ben beterjesztendő módosításának tárgyalásakor kiemelten fontos lesz, hogy a rendészeti szakmai szempontok is megjelenjenek az alapvető jogok hatékonyabb védelme mellett. A jelentést bemutatják a május 12-i brüsszeli belügyi tanácsülésen.

MAGAS SZINTŰ KONFERENCIA A SZÁMÍTÓGÉPES BŰNÖZÉS ELLENI HARCRÓL. A magyar elnökség által, Budapesten április 12. és 13. között megrendezett számítástechnikai bűnözés elleni konferencián részt vettek az Európai Unió tagállamainak képviselői, az Európai Bizottság részéről *Cecilia Malmström* belügyi biztos és *Reinhard Priebe* igazgató, *Robert Wainwright*, az Europol igazgatója és *dr. Bánfi Ferenc*, a Cepol igazgatója, valamint *Suba Ferenc*, az ENISA alelnöke. Jelenlétével és hozzászólásával megtisztelte a rendezvényt az Egyesült Államok belbiztonsági minisztere, *Janet Napolitano*, illetve *Eric Holder* szövetségi főállamügyész, igazságügyekért felelős miniszter, valamint a nem kormányzati és a magánszféra neves szakértői is.

Az Európai Unió egyik legfontosabb alapvető értéke a személyek szabad mozgása, az alapelv érvényesülése érdekében a tagállamok arra törekszenek, hogy létrejöjjön a belső határok nélküli Európa, illetve a szabadság, biztonság és a jog egységes európai térsége, amely egyben garantálja a szabadon mozgó személyek biztonságának megfelelő szintjét is. Miközben ezen munkálkodunk, néha hajlamosak vagyunk megfeledkezni arról, hogy már létezik egy ilyen határok nélküli szabad mozgást garantáló térség, amely globális méreteket ölt, ez nem más, mint a kibertér. Ahhoz, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségében is garantálni tudjuk a megfelelő biztonságot, meg kell próbálnunk megteremteni egy közös biztonságos európai kiberteret, ami azonban a jelenleginél is sokkal fejlettebb stratégiai és operatív együttműködést igényel az illetékes szereplők között nemzeti, európai és nemzetközi szinten egyaránt.

Az Európai Unió kifejezetten kedvelt célpont a számítástechnikai bűnözés szempontjából, tekintettel a fejlett internet-infrastruktúrára, amely még jelenleg

is növekszik, továbbfejlődik. A számítógépes bűnözés elleni hatékony fellépés önmagában is komplex, horizontális megközelítést igényel, nagy kiterjedésű, globális területről van szó, amelyben a mobilitást támogató tényezők adottak. Amellett, hogy a számítógépes bűncselekmények egyes típusai önmagukban is jelentős károkat okoznak, az utóbbi időkben egyre nagyobb figyelmet kell szentelünk a szervezett bűnözés egyéb formáival való összefüggésük vizsgálatára és jelentőségére. A számítástechnikai eszközökkel, illetve eszközök ellen elkövetett bűncselekményekből jelentős anyagi haszon származhat, e bevételt az elkövetők a szervezett bűnözés körébe tartozó egyéb bűncselekmények elkövetésének finanszírozására használhatják fel. Az internet által támogatott szervezett bűnözés különböző formáinak globális jelenléte és kiterjedése és az ehhez kapcsolódó feldolgozandó adatmennyiség extrém nagysága jelenős feladat elé állítja a rendészeti szervek erőforrásait. A szervezett bűnözés elleni harc hatékonyságának növelése a magyar elnökség egyik kiemelt célja, prioritása. A stockholmi program a szervezett bűnözés egyes aspektusai közül kiemel néhány olyan tipikus bűncselekmény-kategóriát, amelyek esetében az európai szintű küzdelem különösen fontos. Az egyik ilyen terület a számítógépes bűnözés elleni harc. El kell ismernünk azokat az eredményeket, amelyek eddig ezzel a kérdéssel összefüggésben keletkeztek, de fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy vannak lehetőségek az együttműködés javítására.

A konferencia első napján szakértői vita folyt a számítógépes bűncselekmények elleni harccal összefüggésben a különböző rendészeti szervek közötti, illetve a rendészeti szervek és a nem kormányzati szervek, illetve a civil szféra közötti hatékonyabb együttműködés lehetőségeiről. A kétnapos konferencia nyomán a következő konklúziók adódnak.

Tekintettel a számítástechnikai bűnözés sajátos jellegére, a jogsértések elleni hatékonyabb fellépéshez a gyorsabb információcsere lehetőségeinek megteremtése, a megelőzés hatékonyabb eszközeinek azonosítása és minden érintett felkészültségének javítása szükséges nemzeti, európai és nemzetközi szinten egyaránt. Európai szinten új stratégiai és operatív együttműködésre van szükség, ennek feltételeit az Európai Unió következő többéves pénzügyi programjában is meg kell teremteni, beleértve az európai számítástechnikai bűnözés elleni központ felállítását, egy rendészeti, illetve tágabb körű európai fórum létrehozását a gyors információcsere támogatására, aktív partnerség kiépítését a rendészeti szféra és az egyéb szereplők között, illetve a megelőzés és a társadalmi tudatformálás módjainak fejlesztését.

Utalva a 2010. április 10-én, a tanács által elfogadott következtetésekre (ebben a tanács rögzítette, hogy egy európai számítástechnikai bűnözés elle-

ni központ jelentős előrelépés lenne), szorgalmazzuk a központ mielőbbi felállítását, figyelembe véve a már rendelkezésre álló lehetőségeket is úgy, hogy a központ hatékony koordinációs szerepet tölthessen be az operatív információk gyűjtésében, elemzésében és cseréjében, a tagállamok illetékes hatóságai közötti kapcsolattartásban, illetve a nem rendészeti szervekkel történő partnerség kiépítésében.

Tekintettel arra, hogy a rendészeti állomány európai szintű képzése terén is vannak még kiaknázható lehetőségek, építeni kell a Cepol kapacitásaira, a képzésnek elsősorban az operatív munka hatékonyságát kell támogatnia.

Figyelembe véve, hogy a gyorsabb információcsere szorosabb stratégiai és operatív együttműködést feltételez a számítástechnikai bűnözés elleni harcban érintett valamennyi szereplő között, megfontolásra javasoljuk egy olyan európai szintű fórum létrehozását – építve az Europolnál már rendelkezésre álló technikai lehetőségekre –, amely lehetőséget és teret nyújt a gyakorlatilag valós idejű információ cseréjére. Nem új adatbázis felállítására van szükség, inkább annak megteremtésére, hogy valamennyi érintetthez a legrövidebb időn belül eljutnak azok a kulcsinformációk, rövid figyelemfelhívások, amelyek lehetővé teszik a lehető leggyorsabb lokális reakciót.

Mivel a legtöbb és legfrissebb információ nem minden esetben a rendészeti szervek birtokában van, a kölcsönös bizalom jegyében a nem rendészeti és civilszervezeteknek is lehetőséget kell adni arra, hogy a kölcsönös haszon érdekében megfelelő garanciális szabályok betartása mellett, megfelelő korlátok beiktatásával csatlakozhassanak az információmegosztást célzó fórumhoz.

A megelőzés és a társadalmi tudatformálás, illetve a polgárok bevonása a számítástechnikai bűnözés elleni harcba minden szereplő esetében jelentős hozzáadott értéket képvisel, ennek egyik formája a polgárok, az internethasználók képzése. Ezt a kormányzati és a nem kormányzati, illetve civil szférának közösen kell vállalnia. Tanulmányokon keresztül további vizsgálatot igényel a célcsoportoknak megfelelő, valóban hatékony figyelemfelhívó módszerek kidolgozása és azonosítása. Ösztönözni kell valamennyi számítógép- és szoftvergyártót, a telekommunikációs eszközök gyártóit és a kereskedőket arra, hogy előzetesen – akár az internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatók által – telepítsenek a gépekre könnyen aktiválható figyelemfelhívó, tudatosságnövelő tartalmú felhívásokat, illetve védelmi lehetőséget nyújtó szoftvereket, például öngyógyító mechanizmusokat. Továbbra is támogatjuk a bűnüldöző szervek erőfeszítéseit az internet szabályozására, ha céljuk a bűncselekmények feltartóztatása a világhálón. Továbbá az illegális tartalmak

fel- és letöltésével kapcsolatos magatartási kódex megfontolandó azon esetekben, amikor a kereskedelmi partnerek nem fordítanak figyelmet a felhasználók védelmére. A számítástechnikai eszközöket gyermekek sérelmére is használják, elismerjük az eddigi feltárt eszközöket, legjobb gyakorlatokat az ez ellen folytatott harcban, és felszólítjuk az összes érdekeltet, hogy a lehető legjobban használják ezeket, és működjenek együtt egymással a jövőbeli intézkedések fejlesztésében.

Tudomásul vesszük, hogy az Európa Tanács számítástechnikai bűnözésről szóló budapesti konvenciója az utóbbi tíz évben, amióta 2001-ben megnyitották aláírásra, világszerte éreztette hatását. Jogi keretül szolgál globális szinten a számítógépes bűnözés elleni harchoz, valamint hozzájárul a kapacitások bővítéséhez, a képzésekhez és a köz- és magánszféra közötti együttműködéshez. Ezért megismételjük a már az Európai Unió stockholmi programjában szereplő állítást, miszerint az Európai Unió tagállamainak mielőbb ratifikálniuk kellene a budapesti egyezményt. Az Európai Uniónak, az Európa Tanácsnak, az Amerikai Egyesült Államoknak (mint a szerződés részesének) és más aláíróknak és partnereknek a különböző eszközök, így a technikai segítségnyújtás és a politikai párbeszéd segítségével támogatniuk kellene a megállapodásban szereplők végrehajtását a világ minden táján.

A budapesti konvencióval harmonizáló szabályozás, a büntető igazságszolgáltatás kapacitásának bővítése és a szerződésben részt vevő felek nagyobb száma nagymértékben javítja majd a nemzetközi együttműködés hatékonyságát az igazságszolgáltatás területén. Elnökként mindent megteszünk azért, hogy frissítsük az unió jogalkotási kereteit a kiberbűnözés területén, és reményeink szerint ez év júniusában lezárhatjuk az irányelvvel kapcsolatos tárgyalásokat a tanácsban. Építenünk kell a tapasztalatcserére és a legjobb gyakorlatokra, ideértve az Európai Unió és az Egyesült Államok között, a számítástechnikai bűnözés elleni harc jegyében létrehozott közös munkacsoportban zajló munka eredményeinek európai szintű implementálását is. A nemzetközi együttműködésre az Európai Unió és az Egyesült Államok között zajló, mélyreható párbeszédet jó példának tekintjük.

Összeállította: Asztalos Erika és Szabó Adrienn