



Az EU terrorizmusellenes politikája

A legfontosabb eredmények és a jövőbeni kihívások

Ez évben lett öt éves az Európai Unió terrorizmusellenes stratégiája. Az EU Bizottsága 2010 júliusában tette közzé az unió terrorizmusellenes tevékenységéről szóló értékelő összefoglalóját Az EU terrorizmusellenes politikája: a legfontosabb eredmények és a jövőbeni kihívások címmel. Szerkesztőségünk e dokumentum közzétételével emlékszik és emlékeztet a 2001. szeptember 11-i terrortámadás kilencedik évfordulójára.

A madridi és a londoni terrortámadások óta nem került sor nagyobb terrortámadásra az Európai Unióban, a terrorizmus jelentette fenyegetés azonban továbbra is jelentős és folyamatosan nő. A fenyegetést nemcsak az iszlámista terrorizmus jelenti, hanem a szeparatista és anarchista terroristák is. A terroristák által alkalmazott támadási módok megváltoztak, ezt jól mutatják a 2008. évi mumbai támadások, valamint az Amszterdamból Detroitba tartó járat felrobbantására 2009 karácsonyán tett kísérlet. Jelenleg mind a szervezett terroristák, mind az úgynevezett „magányos farkasok” veszélyforrást jelentenek. Utóbbiak esetében valószínűsíthető, hogy szélsőséges propaganda alakította ki a radikális nézeteiket, a bombagyártáshoz szükséges ismeretekhez pedig az interneten jutottak hozzá. Ezek a fejlemények azt jelentik, hogy a nemzetközi közösség részéről e fenyegetés ellen további erőfeszítésekre van szükség.

Eljött az ideje annak, hogy felmérjük a terrorizmus elleni küzdelem uniós szinten elért legfontosabb jogi és szakpolitikai eredményeit, és felvázoljuk az e területen jelentkező jövőbeni kihívásokat. Ez a közle-

mény – az Európai Parlament kérésének megfelelően – az EU jelenlegi terrorizmusellenes stratégiájának politikai értékeléséhez nyújt meghatározó elemeket, és fontos előkészítő lépést jelent a tágabb belső biztonsági stratégia felé. Mindez nem érinti azt a tényt, hogy ezen az érzékeny szakpolitikai területen a tagállamok a főszereplők.

A múltban elért eredmények felmérése és a jövőbeni kihívásokkal való szembenézés különös jelentőséget nyert a lisszaboni szerződés hatályba lépésével, az új többéves munkaprogram, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, térségre vonatkozó cselekvési terv elfogadásával (*stockholmi program*). Ez a közlemény az EU jövőbeni fellépéseit nagy vonalakban ismertető stockholmi programban és annak végrehajtási cselekvési tervében meghatározott, terrorizmusellenes intézkedésekre és kezdeményezésekre épül, és egészíti ki azokat.

Az EU 2005. évi terrorizmusellenes stratégiája, mely a továbbiakban is a legfőbb referenciakeretet jelenti az ezen a területen megvalósuló uniós fellépéseknek, négy fő pillérből áll: megelőzés, védekezés, üldözés és reagálás. Ez a közlemény ezt a fel-

építést követi. Minden egyes pillér esetében feltüntettünk néhány jelentős eredményt, és meghatároztunk jövőbeni kihívásokat. A közleményt bizottsági szolgálati munkadokumentum kíséri, mely teljesebb áttekintést nyújt a négy pillér szerinti legfőbb uniós fellépésekről.

Az adatgyűjtés és -kezelés speciális eszközeinek értékelésével (ideértve az utas-nyilvántartási adatállománnyal és a távközlési adatok megőrzésével foglalkozó eszközöket) külön közlemények foglalkoznak majd. E közlemény elsősorban az Európai Unió belső biztonságát fenyegető terrorizmussal foglalkozik. Azokon a területeken ismerteti a külső partnerekkel folytatott együttműködést, ahol az közvetlenül érinti az EU belső biztonságát.

Az EU által elért legfontosabb eredmények és a jövőbeni kihívások

Az EU terrorizmusellenes stratégiája és az azt végrehajtó cselekvési terv széles értelemben határozza meg azokat a fellépéseket és eszközöket, amelyek hozzájárulhatnak a terrorizmus elleni küzdelemhez. E közlemény nem foglalkozik az utóbbi öt év során ezen a széles területen megtett összes lépéssel – ezért a terrorizmusellenes stratégia négy pillérének legfőbb stratégiai elemeire összpontosít: a megelőzésre, a védekezésre, az üldözésre és a reagálásra.

Megelőzés

E pilléren belül a legfőbb kihívást a terrorista bűncselekmények elkövetéséhez vezető radikalizálódás és toborzás megelőzése jelenti. A megelőzésnek ugyanakkor azzal is foglalkoznia kell, hogy a terroristák

mire használják az internetet – kommunikációra, pénzgyűjtésre, képzésre, toborzásra és propagandára. A stockholmi program hangsúlyozza, hogy a következő öt évben különösen ezt a pillért kellene megerősíteni, kiterjesztve az operatív és technikai munkát lefedő több és az igényekhez jobban hozzáigazított kutatásra, valamint a politikához kapcsolódó tanulmányokra és a társadalmi szempontokra.

Legfontosabb eredmények

A terrorista bűncselekményekkel foglalkozó legfontosabb uniós jogi aktus a terrorizmus elleni küzdelemről szóló kerethatározat (2002/475/IB), mely meghatározza azokat a cselekményeket, amelyeket a tagállamoknak terrorista bűncselekményeknek kell tekinteniük. A Bizottság kezdeményezésére ezt a jogi aktust módosították abból a célból, hogy az kimondottan a megelőzés szempontjaival foglalkozzon. A módosított kerethatározat így jogi keretet nyújt a nemzeti rendelkezések közelítéséhez a következő területeken:

- terrorista bűncselekmények elkövetésére való felbujtást célzó nyilvános izgatás;
- terroristák toborzása;
- terroristák kiképzése.

Ez azt jelenti, hogy amint a kerethatározatot valamennyi tagország jogi rendszerébe átültetik, lehetővé válik azon személyek üldözése és megbüntetése, akik másként terrorista tevékenységekbe akarnak bevonni terrorcselekmények elkövetésére való bátorítással, terrorista hálózatokba történő bevonással, vagy azzal, hogy rendelkezésükre bocsátanak a támadásaikhoz szükséges információkat, például bombagyártáshoz szükséges ismereteket. E módosítás elfogadásával ezek a bűncselekmények az EU egész területén bün-

tethetővé válnak akkor is, ha azokat az internet használatával követik el. Ez fontos lépést jelent, mely hozzáigazítja az uniós jogszabályokat az Európa Tanácsnak a terrorizmus megelőzéséről szóló 2005. májusi egyezményéhez, amelyre az új rendelkezések épülnek.

A Bizottság ösztönözni kívánja a köz- és magánszféra közötti partnerséget az internet terroristák általi használata elleni fellépés érdekében. A Bizottság párbeszédet indított a bűnüldöző hatóságokkal és az internetszolgáltatókkal az illegális, terrorizmushoz kapcsolódó tartalmak internetes terjesztésének visszaszorítása érdekében. E tekintetben jelenleg kidolgozás alatt áll a köz- és magánszféra közötti együttműködési megállapodásra vonatkozó európai modell.

A radikalizálódás nemcsak az interneten keresztül történik, hanem közvetlen toborzással is. A terrorizmus helyzetéről és alakulásáról szóló 2010. évi Europol-jelentés szerint számos terrorista vagy szélsőséges szervezet rendelkezik aktív ifjúsági szekcióval, amelyek működését egyes tagállamokban különös aggodalom övezi, mivel előkészítik a talajt a radikalizálódáshoz és a toborzáshoz. Ez megerősíti azt a tényt, hogy a szélsőséges ideológiák továbbra is vonzzák az arra fogékony egyéneket. A TE-SAT-jelentés azt is megerősíti, hogy jelentős az unióból konfliktusos területekre, illetve terrorista kiképző táborokba utazó, majd onnan Európába visszatérő szélsőséges személyek száma. Mindez azt bizonyítja, hogy továbbra is nagy a radikalizált fiatalok köréből kiinduló terrorista bűncselekmények veszélye.

Az elmúlt években az Európai Unió több fontos, a radikalizálódással és a toborzással foglalkozó szakpolitikát dolgozott ki. Folyamatosak az e szakpolitikák végrehajtására és támogatására irányuló erőfeszíté-

tések. E munka egyik mérföldköve a radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelemre irányuló európai uniós stratégia. E stratégiának három fő célja van:

- az egyéneket a terrorizmus útjára térítő hálózatok és személyek tevékenységének felszámolása;
- a közvélemény érvényesülésének biztosítása a szélsőségekkel szemben;
- a demokrácia, a biztonság, a jogérvényesülés és a mindenki számára biztosított esély előmozdítása.

Az e célkitűzések elérését szolgáló lépéseket részletesen egy cselekvési terv és a 2009 júniusában jóváhagyott végrehajtási terv tartalmazza. Emellett médiakommunikációs stratégiát fogadtak el.

A terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátorának kezdeményezését követően néhány tagállam, mely vállalta, hogy konkrét intézkedésekkel fog elől járni, több jelentős projektet indított el e stratégia és a cselekvési terv végrehajtására. Ezek a következők: média- és stratégiai kommunikáció (Egyesült Királyság), imámok képzése (Spanyolország), közösségi rendfenntartás (Belgium), együttműködés helyi hatóságokkal (Hollandia), a radikalizálódás felszámolása (Dánia), valamint a terrorizmus és az internet (Németország). E projektek jelentős része pénzügyi támogatásban részesül a Bizottságtól.

A Bizottság az erre a területre irányuló szakpolitika fejlesztéséhez az erőszakos radikalizálódásról szóló 2005. évi közleményével járult hozzá. A Bizottság támogatásával emellett nagy számban születtek tanulmányok, és áttekintés készült a tudományos kutatás jelenlegi állásáról.

Emellett a tudományos szféra és a politikai döntéshozók között ezen a területen zajló párbeszéd előmozdítása érdekében a Bizottság 2008-ban létrehozta a radikalizálódás szakértőinek európai hálózatát

(ENER). Az ENER első ülését 2009. február 27-én tartotta Brüsszelben. A 2009. és 2010. évi szemináriumok a társadalomtudósoknak, az akadémiai szféra képviselőinek és a gyakorlati szakembereknek lehetőséget adtak a legjobb gyakorlatok kialakítására és egymás közötti cseréjére. A szemináriumok olyan aktuális kérdésekkel foglalkoztak, mint a toborzás melegegyai, a civil társadalom bevonása az erőszakos szélsőségek elleni küzdelemben, valamint a helyi közösségek fellépése a radikalizálódás ellen. A szemináriumok további célja a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora által kezdeményezett projektek végrehajtásának támogatása.

Végezetül fontos hangsúlyozni, hogy a rasszizmus, az idegengyűlölet és a diszkrimináció elleni uniós kezdeményezések is hozzájárulhatnak a radikalizálódás és a terroristatoborzás megakadályozásához.

Jövőbeni kihívások

Szükséges lesz pontosabban meghatározni a radikalizálódás és a toborzás elleni küzdelem leghatékonyabb módjait. Értékelni kell az alkalmazott nemzeti politikák hatékonyságát és megbízható mutatókat kell kidolgozni, amelyekkel biztosíthatók az ehhez az értékeléshez szükséges adatok. *(A Bizottság 2011-ben közleményt szándékozik közzétenni, amely a terrorizmushoz kapcsolódó radikalizálódás és toborzás elleni küzdelem során szerzett tagállami tapasztalatokat vizsgálja. Ez alapot nyújt a jelenlegi uniós stratégia és cselekvési terv felülvizsgálatához és aktualizálásához.)*

Szintén kihívást jelent az internet terroristacélú használatára vonatkozó leghatékonyabb megközelítések meghatározása és alkalmazása.

További lépésekre lesz szükség a tagállamok bűnüldöző hatóságai által tett erőfe-

szítések támogatására az ehhez a területhez kapcsolódó illegális internetes tartalmak visszaszorítása érdekében – továbbá erősíteni kell a köz- és magánszféra közötti partnerséget.

Védekezés

A lakosság és az infrastruktúra védelme a terrorizmusellenes stratégia második célkitűzése. A stratégia ezen része messze a legtágabb terület, a tevékenységek széles skáláját fedi le, ideértve az EU-t átfogó fenyegetéscélelteléseket, az ellátási lánc biztonságát, a kritikus infrastruktúra védelmét, a közlekedésbiztonságot és a határelenőrzést, valamint a biztonságkutatást.

Legfontosabb eredmények

Az elmúlt öt év alatt jelentős lépésekre került sor a határbiztonság növelésére. A modern, integrált határigazgatási rendszer fejlesztésében új technológiákat alkalmaznak. 2006-ban bevezették a biometrikus útleveléket. A schengeni információs rendszer (SIS) második generációja és a vízuminformációs rendszer (VIS) jelenleg fejlesztés alatt áll, jogalapjait létrehozták.

A kiberbiztonság terén 2005-ben kerethatózat született az információs rendszerek elleni támadásokról, egy 2009. évi közleményben pedig kifejezetten a kritikus információs infrastruktúrát érintő fenyegetésekkel foglalkozó cselekvési tervet dolgoztak ki.

Az utóbbi években átfogó jogi keret született a közlekedésbiztonság terén, különösen a polgári repülés és a tengeri szállítás vonatkozásában. E közös keret biztonságosabbá tette a polgári repülést, s nemcsak az EU-n belül, hanem az EU területén kívül is. Miután 2006-ban néhány, az EU és az USA közötti járat ellen folyékony robbanóanyagokkal

merényleteket kíséreltek meg, jogi előírásokat fogadtak el e veszély visszaszorítására. A Bizottság nemrég tette közzé a biztonsági szkennernek uniós repülőtereken való használatáról szóló külön közleményt. Az EU nemzetközi partnerekkel is együttműködik új technológiák bevezetésében, hogy kezelni tudja az új fenyegetéseket. A tengeri szállítás biztonsága terén az EU az uniós jog részévé tette a hajók és kikötőlétesítmények védelmére vonatkozó nemzetközi szabályzatot, emellett a Bizottság aktív szerepet játszik a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetben. A Bizottság mind a repülés, mind a tengeri szállítás terén szorosan együttműködik a tagállamok hatóságaival a repülőterek és a kikötői létesítmények ellenőrzését szolgáló rendszer működtetésében.

A Bizottság ezen kívül kidolgozta a robbanóanyagok biztonságának fokozásáról szóló uniós cselekvési tervet, melyet a Tanács 2008 áprilisában hagyott jóvá. A robbanóanyagokkal elkövetett terrortámadások kockázatának csökkentését célzó ötven konkrét intézkedés végrehajtása folyamatosan zajlik az Europol és a tagállamok hatóságainak együttműködésével.

A konkrét intézkedésekkel kezelendő egyik probléma a bizonyos vegyi anyagokhoz való könnyű hozzáférés, melyek segítségével a terroristák saját maguk állítanak elő robbanóanyagokat. A tagállamok hatóságaival és a vegyipar képviselőivel folytatott kiterjedt konzultáció alapján a Bizottság javaslatokat dolgoz ki jogi és nem jogi intézkedésekre, amelyek célja EU-szerte az ilyen prekursorokhoz való hozzáférés ellenőrzésének javítása. E javaslatokat várhatóan 2010 őszén fogadják el.

A biztonság- és a terrorizmusellenes politika fejlesztésének támogatása érdekében a 7. kutatási és technológiafejlesztési keretprogram részeként létrehozták az átfogó biztonságkutatási programot, amely-

hez a 2007–2013 közötti időszakra 1,4 milliárd eurót bocsátottak rendelkezésre. Az Európai Biztonságkutatási és Innovációs Fórum (ESRIF) tavaly készítette el zárójelentését, amely összefoglalja e terület legaktuálisabb fejleményeit.

A Bizottság 2006-ban fogadta el a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programot (EPCIP). 2008 végén fogadták el az európai kritikus infrastruktúrákról szóló, e program részét képező irányelvet, amelynek középpontjában az európai kritikus infrastruktúrák azonosítása és kijelölése áll, és tartalmazza az európai kritikus infrastruktúra fogalom meghatározását. Ez az irányelv csupán az első lépését jelenti annak a megközelítésnek, amelyet az EU az európai kritikus infrastruktúrára irányuló fenyegetések ellen alkalmaz. Eleinte az irányelvet csak az energia- és a közlekedési ágazatra alkalmazták. A kritikus infrastruktúra területén zajló munka kiterjed a kritikus infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózatának (CIWIN), valamint uniós szintű referenciahálózat létrehozására a biztonsági felszereléseket tesztelő laboratóriumok számára, amivel elősegíthető a biztonsági megoldások szabványosítása és tanúsítása.

Az ellátási lánc biztonsága terén az EU vállalta a Vámigazgatások Világszervezetének (WCO) a globális kereskedelem biztonságát és megkönnyítését szolgáló szabványokra vonatkozó, a Vámigazgatások Világszervezetének Tanácsa által 2005 júniusában elfogadott keretrendszer (SAFE) végrehajtását. A Bizottság módosította a Közöségi Vámkódexet és annak végrehajtási rendelkezéseit (648/2005 és 1875/2006 rendelet) az EU területére érkező vagy azt elhagyó ellátási láncok biztonságának megerősítése céljából. Az intézkedések tartalmazták a rakományra vonatkozó előzetes információnyújtás, valamint egy közösségi

kockázatkezelési keretrendszer bevezetését. Emellett elindult az engedélyezett gazdálkodói program, melynek keretében az ellátási láncok biztonságát önkéntesen megerősítő gazdálkodók kereskedelem-könnyítő intézkedésekben részesülnek.

Jövőbeni kihívások

E pilléren belül több területen további erőfeszítésekre van szükség. A kritikus infrastruktúráról szóló irányelvet három év múlva fogják felülvizsgálni. Ennek során értékeli az irányelv hatását és más olyan ágazatokra történő esetleges kiterjesztését, mint például az információs és kommunikációs technológiák (IKT) ágazata. Felül kell vizsgálni a robbanóanyagok biztonságáról szóló cselekvési tervet, és értékelni kell annak hatékonyságát.

(Biztonságosabbá kell tenni a tömegközlekedést, különösen új technológiák alkalmazásával, valamint elejét kell venni a terroristák által alkalmazott azon módszereknek, amelyekkel átcsúszhatnak a biztonsági ellenőrzéseken, például folyékony robbanó- vagy nem fémes anyagok használata révén. Az alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartása mellett biztosítani kell az utasok biztonságát. A közlekedésbiztonság terén különösen fontos az érintettek bevonása.)

A biztonsági megoldások (például felderítési technológiák) szabványosításának és tanúsításának kérdését az európai ipari biztonsági politika kidolgozására irányuló erőfeszítések részeként továbbra is figyelemmel kell kísérni. Ki kell dolgozni egy uniós eljárást a biztonsági megoldások tesztelésére és kipróbálására, és létre kell hozni a tanúsítás eredményeinek kölcsönös elismerését szolgáló rendszert.

(Az egyik fő kihívást a közszektorbeli felhasználók – ideértve a bűnüldöző hatóságokat is –, a kutatóközösség, a technológiát szolgáltatók és az ipar közötti kapcsolatok erősítése és fenntartása jelenti, amivel biztosítható a hatékony biztonságkutatási politika, és ezen keresztül a magas szintű biztonsághoz való hozzájárulás.)

gokat is –, a kutatóközösség, a technológiát szolgáltatók és az ipar közötti kapcsolatok erősítése és fenntartása jelenti, amivel biztosítható a hatékony biztonságkutatási politika, és ezen keresztül a magas szintű biztonsághoz való hozzájárulás.)

Üldözés

Az EU terrorizmusellenes stratégiájának ezen pillére olyan kérdésekre terjed ki, mint az információgyűjtés és -elemzés, a terroristák mozgásának és tevékenységeinek megakadályozása, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a terroristák finanszírozása elleni küzdelem.

Legfontosabb eredmények

Az elmúlt években nagy számban fogadtak el olyan intézkedéseket, amelyek javítják az információgyűjtést és -cserét a tagállamok bűnüldöző és igazságügyi hatóságai között. Ezek közé tartozik az adatok megőrzéséről szóló irányelv, a prűmi határozat kereteinek integrálása az uniós jogba, valamint a bűnüldöző hatóságok közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló kerethatározat. Az európai elfogatóparancs előmozdította a súlyos bűncselekményekkel – ideértve a terrorista bűncselekményeket is – vádolt személyek átadását a tagállamok között. Ugyancsak elfogadták az európai bizonyítás-felvételi parancs első szakaszát, mely megkönnyíti a bizonyítékok megszerzését egy másik tagállamban.

Az Europol (Európai Rendvédelmi Ügynökség) új jogi kerete javította az ügynökség működését, és megerősítette az Eurojusttal (Európai Igazságügyi Együttműködési Egység) folytatott együttműködését. Az Europol jelentősen hozzájárult a terroriz-



musellenes stratégia számos elemének végrehajtásához, többek között az információcsere, az elemzési munka közös fájllai, valamint az olyan stratégiai eszközök kidolgozása révén, mint az európai bomba-adatbázis, a robbanóanyagok, valamint a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagok (CBRN) korai előrejelzési rendszere.

Jogi előírásokat fogadtak el a terroristák finanszírozása ellen, különösen kiemelendő az EU harmadik pénzmosás elleni irányelve. Az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségük biztosítása érdekében felülvizgálták azokat az uniós jogszabályokat, amelyek a terrorizmushoz köthető személyeket és szervezeteket tartalmazó listát érintik, melyet az ilyen személyek és szervezetek eszközeinek befagyasztása céljából állítanak össze. E felülvizsgálat különösen az érintett személyek és szervezetek hatékony jogorvoslatához, valamint védelemhez való jogára terjedt ki, összhangban az EU Bíróságának ítélezési gyakorlatával. Végezetül, a közösség területére belépő, illetve a közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hozzájárul a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséhez az unió határai menti készpénzmozgások nyomon követésével.

E jogszabályokon kívül a Bizottság a terrorizmus finanszírozása ellen szakpolitikai intézkedéseket is kidolgoz, ilyen például a nonprofit szervezeteknek a terrorizmus finanszírozása kapcsán fennálló veszélyeztetettségével foglalkozó önkéntes iránymutatás. Az ehhez a területhez kapcsolódó közlemény 2011 elején várható.

Jövőbeni kihívások

Jelenleg vizsgálják az információcserét szolgáló valamennyi új jogi eszköz közötti kapcsolatot és kölcsönhatást, valamint az

alkalmazásukkal kapcsolatos legjobb gyakorlatot. Ezeket külön közlemények tartalmazzák majd. A kihívást annak biztosítása jelenti, hogy ezek az eszközök valódi ígényekre épüljenek, ezáltal a tagállamok hatóságai kicserélhessék egymás között azokat az információkat, amelyek szükségesek a terrorista bűncselekmények megelőzéséhez és az azok elleni küzdelemhez a magánélet tiszteletben tartásához való jog és az adatvédelmi szabályok tiszteletben tartása mellett. (Ide tartozik az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni felhasználására vonatkozó európai szakpolitika létrehozása.)

A terrorizmus finanszírozását illetően az Európai Unió működéséről szóló szerződés új rendelkezést (az EUMsz. 75. cikke) vezetett be, mely jogalapul szolgálhat az olyan adminisztratív intézkedések keretének létrehozásához, mint a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök befagyasztása.

A Bizottság emellett megvizsgálja az olyan nyomozási technikákra vonatkozó uniós jogszabályok elfogadásának szükségességét, amelyek különösen fontosak a terrorista bűncselekmények felderítése és megelőzése tekintetében. (E kérdés kezelhető például a kölcsönös elismerés elvére épülő, a bizonyítékok valamennyi típusára kiterjedő bűnügyi bizonyításfelvétel egységes rendszerére vonatkozó jogalkotási javaslattal, melyet a Bizottság 2011-ben fog elkészíteni.)

Ebben a pillérben az egyik utolsó kihívást annak biztosítása jelenti, hogy az EU terrorizmusellenes politikája megfelelő mértékben bizonyítékokra épüljön, és a rendelkezésre álló legjobb fenyege-

tésértékelések támasszák alá. Az erre a kihívásra adandó válasz részét képezi majd a fenyegetések európai szinten történő elemzésének közös paraméterein alapuló módszertan együttes kidolgozása.

Reagálás

Az EU terrorizmusellenes stratégiájának ezen pillére olyan kérdéseket fog át, mint a terrortámadások következményeire irányuló polgári reagálási képesség, a korai figyelmeztető rendszerek, általában véve a válságkezelés és a terrorizmus áldozatainak nyújtott segítség.

Legfontosabb eredmények

A fenyegetésekre való reagálás területén a legfőbb elemet az utóbbi években kidolgozott EU polgári védelmi mechanizmus jelenti, mely a tagállami képességek igénybevételével biztosítja a koordinált reagálást bármilyen válsághelyzetben, ideértve a terrortámadásokat is. Emellett mechanizmusokat vezettek be európai uniós szinten (válságkoordinációs intézkedések – CCA), és különösen a Bizottság számára (ARGUS-rendszer), melyek a válságokra adandó koordinált reagálást szolgálják. Ezeket az intézkedéseket valamennyi szinten rendszeresen gyakorolják.

Az Europol fontos szerepet tölt be a terrorista bűncselekményekre való reagálásban is, különösen azokban az esetekben, amikor a terrorista bűncselekményeknek határokon átnyúló hatásai vannak: információcsere-mechanizmus révén támogatja az ilyen bűncselekményekre való koordinált reagálást.

A tagállamok terrorista bűncselekményekre való reagálási képességét az ezzel foglalkozó második szakértői értékelés

vizsgálta. Az erről a kezdeményezésről szóló zárójelentést nemrég fogadták el, és számos ajánlást tartalmaz a tagállamoknak az erőfeszítéseik javítására. Ezek strukturális kérdésekre, a hírközlésre, az együttműködés javítására és a nyilvánossággal kialakított kapcsolatokra vonatkoznak.

Tekintettel azokra a messzeható potenciális következményekre, amelyek akkor jelentkeznének, ha a terroristák hozzájutnának vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokhoz (CBRN), a Bizottság 2006 óta folyamatosan dolgozik az ilyen anyagokhoz való hozzáférés megnehezítésén. A Bizottság 2009 júniusában elfogadott egy közleményt, valamint az EU CBRN cselekvési tervének tervezetét, melyet a Tanács 2009 novemberében hagyott jóvá. Az EU CBRN cselekvési terve 130 meghatározott intézkedésből áll a megelőzés, a felderítés és a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokkal elkövetett terrorcselekményekre való reagálás területén, ezek mellett a tagállamok és az EU számára munkaprogramot határoz meg a következő évekre vonatkozóan. A készségek és a reagálás területén ez a következőkre terjed ki: a CBRN-kockázatok belefoglalása a vészhelyzeti tervezésbe, rendszeres CBRN-gyakorlatok szervezése, az ellenintézkedések megerősítése, az információáramlás javítása.

A Bizottság következetesen támogatja a terrortámadások áldozatait, többek között a helyzetük javítását célzó tevékenységek finanszírozásával. Az elmúlt öt évben körülbelül ötmillió eurót bocsátottak rendelkezésre a terrorizmus áldozatainak támogatása céljából. A Bizottság a terrorizmus áldozatait tömörítő szövetségek hálózatát is finanszírozza. A hálózat fő célja a terrorizmus áldozatait tömörítő szövetségek közötti transznacionális együttműködés élénkítése és az áldozatok érdekeinek uniós szintű képviselésének javítása.



Jövőbeni kihívások

Folyamatban van az EU polgári védelmi politikájának értékelése, amelyre a szükséges nyomon követő intézkedések épülnek majd. A Bizottság vizsgálja továbbá annak módjait, hogy miként erősíthető meg a koordináció és az együttműködés – különösen válsághelyzetekben – a konzuli védelem előmozdítása terén, és erről ez év őszén közleményt tesz majd közzé. (Tovább kell fejleszteni az EU-nak a válságkezelésben és katasztrófavédelemben betöltött szerepét, különösen a humanitárius segítségnyújtás és a polgári védelem meglévő eszközeire épülő gyorsreagálási képességének fejlesztésével.)

Prioritást élvez az EU CBRN cselekvési tervének végrehajtása. A CBRN cselekvési terv végrehajtását támogató struktúrák 2010 eleje óta működnek, a munka folyamatosan zajlik. A Bizottság a végrehajtást irányított ajánlattételi felhívásokkal is segíti a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem támogatására létrehozott pénzügyi program keretében.

A stockholmi programot végrehajtó cselekvési terv szerint az áldozatok – ideértve a terrorizmus áldozatait is – védelméről szóló átfogó jogi aktusra irányuló jogalkotási javaslatot a Bizottság 2011-ben terjeszti elő. (Fontos új elemet jelent az Európai Unió működéséről szóló szerződésben foglalt szolidaritási klauzula (222. cikk). Minél hamarabb meg kell hozni azokat a rendelkezéseket, amelyek e kötelező mechanizmus végrehajtását szolgálják.)

Horizontális kérdések

A 2005. évi terrorizmusellenes stratégia négy pillérén kívül számos horizontális kérdés is fontos szerepet játszik a stratégia

végrehajtásában. Ezek közé tartozik az alapvető jogok tiszteletben tartása, a terrorizmus elleni küzdelem terén a külső partnerekkel folytatott együttműködés, valamint a finanszírozás.

Alapvető jogok tiszteletben tartása

Az alapvető jogok tiszteletben tartása és a jogállamiság az EU terrorizmusellenes megközelítésének középpontjában áll. Az e veszély elleni intézkedéseket mindig az alapvető jogok teljes tiszteletben tartása mellett kell megtenni. Az EU-nak e tekintetben példát kell mutatnia, és az EU alapjogi chartájának valamennyi uniós politika számára iránymutatónak kell lennie. Ez nemcsak jogi követelmény, hanem alapfeltevése annak, hogy előmozdítható legyen a kölcsönös bizalom a nemzeti hatóságok között, valamint annak, hogy bizalmat keltünk a lakosság körében is. A Bizottság ezért elkötelezett annak biztosítása mellett, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben bevetett valamennyi eszköz teljes mértékben tiszteletben tartsa az alapvető jogokat. Pontosabban biztosítani kell, hogy a terrorizmusellenes célokból történő információcsere – különösen a személyes adatok védelméről – összhangban legyen az alapjogi chartában foglalt jogokkal, valamint az erre a területre vonatkozó uniós jogszabályokkal. A Bizottság elkötelezett annak biztosítása mellett, hogy politikái révén előmozdítsa az inkluzivitást és a részvételt, illetve nem bélyegez meg semmilyen csoportot.

E tekintetben megemlíthető a Bizottság 2009. évi jelentése, mely összefoglalja a tagállamok által a büntetőjoggal, közigazgatási/eljárás joggal és a terrorizmus elleni küzdelem során felmerülő alapjogi kérdésekkel kapcsolatos kérdőívre adott válaszokat. Fontos követni a tagállamokban

zajló fejleményeket, ideértve a nemzeti bíróságok által vizsgált terrorizmusellenes intézkedéseket, valamint levonni azokat a következtetéseket, amelyekkel biztosítható az e területet érintő, fenntartható uniós szintű politikameghatározás. (Prioritást élvez annak biztosítása, hogy az erre a területre irányuló uniós jogszabályok és intézkedések, valamint a tagállamok végrehajtási szabályozása teljes mértékben összhangban álljanak az alapjogi chartával.)

Nemzetközi együttműködés és partnerségek harmadik országokkal

A 2001. szeptemberi eseményeket követően számos erőfeszítés irányult az EU külső partnereivel a terrorizmus elleni küzdelem területén folytatott együttműködés fokozásához szükséges jogi és politikai keretfeltételek megteremtésére. Ezek kiterjedtek az olyan nemzetközi szervezetekkel és testületekkel folytatott együttműködésre, mint az ENSZ és a G8, valamint szoros partnerségek kialakítására számos más országgal, különösen az Egyesült Államokkal.

Az ENSZ kidolgozta saját terrorizmusellenes stratégiáját, melyet a Közgyűlés 2006 szeptemberében fogadott el. Terrorizmusellenes kezdeményezések terén az Európa Tanács és az EBESZ is tevékeny szerepet vállal. Ezen a területen a G8 is aktív, különösen a csúcstechnológiás bűnözéssel foglalkozó Róma/Lyon csoportján és a terrorizmusellenes akciócsoportján keresztül.

Kapcsolódási pontok vannak az Európai Unión belüli belső biztonságra kidolgozott politikák és azok nemzetközi dimenziói között. Az EU CBRN cselekvési terve például több ponton is kapcsolódik a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelemre irányuló nemzetközi erőfeszítésekhez. A cselekvési terv szorosan kapcsolódik a nukleáris terrorizmus elleni küz-

delemre vonatkozó globális kezdeményezéshez is. Továbbá az EU kettős felhasználású termékekre vonatkozó exportellenőrzési rendszere jelentősen korlátozza az állami és nem állami szereplők olyan anyagokhoz való hozzájutását, amelyek felhasználhatók vegyi, biológiai vagy nukleáris fegyverek előállításához. Az Európai Unió Bizottsága élen jár az ezen a területen zajló fejleményekben.

Az Egyesült Államokkal ápolt kapcsolatok kiemelt szerepet töltenek be az EU terrorizmusellenes erőfeszítéseiben. 2009-ben és 2010-ben számos együttes nyilatkozat elfogadására került sor, melyek a következők: a guantánamói fogolytábor bezárásáról és a jövőbeni terrorizmusellenes együttműködésről szóló EU–USA együttes nyilatkozat, a jogérvényesülés, a szabadság és a biztonság területén folytatott transzatlanti együttműködés erősítéséről szóló EU–USA-nyilatkozat, a légi közlekedés védelméről szóló együttes toledói nyilatkozat, valamint a 2010. évi EU–USA terrorizmusellenes nyilatkozat. Számos fontos megállapodás jött létre az Egyesült Államokkal. Ezek közé tartozik az Európával kötött két együttműködési megállapodás, az Eurojusttal kötött együttműködési megállapodás, valamint az utas-nyilvántartási adatállományról (PNR) szóló megállapodás. Nemrég kötötték meg a terrorizmusfinanszírozás felderítésére irányuló programról (TFTP) szóló megállapodást. E megállapodások annak biztosítására irányulnak, hogy az EU jogi követelményeinek megfelelően a terrorizmus megelőzéséhez szükséges adatokhoz hozzáférhessenek az érintett bűnüldöző hatóságok. A Bizottság Kanadával és Ausztráliával is aláírt megállapodásokat az utas-nyilvántartási adatállományt érintő adattovábbításról.

Több konkrét lépésre került sor szakértői szinten is, melyek a partnereinkkel a terroriz-



musellenes kérdésekben folytatott gyakorlati együttműködés javítását célozták, ideértve a 2008 végén megrendezett, a robbanóanyagok biztonságáról szóló EU–USA szakértői szemináriumot. 2010-ben további EU–USA szakértői szemináriumokat szerveztek robbanóanyagokról, a kritikus infrastruktúra védelméről és az erőszakos szélsőségek megelőzéséről. Az unió és az Egyesült Államok terrorizmusellenes együttműködést folytat gyakorlati szinten számos harmadik országban, valamint olyan nemzetközi fórumokon, mint az Egyesült Nemzetek Szervezete.

(A legfőbb kihívást az együttműködési csatornák és mechanizmusok külső partnerekkel – különösen az USA-val – történő továbbfejlesztése jelenti, ami lehetővé teszi az EU számára a partnereivel folytatott hatékonyabb és strukturáltabb együttműködést stratégiai és gyakorlati szinten egyaránt. Az ily módon megerősített együttműködésnek nemcsak a belső biztonsági szempontokra kell összpontosítania, hanem a terrorfenyegetés elleni küzdelemben kiemelt olyan harmadik országokra és régiókra is, mint például Afganisztán, Pakisztán, Irak, Jemen, Szómália és a Száhel-övezet. Az EU-ügynökségeknek – különösen az Europolnak és az Eurojustnak – folytatniuk kell a szoros együttműködést a külső partnerekkel az uniós hozzáadott érték erősítése céljából.)

Ezen erőfeszítések során fel kell mérni a szóban forgó országok társadalmi-gazdasági helyzetét, aminek révén feltárhatók a radikalizálódás lehetséges okai, vagy a terroristatoborzás, illetve a belső reagálási képességek. Az érintett partnerekkel folytatott párbeszédnek az alapvető jogokra kell épülnie.

Finanszírozás

A finanszírozás egyre fontosabb részét képezi mind az EU terrorizmusellenes politikáinak, mind a tagállami erőfeszítések-

nek. Az EU-n belüli intézkedéseket illetően a finanszírozást a „Biztonság és a szabadságjogok védelme” elnevezésű program biztosítja, mely tartalmazza a terrorizmus és más biztonsági kockázatok megelőzésére, az azokra való felkészültség és a következményeik kezelésére vonatkozó programot, valamint a „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem” elnevezésű egyedi programot. A 2007–2013 közötti időszakban összesen 745 millió eurót bocsátottak rendelkezésre a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet szolgáló politikák támogatása céljából. E programokból az EU terrorizmusellenes stratégiájának végrehajtását támogató projektek tucatjait finanszírozták, a finanszírozási kérelmek száma folyamatosan nő. (A következő többéves pénzügyi keret kapcsán a Bizottság javaslatot fog tenni a 2013 utáni időszak támogatásainak vonatkozásában, és áttekinti a Belső Biztonsági Alap létrehozásának megvalósíthatóságát.)

A külső fellépéseket illetően 2006-ban létrehozták az európai Stabilitási Eszközt (*Instrument for Stability*), mely az EU számára kialakított stratégiai eszköz számos globális biztonsági kihívás kezelésére, beleértve a transznacionális terrorista hálózatok elleni fellépést. 2010-ben 22 millió eurót bocsátottak rendelkezésre az olyan régiókban folytatott biztonsági együttműködés céljából, ahol megnőtt a terrorfenyegetés.

Kitekintés

Az ebben a közleményben ismertetett legfőbb eredmények értékelése rámutat arra, hogy az elkövetkező években további jelentős erőfeszítésekre van szükség, különösen a terrorizmus megelőzése és az EU

lakosságának a lehetséges terrortámadásoktól és azok következményeitől való megvédése terén. Az Európai Unió erre a területre irányuló erőfeszítéseinek erre kell összpontosítaniuk. A Bizottság az azonosított kihívásokkal részletesebben az átfogóbb belső biztonsági stratégia keretében foglalkozik majd – előkészítés alatt áll a belső biztonsági stratégiáról szóló közlemény.

A 2005. évi terrorizmusellenes stratégia sikeresen egyesítette és mozdította elő az olyan intézkedések és eszközök széles körének végrehajtását, amelyek jelentős mértékben hozzájárultak a terrorizmus elleni uniós szintű küzdelemhez. Az ilyen átfogó stratégia előnye, hogy lehetővé tette az Európai Unió számára a szisztematikusabb, egyben kevésbé a támadásokra épülő politikameghatározást. A stratégia relevanciáját nemrég a stockholmi program is megerősítette. *A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv* szerint az új intézményi keret példátlan lehetőséget kínál az unió számára ahhoz, hogy jobban összekapcsolhassa a külön-

féle terrorizmusellenes eszközeit, valamint a belső és a külső dimenziót. Bár a stratégia relevanciája, illetve a stratégiára épülő fő megközelítés nem kérdőjelezhető meg, elérkezett az ideje ezen eredmények elmélyítésének, és a stratégia nemzeti szinten történő végrehajtására és annak biztosítására összpontosítsunk, hogy a stratégia továbbra is naprakész legyen, és összhangban álljon az ezen a területen zajló legutóbbi fejleményekkel. E munka során a lisszaboni szerződés által életbe léptetett új intézményi struktúrának különös figyelmet kell szentelni.

E munka támogatása érdekében a Bizottság tanulmányt készített, amelynek alapján részletesebben értékelhetők a jelenlegi politikák és prioritások; az eredményeknek a stockholmi program felidős értékelésére kell rendelkezésre állniuk. Ez azért fontos, hogy hozzájárulhassunk ahhoz, hogy az összes uniós szintű kulcsszereplő közös átfogó képet és ismereteket alkothasson a terrorizmusellenes tevékenységek területének jövőbeli prioritásairól. ■