



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.7.20.  
COM(2010) 386 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A  
TANÁCSNAK**

**Az EU terrorizmusellenes politikája:  
legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások**

SEC(2010) 911

# A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

## Az EU terrorizmusellenes politikája: legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások

### 1. BEVEZETÉS

Bár a madridi és a londoni terrortámadások óta nem került sor nagyobb terrortámadásra az Európai Unióban, a terrorizmus jelentette fenyegetés továbbra is jelentős és folyamatosan nő<sup>1</sup>. A fenyegetést nemcsak az iszlámista terrorizmus jelenti, hanem a szeptatista és anarchista terroristák is. A terroristák által alkalmazott támadási módok megváltoztak, ezt jól mutatták a 2008. évi mumbai támadások, valamint az Amszterdamból Detroitba tartó járat felrobbantására 2009 karácsonyán tett kísérlet. Jelenleg mind a szervezett terroristák, mind az ún. „magányos farkasok” veszélyforrást jelentenek. Utóbbiak esetében valószínűsíthető, hogy szélsőséges propagandára építkezve alakították ki 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 hogy felvázoljuk az e területen jelentkező jövőbeni kihívásokat. Ez a közlemény – az Európai Parlament kérésének megfelelően – az EU jelenlegi terrorizmus-ellenes stratégiájának politikai értékeléséhez nyújt meghatározó elemeket, és fontos előkészítő lépést jelent a tágabb belső biztonsági stratégia keretében. 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<sup>2</sup> és annak végrehajtási cselekvési tervében<sup>3</sup> meghatározott, terrorizmusellenes intézkedésekre és kezdeményezésekre épül, és egészíti ki azokat.

Az EU 2005. évi terrorizmusellenes stratégiája<sup>4</sup>, mely a továbbiakban is a legfőbb referenciakeretét jelenti az ezen a területen megvalósuló uniós fellépéseknek, négy fő pillérből áll: megelőzés, védekezés, üldözés és reagálás. Ez a közlemény ezt a felépítést 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<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> A legutóbbi adatok megtalálhatók az Europol 2010. évi jelentésében a terrorizmus helyzetéről és alakulásáról (TESAT), a következő honlapon: <http://www.europol.europa.eu/publications>.

<sup>2</sup> HL C 115., 2010.5.4., 1. o.

<sup>3</sup> COM (2010) 171 végleges, 2010. április 20.

<sup>4</sup> 2005. november 30-i 14469/4/05 sz. dokumentum.

<sup>5</sup> SEC (2010) .....

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

## 2. AZ EU ÁLTAL ELÉRT LEGFŐBB EREDMÉNYEK ÉS A JÖVŐBENI KIHÍVÁSOK

Az EU terrorizmusellenes stratégiája és az azt végrehajtó cselekvési terv tágan határozza meg azokat a fellépéseket és eszközöket, amelyek hozzájárulhatnak a terrorizmus elleni küzdelemhez<sup>6</sup>. E közlemény nem foglalkozik az utóbbi öt év során ezen a tág területen megtett összes lépéssel – e közlemény ezért a terrorizmusellenes stratégia négy pillérének legfőbb stratégiai elemeire összpontosít: a megelőzésre, a védekezésre, az üldözésre és a reagálásra.

### 2.1. 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<sup>7</sup> hangsúlyozza, hogy a következő öt évben különösen ezt a pillért kellene megerősíteni, ami kiterjedne az operatív és a technikai munkát lefedő több és az igényekhez jobban hozzáigazított kutatásra, valamint a politikához kapcsolódó tanulmányokra és a társadalmi szempontokra.

#### 2.1.1. Legfőbb eredmények

A terrorista bűncselekményekkel foglalkozó legfontosabb uniós jogi aktus a terrorizmus elleni küzdelemről szóló kerethatározat (2002/475/IB)<sup>8</sup>, mely meghatározza azokat a cselekményeket, melyeket a tagállamoknak terrorista bűncselekményeknek kell tekinteniük. A Bizottság kezdeményezésére ezt a jogi aktust módosították abból a célból, hogy az kimondottan a megelőzés szempontjaival foglalkozzon<sup>9</sup>. A módosított kerethatározat így jogi keretet nyújt a nemzeti rendelkezések közelítéséhez a következő területeken:

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

Ez azt jelenti, hogy amint a kerethatározatot valamennyi tagországban átültetik, lehetővé válik azon személyek üldözése és megbüntetése, akik másokat terrorista tevékenységekbe akarnak bevonni terrorcselekmények elkövetésére való bátorítással, terrorista hálózatokba történő

---

<sup>6</sup> A lezárandó összes intézkedés legutóbbi teljes, 2007-ben készült áttekintése (7233/1/07 sz. dokumentum) 140 különböző cselekvési pontot tartalmazott, a még lezáratlan cselekvési pontok legutóbbi áttekintése (2009. novemberi 15358/09 sz. dokumentum) még mindig 50 cselekvési pontot tartalmaz.

<sup>7</sup> HL C 115., 2010.5.4., 24. o.

<sup>8</sup> HL L 164., 2002.6.22., 3. o.

<sup>9</sup> A 2008. november 28-án elfogadott 2008/919/IB kerethatározat, HL L 330., 2008.12.9., 21. o.

bevonással vagy azzal, hogy rendelkezésükre bocsátanak a támadásaikhoz szükséges információkat, például a bombagyártáshoz szükséges ismereteket. E módosítás elfogadásával ezek a bűncselekmények az EU egész területén büntethetővé 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<sup>10</sup>. 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, melyek 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 jelentős 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 erőfeszítések. E munka egyik mérföldköve a radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelemre irányuló európai uniós stratégia<sup>11</sup>. E stratégiának három fő célja van: az egyéneket a terrorizmus útjára térítő hálózatok és személyek tevékenységének felszámolása; a közvélemény érvényesülésének biztosítása a szélsőségekkel szemben, valamint 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.

---

<sup>10</sup> A Bizottság a bűnüldöző hatóságok ezen a területen történő támogatása céljából két tanulmányt rendelt meg, melyek hozzájárulnak majd a szakpolitika fejlesztéséhez és alapul szolgálnak az internet terroristákra való használata elleni fellépést szolgáló gyakorlati intézkedések elfogadásához:

- az erőszakos és szélsőséges tartalmak interneten történő terjesztése elleni, nem jogalkotási intézkedések, ideértve a nem kormányzati szervezetek és a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést;
- az erőszakos és szélsőséges internetes tartalmak hatékony felkutatását szolgáló módszerek és az erre kidolgozott technológiai eszközök.

E tanulmányok eredményei 2011-re várhatóak.

<sup>11</sup> A radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelemre irányuló európai uniós stratégia felülvizsgálatára 2008 novemberében került sor (CS / 2008 / 15175).

A terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora kezdeményezését<sup>12</sup> 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 terrorizmus és az internet (Németország). E projektek jelentős része a Bizottságtól pénzügyi támogatásban részesül.

A Bizottság az erre a területre irányuló szakpolitika fejlesztéséhez az erőszakos radikalizálódásról szóló 2005. évi közleményével járult hozzá<sup>13</sup>. A Bizottság támogatásával emellett nagy számban születtek tanulmányok, és áttekintés készült a tudományos kutatás jelenlegi állásáról.

Emellett a tudományos szféra és a politikai döntéshozók közötti, 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. évi és a 2010. évi szemináriumok lehetőséget adtak a társadalomtudósoknak, más akadémikusoknak és a gyakorlati szakembereknek a legjobb gyakorlatok kialakítására és egymás közötti cseréjére. A szemináriumok olyan aktuális kérdésekkel foglalkoztak, mint a toborzás melegágyai, a civil társadalom bevonása az erőszakos szélsőségek elleni küzdelembe, 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, idegengyűlölet és diszkrimináció elleni uniós kezdeményezések is hozzájárulhatnak a radikalizálódás és a terroristatoborzás megakadályozásához.

### *2.1.2. 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, mely 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, hogy meghatározzuk, mik a leghatékonyabb megközelítések az internet terrorista célú használatára vonatkozóan, és alkalmazzuk ezeket.

---

<sup>12</sup> A terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora tisztségét az Európai Tanács terrorizmusról szóló, 2004. március 25-i ülésén a madridi bombatámadásokat követően elfogadott nyilatkozata hozta létre. A terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora a Tanács titkárságán belül működik, koordinálja a Tanács terrorizmus elleni munkáját, és a Bizottság kötelezettségeinek kellő figyelembevételével áttekintést nyújt az Unió rendelkezésére álló összes eszközzel, aminek célja a Tanácsnak történő rendszeres jelentéstétel és a tanácsi határozatok hatékony nyomkövetése.

<sup>13</sup> COM (2005) 313., 2005. szeptember 21.

További lépésekre lesz szükség a tagállamok bűnüldöző hatóságai által tett erőfeszítések támogatására az ehhez a területhez kapcsolódó illegális internetes tartalmak visszaszorítása érdekében – fokozni kell továbbá a köz- és magánszféra közötti partnerséget.

## 2.2. 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 fenyegetésvértékeléseket, az ellátási lánc biztonságát, a kritikus infrastruktúra védelmét, a közlekedésbiztonságot és a határellenőrzést, valamint a biztonságkutatást.

### 2.2.1. Legfőbb 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 útlevéleket. A Schengeni Információs Rendszer második generációja és a Vízuminformációs Rendszer jelenleg fejlesztés alatt állnak, a jogalapjaikat létrehozták.

A kiberbiztonság terén 2005-ben kerethatározat született az információs rendszerek elleni támadásokról<sup>14</sup>, egy 2009. évi közleményben<sup>15</sup> 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, nemcsak az EU-n belül, hanem az EU területén kívül is. Miután 2006-ban néhány EU-USA közötti járat ellen folyékony robbanóanyagokkal merényleteket kíséreltek meg, jogi előírásokat fogadtak el e veszély visszaszorítására. A Bizottság nemrég tette közzé a biztonsági szkennerek uniós repülőtereken való használatáról szóló külön közleményt<sup>16</sup>. 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. Mind a repülés, mind a tengeri szállítás terén a Bizottság 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<sup>17</sup>. A robbanóanyagokkal elkövetett terrortámadások kockázatának csökkentését célzó 50 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

---

<sup>14</sup> HL L 69., 2005.3.16., 67. o.

<sup>15</sup> COM (2009) 149 végleges, 2009. március 30.

<sup>16</sup> COM (2010) 311 végleges, 2010. június 15.

<sup>17</sup> 8109/08 sz. dokumentum

konzultáció alapján a Bizottság javaslatokat dolgoz ki jogi és nem jogi intézkedésekre, melyek 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, a 2007-2013 közötti időszakra 1,4 milliárd EUR-t bocsátottak rendelkezésre. Az Európai Biztonságkutatási és Innovációs Fórum (ESRIF) tavaly készítette el zárójelentését<sup>18</sup>, mely 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, melynek központjában 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 Közösségi Vámkódexet és annak végrehajtási rendelkezéseit (648/2005<sup>19</sup> rendelet és 1875/2006<sup>20</sup> rendelet) az EU területére érkező vagy azt elhagyó ellátási láncok biztonságának megerősítése céljából. Az intézkedések tartalmazzák 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 kereskedelmkönnyítő intézkedésekben részesülnek.

### 2.2.2. *Jövőbeni kihívások*

E pilléren belül több területen további erőfeszítésekre van szükség. A kritikus infrastruktúráról szóló irányelvet három év múlva fogják felülvizsgálni. Ennek során értékelik az irányelv hatását és más olyan ágazatokra történő esetleges kiterjesztését, mint pl. 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 átsúszhatnak a biztonsági ellenőrzéseken (pl. folyékony robbanóanyagok vagy nem fémes anyagok használata révén). Az alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartása mellett biztosítanunk kell az utasok biztonságát. A közlekedésbiztonság terén különösen fontos az érintettek bevonása.

<sup>18</sup> Az interneten elérhető a következő címen: <http://www.esrif.eu>.

<sup>19</sup> HL L 117., 2005.5.4., 13. o.

<sup>20</sup> HL L 360., 2006.12.19., 64. o.

A biztonsági megoldások (pl. felderítési technológiák) szabványosításának és tanúsításának kérdését továbbra is figyelemmel kell kísérni az európai ipari biztonsági politika kidolgozására irányuló erőfeszítések részeként. Létre kell hozni egy uniós eljárást a biztonsági megoldások tesztelésére és kipróbálására, valamint 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.

## 2.3. ÜLDÖZÉS

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

### 2.3.1. Legfőbb 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 prümi keret 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<sup>21</sup>. Ugyancsak elfogadták az európai bizonyításfelvételi parancs első szakaszát, mely megkönnyíti a bizonyítékok megszerzését egy másik tagállamban<sup>22</sup>.

Az Europol új jogi kerete javította annak működését, és megerősítette az Eurojusttal folytatott együttműködését. Az Europol jelentősen hozzájárult a terrorizmusellenes stratégia számos elemének végrehajtásához, többek között információcsere, elemzési munkafájlljai, 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 kiemelve a harmadik pénzmosás elleni irányelv. Az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségük biztosítása érdekében felülvizsgálták 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 jogorvoslathoz valamint védelemhez való jogára terjedt ki, összhangban a Törvényszék ítélkezési gyakorlatával. Végezetül, a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről

<sup>21</sup> A Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról, HL L 190., 2002.7.18., 1. o.

<sup>22</sup> A Tanács 2008/978/IB kerethatározata (2008. december 18.) a büntetőeljárások során felhasználható tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításfelvételi parancsról, HL L 350., 2008.12.30., 72. o.



szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>23</sup> 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 finanszírozásának való kitettséggel foglalkozó önkéntes iránymutatás. Az ehhez a területhez kapcsolódó közlemény 2011 elején várható.

### 2.3.2. *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 igényekre épüljenek, ezáltal a tagállamok hatásai 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 utas-nyilvántartási 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 jogalapot 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, és a bizonyítékok valamennyi típusára kiterjedő bűnügyi bizonyításvétel 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 hogy azt a rendelkezésre álló lehető legjobb fenyegetésértékelések támasszák alá. Az erre a kihívásra adandó válasz részét képezi majd a fenyegetések európai szinten történő elemzésének közös paraméterein alapuló módszertan együttes kidolgozása.

## 2.4. REAGÁLÁS

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

<sup>23</sup> HL L 309., 2005.11. 25., 9. o.

### 2.4.1. Legfőbb eredmények

A fenyegetésekre való reagálás területén a legfőbb elemet az utóbbi években kidolgozott EU polgári védelmi mechanizmus jelenti, mely a tagállami képességek igénybe vételével 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-mechanizmusa révén támogatja az ilyen bűncselekményekre való koordinált reagálást.

A tagállamok terrorista bűncselekményekre való reagálási képességét második szakértői értékelés vizsgálta. Az erről a kezdeményezésről szóló zárójelentést nemrég fogadták el, és a tagállamoknak szóló számos ajánlást tartalmaz erőfeszítéseik javítására. Ezek strukturális kérdésekre, a hírközlésre, az együttműködés javítására és a nyilvánossággal kialakított kapcsolatokra vonatkoznak<sup>24</sup>.

Tekintettel azokra a messzeható potenciális következményekre, amelyek akkor jelentkeznek, 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 és 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<sup>25</sup>. A készltség és a reagálás területén ez a következőkre terjed ki: a CBRN-kockázatok belefoglalása a vészhelyzeti tervezésbe, rendszeres CBRN-gyakorlatok szervezése, az ellenintézkedések megerősítése és az információáramlás javítása.

A Bizottság következetesen támogatja a terrortámadások áldozatait, többek között a helyzetük javítását célzó tevékenységek finanszírozásával. Az elmúlt öt évben körülbelül 5 millió EUR-t 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.

### 2.4.2. Jövőbeni kihívások

Folyamatban van az EU polgári védelmi politikájának értékelése, amelyre a szükséges nyomom 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.

---

<sup>24</sup> 8568/10 sz. dokumentum

<sup>25</sup> 15505/1/09 sz. dokumentum

→ Tovább kell fejleszteni az EU 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 támogatja 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 szerződésbe foglalt szolidaritási klauzula (222. cikk). Minél hamarabb meg kell határozni azokat a rendelkezéseket, amelyek az e kötelező mechanizmus végrehajtását szolgálják.

## 2.5. Horizontális kérdések

A 2005. évi terrorizmusellenes stratégia négy pillérének 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 és a finanszírozás.

### 2.5.1. Az 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 valamennyi uniós politika számára iránymutatónak kell lennie az EU alapjogi chartájának. Ez nemcsak jogi követelmény, hanem alapfeltétele annak, hogy előmozdítható legyen a kölcsönös bizalom a nemzeti hatóságok között, valamint annak, hogy bizalmat keltsünk a lakosság körében is. A Bizottság ezért elkötelezett annak biztosítása mellett, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben bevetett valamennyi eszköz teljes mértékben tiszteletben tartja 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 joggal/eljárási joggal és a terrorizmus elleni küzdelem során felmerülő alapjogi kérdésekkel kapcsolatos kérdőívre adott válaszokat<sup>26</sup>. 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.

<sup>26</sup> SEC (2009) 225., 2009. február 19.

→ 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.

### 2.5.2. 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. Ez kiterjedt 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 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 küzdelemre 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. A Bizottság 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 terrorizmusellenes 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 összpontosítani, hanem a terrorfenyegetés elleni küzdelemben kiemelt olyan harmadik országokra és régiókra is, mint például Afganisztán, Pakisztán, Irak, Jemen, Szomália 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, ami révén feltárhatók a radikalizálódás lehetséges okai vagy a terroristaterrorizmus, illetve a belső reagálási képességek. Az érintett partnerekkel folytatott párbeszédnek az alapvető jogokra kell épülnie.

### 2.5.3. *Finanszírozás*

A finanszírozás egyre fontosabb részét képezi mind az EU terrorizmusellenes politikáinak, mind a tagállami erőfeszítéseknek. 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 azok következményeinek kezelésére vonatkozó programot és a „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem” egyedi programot<sup>27</sup>. A 2007-2013 közötti időszakban összesen 745 millió EUR-t 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 támogatásai vonatkozásában, és áttekinti a Belső Biztonsági Alap létrehozásának megvalósíthatóságát.

A külső fellépéseket illetően 2006-ban létrehozták a Stabilitási Eszközt, mely az EU számára kialakított stratégiai eszköz számos globális biztonsági kihívás kezelésére, ideértve a transznacionális terrorista hálózatok elleni fellépést. 2010-ben 22 millió EUR-t bocsátott rendelkezésre az olyan régiókban folytatott biztonsági együttműködés céljából, ahol megnőtt a terrorfenyegetés.

## 3. 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 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.

<sup>27</sup> HL L 58., 2007.2.24., 1. o.

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, ugyanakkor 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 különféle terrorizmus-ellenes eszközöket, valamint a belső és a külső dimenziót. Bár a stratégia relevanciája, illetve a stratégiára épülő fő megközelítés nem kérdőjelezhető meg, elérkezett az ideje annak, hogy elmélyítsük ezeket az eredményeket, 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, amely alapján részletesebben értékelhetők a jelenlegi politikák és prioritások; az eredményeknek a Stockholmi Program félidős 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.

\*\*\*