

A VÁLTOZÁSOK ÉS A BELBIZTONSÁGI STRATÉGIA

Bevezetés

A biztonság rendészettudományi vonatkozásai mindig izgalmas kérdéseket vetnek fel, különösen, ha azok a változások összefüggésében merülnek fel. Mivel a konferencián több előadó is érintette az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiáját, így a kérdést érdemes egy kicsit jobban körbe járni ezt a témát, hiszen egyre többen kell, hogy megismerjék ezt a programot. Természetesen részletes elemzésre ezen a helyen nem vállalkozhatunk, azonban a dokumentum egy-egy jelentős részéről mindenképp érdemes szót ejteni. A változás megjelenítésére jó példa a Belső Biztonsági Stratégia létrehozása, hiszen egészen 2003-ig⁸³⁹ nyúlik vissza az előzménye, azonban most már látjuk, hogy az eltelt tíz év alatt mennyi változás következett be ezen a területen.

A mi témánk szempontjából a Stockholmi Program negyedik fejezete az érdekes, amely a Védelmet nyújtó Európáról szóló részben a következőkről rendelkezik: Belső biztonsági stratégiát kell kialakítani az Unión belüli biztonság további javítása, és ezáltal az uniós polgárok életének és biztonságának védelme, valamint a szervezett bűnözés, a terrorizmus és egyéb fenyegetések felderítése érdekében. A stratégiának a bűnüldözés, a határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem terén folytatott együttműködés, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megerősítését kell céloznia Európa biztonságának növelése érdekében.⁸⁴⁰

1. A Belbiztonsági Stratégia elemei

A stratégiát az Európai Bizottság tette közzé 2010 márciusában, melyet még ugyanabban a hónapban az Európai Tanács jóvá is hagyott.⁸⁴¹ A belső biztonsági stratégiát azért fogadták el, hogy elősegítse Európa előrelendülését azáltal, hogy a meglévő tevékenységeket összefogja, és meghatározza a jövőbeli intézkedések alapját képező elveket és iránymutatásokat.⁸⁴²

A belügyminiszterek által elfogadott dokumentum a szakmai igények mellett egy politikai állásfoglalást is tükröz, így ezek során megállapítják az aktuális veszélyeket és kihívásokat, meghatározzák az EU közös belső biztonságpolitikáját és lefektetik az európai biztonsági modell alapját. Úgy gondolom, hogy érdemes végignézni, hogy melyek azok a veszélyek, amelyek a dokumentumban helyet kaptak és ezzel összefüggésben azt is megvizsgálni, hogy az eltelt két év alatt milyen további lépések történtek a szóban forgó területen.

⁸³⁹ 2003 decemberében fogadta el az Európai Unió az Európai Biztonsági Stratégiát

⁸⁴⁰ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C 115/01) 5. old.

⁸⁴¹ Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: Az európai biztonsági modell felé, Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010

⁸⁴² Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: „Az európai biztonsági modell felé” Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2010. március 8. 7120/10 3. o.

Első helyen egyáltalán nem meglepő módon a terrorizmus szerepel, még akkor sem, ha az elmúlt években a terrorcselekményekkel összefüggő bűncselekmények abszolút száma csökkent és ezzel együtt a letartóztatások is csökkenő tendenciát mutatnak. Nagy gondot jelent azonban a radikalizáció a terrorfenyegetettség szempontjából, és az, hogy a terrorista és extrém csoportok egyre inkább az internetet használják a kommunikációra és a toborzásra.⁸⁴³ A következő kategória a súlyos és szervezett bűnözés, amely minden erőfeszítés ellenére folyamatosan emelkedő képet mutat. A határokon átnyúló bűnözés külön kiemelésre került, azonban érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy itt azért bizonyos átfedés van az előző ponttal. Tekintettel arra, hogy egyrészt egy európai dokumentumról beszélünk, így alapvető, hogy határokon átnyúló kérdésekről van szó, de ezzel párhuzamosan a súlyos és szervezett bűnözés pont alatt azt olvashatjuk, hogy „határoktól függetlenül mindenhol feltűnik” ez a bűnözési forma. Ennek ismeretében nyugodtan mondhatnánk azt is, hogy teljesen felesleges külön pontban szerepeltetni a határon átnyúló és a szervezett bűnözés kategóriákat, ám a extra megjelenítés egyrészt talán nagyobb hangsúlyt ad, másrészt pedig nagyobb a kommunikációs súlya, mint a tisztán szakmai megközelítés. A soron következő kategória az „erőszak”, amely tulajdonképpen a különböző sport, kulturális, politikai stb. rendezvényeken elszaporodó erőszakos cselekmények kihívásaira igyekszik ráirányítani a figyelmet. A stratégia azonban nem csak a bűnözéssel foglalkozik, hanem két olyan területet is a szabályozás körébe von, amelynek kiemelt figyelmet fordítanak egyfelől azért, mert a legtöbb országban a belügyi tárca⁸⁴⁴ irányítása alá tartozik, másfelől azért is, mert az utóbbi években a katasztrófák nagyobb számban is fordultak elő. A természeti és az ember okozta katasztrófák valamint a közúti balesetek szerepeltetése a dokumentum komplexebbé tételéhez járulnak hozzá.

A következő fejezetben a Stratégia arra vállalkozik, hogy meghatározza azokat a válaszokat, amelyek a korábban felsorolt fenyegetésekre megoldást nyújtanak. A korszerű bűnözés már nem csak tisztán statisztikai adatokra támaszkodik, hanem meghatározott módszerek alapján különböző előrejelzéseket is ki lehet mutatni a várható bűnügyi trendekről, így az ún. fenyegetettség értékeléseknek már sokkal nagyobb szerepük van az egyszerű számokon alapuló statisztikáknál. Ennek az értékelésnek a legismertebb megjelenési formája az Europol által elkészített EU OCTA⁸⁴⁵. Az itt szereplő bővebb és előremutató információk ismeretében lehet kidolgozni azokat a stratégiákat, amelyekkel reményeink szerint sokkal hatékonyabban tudjuk meghatározni a bűnözésre adható válaszokat. Az anyagban említésre kerülnek még a rendészeti együttműködéssel foglalkozó ügynökségek, mint az Europol, a Frontex⁸⁴⁶, az igazságügyi koordinációt folytató Eurojust, továbbá az EU terrorizmusellenes koordinátora is. Ezeknél a fő hangsúly a résztvevők együttműködésére és a duplikációk elkerülésére kerül. Az egyes szervek együttműködésének alapja természetesen az információcsere és az adatbázisok⁸⁴⁷ használata, amely példálózó jelleggel található meg, valamint kiemelésre kerül két további

⁸⁴³ Az Europol TE-SAT jelentése alapján 2011-ben 174 terrorcselekménynek minősített esetet jegyeztek az EU-ban és 484 személyt tartóztattak le terrorcselekménnyel összefüggő tevékenységért.

⁸⁴⁴ A szaktárca jelentősége abban rejlik, hogy a dokumentumot a Bel-és Igazságügyi Tanács miniszterei tárgyalják és hagyják jóvá, így a hatásköri elosztásokat is figyelembe kell venni.

⁸⁴⁵ Organised Crime Threat Assessment - Szervezett Bűnözés Fenyegetettség Értékelés

⁸⁴⁶ Ezen a helyen még meg kell említeni a CEPOL-t is, hiszen ez az ügynökség foglalkozik a rendészeti szakértők európai szintű képzésével.

⁸⁴⁷ A dokumentum a Schengeni Információs Rendszert emeli csak ki, de tudni kell, hogy komoly adatbázissal bír az Europol. 2011-ben pedig a Frontex is felhatalmazást kapott személyes adatok cseréjére, gyűjtésére.

olyan eszköz is, amelyeket az EU tagállamok kölcsönösen elismernek egymás között. Ezek pedig az európai elfogatóparancs és a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó végzés.

2. Az Európai Biztonsági Modell felé

Az Európai Biztonsági Modell létrehozásának célja az integrált megközelítés, amely a bűnüldözési és igazságügyi együttműködést, a határigazgatást és a katasztrófavédelmet érintő intézkedéseket foglalja magában. Ennek elérése érdekében a dokumentum hét elvet sorol fel, amelyek már megjelennek a Stockholmi Programban is, majd ezután meghatározza azt a tíz iránymutatást, amely hozzájárulhat az elkövetkezendő időszak belső biztonságához.

1. A belső biztonság széles körű és átfogó megközelítése – horizontális és vertikális dimenzió.
2. A biztonsági tevékenységek hatékony, demokratikus és jogi felügyeletének a biztosítása.
3. Megelőzés és előrejelzés: egy proaktív, hírszerzésen alapuló megközelítés.
4. Az átfogó információcsere-modell kialakítása.
5. Operatív együttműködés.
6. Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés.
7. Integrált határigazgatás.
8. Az innováció és a képzés melletti kötelezettségvállalás.
9. A belső biztonság/harmadik országokkal folyó együttműködés külső dimenziója.
10. Rugalmasság a jövőbeli kihívásokhoz való alkalmazkodás érdekében.⁸⁴⁸

A fenti pontok közül azt a kettőt emelnénk ki, amely a változásokkal, mint témánk szempontjából fontos tényezővel leginkább összekapcsolható.

3. Az átfogó információcsere modell

Az átfogó információcsere modell kialakítása egy, a változásokkal összefüggésbe hozható téma. Egyrészt egyre nagyobb igény van a folyamatos információcserére és annak mindig a legaktuálisabb módszereinek a használatára, másrészt pedig a sok eltérő megoldást valamilyen közös szálak mentén egységessé, integrálttá kell alakítani. A stratégia megfogalmazza, hogy ez a modell magában foglalja az EU belső biztonságának szavatolásában jelentős szerepet játszó valamennyi uniós adatbázist, így lehetőséget ad az említettek közötti – szükséges és megengedett mértékű – interakcióra annak céljából, hogy az EU egésze területére kiterjedő hatékony információcsere biztosítható legyen. Már a Hágai Program 2. pontjában célul tűzték ki az információcsere javítását, ahol 2008. január 1-jei hatállyal jelölték meg az ilyen információk cseréjét. Az Unió egész területén, amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt egy másik tagállamból és a másik tagállam azon bűnüldözési ügynöksége, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a kérvényezett célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az

⁸⁴⁸ A felsorolás a Belbiztonsági Stratégia pontjai szerint történt

adott államban zajló vizsgálatok követelményeit.⁸⁴⁹ Az önmagában nem egy új keletű jelenség, hogy az információcserét a bűnüldözés során használják, hiszen annak igen korai irodalma is van, ráadásul szervezett, nemzetközi szinten is elég komoly múltat tud maga mögött. Itt elég, ha csak arra gondolunk, hogy a sokak által ismert, ma már 190 tagországgal rendelkező Interpol 1918-as létrehozása lassan a századik évfordulóhoz közeledik. Az Európai Unió országai még ennél is szorosabb információcserét tűztek maguk elé, amikor létrehozták az Europol-t, amely már nem csak tárolja és átadja az információkat, hanem azokat összegyűjti, elemzi is. A Hágai Program újítása abban rejlik, hogy „amennyiben szükséges, a nemzeti adatbázisokhoz történő kölcsönös hozzáférés vagy azok kölcsönös átjárhatósága útján” kellene ezt megtenni. Az első fordulat még nem valósult meg, azonban a kölcsönös átjárhatóságra egyre több példát is találunk. Ez pl. abból állhat, hogy a tagországok bizonyos információ fajtákat a nemzeti adatbázisukból feltöltenek egy központi adatbázisba és az adatok így elérhetőek egymás számára. A Hágai Programot felváltó Stockholmi Program viszont már azt irányozza elő, hogy az említett információcsere modell kialakításának lehetőségét kell szemügyre venni, kiemelve a Prümi Határozatot és a svéd kerethatározatot, sőt azt is meg kell vizsgálni, hogy ezek megvalósítják-e az információkezelési stratégia céljait. Utóbbi megjelenése mellett feltűnik a szisztematikus információcsere is. Az Europolnak pedig azt határozza meg célul az ötéves program, hogy a bűnüldöző szervek közötti információcsere csomópontjának kell válnia az elkövetkező években. Nem mindenki örül felhőtlenül ennek a komplex információcsere törekvésnek, hiszen abban jelentős kockázatot is látnak.

Az Információ Stratégia egy fejlett adatkezelést javasol azért, hogy megkönnyítsék a hatékony adatcserét a nemzeti hatóságok és más „Európai szereplők” között. Ez üdvözlendő a szabadság, biztonság és jog területén, de már későn érkezett. A „biztonság” felfogása már annyira kibővült, hogy megengedi a célt is elmosódni, így ezért azok a hatóságok, amelyek legitim rendvédelmi és igazságügyi hatóságoknak tűnnek, hozzáférhetnek minden fajta információhoz.⁸⁵⁰

Az egységes Információcsere modellről az Európai Bizottság a 2012-es év folyamán kiad egy Közleményt.

4. Operatív együttműködés

Az iránymutatás 5. pont operatív együttműködés címszava alatt szerepel a Belső Biztonsági Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság.⁸⁵¹ Ezt a bizottságot a Lisszaboni Szerződés hozta létre, amely kimondja, hogy „A belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés Unión belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a Tanácson belül egy állandó bizottság jön létre”. A COSI elsősorban az operatív tevékenységek koordinálásában és előmozdításában játszik szerepet, amely átfogja a rendőri, vámügyi, határőrizettel kapcsolatos feladatokat. A bűnüldözési politika általános kérdéseinek és eredményességeinek vizsgálata is a feladatai közé tartozik. A belső biztonsági stratégia kialakítása, nyomon követése és végrehajtása az EUMSZ. 71. cikke

⁸⁴⁹ Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (2005/C 53/01) 7. o.

⁸⁵⁰ Juliet Lodge: Quantum Surveillance and „Shared Secrets” A biometric step too far? 2010. július in CEPS (Centre for European Policy Studies) Liberty and Security in Europe

⁸⁵¹ COSI – Standing Committee on Operational Cooperation on Integral Security

alapján létrehozott COSI kiemelt feladata kell, hogy legyen.⁸⁵² Az operatív tevékenységek koordinálásának jelentős szerepe van nemzeti és nemzetközi szinten is. A műveletek nem lehetnek öncélúak, azoknak valamely meghatározott cél vagy célok alapján kell történnie, tovább az elképzelt tevékenységeket meg is kell valósítani. Ennek garanciáját az adja, hogy a tagországok saját belátásuk alapján felsővezetői szinten képviseltetik magukat, amely lehetővé teszi, hogy az itt megszületett döntések az országok stratégiáját tükrözik és a megvalósíthatóságuk biztosított legyen.⁸⁵³ Az ülések az elnökségi trió rendszerében - félévente legalább háromszor -, meghatározott napirend szerint, alapvetően a trió programba illesztve kerülnek megrendezésre. A COSI elé a munkacsoportok⁸⁵⁴ által előkészített dokumentumok kerülnek, amelyeket megtárgyalásuk után vagy elutasítják, vagy további kiegészítésre visszaküldik az előterjesztőnek vagy elfogadás esetén továbbküldik a Coreper⁸⁵⁵, BIÜT⁸⁵⁶ részére. Ezzel együtt nem csak az ötödik, hanem az első pontja is teljesül az iránymutatásnak, hiszen az itt megtárgyalt témákon nem csak az EU 27 tagállamának a képviselői, a Tanács Főtitkársága és az Európai Bizottság vesz részt, hanem meghívást kapnak az EU ügynökségek képviselői is, mint az Europol, Frontex, Eurojust, Cepol és téma szerint hatáskörrel rendelkező más szervek is.

Az eltelt majdnem két év alatt látható, hogy a COSI-hoz fűzött remények beváltak, annak a munkája eredményesnek mondható, amelynek egyik példája épp az itt részletesen elemzett dokumentum. Ennek az elfogadásában szintén fontos szerepet kapott a COSI, mivel ez is napirendre és megvitatásra került a Bizottság soros ülésén. Ezen túl itt került elfogadásra került elfogadásra az EU OCTA is, amelyet jelenleg két évente készítenek el, de 2013-tól már SOCTA elnevezéssel jelenik meg. A bővülés a „súlyos” kifejezést emelte be a terminológiába, amely ezzel kiegészülve teljesebb képet ad majd az Európai Uniót érintő bűnözés fenyegetettségéről. A változtatásról az EU szakpolitikai ciklusa alapján döntöttek a miniszterek a 2010. november 8-9-i brüsszeli találkozójuk alapján. A szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozóan több éves szakpolitikai ciklust kell meghatározni és végrehajtani annak érdekében, hogy a legjelentősebb bűnügyi fenyegetések elleni küzdelem koherensen és módszeresen történjen, a tagállamok megfelelő szervei, az uniós intézmények és az uniós ügynökségek, valamint az érintett harmadik országok és szervezetek közötti optimális együttműködés révén.⁸⁵⁷

5. A szakpolitikai ciklus 2011-2013

Jelenleg a korábban már említett szakpolitikai ciklusnak a 2011-2013 közötti feladatainak a végrehajtása és a figyelemmel kísérés van folyamatban. Ennek végrehajtásához a következő nyolc prioritás került meghatározásra:

- Gyengíteni kell a Nyugat-Afrikában tevékenykedő vagy ott bázissal rendelkező szervezett bűnözői csoportok Európába irányuló kokain és heroin kereskedelmét,
- Mérsékelni kell a Nyugat-Balkán irányából az Unióba szánt tiltott árucikkek tranzit- és tárolási helyeit,

⁸⁵² Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C 115/01) 18. o.

⁸⁵³ Vannak országok, ahol az országos rendőrfőkapitány a képviselő és vannak olyanok, ahol magas rangú minisztériumi tisztviselő vesz részt az üléseken. Magyarország helyettes államtitkári szinten képviselteti magát.

⁸⁵⁴ Leginkább a Law Enforcement Working Party (Rendészeti Munkacsoport) vagy a COSI Support Group (COSI támogató csoport) által megtárgyalt dokumentumokról van szó.

⁸⁵⁵ Comité des représentants permanents (Állandó Képviselők Bizottsága).

⁸⁵⁶ Bel-és Igazságügyi Tanács

⁸⁵⁷ Az Európai Unió Tanácsa 15358/10 dokumentuma 4. oldal

- Gyengíteni kell a szervezett bűnözői csoportok által irányított bevándorlást Dél-, Délkelet- és Kelet-Európán keresztül,
- Mérsékelni kell a szintetikus kábítószeres, köztük az új pszichoaktív anyagok Unión belüli előállítását és terjesztését,
- Meg kell akadályozni a tiltott árucikkek – kokain, heroin, cannabis, hamisított áruk, cigaretta – konténerszállítmányokban történő kereskedelmét
- Küzdeni kell az emberkereskedelem és az embercsempészet ellen,
- Gyengíteni kell a vándorló szervezett bűnözői csoportokat,
- Fokozni kell a küzdelmet a számítástechnikai bűnözés ellen.⁸⁵⁸

A stratégiai ciklus négy lépésből áll, melyek közül a második az olyan évenkénti operatív cselekvési tervek (OAP) végrehajtása és nyomon követése, amelyek illeszkednek a többéves stratégiai tervekben meghatározott stratégiai célokhoz, építve a COSPOL keretére, mint a kiemelt fenyegetések kezelésére szolgáló többoldalú együttműködési platformra.⁸⁵⁹ Az év utolsó hónapjaiban kerül majd sor a stratégiai célok beillesztésére a 2013-as Operatív Akciótervekbe, majd 2013 áprilisára kell elkészíteni az éves jelentést, amely már egy átfogó képet ad a változásokról és az elért eredményekről.

⁸⁵⁸ Az Európai Unió Tanácsa 11050/11 számú dokumentuma alapján.

⁸⁵⁹ Az Európai Unió Tanácsa 15358/10 dokumentuma 5. o.