



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2015.4.28.
COM(2015) 185 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Az európai biztonsági stratégia

Az Európai Unió célja annak biztosítása, hogy a polgárok a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, belső határok nélküli térségben élhessenek. Az európaiaknak bízniuk kell abban, hogy bárhová költöznek is Európán belül, szabadságuk és a biztonságuk megfelelő védelemben részesül, teljes összhangban az Unió értékeivel, így a jogállamisággal és az alapvető jogokkal.

Az elmúlt évek során új és összetett fenyegetések keletkeztek, rávilágítva arra, hogy minden szinten további szinergiákra és szorosabb együttműködésre van szükség. A jelenlegi biztonsági aggályok nagy része az Unió közvetlen szomszédságának instabilitásából, valamint a radikalizáció, az erőszak és a terrorizmus változó formáiból ered. A fenyegetések egyre változatosabb és nemzetközibb formát öltenek, egyre inkább határokon és ágazatokon átnyúló jellegűvé válnak.

E fenyegetések hatékony és **koordinált, európai szintű reagálást** tesznek szükségessé. Mindegyik uniós intézmény egyetért abban, hogy az Uniónak szüksége van az elkövetkező öt évre vonatkozó, megújult belső biztonsági stratégiára.¹

E cél elérése érdekében az **európai biztonsági stratégia** meghatározza, hogy az Unió miként nyújthat **hozzáadott értéket** annak révén, hogy támogatja a tagállamokat a biztonság szavatolásában. Amint Jean-Claude Juncker elnök politikai iránymutatásában leszögezte: „*A határokon átnyúló bűnözés és terrorizmus elleni küzdelem közös európai felelősség*”.² A biztonságért elsősorban a tagállamok felelősek, de önállóan már nem lehetnek teljesen sikeresek ebben. A jog védelmére és a belső biztonság megóvására vonatkozó nemzeti felelősségi körök tiszteletben tartása mellett, minden érintett uniós és nemzeti szereplőnek javítania kell az együttműködését a határokon átnyúló fenyegetések leküzdése érdekében. Ezért az európai biztonsági stratégiának az Unió és a tagállamok **közös stratégiájává** kell válnia, aminek eredményeként létre kell jönnie a **belső biztonság uniós térségének**, ahol az egyének védelmet élveznek az alapvető jogok maradéktalan betartása mellett.

Ez a stratégia ösztönözni fogja az információcsere javítását, az operatív együttműködés és a kölcsönös bizalom erősítését, valamint az uniós politikák és eszközök teljes skálájának igénybe vételét, továbbá biztosítja majd a biztonság belső és külső dimenziójának párhuzamos működését is. Jóllehet az Uniónak változatlanul éberem kell figyelnie az egyéb olyan felbukkanó veszélyekre, amelyek esetleg koordinált uniós reagálást tesznek szükségessé, a stratégia kiemelten kezeli a **terrorizmust, a szervezett bűnözést és a számítástechnikai bűnözést**, mivel ezeken a gyorsan változó, határozott határokon átnyúló dimenzióval rendelkező területeken az uniós fellépés valódi eredményeket érhet el.

1. A BIZTONSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉS JAVÍTÁSA

A Unió már jogi, gyakorlati és támogatási eszközök egész skáláját hozta létre a belső biztonság európai térségének megerősítésére. A 2010–2014-es belső biztonsági stratégiába foglalt stratégiai célkitűzések érvényben maradnak, és továbbra is törekedni kell azok elérésére.³ A Lisszaboni Szerződés helyes alapokat teremtett az Unió számára ennek eléréséhez, megerősítve az uniós jogi keretet annak érdekében, hogy egyesítse az erőforrásokat, biztosítsa a szabadságot és a biztonságot, valamint a belső szabad mozgást,

¹ Az Európai Tanács (EUCO 79/14) 2014. június 27-i következtetései; az Európai Parlament 2014. december 17-i 2014/2918. sz. állásfoglalása; a Tanács 2014. december 4-i következtetései az EU megújított belső biztonsági stratégiájának kidolgozásáról.

² Új kezdet Európa számára: a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja – Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára, 2014. július 15.

³ A Tanács 2010. február 25-i következtetései az Európai Unió belső biztonsági stratégiájáról: Az európai biztonsági modell felé; COM(2014) 154 final, 2014.3.11.

továbbá a határokon átnyúló veszélyekre vonatkozó hatékony európai reagálást. A Szerződés megerősítette az alapvető jogok védelmét és az uniós belső biztonsági politikák feletti demokratikus ellenőrzést, valamint egyenlő társjogalkotóvá tette az Európai Parlamentet a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén. 2014. december 1-jétől a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést a rendes uniós jogrendbe tartozik. Az Európai Bíróság bírósági felügyelete, valamint a Bizottságnak a Szerződések őreként betöltött szerepe mostanra teljes mértékben hatályossá vált⁴, ami biztosítani fogja az egyének jogainak megóvását, valamint a jogbiztonság és a bizalom erősödését.

Eljött a jobb és szorosabb együttműködés ideje. Az Unió által az elmúlt években létrehozott eszközök sikere mindenekelőtt az összes résztvevő szereplő – az uniós intézmények és ügynökségek, a tagállamok és a nemzeti hatóságok – közötti felelősségmegosztásra, kölcsönös bizalomra és hatékony együttműködésre épül.

Ezért a stratégia átfogó, eredményközpontú és realisztikus közös megközelítést tűz ki az Unió és tagállamai számára. A hatályos uniós intézkedések előnyeinek maximális kihasználása, és szükség esetén új és kiegészítő intézkedések meghozatala érdekében minden résztvevő szereplőnek együtt kell működnie **öt kulcsfontosságú elv** alapján.

Először is biztosítanunk kell az alapvető jogok maradéktalan betartását. A biztonság és az alapvető jogok tiszteletben tartása nem ellentétes célok, hanem következetes és egymást kiegészítő politikai célkitűzések.⁵ Az uniós megközelítés nyitott társadalmaink közös demokratikus értékein – így a jogállamiságon – alapul, valamint tiszteletben kell tartania és elő kell segítenie az Alapjogi Chartába foglalt alapvető jogokat. Minden biztonsági intézkedésnek meg kell felelnie a szükségesség, az arányosság és a törvényesség elveinek, amelyek megfelelő biztosítékokat nyújtanak az elszámoltathatóság és a bírósági jogorvoslat szavatolásához⁶. A Bizottság szigorúan vizsgálni fogja, hogy a biztonsági intézkedések maradéktalanul betartják-e az alapvető jogokat amellet, hogy hatékonyan elérjék a célkitűzésüket. Bármely új kezdeményezésnek a mozgásszabadságra és a személyes adatok védelmére gyakorolt hatásának maradéktalanul meg kell felelnie az arányosság elvének és alapvető jogoknak. Ez az uniós és tagállami szereplők közös felelőssége. Az uniós szervek – mint például az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) és az európai adatvédelmi biztos – fontos szerepet játszanak abban a tekintetben, hogy segítik az uniós intézményeket és egyéb uniós ügynökségeket értékeink megóvásában és érvényre juttatásában.

Másrészt nagyobb átláthatóságra, elszámoltathatóságra és demokratikus ellenőrzésre van szükség ahhoz, hogy bizalmat ébresszünk a polgároknak. Az Európai Parlament maradéktalanul eleget tesz társjogalkotói szerepének azáltal, hogy demokratikus felügyeletet biztosít. A nemzeti parlamenteknek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségében betöltött sajátos szerepe⁷ abban is tükröződik, hogy a Bizottság tágabb körű kötelezettséget vállalt a nemzeti parlamentekkel folytatandó megújult politikai párbeszédre. A Bizottság évente kétszer tájékoztatja majd az Európai Parlamentet és a Tanácsot e stratégia végrehajtásának friss fejleményeiről. A Bizottság emellett teljesítménymutatókat fog kidolgozni a legfontosabb uniós eszközök esetében. Az átláthatóság és a részvétel további fokozása céljából a

⁴ Dánia vonatkozásában a 22. jegyzőkönyv, az Egyesült Királyság és Írország esetében pedig a 21. és a 36. jegyzőkönyv különös feltételeitől függően.

⁵ Az Alapjogi Charta 6. cikke, valamint a Bíróság C-293/12. és C-594/12. sz. egyesített ügyekben hozott 2014. április 8-i ítéletének 42. pontja.

⁶ Az Alapjogi Charta 52. cikkének (1) bekezdése; a Bíróság említett 2014. április 8-i ítélete.

⁷ Az EUMSZ 69. cikke.

Bizottság 2015-ben uniós biztonsági konzultációs fórumot hoz létre, amely a tagállamokat, az Európai Parlamentet, az uniós ügynökségeket, valamint a civil társadalom, a tudományos élet és a magánszektor képviselőit tömöríti.

Harmadrészt biztosítanunk kell a hatályos uniós jogi eszközök alkalmazásának és végrehajtásának javítását. A Bizottságnak az lesz az egyik prioritása, hogy segítse a tagállamokat a kölcsönös bizalom továbbfejlesztésében, a meglévő információ-megosztási eszközök maradéktalan kihasználásában, valamint az illetékes hatóságok közötti határokon átnyúló operatív együttműködés előmozdításában. Az európai intézkedések szakértői értékelésének és hatékony monitoringjának szintén szerephez kell jutnia.

Negyedrészt egységesebb ügynökségközi és ágazatokon átívelő megközelítésre van szükség. Arra tekintettel, hogy a különböző típusú biztonsági fenyegetések egyre inkább összekapcsolódnak egymással, a bel- és igazságügy terén⁸, és azon túlmenően is teljes mértékben össze kell hangolnia az összes érintett uniós ügynökség politikáját és helyszíni intézkedéseit. Az ügynökségek speciális támogatási formát és szakértelmet nyújtanak a tagállamok és az egész Unió számára. Az ügynökségek információs csomópontként működnek, elősegítik az uniós jog végrehajtását, valamint döntő szerepet töltenek be az operatív együttműködés, így a határokon átnyúló közös fellépések támogatásában. Eljött az ideje az említett ügynökségek közötti együttműködés elmélyítésének. A Bizottság felméri majd, hogy miként lehet maximálisra növelni azok hozzájárulását szorosabb ügynökségközi együttműködés, a tagállamokkal való koordináció, átfogó programozás, gondos tervezés és az erőforrások célzott felhasználása révén.

Az uniós politikák széles körében konkrét intézkedések járulnak hozzá a biztonsági célkitűzésekhez, többek között a közlekedés, a pénzügyek, a vámügy, az oktatás, a tengerhajózási biztonsági politika, és az információs technológiák, az energetika és a közegészségügy terén. Az olyan fellépések, mint a digitális tartalmak egységes piaca és az európai szomszédságpolitika, kiegészítik és megerősítik majd az európai biztonsági stratégiát. A stratégia a meglévő ágazati stratégiákra is épít, amelyek – közvetve vagy közvetlenül – hozzájárulhatnak a magas szintű biztonsághoz.⁹

Ezt a stratégiát a soron következő európai migrációs stratégiával¹⁰ összefüggésben kell értékelni, amely olyan, a biztonsággal közvetlenül összefüggő kérdéseket tárgyal, mint a migránsok csempésze, az emberkereskedelem, a társadalmi kohézió és a határigazgatás.

Ötödrészt egyesítenünk kell a biztonság valamennyi belső és külső dimenzióját. Az Unió határai nem szabnak gátat a biztonsági fenyegetéseknek. Az uniós belső biztonság és a globális biztonság kölcsönösen összefügg egymással. Ezért olyan átfogó uniós reagálásra van szükség, amely a belső és a külső dimenziót egyesítő koherens intézkedéscsomagra épül, hogy tovább erősítse a bel- és igazságügy, valamint a közös biztonság- és védelempolitika közötti kapcsolatokat. Sikere nagyrészt a nemzetközi

⁸ Az Unió bűnüldöző hatósága, az Europol, a külső határokon való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökség, a Frontex, az Unió igazságügyi együttműködési ügynöksége, az Eurojust, az Európai Rendőrákadémia, a Cpol, a nagyméretű informatikai rendszerekért felelős uniós ügynökség, az eu-LISA, valamint a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja, az EMCDDA.

⁹ Az Európai Unió tengerhajózási biztonsági stratégiája (a Tanács 2014. június 24-i következtetései); a kiberbiztonsági stratégia (JOIN(2013) 1 final, 2013.2.7.); a vámügyi kockázatkezelési stratégia (COM(2014) 527 final, 2014.8.21.); az oktatás és a képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszere (a Tanács 2009. május 12-i következtetései); az EU ifjúsági stratégiája (COM(2009) 200 final, 2009.4.27.). Határozottabb fellépés a cigarettacsempészet és a dohánytermékek illegális kereskedelmének egyéb formái ellen – Átfogó uniós stratégia (COM(2013) 324 final, 2013.6.6.). A stratégia emellett kiegészíti a folyamatban lévő kezdeményezéseket, így például a stratégiai exportellenőrzések felülvizsgálatát (COM(2014) 244 final, 2014.4.24.).

¹⁰ Az európai migrációs stratégia a Bizottság 2015. évi munkaprogramjának egyik kezdeményezése.

partnerekkel folytatott együttműködéstől függ. A biztonsági kérdések kiváltó okainak kezeléséhez szükség van harmadik országok megelőző szerepvállalására.

Maximalizálnunk kell azoknak a jelenlegi **biztonsági** tárgyú politikai **párbeszédeknek** – és az azokhoz kapcsolódó uniós pénzügyi eszközöknek és tevékenységeknek – a hozzáadott értékét, amelyeket az Unió a bővítési és szomszédsági országokkal, kulcsfontosságú stratégiai partnerekkel, és fontos nemzetközi és regionális szervezetekkel folytat. A párbeszédet olyan prioritásokra is ki kell terjeszteni, mint a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus, a migránsok csempészete és az emberkereskedelem elleni küzdelemben folytatott együttműködés. Ennek eredményeként konkrét közös cselekvési terveket kell kialakítani a legfontosabb harmadik országokkal, és meg kell azt jeleníteni az uniós pénzügyi eszközök célzott felhasználásában.

A harmadik országokbeli uniós küldöttségek fontos szerepet játszanak a biztonsági párbeszédekben, és ezért szaktudást és határozottabb helyi koordinációt igényelnek. Elsőbbséget kell biztosítani a **biztonsági szakértők** folyamatban lévő **kiküldésének** az európai szomszédságpolitika országaiban és más célzott harmadik országokban lévő uniós küldöttségbe. Azt is fel kell térképeznünk, hogy miként használható ki maradéktalanul a harmadik országokba kirendelt tagállami bűnüldözési tisztségviselők szakértelme, valamint mérlegelnünk kell az uniós ügynökségek összekötő tisztviselőinek és bírónak kirendelését a legfontosabb harmadik országokba.

A harmadik országokkal (Egyesült Államok, Japán¹¹) megkötött kölcsönös jogi segítségnyújtási megállapodások a nemzetközi igazságügyi együttműködés alapvető eszközei, és a Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy szükség van-e további két- vagy többoldalú megállapodások kidolgozására a legfontosabb harmadik országokkal.

Az Uniónak végezetül tovább kell fejleszteni kapcsolatait a nemzetközi szervezetekkel, így az ENSZ-szel, az Európa Tanáccsal, az Interpollal, és aktívabban kell igénybe vennie a nemzetközi fórumokat, például a terrorizmus elleni küzdelem világfórumát a bevált gyakorlatok népszerűsítése és a közös célkitűzések elérése érdekében.

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, a Bizottság alelnöke által kezdeményezett stratégiai felülvizsgálatot, valamint az európai szomszédságpolitika jelenlegi felülvizsgálatát követően még átfogóbban kidolgozzák majd a biztonság külső vonatkozásait.

2. AZ UNIÓS FELLÉPÉS PILLÉREINEK ERŐSÍTÉSE

Műveleti szinten a jobb és szorosabb együttműködés mindenekelőtt azt jelenti, hogy valamennyi érintett szereplő – akár az uniós intézmények és ügynökségek, akár a tagállamok és a bűnüldöző hatóságok – teljes mértékben végrehajtja a hatályos eszközöket. Ez szükség esetén új és fejlettebb eszközöket is igényel ahhoz, hogy maximálisra növeljék az információcserére, az operatív együttműködésre és egyéb támogatásra vonatkozó uniós intézkedések hozzáadott értékét.

2.1. *Az információcsere javítása*

Az Unió számos eszközt biztosít a nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti információcsere megkönnyítéséhez. A tagállamoknak maradéktalanul ki kell használniuk ezeket. Ott, ahol továbbra is súlyos hiányosságok mutatkoznak, meg kell vizsgálnunk, hogy szükség van-e további uniós eszközökre.

¹¹ A 2009. október 23-i 2009/820/KKBP és a 2009. november 30-i 2010/88/KKBP/IB tanácsi határozat.

A **Schengeni Információs Rendszer (SIS)** a jelenleg a legszélesebb körben használt információ-megosztási eszköz. Az illetékes nemzeti hatóságok abból a célból vehetik igénybe, hogy az Unión belül és a külső határokon lekérdezzék a keresett vagy eltűnt személyekkel és tárgyakkal kapcsolatos figyelmeztető jelzéseket. 2015 elején korszerűsítették a SIS-t annak érdekében, hogy javítsák a terrorizmussal gyanúsított személyekre vonatkozó információcserét, és fokozzák a tagállamok erőfeszítéseit azon személyek úti okmányainak érvénytelenítésére, akikkel szemben felmerült a gyanú, hogy terrorista csoportokhoz kívánnak csatlakozni az Unión kívül. A Bizottság megvizsgálja annak a lehetőségeit, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak nemzeti szintű utazási tilalmak megvalósításához. A Bizottság 2015–2016-ban értékelni fogja a SIS-t annak vizsgálata céljából, hogy az új operatív szükségletek igényelnek-e jogszabályi változtatásokat, például további olyan kategóriák bevezetését, amelyek alapján figyelmeztető jelzéseket adnak ki.

Annak érdekében, hogy tovább erősítsék a biztonságot a külső határokon, még teljesebb mértékben ki kell használni a SIS-t, valamint az **ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó Interpol adatbázist (SLTD)**. A Bizottság segítséget nyújt a tagállamoknak ahhoz, hogy automatizált határellenőrzést alkalmazzanak a SIS és az SLTD ellenőrzései révén, valamint továbbra is figyelemmel kíséri, hogy a tagállamok eleget tesznek-e az SLTD számára való adatszolgáltatási kötelezettségüknek.¹² A Bizottság emellett aktualizálja a határőröknek szóló kézikönyvet, hogy megfelelőbben célzottá tegye a határellenőrzéseket, és elősegítse a SIS és az SLTD maradéktalan kihasználását.

A tagállamok az Unió egészeért felelősséget viselnek, amikor saját külső határszakaszukat ellenőrzik. Ezért **közös kockázati mutatókkal** kell támogatni a nemzeti határőrizeti hatóságok munkáját a személyellenőrzések során. A Bizottság a tagállamoktól érkező hozzájárulások alapján 2015 első felében véglegesíti a külföldi terrorista harcosokra vonatkozó első közös kockázati mutatókat. Az Europol és a Frontex alapvető szerepet játszik az említett kockázati mutatók jövőbeni karbantartásában. A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex hatékonyságát, és megvizsgálja az újonnan felmerülő javítási igényeket.

A **határigazgatás** magas szintű közös előírásai – a jogállamiság és az alapvető jogok teljes tisztelete mellett – alapvetően fontosak a határokon átnyúló bűnözés és a terrorizmus megelőzéséhez. Az európai migrációs stratégia folytatni fogja a határigazgatás kezelését. Az intelligens határellenőrzésről szóló módosított javaslat – amelyet a Bizottság 2016 elején kíván előterjeszteni – elősegíti majd a hatékonyság és az eredményesség növelését.

Az **árumozgások** biztonságának javítására irányuló kiegészítő intézkedések szintén hozzájárulnak a határon folytatott jogellenes tevékenységek – például a fegyverkereskedelem, a kábítószer- és cigarettacsempészet vagy az illegális deviza-átutalások – leküzdéséhez. A rakományra vonatkozó előzetes váminformációs rendszer előzetes értesítést küld a vámhatóságoknak az Unióba érkező és onnan távozó rakomány biztonsági értékeléséről. Ezt a rendszert teljes mértékben ki kell használni a vámhatóságok és az egyéb bűnüldöző hatóságok közötti hatékony információ-megosztás biztosításával. A Csalás Elleni Információs Rendszer (AFIS) alapvető jelentőségű platformot biztosít a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló vámügyi bűnüldözés támogatására szolgáló csalás elleni vámügyi információcsere számára.¹³

¹² A 2005. január 24-i 2005/69/IB közös álláspon.

¹³ Az AFIS-t az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) üzemelteti.

A **prümi** keret¹⁴ további példát nyújt az olyan európai szintű információcsere eszközre, amelynek lehetőségeit még nem aknázták ki teljesen. A keret automatizált összehasonlítást nyújthat a bűncselekmények felderítése és a hatékony büntetőeljárás lefolytatása szempontjából kulcsfontosságú DNS-profilokról, ujjnyomatadatokról és gépjármű regisztrációs adatokról. A rendszer elmarad a lehetőségeitől, mivel a jelenleg szakaszban csak kevés tagállam tett eleget jogi kötelezettségeinek és integrálta a hálózatot saját rendszereibe. Ez akadályozza a prümi keret átfogó eredményességét a bűnözők elfogása és büntetőeljárás alá vonása tekintetében. A tagállamok jelentős pénzügyi és technikai támogatást kaptak a végrehajtáshoz. A Bizottság kiemelten kezeli ezt a területet, amikor az uniós jog helyes végrehajtásának szavatolása érdekében gyakorolja a hatáskörét.

Természetesen az uniós eszközök nemzeti szintű jogi végrehajtása nem elegendő. Az uniós biztonsági keret eszközei csak akkor fejtik ki teljes hatásukat, ha a nemzeti bűnüldöző hatóságok megbíznak a hatályos eszközökben és időszerűen megosztják az információkat. Az **Europol** új jogalapjára vonatkozó javaslat¹⁵ – amely jelenleg a társjogalkotók előtt van – arra irányul, hogy fokozza az Europol elemzési kapacitásait, ösztönözze a tagállamok operatív tevékenységét és megerősítse az ügynökség adatvédelmi rendszerét. A tagállamoknak elsőként választott eszközként kell alkalmazniuk az Europol az Unión belüli bűnüldözési információ-megosztáshoz. Az Europol biztonságos információcsere-hálózati alkalmazása (SIENA) lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy gyorsan, biztonságosan és felhasználóbarát módon információkat cseréljenek egymással, az Europollal, illetve azokkal a harmadik felekkel, amelyek együttműködési megállapodást kötöttek az Europollal. Az információcserére szolgáló eszközök aktív használata azt is szükségessé teszi, hogy megfelelő interfész – például **egyablakos kapcsolattartó pont** – legyen az uniós eszközök és a nemzeti bűnüldözési rendszerek között. A tagállamoknak nemzeti szinten megfelelő szervezeti kereteket kell létrehozniuk ahhoz, hogy integrálják és a koordinálják az érintett hatóságok munkáját.

Az elkövetők mozgásának nyomon követése alapvető fontosságú a terrorista hálózatok és bűnszervezetek felgöngyölítéséhez. A társjogalkotóknak most sürgősen be kell fejezniük az **uniós utas-nyilvántartási adatállomány (PNR)** légi utasokra vonatkozó rendszerének létrehozására irányuló munkát, amely teljes mértékben összeegyeztethető az Alapjogi Chartával, miközben határozott és hatékony uniós szintű eszközt biztosít. A foglaláskor és a bejelentkezéskor megadott PNR-adatok elemzése elősegíti a bűnüldöző hatóságok számára korábban ismeretlen, nagy kockázatot jelentő utasok azonosítását. A PNR-adatok szükségesnek bizonyultak a nagy kockázatot jelentő utasok azonosításához a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, az emberkereskedelem, a gyermekek szexuális kizsákmányolása és egyéb súlyos bűncselekmények elleni küzdelem keretében. Elfogadása esetén a PNR-irányelv biztosítani fogja a nemzeti rendszerek közötti együttműködés javítását és a tagállamok közötti biztonsági szakadék csökkentését. A PNR-adatok feldolgozására vonatkozó közös kockázati mutatók elősegítik annak megelőzését, hogy a bűnözők egy másik tagállamba utazva elkerüljék a lelepleződést. Az Europol és a Frontex abban is döntő szerepet játszhat, hogy a tagállamoktól kapott információk alapján kidolgozzák és terjesszék ezeket a kockázati mutatókat.

Az Unió **PNR-megállapodásokat** kötött az Egyesült Államokkal, Kanadával és Ausztráliával. Ez az együttműködés komoly hozzáadott értéket képvisel a külföldi

¹⁴ A 2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozat és a 2008. június 23-i 2008/616/IB tanácsi határozat.

¹⁵ COM(2013) 173 final, 2013.3.27. A javaslat egy része helyébe a Bűnüldözési Képzés Európai Ügynökségének (CEPOL) létrehozásáról szóló rendeletjavaslat (COM(2014) 465 final, 2014.7.16.) lépett.

terrorista harcosok, a kábítószer-kereskedők, illetve az utazó szexuális bűnelkövetők azonosítása és elfogása terén. A PNR-adatok harmadik országokkal való cseréjére vonatkozó jövőbeni uniós megközelítés szem előtt fogja tartani, hogy következetes normák és különleges alapjogi védelem alkalmazására van szükség. Miután a Bíróság kiadja a Kanadával megkötendő PNR-megállapodás tervezetére vonatkozó véleményét, a Bizottság a Bíróság következtetései alapján befejezi a PNR-adatok egyéb harmadik országokkal való cseréjére vonatkozó jogilag megalapozott és fenntartható megoldások kidolgozását, ideértve olyan PNR-megállapodás minta mérlegelését, amely meghatározza, hogy a harmadik országoknak mely követelményeknek kell megfelelniük ahhoz, hogy PNR-adatokat kapjanak az Unióból.

A közös **adattvédelmi** szabályok lehetővé teszik, hogy a bűnüldöző és igazságügyi hatóságok hatékonyabban működjenek együtt egymással, valamint erősítsék a bizalmat és szavatolják a jogbiztonságot. Alapvető jelentőségű, hogy 2015 végéig megállapodás szülessen az adattvédelmi reform egészéről, és különösen a rendészeti és büntető igazságszolgáltatási szervekre vonatkozó adattvédelmi irányelvjavaslatról. Ezenfelül az Európai Unió nemzetközi keretmegállapodásra („adattvédelmi ernyőmegállapodás”) vonatkozó tárgyalásokat folytat az Egyesült Államokkal annak érdekében, hogy szavatolják az Unió és az USA között, a bűncselekmények (többek között a terrorizmus) megelőzése, felderítése, kivizsgálása és az azokkal kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatása céljából továbbított személyes adatok magas szintű védelmét.

A **kommunikációs adatok** is hatékonyan hozzájárulhatnak a terrorizmus és a szervezett bűnözés megelőzéséhez és üldözéséhez. A Bíróságnak az adatmegőrzési irányelvről¹⁶ szóló ítéletét követően a Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a nemzeti szintű jogalkotási fejleményeket.

Az uniós országokban tevékenykedő bűnszervezetek elleni küzdelem szintén szükségessé teszi az igazságügyi hatóságok közötti információcserét és együttműködést. 26 tagállam használja az **Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszert** (ECRIS), amely lehetővé teszi az uniós polgárok korábbi elítélésére vonatkozó információk cseréjét. A rendszer azonban nem működik hatékonyan az Unióban elítélt harmadik országbeli állampolgárok esetében. A Bizottság gyorsítja a már folyamatban lévő munkát az ECRIS harmadik országbeli állampolgárok tekintetében történő javítására, továbbá kész hozzájárulni annak hatékony végrehajtásához.

A meglévő adatok tagállamok közötti valós idejű rendelkezésre állása az információcserére vonatkozó jövőbeni munka területe. A Tanács kérésére reagálva¹⁷ a Bizottság megvizsgálja az **Európai Rendőrségi Nyilvántartási Indexrendszer (EPRIS)** szükségességét és lehetséges hozzáadott értékét, hogy elősegítse a nemzeti rendőrségi nyilvántartásokban tárolt adatokhoz való határokon átnyúló hozzáférést. A Bizottság egyidejűleg támogatja a tagállamok egy csoportja által tervezett, olyan mechanizmusok létrehozására irányuló kísérleti projektet, melyek segítségével „van találat/nincs találat” alapú automatikus határokon átnyúló lekérdezések végezhetők a nemzeti indexekben.¹⁸

A **közös tengerfelületei információmegosztási környezet** (CISE) – olyan területeken, mint a kalózkodás, a terrorizmus, a fegyver- és kábítószer-csempészet, az

¹⁶ A Bíróság említett 2014. április 8-i ítélete.

¹⁷ Lásd a fent említett 2014. december 4-i tanácsi következtetéseket.

¹⁸ Az index lekérdezésére adott automatikus válasz csak azt jelzi, hogy van-e elérhető adat („van találat”) vagy sem („nincs találat”) a másik ország rendőrségi nyilvántartásában. Találat esetén további adatokat a meglévő rendőrségi együttműködési csatornák felhasználásával kellene kérni.

emberkereskedelem a környezetszennyezés, a polgári védelem és a természeti katasztrófák – lehetővé fogja tenni a lényeges biztonsági adatok interoperabilitását az illetékes hatóságok között, azok meglévő megbízatásának keretei között.

Az uniós fellépésnek mindenekelőtt a már meglévő szabályok – így a prümi keret – maradéktalan végrehajtására, valamint a már előterjesztett javaslatok – például az uniós PNR-irányelv, az Europol rendelet és az adatvédelmi reform – elfogadására kell összpontosulnia. A világos, biztonságos és megfelelően szabályozott eszközrendszer létrehozása biztosítja a hatóságok hozzáférését a számukra szükséges információkhoz, és ha ezeket az eszközöket teljes mértékben kihasználják, az már jelentős előrelépést jelent majd. Az alapvető eszközöket – mint a Schengeni Információs Rendszert, a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexet és az ECRIS-t – folyamatosan felülvizsgálat alatt is kell tartani, és a lefedettség bármely esetleges hiányát meg kell szüntetni.

2.2. Az operatív együttműködés erősítése

A Lisszaboni Szerződés jogi és gyakorlati szabályokat biztosít ahhoz, hogy hatékonyá tegyék a különböző tagállamok hatóságai közötti operatív együttműködést.

A szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus folyamán a tagállami hatóságok összehangolják a közös prioritásokat és az operatív fellépéseket. A Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI) döntő szerepet játszik ebben. A szakpolitikai ciklus módszertant biztosít a belső biztonság hírszerzésen alapuló megközelítéséhez, amely az Europol által koordinált közös fenyegetéserőltetésekre épül. Célzottá teszi a rendelkezésre álló forrásokat, tekintettel az azonnali, a közép- és hosszú távú biztonsági fenyegetésekre és kockázatokra. A tagállamoknak jobban ki kell használniuk a szakpolitikai ciklust ahhoz, hogy konkrét bűnüldözési műveleteket indítsanak a szervezett bűnözés leküzdésére akár harmadik országokkal együtt is. Az Europol által 2014 szeptemberében koordinált Arkhimédész-művelet – amely különféle szervezett bűncselekmények felgöngyölítésére irányult a tagállamokban és harmadik országokban – gyakorlati példát mutatott arra, hogy ez miként nyújthat segítséget.¹⁹ Az ilyen műveleteket rendszeresen értékelni kell, hogy meghatározzák a bevált gyakorlatokat a jövőbeni fellépések számára.

Az uniós ügynökségek döntő szerepet játszanak az operatív együttműködés támogatásában. Hozzájárulnak a közös biztonsági fenyegetések értékeléséhez, elősegítik az operatív tevékenység közös prioritásainak meghatározását, és megkönnyítik a határokon átnyúló együttműködést és büntetőeljárások lefolytatását. A tagállamoknak maradéktalanul ki kell használniuk az ügynökségek támogatását, hogy együttes fellépések keretében küzdjenek a bűnözés ellen. Elő kell segíteni tovább az ügynökségek közötti együttműködés erősítését, azok megbízatásának keretei között. Az Europol és a Frontex közötti módosított együttműködési megállapodás végrehajtását követően megengedi majd az ilyen szinergiákat, lehetővé téve, hogy két ügynökség megfelelő adatvédelmi biztosítékok mellett megossza egymással a személyes adatokat. Az Eurojustnak és az Europolnak tovább kell erősíteniük operatív együttműködésüket.

A Bizottság az uniós ügynökségek hozzájárulásai alapján és a tagállamokkal szorosan együttműködve sajátos szakértelmet szerzett a kockázatértékelések kidolgozása terén. A

¹⁹ Az Arkhimédész-műveletre 2014. szeptemberben került sor; 34 ország bűnüldöző hatóságai vettek részt benne, a koordinációt pedig az Europol biztosította. A szervezett bűnözői csoportok elleni irányuló művelet eredményeként Európa-szerte több mint 1000 letartóztatást fogantatosítottak.

Bizottság elkészítette a katasztrófakezelésre vonatkozó kockázatértékelési és -feltérképezési iránymutatásokat²⁰, valamint a tagállamok kockázatkezelési képességének értékeléséről szóló iránymutatást, továbbá kockázatértékelést végzett a harmadik országokból származó légiáruban található robbanóanyagokról, és a tagállami repülőtereken végzett személyellenőrzésekről. A Bizottság ezeket a módszereket kívánja alkalmazni egyéb területeken is, például a kritikus infrastruktúrák, illetve a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása terén, valamint különösen a rendszerszintű kockázatok láncreakcióinak értékelésére.

A koordinációs csomópontok megkönnyíthetik az egységes **európai reagálást válságok és veszélyhelyzetek során**, elkerülve szükségtelen és költséges párhuzamos erőfeszítéseket. A **szolidaritási klauzula**²¹ keretében a tagállamok válsághelyzetekben – többek között terrortámadások esetén – kérhetik az Unió segítségét. Az Európai Veszélyhelyzet-reagálási Központ jár el minden válság esetében a fő, megszakítás nélküli koordinációs és támogatási platformként, az uniós polgári védelmi mechanizmus²², a szolidaritási klauzula és az uniós politikai szintű integrált válságreagálási intézkedések alapján. A központ a Bizottság, az uniós ügynökségek és a tagállamok hozzájárulásaira támaszkodik. Az új és erősödő katasztrófakockázatok mellett a tagállamoknak és a Bizottságnak együtt kell működniük a 2013. évi polgári védelmi jogszabályok²³ maradéktalan végrehajtása és érvényre juttatása céljából, beleértve a 2015–2030-as időszakra szóló sendai katasztrófakockázat-csökkentési keret nyomkövetését.²⁴ Az Uniónak folytatnia kell a válságkezelésre való felkészültség erősítését, hogy hatékonyabb és egységesebb uniós válasz szülessen a határokat, közbiztonságot és a létfontosságú rendszereket érintő bűncselekmények által kiváltott válságokra. Ez magába foglalja több közös terepgyakorlat szervezését is.

Uniós szinten különböző határokon átnyúló eszközök állnak rendelkezésre az operatív együttműködés támogatásához. A konkrét ügyekben folytatandó nyomozás céljából, határozott időre létrejövő **közös nyomozócsoportok** kész keretet biztosítanak a tagállamok közötti együttműködéshez. A közös nyomozócsoportok sikeres eszközt jelentenek, amelyet rendszeresebben kellene alkalmazni, és az ügynökségek segítségét is rendszeresen igénybe kellene venni. Ha egy bűnügy nemzetközi dimenzióval rendelkezik, a tagállamoknak élniük kell azzal a lehetőséggel, hogy harmadik országokat is bevonjanak a közös nyomozócsoportokba. A **közös vámügyi műveletek** hasonlóképpen lehetővé teszik a hatóságoknak, hogy multidiszciplináris megközelítést alkalmazva közösen küzdjenek a vámügyi területen jelentkező, határokon átnyúló bűncselekményekkel. A Bizottság és a tagállamok együttesen kidolgozott közös kockázati kritériumokkal rendelkeznek a nemzetközi árumozgások vámhatóságok általi biztonsági kockázatértékeléseihez. Az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégiának és cselekvési tervnek megfelelően az Uniónak tovább kell erősítenie a jogellenes áru- és készpénz-kereskedelem felderítésére vonatkozó kapacitását.

A **nemzeti különleges egységek hálózatával** folytatott együttműködés a határokon átnyúló operatív együttműködés egy másik hatékony módja. A nemzeti pénzügyi

²⁰ SEC(2010) 1626 végleges, 2010.12.21.

²¹ Az EUMSZ 222. cikke.

²² Az uniós polgári védelmi mechanizmust 2001-ben hozták létre, hogy Európa-szerte elősegítsék a nemzeti polgári védelmi hatóságok közötti együttműködést.

²³ Az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló, 2013. december 17-i 1313/2013/EU határozat.

²⁴ Mindez felöleli a helyi és nemzeti szintű infrastruktúra katasztrófákkal szembeni ellenálló képességének növelését, az innováció elősegítését, hatékonyabb kapcsolatok kiépítését a kutatás, a szakpolitika és a műveletek között, partnerségek kidolgozását a magánszektorral, valamint a katasztrófakezelési szempontok általános érvényesítését.

információs egységek (FIU-k) és a nemzeti vagyon-visszaszerzési hivatalok közötti együttműködés elősegíti a pénzmosás elleni küzdelmet és a bűncselekményből származó illegális jövedelem lefoglalását. A **vámhatóságok** hasonlóképpen együttműködnek a nemzetközi ellátási láncban jelentkező kockázatok kezelésében, miközben elősegítik a törvényes kereskedelmet.²⁵ A nemzeti szinten parti őrségi feladatokat ellátó hatóságok közötti fokozott koordináció és együttműködés erősíti a tengerhajózási biztonságot. A tagállamok jogérvényesítési láncának különböző részeiből származó szakértők a különféle hálózatok keretében szintén együttműködnek a környezeti bűnözés leküzdése céljából. A Bizottság más területeken is támogatni fogja ezt a megközelítést.

A **rendőrségi és vámügyi együttműködési központok** a határ régiókban egyetlen helyszínen fogják össze a különböző tagállamok bűnüldözési hatóságait. Az Unió társfinanszírozással, valamint a tapasztalatok és a bevált módszerek cseréjére szolgáló éves konferenciákkal támogatja a növekvő számú központot. Jóllehet a központokban kicserélt információk túlnyomó többsége nem a súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos, fontos, hogy az ilyen ügyekre vonatkozó információk elérjenek a nemzeti szintre, és adott esetben az Europolhoz.

Ami a **regionális együttműködést** illeti, az egyik tagállam illetékes hatóságának a másik tagállam területén folytatott tevékenységére vonatkozó, az EUMSZ 89. cikkén alapuló intézkedések hozzáadott értéke azt követően ítélték meg, hogy értékelték a hatályos eszközöket, így a határon átnyúló üldözést és megfigyelést.

A **büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés** szintén igénybe vesz hatékony, határon átnyúló eszközöket. Az ítéletek és a bírósági határozatok kölcsönös elismerése a biztonsági keret alapvető elemét képezi. Az olyan eszközök, mint az európai elfogatóparancs hatékonyan bizonyultak, más eszközöket – így a bűncselekményből származó vagyon befagyasztásáról és elkobzásáról szólót – viszont még nem minden megfelelő ügyben alkalmaznak rendszeresen. A nemzeti bíróságoknak igénybe kell venniük az Európai Igazságügyi Hálózatot (EIH) az európai elfogatóparancsok, valamint a vagyoni eszközök befagyasztását és vagyonelkobzást elrendelő határozatok végrehajtása érdekében. Az európai nyomozási határozat végrehajtása további lényeges eszközzel egészíti ki ezt a palettát. A tagállamoknak gyakrabban igénybe kell venniük az Eurojustot a határon átnyúló nyomozások és büntetőeljárások összehangolása érdekében. Az Eurojust az Unión kívüli országokkal kapcsolatos bonyolult kölcsönös jogi segítségnyújtási kérelmek esetében is nagy segítséget nyújthat, különösen az Eurojust kapcsolattartó pontok hálózata révén.

Végezetül az Európai Ügyészség létrehozása új dimenziót biztosít majd azoknak a konkrét kérdéseknek, amelyek a bűnöző tevékenységekből származó, az uniós költségvetést érő veszteségek elleni védekezésre vonatkoznak.

*Az uniós intézmények, ügynökségek és a meglévő együttműködési eszközök már jelenleg is olyan hatékony eszköztárat biztosítanak, amely **műveleti szinten is megvalósítja** az uniós biztonsági politikát. Az uniós ügynökségek közötti további szinergiák, a rendszerebb koordináció, valamint a közös nyomozócsoportokhoz hasonló eszközök maradéktalan kihasználása révén valós eredményeket lehet elérni a biztonsági fenyegetések megelőzése, felderítése és elhárítása terén.*

2.3. Támogató intézkedések: képzés, finanszírozás és innováció

²⁵ COM(2014) 527 final, 2014.8.21.

Az információcserén és az operatív együttműködésen túl az Unió képzés, finanszírozás, és a biztonsági témájú kutatás és innováció elősegítése révén támogatást nyújt a biztonsággal kapcsolatos intézkedésekhez. A Bizottság arra törekszik, hogy stratégiai és költséghatékony módon irányítsa ezt a támogatást.

A hatékony együttműködési eszközök alkalmazása azon múlik, hogy a tagállami bűnüldözési tisztviselők ismerik-e azok alkalmazásának módját. A képzés rendkívül lényeges ahhoz, hogy a helyszínen eljáró hatóságok operatív helyzetben felhasználják az eszközöket. Az Európai Rendőradadémia, a **CEPOL** tanfolyamokat szervez, meghatározza a határon átnyúló együttműködés közös tantervet és csereprogramokat koordinál. A CEPOL-ra vonatkozó jelenlegi javaslat tovább erősítené a szervezetnek azt a képességét, hogy felkészítse a rendőrtiszteket a hatékony együttműködésre, és közös bűnüldözési kultúrát fejlesszen ki.²⁶ A CEPOL-nak éves képzési programját hozzá kell igazítani az e stratégiában meghatározott prioritásokhoz. A nemzeti rendőradémiáknak szintén uniós finanszírozást kell igénybe venniük ahhoz, hogy a **határon átnyúló együttműködést** szervesen beépítsék saját elméleti és gyakorlati képzésükbe. A meglévő szervezetekre és hálózatokra építve, az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat (EJTN), valamint az európai igazságügyi portál és az elektronikus távoktatás segítségével a bírák és a bírósági személyzet képzését is összhangba kell hozni az uniós prioritásokkal. A Bizottság emellett létrehozta az Európai Biztonsági Képzési Központot, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok javítsák a tiltott nukleáris vagy radioaktív anyagok veszély-megelőzési célú felderítésére és azonosítására vonatkozó kapacitásaikat.

A közelmúltban létrehozott **Belső Biztonsági Alap** reagálóképes és rugalmas eszközt biztosít a 2020-ig jelentkező legfontosabb kihívások kezeléséhez. Az Alap számára e stratégia biztosít stratégiai iránymutatást, azokra a területekre helyezve a hangsúlyt, ahol a pénzügyi támogatás a legnagyobb többletértéket eredményezi. Az alap kiemelt felhasználási területei közé kell tartoznia a nemzeti schengeni információs rendszerek frissítésének, a prűmi keret végrehajtásának, és az egyablakos kapcsolattartó pontok létrehozásának. Emellett az Alapot kell igénybe venni a határon átnyúló operatív együttműködés erősítéséhez a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus keretében, továbbá ahhoz, hogy a radikalizálódást figyelő uniós információs központban kicserélt, bevált módszerek segítségével „kilépési stratégiákat” dolgozzanak ki a radikalizálódott személyek számára. Az egyéb uniós finanszírozási eszközök – például a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram²⁷, az európai strukturális és beruházási alapok, az uniós Jogérvényesülés program, a Vám 2020 program és a külső tevékenység pénzügyi eszközei – saját területükön szintén hozzájárulhatnak a biztonsági stratégia prioritásaihoz.

A Belső Biztonsági Alap 2018. évi **félidős felülvizsgálata** lehetőséget kínál annak felmérésére, hogy miként segíti elő a finanszírozás a stratégiába foglalt prioritások megvalósítását, és szükség esetén új prioritási sorrend állapítható meg.

A **kutatás és az innováció** rendkívül lényeges ahhoz, hogy az Unió lépést tartson a változó biztonsági igényekkel. A kutatás azonosíthatja az új biztonsági fenyegetéseket és azoknak az európai társadalmakra gyakorolt hatását, valamint hozzájárul a kutatáson alapuló új biztonsági politikák és eszközök iránti társadalmi bizalom kialakulásához. Az

²⁶ COM(2014) 465 final, 2014.7.16.

²⁷ A Horizont 2020, az Unió 2014-től 2020-ig tartó időszakra vonatkozó kutatási és innovációs keretprogramjának „Biztonságos társadalmak – Európa és polgárai szabadságának és biztonságának védelme” elnevezésű szakasza.

innovatív megoldások az ismeretek, a kutatás és a technológia felhasználásával hatékonyabban segítik elő a biztonsági fenyegetések enyhítését. A Horizont 2020 központi szerepet játszhat abban, hogy az uniós kutatási erőfeszítések megfelelően célzottak legyenek, ideértve azt is, hogy figyelembe veszik a bűnüldöző hatóságok igényeit, mivel a kezdettől a piacra jutásig a folyamat minden szakaszába jobban bevonják a **végfelhasználókat**. A **polgári védelem** területén is nagyobb hangsúlyt kell fektetni az innovációra. E területen a tudásközpontoknak az Európai Veszélyhelyzet-reagálási Központok keretében történő létrehozása, valamint a felhasználói közösség kiépítése hozzájárul a tagállami kutatók és végfelhasználók közötti interfész kialakításához.

A Bizottság a közelmúltban megbízta az európai szabványosítási szervezeteket, hogy hozzanak létre „**beépített adatvédelmi**” normát abból a célból, hogy a technológiai tervezés legkorábbi szakaszától elősegítsék a magas szintű biztonsági és alapvető jogi előírások beépítését. E norma betartása szavatolja majd, hogy az uniós biztonsági termékek és szolgáltatások tiszteletben tartják az egyének jogait, és ennél fogva erősítik a fogyasztói bizalmat.

A versenyképes **uniós biztonsági ipar** szintén hozzájárulhat ahhoz, hogy az Unió önállóságra tegyen szert biztonsági igényeinek kielégítése terén. Az Unió például szabványok és közös tanúsítványok révén ösztönözte az innovatív biztonsági megoldások kidolgozását.²⁸ A Bizottság további intézkedéseket mérlegel – például a riasztórendszerek és a repülőtéri átvizsgáló berendezések tekintetében – a belső piacon meglévő akadályok megszüntetése és az uniós ipar exportpiacokon való versenyképességének fokozása érdekében.

Az igazságügyi tudomány döntő fontosságú a bűnüldözés és a büntetőeljárások tekintetében. A bűnüldöző és igazságügyi hatóságoknak meg kell bízniuk abban, hogy az általuk igénybe vett igazságügyi szakértői adatok kiváló minőségűek, akkor is, ha másik tagállamból származnak. Ezért fontos annak biztosítása, hogy a bíróságokon hatékonyan fel lehessen használni az információcserére szolgáló rendszereken keresztül, így az ujjnyomatokra és a DNS-profilokra vonatkozó prűmi keretben továbbított forenzikus adatokat. A **forenzikus tudományok európai térsége**, amely a tagállamok igazságügyi szakértői eljárásainak összehangolására irányul, előmozdítaná az együttműködést és biztosítaná a bizalmat. A Bizottság először is a helyzet felmérése keretében párbeszédet kezd a megfelelő érdekeltekkel, majd meghatározza a prioritásokat, és az említett cél elérésére irányuló, lehetséges intézkedéseket. Ez kiterjedhet a bevált módszerek cseréjére és közös miniumszabályok megállapítására is.

A biztonságnek elsődleges prioritást kell élveznie a finanszírozási eszközök, kutatási és innovációs programok, valamint a képzési kezdeményezések széles körében. A meglévő prioritásokat szükség esetén ki kell igazítani.

3. HÁROM PRIORITÁS

Az európai biztonság három fő prioritásának kezelése céljából az elkövetkező öt év során ki kell építeni a jobb és szorosabb együttműködésre szolgáló keretet, amelynek azonban kiigazíthatónak kell lennie a jövőben esetleg kialakuló más jelentős fenyegetésekre tekintettel.

²⁸ COM(2012) 417 final, 2012.7.26.

- Az európai – legutóbb Párizsban, Koppenhágában és Brüsszelben elkövetett – terrortámadások rávilágítottak arra, hogy határozott uniós válaszlépésekre van szükség a **terrorizmussal** és a **külföldi terrorista harcosokkal** szemben. Európai polgárok továbbra is csatlakoznak a konfliktusövezetben működő terrorista csoportokhoz, ott kiképzésben részesülnek, és visszatérésüket követően potenciális veszélyt jelentenek az európai belső biztonságra. Jóllehet ez nem új keletű probléma, a jelenleg zajló konfliktusok térségébe – különösen Szíriába, Irakba és Líbiába – érkező harcosok száma és áramlásának sebessége, valamint a konfliktusok hálózati jellege eltér minden korábbtól.
- Ugyanakkor a **súlyos és szervezett határon átnyúló bűnözés** új működési csatornákat és a lelepleződés elkerülésének új módjait fedezi fel. Az ilyen bűncselekmények – így az emberkereskedelem, a fegyverkereskedelem, a kábítószer csempészet, valamint a pénzügyi, gazdasági és környezetvédelmi bűnözés – hatalmas emberi, társadalmi és gazdasági költséggel jár. A migránsok csempészetében részt vevő szervezett bűnözői csoportok kihasználják a védelmet vagy jobb gazdasági lehetőségeket kereső emberek kiszolgáltatottságát, és ők a felelősek azért, hogy haszonszerzés érdekében feláldozzák az emberi életet. A szervezett bűnözés a terrorizmust és a számítástechnikai bűnözést is segíti olyan csatornákon keresztül, mint a fegyverek szállítása, a kábítószer-csempészetből történő finanszírozás, valamint a pénzügyi piacok való beszivárgás.
- Végezetül a **számítástechnikai bűnözés** egyre növekvő mértékű fenyegetést jelent a polgárok alapvető jogaira és a gazdaságra, valamint a sikeres digitális egységes piac kiépítésére nézve.²⁹ Mivel a kereskedelmi és a banki tevékenység az internetre helyeződik át, a számítástechnikai bűnözés hatalmas nyereség lehetőségét kínálja a bűnözőknek, a polgároknak pedig súlyos veszteséget okozhat. A számítástechnikai bűnözők az Unión kívülről indíthatják tevékenységüket, amelynek az célja, hogy kárt okozzon a kritikus infrastruktúrákban, és a lehető legkisebb erőfeszítéssel és kockázattal egyidejűleg nagyszámú sértettet támadjon a tagállamokban. Hasonlóképpen a számítógépes terrorizmus és a hibrid fenyegetések veszélye is növekedhet az elkövetkező években. A bűnözők illegális internetes kábítószer- vagy fegyverkereskedelem, bűnös ügyletek és pénzmosás céljából visszaélnek az anonimizálási technikákkal és névtelen fizetési mechanizmusokkal. A számítástechnikai bűnözés a gyermekek szexuális kizsákmányolásával is összekapcsolódik, egyre inkább növekvő és riasztó az a tendencia, hogy élő közvetítést készítenek a gyermekbántalmazásról.

E stratégia a terrorizmust, a szervezett bűnözést és a számítástechnikai bűnözést emeli ki a három olyan alapvető prioritásként, amelyek tekintetében azonnali cselekvésre van szükség. Ezek egyértelműen **összekapcsolódó és határon átnyúló fenyegetések**, többretegű és nemzetközi dimenziójuk pedig azt igazolja, hogy hatékony és koordinált, uniós szintű reagálására van szükség.

3.1. A terrorizmus leküzdése és a radikalizálódás megelőzése

A polgárok és a tagállamok azt várják, hogy az Unió támogassa a terrorizmus és a radikalizáció elleni küzdelmet, és segítse elő az érintett hatóságok közötti koordinációt és

²⁹ Az Unión belüli internetfelhasználók továbbra is nagyon aggódnak a számítástechnikai bűnözés miatt. 85 %-uk szerint növekszik a veszélye, hogy a számítástechnikai bűnözés áldozatává válnak (a 2015 februárjában közzétett Eurobarométer felmérés a kiberbiztonságról).

együttműködést. Az **Europol** egyre nagyobb szaktudásra tesz szert a terrorizmussal kapcsolatos kérdésekben, és újabb lépést kell tennie ebben az irányba azáltal, hogy a méretgazdagosság érdekében egybegyűjti a terrorizmus elleni bűnüldözési kapacitásait, összevonja a forrásokat és maximálisan kihasználja a már jelenleg is az ügynökség rendelkezésére álló struktúrákat, szolgálatokat és eszközöket. Ez az összevonás az **Európai Terrorizmusellenes Központ** keretében valósulhat meg, amelynek az a célja, hogy fokozza a tagállamok számára uniós szinten nyújtott támogatást egy olyan biztonságos környezetben, amely kommunikációja során a legmagasabb szintű titoktartást biztosítja.

A Központ részei a következők: 1) Europol Utazók (Travellers) elnevezésű, külföldi terrorista harcosokkal és kapcsolódó terrorista hálózatokkal foglalkozó fókuszpontja, 2) a terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó EU-USA program (TFTP), 3) a FIU-net, a pénzügyi hírszerző egységek decentralizált számítógépes hálózata, amelyet 2016-ban építenek be az Europolba, valamint 4) az Europol löfegyverekre és robbanó eszközökre vonatkozó, meglévő kapacitásai. A nyomozások és büntetőeljárások koordinációjának javítása érdekében az Eurojustot teljes mértékben be kell vonni a Központ tevékenységébe. E Központ szigorúan az Europol jogi megbízatásának keretei között működne, és nem érintené a tagállamoknak a nemzeti szuverenitás megőrzésével kapcsolatos kizárólagos felelősségét, sem pedig az Európai Unió Helyzetelemző Központja (INTCEN) szerepét a terrorista fenyegetés hírszerzésen alapuló értékelése terén.

Az Europolon belül 2015. júliusig létrehozandó, a **szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egység** (EU IRU) szintén a Központ része lesz. Az egység az Europol és a tagállamok tapasztalataira épülő uniós szakértői központként működik majd, amely segíti a tagállamokat, hogy az iparági partnerekkel együttműködve eltávolítsák az erőszakos és szélsőséges online tartalmakat.

A Bizottság továbbá 2015-ben **uniós szintű fórumot** indít az informatikai vállalatok részvételével, hogy egy asztalhoz ültesse az előbbieket a bűnüldöző hatóságok és a civil társadalom képviselőivel. A 2014-ben szervezett előkészítő ülések alapján a fórum arra helyezi majd a hangsúlyt, hogy bevált eszközöket alkalmazzanak az interneten és a közösségi médiában megjelenő terrorista propaganda leküzdésére. A fórum az internetes vállalatokkal együttműködve megvizsgálja a bűnüldöző hatóságoknak az új titkosítási technológiákkal kapcsolatos aggályait is.

A **pénzügyi műveletek nyomon követése** központi szerepet játszik a terrorista hálózatok azonosításában, mivel a terroristák finanszírozást vesznek igénybe az utazásokhoz, a kiképzéshez és a felszereléshez. A pénzügyi hírszerző egységek elősegíthetik a terrorista hálózatok határokon átnyúló pénzügyi műveleteinek azonosítását, és pénzügyi támogatóik felderítését. A terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó EU-USA program (TFTP) lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy terrorista tevékenység megalapozott gyanúja esetén pénzügyi adatok lekérdezését kérjék. Az TFTP mostanáig számos terrorizmussal gyanúsított személlyel és az őket támogató hálózatokkal kapcsolatos adatot közölt. A tagállamoknak és illetékes hatóságaiknak még aktívabban ki kell használniuk a TFTP keretében rendelkezésre álló lehetőségeket. A FIU-netnek az Europolba történő, күзөбөн álló beépítése tovább erősíti majd a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem kapacitásait.

A Bizottság emellett feltérképezi a **terrorizmus finanszírozásának** terén meghozandó további intézkedések **szükségességét és lehetséges előnyeit**. Ezek közé tartoznak a terrorista tevékenységet folytatók vagyoni eszközeinek az EUMSZ 75. cikke alapján

történő befagyasztására, a kulturális javak tiltott kereskedelmére, a fizetési formák – így az internetes átutalások és az elektronikus pénztárcák – ellenőrzésére, az illegális készpénz-mozgásokra és a készpénzforgalom-ellenőrzés fokozásáról szóló rendeletre³⁰ vonatkozó intézkedések.

Az Uniónak a terrorizmussal szemben határozott **büntető igazságügyi válasza** van szüksége, amely kiterjed a terrorcselekmények elkövetését tervező, vagy toborzással, kiképzéssel és a terrorizmus finanszírozásával, valamint terrorcselekmények elkövetésére való felbujtással gyanúsított személyekkel szembeni nyomozásokra és büntetőeljárásokra. Sok tagállam már rendelkezik olyan jogszabályokkal, amelyek büntetni rendelik ezeket a cselekményeket, vagy ilyeneket tervez. A külföldi terrorista harcosokkal szembeni, Uniós-szerte egységesebb jogszabályok kezelnék a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben keletkező bizonyítékok határokon átnyúló összegyűjtésével és elfogadhatóságával kapcsolatos gyakorlati és jogi nehézségeket, és elrettentenének a konfliktusövezetekbe utazástól. A Bizottság 2015-ben hatásvizsgálatot indít abból a célból, hogy 2016-ban aktualizálja a **terrorizmusról szóló 2008. évi kerethatározatot**.³¹ Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2178. számú határozata, amely arra kötelezi az államokat, hogy rendeljék büntetni a konfliktusövezetbe terrorista céllal történő utazást, elősegíti a külföldi terrorista harcosokkal kapcsolatos bűncselekmények közös értelmezésének kialakulását. Az új jogszabályi keretnek lehetőséget kell teremtenie arra, hogy a Törökországgal való együttműködés során a közelmúltban szerzett kedvező tapasztalatokra építve intenzívebb **együttműködést alakítsanak ki harmadik országokkal** a külföldi terrorista harcosok ügyében.

A terrorista hálózatok tevékenységének felszámolására az az egyik módszer, ha megnehezítik a célpontok támadását, valamint a veszélyes anyagokhoz, így a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokhoz és a robbanóanyag-prekurzorokhoz való hozzájutást és azok helyszínre juttatását. A **kritikus infrastruktúrák** – így a közlekedési infrastruktúra – és a **puha célpontok** – például a tömegrendezvények – védelme súlyos kihívást jelent a bűnüldözés, a közegészségügyi hatóságok és a polgári védelmi hatóságok számára. Az Unió és a tagállamok együttműködnek a kockázatok értékelése, az enyhítési stratégiák értékelése, valamint a bevált módszerek összegyűjtése és iránymutatások készítése terén. A Bizottság azáltal segíti a gyakorlati szakembereket, hogy kézikönyveket dolgoz ki napi munkájuk segítésére, például a légi közlekedés védelme terén.

Az európai terrorizmus a szélsőséges eszmékből táplálkozik. Ezért a terrorizmus elleni uniós fellépésnek a **szélsőségesség kiváltó okainak** megelőző intézkedések révén történő **kezelésére** kell irányulnia. Uniós-szerte egyre egyértelműbbé válik a kapcsolat a radikalizálódás és a szélsőséges erőszak között. Igazolást nyert, hogy a szélsőséges propaganda vette rá a külföldi terrorista harcosokat arra, hogy Európából külföldre utazzanak abból a célból, hogy kiképzésben részesüljenek, harcoljanak és atrocitásokat kövessenek el a konfliktusövezetekben, és visszatérésük után fenyegetssék az Unió belső biztonságát. Az uniós válaszadás fontos része, hogy közös üzenetekkel és a konfliktusok tényszerű bemutatásával erősítsék az Unió saját stratégiai kommunikációját.

A **szélsőségességre adott uniós válasz** nem vezethet semmilyen csoport vagy közösség megbélyegzéséhez. A tolerancia, a sokszínűség és a kölcsönös tisztelet európai értékeire kell épülnie, és segítenie kell a szabad és plurális közösségeket. Az Uniónak határozott és

³⁰ A 2005. október 26-i 1889/2005/EK rendelet.

³¹ Ezt szem előtt fogják tartani az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló egyezményének kiegészítő jegyzőkönyvéről folytatandó tárgyalások.

elszánt ellenpropaganda segítségével fel kell számolnia a terrorizmus háttérterületét. A Bizottság gondoskodik az e területet érintő uniós jogszabályok végrehajtásáról,³² megvizsgálja az esetleges joghézagokat és támogatást nyújt az online gyűlöletbeszéd figyelemmel kíséréséhez és egyéb intézkedésekhez. A Bizottság emellett segítséget nyújt a tagállamoknak ahhoz, hogy proaktív nyomozati és bűnüldözési gyakorlatokat dolgozzanak ki. Az uniós finanszírozást növekvő mértékben fordítják majd a tisztviselők szakképzésének támogatására, valamint a gyűlölet-bűncselekményekkel és gyűlöletbeszédrel kapcsolatos incidensek nyomon követésére, jelentésére és nyilvántartására.

Az **oktatás, a fiatalok részvétele, valamint a kultúrák közötti párbeszéd, továbbá a foglalkoztatás és a társadalmi befogadás** fontos szerepet kell, hogy játsszon a radikalizálódás megelőzésében azáltal, hogy népszerűsíti a közös európai értékeket, előmozdítja a társadalmi összetartozást, erősíti a kölcsönös megértést és a toleranciát. Az inkluzív oktatás jelentős hozzájárulást nyújthat az egyenlőtlenségek leküzdéséhez és a marginalizálódás megelőzéséhez. Az ifjúsági munka, az önkéntesség, a sport- és kulturális tevékenységek szintén nagyon hatékonyak a fiatalok megszólítása tekintetében. A fentiek alapján a Bizottság prioritást biztosít a radikalizálódás és a fiatalok marginalizálódása elleni küzdelemnek, valamint a társadalmi befogadás előmozdításának az oktatás és a képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszerében („Oktatás és képzés 2020”), az európai ifjúsági stratégia, a sportra vonatkozó uniós munkaterv és a kulturális munkaterv alapján hozott konkrét intézkedéscsomagokban.

Az említett intézkedések alátámasztása érdekében a Bizottság mozgósítja az Erasmus+ és a Kreatív Európa programok keretében rendelkezésre álló finanszírozást többek között oly módon, hogy fokozott támogatást nyújt a tanároknak és a fiatal munkavállalóknak az ifjúsági csereprogramoknak és önkéntes tevékenységeknek, az oktatás és az ifjúságpolitika terén kötött stratégiai partnerségeknek, a transznacionális hálózatoknak, az iskolai együttműködési platformoknak, az állampolgári ismeretekre vonatkozó közös projekteknek, és a sport területén létrejövő együttműködési partnerségeknek. Ezenfelül az Európai Szociális Alap pénzügyi támogatást nyújt a tagállamoknak a társadalmi befogadás elősegítése, a szegénység és a hátrányos megkülönböztetés leküzdése céljából. A Bizottság is további kutatást kezdeményez majd a Horizont 2020 keretében, hogy jobban megismerje a radikalizálódás okait és megjelenési formáit.

Az Unió úttörő szerepet játszik abban, hogy segíti a nyomás alá került közösségeket, hogy azok tanuljanak az Unió más részein történelemből. A Bizottság 2014-ben tíz olyan területet jelölt meg, ahol strukturális erőfeszítésekre van szükség a szélsőségesesség kiváltó okainak kezeléséhez.³³ Az **uniós radikalizálódás-tudatossági hálózat (RAN)** egy 2011-ben létrehozott, az egész Unióra kiterjedő ernyőszervezet, amely Unió-szerte összekapcsolja a szervezeteket és hálózatokat, és így a radikalizálódás és az erőszakos szélsőségesesség megelőzésében közvetlenül résztvevő több mint 1000 gyakorlati szakembert köt össze. A hálózat lehetőséget nyújt a radikalizálódás korai felismerését és a helyi szintű megelőzési és a terrorista tevékenységektől való elszakításra irányuló stratégiák kidolgozását elősegítő módszerek és gyakorlatok kidolgozását.

A Bizottság jelenleg egy **RAN kiválósági központ** felállításán dolgozik, amely uniós tudásközpontként működik majd, egyesítve a szaktudást, és elősegítve a tapasztalatok terjesztését és cseréjét, valamint a radikalizálódás elleni együttműködést. A központ új

³² A 2008. november 28-i 2008/913/IB kerethatározat, a 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelv, a 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelv, valamint a 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelv.

³³ COM(2013) 941 final, 2014.1.15.

gyakorlati dimenzióval fogja kiegészíteni a radikalizálódás ellenes érdekeltek közötti együttműködést.

Az Unió azt is érzékeli, hogy a radikalizálódás milyen hatást fejt ki a szomszédságára. Ennek ellensúlyozása céljából a RAN harmadik országbeli partnerekkel együttműködve fejti majd ki a tevékenységét, elsőbbséget biztosítva Törökországnak, valamint a Nyugat-Balkán, a Közel-Kelet és Észak-Afrika országainak. Ugyanakkor a társadalmak közötti intellektuális eszmecsere és tágabb párbeszéd érdekében gondoskodni kell az Unió külső tevékenységével való koordinációról, például egy, Európa és a muzulmán világ kiválóságaiból álló csoport keretében.

A **helyi szereplők** a radikalizálódás által leginkább veszélyeztetettekkel közvetlen kapcsolatban álló személyek. Őket megfelelő felszereléssel kell ellátni ahhoz, hogy felismerjék a radikalizálódás jeleit, és megvizsgálják, hogy milyen beavatkozásra lehet szükség, továbbá hogy megfelelő együttműködést alakítsanak ki a közösségi vezetőkkel. Sok tagállam olyan képzéseket indított, amelyek a hagyományos célcsoportot jelentő bűnüldözési alkalmazottakra és a börtönszemélyzetre összpontosítanak – ezt indokolja, hogy bebizonyosodott: a börtönök képezik a radikalizálódás melegágyát. A Bizottság a börtön- és büntetés-végrehajtási szolgálatok európai szervezete (EUROPRIS) támogatásával elősegíti a radikalizálódás felszámolására és a börtönbeli radikalizálódás megelőzésére irányuló bevált módszerek cseréjét. Hasznos lehet, ha más szereplőkre – például a szociális munkásokra, tanárookra, és az egészségügyben dolgozókra – is kiterjesztik a képzést és a támogatást. A RAN elősegíti a radikalizálódás felszámolására és a terrorista tevékenységektől való elszakításra irányuló hasonló stratégiák („kilépési stratégiák”) kidolgozását is.

A Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat együttműködik a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátorával, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje az Unió rendelkezésére álló eszközöket és szorosan nyomon kövesse azok végrehajtását.

Fellépések:

- *Az Europol támogatási funkcióinak erősítése azáltal, hogy az Europolon belüli Európai Terrorizmusellenes Központban egyesíti terrorizmus elleni bűnüldözési kapacitásait;*
- *Uniói fórum indítása az informatikai vállalatok bevonásával annak elősegítése érdekében, hogy leküzdjék a terrorista propagandát és kezeljék az új titkosítási technológiákkal kapcsolatos aggályokat;*
- *Tovább intézkedések meghozatala a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem javítása céljából;*
- *Az online gyűlöletkeltéssel szembeni válaszlépések hiányosságainak orvoslása;*
- *A terrorizmusról szóló kerethatározat felülvizsgálata egy 2016-os javaslat révén;*
- *Az oktatásra, az ifjúságra és a kultúrára vonatkozó uniós szakpolitikai keret és programok prioritásainak újbóli meghatározása;*
- *A börtönbeli radikalizálódás megelőzésének előtérbe helyezése, valamint a terrorista tevékenységektől való elszakításra/a radikalizálódás felszámolására irányuló programok kidolgozása;*
- *A RAN kiválósági központ elindítása, valamint a Törökországgal, a Nyugat-Balkánnal, a Közel-Kelettel és Észak-Afrikával együttműködésben végzet radikalizáció elleni tevékenység kiterjesztése.*

3.2. A szervezett bűnözés felszámolása

A **szervezett és súlyos bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus** keretében összehangoltabb stratégiai irányítás alatt konkrét közös műveleteket sikerült megvalósítani. A **szomszédságpolitikai partnerországok** már csatlakoztak a szakpolitikai ciklushoz – most a ciklus keretében végrehajtott operatív műveletekben való részvételük megerősítése a feladat. A szakpolitikai ciklus egyik prioritása a migránsokat csempésző szervezett bűnözői hálózatok felszámolása a több tagállamra kiterjedő nyomozások uniós ügynökségek segítségével történő megerősítésével. Az Europol által koordinált MARE elnevezésű közös művelet jó példa arra, hogyan segítheti elő az Unió a migráncsempészetben részt vevő szervezett bűnözői csoportok felderítését és felgöngyölítését.

A szervezett bűnözés elsődleges célja a profitszerzés. A bűnüldöző szervezeteknek ezért megfelelő kapacitással kell rendelkezniük a **szervezett bűnözést finanszírozó rendszer** feltárására, amely gyakran szorosan kapcsolódik korrupcióhoz, csaláshoz, az iparjogvédelmi jogok megsértéséhez és embercsempészethez. A nemzetközi bűnözői hálózatok jogszerű üzleti tevékenységek mögé rejtik nyereségük forrását, ezért fel kell lépni a szervezett bűnözés legális gazdaságba történő beépülése ellen.

A közelmúltban elfogadott, pénzmosás elleni csomag³⁴ elő fogja segíteni a gyanús pénzmozgások felderítését és nyomon követését, valamint a pénzügyi információs egységek (FIU) közötti hatékony információcserét. A Bizottság támogatni fogja a bűnözők számára a pénzügyi rendszer nyújtotta lehetőségek kihasználását megnehezítő csomag végrehajtását, és erőfeszítéseket tesz egyebek mellett a terrorizmus finanszírozására és a virtuális pénznemekre vonatkozó transznacionális kockázatértékelés elvégzésére. Emellett koherens szakpolitikai keretet alakít ki azon harmadik országok vonatkozásában, amelyek pénzmosás és terrorizmus finanszírozás elleni rendszerei hiányosságokat mutatnak. A nemzeti **vagyon-visszaszerzési hivatalok** tevékenységének összekapcsolása javítani fogja a bűnözők vagyoni eszközeinek befagyasztását és elkobzását célzó, határokon átnyúló erőfeszítéseket. A FIU-k hatáskörét egymással összhangba kell hozni és meg kell erősíteni, mivel a szerepkörükben fennálló különbségek megnehezítik az együttműködést és az információcserét. Emellett az Eurojust is több segítséget és szakértői támogatást nyújthat a nemzeti hatóságoknak a pénzügyi nyomozások során. Javítani kell a **vagyoni eszközök befagyasztására és elkobzására vonatkozó végzések kölcsönös elismerését**. 2016-ban a társjogalkotók kérésének megfelelően a Bizottság megvalósíthatósági tanulmányt tesz közzé a bűncselekményekből szerzett tulajdon bírósági ítélet nélküli elkobzására vonatkozó közös szabályokról.

A közelmúltban elkövetett terrorista támadások ráirányították a figyelmet arra, hogy a szervezett bűnözők miként képesek nagy számban **lőfegyvereket** – akár katonai lőfegyvereket – beszerezni, és azokkal kereskedni Európában. A lőfegyverek birtoklására és használatára vonatkozó döntések a tagállamok társadalmi döntései. A nemzeti szabályok eltérései azonban akadályozzák az ellenőrzést és a rendőrségi együttműködést. Prioritás ezért, hogy közös megközelítést alakítsunk ki a lőfegyverek hatástalanításáról és leszereléséről, megelőzendő a lőfegyverek bűnözők általi újraelesítését és használatát. A Bizottság 2016-ban felülvizsgálja a lőfegyverekre vonatkozó, meglévő jogszabályokat az információcsere javítása (pl. a lefoglalt lőfegyverekre vonatkozó információk feltöltése

³⁴ A pénzmosás elleni 4. irányelv és a pénzáttalásokat kísérő adatokról szóló rendelet; lásd a vonatkozó bizottsági javaslatokat: COM(2013) 45 final (2013.2.5.) és COM(2013) 44 final (2013.2.5.).

az Europol információs rendszerébe), a nyomonkövethetőség fokozása, a megjelölések szabványosítása és a löfegyverek hatástalanítását célzó közös standardok kialakítása érdekében. A folyamatban lévő értékelés keretében a Bizottság egyéb kérdések mellett azt is megvizsgálja majd, hogy az új szabályoknak ki kell-e terjedniük az önvédelmi (riasztó) fegyverekre.

A **tiltott löfegyver-kereskedelemben** döntő vonatkozása van a **külső dimenzió**nak, mivel az EU-ban található illegális löfegyverek közül számos azokból a szomszédos országokból került az Unióba, amelyekben ma is jelentős katonai fegyverkészletek találhatók. A közelmúltban elfogadott, nyugat-balkáni operatív cselekvési tervet³⁵ maradéktalanul végre kell hajtani, és amennyiben ez eredményesnek bizonyul, más szomszéd országok vonatkozásában is alkalmazni kell, különösen a Közel-Keleten és Észak-Afrikában.

Az **illegális** piacok közül továbbra is a **kábítószer**ek piaca a legdinamikusabb. A legfrissebb trend az új pszichoaktív anyagok térnyerése. Az új pszichoaktív anyagok előállítása egyre inkább áthelyeződik az Unióba, ami új uniós jogszabályi keretek mielőbbi elfogadását teszi szükségessé. Az Uniónak továbbra is támogatnia kell a kábítószer elleni küzdelem és a megelőzés terén tett tagállami lépéseket, a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja és az Europol szakértelmére támaszkodva. A Bizottság értékelné fogja a kábítószer elleni küzdelemre vonatkozó 2013–2016-os uniós cselekvési terv végrehajtása terén elért előrelépést. Ez a terv, amely célul tűzi ki úgy a kábítószer-kereslet, mint a kábítószer-kínálat csökkentését, egyúttal az Unió kábítószerrel kapcsolatos külpolitikai tevékenységének keretrendszerévé válik. A Bizottság az értékelés alapján fogja eldönteni, tegyen-e javaslatot a 2017–2020-as időszakra vonatkozó új uniós cselekvési tervre.

Az egyik legnagyobb probléma, amivel az Unió jelenleg szembesül, hogy a bűnszervezetek kihasználják az egyének védelemre irányuló igényét és azt a vágyát, hogy Európában telepedjenek le. Minél korábban sikerül megállítani az embercsempészetet, annál kisebb lesz a kockázata annak, hogy megismétlődjenek a Földközi-tenger térségében a közelmúltban bekövetkezett, emberéleteket követelő tragédiák. Az illegális migráció megkönnyítése ellen hozott megelőző intézkedésekhez az információk beszerzésének, megosztásának és elemzésének javítására van szükség. Ennek kulcsa az Unión belüli és a harmadik országokkal folytatott **migráncsempészet elleni együttműködésben** rejlik. Ezt a harmadik országokkal ápolt partnerség kiemelt feladatává kell tenni, segítséget nyújtva a legfontosabb tranzitországoknak a csempésztevékenység lehető legkorábbi megelőzéséhez és felderítéséhez. Az Unió és az e tekintetben legfontosabb harmadik országok közötti migráncsempészet elleni megerősített fellépés részét alkotja majd a közeljövőben előterjesztendő európai migrációs stratégiának.

Az **emberkereskedelem** rendkívül aljas, ám jelentős nyereséggel kecsegtető bűncselekmény. Az emberkereskedelemre vonatkozóan az Unió célirányos jogi és szakpolitikai keretet épített ki³⁶, amely az együttműködés maximalizálását és azt szolgálja, hogy a kérdést az Europol és az Eurojust tevékenységének homlokterébe helyezze. Az összehangolt és koherens megközelítésnek köszönhetően a jelenlegi stratégia hozzájárult az emberkereskedelem elleni harchoz regionális, nemzeti, európai és

³⁵ A löfegyverek tiltott kereskedelme elleni küzdelemről szóló, az EU és a Nyugat-Balkán közötti 2014. decemberi operatív cselekvési terv.

³⁶ A 2011. április 5-i 2011/36/EU irányelv és a 2012. június 19-i COM(2012) 286 final.

nemzetközi szinten egyaránt. A meglévő keretekre építve a Bizottság új stratégiát tervez kidolgozni a 2016-ot követő évekre vonatkozóan.

A környezeti bűnözés – például a veszélyes hulladékok illegális szállítása és ezt követő lerakása – jelentősen károsíthatja a környezetet, az emberi egészséget, csökkentheti az államháztartás bevételeit, és helyreállítási költségeket terhel az adófizetőkre. A vadon élő állatok illegális kereskedelme veszélyezteti a biodiverzitást, a forrásrégiókban – például Afrikában – pedig a fenntartható fejlődést és a regionális stabilitást is³⁷. A Bizottság meg fogja vizsgálni, szükség van-e a megfelelés ellenőrzésének és betartatásának megerősítésére, például a végrehajtásért felelős szakemberek fokozottabb képzése, a vonatkozó szakemberhálózatoknak nyújtott támogatás és a büntetőjogi következmények Unión belüli további közelítése révén.

A helyi hatóságok a bűnüldöző és igazságügyi hatóságok mellett döntő szerepet játszanak a szervezett bűnözés elleni harcban. A szervezett bűnözők gyakran globálisan gondolkodnak, de lokálisan cselekednek, így a megelőzés és a tevékenységük elleni fellépés multidiszciplináris megközelítést igényel. Ennek megfelelően az Unió a szervezett bűnözésnek az állami szektorba és a gazdaságba való beépülését megakadályozandó az eszközöket közigazgatási szinten kombináló megközelítést dolgozott ki. Sok esetben a helyi hatóságok képesek leginkább azonosítani és megakadályozni a bűnszervezetek beszivárgását a legális gazdaságba (például közbeszerzések vagy játékkaszinó-engedélyek odaítélésekor), ezért biztosítani kell számukra azokat az eszközöket, amelyek segítségével megoszthatják információikat más közigazgatási hatóságokkal vagy a bűnüldöző szervekkel. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni az **európai bűnmegelőzési hálózat** munkájára is. A hálózat az Unió pénzügyi támogatásával a bűnmegelőzés terén bevált módszerek cseréjét segíti elő.

A korrupció elleni uniós küzdelem átfogó megközelítést igényel. A Bizottság 2014-ben tette közzé az első uniós antikorrupciós jelentést. A jelentés célja, hogy uniós szintű áttekintést nyújtva, a trendeket és bevált gyakorlatokat azonosítva, valamint az egyes tagállamokban bekövetkezett fejleményeket elemezve segítse a kormányokat, a civil szervezeteket és más érdekelt feleket a korrupció megelőzésében és az ellene folytatott harcban. Az Unió számos módon fellépett a korrupció ellen: szakpolitikai és nyomkövetési kezdeményezésekkel (illetve azáltal, hogy az európai szemeszter keretében elismerte a korrupció gazdasági költségeit), jogi aktusok útján és támogatási programok révén.

Fellépések:

- *Az európai uniós szakpolitikai ciklus tevékenységének kiterjesztése a szomszédos országokra;*
- *A bírósági ítélet nélküli elkobzására vonatkozó intézkedések lehetőségének vizsgálata;*
- *A lőfegyverekre vonatkozó jogi aktusok felülvizsgálata és az ezzel kapcsolatos javaslatok előterjesztése 2016-ban;*
- *Az emberkereskedelemre vonatkozó 2016 utáni stratégia elfogadása;*
- *Közös fellépések és együttműködési stratégiák a kulcsfontosságú harmadik országokkal a migráncscsempészet ellen;*
- *A környezeti bűnözésre vonatkozó meglévő szakpolitikai és jogi keretek felülvizsgálata 2016-ban benyújtandó javaslatok céljából.*

³⁷ COM(2014) 64 final, 2014.2.7.

3.3. A számítástechnikai bűnözés elleni harc

A **kiberbiztonság** a számítástechnikai bűnözés elleni harc legfőbb eszköze. Az Unió 2013-as kiberbiztonsági stratégiája a kiemelten kockázatos területekre fókuszál, a kiskapuk bezárása érdekében együttműködést szorgalmaz a magánszektorral, és speciális képzéseket biztosít. A stratégia végrehajtásának fontos eleme lesz a hálózat- és információbiztonságról szóló irányelvjavaslat³⁸ gyors elfogadása. Az irányelv végrehajtása nemcsak a bűnüldöző és kiberbiztonsági hatóságok közötti jobb együttműködést tenné lehetővé, de elősegítené az illetékes tagállami hatóságok kiberbiztonsági kapacitásainak bővítését és azt is, hogy a tagállamok értesítsék egymást a kiberbiztonsági incidensekről. Az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA) ugyancsak hozzájárul az EU kiberbiztonsági fellépéseihez és a magas szintű hálózat- és információbiztonság megvalósításához.

A **meglévő uniós jogszabályok teljes körű végrehajtásának biztosítása** a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelem első lépése. Az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2013. évi irányelv³⁹ büntetendővé teszi a rosszindulatú számítógépes programok használatát, és megerősíti a támadásokra vonatkozó információcserét. A gyermekek szexuális kizsákmányolásáról szóló 2011. évi irányelv⁴⁰ az online szexuális zaklatás elkerülése érdekében közelíti egymáshoz a tagállami jogszabályokat. A Bizottság együttműködik a tagállamokkal az irányelvek helyes végrehajtása céljából. Emellett a szabályokat aktualizálni kell: a polgárokat aggasztják a fizetési csalások, ugyanakkor a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelemről szóló 2001. évi kerethatározat⁴¹ már nem tükrözi a mai realitásokat és az olyan újdonságok jelentette kihívásokat, mint a virtuális pénznemek és a mobilfizetés. A Bizottság értékelné fogja a meglévő jogi keretek végrehajtásának szintjét, konzultációt folytat az érdekeltekkel, és felméri az esetleges további intézkedések szükségességét.

A számítástechnikai bűnözés természetéből adódóan nem ismer határokat, rugalmas és innovatív. A megelőzés, a felderítés és a büntetőeljárás alá vonás során a bűnüldöző hatóságoknak képesnek kell lenniük arra, hogy előre lássák a bűnözők következő lépéseit, és hozzájuk hasonlóan találékonyak legyenek. A számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemhez az illetékes igazságügyi hatóságoknak újra kell gondolniuk a joghatóságuk területén folytatott együttműködés módjait, az alkalmazandó jogszabályoknak pedig biztosítaniuk kell a bizonyítékokhoz és információkhoz való gyorsabb határokon átnyúló hozzáférést, figyelembe véve olyan jelenlegi és jövőbeli új technológiákat, mint a felhőalapú számítástechnika és a dolgok internete. Kulcskérdésnek számít a valós idejű elektronikus bizonyítékok más államokból történő beszerzése olyan kérdésekben, mint az IP-címek tulajdonosai és egyéb elektronikus bizonyítékok, illetve ezek bíróság előtt történő felhasználhatósága. Emellett olyan, magasan képzett bűnüldözési szakemberekre is szükség van, akik képesek lépést tartani a számítástechnikai bűnözés gyorsan bővülő tevékenységei körével, szofisztikáltságával és típusaival.

Világos szabályokra van szükség annak biztosítására, hogy a bűnüldöző hatóságok maradéktalanul betartsák az adatvédelmi elveket, miközben hozzáférnek a polgárok magánéletének a számítástechnikai bűnözéssel és a személyazonosság-lopással szembeni védelme biztosításához szükséges adatokhoz. A **magánszektorral való együttműködés**

³⁸ COM(2013) 48 final, 2013.2.7.

³⁹ A 2013. augusztus 12-i 2013/40/EU irányelv.

⁴⁰ A 2011. december 13-i 2011/92/EU irányelv.

⁴¹ A 2001. május 28-i 2001/413/IB tanácsi kerethatározat.

ugyancsak döntő fontosságú, és az online bűnözés elleni közös erőfeszítésben fontos strukturáló szerepe lehet a köz- és magánszféra partnerségének. A számítástechnikai bűnözésre (pl. adathalászatra) adott válaszadásban a teljes láncnak részt kell vennie: az Europol Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központjától a támadás által érintett tagállam hálózatbiztonsági vészhelyzeteket elhárító csoportján át a végfelhasználókat figyelmeztetni tudó és műszaki védelmet nyújtani képes internetszolgáltatókig. Röviden, a számítástechnikai bűnözés a digitális korban a bűnüldözés új megközelítését teszi szükségessé.

Az Europol **Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központja** meglévő tevékenységeire építve ezen a területen a bűnüldözés információs központjává válhat. Az Európa Tanács számítástechnikai bűnözésről szóló, a legtöbb tagállam által megerősített budapesti egyezménye továbbra is az együttműködés nemzetközi standardját és a nemzeti és uniós jogalkotás modelljét képezi. Az egyezményt minden tagállamnak meg kell erősítenie. Támogatni kell a nemzetközi együttműködés értékét mutató olyan kezdeményezéseket, mint az EU–USA kiberbiztonsággal és számítástechnikai bűnözéssel foglalkozó munkacsoport és a gyermekek online szexuális zaklatása elleni globális szövetség, miközben meg kell erősíteni a külső támogatási eszközök által finanszírozott kiberkapacitás-építési fellépésekkel meglévő szinergiákat.

Az **Eurojustnak** folytatnia kell a bevált gyakorlatok cseréjének elősegítését, és azonosítania kell azokat a kihívásokat, amelyek az elektronikus bizonyítékok internet által segített bűncselekmények nyomozati és vádemelési szakaszában történő – megfelelő biztosítékok melletti – begyűjtésével és felhasználásával kapcsolatosak. A Bizottság törekedni fog annak biztosítására, hogy a nyomozások, a vádtevékenység és a kölcsönös jogi segítségnyújtás kiterjedhessenek a releváns modern kommunikációs lehetőségekre (pl. VoIP). A bizonyítékok elfogadhatóságára vonatkozó eltérő standardok nem akadályozhatják a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet.

Fellépések:

- *A kiberbiztonsággal kapcsolatos meglévő szakpolitikai eszközrendszer végrehajtásának megerősítése, az információs rendszerek elleni támadások és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem előtérbe helyezése;*
- *A készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel kapcsolatos csalás és hamisítás elleni küzdelemmel foglalkozó jogi aktusok felülvizsgálata és esetleges kiterjesztése a pénzügyi eszközöket érintő bűncselekmények és hamisítás újabb formáinak figyelembevétele érdekében, és az ezzel kapcsolatos javaslatok előterjesztése 2016-ban;*
- *A számítástechnikai bűncselekmények ügyében folytatott nyomozások útjában álló, nevezetesen az illetékes joghatósággal és a bizonyítékokhoz és információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos akadályok felszámolása;*
- *A kiberbiztonsági kapacitásépítést célzó fellépések előmozdítása a külső támogatási eszközök keretében.*

4. HOGYAN TOVÁBB?

Az európai biztonsági stratégia meghatározza azokat a fellépéseket, amelyek az Unió magas szintű belső biztonságának garantálásához szükségesek. A **stratégia iránti közös felelősségvállalás** elengedhetetlen. A stratégia sikeres végrehajtása az érintett összes szereplő nagyobb szerepvállalás és jobb együttműködés iránti politikai elkötelezettségén múlik. Ez egyaránt vonatkozik az uniós intézményekre, a tagállamokra és az uniós

ügynökségekre. Az európai biztonsági stratégia olyan globális megközelítést tesz szükségessé, amelyben a biztonság az egyik legfontosabb külső prioritásunk. Az Uniónak képesnek kell lennie arra, hogy reagáljon a váratlan eseményekre, megragadja az új lehetőségeket, elébe menjen a jövőbeli folyamatoknak és biztonsági kockázatoknak, és alkalmazkodjon azokhoz.

A Bizottság felhívja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy a megújított belső biztonsági stratégiaként fogadják el ezt a stratégiát az Európai Tanács közelgő 2015 júniusi ülésére tekintettel. A Bizottság a stratégia végrehajtásában való tevékeny részvételre hív fel, minden érintett szereplővel való szoros együttműködésben. Felhívja az uniós intézményeket és tagállamokat arra, hogy ezt a stratégiát fogadják el a következő öt év biztonsággal kapcsolatos **uniós együttműködésének és közös fellépéseinek alapjaként**, egy valódi európai uniós belső biztonsági térség kialakításának érdekében.