

RENĐŐRSÉGI TANULMÁNYOK

A RENĐŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSÁNAK FOLYÓIRATA

**BUDAHÁZI ÁRPÁD – NAGY JUDIT –
NYESTE PÉTER – SIMONKA GÁBOR –
SZEKERES ISTVÁN – SZENDREI FERENC –
SZEVERÉNYI DÁVID – ZSIGOVITS LÁSZLÓ**

Nemzetközi bűnügyi együttműködési ismeretek



V. évfolyam 2022/1.



SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ELNÖK:

Dr. Pozsgai Zsolt rendőr vezérőrnagy

TAGOK:

Dr. habil. Boda József nyugállományú nemzetbiztonsági vezérőrnagy

Dr. Boros Gábor rendőr ezredes

Dávid Károly rendőr dandártábornok

Dr. univ. Dsupin Ottó nyugállományú rendőr vezérőrnagy

Dr. Gárdonyi Gergely PhD rendőr ezredes

Dr. habil. Hautzinger Zoltán rendőr ezredes

Dr. Janza Frigyes nyugállományú rendőr vezérőrnagy

Prof. Dr. Kerezi Klára MTA doktora

Prof. Dr. Kovács Gábor rendőr dandártábornok

Dr. Németh József PhD rendőr ezredes

Prof. Dr. Sallai János rendőr ezredes

Dr. Sipos Gyula nyugállományú rendőr vezérőrnagy

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Dr. Gaál Gyula PhD rendőr ezredes

OLVASÓSZERKESZTŐ:

Dr. Molnár Katalin PhD

MŰSZAKI SZERKESZTŐ:

Steib Norbert

FELELŐS KIADÓ:

Dr. Németh József PhD rendőr ezredes, Rendőrség Tudományos Tanácsa elnök

KIADÓ

Rendőrség Tudományos Tanácsa

Cím: 1139 Budapest, Teve u. 4-6.

1903 Bp. Pf.: 314/15.

Telefon: +36 1 443-5533, BM: 33-355

Fax: +36 1 443-5784, BM: 33-884

E-mail: rtt@orfk.police.hu

Webcím: www.bm-tt.hu/rtt/index.html

HU ISSN 2630-8002 (online)

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

A szerkesztőség olyan kéziratokat vár közlésre, amelyek a bűnmegelőzés, a bűnüldözés, a közbiztonság, a közrend, a határrendészet, a vezetés-irányítás és a mindenoldalú biztosítás kérdéseit elemzik, értékelik. A kéziratokon kérjük feltüntetni a szerző nevét, szolgálati helyét, beosztását, telefonszámát. Kérjük, hogy a cikkek szövegét e-mailben küldjék meg. A szerkesztőség a beérkezett kéziratot szakmai szempontból lektoráltatja, és fenntartja a jogot a kéziratok stilizálására, korrigálására, tipografizálására. A megjelenő írások nem a Rendőrség Tudományos Tanácsa, hanem a szerzők saját, tudományos szabadságán alapuló álláspontját képviselik. El nem fogadott kéziratot nem áll módunkban visszaküldeni. A szerkesztőség másodközlést nem vállal.

TARTALOM

2022/1.

ELSŐ RÉSZ

A nemzetközi bűnügyi együttműködés elmélete (5)

ZSIGOVITS LÁSZLÓ

Bevezetés (6–13)

ZSIGOVITS LÁSZLÓ

A nemzetközi bűnügyi együttműködés elmélete (14–76)

ZSIGOVITS LÁSZLÓ

A bűncselekmények morfológiai modellje (77–117)

MÁSODIK RÉSZ

A nemzetközi bűnügyi együttműködés gyakorlata, eszközrendszere (118)

NAGY JUDIT

A nemzetközi bűnügyi együttműködés jogi keretei, elvei, eszközei (119–141)

NYESTE PÉTER

Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK) (142–172)

BUDAHÁZI ÁRPÁD

Az európai elfogatóparancs (173–193)

NAGY JUDIT	A nemzetközi bűnüldözési együttműködés tendenciája, a jövő instrumentumai (194–215)
NAGY JUDIT	Az EU bűnüldözési célú eszközei, csatornái (216–236)
NAGY JUDIT	Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége (237–296)
SZENDREI FERENC	Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell (297–318)
SZEKERES ISTVÁN	A NAV nemzetközi bűnügyi együttműködést érintő sajátosságai (319–325)
SIMONKA GÁBOR	NAV Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Iroda (326–341)
SZEVERÉNYI DÁVID	OLAF Koordinációs Iroda (342–348)
SZEKERES ISTVÁN	NAV Központi Irányítása Nemzetközi Főosztály (349–355)
ZSIGOVITS LÁSZLÓ	Befejezés (356–357)

SZERZŐK

2022/1.

DR. BUDAHÁZI ÁRPÁD

PhD rendőr őrnagy,
egyetemi docens,
Nemzeti Közszerológati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Büntető-eljárásjogi Tanszék

DR. NAGY JUDIT

PhD címzetes rendőr ezredes,
egyetemi docens,
Nemzeti Közszerológati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Igazgatásrendészeti és Nemzetközi
Rendészeti Tanszék

DR. NYESTE PÉTER

PhD rendőr alezredes,
egyetemi docens,
Nemzeti Közszerológati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Bűnügyi, Gazdaságvédelmi és
Kiberbűnözés Elleni Tanszék

DR. SIMONKA GÁBOR

pénzügyőr alezredes,
főosztályvezető,
Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Központi Irányítása
Pénzmosás és Terrorizmusfinan-
szírozás Elleni Iroda

DR. SZEKERES ISTVÁN

pénzügyőr alezredes,
osztályvezető, Nemzeti Adó- és
Vámhivatal Képzési, Egészség-
ügyi és Kulturális Intézete
Pénzügyőri Képzési Főosztály
Bűnügyi és Intézkedéstaktikai
Képzési Osztály

DR. SZENDREI FERENC

PhD rendőr ezredes,
tanszékvezető egyetemi docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Bűnügyi, Gazdaságvédelmi és
Kiberbűnözés Elleni Tanszék

SZEVERÉNYI DÁVID

pénzügyőr ezredes,
főosztályvezető,
Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Központi Irányítása
OLAF Koordinációs Iroda

DR. ZSIGOVITS LÁSZLÓ

PhD nyugállományú
rendőr ezredes,
címzetes egyetemi docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ELSŐ RÉSZ

A nemzetközi bűnügyi együttműködés elmélete

Szakmai lektor:

Ritecz György

Bevezetés

A nemzetközi bűnügyi együttműködés úgy is, mint intézményrendszer és úgy is, mint elmélet és gyakorlat, nagyon fontos eleme az Európai Unió biztonsága megteremtésének.¹ A nemzetközi bűnügyi együttműködés alapvetően az általános együttműködési elveken alapul, de ezen kívül számos specifikus jellemzővel és eszközzel is rendelkezik.

Jelen kutatási anyag egységbe foglalja az együttműködés általános elveit a nemzetközi bűnügyi együttműködés sajátos jogi környezetével, egyedi módszereivel, elveivel és eszközrendszerével egyetemben.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés egy nagyon sajátos rendvédelmi tevékenység, amely egyrészt egy lehetőség, egy jó hatásfokú eszközrendszer az államhatárokon átnyúló bűncselekmények felfedése és realizálása terén, de ugyanakkor számos kihívást és veszélytényezőt rejt magában. A kihívások és veszélytényezők elsősorban az államok eltérő jogi és kulturális környezetéből, az emberi jogok, főleg a személyiségjogok esetleges megsértéséből, az adatvédelmi szabályozások eltérő értelmezéséből és a titoktartási, valamint konspirációs szabályok betartási kötelezettségéből adódhatnak. Ezért nagyon fontos a konkrét együttműködési lehetőségek és eszközök megismerése mellett a nemzetközi bűnügyi együttműködés elméletének és törvényszerűségeinek feltárása is.

A jó és eredményes nemzetközi bűnügyi együttműködés kialakításához a kölcsönös bizalom megteremtése, egymás bűnügyi kultúrájának megismerése alapvető követelmény, de ugyanakkor az információs, a személyes és egyéb adatok átadása a másik félnek mindig körültekintően kell, hogy történjen, a szükséges és elégséges elv szem előtt tartásával.

¹ Hegyaljai Mátyás: A nemzetközi bűnügyi együttműködés.

Forrás: http://epa.oszk.hu/00000/00039/00029/pdf/Kul-vilag_EPA00039_2012_04_002-097.pdf

Letöltés ideje: 2018. február 11.

Jelen írás az együttműködésnek, mint intézményrendszernek a lényegét, fontosabb jellemzőit hivatott megismertetni, nagy általánosságban és konkrétan a bünygyi együttműködést illetően. Alapelvekkel, általánosítható ismérvekkel foglalkozik, a jogszabályokat, szervezeteket, eszközöket csak annyiban érinti, amennyiben azok az általános elvek, alapvetések megértéséhez, rendszerbe foglalásához szükségesek.

A tanulmány második része fejti ki részletesen a bünygyi együttműködés jogi alapjait, azok gyakorlati megvalósítására hivatott szervezetek, ügynökségek, eszközök szerepét és azok alkalmazásának módszertanát.

Az Európai Unió által kiadott „*Bűnüldözési információcsere kézikönyve*” részletesen ismerteti az elektronikus információcsere eszközrendszerét.²

A globalizáció és a feltörekvő technológiák a bűnözésre is erős hatást gyakorolnak, egyre kifinomultabbá válnak az államhatárokon átnyúló (nemzetközi) bűncselekmények, főként a kibertérben zajló jogellenes cselekmények terén, amelyek ellen eredményesen csak mélyreható nemzetközi együttműködéssel lehet felvenni a harcot. Az információtechnológia rohamos fejlődése, a mellett, hogy a bűnelkövetők számára is sok lehetőséget teremt, a rendvédelemben jelentősen javíthatja a bűnüldözési munka színvonalát és eredményességét. (Machine learning refers to analytic techniques that „learn” patterns in datasets without being guided by a human analyst. Artificial intelligence refers to the broader application of specific kinds of analytics to accomplish tasks, from driving a car to, yes, identifying a fraudulent transaction. For our purposes, think of machine learning as a way to build analytic models and AI as the use of those models. – A gépi tanulás olyan elemzési technikákra utal, amelyek mintákat fedeznek fel az adatkészletekben anélkül, hogy emberi elemző irányítaná őket. A mesterséges intelligencia bizonyos típusú elemzések szélesebb körű alkalmazását jelenti a feladatok elvégzésére, az autóvezetéstől a hamis tranzakció azo-

² Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6261-2017-INIT/hu/pdf>
Letöltés ideje: 2019. június 26.

nosításáig. Céljaink szerint gondoljunk úgy a gépi tanulásra, mint az analitikus modellek felépítésének módjára, és az MI-re, mint ezeknek a modelleknek a használatára.)³

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) felismerve ezen törvényszerűséget, számos jogi aktust érvényesített, és folyamatosan fejleszti a rendvédelmi munka technológiai hátterét. Többek között ezt fejezi ki az interoperabilitási rendelet⁴, a hatékony elektronikus információs rendszerek üzembe állítása (Data warehouse, EES, ETIAS, ECRIS-TCN, SIS AFIS, API – PNR, Interpol adatbázisok elérése – SLTD és TDAWN, a korábbi alkalmazások [SIS, VIS, Eurodac, Prüm], az eu-LISA és az sTESTA – TESTA-NG korszerűsítése, UMF, QUEST, 24/7, SSI, Europol’s data landscape, intelligence picture)⁵, a hatékony elemzési rendszer (CONAN)⁶ megalkotása és működtetése.

Az eredményes nemzetközi bűnügyi együttműködés egyik fontos kritériuma az együttműködés jogi kereteinek, lehetőségeinek megfelelő értelmezése, valamint a bűnügyi együttműködés eszközeinek ismerete. Az elkészült anyag ezeknek a követelményeknek az elsajátításához ad segítséget olyan megkötéssel, hogy csak nyilvános, az OSINT által bárki számára elérhető információkat tartalmaz.

³ Forrás: <https://www.analyticsinsight.net/top-use-of-artificial-intelligence-and-machine-learning-in-financial-scams/>

Letöltés ideje: 2021. szeptember 5.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817. rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról. 27–40. o.

Forrás: <http://statewatch.org/news/2017/may/eu-com-hleg-info-systems-interoperability-final-report-5-17.pdf>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 15.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817. rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról. 20–26. o.

Forrás: <http://statewatch.org/news/2017/may/eu-com-hleg-info-systems-interoperability-final-report-5-17.pdf>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 15.

⁶ Europol Analysis System (EAS).

Forrás: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/new-online-platform-for-intelligence-analysis>

Letöltés ideje: 2021. augusztus 15.

Általánosságban a leírtak differenciált módon az egész rendvédelmi állomány számára hasznosak, de főként a bűnügyi munkát végzők körében számíthatnak érdeklődésre. A rendvédelmi oktatásban, továbbképzésben a közreadott ismeretek egyes fejezetei a képzési céloknak megfelelően differenciáltan jól hasznosíthatók.

A szerzteágazó tudásanyag miatt a tanulmány több fejezetre lett bontva, az egyes fejezetek szerzői az adott területet legjobban ismerő szakemberek közül kerültek ki. A tartalmi tagolásnál nem volt célszerű követni a PhD-disszertáció követelményeit – vagyis minden fejezet közel azonos terjedelmű legyen –, mivel itt nem a szerzők tudományos kutatói képességének mérése a cél, hanem az, hogy egy egységes keretben legyenek összefoglalva a szükséges ismeretek, melyek tartalmi nagyságát a releváns tudásanyag határozza meg.

A globalizáció és a digitális átmenet hatására, a koronavírus járvány egyes jelenségeinek következtében felerősödött a súlyos és szervezett nemzetközi bűncselekmények tendenciája, ami megköveteli a nemzetközi bűnügyi együttműködés erősítését. Az EU számos új dokumentumában kifejezte a bűnügyi együttműködés fontosságát. Többek között: Europol 2021–2023. évi programdokumentuma; Az EU biztonsági unióra vonatkozó stratégiája 2020–2025; Első eredményjelentés a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégiáról, Brüsszel, 2020. 12. 9. COM(2020) 797 final; SOCTA 2021 report; A szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló új uniós stratégia 2021–2025.

A SOCTA 2021 report azonosította a súlyos és szervezett bűnözés általi kihívásokat, amelyekkel az EU-nak szembe kell néznie, és amelyek számos feladatot rónak a bűnügyi együttműködést folytatókra.⁷ Ezek a következők: számítógépes bűnözés; illegális kábítószeres kereskedelem az EU-ban; környezeti bűnözés; illegális lőfegyverek és robbanóanyagok kereskedelme; csalás; mérkőzésekkel és fogadásokkal kapcsolatos csalások; em-

⁷ Forrás: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>
Letöltés ideje: 2021. április 1.

berkereskedelem; dokumentumcsalás; termékhamisítás és szellemi tulajdon elleni bűncselekmények; pénzhamisítás; szervezett vagyon elleni bűnözés. A jelentés a 92. és a 94. oldalon foglalkozik a koronavírus járvány bűnügyi hatásaival. Megállapítja, hogy a hamisítások és a nem megfelelő áruk terjesztése, a számítógépes bűnözés, a szervezett vagyon elleni bűncselekmények és a különféle típusú csalási módszerek elterjedésével kell számolni, illetve azzal, hogy a bűnözők azonnal kihasználják a sebezhetőségeket, az új technológiák adta lehetőségeket, és tovább bővítik a bűnözési technikai képességeiket. Továbbá a jelentés kiemeli az EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats – Bűnügyi Fenyegetések Elleni Európai Multidisziplináris Platform) szerepét a szervezett bűnözéssel szembeni küzdelemben. Kulcstémaként szerepel a jelentésben a bűnözői hálózatok és a bűnözői tevékenységek (key findings: criminal networks – modern hydra; criminal activities) elemzése, értékelése.

Az Europol 2021–2023. évi programdokumentuma (Europol Programming Document 2021 – 2023)⁸ első prioritásként nevesíti, hogy az Europol váljék bűnügyi információs központtá, amely azt jelenti, hogy a bűnügyi tisztviselőknél alaposan meg kell ismerniük az EU információs rendszereit, hogy ki tudják aknázni az abban rejlő lehetőségeket, főként hogy az EU interoperabilitási szabályozása és a biometrikus adatfeldolgozás minőségi előrelépést jelent az elemzés terén. Az Europol 2021–2024. közötti külső stratégiája (24–29. o.) további feladatokat ró az együttműködés résztvevőire.

A felsorolt dokumentumok több fontos alapvetést, célkitűzést tartalmaznak, amelyek mind kiszélesítik a nemzetközi bűnügyi együttműködés jogi alapjait, és bővítik az együttműködési eszközök, lehetőségek tárházát. Pár fontosabb szervezet, koncepció, amelyek ismerete fontos a bűnügyi együttműködés szempontjából:

⁸ Forrás: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-programming-document>

Letöltés ideje: 2021. április 18.

- Future EU Joint Cyber Unit and ensure that the position of Europol's EC3 as the criminal intelligence hub for the EU is assured and maintained within the framework of the prospective European Child Protection Centre put forward by the new EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse. Magyar rövid értelmezés: Az Europol összehangolja a bűnüldözési tevékenységét a jövőbeli EU Közös Kiberegység és az EC3, mint bűnügyi hírszerző központ között a gyermekek sérelmére elkövetett szexuális bűncselekmények elleni küzdelemhez;
- Mobile Analytical Support Teams' (EMAST), Mobil Elemző Támogató Csoportok;
- Migration Mobile Support Teams (MMSTs), Migrációs Mobil Támogató Csoportok;
- Provide support to EU Member States' investigations on high risk and cross border Organised Crime Groups, a magas kockázatú és határokon átnyúló szervezett bűnözéssel foglalkozó csoportokkal kapcsolatos nyomozásokhoz támogatás biztosítása;
- Identify HVT(s) active in high risk organised crime groups, a nagy fokú veszélyt jelentő szervezett bűnözői csoportokban a magas értékű célok aktivitásának azonosítása;
- Perform criminal intelligence analysis and support MS with operational capabilities and expertise, including on-the-spot support, végezze el a bűnügyi hírszerzés elemzését és támogassa a tagállamokat operatív képességekkel és szakértelemmel, beleértve a helyszíni támogatást is;
- Europol's criminal intelligence picture, Europol bűnügyi hírszerzési kép;
- Digital forensics, digitális kriminalisztika;
- Digital Forensic Investigator, digitális kriminalisztikai/törvényszéki nyomozó;
- Digital evidence, digitális bizonyíték;
- Digital trace, digitális nyom;

- Image and Video Analysis Solution (IVAS), kép- és videoelemzési megoldás;
- Europol's Innovation Lab, Europol Innovációs Laboratórium;
- Crime Information Cells (within CSPD Common Security and Defence Policy missions/operations), bűnügyi információs cellák/sejtek;
- New Payment Systems and Virtual Currencies, in particular bitcoins, új fizetési rendszerek és virtuális pénzemek, különösen a bitcoinok;
- Strategic analysis cells in the Operations Departments, stratégiai elemző cellák/sejtek a műveleti osztályokon;
- EU Innovation Hub, EU Újítási Központ;
- Information Sharing and Analysis Centres (ISACs), Információ-megosztó és Elemző Központok;
- Digital access to e-evidence. Obtain electronic evidence, analysing the digital footprint of a target, digitális hozzáférés az e-bizonyítékhoz, elektronikus bizonyíték megszerzése, a célszemélyek digitális lábnyomainak elemzése;
- Support Member States in connecting with online service providers and analysing the digital footprint of a target in CT investigations through the SIRIUS capability, támogassa a tagállamokat az online szolgáltatókkal való kapcsolattartásban és a CT-vizsgálatok során a célpont digitális lábnyomának elemzésében a SIRIUS képesség révén.

Több, a fejlődő technológiák hatásait kutató szakember és tudós is megállapította, hogy a feltörekvő technológiák – adattudomány, mesterséges intelligencia, progresszív elemzés, gépi tanulás, neurális háló, mély tanulás (disruptive technologies – data science, artificial intelligence, advanced

analytics, machine learning, neural network and deep learning have brought about a remarkable transformation in businesses and to defence)⁹ nemcsak az iparban (ipar4) és az üzleti életben okoztak jelentős változásokat, hanem a védelmi szférában is, és mindezek erőteljesen kihatnak az együttműködés technológiai területeire.

⁹ Forrás: <https://www.analyticsinsight.net/ashish-kumar-pushing-teams-to-innovate-faster-to-deploy-tech-solutions-for-businesses/>
Letöltés ideje: 2021. augusztus 17.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés elmélete

Az általános elveknek érvényesülniük kell a bűnügyi együttműködésben is, de a bűnügyi tevékenység különlegességeinek, specifikumainak figyelembevételével, a releváns jogszabályok adta lehetőségek és korlátozások közepette. Ezért minden bűnügyi tisztviselő számára fontos kompetenciaként jelenik meg az együttműködési képesség megteremtése, az európai uniós és hazai biztonságpolitikai, kiemelten a belső biztonság eszmei törekvéseinek és dokumentumainak adaptációs képessége, valamint a releváns jogszabályok iránti érzékenység kialakítása.

Az általános elmélet a bűnügyi együttműködés gyakorlati lefolytatásának eseteit, törvényszerűségeit, elveit, erőit, eszközeit, módszereit vizsgálja, kutatja, valamint feldolgozza annak tapasztalatait, általánosítja, rendszerezi a megszerzett ismereteket, gondoskodik azok közreadásáról és a gyakorlatban történő hasznosításáról.

A fejezet további részei az általánosból kiindulva vezetik le a nemzetközi bűnügyi együttműködés elméletét. Ezért a példák a jobb megértés érdekében ugyanúgy tartalmazzák az általános, mint a specifikus esetekre vonatkozó leírásokat.¹⁰

Az együttműködés általános értelmezése, fogalmi meghatározások

Az együttműködés több, egymástól független, autonóm szervezet vagy egyén, kölcsönös előnyök felismerése alapján való közös tevékenysége,

¹⁰ Az 1. fejezet általános elméleti kérdésekkel foglalkozik, próbálja megvilágítani az általános együttműködés és a bűnügyi együttműködés azonos, de ugyanakkor eltérő jegyeit is. Ezért a példák a jobb megértés érdekében ugyanúgy tartalmazzák az általános, mint a specifikus esetekre vonatkozó leírásokat.

egymás segítése érdekében. Többnyire önkéntes, a szabad akaraton és bizalmon nyugszik, kivéve, amikor az együttműködési kötelezettséget jogszabály határozza meg.¹¹

Az együttműködésnek vannak ismérvei, azaz olyan lényegi jegyei, kritériumai, amelyek csak rá jellemzőek. Ha ezek nem teljesülnek, akkor nem lehet együttműködésről beszélni. Az együttműködés többnyire jogszabályi keretek között valósul meg, kivétel, ha azt magánszemélyek folytatják. Hivatalos szervek, szervezetek együttműködése mindig jogszabályokon alapul.

A kölcsönös bizalomnak, elkötelezettségnek fontos szerepe van az együttműködésben, mivel ettől függ, hogy a felek mennyit és hogyan hajtanak végre az elvi megállapodásokból.

A döntésemélet érdekes módon közelíti meg a problémát. A döntés lehet egyéni, kollektív vagy gépi. Az egyéni döntés pszichológiai elemzése során a döntésemélet azt mondja, hogy a döntéshez szükséges megismerés az esetek nagy százalékában másoktól is függ, azaz a helyes döntéshez mások együttműködése is szükséges.¹²

Az együttműködés lényegében nem más, mint a felek közötti kötelezettségvállalás, esetleg személyek közötti egyetértés kinyilatkoztatása, amely megszabja, hogy milyen esetekben kell egymás számára valamely formában valamely tevékenységet folytatni, illetve a közösen elvégzendő felada-

¹¹ Egyedül nem megy. Az együttműködés alapja a kölcsönös tisztelet, bizalom és érdekesség.

Forrás: <https://bcsdh.hu/egyedul-nem-megy-az-egyuttmukodes-alapja-a-kolcsonos-tisztelet-bizalom-es-erdekeltseg/>

Boda Zsolt: Legitimitás, bizalom, együttműködés. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 2013.

Forrás: <https://politikatudomany.tk.mta.hu/legitimitas-bizalom-egyuttmukodes2;>
Delzsényi Katalin: Együttműködés & Bizalom, Csapatmunka.

Forrás: <https://delzsényi-coaching.hu/egyuttmukodes-bizalom-csapatmunka/>
Letöltés ideje: 2019. február 26.

¹² Kása Richárd: Döntésemélet. Budapesti Gazdasági Főiskola. 2014.

Forrás: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0003_12_dontesemélet/13_fejezet_dss_d4HFyFsNUkPSekhr.html

Letöltés ideje: 2019. február 26.

tok mely része mely felet terheli. Ennek alapján kinyilvánítják a lehetőségeket és a vállalt kötelezettségeket. Az egyik fél által vállalt kötelezettség a másik fél számára lehetőséget jelent, amellyel élhet egy bizonyos helyzetben, kérheti annak teljesítését. Más megközelítésben az együttműködés lehetőségei és kötelezettségei együttese. A lehetőségeket azért kell megismerni, hogy egy adott ügy, helyzet, probléma megoldásakor igénybe lehessen venni minden külső segítséget, a kötelezettségeket pedig azért, hogy elkerülhetőek legyenek a jogsértések, és mindenki hozzájáruljon a közös ügy szolgálatához.

Az együttműködés ismérvei, lényegi jegyei, kritériumai, fogalma

Legáltalánosabb értelemben az együttműködés két vagy több fél által egy közös cél érdekében együttesen végrehajtott tevékenység, azaz nem más, mint kölcsönös segítségnyújtás. Tudományosabb megközelítés alapján együttműködésről akkor beszélünk, ha létezik egy olyan érdek, eszme, érték megteremtésének akarata, azaz elérendő cél, amely több autonóm (kvázi egyenrangú partner) entitás közös egyetértését, megvalósítási szándékát tételezi fel, és erőforrásait készek ezen közös cél érdekében alkalmazni, illetve a másik entitás számára ideiglenesen átengedni. Ez az entitás lehet egy nemzetközi közösség, szövetségi rendszer, ország, szervezet, csoport vagy egyén is. Az együttműködést kinyilvánító szándék és akarat, valamint a jogi keretek képezik az együttműködés elvi, eszmei alapjait, amelyeket többnyire írásba foglalnak, a felek hivatalos aláírásaikkal hitelesítnek. Legmagasabb szinten ezek nemzetközi szerződésekben, jogszabályokban, megállapodásokban látnak napvilágot, amelyekből a nemzeti szabályozások és az entításokra vonatkozó megállapodások származtathatók. Ezek lehetnek szintén jogszabályok, illetve entitás szinten foganatosított működési szabályok, kötelezettségek. Az elveknek kell a szuverenitást, a saját biztonságot, a minősített (mint például személyes, érzékeny, titkos) adatok védelmét, a kommunikációt, a kölcsönös előnyt, az erőforrás alkalmazásának kérdéseit harmonizálni a jogszabályokkal. Ez igaz abban az

esetben is, ha az együttműködési megállapodást nem foglalják jogszabályba, mert ez az alacsonyabb szintű megegyezés sem sérthet jogszabályt.

A szándék valóra válása az elvi megállapodásokat követő gyakorlati végrehajtásban ölt testet. A végrehajtás során számos feladat jelentkezik, amelyeket az elvek, a cél, az idő, a hely, a tevékenység, az erőforrás és a módszer vonatkozásában össze kell hangolni. A célkitűzés szabja meg, hogy melyik félnek milyen feladatokat kell teljesítenie, amely megvalósulhat együttes tevékenységgel, az erőforrások ideiglenes átengedésével (információátadással) vagy az adott munkafolyamat egyes eseményeinek az önálló végrehajtásával. Például együttes tevékenység a közös járőrözés (rendőr – polgárőr) vagy a közös nyomozócsoport működtetése (joint investigation team, a továbbiakban: JIT). Különálló tevékenységként valósul meg egy másik országban a jogsegély alapján kért házkutatás vagy letartóztatás, az információszolgáltatás, amely az idő, a hely, a tevékenység és az erőforrások összehangolásában nyilvánul meg. Az alkalmazandó módszerek a nemzetközi és honi jogszabályok alapján az adott szerv képességeiből fakadó erőforrás alkalmazásának hatékonysági, erőszakossági, publikussági (nyílt, fedett, titkos) fokait szabályozzák. Erőforrások alatt értjük a személyeket, szervezeteket, eszközöket, fegyvereket, járműveket, információkat, intézményrendszert (többek között az adatok megszerezhetősége, felhasználása, jogi aktusok, személyes szabadság korlátozása, fegyverhasználat, nyomozás, házkutatás, kihallgatás), anyagi forrásokat és az infrastruktúrát.

A fent leírtak alapján az együttműködésnek öt alapvető ismérve, kritériuma azonosítható:

1. Minden fél számára azonos cél, kölcsönös előnyök és közös akarat/érdek megléte.
2. Ezek dokumentumba foglalása, elvi megállapodások születése. Magánszemélyek esetében többnyire a dokumentumba foglalás helyett az elvi, szóbeli megállapodás a jellemző.

3. Autonóm¹³ partnerek képezik az együttműködés résztvevőit.
4. Közös tevékenység, együttes erőforrás-alkalmazás.
5. Cél, hely, idő, erőforrás, módszer és kommunikáció alapján történő összehangolt tevékenység.¹⁴

A létező cél és a közös akarat fejezi ki azt a felismerést, hogy az adott probléma megoldása összefogással, az erőforrások és képességek szervezett összehangolásával sokkal eredményesebben, jóval hatékonyabban valósítható meg, mint különállóan. Egy törekvés elérhető csak egyéni erőfeszítések által is, de lehet, hogy jóval nagyobb költséggel, időráfordítással, mint az együttes tevékenységgel. Ha azonban valaki rendelkezik azzal a képességgel, amely folytán felismeri, hogy mások bevonásával sokkal eredményesebben küzdhető le az előtte álló akadály, akkor azzal a képességgel is rendelkeznie kell, hogy megtalálja a folyamatban azokat a pontokat, ahol és amilyen módon mások bevonhatók a saját tevékenységébe úgy, hogy ők is hasznot húzzanak a közös munkából. Ez sem elég azonban az eredményes együttműködés megvalósításához, mivel meg kell találni azt a célt, amely minden potenciális együttműködő számára vonzó és reális lehet. Mindehhez a megfelelő kommunikáció, a kölcsönös bizalom előrevetítése, egymás megismerése elengedhetetlen. Hiszen lehet, hogy a potenciális partner előtt felsejlik a közös cél, a várható haszon reménye, de az együttműködés kötelezettségekkel jár, bizonyos kiszolgáltatottságot idéz elő. Előfordulhat, hogy a saját erőforrásokat, lehetőségeket, kondíciókat részben meg kell ismertetni a másik féllel, közelebbi viszonyt kell vele kialakítani, netán az érzékenyebb információkat, a stratégiai elképzeléseket is meg kell vele ismertetni. Ezért nagyon fontos az együttműködést kezdeményezőnek az, hogy magát megbízhatónak, korrektnek láttassa, és a kommunikációja képes legyen a közös cél elfogadtatására.

¹³ Az autonóm kifejezés egy olyan entitásra vonatkozik, amely az együttműködés szempontjából önálló tevékenységrendszer folytat, amely nem jelenti azt, hogy ez a szervezet nem tartozik egy másik szervezet alárendeltségébe.

¹⁴ Nem minden esetben kell teljesülnie az összes feltételnek. Az együttműködés jellegétől függ, hogy mely elemek a dominánsak.

A cél két értelemben jelenhet meg. Az egyik a közvetlen, egyértelmű igény, vágy, amikor az minden fél számára azonos és világos. Ilyen eset lehet egy határfolyón híd építése, amely egyértelműen kifejezi mindkét ország érdekét. A rendvédelem terén a több országban is bűncselekményt elkövetett személyek elfogása jelent egyértelmű törekvést a felek számára. Ez közvetlen érdeke minden érintett országnak, aminek egyik eklatáns példája a „*Bunda ügy*”, amelyben magyar, német, finn közös nyomozócsoport alakult. A cél megjelenhet közvetett, aszimmetrikus módon is. A híd példánál maradva, ha az egyik ország akarja a hidat, neki érdeke, például egy tengeri kikötőhöz így gyorsabban eljut, a másik országnak nincsen ilyen kényszerítő hatása, de a jószomszédi viszony, az esetleges államközi megállapodások alapján valamilyen módon elősegíti, de legalábbis nem gátolja a híd és az útszakasz megépítését, mert azért ebből neki is származhat némi haszna. Rendvédelmi téren ilyen eset akkor fordul elő, ha például egy magyar bűneset nyomozásakor olyan adatok merülnek fel, hogy az eljárás alá vont magyar állampolgárnak vannak kapcsolatai egy másik országban, többször keresett fel ott bizonyos helyeket. Ebben az esetben az adott országnak nem közvetlen érdeke a személy elfogása, hiszen az ő területén nem követett el bűncselekményt. Az aszimmetrikus cél az egyoldalúság, a kölcsönösség hiányának érzetét is keltheti, de valójában ez nem feltétlenül igaz. Ezt igazoló példa az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény (a továbbiakban: 2012. évi CLXXX. törvény) 171. § (2019. június 26-i hatályos állapot), melynek értelmében minden olyan adatot, amely az elemzési projektekhez (Analysis Projects – AP) szükséges, az Europol részére továbbítani kell. Ez valóban egyoldalú információáramlás, de az Europol elemzői a megkapott információkat feldolgozzák, ezekből újabb információkat származtatnak, amelyeket eljuttatnak a releváns bűnüldözési szervekhez. Ez jelenti azt, hogy az Európai Unió vonatkozásában mégiscsak kölcsönös az együttműködés, és a cél is azonos, azaz a belső biztonság fenntartása.

Ezért fontos az együttműködést generáló alapvető cél megismerése, amely sok esetben közvetlenül nem is érzékelhető. Ezek a célkitűzések ma-

gasztos nemzetközi törekvésekből is gyökereztethek. Közöttük említendő az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) Alapokmánya, a Maastrichti szerződéssel 1992-ben létrehozott III. pillér, vagy „Az európai biztonsági stratégia”¹⁵, illetve az azt követő más aktuális és releváns stratégiák.¹⁶ Ezek ismerete alapján képesek az együttműködő felek felismerni azt, hogy a közös cél érdekében mikor, milyen erőforrásokat és képességeket kell együttesen alkalmazniuk.

Az együttműködés többnyire akkor válik végrehajthatóvá, teljesíthetővé, ha az akarat valamilyen hivatalos formában dokumentálásra kerül, számon kérhetővé válik, illetve a magánszerződéseknél a felek erre hajlandóságot mutatnak. Esetleg egy szóbeli megállapodás, kézfogás is képezheti az együttműködés élővé tételét.

Az együttműködés kvázi egyenrangú partnerek közt jön létre, akik a közös cél elérésén munkálkodnak, mely egyenrangúság az autonómiában nyilvánul meg, azaz nincsenek a felek egymással alá-fölérendelt viszonyban. Szervezetileg egyenrangú partnereknek tekinthetők a különböző rendvédelmi szervek. A rendvédelmi szervek vonatkozásában a magasabb szervezeti szint szervezi az együttműködést az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek között. A partnerség azonban létrejöhét eltérő típusú, felépítésű, egészen más országok, minisztériumok alá tartozó különböző funkciókat ellátó szervezetek, csoportosulások között is, ha találnak egy olyan közös célt, amelynek érdekében együttes akaratkinyilvánításra kerül sor. Az egyik partner lehet egy jelentősebb, nagyobb szervezet, a másik partner viszont egy kisebb erőforrásokkal és szűkebb jogalkalmazással és tevékenységkörrel bíró szervezet. Példaként lehet említeni az országos rendvé-

¹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai biztonsági stratégia
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0185>
Letöltés ideje: 2015. április 28.

¹⁶ Frissebb dokumentumok: Europol stratégia: 2020+, European Security Union Strategy 2020–2025, Europol Programming Document 2020–2022
Forrás: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2020>
Letöltés ideje: 2020. november 12.

delmi szervek és polgárőr testületek közötti együttműködési megállapodásokat, vagy az Európai Unió különböző szerveinek az Interpollal és az Amerikai Egyesült Államok egyes hatóságaival kötött együttműködési megállapodásait. Ezen utóbbi formára jó példa az Europolnak az Európai Központi Bankkal a 2002-ben kötött megállapodása az euróhamisításokkal szembeni hatékony fellépés érdekében.

Az együttműködés egy sajátos, speciális formája – annak ellenére, hogy nem viseli magán teljes egészében az általános autonóm kritériumot, azaz a feladat-meghatározásban és erő-eszköz alkalmazásban igen –, amikor a felek egymással alá-fölérendelt viszonyban vannak, de minden szervezet önállóan, a saját hatáskörében határozza meg a feladatait. Például a Rendőrség¹⁷ több szervezeti szinten (rendőrőr, rendőrkapitányság, területi vagy országos szint) vezényel járőröket, végez sebesség-ellenőrzést, folytat nyomozást, azaz önállóan határoz meg feladatokat. E feladatokat viszont a szervezeti szintek között össze kell hangolni a párhuzamosság, a rések keletkezésének és az egymás zavarásának elkerülése, egymás segítése érdekében, amely többnyire parancsalapon működik. Az erő-eszköz alkalmazás összehangolása és egymás segítése is tekinthető egy kvázi együttműködésnek.

A közös munkavégzés elengedhetetlen feltétele a tevékenységek idő, hely, erőforrás és módszer alapján való összehangolása. Ez egy olyan vezetési, törzskari tevékenység, amely során a jogsértő folyamat teljes életciklusára vonatkozóan minél több ismerettel kell rendelkezni, és ezen ismeretek birtokában tervezni, szervezni az erő-eszköz alkalmazást, meghatározni a végrehajtási módszereket. Példaként a migrációt¹⁸ tekintve, annak sikeres kezelése érdekében a hírszerzési lehetőségek és a kockázatelemzés alapján a lehető legtöbb információhoz kell jutni a beavatkozási pontok és lehetőségek meghatározására. A nemzetközi együttműködési megállapodások számos eszközt sorakoztatnak fel ennek érdekében, ezek közül kell azokat kiválasztani, amelyek célravezetők, meghatározni az alkalmazási

¹⁷ Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv.

¹⁸ A migráció azon formája értendő ezen, amikor a migránsok az államhatárokat jogellenesen lépik át és nem minősülnek menekültnek.

módszereiket és helyszíneiket. Az információk birtokában lehet a realizálást végző erők, eszközök és azok alkalmazási módjait időben és térben megtervezni. Magyarországon a belső biztonság fenntartása érdekében az államhatár biztonságának megteremtése során a határterület felügyelete elsősorban a Rendőrség feladata az őt segítő szervezetekkel egyetemben, de idegenrendészeti vonatkozásban a határterületen kívül is folyik ellenőrzés. Az ország mélységében folytatott ellenőrzésben már több szervezet is részt vesz (Nemzeti Adó- és Vámhivatal – a továbbiakban: NAV – egyes szervei, illetve más releváns szervezetek¹⁹). Azt, hogy melyik szerv hol, melyik autópályaszakaszon, melyik közlekedési csomóponton hajt végre ellenőrzést, a tér és idő vonatkozásában kell összehangolni. A célravezető módszerek is az adott beavatkozási lehetőségektől függenek. Lehet, hogy egyik helyszínen a terepfigyelés, a hő-kamera alkalmazása, a másik ponton a járművek átvizsgálása, házkutatás vagy éppen titkosszolgálati eszközök bevetése vezet eredményre. Az összehangolás küszöböli ki, hogy azonos időben és helyszínen ugyanazon módszerrel egyszerre több együttműködő partner is tevékenységet folytasson. A közös cél érdekében az időben és térben külön megvalósuló események az összehangolás révén válnak közös tevékenységgé, ami azt jelenti, hogy ha a cél elérésében több személy vagy szervezet vesz részt, akkor a tevékenységüket koordinálni kell. Ez a koordináció történhet azonos szakmai feladatok esetén (például járőrtevékenység), amikor azokat más és más szervezetek hajtják végre, illetve különböző szakmai tartalmú tevékenységeket igénylő folyamatok (mint a kihallgatás, terepku-
tatótatás, letartóztatás) kezelése során. Egyes esetekben követelmény lehet a tevékenységek egymásra épülése vagy azonos időben való végrehajtása (például letartóztatások), illetve szakértők tevékenységének igénybevétele.

A közös tevékenység megvalósulása sem jelenti azt, hogy a partnerek hely és idő tekintetében minden esetben együtt dolgoznak. Ha közösen jár-

¹⁹ Ritecz György: Az irreguláris migráció kezelés fejlődése(?), fejlődés-e? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 2019. 290. o.

Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XIX/ritecz.pdf>

Letöltés ideje: 2018. december 13.

öröznek, akkor igen. A közös nyomozócsoport esetében sem mindig azonos a hely és idő dimenziója. Lehet, hogy a közös nyomozócsoport egyik eleme az egyik országban, másik eleme a másik országban látja el a feladatokat. A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (2019. június 26-i hatályos állapot) alapján folytatott együttműködés esetében nyilvánul meg leginkább a közös tevékenység specifikus értelmezése, vagyis hogy az egyes munkafolyamatok többnyire időben is, de főleg térben elkülönülnek egymástól. Például kiadatást egy időben több országtól is lehet kérni. A 2012. évi CLXXX. törvény²⁰ alapján az eljárási jogsegély formái közül például az ellenőrzött szállítás és a fedett nyomozó alkalmazása egy időben, de különböző országoktól is kérhető.

Az erőforrásokat lehet a felek saját alárendeltségében alkalmazni, vagy azokat ideiglenesen át/alárendelni a másik partner számára. A működési költségeket az első esetben általában a felek viselik, a második esetben, a személyi költségek kivételével a költségviselés az alkalmazó partner kötelessége. Természetesen mindezek függenek az együttműködést kötelezővé, illetve lehetővé tevő jogszabály előírásaitól, illetve az együttműködési megállapodásban foglaltaktól.

Az együttműködés fogalma: nemzetközi közösségek, országok, szervezetek, csoportok, személyek (autonóm entitások) közös céljainak teljesítésére, egységes akaratának és érdekeinek kinyilatkoztatására szolgáló eszmei, elvi, jogi keretek között többnyire hivatalos dokumentumba foglalt irányelvek alapján végrehajtott közös feladatoknak és különböző tevékenységeknek cél, idő, hely, művelet, erőforrás és módszer alapján történő összehangolása és végzése.

²⁰ Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló jogszabály 67/H. §. (2019. június 26. hatályos állapot)

Az együttműködés kezdeményezése, létrehozásának okai, jellege és teljessége

Az együttműködés a kezdeményezés tekintetében lehet magánjellegű, nemzetközi szervezet felhívásából fakadó, nemzetközi koalíciós kötelezettség talaján álló, illetve az adott ország, az ország valamely ágazatának érdekeit kifejező indíttatású.

A magánjellegű együttműködési megállapodások esetében az együttműködést kezdeményezheti valamely entitás, amely a jól felfogott érdekéből kiindulva törekvései elérésének reményében úgy gondolja, hogy talál olyan közös pontokat egy másik entitással, hogy erőforrásaikat együttesen gyümölcsöztessék. Az együttműködési megállapodás tartalmát, figyelembe véve a jogi és egyéb szabályozási, formai és érvényességi követelményeket, a felek által szabadon határozzák meg.

Együttműködés kialakulhat valamilyen nemzetközi szervezet által életre hívott magasabb vagy nagyobb horderejű kezdeményezés támogatásához történő felhíváshoz való csatlakozás kapcsán. A csatlakozás önkéntes ugyan, de elvárt erkölcsi normaként is funkcionálhat. Ezek többnyire az ENSZ vagy más nemzetközi szervezetek által indított kezdeményezések folytán kelnek életre.

Egy szorosabb nemzetközi közösség, mint például az Európai Unió is fogalmaz meg együttműködési elvárásokat. Ezek akkor válnak végrehajthatóvá, ha a tagállamok azokat befogadják, beemelik a saját jogrendjükbe. Ezt követően e nemzeti jogszabályok előírják vagy előírhatnak együttműködési elvárásokat úgy a saját intézményeik és szervezeteik között, mint az Európai Unió más tagállamainak intézményei, szervezetei között. Bizonyos esetekben a nemzetközi érdekek felülírhatják a nemzeti jogszabályokat, mint például a Schengeni megállapodás esetén.

Az adott ország a saját törekvései, célkitűzése érdekében is fogalmaz meg együttműködési elvárásokat vagy ajánl fel együttműködési lehetőségeket. Ezek az úgynevezett irányított együttműködési megállapodások, ahol a kezdeményező, a magasabb szintű közösség, szervezet határozza meg a megállapodás főbb tartalmi elemeit. Határrendészeti példát véve, a

Rendőrség vonatkozásában a megyei rendőr-főkapitányság határrendészeti szerve a határterület megfelelő felügyelete érdekében együttműködést szervez a határrendészeti kirendeltségek illetékességi területei csatlakozási pontjainak ellenőrzésére. Ez azt jelenti, hogy a két szomszédos határrendészeti kirendeltség vezetői konkrétan megtervezik, hogy melyik terepszakasra, milyen időpontban vezényelnek járőrt. Ezzel elkerülik azt, hogy senki nem ellenőrzi az adott területet, vagy mindketten vezényelnek járőrt erre a feladatra. Ez viszont olyan együttműködési tevékenység, amelynek elmulasztása jogi szankciókkal járhat. Ugyanitt említhető az objektumvédelem megszervezése. Az objektumvédelmi tervnek is konkrétan kell tartalmaznia a védelmi tevékenység során a résztvevők feladatait, az egymással történő együttműködési kötelezettségeiket.

Együttműködési megállapodás létrejöhet egy konkrét probléma, nagy horderejű feladat megoldására, illetve elvi síkon, például hogy két szervezet hogyan tudja segíteni egymás tevékenységét, ha az szükségessé válik. Nagy horderejű kérdés, jelentős műszaki probléma megoldására említhető példaként a Manhattan projekt.²¹

Az egyedi, konkrét jellegű együttműködésekre gyakran pályázatok készítésénél, projektek végrehajtásánál kerül sor. A felek vagy konzorciumi szerződést vagy együttműködési megállapodást kötnek a feladatok elosztására, a kötelezettségek teljesítésére.

A keret jellegű együttműködések az együttműködés kezdeményezésének körülményeit, eseteit, illetve az alkalmazható együttműködési formákat és eszközöket sorolják fel. A kezdeményező fél részére ez jelenti azt, hogy élhessen az együttműködés életre keltésével, azt elindítsa, megszervezze és lefolytassa a lehetőségek megválasztásával, amelyeket a kialakult problémahelyzet, a megoldandó feladat határoz meg. Például ide tartozik számos bűnügyi együttműködést szolgáló megállapodás, amelyek a bizonyos bekövetkezett bűncselekmények felderítése, realizálása során igénybe vehető lehetőségeket, esetleg kötelezettségeket határozzák meg. Többek között ezek közé tartozik a már citált nemzetközi bűnügyi jogsegélyről és

²¹ Az Amerikai Egyesült Államoknak Nagy-Britanniával és Kanadával együtt indított kezdeményezése az atomfegyverek kifejlesztésére.

az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló jogszabály, amely például lehetővé teszi közös nyomozócsoport, illetve fedett nyomozó alkalmazását. Az adott tagállam az ügy kapcsán vagy él ezekkel a lehetőségekkel, vagy nem. A felsőbb szintű európai uniós jogszabály vagy stratégia ugyan szorgalmazza például a közös nyomozócsoportok alkalmazását, de azt nem teszi kötelezővé, csak mint elvárást fogalmazza meg.

A keret megállapodások tartalmazhatnak egy eseti megállapodás platformot is, amely azt jelenti, hogy a konkrét ügy kapcsán a keret együttműködési megállapodás konkretizálására eseti megállapodást kell kötni. Például az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló törvény szerint: „*A közös nyomozócsoport a legfőbb ügyész vagy az általa kijelölt ügyész és a tagállami igazságügyi vagy nyomozó hatóság közötti eseti megállapodással jön létre,*”; „*Fedett nyomozó alkalmazására a tagállami hatósággal kötött eseti megállapodás alapján kerülhet sor.*”

Az együttműködést kötelezővé teheti valamilyen jogszabály, illetve szervezeti működési előírás. Ha az együttműködés kötelező befolyásolás hatására jön létre, az többnyire keret jellegű, amelyben lefektetik, hogy milyen esetekben, milyen erőforrások alkalmazásával van lehetőség együttműködés konkrét lefolytatására. Amikor kialakul az adott helyzet, akkor tud az egyik fél élni azzal, hogy a lehetőségeket igénybe vegye, a másik félnek pedig kötelessége azokat teljesíteni.

Az együttműködés létrejötte alulról jövő kezdeményezés is lehet. Minden entitás, valamint az Európai Unió tagállamai számára is lehetséges, hogy egymás között saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon a releváns célok elérésére a szervezeti egységeik között az együttműködés és a koordináció különböző formáit megszervezzék. Ha az együttműködés valakinek a kezdeményezésére jön létre, akkor a lehetőségeken, valamint a két- vagy többoldalúságon és az arányosságon van a hangsúly.

Az együttműködés teljesülésében a szubjektív tényezőknek jelentős szerepük van, az együttműködésből annyi valósul meg, amennyit és milyen módon az adott fél jónak lát. A felek végrehajtási hajlamát nagymértékben meghatározza az együttműködés struktúrája. Ha az együttműködés kettő

vagy több olyan szerv között jön létre, amelyeknek vagy a szervezeti hierarchiában egy közös felsőbb szervük van, azaz ha egy rendszernek az alárendeltjei az érintett felek; vagy jogszabályban, illetve más működési szabályzatban fogantatott az együttműködés, akkor jó esély van az együttműködési megállapodások minél jobb teljesítésére. Ha kvázi két egymástól független (más országban lévő, különböző minisztériumi alárendeltségbe tartozó) szerv között létesül együttműködés, annak ellenére is, ha a szervek működési szabályzatai tartalmazzák a kötelezettségeket, akkor annak megvalósulása erőteljesen személyfüggő, a személyes ismeretnek és a kölcsönös bizalomnak, a vélt szervezeti haszonnak meghatározó szerepe van a lehetőségek biztosításában.

Léteznek olyan jogszabályi megkötések is, amelyek bizonyos körülmények megléte esetén, az egyébként generálisan jogszabályba foglalt együttműködési kötelezettséget korlátozzák vagy megtiltják.

Például a 2012. évi CLXXX. törvény a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (a továbbiakban: NEBEK) vonatkozásban (citálásakor, 2019. június 26-i hatályos állapot szerint) az alábbiakat deklarálja:

„(10) A NEBEK vezetője az Europol vagy más tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának információk, nyílt vagy minősített adatok átadására vonatkozó megkeresésének teljesítését megtagadhatja, amennyiben a válasszal

- a) veszélyeztetné a közrend vagy a közbiztonság megőrzését,*
- b) sértené Magyarország alapvető nemzetbiztonsági érdekét,*
- c) folyamatban lévő titkos információgyűjtés vagy nyomozás sikerét, természetes személyek életét, testi épségét, vagyont veszélyeztetné, vagy*
- d) a nemzetbiztonsági szolgálatokra, avagy az azok által végzett műveleti tevékenységre vonatkozó információk kiszolgáltatását jelentené.”*

Az együttműködés elveinek megvalósulása a gyakorlatban nyilvánul meg, mely nagyban függ a felek elkötelezettségétől. Az együttműködést

megkötő felek rendszeresen, általában közös értekezleten időszakonként értékelik az együttműködés gyakorlati megvalósulását, mely során módosíthatják a megállapodási elveket. Az értékelés vonatkozhat a közös működésre, szervezeti egységek tevékenységére, minőségi megállapításokra, de lehetnek közös állásfoglalások, véleménykinyilvánítások is, egy bizonyos állapot (például biztonság) megteremtésére vonatkozó elvárások megfogalmazásai.

A gyakorlati tevékenység megvalósulása a kölcsönös segítségnyújtáson túl (például jogsegély vagy információátadás) a közös tevékenységben is megnyilvánul, mint nevezetesen a közös járőrözés, közös tudományos kutatás. Az együttműködésnek fontos szerepe van a katonai és más műveleti tevékenységek során. Rendészeti vonatkozásban a bűnmegelőzés kapcsán a rendőrségi és a polgárőrségi szervek tekintetében szervezhető közös közrendvédelmi járőrözés.

Az együttműködő szervek a közös tevékenységek végrehajtására terveket készítenek, mely tervek konkretizálják az alkalmazandó erőket, eszközöket, módszereket és azok tevékenységének időben és térben történő összehangolását, a feladatok megosztását (például ki igazoltathat, ki használhat kényszerítőeszközöket, ki folytathat házkutatást, kihallgatást). A gyakorlati együttműködési végrehajtási tervet a két szerv együttműködési megállapodásában megnevezett végrehajtó szervek vezetői írják alá (például a közrendvédelmi alosztályvezető és a területileg illetékes polgárőr szervezet vezetője).

Az együttműködés gyakorlati megvalósulásának egy másik lehetséges módja az elektronikus információs rendszerek közös használata az adatvédelmi törvények, illetve más szabályozó intézkedések alapján.

Az együttműködési megállapodások kapcsolata a jogrenddel, jogszabályi alapok

Bizonyos esetekben az együttműködési megállapodások vagy maguk is jogszabályok, vagy a jogszabályok alapján megfogalmazott és hivatalos

okiratba foglalt megállapodások. Ha az együttműködési megállapodás jogszabályba foglalt, annak harmonizálnia kell a felsőbb jogszabályokkal, mint például a nemzetközi jog vagy az Európai Unió jogszabályai (az Európai Unió jogának való megfelelés), illetve ezekből is fakadhat. A felsőbb jogszabályok meghatározhatnak kötelezően végrehajtandó együttműködési teendőket, vagy lehetőséget adnak egyes tevékenységek körében együttműködési megállapodás kötésére. A nemzetközi jogszabályok az adott ország ratifikációs eljárásával válnak kötelező érvényűvé, az Európai Unió jogszabályait az Európai Unió tagállamainak figyelembe kell venniük.

Az európai bűnüldöző szervek közös tevékenysége is alapvetően a két- és többoldalú nemzetközi szerződések keretében, továbbá az európai közösségi jogi normák alapján megvalósuló együttműködésben és információcserében testesül meg. Pár példa:

1. a Tanács kerethatározata a közös nyomozócsoportokról (2002. június 13.)²²
2. a Tanács állásfoglalása a közös nyomozócsoportok létrehozásáról szóló megállapodásmintáról (2017/C 18/01)²³
3. a 288/2007. (X. 31.) Korm. rendelet a Prümi Szerződésben meghatározott Nyilatkozatok megtételéről, valamint a Prümi Szerződés Adminisztratív és Technikai Végrehajtási Megállapodásának kihirdetéséről (A felsoroltak 2018. április 8-ai hatályos állapota szerint.)

A legmagasabb szabályozást a nemzetközi jogszabályok jelentik. Például az ENSZ az Alapokmányának 56. cikkében fejezi ki az együttműködési akaratot: „*Valamennyi tag kötelezi magát arra, hogy az 55. cikkben felsorolt célok elérése érdekében a Szervezettel együttesen és külön együttműködik.*”²⁴

²² Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32002F0465>

²³ Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.018.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2017:018:TOC

²⁴ Forrás: http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=375.626

Letöltés ideje: 2019. szeptember 12.

Az Európai Unió vonatkozásában „*az Európai Unióról és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetését magában foglaló 2007. évi CLXVIII. törvény*” foglalkozik az együttműködéssel a legmagasabb szinten.²⁵ (Letöltve: 2019. június 26.)

Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: Szerződések) jól kifejezik az együttműködés szükségességét. A közös érdekek a véleménynyilvánításban és a nyilatkozattételben is kifejeződnek. Az Európai Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekben eredő feladatok végrehajtásában. Az együttműködési intézkedéseket megállapító irányelvek kötelező érvényűek a tagállamok számára.

Az Európai Unióról szóló Szerződés ad lehetőséget az Unió számára együttműködési megállapodások kötésére. „*Az Unió az e fejezet által szabályozott területeken egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet*”.²⁶ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés értelmében: „*Az Unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveivel és szakosított intézményeivel, az Európa Tanáccsal, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel. Az Unió továbbá egyéb nemzetközi szervezetekkel is megfelelő kapcsolatokat tart fenn.*”²⁷

A felsőbb (nemzetek feletti) jogszabályok alapján hazai jogszabályokban kerül érvényesítésre a nemzetközileg vállalt kötelezettség (például: az

²⁵ Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700168.TV

Letöltés ideje: 2019. június 26.

²⁶ 37. cikk.

Forrás: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0012.01/DOC_2&format=PDF

Letöltés ideje: 2019. szeptember 11.

²⁷ 188P cikk

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0700168.TV>

Letöltés ideje: 2019. szeptember 11.

Országgyűlés a Lisszaboni Szerződést e törvénnyel kihirdeti).²⁸ A 2012. évi CLXXX. törvény 1. § ezt a következőképpen szabályozza: „*Ha az együttműködés nemzetközi szerződésen alapul, a törvény alkalmazásának feltétele, hogy a végrehajtó tagállam a nemzetközi szerződés kötelező hatályát elismerte.*” További együttműködési feladatokat is szabhat egy együttműködési jogszabály, mint például szintén a 2012. évi CLXXX. törvény (9) alapján: „*A NEBEK a (7)-(8) bekezdésben foglalt feladatait a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában az adott nemzetbiztonsági szolgálattal kötött együttműködési megállapodásban meghatározottak szerint gyakorolja.*”

Amikor kihirdetnek egy kormányrendeletet, az is szülhet – főként dedikált – együttműködési feladatokat. Ilyen volt például a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet is. A 4. § alapján egy ilyen dedikált együttműködési kötelezettség, hogy az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője a válsághelyzet elrendelését követően legalább 15 naponként közösen tájékoztatja az idegenrendészetért és menekültügyért felelős minisztert a válsághelyzet elrendelését megalapozó feltételek fennállásáról.

Bizonyos esetekben az együttműködési szervezeti elemeket is jogszabályokkal hozzák létre. Nemzetközi együttműködési szervezet esetében, mint például a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökség (Europol – az adott időpont szerinti megnevezés), az erre vonatkozó jogszabály megalkotására a releváns nemzetközi szervezet jogosult, jelesül az Európai Parlament és a Tanács (2016/794. rendelet 2016. május 11.).²⁹

²⁸ 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről 2. §
 Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700168.tv>
 Letöltés ideje: 2019. szeptember 11.

²⁹ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0794>
 Letöltés ideje: 2019. szeptember 11.

Az együttműködési megállapodások főbb tartalmi elemei

Egy együttműködési megállapodás tartalmi elemeit konkrétan mindig az együttműködési megállapodás jellege, célja, feladatrendszere határozza meg. Általánosságban az alábbi tartalmi elemek szerepelhetnek az együttműködési megállapodásokban.

Az együttműködési feladatokat a felek között megkötött együttműködési megállapodások alapján hajtják végre. Az együttműködési megállapodások rögzítik, hogy milyen felek között jött létre a megállapodás és milyen időtartamra, a felek képviselőinek konkrét megnevezésével. Meghatározzák az együttműködés célját és jogalapját. Ha van jogszabályi kötelezettség, illetve jogszabályi lehetőség, azokat felsorolják, mint hivatkozási alapokat. Ezt követően rögzítik az együttműködés területeit (bűnüldözés, bűnmegelőzés, rendészet, kommunikáció, oktatás, képzés, továbbképzés, hazai és nemzetközi pályázatok kezelése), lehetőségeit, kötelezettségeit, végrehajtási határidőit. Külön jelentőséget kap az adat- és információcsere, valamint az egymás rendelkezésére bocsátandó erő-eszköz alkalmazási rendszabályozása, összehangolása. Megállapíthatják az együttműködés szervezeti kereteit, annak módjait, a kontakt személyeket és pontokat, felelősöket, tervezési, szervezési részleteket, dokumentálást, az együttműködési megállapodás értékelésének, aktualizálásának követelményeit, a károkozás esetén végrehajtható eljárást. A megállapodás záró rendelkezések megfogalmazásával ér véget, amelyek utalhatnak jogszabályi változásokra, hatályokra.

Az együttműködési megállapodás továbbá meghatározhatja az egyes végrehajtható eljárásokat, módszereket, eszközöket, intézkedéseket. Például az eljárási jogsegély kiterjedhet különösen nyomozási cselekmények teljesítésére, bizonyítási eszközök felkutatására, a terhelt és a tanú kihallgatására, a szakértő meghallgatására, a szemlére, a házkutatásra, a motózásra, a lefoglalásra, az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételére. Továbbá más tevékenységeket is konkrétan meghatározhatnak, mint például a Magyarországon való átszállítás, a büntetőeljárással kapcsolatos

iratok és tárgyak megküldése és iratok kézbesítése, külföldön büntetőeljárárs alá vont magyar állampolgár bűnügyi nyilvántartási rendszerben és a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásában szereplő személyes és egyéb adatairól való felvilágosítás adása, az ideiglenes átadás.

A megállapodás stratégiai-technikai³⁰ jellegű is lehet, azaz személyes adatok átadására nem kerül sor, sokkal inkább az elemzések eredményeit továbbítják egymásnak a szerződő felek.

Jogszabály is meghatározhat kötelező tartalmi elemeket, mint például a közös nyomozócsoport működésének területi hatályát, összetételét, a kötelezettségeket, jogokat, a működés feltételeit, a költségek viselését, a károkozás kezelését, a kényszerítő eszköz alkalmazását, a lőfegyver-alkalmazás körülményeit.³¹

Kiemelések, kivételek az együttműködés terén

Az együttműködés elvi szabályozása különleges eseteket, intézkedéseket is tartalmazhat – kiemeléseket –, mint például az Európai Unióval kapcsolatos szerződésben³² található megerősített együttműködés és az állandó strukturált együttműködés. Egyes együttműködési feladatokat is kiemelt szerephez lehet juttatni, amelyeket szervezeti, működési intézkedésekkel támasztanak alá, mint például a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés Európai Unió belüli előmozdításának erősítése.³³

A szerződések, elvi állásfoglalások kivételeket is tartalmazhatnak, főként a személyes adatok cseréje terén (például az Európai Unió vonatkozásában: Dániára és Írországra vonatkozó kivételek).³⁴

³⁰ Stratégiai: a stratégiaalkotást szolgálja az elemzés. Technikai: technikai eszközök alkalmazásával valósul meg, adatbázisok, elemzési szoftverek, elektronikus kommunikáció, hardverek.

³¹ 2012. évi CLXXX. törvény 58. § (1) az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről.

³² 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.

³³ Ua.

³⁴ Ua.

Együttműködés szinterei (területei), szintjei, együttműködő felek

Az együttműködés szinterei a valós élet egyes dimenzióinak a terén létrejött megállapodásokat foglalják magukban. Ezek többek között lehetnek: biztonsági, gazdasági, katonai, rendészeti, bűnügyi, egészségügyi, környezeti témájú szerződések, megállapodások.

Az előzőekben citált Szerződésekben az együttműködés területeit konkrétan megnevezik, mint például: Igazságügyi együttműködés polgári és büntetőügyekben; Vámügyi együttműködés; Rendőrségi együttműködés; Harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés; Partnerség és együttműködés a harmadik országokkal a menedékkérők, illetve a kiegészítő vagy ideiglenes védelmet kérő személyek beáramlásának kezelése céljából; Fejlesztési együttműködés; Igazgatási együttműködés; illetve Európai Politikai Együttműködés.

Az együttműködés szintjei csoportosíthatók földrajzi kiterjedés szerint, amely folytán az alábbi felosztás hozható létre:

- globális nemzetközi bűnügyi együttműködés rendszere (ENSZ, Interpol keretrendszere, Európa Tanács és egyéb regionális kooperációs platformok – például az OECD4 – által nyújtott együttműködési fórumok);
- Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszere (tagállamok közötti és a harmadik országokkal megkötött egyezmények);
- Európai Unió egyes tagállamai által a harmadik országokkal megkötött egyezmények alapján folytatott együttműködés;
- nemzeti bűnüldöző szervek, illetve más releváns nemzeti hatóságok, szervezetek között megkötött együttműködési megállapodások alapján folytatott együttműködés.

Nagy Judit doktori disszertációjában³⁵ vertikális (hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszony alapján létrehozott), horizontális (egyenrangú partnerek között kialakított) és diagonális (különböző hatáskörű szervek között megvalósuló) szinteket állapít meg az együttműködési formák megkülönböztetésére:

- *„vertikális együttműködés: ez a kooperációs forma hierarchiát feltételez a felek között (például egy nemzetközi szervezet, testület fordul egy államhoz segítséget kérve, mely esetben sokkal szűkebb körben van lehetőség a megkeresés elutasítására, és meglehetősen egyoldalú kooperációt jelent);*
- *horizontális együttműködés: az együttműködésben a felek kizárólag azonos hatáskörrel rendelkező hatóságok lehetnek (igazságügyi szerv - igazságügyi szerv, rendőri hatóság - rendőri hatóság között);*
- *diagonális együttműködés: a hatékony bűnüldözés érdekében lehetővé teszi a különböző hatáskörű szervek közötti érintkezést is, függetlenül attól, hogy ezek hierarchikus viszonyban állnak-e egymással.”*

A Szerződésekben meghatározott együttműködési deklarációk jól szemléltetik a fentieket: *„...részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben. A Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat. (...) elősegíti az információk, a tapasztalatok és a bevált gyakorlatok cseréjét a tagállamok között, valamint a tagállamok és a Bizottság között. Az Unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az ENSZ szerveivel és szakosított intézményeivel, az Európa Tanáccsal, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, va-*

³⁵ Nagy Judit: Közös nyomozócsoportok az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködésben. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Doktori értekezés. 2010. 8. o.

lamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel. (...) kötelező jellegű intézményközi megállapodásokat köthetnek. Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közösen meghatározzák az Európai Unión belül a parlamentek közötti hatékony és rendszeres együttműködés megszervezésének és előmozdításának módját.”³⁶

A diagonális együttműködés keretében valósul meg az Európai Unión kívüli szervezetekkel kialakított együttműködések egyik jelentős formája, az Interpollal kötött megállapodás az SLTD ³⁷ adatbázis használatát illetően. Együttműködési partner, fél lehet mindazon szövetség, ország, szervezet, csoport, személy, amely mint entitás jelenik meg, rendelkezik az entitásra jellemző kritériumokkal, és jogosult az SLTD használatára.

A gyakorlatot nézve bármilyen szerveződés bármilyen szerveződéssel kerülhet együttműködési viszonyba, azaz partnerek lehetnek. Ez azt jelenti, hogy a partnernek nincsen szervezeti nagyságbeli, szervezeti összetételbeli meghatározása, korlátja. A közös cél és az érdek a meghatározó a partnerek deklarálásában. Ha egy nemzetközi szervezetnek az érdeke egybeesik egy nemzet valamelyik szervének az érdekeivel, akkor a nemzetközi szervezet, mint például az ENSZ ugyanolyan entitásként szerepel az együttműködésben, mint egy ország rendőrsége.

Ez nem jelenti azt, hogy egy szervezetileg magasabb rendszerszinten álló entitásnak ne lenne kiváltsága, jelesül, hogy a másik partner számára szolgáltatásokat kell nyújtani. Ezen szolgáltatások azonban a közös cél teljesítéséhez járulnak hozzá. Erre példa lehet a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (a továbbiakban: TIBEK) számára elrendelt kötelező adatszolgáltatás, információbiztosítás.

Az együttműködési feladatok az adott partner szervezeti felépítéséből, erőforrás-potenciáljától is függhetnek. Ez azt jelenti, hogy egy együttműködésben nem biztos, hogy minden partnernek azonos kötelezettségei vannak.

³⁶ 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.

³⁷ Stolen and Lost Travel Documents – Eltulajdonított és Elveszett Úti Okmányok

Legmagasabb szinten valamilyen nemzetközi érdek, törekvés áll a központban valamely globális probléma, fenyegetés okán, ennek megoldására, enyhítésére, kezelésére számos ország egyetértésével egyezmények születnek. Például a Kiotói éghajlat-változási keretegyezmény az ENSZ harmadik konferenciáján aláírt jegyzőkönyv. A csatlakozó országok a ratifikáció során a saját törvényhozásuk által teszik azokat kötelező érvényűvé, így válik jogszabállyá. Magyarország a 2007. évi IV. törvényben hirdette ki³⁸ (címe letöltve 2018. április 15.).

Szervezetek közötti együttműködést is ki lehet alakítani, például az Europol és az Eurojust között az együttműködési megállapodás 2004. június 9-én született. Az Europol az együttműködés keretében az információgyűjtésért felelős fél, az Eurojust az érintett igazságügyi hatóságok közötti koordinációt végzi. Az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködést is egy alap jogszabály határozza meg.³⁹

Együttműködési megállapodás jöhet létre az európai uniós intézmények, szervek és hivatalok, a tagállamok vagy harmadik államok hatáskörrel rendelkező hatóságai, valamint a nemzetközi szervezetek között. Egyes esetekben a nemzetközi együttműködést szolgáló szervezeteknek a tagállamok is tagjai. A résztvevők az együttműködést az Európai Unió intézményi és jogi keretén belül folytatják és összehangolják cselekvésüket a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon a szerződések megfelelő rendelkezéseinek tiszteletben tartása mellett, az Európai Unió álláspontjait képviselve.

Az államok közötti együttműködés horizontális jellegű lehet. Ilyenkor arról van szó, hogy az együttműködés azonos hatáskörű szervek között történik meg, például ilyen a két állam rendőri szerve közötti adatcsere. A vertikális együttműködés keretében azonban eltérő hatáskörrel rendelkező

³⁸ Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről

Forrás: <http://nemzetkozijog.lap.hu/>

Letöltés ideje: 2018. április 15.

³⁹ 2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről.

szervek működnek együtt. A vertikális együttműködés feltételezhet hierarchiát. Egy nemzetközi szervezet és egy nemzeti hatóság közötti viszony hierarchikus jellegűnek tekintendő, mivel a nemzetközi szervezet elvárásai kvázi kötelezőek a nemzeti hatóság számára.

Az elektronikus információs rendszerek használata bizonyos szervek számára is lehetséges, mint például a SIS-adatokhoz való hozzáférés az EUROPOL és az EUROJUST részéről.⁴⁰ „A SIRENE irodák közötti együttműködés ésszerűsítése céljából megfelelő nemzeti eljárásokat kell kialakítani, különösen azokra az esetekre, amikor az EUROPOL vagy az EUROJUST hozzáfér a SIS-hez és találatot ér el. A megkeresett tagállamok SIRENE-irodáinak megfelelő esetekben célzott lekérdezéseket végrehajtó különleges egységek (FAST) szolgálatait is igénybe kell venniük. A SIS-be bevitt figyelmeztető jelzés nem helyettesíthető a fent említett rendőri egységek nemzetközi együttműködésével. Az ilyen együttműködés nem sértheti a SIRENE-iroda szerepét, amely a SIS-ben való lekérdezések központja.” Ezáltal az EUROPOL és az EUROJUST hozzáféréssel rendelkezik a SIS II figyelmeztető jelzéseinek bizonyos, feladatkörüknek megfelelő kategóriáihoz, mely a SIS II bűnügyi és igazságügyi együttműködési szerepét hangsúlyozza.⁴¹

Az alábbi idézetből is jól látható, hogy az együttműködő felek eltérő szervezeti egységek lehetnek: „Bár csupán az EU az, amely különösen aktív a közös (államok közötti) nyomozócsoportok szorgalmazásában, már az ENSZ Szervezett Bűnözés Elleni Egyezménye is megállapította, hogy ezt a modern együttműködési eszközt világszerte lehet alkalmazni a bűnüldözési kooperációban. Ennek egyik gyakorlati megnyilvánulásaként említhető az

⁴⁰ SIRENE-kézikönyv módosítása

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0406>
Letöltés ideje: 2018. április 15.

⁴¹ A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) értékelése. 4. o.
Forrás: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/COM-2016-880-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF>

Letöltés ideje: 2018. április 15.

*EU és az USA között 2003. június 25-én létrejött kölcsönös jogsegélyről szóló megállapodás.*⁴²

Az együttműködés sajátos területe, amikor tematikus együttműködési megállapodások születnek, mint például a narkotikumok tengeri és légi csempészetének akadályozására szolgáló többoldalú együttműködési elhatározás.⁴³

A bűnügyi együttműködés általános elmélete

A bűnügyi együttműködés az általános értelemben vett együttműködésnek egy részterülete, a maga sajátosságaival, amelynek alapja a biztonság fokozása. Az Európai Unió ezt a következőképpen fogalmazza meg (2002. évi Kerethatározat): „Az Unió egyik célja, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben polgárainak magas szintű biztonságot nyújtson. E célt a tagállami rendőrségek, vámhatóságok és egyéb hatáskörrel rendelkező hatóságok szorosabb bűnözés megelőzése és a bűnözés elleni küzdelem útján valósítják meg, tiszteletben tartva az emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint a jogállamiság elveit, amelyek az Unió alapjául szolgálnak és közösek a tagállamok számára.”⁴⁴

A bűnügyi együttműködés kialakítása, megszervezése alapvetően a biztonságot, de főként a belső biztonságot veszélyeztető kihívások és fenyegetettségek kockázat- és prediktív elemzésén alapul. Ez az elemzés szolgálja jórészt a hatékony bűnmegelőzés végzéséhez szükséges együttműködés elvi rendszerét. A megtörtént bűncselekmények elemzése, a bűnfelderítés és a bűnelkövetők azonosítási folyamatának értékelése ad alapot az új gyakorlati együttműködési módok és eszközök létrehozásához, a meglévők

⁴² Nagy Judit: i. m. 80. o.

⁴³ Forrás: <http://www.emcdda.europa.eu/about/partners/maoc>
Letöltés ideje: 2018. április 15.

⁴⁴ Nagy Judit: i. m. 70. o.

fejlesztéséhez. Mindezt jelentősen elősegíti az Európai Unió interoperabilitás és az európai hírszerzési, intelligencia⁴⁵ alkalmazási modell kialakítási törekvése, illetve a korszerű infokommunikációs eszközök, a mesterséges intelligencia, a robotalkalmazás fejlesztése, elterjesztése a rendvédelemben.

A bűnügyi együttműködés értelmezéséhez először a bűncselekmény fogalmát kell behatárolni. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: 2012. évi C. törvény) a 4. és 5. paragrafusában⁴⁶ határozza meg a bűncselekmény fogalmát, illetve ezen kívül még a bűnszervezet és bűnszövetség (459. §) meghatározásokat használja. E szerint a bűncselekménynek három ismérve van. Egyrészt az a tett, ami tényállászerű, másrészt az a tevékenység, ami a társadalomra veszélyes, harmadrészt a bűn fogalmát kimerítő cselekedet. A jogi értelmezés alapján a bűncselekmények megelőzésére, az elkövetett bűncselekmények felderítésére, az elkövetők azonosítására és felelősségre vonása érdekében lehet bűnügyi együttműködést szervezni és folytatni.

A bűnügyi együttműködés egyrészt történhet generálisan, ami azt jelenti, hogy az együttműködési megállapodások alapján minden fél végrehajtja a számára meghatározott teendőket. Ebben az esetben minden fél egyenrangú szerepet tölt be az együttműködésben, még akkor is, ha például az adott felet eseti vagy folyamatos adatszolgáltatás kötelezi valamely fél irányába. A bűnügyi együttműködés másrészt megvalósulhat ügyre orientáltan, amikor valamely fél kezdeményezésére indul a konkrét együttműködés, a kezdeményező fél él a jogszabályokban és az együttműködési megállapodásokban a számára biztosított lehetőségek igénybevitelével.

⁴⁵ Intelligence-Led Policing – intelligencia vezérelt rendvédelmi eljárás mód, rendőrség; a nyugati szakirodalom az intelligencia kifejezés alatt a hírszerzésen kívül az elemzett, értékelt információkat is érti.

Forrás: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>. 3. o.

Forrás: https://www.ialeia.org/docs/Intelligence_Led_Policing-Getting_Started.pdf

E dokumentum szöveggörnyezete a „hírszerzés vezette rendőrség” kifejezésre utal. Letöltés ideje: 2019. június 26.

⁴⁶ Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200100.TV>

Letöltés ideje: 2019. június 26.

Ezen forma tekintetében van egy fél, a kezdeményező, aki tervezi, szervezi, koordinálja, irányítja az együttműködést, meghatározza az egyes felek feladatait, az elvárt eredményeket, összegzi és feldolgozza az együttműködő felektől beérkezett információkat. A kezdeményező fél az együttműködő feleket folyamatosan tájékoztatja a feldolgozás alatt álló ügyről, értekezleteket is tarthat, a de-konspiráció, párhuzamos munkavégrehajtás elkerülése végett koordinálja az összes együttműködő fél tevékenységét.

A bűnügyi együttműködés több olyan ismérvet hordoz magán, amely az általános együttműködés speciális jellemzőit generálja:

- a legtöbb együttműködési formát nemzetközi vagy honi jogszabály, illetve magas szervezeti vezetői szinten megkötött szerződés határozza meg;
- a bűncselekmény alapvetésből kifolyólag az együttműködés a bűnözés, bűnelkövetők elleni küzdelemre irányul, mely tartalmazhat az életre és a javakra vonatkozó fenyegetettséget, különleges megnyilvánulásokat, az együttműködés résztvevőitől esetenként elvárja a legitim kényszerítő erő és eszköz alkalmazását;
- minden együttműködő felet kötelez a saját szervezeti rezsimrendszerének megfelelő munkavégzés, mely bizonyos megkötéseket generál az együttműködésben (például: minden adatot nem adhat át a másik félnek, mert ezzel leleplezné a titkos adatforrást, vagy valamilyen jogszabályt sértene, esetleg veszélyeztetné a realizálás sikerét);
- az együttműködés során gyakori az elektronikus információs rendszerek használata, amely az informatikai biztonsági előírások fokozott betartását igényli;
- az együttműködés során érzékeny adatok felhasználására is sor kerülhet, mely előtérbe helyezi a személyes és minősített adatok megfelelő kezelését (GDPR⁴⁷ előírásainak betartása);

⁴⁷ General Data Protection Regulation, Általános Adatvédelmi Rendelet (Európai Unió szabályozás, kötelező érvényű 2018. május 25-től).

- az együttműködés többnyire nem nyílt tevékenység, mely során alkalmazni kell a konspirációs szabályokat és a titkosszolgálati eszközöket;
- az együttműködés megvalósulhat több nemzetiségű irodai vagy terepi munkát végző tisztviselőkből álló egyénekkal és csoportokkal, mely esetben nem biztos, hogy egységes az együttműködésben részt vevő államok jogrendszere, a közös kommunikációs nyelvnek és az egyértelmű irányításnak a megteremtése jelentős igénnyel lép fel (1.3. fejezet).

A bűnügyi együttműködés fogalma: az általános együttműködés ismerve alapján a bűncselekmények megelőzése, elkövetett bűncselekmények felderítése, tetteseinek beazonosítása, a bűnügyek realizálásá érdekében, a nemzeti bűnüldöző szervek által, a jogszabályokból fakadó, a szervezeti működési szabályokba lefektetett elvek alapján, a rendvédelmi, igazságügyi és más releváns szervek, szervezetek között szervezett és folytatott kriminológiai, kriminalisztikai, büntető-eljárásjogi kölcsönösségi segítségnyújtási tevékenység.

A szervezett bűncselekmény értelmezése

A szervezett bűncselekmény jogi értelmezése a 2016. május 11-i (EU) 2016/794. európai parlamenti és tanácsi rendeletből vezethető le, mely az I. mellékletben a bűncselekményformák felsorolásánál a szervezett bűnözés fogalmat használja. A 2012. évi CLXXX. törvény a 12. számú mellékletében a bűnszervezetben való részvételt, mint bűncselekményfajtát deklarálja, melyhez a 2012. évi C. törvény szerinti Btk. tényállások közül a bűnszervezetben részvétel büntetett és a bűnszervezetben elkövetett bűncselekményeket sorolja (321. §, 459. § (1) bekezdés 1. pont).

A 2012. évi C. törvény 459. § (1) szerint:

1. *„bűnszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi*

vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése;

2. *bűnszövetség akkor létesül, ha két vagy több személy bűncselekményeket szervezeten követ el, vagy ebben megállapodik, és legalább egy bűncselekmény elkövetését megkísérlik, de nem jön létre bűnszervezet;*
3. *csoportosan követik el a bűncselekményt, ha az elkövetésben legalább három személy vesz részt;*
4. *erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására;”*

Az Európai Unió Tanácsának az együttes fellépés elfogadásáról szóló „Együttes fellépés (1998. december 21.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján fogadott el az Európai Unió tagállamaiban a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról (1) A belga küldöttség parlamenti vizsgálati fenntartásával”⁴⁸ közleménye alapján a bűnszervezet:

„Ennek az együttes fellépésnek az értelmében a bűnszervezet olyan strukturált szervezetet jelent, amelyet adott időszakra kettőnél több személy összehangoltan hoz létre olyan bűncselekmények elkövetése céljából, amelyeket a törvény legalább négy évig tartó szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel, illetve ennél súlyosabb büntetéssel sújt, akár a bűncselekmény elkövetése maga a fő cél, akár ez az anyagi haszon-szerzés és – adott esetben – az állami hatóságok törvényellenes befolyásolásának eszköze.

Az első albekezdésben említett bűncselekmények kiterjednek az Europol egyezmény 2. cikkében és annak mellékletében felsorolt cselekményekre,

⁴⁸ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A31998F07-33>

Letöltés ideje: 2018. április 29.

amelyeket legalább az első albekezdésben előírt szankciókkal egyenértékű ítélettel sújtanak.”

A bűncselekmény elkövetőinek körét szélesíti a különböző bűnkapcsolatfajok (bűnpártolás, orgazdaság, tippadás) alapján a bűncselekményhez köthető személyek csoportja.

Az Európai Unió hivatalos dokumentumaiban legtöbbször a súlyos és szervezett bűnözés kifejezés fordul elő, illetve az EMPACT⁴⁹ prioritásokhoz való kapcsolódás alapján kerül megfogalmazásra a szervezett bűnözés.

Egyes megközelítések szerint akkor szervezett a bűncselekmény, ha azt szervezett bűnözői csoport hajtja végre, és a csoport nem egyetlen bűncselekmény azonnali elkövetésére jött létre.⁵⁰ A szervezetségre az Eurojust és az Europol stratégiai és kockázatelemzéseiből, valamint fenyegetettség értékeléseiből és elemzési projektdokumentumaiból lehet alapvetéseket megállapítani. A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság a konferenciáin többször hangsúlyozta a szervezett bűnözés fogalmi meghatározása pontosításának, jogszabályba foglalásának szükségességét.

Gaál Gyula doktori értekezésében hosszasan elemzi a szervezett bűnözés fogalmát, vizsgálat alá veszi a különböző meghatározásokat.⁵¹

Több publikációból az alábbi meghatározások olvashatók ki⁵²: „A szervezett bűnözés legfőbb jellemzője, hogy több, egymással szoros és rendszeres kapcsolatban álló bűnözői csoport végzi, amelyek célja az, hogy törvénytelen tevékenységüket lehetőleg törvényesnek feltüntetve minél na-

⁴⁹ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen

⁵⁰ Janszó Donát: A szervezett bűnözés kialakulása és jelenlétének sajátosságai, különös tekintettel a rendszerváltás hatásaira. Jogi Fórum. Budapest, 2011. november 24. 4. o. Hivatkozva a 2282/2000. (XI. 29.) Korm. határozat alapján a belügyminiszter által aláírt, az ENSZ keretében létrejött, a határon átnyúló szervezett bűnözés elleni Egyezményre.

⁵¹ Gaál Gyula: Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és módszereinek változásai. Doktori értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. 2005.

⁵² Jasenszky.Nandor@uni-nke.hu, szerv_bun_nke.pdf.

Janszó Donát: www.jogiforum.hu

Letöltés ideje: 2018. május 21.

gyobb nyereségre tegyenek szert. A látszat fenntartásának egyik leghatékonyabb módszere a pénzmosás. A hálózatot sokszor sejtszerűen építik fel. Befolyás gyakorlás a politikára, gazdaságra, médiára. Hagyományos Szervezett Bűnözés, angol szakkifejezéssel Traditional Organized Crime (TOC). A nem hagyományos szervezett bűnözés a Non-traditional Organized Crime (NONTOC). A szervezetek tevékenysége jól szervezett, folyamatos, üzletszerű, formailag törvényes, bűnözők és büntetlenek szövetségén nyugszik; csak másodlagosan fonódik össze a közönséges bűnözéssel, viszont sajátosan ötvözik a terror és korrupció eszközeit. Munkájukat magas szintű technikai felkészültség, földrajzi és tevékenységbeli kooperativitás, a konkurens és legális szervezetekkel való kompromisszumkészség, ezzel szemben a számukra szükségtelen erőszak visszaszorulása jellemzi. Centrumaikat újabban a világgazdasági forgatagtól kissé távolabbi államokban – például Kanadában – hozzák létre. Tagjaik közös azonosságtudattal rendelkeznek, fegyelmezettek és speciálisan képzettek, tevékenységükért és döntéseikért egyszemélyi felelősséget viselnek, messzemenően specializáltak, de a szervezet alsó szintjei a vezetéstől elkülönülve, vezetői szintek közbeiktatásával, elszigetelten működnek.”

Morfológiai megközelítésben a szervezettség ismérvei az alábbiak:

- hierarchikus szervezet kiépítése, szervezeti szintek elkülönülése, egymás elől rejtve maradása, vezetőkkel a közvetlen kapcsolat kerülése, módszerek változtatása;
- végrehajtás részletes megtervezése, kockázatelemzés végzése, alternatívák kidolgozása;
- információgyűjtés és értékelés, felderítés, tesztelés végrehajtása;
- résztvevők felkutatása, beszerzése, felkészítése, rejtett elhelyezése;
- a tevékenység mély konspiráltsága, leplezett, legális lehetőséggel való fedettsége;
- alapja az anyagi juttatás mellett a megfélemlítés, kényszerítés, megtorlás;

- csúcstechnológia alkalmazásával rendszerszemléletű előkészítés és végrehajtás;
- célobjektumokról, célszemélyekről információszerzés, bűnelkövetés leplezése;
- logisztikai biztosítás, eszközbeszerzés, toborzás, felkészülés végrehajtása;
- menekülés, elrejtőzés, tárgyi bizonyítási eszközök megsemmisítésének megtervezése;
- megszerzett javak elrejtésének, legalizálásának kidolgozása;
- biztonsági berendezések, tanúk kiiktatásának előkészítése, környezetváltozásra reagálás kidolgozása;
- rendvédelem gyengeségeinek felmérése, megtévesztésének kidolgozása;
- korrupció, megvesztegethető rendvédelmi tisztviselők beszerzése;
- kapcsolati hálók kialakítása, kapcsolattartási módok, útvonalak megtervezése;
- végrehajtás megszervezése, előkészítése, helyszínre vonulás, végrehajtás, elmenekülés, elrejtőzés, megszerzett javak felhasználásának előkészítése, biztosítása;
- a klasszikus titkosszolgálati modellek lemásolása, fedett objektumok és fedőtevékenységek alkalmazása.

Mindegyik ismérv rendelkezik olyan sajátossággal, amely az adott tevékenységet, akármennyire is konspirált, fedett, kapcsolja a külvilághoz, a tevékenység áruló nyomokat hagy maga után, jelenségeket, jelzéseket generál, gyanúkokokat kelt, melyek mind az együttműködés egy-egy elemére, módszerére való elgondolás megalkotásához adnak támpontot.

A nemzetközi bűncselekmény értelmezése

A jogszabályok által meghatározottak szerint, jelesül a 2012. évi CLXXX. törvény alapján nemzetközi a bűncselekmény, ha:

„70/B. §

(2) A bűncselekmény különösen akkor több tagállamra kiterjedő, ha
a) azt több tagállamban követik el;

b) azt egy tagállamban követik el, de előkészületének, irányításának, illetve a hozzá kapcsolódó részesi magatartásoknak a jelentős részét egy másik tagállamban fejtik ki;

c) azt egy tagállamban követik el, de abban olyan bűnszervezet érintettsége állapítható meg, amely egynél több államban folytat büntetendő tevékenységet;

d) azt egy tagállamban követik el, de más tagállam társadalmi vagy gazdasági rendjét is sérti vagy veszélyezteti.”

Továbbá ugyanezen törvény a 12. számú mellékletében a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága alá tartozó bűncselekmények körét, mint bűncselekményfajtát deklarálja, melyhez a 2012. évi C. törvény szerinti Btk. XIII. és XIV. fejezetében felsorolt bűncselekményeket társítja.

Az Európai Unió hivatalos dokumentumaiban a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözés kifejezés használatos.⁵³ A szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó szakpolitikai ciklus olyan munkamódszer, amelyet az Európai Unió 2010-ben fogadott el az Európai Uniót érintő legjelentősebb bűnügyi veszélyek elhárításának céljával. Az egyes ciklusok négy évig tartanak, céljuk pedig a koordináció és az együttműködés optimalizálása előre meghatározott bűnügyi prioritások vonatkozásában. A kezelendő bűnügyi veszélyeket bűnügyi hírszerzési adatok alapján azonosítják, kiválasztásukat pedig politikai szinten hagyják jóvá. A ciklus során az összes tagállami és uniós szintű szolgálatot és érdekelt felet felkérlik arra,

⁵³ A szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó európai uniós szakpolitikai ciklus feladatai

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/media/30219/qc0114638hun.pdf>

Letöltés ideje: 2018. május 21.

hogy biztosítsanak erőforrásokat a közös munkához, és kölcsönösen fokozzák erőfeszítéseiket. Az újonnan megjelenő veszélyeket is figyelemmel kísérik annak érdekében, hogy eredményesen fel lehessen lépni ellenük.

A súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelését (SOCTA) az Europol készíti el, amihez a tagállami bűnüldöző hatóságoktól, a saját adatbázisaiból, egyéb uniós ügynökségektől – például a Frontextől, az Eurojust-tól és az EMCDDA⁵⁴-tól –, az Europolban részt vevő nem uniós partnerországoktól és a magánszférában működő, harmadik félként részt vevő partnerektől, valamint nyilvános forrásokból származó adatokat használ fel. A SOCTA magában foglalja egyrészt a súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatban az Európai Uniót fenyegető jelenlegi és jövőbeli veszélyek elemzését, másrészt a bűnügyi prioritások javasolt listáját és a többéves stratégiai tervet (Multi-Annual Strategic Plans MASP). A Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security COSI) megvizsgálja a SOCTA-ban javasolt bűnügyi prioritásokat. Ennek alapján a Tanácsban üléselő bel- és igazságügy miniszterek a tagállamok, az érintett ügynökségek és a Bizottság észrevételeinek, valamint az egyéb releváns értékeléseknek és szakpolitikáknak a figyelembevételével elfogadják az adott (a következő négy évre szóló) uniós szakpolitikai ciklus bűnügyi prioritásait.⁵⁵

A nemzetközi bűncselekmény meghatározására tett törekvés nyomon követhető több tudományos publikációban, úgymint Polt Péter, M. Nyitrai Péter, Czine Ágnes, Budai Zsombor, Kovács István munkásságában, illetve Sántha Ferenc: A nemzetközi bűncselekmény általános fogalmának hazai fejlődése című publikációjában. Bezsenyi Tamás „*A szervezett bűnözés el-*

⁵⁴ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Gyógyszerek és Drogfüggőség Európai Felügyelő Központja

⁵⁵ Például: SOCTA 2021 report

Forrás: <https://www.europol.europa.eu>,

Forrás: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

Letöltés ideje: 2021. április 1.

leni nemzetközi együttműködés értelmezései a magyar igazságszolgáltatásban” című művében a Palermói egyezményt alapul véve vizsgálja a kérdéskört.

Morfológiai megközelítésben a nemzetköziség ismérvei az alábbiak:

- ha az egyik országban elkövetett bűncselekmény hatása egy másik országban jelentkezik, vagy általánosságban veszélyt jelent az emberiségre, nemzetközi békére és biztonságra, környezetre (mint például az interneten közzétett gyalázkodás, védett információ nyilvánossá tétele, környezetkárosítás, kiberbűnözés);
- ha az adott országban egy másik ország állampolgára követ el bűncselekményt;
- ha a szervezett bűnözői csoport egyes elemei más-más országban tevékenykednek (emberkereskedelem, áruutaztatás, ÁFA-csalás);
- ha a bűncselekmény több országot érintve folyik (embercsempészet, drogcsempészet, hasadóanyag-csempészet, utazó bűnözők);
- ha az elkövetett bűncselekmény valamilyen formában köthető más ország állampolgárához, szervezetéhez (az adott ország állampolgára Irakban terroristaképzésen vett részt, egy kívülálló ország közvetett segítséget nyújt a bűnelkövetéshez – vallási fanatikus ideológia);
- a megszerzett javak tisztára mosása, elrejtése más országban, bankban, offshore cégnél történik;
- ha az adott országban bűncselekményt elkövetett személy másik országba szökik (az elkövető lehet saját vagy más ország állampolgára vagy hontalan);
- hontalan vagy a migrációs vonulás folytán az adott országban letelepedett vagy áthaladó migráns által elkövetett bűncselekmény;
- ha a bűncselekmény elkövetéséhez, még ha legálisan is (vásárlással, nyílt információgyűjtéssel, személyes vagy szervezeti segítséggel) más országból lettek erőforrások beszerezve.

A nemzetközi kiterjedés a fa gráffal jól modellezhető, illetve térinformatikai alkalmazásokkal vizualizálható, vagy az Analyst's Notebook-kal elemezhető. A hálózat elemei többek között felderíthetők a kommunikáció rögzítésével, figyeléssel, titkos információszerzéssel, OSINT-al, GEAI⁵⁶-val, pénzmozgások követésével.

A bűncselekmény nemzetközi kiterjedése az ellene való eredményes küzdelem érdekében nemzetközi együttműködést kíván meg. Az Europol 2012. évi elemzése⁵⁷ a Criminals distributing fake viagra busted (Hamis Viagra elosztó bűnszervezet felszámolása) esetről jól példázza a sokszínű együttműködő szerv közös tevékenységének szükségességét. Az eset realizálásában részt vett az Europol, a Polgári Gárda (Guardia Civil), a Londoni Rendőrség, az UK Gyógyszer és Egészségügy Szabályozó Ügynökség (Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency MHRA), a pénzügyi hírszerző egység (Financial Intelligence Unit, FIU) Cipruson, a gyógyszerekkel és egészségügyi termékekkel foglalkozó spanyol iroda és a Pfizer Inc. multinacionális gyógyszergyár, továbbá bekapcsolódtak az érintett törvényes gyógyszerészeti laboratóriumok is a realizálásba. A tevékenységet tanácsadással segítette az ECAB (Europol Criminal Assets Bureau – az Europol Bűnöző Vagyonok Irodája).

A nemzetközi bűnügyi együttműködés nemcsak a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés – például az emberkereskedelem, a tiltott kábítószer- vagy lőfegyver-kereskedelem – elleni küzdelemhez szükséges, hanem a vándorló szervezett bűnözői csoportok által nagy számban elkövetett, kevésbé súlyos bűncselekmények, valamint az egyéni elkövetők által a tagállami határokon átnyúlóan elkövetett bűncselekmények elleni harcban is.

⁵⁶ Globális Elektronikai Adat és Információgyűjtés

⁵⁷ Forrás: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/criminals-distributing-fake-viagra-busted>

Letöltés ideje: 2018. november 12.

A bűnügyi együttműködés törvényszerűségei

A törvényszerűségek olyan objektív tényezők, amelyek az emberi tudattól függetlenül is léteznek, hatnak a folyamatok lezajlására. A törvényszerűségek feltárásával lehetséges a zajló folyamatok kedvező befolyásolása.

A bűnügyi együttműködésben az alábbi törvényszerűségek ismerhetők fel:

- a bűnügyi együttműködés kezdeményezője mindig a segítségre szoruló fél, többnyire az ő érdekeit szolgálja az együttműködés;
- ha egy közös cél érdekében valósul meg az együttműködés, vagy egy felsőbb szerv rendeli azt el, a felek többnyire a szabályzórendszer által meghatározottak szerint ténykednek;
- az együttműködés sikeressége alapvetően attól függ, hogy a felek mennyire látják annak hasznosságát a saját szemszögükből, mennyire ismerték meg az együttműködés célját;
- az együttműködés hatékonyságát befolyásolja, hogy a részt vevő felek milyen mértékben ismerik a vonatkozó szabályzórendszert, az együttműködés erőit, eszközeit, módjait és a saját lehetőségeiket;
- az együttműködési hajlandóságot nagymértékben befolyásolja az együttműködési igények reális meghatározása, célhoz kötöttsége;
- az együttműködés megszervezésének eredményessége és működtetési színvonala az adott bűncselekmény morfológiai jellemzői ismeretének függvénye;
- a segítséget nyújtó fél hozzáállását nagymértékben meghatározza a segítséget kérő fél korrekt viselkedése és az általa nyújtható ellenszolgáltatás optimális megadása;
- a személyes és baráti kapcsolatok, a közös élmények erősítik az együttműködési hajlandóságot;
- az együttműködés eredményessége nagyban függ attól, hogy a felek felismerik-e a leghatékonyabb és legcélravezetőbb együttműködési formákat és módokat, mennyire tudják azokat harmonizálni a feladatokkal, milyen technológiai színvonalon állnak;

- az együttműködés eredményességének egyik feltétele a kölcsönös bizalom megléte, egymás szokásainak, hagyományainak ismerete és tiszteletben tartása, a korrekt viselkedés, a kapott információk bizalmas kezelése, a jó szándék és segítőkészség kinyilvánítása;
- a kölcsönösség, arányosság, titoktartás megszegése, a rossz kommunikáció bizalmatlansághoz vezet, amely gyengíti az együttműködés eredményességét.

A törvényszerűségek egyrészt abból fakadnak, hogy egy folyamat bármilyen rejtett, konspirált, annak vannak kapcsolódási pontjai a környezetéhez, ezáltal olyan jeleket generál, amelyek felismerhetők, felfedhetők, gyanúokat kelthetnek valamely ország valamely bűnüldöző szervénél. Mennél jobban megismert és feltárt a nemzetközi bűncselekmények morfológiája, annál inkább lehetőség adódik a nemzetközi bűnügyi együttműködésbe bevonandók azonosítása, a rejtett folyamatok és jelek felfedése érdekében. A törvényszerűségek másik életre keltői abból fakadnak, hogy a felek minél jobban ismerik egymás történelmi, kulturális, bűnügyi, gazdasági és jogi jellemzőit, annál inkább kialakul közöttük a kölcsönös bizalom, a segíteni akarás igénye. A közös rendezvények és képzések hozzájárulnak a kölcsönös bizalom erősítéséhez, az egymás megismerésének elmélyítéséhez, a közös bűnüldözési kultúra kialakításához. Az együttműködés elméleti ismeretének szintje alapvetően meghatározza az együttműködési lehetőségeket, képességeket és készségeket.

Az együttműködésbe bevont információk köre és mélysége alapvetően meghatározza a kockázatelemzés hatékonyságát, a realizálás, bizonyítás sikerét, de lehet jó néhány fék (jogszabályi előírás, bizalomhiány, félelem, hogy ezzel lelepleződik a fedett információforrás, sérül a konspiráció, elvesznek a kezdeményezéstől, és esetleg más éri el a sikert), amely akadályozza a teljes körű információmegosztást. Az infokommunikációs technológiai fejlettség (robotok, mesterséges intelligencia, globális elektronikai információgyűjtés, BigData, térinformatika, 3D technológia, szuper számítástechnika, felhő, informatikai védelem) alapvetően meghatározza az együttműködési információk felhasználásának eredményességét.

A bűnügyi együttműködés elvei

A bűnügyi együttműködés elvei alapvetően a törvényszerűségek hatásainak kezelését foglalják magukban.

A bűnügyi együttműködés főbb elvei az alábbiak:

- törvényi korlátok betartása (törvényesség);
- elvárható titoktartás;
- együttműködési megállapodások előírásainak betartása (szakmaiság);
- a másik fél erőforrásainak a szükséges és elégséges igénybevétele (arányosság);
- felek érdekeinek kölcsönös tiszteletben tartása, kölcsönös bizalom, kölcsönös segítségnyújtás (kölcsönösség);
- lojalitás;
- ésszerű kockázatvállalás;
- egymás minél jobb megismerése;
- reális, betartható ajánlások tétele;
- felek feladatainak, kötelességeinek, lehetőségeinek korrekt, pontos meghatározása, szabályozása (tisztesség);
- legmagasabb infokommunikációs és technológiai képességek és a térinformatika, algoritmikus elemzés alkalmazása (minőség);
- időben és térben való folyamatosság;
- lényegre történő koncentráció;
- rendszerszemléletű gondolkodásmód, rendszerben történő megítélés;
- közös értékelés, problémafeltárás, problémamegoldás;
- együttműködési lehetőségek, erők, eszközök ismerete (felkészültség);
- bűnelkövetés morfológiájának ismerete (felkészültség);
- közös kommunikációs nyelv kialakítása;

- a kommunikáció Paul Grice-féle⁵⁸ négyes elvének betartása:
 - mennyiség – csak annyit, amennyi szükséges;
 - minőség – igazat;
 - relevancia – lényegét;
 - modor – tisztelet, jó artikuláció;
- jogszerűen szükséges és elégséges információátadás.

Az Európai Unió a hivatalos dokumentumaiban a lojális együttműködés elvének megfelelően a kölcsönös tiszteletben tartás és segítség feladatait emeli ki a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

Egy tevékenységet csak akkor lehet hatékonyan és eredményesen végezni, ha a végrehajtó birtokában van a szükséges tudásnak, elméletnek és módszertannak, ezért szükséges az együttműködés elméletének és a bűncselekmények morfológiájának ismerete.

A megismerésnek a szakmai dimenzió túl a szociológiai, érzelmi síkra is ki kell terjednie: ha ismerjük a partner életét, tevékenységét, kultúráját, akkor jobban megértjük, el tudjuk fogadni az esetleg furcsának tűnő döntéseit is. Az együttműködés során a kölcsönös bizalom alapján dől el, hogy mennyit hagyok magamról megismerni, mennyire szolgáltatom ki magamat a másoknak, mekkora erőforrást merek a részére átadni. Mindezeknél azonban figyelembe kell venni a törvény vagy más szabályzó előírásait, a saját erőnlét és képesség adta korlátokat, mennyire gyengíthetők a saját erőforrások azoknak az együttműködő fél részére történő átadásával.

A bűnügyi együttműködés aspektusai

Az együttműködés aspektusa azt fejezi ki, hogy az együttműködésről milyen értelemben beszélünk. Ha csak elvi, szabályozási tekintetben vizsgál-

⁵⁸ Herbert Paul Grice, angol nyelvfilozófus, egyetemi oktató, 1913. március 13-án született Angliában, nevéhez fűződik a társalgási maximák megalkotása.

Forrás: <https://eda.eme.ro/bitstream/handle/10598/29920/EM2016--4-007-GergelyPAI-par-HerbertPaulGriceAJelentesrol.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Letöltés ideje: 2020. január 2.

juk az együttműködést, ez esetben a generális aspektusa nyer értelmet. Ezzel szemben a konkrét bűncselekmények realizálásának folyamatában végrehajtott együttműködés során a specifikus aspektus kerül előtérbe. Az együttműködés harmadik aspektusát (szervezet és eszközrendszer) képezik azok a szervezetek, ügynökségek, informatikai rendszerek és más eszközrendszerek, intézmények, amelyek a generális aspektus szabályozása, keretei között a specifikus aspektus gyakorlati végrehajtásának feltételeit biztosítják. A meghatározó a generális aspektus, mivel ez szabályozza a specifikus, valamint a szervezet és eszközrendszer aspektusok lehetőségeit, formáit, módjait.

A generális aspektus hatóköre az általános elméletet, az együttműködésre vonatkozó jogszabályokat, a két- és többoldalú megállapodásokat foglalja magában. Az együttműködés szabályozásának, igényeinek hierarchiacúcsán a jogszabályok állnak. A jogszabályok lehetnek közösségi, két- vagy többoldalú, illetve saját országra vonatkozó hatáskörűek. Egy közösségi együttműködést szabályozó megállapodás esetén a személyes vagy más érzékeny, védett adatok átadását egy más ország számára nemzeti jogszabályok határozhatják meg. A generális aspektus hatókörébe tartozó szabályozások a leglényegesebb elvnek, a törvényesség elvének az érvényesítését szolgálják, illetve a lehetőségek és kötelezettségek harmonizálását biztosítják a kölcsönösség, arányosság elvének betartásához.

A specifikus aspektus tárgyköre mindig konkrét tényhez kötött, az általános elméletet szinkronizálja az adott, zajló folyamat egyes tevékenységeihez. A nemzetközi bűncselekmény morfológiája alapján határozhatók meg a beavatkozási pontok, amelyek alapot adnak az együttműködés konkrét formáinak, erőinek, eszközeinek megválasztására, mely lehet például közös nyomozócsoport alkalmazása, házkutatás kérése másik tagállamban, információkérés, közös akciónap, koordinációs értekezlet. A specifikus aspektus érvényesítése a szervezet és eszközrendszer aspektus tárházából a legmegfelelőbb szervezet vagy eszköz kiválasztásával és alkalmazásával kelthető életre. A specifikus aspektus hatókörébe tartozik a kiválasztott szervezetek és eszközök alkalmazási módjának és formájának meghatározása, annak harmonizálása a morfológiai jellemzőkkel.

A szervezet és eszközrendszer aspektus egy hierarchikusan felépített, funkcionálisan szervezett tárházat foglal magában. Itt azonosíthatók azok a szervezetek, amelyek az együttműködés céljára lettek létrehozva, vagy legalábbis jelentős érdekérvényesítési lehetőséggel rendelkeznek az együttműködés irányításában, mint például az Interpol, Europol vagy az Eurojust. Ezen kívül ide tartoznak az egyéb együttműködési képességeket biztosító szervezetek, mint például az EMCDDA, az Európai Csalásellenes Hivatal (European Anti-Fraud Office, OLAF).

A kutatólaborok, szakértői intézetek is fontos elemei az együttműködő szervezetrendszernek, melyek lehetnek az Európai Unió által fenntartott létesítmények vagy más gazdasági szereplők intézményei.

A szervezeti aspektus hatókörébe tartoznak mindazon, más funkciót betöltő szervezetek is, melyek adott esetben a zajló ügy jellegétől függően bevonhatók az együttműködésbe, illetve a közös projektek résztvevőivé válhatnak.

Az eszközrendszereket többnyire jogi úton hozzák létre, illetve azok lehetnek konkrét fizikai, tárgyi, objektum jellegű dolgok.

Az eszközrendszer egyik lényeges eleme az elméleti munkásságot kifejező elemzési projektek, éves stratégiai és értékelő jelentések (mint például TE-SAT, SOCTA, IOCTA) együttese is.⁵⁹

Az együttműködés aspektusainak hierarchikus elrendezését az alább felsoroltak határozzák meg:

- generális, elvi szabályzók – általános elmélet, jogszabályok, két- és többoldalú megállapodások:
 - bűnügyi együttműködés értelmezése és elmélete;
 - együttműködés törvényszerűségei és elvei;
 - szerződések, törvények;
 - közösségi szabályozások (Európai Unió, ENSZ);
 - ország és nemzetközi szervezet közötti megállapodások;
 - többoldalú megállapodások egy vagy több szervet illetően;

⁵⁹ Forrás: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports>
Letöltés ideje: 2018. április 30.

- kétoldalú megállapodások egy vagy több szervezet között;
 - adott ország két vagy több szerve közötti megállapodások;
 - valamely magasabb (generális) jogszabályból fakadó megállapodások;
 - egyedi szükségesség kezelésére életre hívott megállapodások;
 - utasítások, intézkedések, határozatok, rendeletek;
- specifikus – konkrét bűneseteknél – bűncselekmény morfológiájából fakadóan:
- zajló bűncselekmény morfológiája;
 - a cselekmény összetevő elemrendszere;
 - működési jellemzők;
 - környezet, árulkodó jelek;
 - kapcsolati háló;
 - módszer, erő és eszköz megválasztása;
 - jogsegélykérés;
 - tevékenységek végrehajtása;
 - közös akciónap;
 - koordinációs értekezlet;
 - ad hoc értekezlet;
 - akcióterv;
 - stratégiai értekezlet;
 - taktikai értekezlet;
 - projektek indítása, konferenciák, képzések szervezése;
 - Trénerképző és Minősítő Program;
 - legjobb gyakorlat alkalmazása;
 - szakértők bevonása;
 - esettanulmány készítése;
 - értékelés;
- szervezet és eszközrendszer aspektus:
- az együttműködés érdekében létrehozott, illetve az együttműködésbe bevonható szervezetek;
 - együttműködési jogi és adminisztratív eszközök;

- az együttműködés fizikai eszközei, technológiái, technikái;
- elektronikus információs rendszerek.

A fenti aspektusok alapján a bűnügyi együttműködés alapvetően két dimenzióra bontható:

- országon belüli és
- országok közötti (nemzetközi) bűnügyi együttműködésre.

A két dimenzió közötti különbséget a bűncselekmény jellege dönti el, mégpedig az, hogy a bűncselekmény elkövetőjének, elkövetőinek tevékenysége, környezeti jellege területileg az országhatáron belül marad-e, illetve az áterjed egy vagy több más országra.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés értelmezése

A nemzetközi bűnügyi együttműködés a nemzeti bűnügyi együttműködés kiterjesztése az országhatárokon túlra, a nemzeti erőforrásokon túlmenően nem honi erőforrások igénybevételével.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés számos sajátos jelleggel bír, mivel egyrészt a tevékenységet nem saját felségterületen, nem a saját jogi környezetben kell végrehajtani, másrészt az együttműködésben részt vevő országok mind más és más történelemmel, hagyományokkal rendelkeznek, nem azonosak a joghatósági eljárások.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés fogalma: az általános együttműködés ismérvei alapján a nemzetközi bűncselekmények megelőzése, elkövetett nemzetközi bűncselekmények felderítése, tetteseinek beazonosítása, a bűnügyek realizálása érdekében, a nemzeti bűnüldöző és igazságügyi szervek által, a nemzetközi és európai uniós jogszabályokból, együttműködési megállapodásokból fakadó, a nemzeti szabályozások alapján, a nemzetek és más releváns szervek, szervezetek között szervezett és folytatott kriminológiai, kriminalisztikai, büntető-eljárásjogi kölcsönösségi segítségnyújtási tevékenység.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés sajátosságai, kompetenciák

A nemzetközi bűnügyi együttműködés esetében az érdek nem olyan egyértelmű, mint a nemzeti bűnügyi együttműködésben. Ez utóbbinál világos a cél és az érdek: az ország biztonságának erősítése. Az is egyértelmű, hogy az erőforrásokat a honi cél érdekében használják fel, a jogi környezet ezt szavatolja. A nemzetközi bűnügyi együttműködésben az erőforrások átadásra kerülhetnek más országok számára, ezért az együttműködési készség kialakításának egyik fontos eszköze a releváns entitás (az adott ország vagy jelesül az Európai Unió) hitvallásának, céljainak, törekvéseinek, stratégiáinak megismerése. Közösségi értelemben például ezek közé tartozik az Európai Unió biztonsági stratégiája, illetve más stratégiák.

Ha a bűnügyi tisztviselő ismeri a meghatározó alapidokumentumokat, alapvetéseket, akkor úgy értelmi, mint érzelmi síkon jobban tud kötődni az együttműködési megállapodások minél jobb végrehajtásához. Alapvetően az együttműködési kényszert jogszabályok határozzák meg, de annak teljesülési minősége, hatékonysága az adott személyeken múlik, akik közvetlenül nem kényszeríthetők a legjobb szintű együttműködésre. Ez az elektronikus információs rendszerek használatára is igaz, mert hiába érhető el az információk az elektronikus rendszeren keresztül, ha a releváns tisztviselő nem tölt fel oda minden adatot, aminek a birtokában van.

A honi együttműködésben a bűnügyi tisztviselő nagyobb szabadsággal rendelkezik, könnyebben éleszthet fel együttműködési kapcsolatot, még abban az esetben is, ha például az adott szervvel, intézménnyel nincsen érvényben konkrét együttműködési megállapodás, illetve egyes személyek is felkérhetők együttműködésre a generális szabályozások értelmében. A nemzetközi bűnügyi együttműködésben a bűnügyi tisztviselő jobban korlátozott, szorosabban kötött a jogszabályi előírásokhoz, esetleg a személyes baráti kapcsolatai révén tud a segítségkérés intézményével élni.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés megvalósulhat kvázi országhatáron belül, abban az esetben, amikor egy másik ország vagy nemzetközi szervezet képviselője az adott országban székelve segíti a helyi hatóságok munkáját.

A nemzetközi bűnügyi együttműködésben az adatvédelmi szabályok betartása fokozottabb figyelmet kíván, ami könnyen keltheti a bizalom hiányának, a vetélkedésnek, a presztízsveszteségtől és a de-konspirációtól való félelemnek a látszatát.

Azzal, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködésnél az egyik ország bűnügyi tisztviselőjének a másik országban kell tevékenykednie, ahol lehet, hogy más a jogi szabályozás, mely tevékenység során fegyvert és más kényszerítő eszközt alkalmazhat, kárt okozhat, az együttműködési megállapodásoknak e különleges esetek értelmezését, kezelését is tartalmazniuk kell. A külföldi országban ténykedő együttműködő félnek meg kell ismernie a gazda ország releváns jogi szabályozását, kultúráját, szokásait.

Az együttműködésben részt vevő államok jogrendszerének különbözőségéből adódó realizálási nehézségeket jól szemlélteti az Eurojust 2016. évi jelentése.⁶⁰

Németországban nyomozás indult az Avalanche nevű szervezett bűnözői csoport ellen, miután egy adatkódoló zsarolóvírus jelentős számban fertőzött meg számítástechnikai rendszereket, blokkolva a felhasználók hozzáférését. A szervezett bűnözői csoport malware, adathalász és spam tevékenységet folytatott 2012-től kezdődően. A nyomozás feltárta, hogy rendkívül szofisztikált technikai infrastruktúra segítségével magán- és üzleti számítástechnikai rendszereket támadtak meg rosszindulatú programokkal (például: banki trójai vírusok, zsarolóvírusok), amelyek révén az elkövetők által működtetett hálózat banki és email jelszavakhoz fért hozzá.

Az Avalanche infrastruktúra 2009 óta működött, és becslések szerint csak Németországban mintegy 6 millió EUR kárt okozhattak az általa kifejlesztett, online banking rendszerek elleni koncentrált támadások. Az Avalanche hálózat által intézett malware támadások okozta pénzügyi veszteség mértéke világviszonylatban EUR milliókra tehető, habár a pontos számítások végzése nehézségekbe ütközik, hiszen a platformon keresztül

⁶⁰Esettanulmány. 38. o., Joghatósági ütközések 54–58. o.

Forrás: http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_HU.pdf

Letöltés ideje: 2018. április 17.

nagy számban működtek malware családok. Közös akciónapot először 2015-ben terveztek tartani, azonban azt 2016 végére halasztották, hogy addig az elkövetőket – az USA hatóságaival együttműködve – azonosítani lehessen.

Az első, joghatósági kérdéseket illető gondok abból adódtak, hogy az eltávolítandó szerverek különböző államok területén voltak elhelyezve. Az így előállt problémát az érintett hatóságok közti kommunikáció útján sikerült megoldani. Hasonlóképpen problémát okozott, hogy a részt vevő államok jogi szabályozása nem tette lehetővé az úgynevezett unborn (= még meg nem született) domaineik lefoglalását. Az Eurojust számítástechnikai bűnözéssel foglalkozó kiküldött nemzeti szakértője e vonatkozásban azt a tájékoztatást adta, hogy az ügyben ez a probléma nem fog előállni, mivel a domaineik szóban forgó státusza „meg nem születettből” „megszületetté” fog változni, mire az akciónap időpontja elérkezik. A kiküldött nemzeti szakértő a nyomozás további szakaszaiban is tanácsadóként segítette a nemzeti szekciók (és a nemzeti hatóságok) munkáját, illetve informálta őket az Eurojust kontaktponti hálózatához nem tartozó igazságügyi hatóságok elérhetőségeiről.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés további sajátossága a nyelvi különbségek áthidalása (közös szakmai nyelv használata, tolmács alkalmazása).

Több tudományos munka elemzi a nemzetközi bűnügyi együttműködés sajátosságait, melyek vagy a nemzetközi bűnügyi jogsegély keretében a központi adminisztratív szervek és igazságügyi hatóságok (bíróóságok és az ügyészségek) közötti horizontális együttműködés alapján, vagy a nemzetközi bűnügyi együttműködés területeinek (kooperációs forma, bűnügyi jogsegély, igazságügyi jogsegély) összefonódása mentén vizsgálják a problémát. A kooperációs formánál, kiindulva abból, hogy a bázishely (bűnszervezet tagjainak tartózkodási helye, tervezés helyszíne) az egyik országban van, a végrehajtók egy másik országban élnek, a bűncselekményt egy harmadik országban követik el, a megszerzett javakat egy újabb országban helyezik biztonságba vagy legalizálják, minden együttműködő szerv a saját országában folytatja a bűnüldöző és igazság-szolgáltató tevékenységet.

A globalizáció hatásaként, a bűnelkövetői körök jó szervezettsége miatt a kooperatív modell nem mindig vezet eredményre, ezért szükséges a közös tevékenységek (közös nyomozócsoporthoz, közös akciónap) lefolytatása, amikor az adott helyszínen a másik ország bűnügyi tisztviselőinek kell tevékenykedniük. (Példa: az 1.2.2. alfejezetben említett Hamis Viagra elosztó bűnszervezet felszámolásáról szóló bekezdés.)

Az együttműködési képesség megteremtése érdekében ki kell alakítani a megfelelő kompetenciákat, melyek többnyire az együttműködési elvekből fakadnak.

A sikeres együttműködés néhány kompetenciája:

- az európai uniós és hazai biztonságpolitikai, kiemelten a belső biztonság eszmei törekvéseinek és dokumentumainak az adaptációs képessége, valamint a releváns jogszabályra való érzékenység kialakulása;
- mély szakmai ismeretek;
- DISC képesség elérése (mozaikszó, ahol: D – Dominance, Domináns, I – InAuence, Befolyásoló, S – Steadiness, Kitartó, C – Compliance, Szabálytisztelő);
- megértés, tűrőképesség, bizalomérzet kifejlesztése (támaszkodhatok rád, nem élsz vissza velem, az információt nem adod el, megvéded);
- kiszolgáltatottság érzetének leküzdése (átadom, amit tudok, megismered a szervezetemet, erőforrásaimat);
- eredményességi irigységérzet kompenzáció (lehet, hogy az én információm alapján értél el sikert);
- kommunikációs képesség (a kérdés művészete, társalgási kódex betartása);
- segítségnyújtási hajlandóság (másik fél támogatása, egyetértés kifejezése, kölcsönadom az erőforrásaimat, költségeim támadnak, erőforrásokat használok fel);

- bizalomkiépítési képesség (bizalom megelőlegezése, korrektség megőrzése, kedvező első benyomás elérése, megfelelő öltözet, viselkedés, megjelenés, modor, véleménynyilvánítás objektivitása);
- megfelelő vezetői, koordinációs, tervezési, szervezési adottságok;
- korszerű infokommunikációs eszközzel való hajlandóság és képesség;
- bátorság, szükséges és elégséges mértékű merészség;
- ésszerű kockázatvállalási hajlandóság a törvényes határokon belül;
- konfliktuskezelési menedzsment és stresszkezelési képesség;
- szubjektív minimalizálása (az adott fél dönti el, hogy milyen együttműködési módot milyen mélységben alkalmaz);
- idő- és erőforrás-gazdálkodási képesség;
- közös nyelvi kommunikációs képesség.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés formái és esetei

A konkrét együttműködési formákat az egyes jogszabályok határozzák meg, mint például az 1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről, a 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről, a 2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről. (2019. június 26-i hatályos állapot)

A 2012. évi CLXXX. törvény az alábbi nemzetközi bűnügyi együttműködési formákat rögzíti (2019. június 26-i hatályos állapot):

- az európai elfogatóparancs és az átadás;
- eljárási jogsegélyek:
 - az európai nyomozási határozat végrehajtására irányuló jogsegély;
 - kihallgatás telekommunikációs eszköz útján;
 - leplezett eszközök alkalmazása;
 - ellenőrzött szállítás;

- adatszolgáltatás pénzügyi intézmény által vezetett számláról és számlaforgalmi adatokról;
- fogvatartott személy ideiglenes átadása az eljárási jogsegély iránti megkeresést teljesítő tagállamba;
- fedett nyomozó alkalmazása;
- bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása;
- közös nyomozócsoport létrehozása, közvetlen tájékoztatás, hivatalos irat kézbesítése és tárgy visszaadása;
- felügyeleti intézkedést elrendelő határozat végrehajtására irányuló jogsegély;
- bizonyítási eszköz, az elkobzás alá eső dolog és a vagyoneklobzás alá eső vagyon megőrzését biztosító határozat végrehajtására irányuló eljárási jogsegély;
- büntetőeljárások során felmerülő, a tagállamok joghatóságának gyakorlásával kapcsolatos összeütközések megelőzése, rendezése;
- feljelentés továbbítása és fogadása;
- tagállami ítélet érvénye, végrehajtási jogsegély, az átmenő átszállítás és az európai védelmi határozat;
- végrehajtási jogsegély:
 - büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés büntetést kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedést alkalmazó ítéletek végrehajtására irányuló jogsegély;
 - próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók végrehajtására irányuló jogsegély;
 - pénzbüntetés vagy más pénzügyi kötelezés végrehajtására irányuló jogsegély;
 - elkobzás és vagyoneklobzás végrehajtására irányuló jogsegély;
- átmenő átszállítás;
- európai védelmi határozat végrehajtására irányuló jogsegély.

A bűnügyi jogsegély formáit az 1996. évi XXXVIII. törvény az alábbiakban határozza meg (2019. június 26-i hatályos állapot):

„4. § (1) A bűnügyi jogsegély formái:

- a) kiadatás,
- b) büntetőeljárás átadása, illetve átvétele,
- c) szabadságelvonással járó büntetés vagy ilyen intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése,
- d) vagyonekobzás, elkobzás vagy ezzel azonos hatású büntetés vagy intézkedés (a továbbiakban: vagyonekobzás vagy elkobzás) végrehajtásának átvétele, illetve átengedése,
- e) elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele vagy ezzel azonos hatású büntetés vagy intézkedés (a továbbiakban: elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele) végrehajtásának átvétele, illetve átengedése,
- f) eljárási jogsegély,
- g) feljelentés külföldi államnál.”

Az együttműködés formáit a 2002. évi LIV. törvény az alábbiakban deklarálja (2019. június 26-i hatályos állapot):

„8. § (1) Az együttműködés formái:

- a) a közvetlen információcsere,
- b) az Európai Unió tagállamának bűnüldöző szervével történő információcsere,
- c) a közös büntfelderítő-csoport létrehozása,
- d) a bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele,
- e) a fedett nyomozó alkalmazása,
- f) a határon átnyúló megfigyelés,
- g) a forrónyomon üldözés,
- h) az összekötő tisztviselő alkalmazása,
- i) a titkos információgyűjtés nemzetközi együttműködés alapján,
- j) az Európai Unió tagállamának különleges intervenció egységével való együttműködés.”

Az együttműködés formáinak csoportosítása a bűnügyi együttműködés további lehetőségei alapján:

- elvek, megállapodások, jogi keretek létrehozása, jogharmonizáció;
- információcsere, közös adatbázisok / adatbank, extranet alkalmazása;
- kapcsolattartás, kommunikáció, biztonságos információmegosztó hálózat használata;
- titkosszolgálati tevékenység eredményeinek átadása;
- közös tevékenység (mint például a műveleti értekezletek, JIT, közös járőrözés);
- együttes tevékenység (egy időben, különböző helyszíneken, különböző szervek által végrehajtott tevékenységek);
- erőforrások ideiglenes átadása, segítségnyújtás, összekötő tisztek, tanácsadók, szakértők, együttműködő személyek alkalmazása;
- szervezeti rendezvények – ami nem konkrét feladat, hanem a szervezeti keretek, intézményrendszer kölcsönös megismerésére szolgál, főként a bizalom kialakítása érdekében történik (egymás megismerése, közös képzés, értekezlet és más rendezvény, értékelés, állásfoglalás, sport, kultúra, eredménynépszerűsítés, tapasztalat, módszertan átadás, közös értékelés, nyilatkozat, kölcsönös elismerés, közös kockázatelemzés, képviselők küldése);
- költségviselés, károkozás rendezése;
- tudományos kutatás összehangolása;
- közös projektek indítása;
- tevékenység szolgáltatás (mint az ideiglenes átszállítás, kihallgatás zárt célú távközlő hálózat útján, tárgyak visszaadása, ellenőrzött szállítás);
- közös akciónap a bűnszövetkezet felszámolására;
- koordinációs értekezlet az információmegosztás elősegítésére;
- Tanúvédelmi Program alkalmazása;

- Európai Unió tagállamának különleges intervenciók egységeinek tevékenysége.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés kezdeményezésének esetei:

- a hatályos jogszabályok értelmében a folyamatos tájékoztatás, információtovábbítás (például az Europol Információs Rendszerbe a NEBEK által bevitt adatok);
- jogsegélykérés büntetőügyekben az igazságügyért felelős miniszter, illetve a legfőbb ügyész kérésére (1996. évi XXXVIII. törvény 4. § 2) alapján);
- közös tevékenységek kezdeményezésekor (például közös nyomozócsoport létrehozására irányuló eljárási jogsegély iránti megkérés a legfőbb ügyész vagy az általa kijelölt ügyész részéről, 2012. évi CLXXX. törvény 70/A. § alapján);
- az Europol által kezdeményezett nyomozáskor;
- bűnüldöző szervek által kezdeményezett együttműködés nemzetközi bűnüldözési tevékenység során (2002. évi LIV. törvény 8. § alapján).

(2019. június 26-i hatályos állapot szerint.)

A nemzetközi bűnügyi együttműködés szervezeti megvalósulása, a kapcsolatok fajtái

A nemzetközi bűnügyi együttműködés szervezeti elemek szerint az alábbiak szerint épül fel:

- széleskörű nemzetközi együttműködésben részt vevő szervek (Interpol, ENSZ);
- közösségi szinten létrehozott együttműködést irányító szervek (Europol, Eurojust);

- együttműködést kezdeményező, felügyelő szervek (Bíróság, Ügyészség, nemzetbiztonsági szolgálatok);
- nemzeti szinten létrehozott együttműködési szervek (NEBEK);
- bizonyos dedikált együttműködési tevékenységet végrehajtó szervek (TIBEK a PNR adatokat, a NAV Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Iroda a FIU adatokat illetően);
- más funkciót ellátó, de a nemzetközi bűnügyi együttműködésre feljogosított szervek (KR NNI, valamint a NAV Bűnügyi Főigazgatósága);
- eseti nemzetközi bűnügyi együttműködést folytatható szervek (előzetes engedélykérés, jelentési kötelezettség terhe mellett);
- szervezeti keretek között (például a megyei rendőr-főkapitányságok, rendőrkapitányságok, határrendészeti kirendeltségek hazai és más állam illetékes szerveivel) megvalósuló és személyes együttműködési kapcsolatok.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés folyamán az alábbi kapcsolatfajták alakulhatnak ki:

- személyes;
- írásos;
- telefonos;
- konferencia, tudományos ülés;
- értekezlet, megbeszélés;
- stratégiai, elemző, értékelő dokumentum, statisztika, jelentés;
- videokonferencia (képtelefon);
- csetelés;
- e-mail;
- adatbázis, automatikus adatcsere és elektronikus információáramlás;
- közös tevékenység (szakmai, kulturális, sport);
- tudományos kutatások eredményei, vizsgálati és kutatólaboratóriumok szolgáltatásai;

- tanácsadók, összekötő tisztviselők, szakértők tevékenysége;
- felügyelő hatóságok ellenőrző tevékenysége;
- elektronikus dokumentum.

Az 1. számú ábra a nemzetközi bűnügyi együttműködés szervezeti megvalósulásának egy formáját mutatja.

Az Eurojust harmadik államokkal folytatott együttműködése



1. számú ábra
A nemzetközi bűnügyi együttműködés szervezeti megvalósulása
(Eurojust 2016. évi jelentése)⁶¹

⁶¹ Forrás: http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_HU.pdf
Letöltés ideje: 2018. május 1.

Az információcsere követelményei – interoperabilitás

Az eredményes együttműködés elengedhetetlen feltétele az együttműködő felek között kialakított és jól működő adatáramlás, információcsere megszervezése és lebonyolítása. A hatékony információcsere kiküszöböli a párhuzamosságokat, erősíti a konspirált tevékenységzajlást, szinergiahatást vált ki, szervezettebbé és eredményesebbé teszi az erőforrások felhasználását.

Az információáramlás során elengedhetetlen lehet a személyes, védett és érzékeny adatok cseréje is, mely megköveteli a nemzetközi és a honi harmonizált jogszabályok, adatvédelmi előírások szerint való adatkezelés végzését. Az Európai Unióban adatvédelmi szerveket hoztak létre,⁶² kidolgozták a GDPR-t (General Data Protection Regulation, Általános Adatvédelmi Rendelet), valamint nemzeti szinten is működnek az adatvédelmi rendszerek. Az Európai Unióban az Europol Együttműködési Testület (Europol Cooperation Board, ECB) és az Európai Adatvédelmi Biztos (European Data Protection Supervisor, EDPS) folytatja az adatkezelési szabályok betartásának ellenőrzését. Magyarország vonatkozásában egyik fontos jogszabály az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény, az adatkezelés törvényességét a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) felügyeli.

Az ideális információcserének online és real time módon kellene megvalósulnia, de ennek számos jogi és technológiai akadály van, holott az Európai Unió a 2016. évtől, az interoperabilitás és az egységes adatcsere modell bevezetése jegyében több állásfoglalást alakított ki az információcsere hatékonyságának növelésére.

Az interoperabilitás az információs rendszereknek az adatcserére és az információk megosztásának lehetővé tételére vonatkozó képessége. Az interoperabilitás alábbi négy dimenzióját lehet elkülöníteni, amelyek mindegyike jogi, technikai és operatív kérdéseket vet fel, többek között az adatvédelem tekintetében:

⁶² (EU) 2016/680 irányelv – A bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv

- egységes keresési interfész, amely arra szolgál, hogy egyidejűleg több információs rendszerben végezzenek keresést, és az összesített eredményeket egyetlen képernyőn jelenítsék meg;
- az információs rendszerek összekapcsolhatósága, amelynek révén az egyik rendszerben regisztrált adatokat automatikusan lekérdezik egy másik rendszerben;
- közös biometrikus megfeleltetési szolgáltatás létrehozása a különféle információs rendszerek támogatása érdekében;
- közös adatraktár (központi modul) a különböző információs rendszerek számára.

Az interoperabilitás jegyében folyik a közös biometrikus megfeleltetési szolgáltatás (SIS II – AFIS⁶³ és az egységes európai információcsere modell kialakítása). A fejlesztéseket segíti az Európai Unió által működtetett Információrendszerek és Együttműködési Képességek Magas Szintű Szakértő Csoport (High Level Expert Group on Information Systems and Interoperability, HLEG⁶⁴). Az Európai Bizottság az európai információcsere modellről (European Information Exchange Model, EIXM) szóló 2012. évi közleményében támogatta az Egységes Üzenet Formátum (Universal Message Format, UMF) folyamatos fejlesztését, 2016-ban kezdődött a harmadik UMF3 kísérleti projekt. A legnagyobb tenprint AFIS repository Amerikában az FBI integrált AFIS (IAFIS) rendszere. Az INTERPOL AFIS szolgáltatása a tagállamok számára biztosít keresési lehetőséget az adatbázisban. Létrehozták az ECRIS számítógépes rendszert (European Criminal Records Information System, Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer), amely 2012 áprilisában kezdte meg működését. Az ECRIS a bűnügyi nyilvántartásokra vonatkozó európai szintű információcsere javítását szolgálja. Gyakorlati szempontból az ECRIS rendszer az

⁶³ Schengen Information System II Automatic Fingerprint Identification System, Schengeni Információs Rendszer 2. generáció Automatikus Ujjnyom-azonosító rendszer.

⁶⁴ Forrás: <https://free-group.eu/2017/05/15/worth-reading-the-final-report-by-the-eu-high-level-expert-group-on-information-systems-and-interoperability-hleg/>
Letöltés ideje: 2018. április 30.

összes tagállam bűnügyi nyilvántartásának elektronikus úton történő összekapcsolását jelenti, és ilyen módon a büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletekre vonatkozó információk cseréjére gyorsan, egységesen és számítógép útján könnyen továbbítható formában valósul meg a tagállamok között. A rendszer egyszerű hozzáférést biztosít a bírák, ügyészek és érintett közigazgatási hatóságok számára minden európai uniós polgár büntetett előéletére vonatkozó átfogó információkhoz, bármely tagállamban ítélték is el korábban az adott személyt. Az Európai Unió az interoperabilitás fokozása érdekében működteti az Automatizált Adatcsere Platformot (ADEP Automated Data Exchange Platform).

Az Europol a 2021–2023. évi programdokumentumában (Europol Programming Document 2021–2023) célul tűzte ki, hogy az Europol az Európai Unió bűnügyi információs központjaként működjön (Strategic Priority 1: Be the EU criminal information hub).⁶⁵

Az Európai Unió elektronikus információs rendszereit az eu-LISA (Large Information Support Agency, Kiterjedt Információs Rendszereket Fenntartó Ügynökség) üzemelteti a TESTA-NG (Trans-European Services for Telematics between Administrations NG, Közigazgatási Rendszerek Közötti Biztonságos Transzeurópai Telematikai Szolgáltatások 4. generáció) felhő alapú informatikai és kommunikációs hálózaton keresztül, melyhez a tagállamok a nemzeti rendszereik kiépítésén keresztül csatlakoznak.

Az Europol működteti az Europol Információs Rendszert, és elkészíti az elemzési projekteket. A QUEST (Querying Europol Systems, Europol Lekérdező Rendszer) internetes lekérdező szolgáltatás biztosítja a tagállamoknak a SIENA (Secure Information Exchange Network Application, Biztonságos Adatcserét Lehetővé Tevő Hálózati Alkalmazás) rendszeren keresztül, hogy hozzáférjenek az Europol adatbázisaihoz. A SIENA nagy hangsúlyt helyez az Europol többi rendszerével való interoperabilitásra, például a kapcsolattartó pontokkal történő közvetlen adatcsereére. Az alkal-

⁶⁵ Forrás: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-programming-document>

Letöltés ideje: 2021. április 18.

mazás lehetőséget nyújt arra, hogy a tagállamok között kicserélt információkat bevigyék az Europol adatbázisaiba. Ezért a SIENA alkalmas az Európai Unión belüli bűnüldözési információmegosztás elsődleges tagállami csatornájaként történő működésre.

Az elektronikus adatcserét ezen kívül még számos Interpol, FBI és európai uniós elektronikus információs rendszer, illetve a kihelyezett, mobil egységek elektronikus kommunikációs rendszere támogatja.

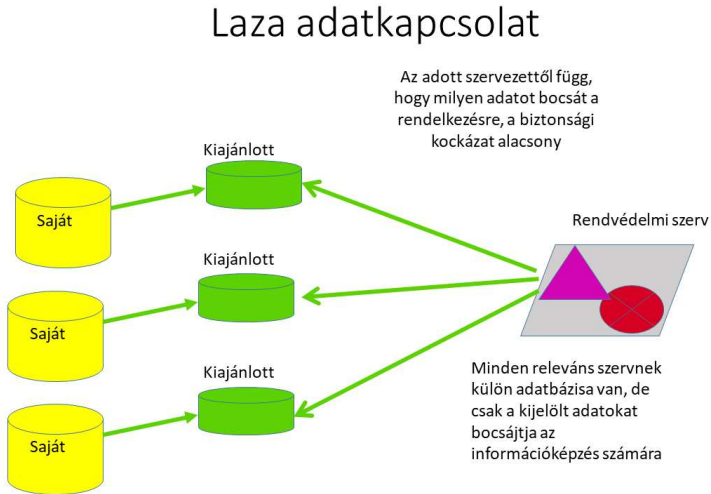
Információáramlási modell

Az információáramlási modell az információ életútját írja le. Az információnak van keletkezési helye, forrása, amit valamilyen formában (nyílt, titkos, globális elektronikai) meg kell szerezni. A megszerzett információt fel kell fogni (mint például szenzor, kamera), majd továbbítani vezetékes vagy vezeték nélküli módon a tárolóhelyre. Az elektronikus információs rendszerekben, ha az információ nem digitális módon lett megszerzve, akkor azt először digitalizálni kell (szkennelni, átkonvertálni hang-, kép-, mozgókép-, ujjnyom-fájllá), és úgy tárolni relációs adatbázisban vagy strukturálatlan adatszerkezetben. A tárolt digitális információk vagy azonosításra, ellenőrzésre szolgálhatnak, vagy elemzésekre, tevékenységek támogatására használhatók fel, illetve a jogszabályok alapján átadhatók az arra jogosult szervezeteknek, amihez létre kell hozni a feldolgozó algoritmusokat és az infokommunikációs hálózatot. Ha az információkezelés időtartamára vonatkozó jogi szabályozás úgy rendel, akkor az információt meg kell semmisíteni a hatályossági időtartamának lejártakor.

Az információáramlás gráffal és a hálózatelmélettel modellezhető, melynek jelentősége a beavatkozási pontok feltárásában nyilvánul meg. Ezen beavatkozási pontok alapján lehet az egyes szervek információszerzési lehetőségeit meghatározni az együttműködés megszervezése során.

Elektronikus információs rendszerek integráltsága

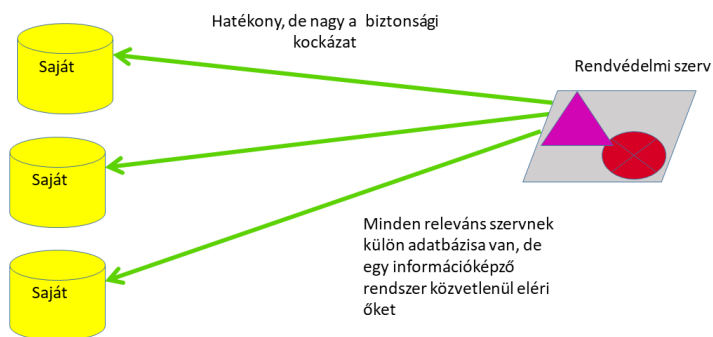
Az elektronikus információs rendszerek integráltságának három fokozatát a 2., 3. és 4. számú ábrák szemléltetik.



2. számú ábra
Laza adatkapcsolat

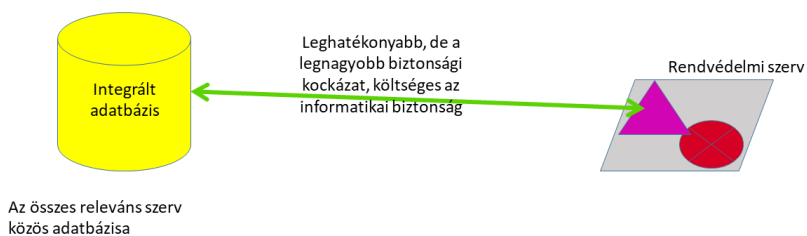
A „Saját” megnevezés az adott szerv által kezelt adatbázisra utal.

Közvetlen információ hozzáférési rendszer



3. számú ábra
Közvetlen információ hozzáférési rendszer

Integrált adatfeldolgozás



4. számú ábra
Integrált adatfeldolgozás

A virtuális tér, kiterjesztett tér, kibertér, IoT⁶⁶, M2M⁶⁷, globális elektronikai információszerzés, informatikai robotok alkalmazása, távérzékelés, valamint a BigData és a mesterséges intelligencia jelentősen kiszélesíti a begyűjthető adatfajokat, a feldolgozandó adatformátumok körét, ami óriási rendvédelmi adathalmazt generálhat. Globálisan a rendvédelemnek százas nagyságrendben mérhető elektronikus adatbázisa létezik, melyek többnyire csak szigetszerűen (az adott és esetleg néhány együttműködő szerv által) kezelhetőek.

⁶⁶ Internet of Things, Tárgyak internete.

⁶⁷ Machine-to-Machine, Gép – Gép kapcsolat.

A bűncselekmények morfológiai modellje

A bűnügyi együttműködés alapköve az, hogy azonosításra kerüljenek azok a pontok, amelyeken keresztül egyrészt információk szerezhetők, másrészt beavatkozási lehetőségek adódnak a készülő bűncselekmények folyamatába, illetve segítséget adnak az elkövetett bűncselekmények felderítési és realizálási tevékenységéhez. Ha ezeket a beavatkozási pontokat sikeresen feltárják, akkor lehet meghatározni azokat az erőket és eszközöket, amelyek az adott beavatkozási pont tekintetében a legnagyobb intenzitási képességekkel rendelkeznek. Az együttműködés megszervezése szolgálja azt, hogy melyik beavatkozási ponton melyik együttműködő partner milyen tevékenységet fejtsen ki.

A beavatkozási pontok feltárása a bűncselekmények morfológiai⁶⁸ modelljeinek felállítása kapcsán történhet meg. A bűncselekmény morfológiai modelljének megalkotásához szükséges a nyílt, titkos és globális elektronikai információgyűjtés, a hálózatelmélet, a folyamatfeltárás, a BigData⁶⁹ al-

⁶⁸ A morfológia a nyelvtudományban az alaktannal, a szóalkotási eszközökkel foglalkozik, a szavak nyelvtani formáit (szóképzés, szófajok, ragozás, melléknévfokozás), a nyelvi rendszer alaki megjelenéseit és fejlődését vizsgálja. A nemzetközi szervezett bűnözés kialakulása, fejlődése, lefolyása sok olyan jegyet visel magán, amely a morfológiai módszerekkel jól kutatható, elemezhető. A morfológia kifejezést elsőként Szőke István használta az embercsempész folyamat bemutatásakor. „A bűnügy területén a morfológia használatának már több évtizedes hagyománya van” – Ritecz György megjegyzése.

⁶⁹ Óriási, a különböző digitális adatformátumokat (dokumentum, adatbázis, hang, kép és videó, biometrikus adat, digitális nyom) magában foglaló és egységesen kezelő elektronikus adattároló és feldolgozó rendszer, mely az algoritmikus elemzés módszerével képes az adott adatformátumon belül, de a különböző adatformátumok között is a kapcsolatokat, összefüggéseket, szinergiákat feltárására, azokból jól hasznosítható információk készítésére és azok vizualizálására.

kalmazás, a kombinatorika és a különböző elemzési módszerek, gráfelmélet együttes alkalmazása, netán a mesterséges intelligencia (MI)⁷⁰ segítségével hívása.

A bűncselekmény morfológiai modelljének megalkotásához jelentős segítséget ad az Intelligence-Led Policing (intelligencia/hírszerzés által vezetett rendvédelmi eljárás mód/rendőrség)⁷¹ elmélet és gyakorlat alkalmazása.

A bűncselekmények morfológiai modellje az alábbi elemekből tevődik össze:

- bűncselekmény folyamatábrája;
- hierarchia, kapcsolati háló;
- térbeli kiterjedés;
- infrastruktúra, eszközök;
- végrehajtási mód, bűncselekmény jelleg.

A morfológiai modell egyértelműen meghatároz négy dimenziót:

- az egyedi elkövetést;
- a sorozat vagy folytatólagosan elkövetett bűncselekményt;
- a szervezett bűncselekményt;
- a nemzetközi bűncselekményt.

⁷⁰ Az MI (angolul AI – artificial intelligence) fogalmát John McCarthy alkotta meg az 1950-es években. Az MI az emberi ítélőképességet, döntésképeséget, megértő képességet, helyzethez való alkalmazkodó képességet modellező, bonyolult matematikai, logikai, kombinatorikai algoritmusokat futtató számítógépes program.

⁷¹ A nyugati szakirodalom az intelligencia kifejezés alatt a hírszerzésen kívül az elemzett, értékelt információkat is érti.

Forrás: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>. 3. o.

Forrás: https://www.ialeia.org/docs/Intelligence_Led_Policing-Getting_Started.pdf

Letöltés ideje: 2019. június 26.

Ezek a dimenziók egymással átfedést és kapcsolatot is alkothatnak, például az egyedi elkövető sorozat bűncselekmény tettese is lehet, a nemzetközi szervezett bűncselekmény irányulhat egy tett elkövetésére, de az ember- és drogcsempészet folytatólagosan is végezhető. Nemzetközi bűncselekmény egy fő által is szervezeten kivitelezhető.

A morfológiai modell megalkotásához szükséges adatok mátrixa

A morfológiai modell megalkotása a lehető legszélesebb adatgyűjtésen alapul, mely adatok egy mátrixban rendszerezhetőek. Az adatok gyűjtésére és rendszerezésére szolgáló mátrix első oszlopa a morfológiai modellnek a bűncselekmény folyamata elemének az egyes mozzanatait tartalmazza. A bűncselekmény lefolyásának főbb mozzanatai az ötlet megszületése és az elkövetés megtervezése, megszervezése, az előkészületi és felkészülési tevékenységek lefolytatása, a bűncselekmény végrehajtása, a megszerzett javak biztonságba helyezése és felhasználása lehetnek. A mátrix többi oszlopa az idősoros feladatokhoz tartozó tevékenységeket, helyszíneket, időpontokat, személyeket, a tevékenység zajlására utaló áruló jeleket, az alkalmazott eszközöket és a kialakított kapcsolatokat tartalmazza.

A Fenyvesi Csaba által felépített kriminalisztika piramis adatmodellje⁷² jól felhasználható a mátrix felépítéséhez, mely piramis csúcsán az azonosítás áll. A Fenyvesi által felsorolt három mediátor, a nyom, az anyagmaradvány és a vallomás, mind hozzájárul a mátrix oszlopai tartalmának meghatározásához. Az infokommunikációs technológia fejlődésével a mediátorokat azonban szükséges kiegészíteni a digitális nyomokkal. A nyomok halmazának a digitális nyomok jelentős részhalmazát képezik, amelyet jól bizonyít a biztonsági kamerák felvételeinek elemzésével történt bűncselekményt elkövetők azonosítása és más bűncselekményt elkövetők felderítése. Digitális anyagmaradványt képeznek a számítógéprendszerek által készített naplófájlok, a mobiltelefon- és internethasználat, az elektronikus kártya

⁷² Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika alapkérdései. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. szám. Pécs, 2013. 177–183., 343. o.

alapú azonosítók, beléptető rendszerek, sebességmérők. Digitális vallomást eredményez a helyszíni biometrikus kisugárzás detektálása, amely a poli-gráfos hazugságvizsgálat elvét követve a személy pillanatnyi gondolatait, elrejtett vágyait képes felfedni, illetve az elektronikus és mobilkommunikáció, a közösségi médiahasználat személyiségelemző rendszere.

A digitális nyomok egyre növekvő mennyisége és jelentőségének folyamatos előtérbe kerülése kifejlesztette a digitális nyomozást, mely digitális nyomozás szintén jelentős forrása a mátrix adatainak.

A mediátorok közé lehet még besorolni az információgyűjtési tevékenységet is, mely történhet hagyományosan a nyílt és titkosszolgálati eszközökkel, valamint szintén az infokommunikációs technológia fejlődésének eredményeképpen kialakult globális elektronikai információgyűjtéssel.

A morfológiai modell megalkotásához szükséges adatok kinyerésének egyik hatásos módszere az elemzési tevékenység magas szintű művelése, melyet jól példáz egyrészt a 2021. évi SOCTA jelentés,⁷³ illetve az Europol a 2021–2023. évi programdokumentumában (Europol Programming Document 2021 – 2023) kitűzött elemzési célrendszer (Strategic Priority 3; A7. Strategic and Analysis Coordination).⁷⁴

⁷³ SOCTA 2021 report 7–9. o.

Forrás: <https://www.europol.europa.eu>,

Forrás: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

Letöltés ideje: 2021. április 1.

⁷⁴ Forrás: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-programming-document>. 22., 81–88. o.

Letöltés ideje: 2021. április 18.

Folyamat	Tevékenységek	Helyszín	Időpont	Személyek	Árulkodó jelek	Eszközök	Kapcsolatok
Tervezés, Szervezés	Öletgenerálás	H1	I1	SZ1			
	Ölet megvalósíthatósági elemzése	H1	I2	SZ1	Internet-kutatás		SZ2
	Előkészítés	H1	I3	SZ2	Terep szemrevétele		
	Tettestárskutatás	H1, H2, H3	I4	SZ1	Érdeklődés, tárgyalás	Telefon	SZ3-SZ9
	Szervezet kiépítése	H1	I5	SZ1-2	Kommunikáció		SZ3-SZ7
	Infrastruktúra megteremtése	H1, H4, H5	I5-I6	SZ1-3	Vásárlások	Épület, jármű	SZ4, SZ6
Felkészülés	Cselekmény megtervezése	H1-2	I7	SZ1-2			
	Terv begyakorlása	H4-5	I8		Gyanús mozgás		
	Helyszíni szemle	H6	I9	SZ1-2	Gyanús mozgás		
	Szükséges eszközök beszerzése	H7-9	I7	SZ4,6	Illegális fegyverkereskedő felkérése, Vásárlások	Fegyverek, ütvefűrő, légkalapács, betonfűrész	SZ1->SZ3-5
	Célszemélyek, célobjektumok kiválasztása	H6,8,10	I10	SZ1			
	Információszerzés		I10	SZ2	Túlzott érdeklődés	Lehallgató technika	SZ1->SZ2
	Fedőtevékenység kidolgozása		I7	SZ2	Nem a megszokott történet		
	Elterelő tevékenység folytatása	H6	I11	SZ6-8		Csatorna karbantartó eszközök	SZ1->SZ6-8
	Felvonulás a helyszínrre	H6	I12	SZ1-9	Gyanús mozgás	3 db te-repjáró	SZ1->SZ2-9

	Menekülés megszervezése	H6,H1-2	I7	SZ1	Járó motorú jármű	3 db te-repjáró	SZ1->SZ2-9
	Megszerzett javak legalizálásának megtervezése, megszervezése		I7	SZ1			
Végrehajtás	Riasztórendszer kiiktatása	H6	I13	SZ4	Javításra való hivatkozás		SZ1->SZ4
	Elektronikus tevékenység követés és irányítás	H6	I13	SZ7	Infokommunikációs eszközök szokatlan helyen való telepítése	Hő-kamera drón	SZ1->SZ7
	Közvetlen biztosítás fenntartása	H6	I13	SZ8	Gyanús személyek megjeleneése		SZ1->SZ8
	Tett elkövetése	H6	I13-14	SZ1-6,9	Különböző hatások, Banki csalás ⁷⁵ Hamisított áru, Tolvajlások elkövetése, Olcsón adott, jó	Fegyverek	SZ1->SZ2-9

⁷⁵ Németországban nyomozás indult az Avalanche nevű szervezett bűnözői csoport ellen, miután egy adatkódoló zsarolóvírus jelentős számban fertőzött meg számítástechnikai rendszereket, blokkolva a felhasználók hozzáférését. A szervezett bűnözői csoport malware-, adathalász- és spam tevékenységet folytatott 2012-től kezdődően. A nyomozás feltárta, hogy rendkívül szofisztikált technikai infrastruktúra segítségével magán- és üzleti számítástechnikai rendszereket támadtak meg rosszindulatú programokkal (például: banki trójai vírusok, zsarolóvírusok), amelyek révén az elkövetők által működtetett hálózat banki és email jelszavakhoz fért hozzá. Esettanulmány 38. o.

Forrás: http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_HU.pdf

Letöltés ideje: 2018. április 17.

					minőségűnek feltüntetett áru ⁷⁶		
	Akadályozó tényezők kiiktatása	H6	I13-14	SZ8	Feltört ajtó, leütött biztonsági őr	Fegyverek	SZ1->SZ8
	Célobjektum elfoglalása, személy elfogása	H6	I15	SZ5			SZ1->SZ5
	Nyomok eltüntetése	H6	I16	SZ6		Benzin	SZ1->SZ6
	Menekülés	H6,H1-2	I17	SZ1-9	Gyors-hajtó jármű	3 db te-repjáró	SZ1->SZ2-9
Megszer-zett javak biztonságba helyezése	Biztonságos tárolás, elrejtés	H11	I18	SZ1		Bank, érték-megőrző	
	Legalizálás, pénzmosás	H10	I19	SZ1	Gyanúsan működő cég	Butik fenntar-tása	
	Befektetés újabb jogellenes tevékenységbe	H12	I20	SZ1	Jogellenes tevékenységek fel-tűnése		
	Költekezés	H1-2	I20	SZ1-9	Drága áru vásárlása		
	Kirívó életvitel folytatása	H1-2	I20	SZ1-9	Jövede-lemmel nem ará-nyos élet-vitel		
Megszer-zett javak üzemelte-tése	Prostitúcióra késztetés	H13	I21	SZ1			
	Zsebtolvajlásra, lopásra kényszerítés	H14	I21	SZ1			
	Eladás rabszol-gamunkára	H15	I21	SZ1			

⁷⁶ Eurojust Éves jelentés a 2016-os évről. Egy kínai gyártmányú generátor vételára 35 EUR volt, amit aztán 400 EUR áron értékesítettek, míg a valódi márkaterméket 1250 EUR áron lehetett elérni. Esettanulmány 37. o.

Forrás: http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_HU.pdf

Letöltés ideje: 2018. április 17.

	Kábítószer-terjesztés	H16	I21	SZ3-5			
--	-----------------------	-----	-----	-------	--	--	--

1. számú táblázat

A morfológiai modell megalkotásához szükséges adatok mátrixa

A globális elektronikai információgyűjtés egy új paradigma, mivel eltérően a két hagyományos információgyűjtési módtól, melyek alapvetően célhoz kötötten történnek, a globális elektronikai információgyűjtés folyamatos, állandó tevékenység (természetesen ez is lehet időszakos, konkrét ügryhöz kapcsolódó), mely elsősorban a digitális nyomokat fogja fel és rögzíti, tárolja. A műholdak, a biztonsági és térfigyelő kamerák, sebességmérő eszközök a látóugarukba kerülő személyek, járművek, állatok adatait folyamatosan monitorozzák, a hozzájuk kapcsolt elektronikus információs rendszerek ezen adatokat rögzítik és tárolják. A globális elektronikai információgyűjtés újdonsága az is, hogy elektronikai eszközök végzik az adatgyűjtést, mely adatok többnyire digitálisan kerülnek tárolásra, ezáltal alkalmasak a közvetlen információ kinyerésére és az interoperabilitás megteremtésére. A globális elektronikai információgyűjtés eredményét egy adott helyzetben, egy adott probléma megoldásához használják fel. A BigData rendszerekkel a több elektronizált adatformátum egységes rendszerben kezelhető, és lehetőség van a különböző adatok közötti összefüggések, kapcsolatok gyors feltárására. A globális elektronikai információgyűjtés számára az egyén önként is az adatok sokaságát biztosítja az okostelefonra letöltött applikációkkal, a közösségi oldalakon megosztott személyes jellegű információkkal, képekkel, az internetes böngészéssel és vásárlással, a különböző adatkezelési nyilatkozatok elfogadásával és az elektronikus kártyák használatával. A mesterséges intelligencián alapuló elemző rendszerek, biometrikus kisugárzásokat érzékelő és értékelő eszközök, informatikai robotok (botok) a tevékenység – környezeti hatások – megnyilvánulások – reakciók elektronikus felfogásával és elemzésével messzemenő személyiség- és szokásjellemezők (profil) megalkotására képesek a globális elektronikai információk alapján, amelyek a bűnügyi adatsere minőségét emelik.

A digitális⁷⁷ nyomok az alábbiak lehetnek:

- számítógépi bitminták, naplóbejegyzések;
- egyéni számítógép-használati stílus, hardversajátosságok;
- internetes kalandozás – közösségi oldalak kapcsolatai, regisztráció, szörfözés, e-mail, internetes telefonálás, képtelefon, videokonferencia;
- államhatár átlépése és más igazoltatások során az adatbázisokban való keresés naplóadatai;
- okostelefonról vagy tabletről indított tranzakció, letöltés, parkolás, információs pultok, digitális utazási jegyek, elektronikus útdíjak, autópálya-matrica – autópálya-használat kamerás ellenőrzésének nyomai;
- elektronikus kommunikáció;
- valamely elektronikus információs rendszer használatának adatai;
- GPS-adatok, téradatok (geokódok), távadat-érzékelés, mozgás- és jelenlét-érzékelés jelei;
- informatikai robot- és drónalkalmazás elektronikus nyomai;
- elektronikus hírszerzés által generált nyomok, lehallgatási adatok;
- azonosító adatok (PIN-kód, mágnes csík, chip);
- mobil-, okostelefon használata, híváslisták, cellaadatok;
- elektronikus személyazonosító és bankkártya használata;
- törzsvásárlói kártya használata;
- térfigyelő és sebességmérő kamerák, műholdak felvételei, hő-kameraképek;
- biometrikus azonosítás, beléptető rendszerek és automatikus ellenőrző rendszerek szenzoradatai;

⁷⁷ A számítógép számára érthető formába konvertált adat megjelenési formája. Alapvetően a számítógép két értéket, a 0-t és az 1-t ismeri. Meghatározott konvenciók, kódolási szabványok (például: ASCII), tömörítési eljárások (mint például jpg, mp4) során mindenfajta természetes adat a 0-ák és 1-ek sorozatává kerül átalakításra.

- kép- és hangelemzések (többek között térfigyelő kamerák, automata telefonközpontok, hangrögzítéses információszolgáltatások) adatai;
- számítógépi robotok által képzett személyiségjegyek, profilok, prediktív valószínűsítési jellemzők;
- felhő, grid, szuperszámítógép igénybevétele, egészségügyi adatok mérése, továbbítása;
- szkájp (skype) használata.

Fenyvesi a piramis talapzatára helyezi a kirimilasztikai alapkérdéseket (mi, hol, mikor, hogyan, ki, kivel, miért), melyek a mátrixban a folyamat felépülésére, földrajzi kiterjedésére és a kapcsolatrendszerre adnak választ. Ez a kérdéssor kiegészíthető a mivel és a megnyilvánulási mód/árulkodó jel kérdésekkel. A mivel azért jelentős, mert az infrastruktúrára, az elkövetési eszközökre ad választ. A megnyilvánulási mód és árulkodó jel szerepe a jogellenes folyamat felfedésében nyilvánul meg. Akármennyire is konspirált, jól álcázott és fedett egy folyamat, annak vannak megnyilvánulási jegyei, az a külvilággal valamilyen formában kapcsolatba kerül, ami legtöbbször úgy ismerhető fel, hogy a megnyilvánulás bizonyos mértékben eltér az elvárttól, megszokottól, valami furcsaság jellemzi, azaz gyanúokat generál. Ennek a gyanúoknak a felismerési képessége jelentős szerepet játszik a beavatkozási pontok azonosításában.

A modus operandi, a prediktív elemzés és a profilozás szintén jelentős adatforrás lehet a morfológiai modell megalkotásához. A megtörtént bűnesetek elemzése, értékelése, esettanulmányok feldolgozása, a legjobb gyakorlat kialakítása, tudományos művek áttanulmányozása, közös projektek tapasztalatainak feldolgozása szintén fontos információkat biztosíthat a morfológiai modell létrehozásához.

A személyek beazonosításához, kapcsolataik feltárásához, találkozóik dokumentálásához a fentiekén kívül még számos adatforrás áll rendelkezésre:

- határregisztráció;

- vízumregisztráció;
- úti okmányok bejegyzései;
- kormányzati és más hivatalos nyilvántartások (főként a lakcím-, gépjármű-, büntetési, cég- és ingatlan-nyilvántartás);
- belső biztonsággal kapcsolatos nyilvántartások, elektronikus adatbázisok (SIS, VIS, Eurodac, Interpol és az Europol adatbázisai, PNR, FIU.net);
- beléptető rendszerek;
- sebességmérő és egyéb kamerák fájljai;
- műholdfelvételek;
- drónnal való követés;
- banki tranzakciók;
- elektronikus kártyák használata;
- elektronikus levelezés;
- telefonlehallgatás;
- internethasználat;
- közösségi webhelyek;
- mobilkommunikáció celladatai;
- hátrahagyott biometrikus adatok és más nyomok (például ujjnyom, tenyérfélmű, testnedv, hajszál, lábnyom);
- távérzékeléssel megszerezhető biometrikus adatok (például arckép, írisz, kisugárzás);
- jelenlétre utaló nyomok, gyanúokok;
- személyiségelemzés.

A felsorolt tényezők közül már két elemnek a mód-, idő- vagy térbeli azonossága utal a kapcsolatokra, a személy beazonosítására, a helyszínekre, a tevékenységekre. A telefonhívások, az e-mailek küldése, a személyes találkozások egyértelműen a kapcsolati hálót építik. Egy elkövetett bűncselekmény helyszínével megegyező telefonhívás celladata vagy a bűnelkövetés időszakában indított telefonhívás, illetve a bűncselekmény helyszínének közelében rögzített személy kameraképe, egy gépkocsi rend-

száma az elkövetőkre utalhat. Mindezek az azonosítási területek a bűnelkövetési folyamatba való beavatkozási pontok feltárásához adnak segítséget.

Beavatkozási pont tárható fel a személyiség elemzésével is. Ha adott egy bűnelkövetéssel gyanúsítható személy, akkor a tevékenységének monitorozásával a szokásai, gyengéi, érdeklődési köre, személyisége jól meghatározható, ezáltal a beavatkozás módja, eszköze azonosítható.

Minden beavatkozási pont realizálására megvan az a sajátos rendvédelmi erő, eszköz és módszer, amely a legintenzívebb képességekkel, a legjobb hírszerzési lehetőségekkel és pozíciókkal rendelkezik. Az együttműködéssel lehet meghatározni, párosítani a beavatkozási pontot, a beavatkozó erőket, összehangolni azok tevékenységét. Például egy adott országban, ahol a bűnszervezet vezetője él, segítséget lehet kérni az adott ország titkosszolgálatától, műholdfelvételekkel, határregisztrációs adatokkal követhető a célszemély mozgása, a telefon lehallgatásával, az e-mail forgalmának, közösségi kommunikációjának és találkozóinak figyelésével felderíthetők a kapcsolatai. Ingatlan- és gépjármű-nyilvántartási adataiból, banki tranzakcióiból megállapítást lehet tenni jövedelmére, vagyonára. Egyes reakcióiból, levélírási stílusából, vásárlásaiból, arcelemzéséből és más távérzékeléssel megszerzett biometrikus adataiból következtetni lehet személyiségére, jellemére, szokásaira, gyenge és érzékeny pontjaira, káros szenvedélyére. Ezen személyiségelemzésen keresztül megtalálható a hozzá vezető út, azonosítható az a gyenge pontja, amelyen keresztül befolyásolható, amelyen keresztül a bizalmába lehet férközni vagy cselekvésre készíteni. Kiválasztható az a segítő személy, aki a megfigyeltről biometrikus adatokat szerez (mint például ujjnyom, arckép), melyek lefuttathatók a különböző rendvédelmi adatbázisokban keresési céllal, vagy azokban nyilvántartási adatként szerepelhetnek, esetleg lehallgató eszközt helyezhet el nála vagy a gépjárművében.

A bűnszervezet vezetőjének kapcsolati hálója alapján további releváns személyek deríthetők fel, akikkel kapcsolatban lehet, hogy egy másik ország rendvédelmi szerve rendelkezik beavatkozási pozíciókkal.

A megfigyelt személy szokásainak, szórakozási formájának, szabadidős tevékenységének, vásárlási jellegének felfedésével újabb beavatkozási pontok deklarálhatók, amelyekhez az együttműködés folyamán hozzárendelhetők a legjobb hírszerzési pozícióval rendelkező erők, eszközök. Ha szükséges, ezen hozzáférési pontokon keresztül a megfigyelt személy provokálható, meggondolatlan lépés elkövetésére, kapcsolatainak feltárására, vagyoni helyzetének és titkolt vágyainak felfedésére készíthető.

Az adatgyűjtést megindító jogellenes folyamat zajlásáról történő tudomásszerzés módjai az alábbiak lehetnek:

- megtörtént bűncselekmény bejelentése – alapvetően nyomozási eljárással az elkövetők felderítése;
- jogellenes tevékenység eredményének (mint például prostitúció, kábítószer-terjesztés, költekezés, banki csalás, elektronikus adatlopás, hamis áru értékesítése) jelentkezése – helyzetelemzés, felderítés, információszerzés, fedett és nyílt nyomozás végzése;
- kockázatelemzés, profilozás – valószínűsítés, mesterséges intelligencia alkalmazása a várható bűncselekmény bekövetkezésére, bűnelkövetők azonosítására;
- áruló jelek felfedése – felderítés, nyomozás megindítása;
- titkosszolgálati jelzés;
- a globális elektronikai adatgyűjtés eredményeit feldolgozó informatikai robot jelzése;
- mesterséges intelligencia által vezérelt prediktív előrejelzés;
- más kapott információ – megbízhatóság ellenőrzése, felderítés, nyomozás megindítása.

A nemzetközi és szervezett bűncselekmények morfológiája alapján rengeteg olyan jelzés, adat keletkezik, amely nemcsak a titkosszolgálatok által fedhető fel, hanem bárki, az utcán közlekedő személy, a rendvédelmi dolgozó az általános feladatellátása során is találkozhat vele. Ezért szükséges a morfológia ismerete, a tudatos adatgyűjtés és az eredmények tárolása, valamint továbbítása a releváns szervek irányába.

Az Európának stratégiai elemzéseket, fenyegetettségi értékeléseket és kockázatelemzést kell készítenie,⁷⁸ amelyek alapjául szolgálnak a mátrix adatainak meghatározásához. Ezen kívül még hasznos információk szerezhetők az Eurojust éves értékeléseiből, valamint más értékelésekből (EAS⁷⁹, TE-SAT⁸⁰, SOCTA⁸¹, IOCTA⁸², SCAN⁸³, AP/AWF⁸⁴).

Az 5. számú ábra az IOCTA 2016/2017. évi értékelését mutatja:

⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794. rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről szóló jogszabály.

Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32016R0794#nr15-L_2016135HU.01005301-E0015

Letöltés ideje: 2018. április 29.

⁷⁹ Europol Analysis System (EAS Europol Elemzési Rendszer)

⁸⁰ Europol's annual EU Terrorism Situation and Trend Report, Europol éves Jelentése az EU Terrorista Eseményeiről és Trendjeiről

⁸¹ Serious and Organized Crime Threat Assessment, Súlyos és Szervezett Bűnözés Általi Fenyegetettségről Készített Értékelés

⁸² Internet Organised Crime Threat Assessment, Internetes Szervezett Bűnözés Általi Fenyegetettségről Készített Értékelés

⁸³ Europol's Scanning, Analysis and Notification team, Europol Kutató, Elemző és Értesítő Csoport

⁸⁴ Analysis Work Files, Elemzési Munka Fájlok/Dokumentumok, legújabbban: Analysis Projects – Elemzési Projektek



5. számú ábra
IOCTA 2016/2017. évi értékelés⁸⁵

Az Európai Parlament és a Tanács a fenti (EU) 2016/794. rendeletében (2016. május 11.) előírja, hogy az Europolnak képesnek kell lennie arra, hogy gyorsan feltárja a nyomozások és a különböző bűnszervezeteket jellemző közös elkövetési módok közötti kapcsolatokat, ellenőrizze az adatok keresztmegfelelését, és egyértelmű áttekintéssel rendelkezzen a tendenciákról, ugyanakkor garantálja az egyének személyes adatainak magas szintű védelmét. Az Europol ezen képessége hatékonyan szolgálja a mátrix elemeinek pontos és fontos információkkal történő feltöltését.

Az Amerikai Egyesült Államokban a Criminal Division's Organized Crime and Gang Section (OCGS), azaz a Szervezett Bűnözés és Bandák Elleni Szekció végzi a stratégiaalkotást, és segíti a bűnüldöző szervezetet a szervezett bűnözés elleni harcban, melynek a stratégiai és elemzési anyagai szintén hasznos információkkal szolgálnak a mátrix tartalmi feltöltéséhez.

⁸⁵ Europol review 2016–2017. 36. o.

Forrás: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2016-2017>

Letöltés ideje: 2018. március 10.

A mátrix elkészítésének végső célja a bűncselekmény felfedhetősége, lefolyásának nyomon követése, az információszerzési, beavatkozási, realizációs lehetőségek meghatározásához mintegy tudásbázisként utalásokat adni arra, hogy melyik bűncselekményfajtánál, milyen jellegű bűncselekménynél, vagy azonos helyszínekhez, régiókhoz köthető bűncselekményeknél mely szervek és személyek nyújthatnak segítséget, kiket és hogyan kell bevonni az együttműködésbe.

A bűncselekmény folyamatábrája

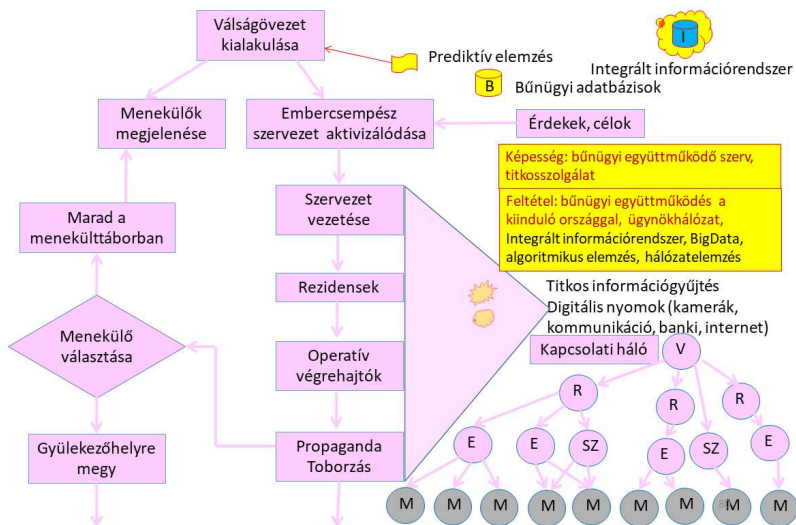
A mátrixba összegyűjtött adatokból lehet a jogellenes tevékenység folyamatábráját megalkotni. A folyamatábra már jól mutatja, hogy hol, milyen jogellenes tevékenységek zajlanak, és kik azok résztvevői, melyből már következtetni lehet arra, hogy az egyes mozzanatokba mely bűnügyi szervek tudnak beavatkozni, hol, melyik bűnügyi szerv milyen információszerzési képességgel rendelkezik.

A bűncselekmény folyamatának jellemzői köre / életciklusa az alábbi lehet:

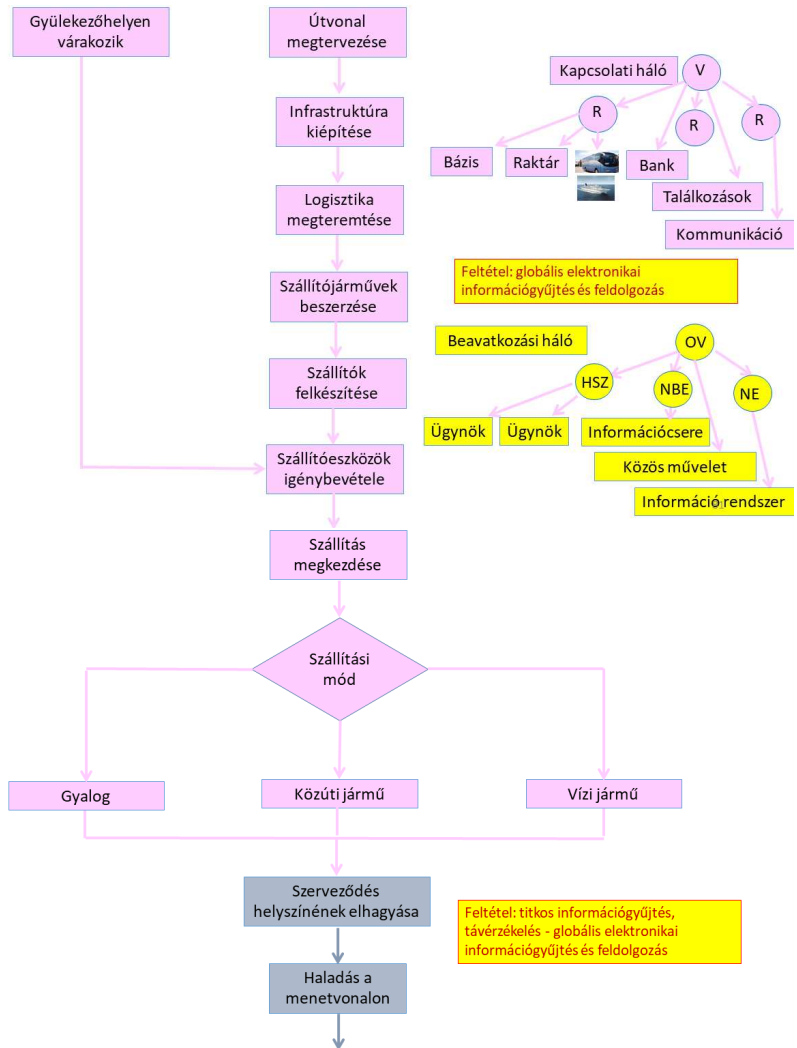
- keletkezés, kiindulás időpontja, helyszíne;
- kiváltó okok;
- szervezés, végrehajtás, menekülés, realizálás, legalizálás, eltüntetés, eltűnés dinamikájának kidolgozása;
- tranzit helyszínek és azok igénybevételének időpontjai;
- célhelyszínek, személyek, objektumok és azok igénybevételének időpontjai;
- végrehajtás dinamikája;
- bűncselekmény jellege, jellemzői;
- hatáskifejtés, eredmény megjelenése, károkozás, rombolás bekövetkezése;
- szervezett bűncselekmény ismérvei;
- nemzetközi bűncselekmény ismérvei;
- végeredmény allokálása;

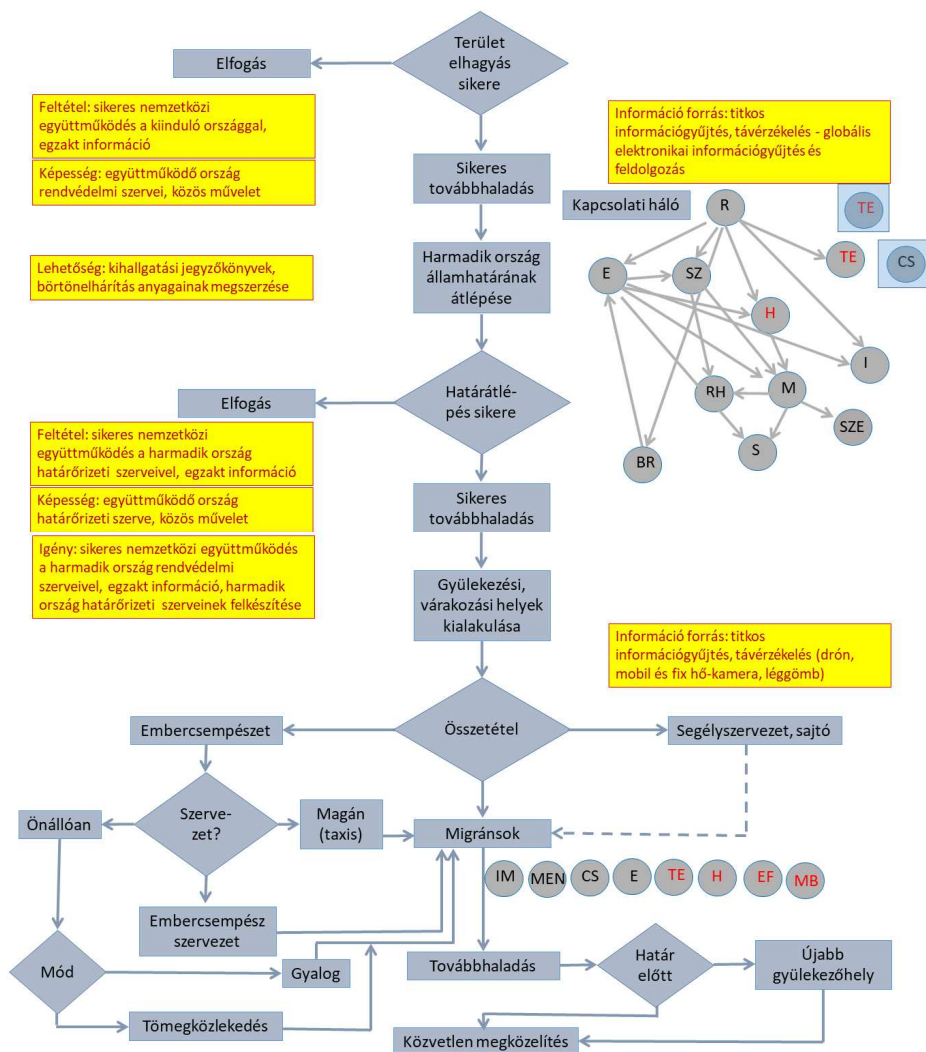
- befejezés, elhalás;
- ciklikusan újratermelődés.

Példaként a 6. számú ábraszorozat mutatja egy embercsempész tevékenység folyamatának elvi modellezését.

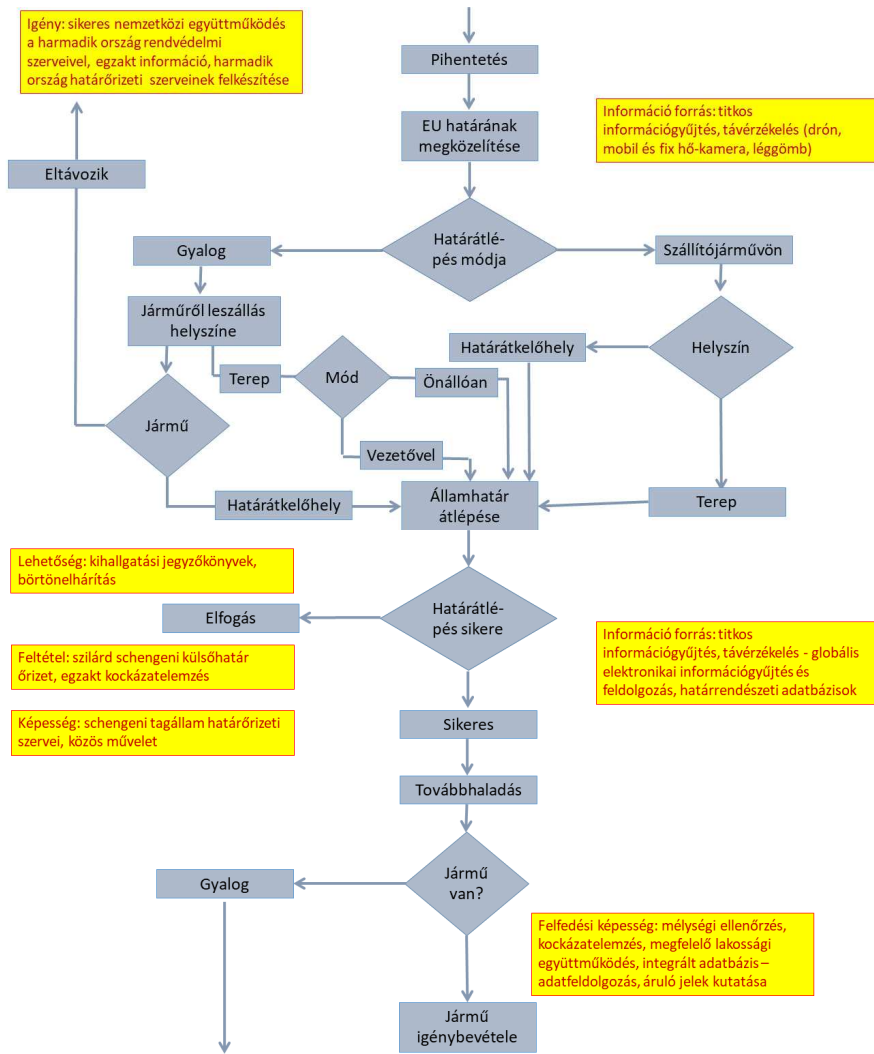


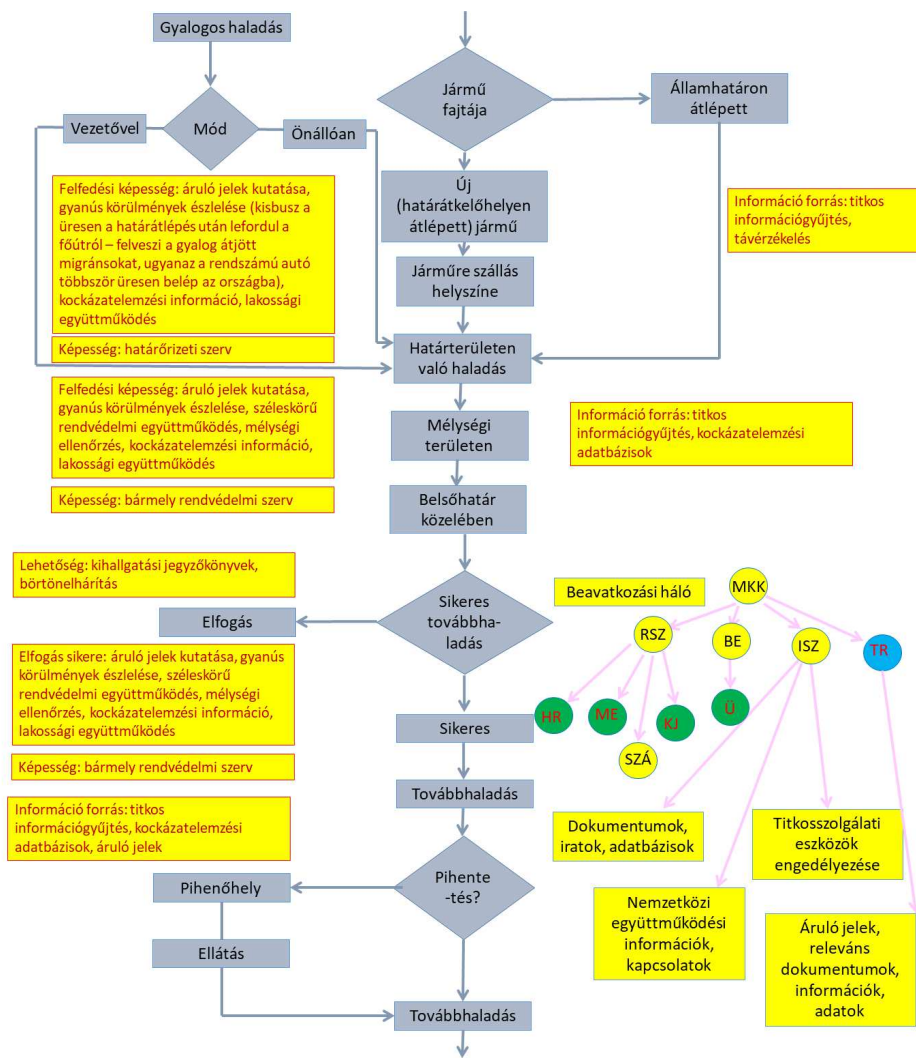
Zsigovits László: A bűncselekmények morfológiai modellje

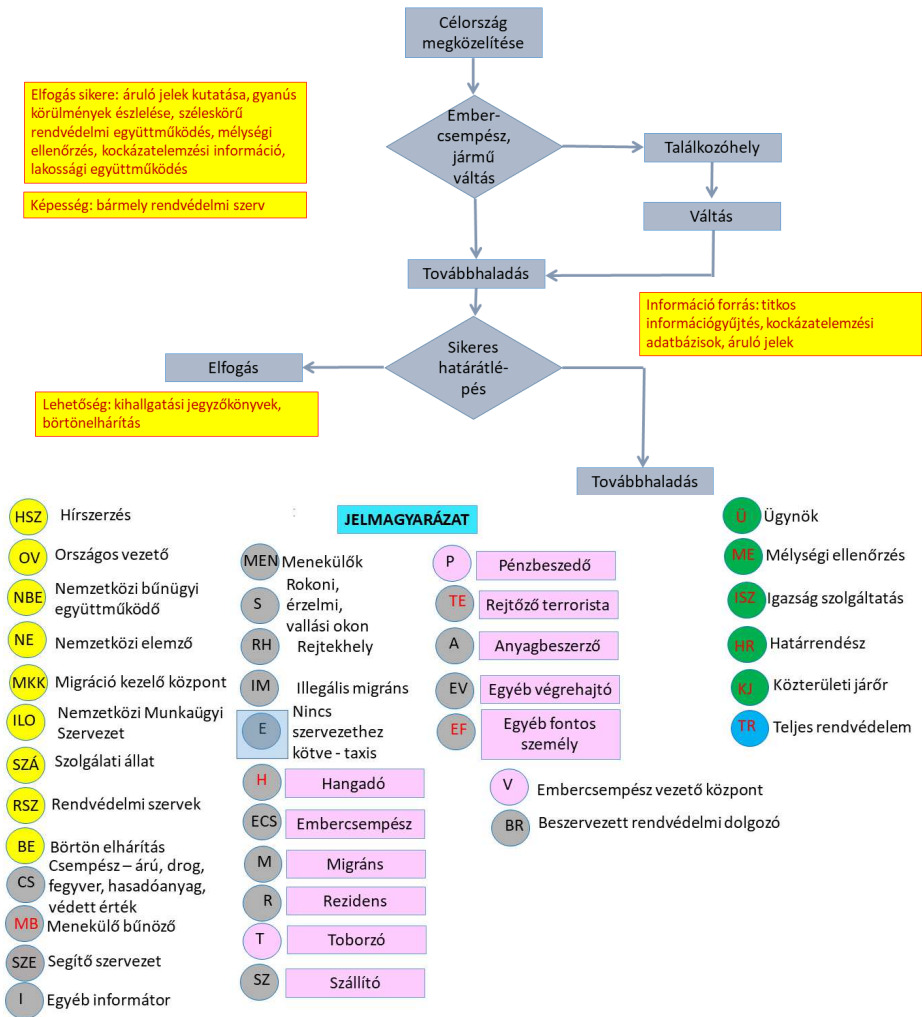




Zsigovits László: A bűncselekmények morfológiai modellje







A jelmagyarázatból kitűnik, hogy a morfológiai modell folyamat összevetőinek sok, jelentős eleme feltárásra került. Jelen esetben a migráció⁸⁶ alanyai, az őket segítő személyek és szervezetek, valamint a rendvédelem erői, eszközei lettek azonosítva.

⁸⁶ Jelen esetben a migráns, migráció alanyai alatt azokat a személyeket kell érteni, akik az államhatárt jogellenesen lépik át és nem minősülnek menekültnek.

A hírszerzési lehetőségek a folyamatábra magalkotásához az alábbiak (CIRAM⁸⁷ kézikönyv):

- műholdfelvételek (például az EUROSUR által biztosítottak);
- drón, léggömb, torony és gépkocsi kamerafelvételei;
- személyes figyelés (szögtávcső);
- híradások figyelése, OSINT;
- szomszédos állam hivatalos értesítése;
- együttműködés a kiindulási és tranzit országokkal;
- járműkutatás, meghallgatások, biometrikus azonosítás, priorálás;
- kapcsolatok, együttműködési lehetőségek kihasználása;
- titkosszolgálati tevékenység, ügynök, informátor, segítő alkalmazása, telefonlehallgatás – aktív mobiltelefon celladatainak feldolgozása;
- embercsempész szervezetekről információszerzés;
- propaganda, segítő szervezetek tevékenységének figyelése;
- menekülttáborokban folytatott felderítő tevékenység;
- személyes felderítés (álcázott, fedett tevékenység);
- sajtó figyelése (amely kíséri a migráncsoportot);
- migrációval kapcsolatos egészségügyi tevékenységek;
- karitatív szervezetek tevékenysége;
- kísérőjelenségek gyűjtése (mint például brosrák, szemét) és elemzése.

A zajló bűncselekmény felismerhetőségi, felfedhetőségi módjai:

- közvetlen információképzés (rendelkezésre álló adatok feldolgozása – elemzés, értékelés);
- globális és totális adatgyűjtés, mindennemű adat digitális tárolása (globális elektronikai adatgyűjtés, BigData);

⁸⁷ Common Integrated Risk Analysis Model, Európai Unió Közös Integrált Kockázatelemzési Modell

- megnyilvánulási módok, árulkodó jelek, gyanús körülmények tudatos keresése;
- együttműködési információ, adatbázisok, ügynökségek igénybevétele;
- titkosszolgálati munka;
- eljárási módszerekkel képzett információk;
- statisztikai módszerek;
- lineáris elemzés;
- algoritmikus elemzés;
- kockázatelemzés;
- számítógépes robot alkalmazása;
- prediktív eljárás.

A bűnszervezet hierarchiája, kapcsolati hálója

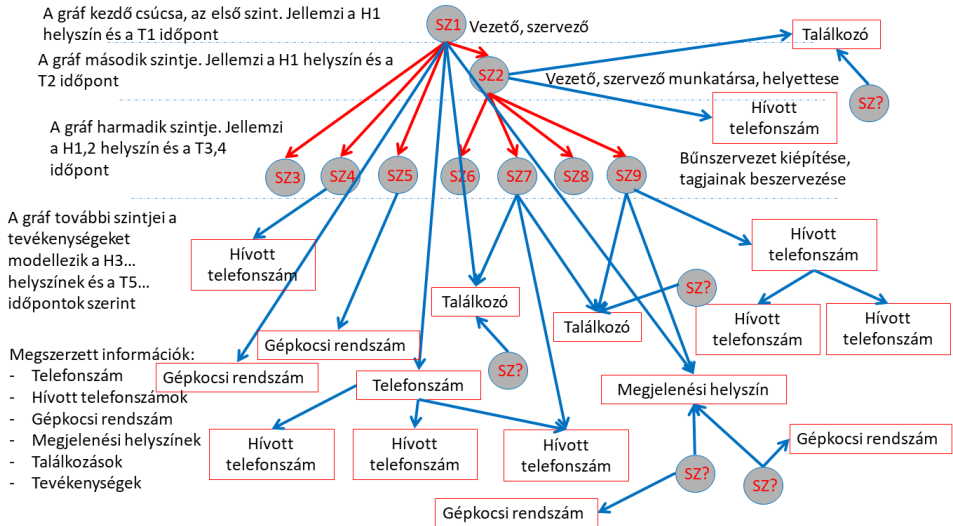
A morfológiai modell hierarchiáját és hálózati kapcsolatait gráffal lehet jól szemléltetni, mivel a bűncselekmény folyamata egy gráf, mégpedig egy fa gráf alapján modellezhető. A gráf egyes szintjein a folyamat egyes összetevői szerepelnek, mint a gráf csúcsai. A gráf egyes csúcsaiból, az éleken mentén kapcsolódnak a morfológiai modell többi elemei, újabb alcsúcsokat képezve. Ezáltal a gráf jól kirajzolja a hierarchiát, szervezeti felépítést, az egyes szintekhez tartozó személyeket, a szervezet földrajzi kiterjedését, a kapcsolati hálót, az egyes elemek által használt eszközöket, módokat. Amikor a gráf elkészült, akkor lehet a gráfon meghatározni a beavatkozási pontokat és azokhoz rendelni a saját lehetőségeket, képességeket és elvárásokat a hazai és nemzetközi együttműködési partnerek számára.

A gráf élei, azaz az élfajok a mátrixoszlop megnevezéseit szimbolizálják (tevékenységek, helyszínek, időpontok, személyek, a tevékenység zajlására utaló árulkodó jelek, az alkalmazott eszközök és a kialakított kapcsolatok), az egyes él célcsúcsai az élfaj különböző előfordulási elemeit határozzák meg. Az élfajhoz, például az alkalmazott eszközök élfajhoz tartozhat az e-mail, mobiltelefon, közösségi háló, postás drón, melyek nem mások, mint az előfordulási elemek.

A gráf kezdő csúcsa legyen a bűnszervezet vezetője (SZ1). Ebből a csúcsból például kiindul egy e-mail él, mely e-mailból kiderül, hogy ki a bűnszervezet második résztvevője, a vezető helyettese (SZ2). Az SZ1 telefonjának lehallgatásából, híváslistájából felszínre kerül, hogy az a bűnszervezetbe beépítette az SZ3-5 személyeket, az SZ2 kommunikációjának feldolgozásából nyilvánvalóvá válik, hogy az az SZ6-9 személyeket szervezte be a bűnszervezetbe. Az SZ1 hívott egy, nem a 9 fős bűnszervezet által használt telefonszámot, erről a telefonszámról másik három telefonszám került meghívásra. Továbbá az SZ1 az SZ7-tel részt vett egy találkozón, melyen egy ismeretlen személy is jelen volt. Az SZ2 is részt vett egy találkozón és hívott egy bűnszervezeten kívüli telefonszámot. Az SZ1 megjelent egy helyszínen az SZ9-cel, melyen jelen volt még két másik személy. Ezekben az esetekben az élfaj a személy, mely a gráf csúcsát szimbolizálja, az adott csúcshoz, a különböző élfajokon (telefonlehallgatás, telefonszám, e-mail, találkozó helyszínén rögzített arckép és rendszám) keresztül kapcsolódnak a célcúcsok, melyek a további személyeket, helyszíneket, eszközöket határozzák meg. A felderített bűnszervezet többi tagjai is, mint a gráf egyes célcúcsai generálnak élfajokat (mint például telefonhívás, gépkocsihasználat), melyek az újabb célcúcsokban végződnek. Minden célcúcs számtalan élfajt (mint például telefonhívás, e-mail, közösségi webhely használata, banki tranzakció, kamerakép, cellaadat, elektronikus kártya használata) generálhat, mely élek szintén célcúcsokban végződnek.

A szervezeti hierarchia és a kapcsolati háló egy lehetséges felépítését a 7. számú ábrán látható gráf mutatja.

Zsigovits László: A bűncselekmények morfológiai modellje



7. számú ábra

A szervezeti hierarchia és a kapcsolati háló egy lehetséges felépítését ábrázoló gráf

A találkozási és tevékenységi helyszínek jól beazonosíthatók a mobiltelefonos hívások cellaadataiból, a megfigyelt személyek és járművek mozgásából, az elektronikus kártyák használatából, a műholdak, biztonsági és térfigyelő kamerák felvételeiből, illetve a lehallgatott beszélgetésekből, elolvasott elektronikus üzenetekből.

A gráf feldolgozására különböző elemzési módok születtek. A rendvédelmi szervek által használt Analyst's Notebook az Excel táblázatba (ami lényegében a mátrix) bevitt adatokból (illetve más strukturált vagy strukturálatlan adathalmazokból)⁸⁸ építi fel a fa gráfot, de a lineáris elemzés módszerével. A lineáris elemzés lényege, hogy egy csúcsból kiindulva, a csúcs-hoz tartozó élfajok (telefonhívás, e-mail, közösségi webhely használata, banki tranzakció, kamerákép, cellaadat, elektronikus kártya használata)

⁸⁸ IBM i2 Analyst's Notebook Premium is a rich, data-centric visual analysis environment designed for a single user. Az IBM i2 Prémium Elemző Notebook egy, sokrétű, adatcentrikus vizuális környezetet biztosító, egy felhasználós elemzési program.

Forrás: <http://www.chooseportal.com/software/ibase-analytics-notebook>

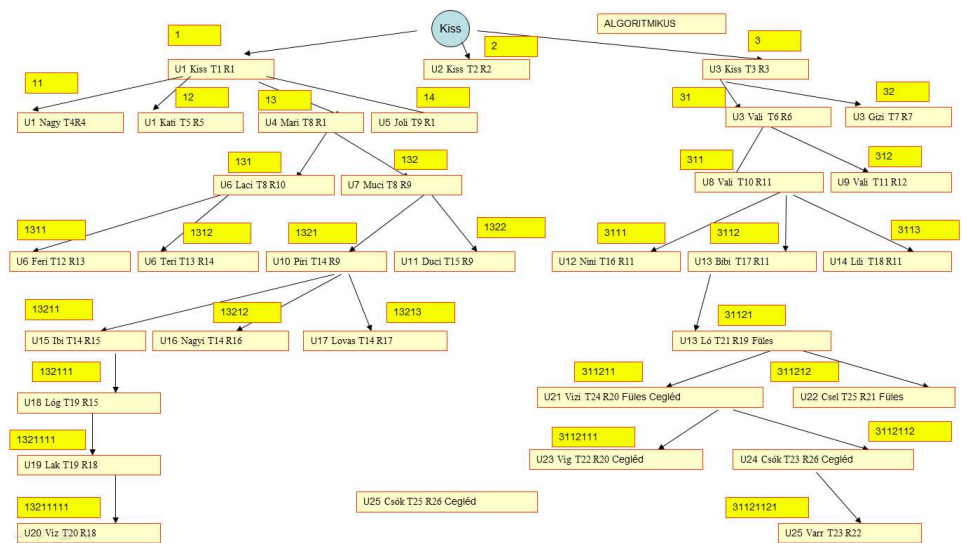
Letöltés ideje: 2018. április 17.

alapján építi fel a kapcsolati hálót, melyet térinformatikai eszközökkel is meg tud jeleníteni.

Az algoritmikus elemzés olyan operatív elemzési módszer, amely egyrészt képes az összes digitalizált adathordozón és adatformátumban (strukturált, félig strukturált és strukturálatlan adatok), valamint a digitális nyomok között keresést folytatni (BigData), másrészt alkalmas fa gráf struktúra felépítésével az áttételes adatkapcsolatok felderítésére. Például a lineáris elemzés adott kulcsszóra keres, jelesül névre vagy rendszámra. Ha a keresőmezőbe beírunk egy nevet, akkor az olyan összes adathordozó ki-gyűjthető, kilistázható, amelyben ez a név szerepel. Lásd: Google kereső. Az algoritmikus elemzés viszont az entitáshoz tartozó összes adat kapcsán tud keresést végrehajtani. Például: az előzőben említett Google keresést alapul véve, ha az adott nevet a keresőmotor megtalálja egy dokumentumban, akkor a névvel dedikált entitásnak a többi elemét is felkutatja. Ez lehet a tulajdonában lévő gépkocsi, telefon, a rögzített ujjnyoma, amelyekből egy fa gráfot épít fel. A gráf csúcsa lesz az entitás, a csúcs élei az entitás különböző elemei (név, rendszám, telefonszám, ujjnyom). A keresést először végigfuttatva a névvel építi fel a fa gráfot, majd az utolsó csúcstól visszafelé indulva, az entitás következő elemével, a rendszámmal hajtja végre a keresést és végzi találatok esetén az újabb csúcsok és élek képzését. Ezzel az algoritmikus elemzés képes arra, hogy az egyik dokumentumban talált név-hez tartozó rendszámot megjegyezve, azt megtalálva valamely más dokumentumban, mint rendszám entitást, felfedi az ehhez tartozó elemeket, amely lehet egy másik név, ezzel a névvel csúcsot képezve újra keresést hajt végre az összes adathordozón. Ha valamely adathordozón megtalálja ezt a nevet, akkor felderíti a név entitáshoz tartozó összes adatát, amely például lehet egy telefonszám. Most a telefonszám lesz egy újabb entitás és csúcs a fa gráfban, és ezzel a telefonszámmal történik keresés az összes adathordozón. Ha van találat, a folyamat kezdődik előlről az entitásképzéssel és a fa gráf építésével. E módszer segítségével a lineáris elemzéshez képest sokkal bonyolultabb kapcsolati háló képezhető, sokkal több rejtett, áttételes kapcsolat deríthető fel.

Hasonlóan működnek a BigData és a különböző adatbányász rendszerek, amelyek nemcsak egyfajta adatformátumban, mint például a Word dokumentumok halmazában, hanem más adatformátumokban, jelesül a relációs adatbázisokban, képfájlokban, videofelvételek között, közösségi webhelyeken is képesek keresést folytatni és a kapcsolatokat feltárni. Például ha egy telefon lehallgatásakor felmerül egy név, ezzel a névvel egy relációs adatbázisban való keresés és találat esetén, ha a személy adatrecordjában a néven kívül szerepel annak az arcképe vagy az ujjnyoma, akkor a feldolgozó rendszer az arcképpel lefuttatja a képazonosítási algoritmust az összes kép és videofájlban, az ujjnyommal a daktiloszkópiai nyilvántartásban.

Az algoritmikus elemzés elvi működését mutatja be a 8. számú ábra.



8. számú ábra
Az algoritmikus elemzés elvi működése

Az algoritmikus elemzéshez elég egy jellemző adat megszerzése, például a név, egy ujjnyom, egy arckép, egy telefonszám, melyből elindítható a globális keresés és a fent leírt gráf felépítése. Az azonban feltétel, hogy a kereső algoritmus hozzáférjen az összes adatforráshoz. Az Európai Uniónak

az interoperabilitás és az egységes adatformátum kialakítására tett lépései ezt a cél szolgálják, azaz hogy az összes rendvédelmi adatforrás között kapcsolatot lehessen teremteni a szigorú adatvédelmi szabályok (GDPR) betartásával. Az Európai Unió felismerve a globalitási jegyekkel rendelkező súlyos nemzetközi bűncselekmények és a terrorizmus veszélyeit, döntött a védelmi globalitás megteremtéséről is, az elektronikus információs rendszerek összekapcsolhatóságának technológiai, jogszabályi környezetének kialakításáról.⁸⁹

Mint jól tudott, a szervezett bűnözői csoportok működésében általános elv, hogy személyesen mindenki csak az őt közvetlenül irányító személyt ismerje, a bűnszervezet felépítéséről, tevékenységéről annyit tudjon, ami számára a legszükségesebb. Ha lehet, a személyes kapcsolattartást is kerüljük, telefonon, e-mailben, közösségi oldalakon vagy más módon (postaláda, jelzésadás) történik az irányítás, beszámolás, díjazás, esetleg kapcsolattartó személyeket is alkalmaznak. Az algoritmikus elemzéssel felépített gráf feldolgozásából viszont következtetni lehet a bűnszervezet felépítésére. Jól elkülöníthető a bűnszervezet vezetője, vezetése, a középvezetési, rezidensi réteg és a végrehajtók köre. A végrehajtásban is lehetnek különböző csoportok, melyek külön vezetőhöz tartoznak. A kapcsolati háló a konspirációra utal. A legfelsőbb vezető nem találkozik a végrehajtókkal, legfeljebb a bűnszervezet vezetése ismeri őt. A rezidens is csak az őt irányító, bűnszervezet vezetésében lévő személyt ismeri. A végrehajtók csak az őt irányító csoportvezetőt ismerik, esetenként egymást is, amennyiben szükséges az együttműködésük.

A gráf feldolgozása során a bűnszervezet felépítésén túl következtetni lehet az alábbiakra is:

- kapcsolati hálóra: – például híváslisták, közösségi oldalak kapcsolatai, szörfözés, e-mail, internetes telefonálás, képtelefon, videokonferencia alapján;

⁸⁹ Az Európai Bizottság az Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia címszó alatt adta közre a cselekvési tervet, amelyet 2017. március 23-án fogadtak el. COM(2017) 134 final.

- kommunikációs mátrixra: ki, hol, mikor, kivel, mit, hogyan, mivel, mennyiért, milyen érzelmekkel, milyen körülmények között, milyen céllal létesített kapcsolatot;
- mozgásra, utazásra: ATM pénzfelvétel, cellaadat, vásárlói kártya, bankkártyával történő fizetés, okostelefonról vagy tabletről indított tranzakció, letöltés, regisztrációk, információs pultok, beléptető rendszerek, digitális utazási jegyek, elektronikus útdíjak, GPS-adatok, autópálya-matrica – autópálya-használat kamerás ellenőrzése során rögzített adatok felhasználásával.

A bűnszervezet felépítése és működési módja, kapcsolati hálója szintén hatással van a beavatkozási pontok kialakíthatóságára. Egész más módon lehet információt szerezni és eljárni a legalsó szinten lévő végrehajtók tekintetében, mint a rezidensek vagy a bűnszervezet vezetését illetően. Az egész bűnszervezet átfogása csak kiterjedt bűnügyi együttműködéssel lehetséges.

A bűnelkövetési folyamat során a kapcsolatok az alábbi formákban nyilvánulhatnak meg:

- személy – személy;
- személy – telefonszám;
- személy – rendszám;
- személy – helyszín;
- személy – digitális nyom (például a bankkártya, más elektronikus kártya és azonosító, vásárlások, internethasználat);
- személy – tevékenység;
- személy – eszköz;
- személy – módszer;
- személy – profil;
- személy – mozgás, utazás;
- jármű – mozgás;
- telefonszám – telefonszám;
- telefonszám – rendszám;

- rendszám – rendszám;
- helyszín – helyszín;
- rendszám – helyszín;
- telefonszám – helyszín;
- digitális nyom – telefonszám;
- helyszín – eszköz;
- helyszín – módszer;
- helyszín – globális elektronikai adatgyűjtés (például a sebességmérő rendszer, biztonsági kamera, vásárlói kártya, beléptető rendszer).

A kapcsolatok feltárásának egyik hatékony eszköze (a személyfigyelés és a követés mellett) a kommunikáció figyelemmel kísérése, annak ellenére, hogy a kommunikáció rejtése, titkosítása, változtatása, nyomon követésének zavarása a bünszervezetek által is gyakran alkalmazott módszer.

A bűnelkövetés térbeli kiterjedése

A bűnelkövetés térbeli kiterjedését a morfológiai modellben térinformatikai alkalmazásokkal lehet a legeredményesebben vizualizálni. A térinformatikai megjelenítés lényege, hogy a különböző gráfcúcsok földrajzi helyhez köthetők, melyhez az élek jellemzői attribútumadatként kapcsolhatók. A digitális térképen megjelenített gráf jelentősen növeli az információfelhasználás hatékonyságát, mivel egy egységben, a távolságok, az egymáshoz való viszonyok vizuális érzékelésével lehet az információt gyorsan, rendezetten átadni.

Alapul véve az Eurojust 2015. évi jelentésének egyik esettanulmányát,⁹⁰ jól szemléltethető a szervezett bűnözői csoport tevékenységének térbeli kiterjedése: „*2014 decemberében a francia hatóságok az Eurojust segítségével*

⁹⁰ Forrás: http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202015/AR2015_HU_Web_corrected.pdf, 51. o.
Letöltés ideje: 2018. április 17.

kérték egy Bosznia-Hercegovinából működtetett, ausztriai és franciaországi kapcsolatokkal rendelkező szervezett bűnözői csoport felszámolásában. A klán vezér és három fia által működtetett bűnszervezet kiskorúakra is kiterjedő embercsempészettel foglalkozott, majd áldozataikat – főként a párizsi tömegközlekedési eszközökön elkövetett – tolvajlásra kényszerítették. A feltehetően legalább 2012 óta működő szervezett bűnözői csoport ellen kábítószer-kereskedelem, lopott járművek csempészése és pénzmosás gyanúja is felmerült, melyekből becslések szerint 2 millió eurót meghaladó hasznuk származott.

A bevétel visszakerült Bosznia-Hercegovinába, ahol a pénzt luxusjárművek és ingatlanok vásárlására fordították. Két koordinációs értekezlet szerveztek Hágában és Szarajevóban a Franciaország és Bosznia-Hercegovina közötti információ-megosztás elősegítésére, és arra, hogy kiküszöböljék a párhuzamos nyomozások indítását Ausztriában. A franciaországi és bosznia-hercegovinai nyomozások előmozdítására létrejött az első egyes közös nyomozócsoport Bosznia-Hercegovina és egy EU-tagállam részvételével. A közös nyomozócsoport az egyik állam nyomozóinak a másik állam nyomozásaiba való bevonásának egyszerűsítését szolgálta. Rajta keresztül a részt vevő államok – különösen a letartóztatások szakaszában – képesek voltak összehangolni tevékenységeiket, elkerülni az információvesztést, és a gyanúsítottak esetleges büntető eljárás alóli kibúvását. A közös nyomozócsoportban való együttműködés segítette továbbá az igazságügyi eljárásban felhasználható bizonyítékok összegyűjtését, és a büntettek-ből származó bevétel lefoglalását és elkobzását mind Franciaország, mind Bosznia-Hercegovina területén. Az igazságügyi szervek, a rendőrség, a nem kormányzati szervek, az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Büntmegelőzési Hivatala, a gyermekvédelem jogi intézményei és az Eurojust közötti szoros együttműködés az ügy minden részletében jól mutatja, milyen pozitív eredményeket hoz a harmadik államokkal való nemzetközi igazságügyi kooperáció, még ha kiterjedt és összetett szervezett bűnözői csoportok ellen kell is felvenni a harcot. Végül a 2015. év júliusában egy Franciaországban és Bosznia-Hercegovinában végrehajtott közös akciónap a bűnszövetkezet felszámolásához vezetett.”



9. számú ábra
Az esettanulmány képi megjelenítése

Az első fejezetben említett Avalanche művelet⁹¹ is jól szemlélteti, hogy az egyes beavatkozási pontok különböző országokban lettek deklarálva, a bűnügyi együttműködés keretében az a szervezet, rendvédelmi szerv vagy együttműködési forma lett alkalmazva, amely a legszélesebb lehetőségekkel, legjobb pozícióval rendelkezett az információszerzésre, beavatkozásra. A nyomozást Németország indította, majd az Eurojusthoz és az Europolhoz fordult segítségért. Példaként említhető, hogy az Eurojust számítástechni-

⁹¹ Forrás: http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_HU.pdf 38–39. o.
Letöltés ideje: 2018. április 17.

kai bűnözéssel foglalkozó kiküldött nemzeti szakértője tanácsadóként segítette a nemzeti szekciók (és a nemzeti hatóságok) munkáját, illetve informálta őket az Eurojust kontaktponti hálózatához nem tartozó igazságügyi hatóságok elérhetőségeiről. A hálózat felszámolására irányuló, globális méretű intézkedésekben 29 ország ügyészei és nyomozói vettek részt. Az Eurojustnak és az EC3-nak kiemelt szerepe volt az igazságügyi és rendőrségi résztvevők közti együttműködés légkörének megteremtésében. 5 személyt letartóztattak, 37 ingatlant átkutattak, 39 szervert lefoglaltak. Több mint 180 országban sikerült a malware támadások sértettjeit azonosítani. Ezenkívül 221 szervert helyeztek offline állapotba a tárhelyszolgáltatók a visszaélésről való egyidejű értesítése mellett. Több mint 800 ezer domaint tettek ártalmatlanná. Az Eurojust koordinációs értekezleteivel és az Eurojust műveleti értekezleteivel, továbbá az általuk – az információk és a jogsegélykérelmek megfelelő helyekre történő továbbításához – nyújtott támogatással mintegy lefektették az alapját a valódi, nemzetközi megközelítésű munkának.

A térbeli kiterjedést jól be lehet azonosítani a bűnelkövető személyek utazásainak és kommunikációs partnereiknek a felderítésével, a bűncselekmények helyszínhez köthető tevékenységeinek azonosításával, valamint az egyes nyomok származási helyének behatárolásával is.

A bűnelkövetők által használt infrastruktúra és eszközrendszer

A bűncselekményt elkövető személy vagy elkövetőcsoport az életvitele folytatásához alapvetően rendelkezik lakhellyel vagy szálláshellyel, esetenként tevékenysége folytatásához további ingatlanok (többek között termelési épület vagy földterület, raktárépület, kiképzőbázis, logisztikai központ, felkészülési helyszín, elosztóhely, szálloda, motel, fedett épület) szükségesek. A bűnelkövetés során utazási, szállítási tevékenység is történ-

het, melyhez a legkülönbféle földi, vízi és légi járművek, futárok, szállítócégek, posta, esetleg drónok vagy állatok (drogcsempész macska, galamb)⁹² vehetők igénybe.

A bűncselekmények elkövetése során használt infrastruktúra képezheti a bűnelkövetők tulajdonát, bérelhetik azt, vagy az általános életvitel során használhatják a közintézményeket, tömegközlekedési eszközöket. Például a párizsi (2015. november 13.), és a brüsszeli (2016. március 22.) merénylők Magyarországon vásároltak feltölthető SIM-kártyát.

A saját tulajdonú infrastruktúra, még ha fedőintézményekről, mások néven szereplő létesítményekről van is szó, a kapcsolati háló és a különböző hivatali nyilvántartások (mint például lakcím, vagyonynyilatkozat, ingatlan, adóbevallás) felhasználásával beazonosítható.

Különleges infrastruktúrának számítanak azok a helyszínek, épületek, közművek, információs rendszerek, ahol illetve aminek a sérelmére történik a jogellenes tevékenység folytatása. Ilyen elemnek számít például a prostitúció, tolvajlás, kábítószer-terjesztés helyszíne, objektuma, a megtámadott informatikai rendszer, a menekülttábor.

A bűncselekmény elkövetéséhez, annak jellegétől függően számtalan és a legkülönbféle eszközre van szükség. Egyes eszközök rendelkezésre állhatnak a bűnelkövetőnek, más eszközöket be kell szereznie, saját magának kell elkészítenie vagy le kell gyártatnia. Legtöbb esetben a bűnelkövetők rendelkeznek kommunikációs eszközökkel és személyi lőfegyverrel, mely

⁹² 'Narcocat' intercepted with drug delivery for Panama prison. Authorities in Panama on Friday intercepted an unlikely smuggler, a fluffy white cat, bearing an assortment of drugs in a pouch tied to its body as it tried to enter a prison. "The animal had a cloth tied around its neck" that contained wrapped packages of white powder, leaves and "vegetable matter", according to Andres Gutierrez, head of the Panama Penitentiary System. On previous occasions, authorities have intercepted attempted drug deliveries using homing pigeons and even drones.

Forrás: https://news.yahoo.com/narcocat-intercepted-drug-delivery-panama-20522217-9.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly80NDQuaHUv&guce_referrer_sig=AQAAAEQy0KJKpAQAo0CPBzcakWnin_5yU5uL4yDUwedNMon-Hcy_OHQmAfhmYYdQqf-s0xs3tMueT5H6mKqXD15_SS5f4aFbHtThVZaSwa5zdU5c0su7FdMcLGNq-VX5LpmdBB6zOTVavrafBBbnHPMMNDn-RQej91mpI0N2A6YbCI7t3r
Letöltés ideje: 2021. április 19.

legálisan is lehet a tulajdonukban (szolgálati, önvédelmi, sport- és vadász-fegyver), illetve azt illegálisan birtokolják. Egyes bűncselekmények vagy terrortámadás elkövetéséhez speciális eszközökre, különleges fegyverekre, robbanóanyagra van szükségük, esetleg drónt vagy más robotot használhatnak.

Némely eszközöket, főként járműveket a bűnelkövetéshez, közvetlenül a bűncselekmény elkövetése előtt lopással szerezhettek meg. Lopással vagy másolással lehet hozzájutni zárkulcsokhoz vagy egyéb más szükséges eszközökhöz (mint például orvosi műszer, mérge). Mobiltelefont más névére vásárolnak, feltöltős SIM-kártyát használnak, melyet eldobnak az üzenetközvetítés után, közösségi webhelyeken, ingyenes Wifin, közösségi számítógépen, chat szolgáltatáson keresztül tartják a kapcsolatot egymással.

Kvázi eszközrendszernek tekinthető a vásárlási tevékenység, főként ha valamiből nagyobb mennyiséget vagy különleges árukat szereznek be (például nem mezőgazdasági munkát végző személy jelentős mennyiségű műtrágyát vásárolt bomba készítéséhez – ez keltette a gyanúokat).

A kiberbűnözésnek és az intelligens bűnözésnek szintén megvan a sajátos eszközrendszere.

További fontos bűnelkövetést elősegítő eszköz lehet az úti okmány, mely lehet eredeti, biankó, hamis vagy hamisított.

Az infrastruktúra és az eszközrendszer felderítésére a széleskörű információgyűjtés és adatelemzés ad lehetőséget. Minden infrastruktúra használata és eszközbeszerzés generálhat árulkodó nyomokat, amelyeken keresztül azonosíthatók a beavatkozási pontok. Például a gépkocsilopást vagy más tárgy eltulajdonítását a tulajdonos bejelenti a hatóságnak, az OSINT⁹³ módszerrel az interneten folytatott különleges keresések, receptletöltések, ajánlattételek, kutatómunka, üzletkötés, vásárlás felfedhetők, különleges fegyverbeszerzésekről vagy speciális eszközök vásárlásáról, nagy volumenű beszerzésekről információk juthatnak el valamely rendvédelmi szervhez, amelyek mind egy-egy beavatkozási pontot azonosíthatnak. Ille-

⁹³ Open Source Intelligence, Nyílt Forrású Hírszerzés

gális fegyverkereskedőkről, okmányhamisítókról, bírák okmányokat kiadó hatóságokról és személyi okmányt pénzért áruló országokról lehet tudomása egyes rendvédelmi szervezeteknek.

Az infrastruktúra és eszközrendszer terén folytatott bűnügyi együttműködés számos preventív jelleget viselhet magán, amivel a bűnmegelőzésben játszhat jelentős szerepet. Ha a bűncselekmény előkészítésére vagy zajlására utaló, szigetszerűen, időben és térben egymástól elkülönülő áruló jeleket sikerül felismerni és rögzíteni egy elektronikus információs rendszerben, akkor a különböző adatbányászati és adatelemzési algoritmusokkal az összefüggések, kapcsolatok feltárhatók. Ezen a téren a bűnügyi együttműködésnek arra kell irányulnia, hogy az interoperabilitás jegyében minden rendvédelmi szerv és tisztviselő törekedjen minél több releváns adat gyűjtésére és annak más együttműködő szerv számára való elérhetővé tételére.

A bűnelkövetők által alkalmazott módszerek (hogyan, mivel, technológiai színvonal) és a bűncselekmény jellege

A bűncselekmény morfológiájának fontos meghatározó eleme a bűnelkövetés módja. A bűnelkövetési mód összetevődik a bűnözői magatartásból, viselkedésből (személyiségből), az erőszak-alkalmazás mértékéből, a fegyverhasználat megítéléséből, a használt eszközökből, a műszaki technológia színvonalából és az informatikai támogatás technológiáiból, a tevékenység jellegéből, az elkövetői stílusból, a sajátos jegyekből és az elkövető felkészültségéből, technológiai képességeiből.

A helyszíni szemlével, kihallgatással, digitális nyomozással, laboratóriumi vizsgálattal, a modus operandi nyilvántartások, a profilozás, a mesterséges intelligencia, az intelligens és kibertérből kapott információk, valamint a prediktív elemzés igénybevételével lehet az alkalmazott módszereket felderíteni, azonosítani, egységbe rendezni és feldolgozni, végül is megfelelő információszolgáltatással alakítani a megtörtént események feldolgozása során levont következtetéseket, megállapításokat.

A bűnelkövetői módszereknek széles tudományos feldolgozottsága van a kriminológia, kriminalisztika által, azt számtalan publikáció és tudományos dolgozat vizsgálja, elemzi, értékeli.

A bűnelkövetői módszer elemzése szintén lehetőséget ad a beavatkozási pont azonosítására, mely egyrészt a bűnelkövető személyiségén keresztül határozható meg, másrészt ahhoz a modus operandi tud támpontot nyújtani. A bűnöző személyiségéhez kapcsolatot teremteni tudó, valamint a modus operandi egy-egy sajátos stílusjegyével harmonizációt kialakítani képes szervek, személyek között kell az együttműködést megszervezni.

A bűncselekmény jellege széles spektrumot ölel fel, a jogszabályok bűncselekményfajtákat azonosítanak, a kriminológia, kriminalisztika, tudományos irodalom részletesen tárgyalja a bűncselekmények eseteit, fajtáit is. Az elkövetői képesség és kompetenciaérték, a különleges és speciális eszköz- és módszeralkalmazási körülmény is jó alap lehet a gyanúsítottak körének behatárolására.

A 2020–2021. évi koronavírus járvány (Covid-19, pandémia) számos új bűnelkövetési módot és eszközt keltett életre, melyekkel kapcsolatban az Europol folyamatosan ad ki közleményeket, értékeléseket.

Egy térinformatikai információcsere modell

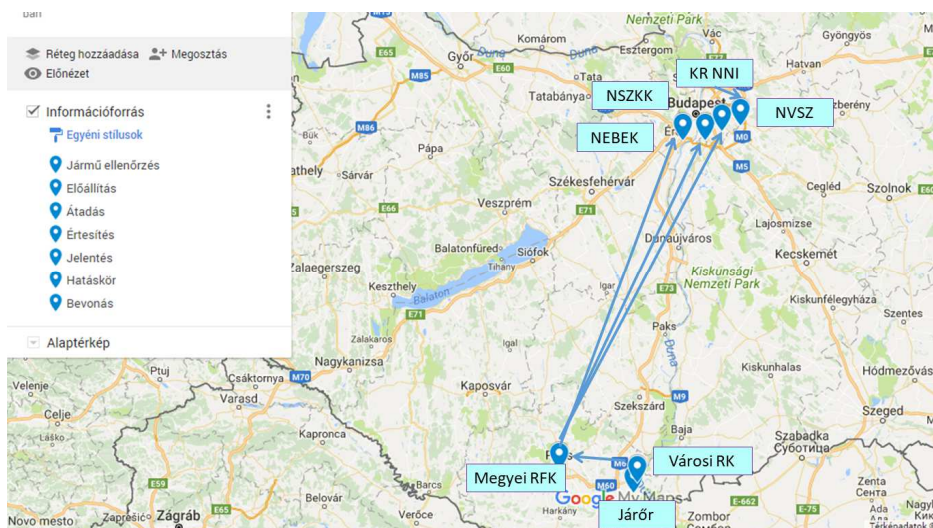
Térinformatikai alkalmazásokkal, kihasználva a vizualizáció, valamint a bűncselekmény morfológia térbeli kiterjedés és kapcsolati háló elemeinek megjeleníthetőségi lehetőségeit, jól szemléltethető a bűnszervezet felépítése, kommunikációs tevékenysége, valamint a bűnüldöző szervek információáramlási tevékenysége.

A kereskedelemben lehet vásárolni a bűnügyi munka támogatására szolgáló speciális térinformatikai alkalmazásokat (ESRI bűnügyi elemző program, Mapinfo bűnügyi térinformatikai program), de jól használható a Google térinformációs rendszere is, amely viszont ingyenes és lehetővé teszi a csoportmunkát, valamint az Excel azon funkciója, amely az Excel táblázatba felvitt adatokhoz kapcsolt földrajzi koordináták alapján megjeleníti az adatok előfordulási helyét a digitális térképen.

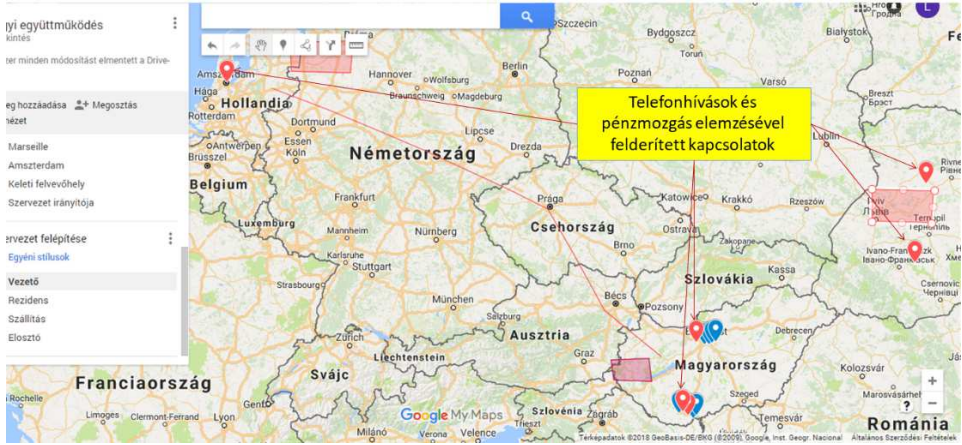
A Google alaptérképéhez, mely lefedhető a műholdfelvételekkel is, a felhasználó tud saját entitásokat felvinni, így bármilyen helyzet modellezhető. Az összetartozó entitásokat rétegekbe lehet csoportosítani, mely rétegek ki- és bekapcsolhatók (láthatók vagy nem láthatók), annak függvényében, hogy szükség van-e rájuk, vagy nincs.

A Google térinformatikai alkalmazáshoz csak egy Google-fiók létrehozása szükséges, mely fiók szolgáltatásai között elérhető a digitális térképkezelő funkció.

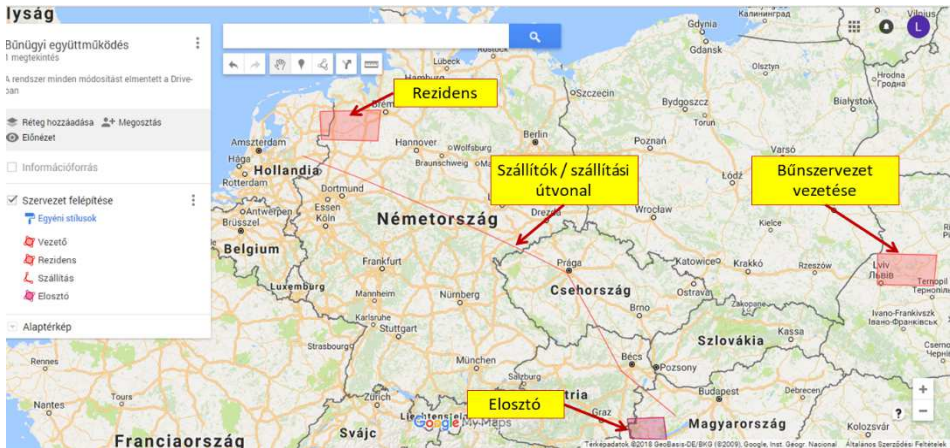
Az alábbi példa bemutatja a Google-térkép alkalmazhatóságát az információcsere lehetőségeinek kihasználására. A Megosztás funkcióval a térképi információk az arra jogosult szervek számára elérhetővé tehetők. A 10. 11. és 12. számú ábrákon ezek láthatók.



10. számú ábra
Információ keletkezése és áramlása réteg



11. számú ábra
A bűnszervezet felépítését tartalmazó réteg



12. számú ábra
A bűnszervezet vezetésére vonatkozó információkat tartalmazó réteg

Befejezés

A tanulmány célközönsége az 1. fejezetben a rendvédelmi állományt deklarálja, mivel olyan alapvető ismereteket közöl, amelyek minden rendvédelmi dolgozó számára szükségesek lehetnek, természetesen a megfelelő

differenciáltsággal. Ám a nem bűnügyi területen dolgozó tisztviselő is találkozhat a munkája során olyan jelzésekkel, eseményekkel, amelyek utalhatnak bűncselekmény zajlására. Ezért ha vannak ismeretei a bűncselekmények morfológiáját, a bűnügyi együttműködés elméletét illetően, akkor fel tud figyelni az áruló jelekre, gyanúokat keltő megnyilvánulásokra és tudja, hogy mi a teendője.

A fent kifejtettek megismerése hasznos lehet a teljes rendvédelmi állomány számára. Ebben a részben csak az OSINT módszerrel megszerzhető információk szerepelnek, így nem szükséges a belső használatra vonatkozó korlátozás életbe léptetése.

MÁSODIK RÉSZ

A nemzetközi bűnügyi együttműködés gyakorlata, eszközrendszere

Szakmai lektor:

**Mogyoródi Gergely
Csatlós Zsolt**

NAGY JUDIT

A nemzetközi bűnügyi együttműködés jogi keretei, elvei, eszközei

Európai rendőrségi modellek⁹⁴

Az európai modern rendőrségek a nemzetállamok kialakulásának közel kétszáz éves periódusában (XVII. és XIX. század között) jöttek létre, és ezáltal génjeikben hordozzák a szuverenitáshoz való közvetlen kötődést. Az állami impérium az erőszak-monopólium forrása, ezért lehetnek a rendőrségek az önálló státus szimbólumai. Amennyiben új állam keletkezik, első dolga, hogy közbiztonságáról gondoskodjon. Abból a tényből fakadóan, hogy az egyes európai nemzetállamok kialakulása nagyon különböző, a születő rendőrségek ezeket az eltérő jegyeket a mai napig magukon viselik. A francia centralizált-bürokratikus modell a XVII. századi Grand Siecle abszolútizmusának, a porosz rendészeti hivatal Nagy Frigyes korszerű rendőrállamának a terméke. Az olasz rendőrség, mely katonai elvek szerint épül fel és erősen centralizált, az olasz egység megeremtésének direkt következménye. A spanyolországi Guardia Civil azon központosító törekvések eredménye, melyek a katalán és baszk szeparatizmussal állnak szemben, míg a német egység kései létrejöttének köszönhető a tartományi rendőrség kialakulása.

Egy másik megközelítésben elkülöníthető egymástól a monista, dualista és pluralista rendészeti szerkezeti modell. A monista rendszer található meg a skandináv államokban, Hollandiában, valamint Észak-Írországbán, mely egyetlen általános hatáskörű rendőrségi szervezetre épül. Ausztriára, Franciaországra és Olaszországra jellemző a duális modell, mely a francia befolyás hatására a rendőrség – csendőrség kettősséget mutatja. Belgium a

⁹⁴ Finszter Géza: Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról. Györgyi Kálmán ünnepi kötet. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó. Budapest, 2004. 205. o.

tipikus példája a plurális rendészeti szerkezeti modellnek, mely a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrségek mellett a csendőrség és az önkormányzati rendőrségek együtteséből áll.

A fentiekől különbözik az angol és a walesi decentralizált, önkormányzati rendőrség, valamint a Skóciában meglévő állami rendőrség. Egyes kutatók a fentiekén túlmenően a posztkommunista országok rendészetét is önálló típusnak tartják.

A XIX. században épült ki az európai jogállamiság, mely folyamat szintén nemzetállami keretek között zajlott, és nagymértékben az állami önállóság további erősödését eredményezte. A rendészet anyagi joga országonként épült fel a büntető, vétségi és szabálysértési törvények megalkotásával. A perjogi kodifikáció is kizárólag állami keretek között volt elképzelhető, ezért a kialakuló rendészeti joganyag (büntető és államigazgatási anyagi és eljárási normák összessége) a rendészeti szervezetrendszerhez hasonlóan az állami szuverenitást testesítette meg. A lassan formálódó nemzetközi büntetőjogi intézmények (mint például a kiadatás és a bűnügyi jogsegély) kezdetben nem az együttműködésre épültek, hanem a kölcsönös bizalmatlanságon, állami önállóság megőrzésén, valamint a saját állampolgárok más államok önkényétől való megvédésén alapultak.

Mivel a közbiztonság és a bűnözés adott állapota nem sürgette azt, az első világháború végéig nem merült fel a rendőri együttműködés igénye említésre méltó méretekben. A bűnözésről és a közbiztonságról formált kép azonban jelentősen átalakult az első világháború után, a bűnözés nemzetközivé vált, melynek lehetőségét a közlekedés fejlődése növelte, a szükségességét pedig a gazdasági válságok erősítették. Az 1923-ban létrehozott (1914-ben kitalált) Interpol jogelőd szervezet jelentette volna a választ a fenyegető jelenségre, azonban sajnálatos módon az első nemzetközi rendőrségi hivatal rossz történelmi időszakban alakult. Akkor, amikor a világ inkább a katonai szövetségek kötése irányába haladt, mintsem a rendőrségi együttműködések kiépítése felé.

A rendőrségek nemzeti meghatározottsága eltérő szervezeti és jogi megoldásokat hozott létre, ennek ellenére rendőr-szociológiai kutatások bizonyítják, hogy számos rokon vonást mutatnak a szakmai kultúrák a belső értékrendek és magatartásformák tekintetében.

Európában a rendészeti értékekben meglévő különbségekből fakadó konfliktusok igényként fogalmazták meg az európai rendőrségek etikai kódexének létrehozását is (lásd az Európa Tanács 2001. szeptember 19-én kelt R(10) számú ajánlása). Ez a kódex jelentősen hozzájárult annak a szakmai kultúrának a kialakulásához, amely az eltérő történelmi gyökerek és szervezeti sajátosságok ellenére megtalálta maga számára a közös értékrendet.

Történeti fejlődés – intézményi, jogi és stratégiai evolúció

Már a XIX. század végén megjelent a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködés szakmai igénye, mely elsősorban a rendőrhatóságoknak az országhatárokon átnyúló, informális együttműködését jelentette. Kezdetben politikai töltetű (1898-as „*politikai rendőri*” együttműködés alapjait lefektető római anti-anarchista konferencia), majd szakmai konferenciák keretében (nemzetközi börtönkongresszusokon – 1895 Párizs, 1910 Washington, szakmai kriminalisztikai konferenciákon – 1905 Buenos Aires, 1909 Madrid) történt tapasztalat- és információcsere. I. Albert monacói herceg 1914-ben hívta össze az első nemzetközi rendőrkongresszust (15 ország 300 résztvevőjével), melyen előremutató határozatban rögzítették a nemzetközi rendőri együttműködés további lépéseit (például hivatásos bűnözőkre vonatkozó nemzetközi nyilvántartó iroda létrehozása, nemzetközi körözési rendszer felállítása, nemzetközi elfogatóparancs kiadása). Az I. világháború miatt azonban az itt megfogalmazott ötletek és kezdeményezések nem valósultak meg. 1923-ban Bécsben hozták létre a Nemzetközi Büntető Rendőri Bizottságot, melyből az 1946-os újjáalakulását követően 1956-ban szintén Bécsben jött létre a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Szervezet (Interpol).

A rendészeti együttműködés az EU-ban a fiatalabb politikák körébe tartozó, nagyon dinamikusan fejlődő terület. Az 50-es évektől az EU a gazdasági integrációra összpontosított és a közös piac létrehozására, mely azon az elven alapszik, hogy a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabadon áramolhatnak, mozoghatnak egyik országból a másikba. A mozgás ilyen mértékű szabadsága egyértelműen hasznos a gazdaságnak, de egyben a bűnözés számára is új teret nyújt, valamint új lehetőségeket a bűnelkövetőknek, hogy elszökhessenek a felelősségre vonás elől egyik országból a másikba.

Az 1957-es Római Szerződés alapján nem találunk *expressis verbis* hivatkozást a bel- és igazságügyekre, ugyanakkor a munkaerő szabad áramlásának megteremtése és a közös piac létrehozásának igénye magában rejteti ezen együttműködés igényét. A 60-as évek végétől egyre több európai országnak kellett szembenéznie a terrorizmus jelenségével (Spanyolország ETA, Egyesült Királyság IRA, Olaszország Brigade Rossa), mely igényelte a bűnügyi, rendészeti együttműködés kezdeti formáinak kidolgozását, melynek első informális fórumát az Európai Politikai Együttműködés jelentette. Bár ennek keretében született néhány a bűnügyi együttműködés területére vonatkozó nemzetközi szerződés, ezek hatása azonban a ratifikációk elmaradása, illetve a fenntartások miatt nem volt erőteljes. Az első leghatásosabb együttműködést az 1976-ban létrejött TREVI-együttműködés (Terrorism, Radicalism, Extremism Violence International – terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus és erőszak) jelentette, melynek tárgykörei, munkacsoportjai lefedték a kor fenyegetettségeinek és rendőri tevékenységeinek nagy részét (terrorizmus, szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, futball-huliganizmus, együttműködés a rendészeti képzésben, bevándorlási kérdések stb).⁹⁵ A titkossága, inkoherens felépítése és a koordináció

⁹⁵ A TREVI Kooperáció három szintje:

1. Miniszterek szintje: az egyes tagállamok belső biztonságért felelős bel- vagy igazságügy miniszterei alkották, ez a szint jelentette a politikai döntésekért való felelősséget.
2. Magas rangú tisztviselők bizottsága: a tagállamok belbiztonsági főigazgatói vagy rendőrségének vezetői alkották. Feladata a munkacsoportok tevékenységének irányítása és koordinálása, a szakértők által kidolgozott javaslatok összefoglalása, előterjesztések kidolgozása volt.

hiánya miatt kritizált TREVI azután beolvadva az EU harmadik pillérébe, kiindulópontját jelentette a 90-es évektől kibontakozó rendészeti együttműködésnek, mivel jelentős eredményeket ért el főként az alábbi területeken:

- általa megindult a rendőri/bűnügyi együttműködés intézményes formája az Európai Közösség tagállamai között;
- az általa kidolgozott hármas tagolódású döntéshozatali mechanizmus mintája az EU-ban is megtalálható;
- jellemzően a gyakorlati együttműködésre összpontosítva háttérbe szorult a kötelező erővel bíró jogi keretrendszer kialakítása (soft law).

A belső határellenőrzés eltörlésével keletkezett úgynevezett biztonsági deficit ellensúlyozására a tagállamok kompenzációs intézkedési rendszert vezettek be, melynek eszköztárát az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Megállapodás, valamint az 1990. június 19-én született Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) foglalták keretbe. A schengeni együttműködés tekinthető a TREVI-együttműködés mellett a mai uniós rendészeti együttműködés másik előfutárának. A TREVI formális jogi keretek nélküliségével szemben a schengeni együttműködés nemzetközi szerződéseken alapuló, a részes tagállamokra kötelező érvényű szabályokat megfogalmazó, kiterjedtebb és konkrétabb szabályrendszerrel rendelkező együttműködés volt, mely az Amszterdami Szerződés (továbbiakban ASZ) 1999. május 1-i hatályba lépésével szűnt meg, egy ideig együtt létezve az EU Bel- és igazságügyi együttműködési rendszerével. Ez az együttműködés egy komplex rendszert jelentett, melynek a SVE 39–47. cikkei tartalmazták a rendőrségi együttműködésre vonatkozó szabályokat. Ez a szabályozás döntő fordulatot jelentett a nemzetközi jog történetében, hiszen a felek legkényesebb nemzeti szuverenitását érintve elsőként biztosította annak lehetőségét,

3. Munkacsoportok/szakértők szintje: a munkacsoportokban dolgozó rendőrtisztek feladata az volt, hogy olyan közös koncepciókat dolgozzanak ki, melyek megkönnyítik az EK-n belüli rendőri együttműködést, és azokat a Magas rangú tisztviselők bizottsága elé terjesszék további tárgyalásra.

hogy jól szabályozott keretek között bizonyos rendőri jogosítványokat másik állam területén gyakorolhassanak egy állam rendőrei, azt, hogy feladatuk végzése során egy másik állam területére léphessenek (például SVE 40. cikkely: határon átnyúló megfigyelés, SVE 41. cikkely: forró nyomon üldözés). Az SVE 45. cikkelye előírja, hogy *„a szállást nyújtó létesítmények vezetői vagy megbízottjaik ügyljenek arra, hogy az ott elszállásolt külföldiek, beleértve a többi Szerződő Fél és az Európai Közösségek más tagállamai állampolgárait – a kíséző házastárs vagy kíséző kiskorú gyermekek, illetve az utazó csoportok tagjainak kivételével –, személyesen töltsék ki és írják alá a bejelentkezési nyomtatványokat, és személyazonosságukat érvényes személyazonosító okmány felmutatásával igazolják”*. Másik „újítása” ezen együttműködésnek az volt, hogy elsőként tette lehetővé azt, hogy rendészeti szervek közvetlen igazságügyi kontroll alól mentesen tudjanak együttműködni a büntetőeljárás keretein kívül. Kétségtől nagy szerepet játszott ez az együttműködés abban, hogy a gyakorlatban kialakultak, és „bejártódtak” azon eljárási metódusok, melyek révén a rendőrhatóságok professzionális kapcsolati hálót építettek ki (kontaktlistákat tartalmazó kézikönyvek, összekötőtiszti hálózat kiépítése), valamint képessé váltak a határon átnyúló együttműködésre (például a határterületek mentén közös kapcsolattartási szolgálati helyek kialakítása).

Döntő fordulat következett be a nemzetközi jog történetében, amikor megalkották a Schengeni Egyezmény rendőri együttműködéssel kapcsolatos részeit (39–47. cikkely), hiszen a szerződés a felek legkényesebb nemzeti szuverenitását érinti, amikor is elvi lehetőséget ad jól szabályozott keretek között az egyik állam rendőr tisztviselőinek, hogy meghatározott rendőri tevékenységet folytassanak egy másik, nem is feltétlenül szomszédos állam területén. Az 1985-ben megkötött Schengeni Egyezmény alapján előírányzott, a részes államok közötti belső határokon való ellenőrzés megszüntetése legfőképpen azért szenvedett késedelmet, mert az egyes államok tartották a határellenőrzés hiánya folytán előálló biztonsági kockázatoktól. Az 1990-es, a korábbi Egyezményt kiegészítő SVE ezért egy sor úgynevezett kompenzációs intézkedést vezetett be, amelyek révén a részes államok

reményeik szerint ellensúlyozhatják ezeket a veszélyeket. A Schengeni Információs Rendszer (a továbbiakban: SIS) bevezetésén kívül ide tartoznak többek között a határon átnyúló rendőrségi együttműködés olyan formái, amelyeket korábban európai szinten nem alkalmaztak, legfeljebb regionális viszonylatban (például a Benelux-államok között) számított bevett gyakorlatnak.

A schengeni államok közötti rendőrségi együttműködés földrajzi szempontból három különböző helyszínen folyik:

- elsődlegesen a schengeni területen belül, ahol a rendőrségi együttműködés mindenekelőtt a belső határ menti területekre koncentrálódik, ahol magától értetődően szükség van a napi együttműködésre;
- másodsorban a rendőrségi együttműködés a külső határokon folyik, a bűnüldözéssel kapcsolatos intézkedések a külső határon folyó ellenőrzést szolgálják;
- harmadsorban a Schengeni Végrehajtási Egyezmény alapján a tagországok megállapodhatnak abban, hogy egy harmadik országba kirendelt összekötő tisztviselő valamely másik tagállam érdekeit is képviselhesse.

A téma szempontjából releváns szabályozást tartalmaz például a SVE III. címének 1. fejezete (Rendőri együttműködés), valamint a 6. fejezet (Kábítószer), 73. cikk. (ellenőrzött szállítás) és a IV. cím (A Schengeni Információs Rendszer).

SVE 39. cikk: kölcsönös segítségnyújtás: A schengeni államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy rendőrségi hatóságaik – a nemzeti jogszabályok betartásával és hatáskörükön belül – támogatást nyújtanak egymásnak a bűncselekmények megelőzése és nyomozása céljából. Egymáshoz megkereséseket intézhetnek, amennyiben ez nem az igazságügyi hatóságok kompetenciájába tartozik – ezért hívják ezt rendőri jogsegélynek. Központi hatóságon keresztül kell intézni a megkeresést. Bizonyítékként bírósági eljárásban csak engedéllyel lehet felhasználni.

Általában a következők tekintetében folyhat az együttműködés:

- gépkocsi tulajdonosának és vezetőjének személyazonossága;
- vezetői engedély ellenőrzése;
- a tartózkodási helyre és lakhelyre vonatkozó nyomozás;
- távközlési (telefon, fax és internet) előfizetők azonosítása, amennyiben ez az információ nyilvánosan hozzáférhető;
- információk rendőrség által történő megszerzése az érintett személyektől önkéntes alapon;
- személyek azonosítása;
- rendőrségi adatállományból vagy adatbázisból származó rendőrségi ismeretek átadása, figyelemmel a vonatkozó adatvédelmi jogszabályok előírásainak betartására;
- tervek kidolgozása, körözési intézkedések koordinálása, azonnali körözés kezdeményezése (a SIS-lekérdeztől függetlenül) ;
- áruk, különösen fegyverek és gépjárművek eredetére vonatkozó nyomozások (értékesítési útvonalak felkutatása);
- bizonyítékok ellenőrzése (például gépjármű károsodása cserbenhagyásos balesetnél, törlések okmányokban).

A cikk még előírja, hogy a határ menti területeken az együttműködés részletei kétoldalú megállapodásokkal rendezhetők. A gyakorlatban minden tagállam ezt választotta, így hazánk is. Továbbá egymás között az SVE-ben szereplőknél részletesebb együttműködési szabályokat is megállapíthatnak.

SVE 40. cikk: határon átnyúló megfigyelés: Azon tagállam tisztviselői, akik egy folyamatban lévő nyomozással kapcsolatban megfigyelés alatt tartanak valakit, akiről feltételezik, hogy tettese vagy részese egy, az európai elfogatóparancs elrendelését megalapozó súlyos bűncselekménynek, előzetes kérelem alapján folytathatják a megfigyelését, nyomon követését a másik állam határán túlra is.⁹⁶

⁹⁶ A 40 cikk 7) A (2) bekezdésben említett megfigyelést csak az alábbi bűncselekmények alapján lehet végezni: szándékos emberölés, emberölés, erőszakos közöszlész, gyűjtogatás,

Van sürgős figyelésre is lehetőség, amikor az előzetes kérelemre már nem maradt idő, de a határátlépéskor ilyenkor is jelezni kell, hogy figyelés folyik. Az érintett tagállam kérelmére a figyelést azonnal be kell fejezni.

41. cikk: forró nyomon üldözés (hot pursuit): Akkor kerülhet rá sor, ha az üldözött személyt bizonyos (felsorolt) bűncselekmények valamelyikének elkövetésekor (kísérlet is) tetten érték, vagy megszökött a vizsgálati fogságból vagy a börtönből, és a külföldi hatóságok különös sürgősség miatt előzetesen nem értesíthetők, vagy ha értesítették ugyan az illetékes külföldi hatóságokat, de azok nem tudták időben átvenni az üldözést.

Az üldözés, az elfogás és egyéb intézkedési jogosítványok részletszabályait az SVE meglehetősen szűkre szabja, erős a nemzeti jog elsőbbsége.

42–43. cikk: a bűnüldöző szervek határon átnyúló műveletekben részt vevő tagjainak jogállásáról.

44. cikk: kommunikációs hálózatok: Előírja elsősorban a határ menti területeken, rádió-, telefon- és telexhálózat kiépítését, leginkább az üldözés és megfigyelés előre jelzéséhez és egyéb határon átnyúló kommunikáció érdekében. Az unióban, elsősorban a Benelux-térségben, német és francia részvétellel folynak projektek a rendvédelmi szolgálatok kommunikációs hálózatai közti interoperabilitás megteremtésére, elsősorban a TETRA-szabvány szerint.

46. cikk: információtovábbítás egyéni kezdeményezésre és együttműködés a közrendet és a közbiztonságot érintő kérdésekben: Önkéntes, de nagy jelentőségű: kicserélhetnek egymással információt a közbiztonságot, közrendet fenyegető bűncselekmények megelőzése érdekében. (A sport-, elsősorban futball, de más nagyobb számú érdeklődőt vonzó események biztosítása később is sokszor volt jogalkotás témája.)

47. cikk: összekötőtisztek cseréjét lehetővé tévő megállapodások: Bár mely schengeni állam jogosultsággal rendelkező rendőrhatalóságának meg-

pénzhamisítás, lopás minősített esete és rablás, valamint orgazdaság, zsarolás, emberrablás és túszejtés, emberkereskedelem, kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme, fegyverekre és robbanóanyagokra vonatkozó jogszabályok megsértése, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználásával elkövetett rongálás, mérgező és ártalmas hulladékok tiltott szállítása.

keresése alapján összekötő tisztviselőket lehet kirendelni más schengeni államokba. Az összekötő tisztviselők feladata a tanácsadás és a segítségnyújtás.

A cikk értelmében az összekötő tisztviselők nem jogosultak önálló rendőrségi intézkedés végrehajtására. Ezek a tisztviselők információkat szolgáltatnak, és feladataikat a kirendelő schengeni állam és a fogadó schengeni állam által adott utasításoknak megfelelően látják el. A schengeni állam fogadó rendőrhatalósága köteles gondoskodni az összekötő tisztviselő védelméről.

1992-ben a Maastrichti Szerződés létrehozta a „*Bel-és igazságügyi*” III. Pillért, ami azonban konkrétan nem jelentett mást, mint, hogy a belügyekért felelős miniszterek időnként összeültek bizonyos kérdéseket megvitatni, a döntésnél azonban kizárólag az egyhangú szavazást alkalmazták, a Bizottságnak kezdeményezési joga nem volt. Az Európai Bíróság vagy az Európai Parlament bevonása a folyamatokba szóba sem jöhetett, a kormányköziségnek megfelelően a Tanácsnak volt döntő szava.

A szerződés K.1. cikke rögzíti azon területeket (9), amelyek ebbe az együttműködésbe tartoznak:

- menekültpolitika;
- személyek ellenőrzése az uniós államok külső határain;
- bevándorláspolitikai, harmadik országok állampolgárait érintő ügyek;
- kábítószer elleni harc;
- küzdelem a nemzetközi csalások ellen;
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;
- igazságügyi együttműködés büntetőügyekben;
- vámügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés (kábitószer-kereskedelem, terrorizmus, nemzetközi bűnözés).

A K.9. cikk értelmében a K.1. cikkben rögzített 9 területből a tagállamok az első hatot átvihetik az első pillérbe, vagyis közösségi hatáskör alá vonhatják. Az ennek alapján létrejött változásokat az Amszterdami Szerződés fektette le.

Új kaput nyitott az 1997-ben született Amszterdami Szerződés egyrészről azáltal, hogy „beemelte” az Unió keretei közé a határokat lebontó Schengeni Megállapodást (mely az Uniótól függetlenül jött létre nemzetközi szerződés formájában), másrészről pedig azzal, hogy a hatálybalépést (1999) követő öt év elteltével kilátásba helyezte a pillér „közösségiesítését” az alábbiak szerint: i) a többségi szavazás szélesebb kiterjesztése a döntéshozatalban, ii) kezdeményezési jog az Európai Bizottságnak, iii) együttdöntési jog az Európai Parlamentnek, iv) szankcionálási jog az Európai Bíróságnak.

Az Amszterdamban végrehajtott változásokat három pontban foglalhatjuk össze:

- a következő területek átvitele az első pillérbe: menekültügy és bevándorláspolitikai, határellenőrzés (külső-belső). Igazságügyi együttműködés polgári jogi ügyekben;
- a schengeni acquis beillesztése az EU intézményi és jogi rendszerébe;
- a harmadik pillér jogforrási szabályainak megváltoztatása és az együttműködés megerősítése.

1999-ben fogadták el az ötéves, a kölcsönös elismerés alapelvét megfogalmazó Tamperei Programot, mely arra volt hivatott, hogy az Amszterdami Szerződésben kilátásba helyezett ötéves átállást a napi konkrét teendők szintjén bevezesse és előkészítse. A Tamperében megcélzott közösségiesített területek: menekültügyek, bevándorlási ügyek, határvédelmi ügyek és vízumügyek. Eredményei: sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait, előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját és továbbfejleszteni a rendőrségi együttműködést, továbbá jelentős hala-

dást sikerült elérni a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló igazságügyi együttműködés alapmunkálataiban. Ez a program kiemelten hangsúlyosnak tekintette, hogy a tagállamok között nagyobb mérvű legyen az operatív, műveleti együttműködés, valamint hogy pontosan nevesítsék azon akadályokat, amelyek útjában állnak a tagállamok illetékes hatóságai közötti napi, gyakorlati együttműködésnek.

2004 novemberében fogadták el a Hágai Program nevet viselő dokumentumot, mely a következő öt évre (2005–2010) tíz prioritást határozott meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács Cselekvési Tervet fogadott el, amely tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges alábbi konkrét intézkedéseket:

- Közös Európai Menekültügyi Rendszer megteremtése: 2005-től létrejött az úgynevezett Európai Menekültügyi Alap (EMA);
- hatékony kitoloncolási és hazatelepítési politika kialakítása: 2007-től működik a Visszairányítási Alap (VA) és az Integrációs Alap (IA);
- a SIS II működésbe lépése;
- a külső határvédelem integrált irányítási rendszerének létrehozása, Európai Határőrizeti Ügynökség felállítása, közösségi határellenőrzési alap létrehozása: 2005 óta működik az Európai Határőrizeti Ügynökség (FRONTEX), valamint 2007 óta létezik a Külső Határok Alap (KHA);
- a biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba és az információs rendszerekbe történő integrálása;
- közös vízumirodák létrehozása;
- a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem;
- Európai Igazságügyi Térség megteremtése.

A Hágai Program a tagállamok rendőrségei és vámhatóságai közötti, valamint az Europollal és Eurojusttal folytatott fokozott gyakorlati együttműködés szükségességét hangsúlyozta, ezért az Europolra, valamint az Eurojustra vonatkozó jogi eszközök ratifikálásának és megerősítésének fontosságát emelte ki. Alapelveként a „*hozzáférhetőségi alapelvet*” fogalmazta meg.

2009 novemberében az Európai Parlament elfogadta az EU új ötéves programját (2010–2014) a polgárok szabadságának és biztonságának előmozdítását szolgáló lépésekről, az úgynevezett Stockholmi Programot, mely a konvergencia alapelveire építve az alábbi prioritásokat fogalmazta meg:

1. A polgárok jogainak érvényesítése – a jogok Európája: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségnek mindenekelőtt az alapvető jogok védelmének egységes térségévé kell válnia, amelyben alapvető értéknek számít az egyén és az emberi méltóság, valamint az alapjogi chartában lefektetett többi jog tiszteletben tartása.
2. A polgárok életének megkönnyítése – a jogérvényesülés Európája: folytatni kell a jogérvényesülés európai térségének megvalósítását. Elsősorban az olyan mechanizmusok beindításáról van szó, amelyek könnyebbé teszik a személyek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését, hogy az EU-n belül bárhol érvényesíthessék jogaikat. Az igazságszolgáltatás területén dolgozó szakemberek közti együttműködést is javítani kell, és eszközöket kell mozgósítani a másik tagállamok jogi aktusainak elismerése előtti akadályok megszüntetése érdekében.
3. A polgárok védelme – a védelmet nyújtó Európa: belső biztonsági stratégiát kell kidolgozni az Unión belüli biztonság további javítása céljából, ezáltal is védelmezve az európai polgárok életét és integritását. Ez a cselekvési stratégia feltételezi a rendőrségi és büntetőügyekben folytatott együttműködés erősítését, valamint az Európa

területére való belépések még biztonságosabbá tételét. Még konkrétabb és még jobban összehangolt fellépésre van szükség különösen a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben.

4. A polgárokat jobban befogadó társadalom ösztönzése – szolidáris Európa: a következő évek fontos prioritása lesz egy olyan bevándorlási és menekültügyi politika megszilárdítása és tényleges végrehajtása, amely biztosítja a tagállamok közti szolidaritást, és partnerséget teremt a harmadik országokkal. Világos és közös státuszt kell biztosítani a legális bevándorlók számára. Erősebb kapcsolatokat kell kialakítani a bevándorlás és az európai munkaerőpiac szükségletei között, valamint célzott integrációs és oktatási politikára van szükség. Javítani kell az illegális bevándorlás elleni küzdelemhez rendelkezésre álló eszközök hatékony megvalósítását. Az EU-nak a közös menekültügyi rendszer felé vezető úton is előre kell haladnia, és biztosítani kell a tagállamok közötti felelősség-megosztást és szolidaritást ezen a területen.

A Stockholmi Program a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén kiemelt iránymutatásként például az alábbiakat említette meg:

- a kölcsönös elismerés továbbra is a jogérvényesülés európai térségének sarokköve maradjon;
- az igazságügyi, bűnüldözési rendszerek közötti kölcsönös bizalom megszilárdítása érdekében meg kell erősíteni az igazságügyi, bűnüldözési szakemberek képzését, amelyhez közös eszközök kidolgozása révén támogatást kell nyújtani;
- az EU és tagállamai figyelmet fordítanak a bűnüldözéssel foglalkozó szakemberek képzésének megerősítésére, többek között az igényeikhez igazított („Erasmus” típusú) csereprogramok kialakítása révén;

- az EU-nak – stratégiai elemzési kapacitásainak fokozására és az operatív együttműködés megerősítésére irányuló – európai információs modellre van szüksége;
- az EU-nak létre kell hoznia az információs rendszerek olyan architektúráját, amely garantálja a kölcsönös átjárhatóságot, következetességet és az igényeknek való megfelelést;
- javítani kell a rendőrségi együttműködést a nemzeti határokon túli rendőri intézkedések megkönnyítése, valamint rendőrségi és vámhatósági együttműködési központ felállítása révén;
- az Europolnak központi szerepet kell játszania az együttműködés, az információcsere és a szakemberek képzése során;
- az EU biztonsága megköveteli a harmadik államokkal – különösen a közvetlen szomszédokkal – folytatott rendőrségi együttműködés fejlesztését;
- az információs rendszereknek (SIS II, VIS) a teljes értékű működőképesség szakaszába kell lépniük;
- az EU-nak ki kell alakítania a szervezett bűnözéssel szembeni európai politikát, amely minden rendelkezésre álló eszköz optimális mozgósításán alapul.

A Lisszaboni Szerződés (LSZ)⁹⁷ által hozott, Bel- és Igazságügyi együttműködés terén jelentkezett legfőbb áttörést – amely valójában az LSZ legforradalmibb újítását is jelenti egyben – a harmadik pillér de facto „közösségiesítése”⁹⁸ jelentette, a pilléres struktúra eltörlésével. Az LSZ módosítja az EU két alapszerződését, az EU-ról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést. Az utóbbi új nevet kapott, most már

⁹⁷ A Lisszaboni Szerződés szövegéhez csatolmányként számos jegyzőkönyv és nyilatkozat kapcsolódik. A szerződés magyar nyelvű szövege a <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML> weboldalon található.

⁹⁸ A közösségiesítés nem igazán precíz kifejezés, mivel a LSZ a Közösséget az EU-val helyettesíti, és a közösségi modellt – mint ahogyan azt a korábbi (MSZ, ASZ, Nizzai Szerződés) szerződések is tették – további reformok alá veti. Azért használatos mégis ez a kifejezés, mert nincs is nála megfelelőbb annak kifejezésére, hogy jellemezhesük ezáltal a Közösség működése klasszikus modelljének kiszélesedését.

az EU Működéséről Szóló Szerződésnek (EUMSZ) hívjuk. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségbe tartozó politikák – melyek eddig vagy az első vagy a harmadik pillérbe tartoztak – az EUMSZ egyetlen fejezetében lettek összecsoportosítva.

Ezen változások számos szignifikáns következménnyel jártak, az EUMSZ számos új rendelkezést vezet be a bel- és igazságügy területén, melyek főként az alábbiakat érintik:

1. Több területet/politikát érintően az alkalmazható jogi keretekben és jogalkotási folyamatokban történt változás: Hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatali eljárás. A döntéshozatalt illetően a bel- és igazságügyi együttműködés több politikája került át az eddigi konzultációs eljárás területéről (mely a Tanácsban egyhangúságot igényelt, és csupán konzultációt biztosított az Európai Parlament számára) a rendes döntéshozatali eljárás keretei közé (mely a Tanácsban a minősített többséggel történő szavazást jelent, és teljes társ-jogalkotói hatáskörrel ruházza fel az Európai Parlamentet a korábbi kodecziós eljáráshoz hasonlóan). A rendőrségi együttműködésben azonban marad olyan terület, amely teljes mértékben kívül esik a többségi döntéshozás rendszerén (tehát nem arról van szó, hogy a vészfék mechanizmussal meg lehet állítani az eljárást, hanem a témakör eleve az egyhangú döntéshozatal körében marad), amely a rendőrségek közötti „*műveleti együttműködés*”, amely értelmezéstől függően széles területre is kiterjeszhető.
2. Egy Európai Ügyészség (EPPO) létrehozásának lehetősége, melynek legfőbb feladata az lesz, hogy olyan bűncselekményekkel szemben vegye fel a harcot, amelyek az EU pénzügyi érdekeire vannak hatással, azokat sértik.
3. COSI (Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security): Egy új állandó Tanácsi Bizottság a belső biztonság területén, melynek fő célja, hogy megkönnyítse, segítse és erősítse a belső biztonság területén az EU tagállamai közötti operatív tevékenységekben az együttműködést. Ez a koordináló szerep többek

között érinti a rendőrségi és vámszervek közötti együttműködés, a külső határok védelmét illető együttműködés, és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés azon területeit, amelyek relevánsak a belső biztonság területét érintő operatív együttműködés szempontjából.

4. Az LSZ 88. cikke alapján az Europol együttműködést rendeletben kell szabályozni.
5. A Bizottság megerősített szerepe: a Bizottság kötelezettségzegési eljárásra irányuló keresetet nyújthat be a tagállamokkal szemben az SZBJT területén hozott rendelkezések megsértéséért.
6. Az EU Bíróságának megnövekedett szerepe.
7. A nemzeti parlamentek új szerepköre: részt vesznek az Europol és az Eurojust értékelésében (EUMSZ 85. és 88. cikkek).
8. Tagállamok szerepe (EUMSZ 70. cikk): a Tanács a Bizottság javaslatára alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve – különösen a kölcsönös elismerés elvének teljes körű alkalmazását elősegítendő – elvégzik az uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését. Az értékelés tartalmáról és eredményéről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket.
9. Európai Tanács szerepe (EUMSZ 68. cikk): Az Európai Tanács meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.

Az EU Belső Biztonsági Stratégiáját 2010 márciusában fogadták el azal a céllal, hogy a meglévő intézmények támogatása mellett az aktuális kihívásokat és fenyegetettségeket megnevezve (terrorizmus, súlyos és szervezett bűnözés, tömegrendezvényeken előforduló erőszak, természeti és az ember okozta katasztrófák, valamint a közúti balesetek), programokat, elveket és iránymutatásokat, szükséges intézkedéseket fogalmazzanak meg, és lefektessék az európai biztonsági modell alapjait.

Az európai biztonsági modell egy olyan integrált megközelítést jelent, amely a bűnüldözési és igazságügyi együttműködést, a határigazgatást és a katasztrófavédelmet érintő intézkedéseket foglalja magában, az alábbi tíz iránymutatást megfogalmazva:

- a belső biztonság széles körű és átfogó megközelítése – horizontális és vertikális dimenzió;
- a biztonsági tevékenységek hatékony, demokratikus és jogi felügyeletének a biztosítása;
- megelőzés és előrejelzés: egy proaktív, hírszerzésen alapuló megközelítés;
- az átfogó információcsere-modell kialakítása;
- operatív együttműködés;
- büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- integrált határigazgatás;
- az innováció és a képzés melletti kötelezettségvállalás;
- a belső biztonság/harmadik országokkal folyó együttműködés külső dimenziója;
- rugalmasság a jövőbeli kihívásokhoz való alkalmazkodás érdekében.

Az „Új”, 2015–2020 közötti időszakra vonatkozó Belső Biztonsági Stratégia az alábbi prioritásokat fogalmazza meg:

- a terrorizmus megelőzése és a radikalizálódás megfékezése;
- a szervezett bűnözés elleni küzdelem;
- a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelem.

A stratégia által meghatározott kiemelt fellépések:

- radikalizálódás megfékezése;
- a terrorizmusról szóló kerethatározat frissítése;
- a bűnözők finanszírozásának visszaszorítása;

- az informatikai ágazattal folytatott párbeszéd fokozása;
- a lőfegyverekre vonatkozó jogi keret megerősítése;
- eszközeink megerősítése a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemhez;
- az Europol kapacitásának növelése.

A Szabadságon, biztonságon és Jog érvényesülésén alapuló térség (SZBJT)

Az EUMSZ V. címének 67–89. cikke szól a Szabadságon, biztonságon és Jog érvényesülésén alapuló térségről az alábbi témaköröket lefedve:

- 1. fejezet: Általános rendelkezések;
- 2. fejezet: A határok ellenőrzésével, a menekültügyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák;
- 3. fejezet: Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;
- 4. fejezet: Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben;
- 5. fejezet: Rendőrségi együttműködés.

Ezen kívül vannak még kapcsolódó cikkek, melyek nem választhatók el az SZBJT politikáitól, mint például:

- az EUSZ 6. cikke Az EU Alapjogi Chartájáról;
- az EUMSZ 8. cikke az egyenlőtlenségek elleni küzdelemről;
- az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésről;
- az EUMSZ 16. cikke a személyes adatok védelméről;
- az EUMSZ 18–25. cikke a megkülönböztetés-mentességről és az uniós polgárságról.

A szerződés 67. cikke tartalmazza a célkitűzéseket, melyek az alábbiak:

„(1) Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszerait és jogi hagyományait.

(2) Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.

(3) Az Unió a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációjára és együttműködésére irányuló intézkedésekkel, továbbá a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése és – amennyiben szükséges – a büntető jogszabályok közelítése révén a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik.

(4) Az Unió – különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével – megkönnyíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.”

A rendvédelmi együttműködés típusai, modelljei és szintjei

A gyakorlatban számos formában testet öltő rendészeti, rendvédelmi együttműködés a részt vevő felek száma, az együttműködés személyi, szervei és földrajzi kiterjedtsége szerint többféle kategóriát alkothat, és többféle szinten valósulhat meg. Ezekből – a teljesség igénye nélkül – az alábbiakban néhányat bemutatunk.

A rendészeti együttműködésben részt vevő hatóságok lényegében három szinten érintkezhetnek egymással.⁹⁹

⁹⁹ M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó. Budapest, 2006. 260. o.

- vertikális együttműködés: ez a kooperációs forma hierarchiát feltételez a felek között (például egy nemzetközi szervezet, testület fordul egy államhoz segítséget kérve, mely esetben sokkal szűkebb körben van lehetőség a megkeresés elutasítására, és meglehetősen egyoldalú kooperációt jelent);
- horizontális együttműködés: az együttműködésben a felek kizárólag azonos hatáskörrel rendelkező hatóságok lehetnek (igazságügyi szerv – igazságügyi szerv, rendőri hatóság – rendőri hatóság között);
- diagonális együttműködés: az a hatékony bűnüldözés érdekében lehetővé teszi a különböző hatáskörű szervek közötti érintkezést is, függetlenül attól, hogy ezek hierarchikus viszonyban állnak-e egymással.¹⁰⁰

A rendvédelmi együttműködés rendszerében 3 szintet különíthetünk el, melyek azonban nem választhatóak el élesen egymástól, a valóságban kölcsönös kapcsolatban működnek:

- makroszint: az egyes államok kormányai közötti egyeztetéseket, a szűkebb értelemben vett együttműködés jogi kereteinek megteremtését, a nemzetközi és nemzeti szintű jogszabályalkotást jelenti;
- középszint: az együttműködés eljárási és szervezeti kereteinek megvalósítását foglalja magában (például az Europol, a Schengeni Információs Rendszer kialakítása, egyes államok nemzetközi kapcsolattartó központjainak kiépítése);
- mikroszint: a szűkebb értelemben vett rendőri együttműködést, a mindennapi büntetőügyekben való kooperációt jelenti (például határon átnyúló forró nyomon üldözés).

¹⁰⁰ Az EU 2000-ben kidolgozott Eljárási Jogsegély Egyezményének 6. cikk 5. pontja intézményesíti a diagonális kooperáció lehetőségét, amikor lehetővé teszi azt, hogy az ellenőrzött szállítás, a közös nyomozócsoport létrehozása, valamint a fedett nyomozó alkalmazása eseteiben az igazságügyi szervek és a rendőri, illetve bűnüldözési feladatot ellátó egyéb közigazgatási szervek együttműködhessenek.

A rendvédelmi együttműködés modelljeit az együttműködő felek helyzete, az információ továbbításának alanyai és a szervezeti keretek szerint is csoportosította Nyitrai,¹⁰¹ és az alábbi, az együttműködő felek helyzete szerinti együttműködési modelleket különítette el:

- kooperációs modell: az együttműködés nem érinti az egyes államok szuverenitását, valamint a másik fél számára biztosított bűnüldözési jogosítványokat (például információcsere, koordináció, meghatározott berendezések, technikai eszközök átadása);
- horizontális integrációs modell: az egyik állam bűnüldöző szerveinek tagjai eljárhatnak egy másik állam területén, mely adott esetben nagyfokú beavatkozást jelent az adott állam szuverenitásába (például a másik állam területén fedett nyomozó alkalmazása, határon átnyúló ellenőrzött szállítás);
- vertikális integráció: jelenleg elméleti kategória csupán, mely szerint a nemzeti bűnüldöző hatóságok egy szervezeti hierarchiában felettük álló nemzetközi szerv alárendeltségében működnének meghatározott ügyekben.

Az információ továbbításának alanyai szerinti együttműködési modellek:

- centralizált állami modell: Az államon belül egyetlen központi szerv végzi a kommunikációt a többi féllel. (Előnye az adatáramlás minden körülmények közötti ellenőrizhetősége, hátránya a gyorsaság és hatékonyság hiánya.);
- decentralizált állami modell: A szervezeti hierarchia bármely szintjén elhelyezkedő szerv jogosult közvetlenül együttműködni bármely szervvel. (Ebben a struktúrában gyors az információáramlás, viszont annak ellenőrizhetősége nem megfelelő.);

¹⁰¹ M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó. Budapest, 2006.

- korlátozott decentralizált modell: A két előző szélsőséges modell között valósít meg kompromisszumot, kiemelve előnyeiket és tompítva hátrányait. A modell szerint az együttműködés fő szabályként egy központi szervet keresztül valósul meg, de bizonyos esetekben ezen központ „kihagyásával” is folytatható kommunikáció egyes szervek között.

A megegyezés típusától függően az alábbi együttműködési formák jöhetnek létre:

1. Kétoldalú megállapodásokon alapuló együttműködés: Általában szomszédos, vagy egy szűkebb régióban lévő államok között fordul elő leggyakrabban, és ténylegesen a közös érdek képezi az alapját. A megállapodások általában a keretét biztosítják az együttműködésnek azáltal, hogy kijelölik az együttműködésben részt vevő szerveket, és megegyeznek a jogszabályok alkalmazhatóságáról. A gyakorlati együttműködést e szervek által kötött konkrét megállapodások jelentik.
2. Nemzetközi egyezményen alapuló együttműködés: Előnye, hogy eltérő jogrendszerű államok között is létrejöhet valamilyen fajta együttműködési forma közös nemzetközi jogi alapelvek elfogadtatása útján. Hátránya azonban, hogy az egyezmények előírásai csak „quasi” kötelező erejűek, nincsen lehetőség a betartásuk kikényszeríthetőségére (ENSZ és Európa Tanács egyezményei).
3. Nemzetközi szervezeti tagságból fakadó együttműködés: Ebben az esetben az együttműködés nem egyezményen, hanem valamely szervezet alapszabályán alapul. A szervezet bizonyos mértékű ellenőrzést képes gyakorolni a csatlakozott államok felett abban a tekintetben, hogy azok mennyire tartják be az alapszabályt. (Tipikus példája az Interpol.)

NYESTE PÉTER

Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

Bevezetés

Az 1990-es években a nemzetközi bűnüldözési együttműködés jelentős intézményi és jogi fejlődésen ment keresztül az EU-ban. A Maastrichti Szerződéssel 1992-ben létrehozott III. pillért jelentős kodifikációs és intézményfejlesztési hullám követte. A bűnügyi információk cseréje több csatornán beindult, egyre több és több megkeresés érkezett be egy-egy országba, így hazánkba is.

Elkerülhetetlen volt hazánk számára, hogy aktívabb szerepet vállaljon a nemzetközi bűnügyi, bűnüldözési együttműködésben, hiszen a belső határok megszüntetésével létrejött egy olyan határok nélküli térség, amelyben a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabadon áramolhat, ami azonban negatív hozományként maga után vonja az utazó bűnözés és a több országra kiterjedő szervezett bűnözői csoportok kialakulását. Ebben a térségben a biztonság megteremtése kulcsfontosságú tényezővé vált, mely jelentette egyben olyan új mechanizmusok bevezetésének szükségességét, melyek kompenzálni képesek a korábbi határellenőrzés kiesésével járó biztonsági deficitet.

Míg a nyugat-európai országok rendőrei számára már a napi gyakorlat részét jelentette a másik tagállami hatóság tagjával való együttműködés, addig hazánkban jelentős változásokat kellett megélnie, jelentős változtatásokat kellett megtennie ezen a területen ahhoz, hogy szervesen be tudjon illeszkedni ebbe a rendszerbe, és elfogadott, egyenrangú, kezdeményező, aktív partnerként tudjon részt venni az együttműködés folyamatában.

E változások komplex egységet alkotva alakították és alakítják ma is hazánk nemzetközi életben betöltött szerepét, formálták és formálják jogi és intézményi struktúránkat ahhoz, hogy szerves részét képezzük elsősorban az uniós, de tágabb értelemben a nemzetközi bűnügyi együttműködési rendszernek.

Napjainkra az együttműködésben részt vevő magyar hatóságok elismerést és megbecsülést szereztek számos szakterületen, és megbízható, szakmailag magas színvonalon teljesítő nem csupán „részt vevő”, hanem aktív „partnerekké” váltak.

Az alábbiakban csupán néhány területet említünk, melyek esetében szükséges volt a változás, változtatás hazánkban a nemzetközi bűnüldözési együttműködésbe történő megfelelő integráció miatt.

1. Szemlélet: Szemléletbeli változásra volt szükség elsősorban, hiszen hazánknak is át kellett vennie azt a közös uniós gondolkodást és cselekvést, amely egyre inkább egyértelművé vált az EU-n belüli belbiztonságot érintő kérdésekben is. Az egyéb politikák terén már korábban megerősödött összeurópai szemlélet a tradicionálisan a nemzeti szuverenitáshoz kötődő bűnüldözési, igazságszolgáltatási hatáskörök gyakorlása során is teret nyert.
2. Jogharmonizáció és intézményfejlesztés: Alapfeltétel volt hazánk részéről az is, hogy bekapcsolódjunk a jogharmonizációs folyamatokba, mely a kilencvenes évek közepétől napjainkig is folyamatosan tart. E jogharmonizáció maga után vont egy párhuzamos intézményfejlesztést, mely folyamatos átstrukturálódást, átszervezést eredményezett, új szervezetek létrejöttét (például Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, Nemzeti Nyomozó Iroda) vonta maga után, tevékenységek és munkamódszerek átalakítását, és vele párhuzamosan a végrehajtásban dolgozó szakmai állomány folyamatos átképzését, továbbképzését.
3. Bizalom: Meg kellett tanulnunk „bízni”. Bízni egy másik állam rendőri intézkedéseiben, büntető jogrendjében, biztonsági standardjaiban, valamint egymás tevékenységének kölcsönös elismerésében

és tiszteletben tartásában. Hatékony nemzetközi bűnüldözési együttműködést nem lehet kiépíteni anélkül, hogy ne álljon fenn az együttműködő államok között egy stabil, kölcsönös bizalmi viszony. Emellett megbízhatónak is kell lennünk mindenkor azért, hogy partnereink bizalmát se veszítsük el.

4. Tanulás: Tanulnunk és tanítanunk kell. Ez a tanulási folyamat sokféle aspektusban jelentkezt/jelentkezik:
 - a) Egyrészt az uniós joganyag és intézmények teljes körű megismerésén túlmenően meg kellett ismernünk más államok eltérő jogi rendszereit, társadalmi és kulturális berendezkedéseit, eltérő rendőri kultúráit és szervezeti felépítéseit. Másrészt pedig át kellett adnunk az összes releváns ismeretet hazánk társadalmi és jogi berendezkedéséről, igazságszolgáltatási és bűnüldöző rendszeréről az uniós intézmények illetve külföldi partnereink számára. Ez a tanulási és ismeretátadási folyamat állandó képzéseket, konferenciákat, megbeszéléseken való részvételt jelent, mely ugyan idő- és költségigényes, de haszna felbecsülhetetlen.
 - b) Olyan szakembereket kellett kiképezni, akik a megfelelő szakmai ismeretek mellett tisztában vannak az uniós joganyaggal, nemzetközi elvárásokkal, képesek megfelelően képviselni hazánk politikai és szakmai érdekeit bármilyen szintű nemzetközi fórumon, melynek alapját képezi az idegen nyelvek magas szintű ismerete.
 - c) További lépésként be kellett építenünk a közép- és felsőfokú szakmai oktatásba (például Rendészeti Szakközépiskola, Rendőrtiszti Főiskola, egyetemek jogi karai) is a nemzetközi és uniós elemeket.

5. Szakmaiság: Szakmai síkon az együttműködésben szakszerűsége, rugalmasságra, az európai munkamódszerek átvételére, toleranciára, megbízható partneri hozzáállásra volt és van szükség az eredményes kooperáció eléréséhez.
6. Etika, morál: Hazánknak is be kell tudnia „illeszkedni” abba az egységes európai rendőri „társadalomba”, melynek elvi alapjait az Európa Tanács által 2001. szeptember 19-én létrehozott, a rendőrségek nemzetközi etikai kódexéről szóló (R (10) számú) ajánlása fette le. Ez az ajánlás – az eltérő történeti gyökerek és szervezeti sajátosságok ellenére – hozzájárult egy olyan szakmai kultúra létrejöttéhez, mely minden fennálló különbözőség ellenére megtalálta, kidolgozta a maga közös értékrendjét.

Unió tagyágunkkal együtt járó új szervezeti tagyágaink (például Euro-pol), az új kommunikációs rendszerek bevezetése (például SIS II), a nemzetközi együttműködéseinket szabályozó törvények (például kétoldalú államközi szerződések) nemcsak lehetőségeket nyújtanak számunkra, hanem egyben nemzetközi kötelezettségeket is rónak ránk. A kölcsönös partnerség visszafogottabb, passzívabb gyakorlása nemzetközi megítélésünkre is negatív hatással lehet. A szervezetekben kötelező, illetve elvárt tagyágunk, a szükséges rendszerek kifejlesztése, az unió és Unión kívüli együttműködés vérkeringésében való részvételünk emellett komoly anyagi áldozatokkal is járnak.

Hazai szabályozás

Hazánk természetesen a 2004. május 1-i unió csatlakozásunkat megelőzően is részt vett a bűnügyi együttműködés nemzetközi rendszerében, melynek keretét elsősorban az alábbi lehetőségek adták:

- globálisan az ENSZ által, a nemzetközi bűnözés elleni összefogás érdekében kidolgozott nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás,¹⁰² valamint az Interpol tagságunkból¹⁰³ eredő együttműködési lehetőségek;
- regionálisan az Európa Tanács¹⁰⁴ égisze alatt kidolgozott nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás által nyújtott együttműködési lehetőségek, valamint az OECD¹⁰⁵ keretében kötött nemzetközi egyezmények gyakorlati megvalósításaként végrehajtott együttműködések;
- bilaterális együttműködési gyakorlatként pedig éltek egyrésről az informális rendőri együttműködés egyes formái, melyek különösen a határterületeken alakultak ki, másrésről a kormányközi alapon

¹⁰² Például az 1998. évi L. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószerek és a pszichotróp anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án Bécsben kelt Egyezmény kihirdetéséről, mely a nemzetközi kábítószer-kereskedelem visszaszorítására irányul.

¹⁰³ Magyarország 1952-ig tagja volt a Nemzetközi Rendőri Bizottságnak, az akkori politikai és társadalmi viszonyok miatt azonban tagságunkat megszakítottuk, és kiléptünk a szervezetből. Az 1970-es évek második felétől azonban megjelentek hazánkban a nemzetközi bűnözés különböző formái, melyek maguk után vonták eseti jelleggel létrejött munkakapcsolatok kialakulását külső országok rendőri szerveivel. A bűnüldözés tapasztalatai, a bűnügyi tudományok következtetései azonban azt igényelték, hogy Magyarország újra kapcsolódjon be a nemzetközi bűnüldözés szervezetébe. Erre az Interpol 1981 novemberében Nizzában megtartott 50. közgyűlésén került sor, amikor 133. tagállamként Magyarországot egyhangúlag vették fel az Interpol tagországai közé.

¹⁰⁴ Például a 2002. évi XLIX. Törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről

¹⁰⁵ OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development): Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, 1961-ben alakult az OEEC (Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet) utódjaként. Fő célja a tagállamok gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi tevékenységének összehangolása. Magyarország 1996. május 7-i hatállyal vált az OECD 27. tagjává.

létrejött rendőri együttműködési modellhez tartozó formális kétoldalú megállapodások,¹⁰⁶ mely egyezmények sok esetben a multilaterális szerződések által biztosított kereteket konkretizálják két-két állam viszonyában.

A fentiek tükrében – elsősorban a bilaterális megállapodások alapján – elmondható, hogy hazánk uniós csatlakozása előtt is előfordult (bár ritkán) az, hogy magyar rendőri hatóság tagja rendőri feladat ellátása érdekében külföldön teljesített szolgálatot, vagy pedig az, hogy külföldi rendőr dolgozott Magyarországon. Mióta azonban az EU és a schengeni térség teljes jogú tagjává váltunk, valamint átvettük a Prümi határozat nyújtotta lehetőségeket, az együttműködés ilyen határon átvéelő formái sokkal gyakoribbakká váltak, és ehhez természetesen egyre kiterjedtebb jogszabályi háttér is párosult.

Természetesen mára már jelentős számban találhatunk erre a területre kiterjedő rendelkezéseket tartalmazó jogszabályokat, jelen fejezetben csupán a legfontosabbakról teszünk említést.

Multilaterális, uniós jogszabályaink

A bűnüldözési együttműködésre vonatkozó joganyag hazai implementációjának egyik legfontosabb mérföldköve a Bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény (Bszntv.), mely nem csupán az uniós államokkal való együttműködésre korlátozódott. E törvény célja, hogy a felderítés hatékonyságának növelése érdekében szabályozza a magyar bűnüldöző szerveknek a bűnmegelőzés és a bűnüldözés során külföldi bűnüldöző hatóságokkal folytatott együttműködését. A törvény a bűnüldözési tevékenység fogalma alatt a bűnüldöző szerveknek a törvény célja megvalósulását szolgáló, az igazságügyi jogsegély körén kívül eső,

¹⁰⁶ Például bilaterális megállapodás van hatályban többek között Ausztriával, Szlovákiával, Szlovéniával és Horvátországgal is a szervezett bűnözés megelőzésére. Ilyen kétoldalú megállapodások megkötését szorgalmazza például a Schengeni Végrehajtási Egyezmény is (39. cikk 4–5. pontok).

nemzetközi együttműködés keretében folytatott bűnfelderítő és bűnmegelőző tevékenységet érti. A magyar bűnüldöző szerv alatt kell érteni a rendőrséget, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokat ellátó szerveit, valamint a törvény alapján bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatok végzésére feljogosított, nemzetközi együttműködésre is felhatalmazott más szervet (Nemzetbiztonsági Szakszolgálat). A nemzetközi bűnüldözési együttműködésben az EU tagállamának bűnüldöző szerveként a nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervek kivételével az EU tagállamának olyan hatósága vehet részt, amely a nemzeti jog alapján bűncselekmények felderítésére és megelőzésére jogosult.

A törvény 8. szakasza felsorolja a lehetséges együttműködési formákat:

- a közvetlen információcsere;
- az EU tagállamának bűnüldöző szervével történő információcsere;
- a közös bűnfelderítő-csoport létrehozása;
- a bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele;
- a fedett nyomozó alkalmazása;
- a határon átnyúló megfigyelés;
- a forrónyomon üldözés;
- az összekötő tisztviselő alkalmazása;
- a titkos információgyűjtés nemzetközi együttműködés alapján;
- az EU tagállamának különleges intervenciós egységével való együttműködés.

Az EU tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezményt és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyvét hazánkban a 2005. évi CXVI. törvény hirdette ki. A jogszabály célja, hogy a tagállamok közötti kölcsönös jogsegély gyorsan és eredményesen, a tagállamok nemzeti jogának alapelveivel összeegyeztethetően történjen.

Az EU tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvényt (EU Bü. tv.) a büntetőügyekben az EU más tagállamával folytatott együttműködés, valamint az európai elfogatóparancs alapján folytatott átadási eljárás során kell alkalmazni. A törvényben meghatározott kivétellel a bíróság vagy az ügyészség az európai nyomozási határozatban bármely, a Be. szerinti bizonyítási eszköz beszerzésére alkalmas eljárási cselekmény elvégzését kezdeményezheti, ha az a büntetőeljárásban szükséges és arányos, továbbá az európai nyomozási határozatban megjelölt eljárási cselekmény az ott leírt feltételekkel a magyar jogszabályok szerint is elvégezhető lenne. Az európai nyomozási határozatban megjelölhető eljárási cselekmények eljárás különös formái:

- ideiglenes intézkedés;
- adatszolgáltatás pénzügyi intézmény által vezetett számláról és számlaforgalmi adatokról;
- fogvatartott személy ideiglenes átadása az európai nyomozási határozatot kibocsátó tagállamba;
- fogvatartott személy ideiglenes átadása az európai nyomozási határozatot végrehajtó tagállamba;
- kihallgatás telekommunikációs eszköz útján;
- leplezett eszközök alkalmazása (ellenőrzött szállítás, tagállami fedett nyomozónak Magyarország területén, valamint magyar fedett nyomozónak valamely tagállam területén történő alkalmazása, az elektronikus hírközlési szolgáltatás útján, illetve információs rendszeren folytatott kommunikációnak az érintett személy tudta nélkül, leplezett módon történő megismerése és rögzítése).

Az európai nyomozási határozat részletes szabályai külön fejezetben kerülnek kifejtésre.

A Prümi Szerződést a 2007. évi CXII. törvény hirdette ki, majd a Prümi határozatot a 2010. évi CXLVII. törvény ültette át hazai joganyagunkba (mely például a Bszntv-t és az Rtv-t is módosította). E jogforrások azzal a

Nyeste Péter: Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

céllal születtek, hogy a még hatékonyabb információcsere révén (adatbázisokban automatizált keresés) az EU tagállamai fokozzák együttműködésüket a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció elleni hatékonyabb küzdelem érdekében.

A Délkelet-európai Rendészeti Központról (SELEC) szóló, Bukarestben, 2009. december 9-én létrejött Egyezményt, valamint a Délkelet-európai Rendészeti Központ kiváltságairól és mentességeiről szóló, Bukarestben, 2010. november 24-én létrejött Jegyzőkönyvet a 2011. évi LVI. törvény hirdette ki hazánkban. Az alapító tagállamok (így hazánk is) létrehozták a Délkelet-európai Rendészeti Központot (SELEC), hogy a SELEC céljainak megvalósítása érdekében keretet adjon az illetékes hatóságai közötti együttműködésnek. A SELEC célja az illetékes hatóságok közötti együttműködés keretén belül, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak, és megerősítse az együttműködést a bűncselekmények megelőzése és leküzdése terén, ideértve a súlyos bűncselekményeket és a szervezett bűnözést is, amennyiben azok ténylegesen vagy vélhetően határokon átnyúló elemmel rendelkeznek.

Bilaterális határ menti együttműködést szabályozó törvények

Az EU-ban az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta hangsúlyossá vált a tagállamok bűnüldöző szervei közötti együttműködés, amelyet a szervezett bűnözés átalakulása, a határokat átlépő bűncselekmények számának növekedése, az új elkövetési formák megjelenése, valamint a belső határok nélküli schengeni térség államainak biztonsági igénye indokol. Ebből következően Magyarország is prioritásként kezeli a fenti tárgyú nemzetközi szerződések létrehozását a szomszédos államokkal: 2004-ben az Osztrák Köztársasággal, 2006-ban pedig a Szlovák Köztársasággal és a Szlovén Köztársasággal írtunk alá kétoldalú megállapodást.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Bilaterális megállapodások a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén:

- 2011. évi III. törvény – A Magyar Köztársaság és a Bolgár Köztársaság között a bűnözés megelőzésében és leküzdésében történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

A szerződések célja a magyar és a határos állam bűnüldöző szervei közötti együttműködés elmélyítése, amelyet a szervezett bűnözés átalakulása, a határokat átlépő bűncselekmények számának növekedése, az új elkövetési formák megjelenése, valamint a belső határok nélküli schengeni térség államainak biztonsági igénye indokol. A szerződésben a bűnüldöző szervek közötti együttműködés főbb területei az információcsere, intézkedések sürgős esetekben, határon átnyúló megfigyelés, határon átlépő üldözés, ellenőrzött szállítás, fedett nyomozó alkalmazása, tanúvédelem, együttműködés közös kapcsolattartási szolgálati helyeken, közös bűnfelderítő csoport létrehozása, összekötő tisztviselők küldése, fogadása, együttműködés a képzés és a továbbképzés területén, és együttműködés a bűnmegelőzés területén. A szerződések rögzítik a fenti együttműködési formákra vonatkozó konkrét szabályokat, az együttműködő szerveket, a megkeresések sajátos tartalmi elemeit, az együttműködési cselekmények és az abban részt vevő, együttműködő bűnüldöző szervek irányításának szabályait, valamint az együttműködők jogait és kötelezettségeit.

-
- 2009. évi LXVI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a határokat átlépő bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
 - 2009. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
 - 2009. évi XXXIV. törvény a Magyar Köztársaság és a Szerb Köztársaság között a bűnüldöző szerveknek a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről
 - 2006. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló együttműködéséről szóló, Brdóban 2006. október 25-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
 - 2006. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló, Pozsonyban 2006. október 2-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről
 - 2006. évi XXXVII. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködésről szóló, Heiligenbrunnban 2004. június 6-án aláírt Szerződés kihirdetéséről

Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

Az 1990-es években – a bűnügyi információk cseréje iránti megnövekedett igény következtében – megfigyelhető volt, hogy egyre több európai államban hoztak létre olyan központi szervet, mely a nemzetközi bűnügyi információcsere központi (centralizált) fórumaként szolgált, elkerülve ezzel az átfedéseket, biztosítva a transzparens, megbízható információcserét a tagállamok között. E tendenciát követve született meg az EU bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény (NEBEK törvény),¹⁰⁸ mely 2000. február 1-jével létrehozta az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Főigazgatóságának szervezeti struktúrájába tartozó Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (ORFK NEBEK) országos hatáskörű, speciális bűnügyi szervet. 2002-ben az európai integrációs folyamat részeként, a majdani teljes jogú tagságra való felkészülés jegyében létrejött az Europol Projektiroda, majd 2004-ben megkezdte működését az Europol Nemzeti Iroda. 2005-ben megalkult a SIRENE Iroda.

2007-ben, Magyarország teljes jogú schengeni taggá válását követően felhatalmazást kap a SIS teljes körű használatára, valamint minden további, a Schengeni Végrehajtási Egyezményből (SVE) fakadó jogintézmény alkalmazására.

2014. február 1-jével a körözés-felügyeleti tevékenységet ellátó országos szakirányító szerv integrálódik a NEBEK szervezetébe, majd 2015. július 1-jével az ORFK BF Bűnügyi Ellátó Igazgatósággal történő szervezeti összevonást követően a NEBEK területi jogállású szervként folytatja a működését.

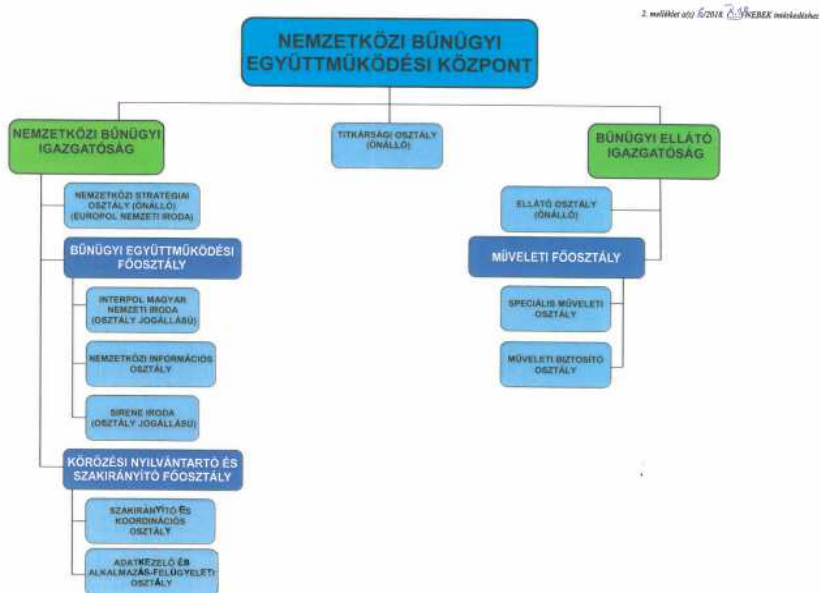
¹⁰⁸ 1999. évi LIV. törvény az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről.

A NEBEK jogállása

A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 29/2007. (XII. 13.) Kormányrendelet 1. § (6) bekezdése alapján a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ az ORFK irányítása alatt álló, rendőri szervként működő, központi költségvetési szerv.

A NEBEK az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) bűnügyi főigazgatójának szakmai irányítása alá tartozó, önálló jogi személyiséggel rendelkező, területi jogállású, önálló gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv.

A NEBEK felépítése



13. számú ábra
A NEBEK felépítése
Forrás: Police.hu

Nyeste Péter: Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

A nemzetközi együttműködés és információcsere hazai kapcsolattartó központjaként működő NEBEK integrált szervezeti egység, amely két igazgatóságból áll:

- Nemzetközi Bűnügyi Igazgatóság (NBI);
- Bűnügyi Ellátó Igazgatóság (BEI).

Az NBI két főosztályra tagozódik:

- Bűnügyi Együttműködési Főosztály;
- Körözési Nyilvántartó és Szakirányító Főosztály.

A Bűnügyi Együttműködési Főosztály úgynevezett „*Front Office*”, „*Back Office*” rendszerben működik. A „*Front Office*” feladatokat a NIO (Nemzetközi Információs Osztály) látja el 24 óra/7 nap elérhetőséggel 8 órás váltással. A „*Front Office*” feladatok közé tartozik a SIS figyelmeztető jelzésekkel, találatokkal kapcsolatos információcsere a SIRENE, Interpol csatornán és a Biztonságos Információcserét lehetővé tevő hálózati alkalmazáson (Secure Information Exchange Network Application, a továbbiakban: SIENA),¹⁰⁹ illetve a nemzetközi kommunikációs csatornákon beérkező összes üzenet kezelése, valamint a határon átnyúló műveletek¹¹⁰ támogatása, koordinálása. A „*Back Office*” háttérfeladatokat (SIS figyelmeztető jelzés elhelyezés, találat kezelés, kiegészítő információcsere, európai/nemzetközi elfogatóparanccsal, nemzetközi körözéssel kapcsolatos feladatok, információcsere, adatkérések kezelése) a SIRENE Iroda és az Interpol Magyar Nemzeti Iroda közösen, integrált formában látja el. Külön munkacsoportok foglalkoznak a személyekre, tárgyakra irányuló figyelmeztető jelzésekkel, SIS adatkérésekkel.

Körözési Nyilvántartó és Szakirányító Főosztály:

¹⁰⁹ 25/2017. ORFK utasítás, 90/210. Kormányrendelet

¹¹⁰ Nyeste Péter: A leplezett eszközök hatékonysága, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX. szám. 160. o.

- Szakirányító és Koordinációs Osztály;
- Adatkezelő és Alkalmazás felügyeleti Osztály.

A BEI Műveleti Főosztályra (Speciális Műveleti és Műveleti Biztosító) és Ellátó Osztályra tagozódik.

Szervezetileg ugyan független, de szakmai irányítását tekintve a NEBEK-hez tartozik a hágai Europol Magyar Összekötő Iroda (EMÖI) is.

Az EMÖI a magyar rendvédelmi szervek munkatársaiból álló egység, amely Magyarországot képviseli az európai rendvédelmi szervek és uniós ügynökségek felé. Az EMÖI végrehajtja az Europollal együttműködő államokkal és szervezetekkel folytatott információcserével járó feladatokat.

Az EMÖI-n szolgálatot teljesítenek a Magyar Rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a Terrorelhárítási Központ összekötő tisztjei és a Hospitációs Programban részt vevők. A Hospitációs Programban részt vesznek és kihelyezésre kerülnek a TIBEK összekötő tisztjei és hospitánsai is. A Hospitációs Programra sikeresen pályázó munkatársak jelenleg 2 havi váltásban, vezénlyéssel, rövidebb időtartamot töltenek az Összekötő Irodán, melynek során SIENA végpontfelhasználói és EIS szakrendszer-használati képesítést szereznek, és aktívan segítik az EMÖI napi feladatellátását.

Az EMÖI feladatai:

1. Bűnügyi információcsere végrehajtása: az Europollal együttműködő országok és szervezetek felé küldött magyar és a Magyarországnak címzett külföldi megkeresések koordinációja és teljesítése a SIENA biztonságos hálózaton keresztül.
2. Koordináció műveleti ügyekben: az Europol részvételével zajló műveletekben, közös akciókban kapcsolattartás a résztvevők képviselőivel, a műveleti információk minél gyorsabb és hatékonyabb cseréje, a szükséges döntések meghozatala érdekében.
3. Kapcsolattartás a hazai és külföldi szervek között: a bűnügyi információcserén kívül eső megkeresések koordinációja és teljesítése

(többek között statisztikák, jogi, szervezeti keretekről információ nyújtása, hasznos tapasztalatok megosztása).

4. Rendészeti-diplomáciai feladatok: az Europol szervezésében zajló találkozók, konferenciákkal kapcsolatos koordináció végrehajtása, magyar szervek képviselése.

Az EMÖI rendelkezésére álló eszközök, adatbázisok:

1. Jogosultság a hazai bűnügyi nyilvántartásokhoz, határregisztrációs nyilvántartáshoz cégnyilvántartáshoz, fogvatartott nyilvántartáshoz, országos elemzői jogosultság a NETZSARU rendszerhez a külföldi megkeresések teljesítése és az érintett magyar ügyek azonosítása érdekében.
2. Teljes hozzáférés és felügyeleti jog a magyar SIENA hálózathoz, amely szükséges az ügyek koordinációjához.
3. Az összekötők rendelkeznek hozzáféréssel az elemző projektek (Analysis Project – AP) adatbázisaihoz, keresztellenőrzést végezhetnek benne hazai ügyekre.
4. Közvetlen kapcsolat az Europolnál jelen lévő összes ország rendvédelmi szerveinek összekötőivel, sürgős esetben 24/7 elérhetőséggel.

A NEBEK feladatrendszere

A nemzetközi bűnügyi együttműködés és információcsere során¹¹¹ a magyar együttműködő szerv a nemzetközi bűnügyi együttműködés céljából létrehozott szervezettel és nemzeti egységeivel, az EU jogi aktusával létrehozott információs rendszerhez betekintés céljából történő hozzáférés so-

¹¹¹ Az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. Törvény

rán, valamint a két- és többoldalú nemzetközi szerződésben részes állammal folytatott együttműködése során – ha más jogszabály eltérően nem rendelkezik – a Rendőrség szervezetébe tartozó *Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ útján továbbít adatot, információt, illetőleg kezdeményez adat-, illetve információigénylést vagy egyéb intézkedést. Ez az úgynevezett egycsatornás, egyablakos elv.*

A NEBEK-en kívüli nemzetközi bűnügyi információcsere

Amennyiben az eljárás olyan késedelemmel jár, amely az együttműködés sikerét veszélyezteti, úgy a magyar együttműködő szerv közvetlenül veszi fel a kapcsolatot a nemzetközi bűnügyi együttműködés céljából létrehozott szervezettel és nemzeti egységeivel azzal, hogy a kapcsolatfelvételtől és a megkeresésről az érintett magyar együttműködő szerv 48 órán belül tájékoztatja a NEBEK-et.

A magyar bűnüldöző szerv az információcsere keretében az információ továbbítása érdekében közös kapcsolattartási szolgálati hely (KSZH) közreműködését is igénybe veheti.

Jelenleg KSZH működik az alábbi helyeken: Ártánd, Kiszombor, Röszke, Mohács, Dolga Vas, Hegyeshalom, Rajka, Balassagyarmat, Sátoraljaújhely, Záhony.

A nemzetközi bűnügyi együttműködésben fontos szerepet játszanak az úgynevezett összekötő tisztek, akik elősegítik, felgyorsítják és közvetlenebbé teszik a küldő ország bűnüldöző szervei számára a bűnüldözés és a bűnmegelőzés során a fogadó ország társszerveivel az együttműködést. Az összekötő tiszt az információcsere mellett konferenciákat készít elő, részt vesz és képviseli a küldő ország rendőrségét, rendőr-diplomáciai érdekeit a szakértői tanácskozásokon, értekezleteken. Magyar összekötő tisztek a következő országokba illetve szervezetekhez vannak delegálva az EMÖI-n kívül: a német Szövetségi Bűnügyi Hivatal (BKA) wiesbadeni egysége, SELEC (rendőrségi és pénzügyőri terület is), Oroszország, Horvátország és Szerbia.

Nyeste Péter: Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

A NEBEK főbb feladatai szervezeti egységek szerint

Nemzetközi Bűnügyi Igazgatóság Nemzetközi Stratégiai Osztály/ Europol Nemzeti Iroda főbb feladatai

A nemzetközi bűnügyi információcsere csatornákon keresztül érkező nyílt és minősített tájékoztatások – így különösen elemzői, stratégiai jelentések, korai figyelmeztetések, külföldi szakmai rendezvényekkel kapcsolatos információk – feldolgozása és továbbítása. Ennek keretében Az alábbi tevékenységek értendők:

1. Fenyegtettség-értékelések (SOCTA, TE-SAT) összeállításában, fordításában részvétel.
2. A nemzetközi bűnügyi információs csatornákhöz kapcsolódó döntéshozatali és egyéb fórumok soros és rendkívüli üléseire vezetői háttéranyagok készítése, ennek keretében koordinációs, fordítási és véleményezési feladatok ellátása.
3. A projekttevékenységek körében stratégiai, koordinációs és képviseleti feladatok ellátása.
4. Képviseleti tevékenység ellátása a szakterületet érintő uniós és nemzetközi fórumok ülésein.
5. Nemzetközi műveletek koordinációja.
6. EIS adatfeltöltés az EMÖI közreműködésével.
7. Europol, Interpol „mandátumterületen kívüli megkeresés” kezelése.

Az Europol Nemzeti Irodán keresztül igénybe vehetők az Europol nemzetközi bűnüldözési támogatási lehetőségei. Minősített információcsere (a belső, biztonságos SIENA-hálózaton keresztül „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintig). Elemzői Munkafájl (Analysis Work File, AWF) működtetése elemzési céllal. Az AWF információkezelő rendszer célja a bűnügyi nyomozások elemzéssel történő támogatása, aktuális,

műveleti adatok kezelése. Egy AWF számos elemzői projektből (fókuszpontokból és célcsoportokból, Focal Points/Target Groups) állhat. A fókuszpontokat és célcsoportokat egyes bűncselekményi kategóriákra, csoportokra, jelenségekre alakították ki. Jelenleg 2 AWF működik, a súlyos és szervezett bűncselekmények elemző munkafájlja (AWF SOC), valamint a terrorcselekmények megelőzésére és elhárítására létrehozott elemző fájl (AWF CT) számos fókuszponttal és célcsoporttal.

Az Europol elemzési lehetőségek a következők: műveleti elemzés, információk keresztellenőrzése, úgymint találati értesítések, kereszt-találati jelentések, műveleti elemzői jelentések, ügynevezett ismereti jelentések (knowledge reports), technikai és bűnügyi szakértői elemzések, közösségi hálózati elemzések.

További lehetőségek:

- párhuzamos nyomozások észlelése, értesítés;
- szakértők részére folyamatos továbbképzések szervezése;
- közös nyomozócsoport felállításának ösztönzése;
- mobile office kitelepítésével helyszíni támogatás;
- műveleti koordináció + támogatás;
- műveleti központ;
- pénzügyi műveleti segítség;
- ad-hoc szakértői találkozó;
- helyszíni (on the spot) támogatások – Europol szakértők, technikusok részvételével;
- kábítószerlaborok, ültetvények felszámolása;
- technikai támogatás hamis pénz, bankkártya, áruk nyomozásai során;
- fókuszponti specialisták részvétele;
- Europol Information System (EIS) adatbázisának igénybevételi lehetősége.

Nyeste Péter: Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

Az EIS az Europol központi bűnügyi információs adatbázisa, amely biztosítja az Europol mandátumterületébe tartozó valamennyi bűncselekményi kategóriában a tagállami feltöltésekből rendelkezésre álló (súlyos, szervezett, nemzetközi) bűnügyi adatokhoz való gyors hozzáférést. A tagállami nyomozások között összefüggések felfedésére is alkalmas a rendszer.

Bűnügyi Együttműködési Főosztály Nemzetközi Információs Osztály („Front Office”)

A NEBEK szervezetébe tartozó, a Nemzetközi Bűnügyi Igazgatóság állandó (24/7) elérhetőségét biztosító (nem ügyeleti szolgálat), országos hatáskörű szervezeti egysége, amely a NEBEK és ezáltal a magyar bűnüldöző és nyomozó (valamint egyes rendészeti) szervek külföldi együttműködés céljából történő elérhetőségét és folyamatos kapcsolattartását biztosítja az Interpol, SIRENE, Europol és SELEC tagállamokkal, valamint a rendőri és migrációs összekötő tisztekkel, rendőrattasékkal.

A Nemzetközi Információs Osztály feladatai:

- nemzetközi bűnügyi információcserét folytat;
- folyamatos elérhetőséget biztosít a hazai szervek részére a nemzetközi bűnügyi együttműködés vonatkozásában;
- nemzetközi szerződés, illetve kötelezettségvállalás alapján együttműködik a külföldi társszervekkel;
- biztosítja a schengeni információs rendszerben szereplő figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos kiegészítő információ cseréjét;
- megkeresés alapján adatot szolgáltat a magyar együttműködő szerveknek a 2004/512/EK tanácsi határozattal létrehozott vízuminformációs rendszerből;
- koordinálja a hazai Kapcsolattartási Szolgálati Helyek nemzetközi információcsere keretein belül kifejtett tevékenységét;
- ellátja a nemzetközi kötelezettségvállalásban vagy hazai jogszabályban előírt kontaktponti feladatokat;

- részt vesz a 2008/615/IB tanácsi határozat alapján végzett, DNS és ujjnyom adatcserét érintő másodlagos prümi információcserében;
- információt cserél az Europol Magyar Összekötő Irodával.

A Nemzetközi Információs Osztály hatáskörébe utalt ügyek hivatali időben, ügyintézők által történő feldolgozása kommunikációs csatornától függetlenül az ügynevezett „*csak szakrendszeri ellenőrzés alapján megválaszolható*” nyílt és minősített ügyekben, amelyek

- valamely tagállam (összekötő) olyan jellegű megkeresései, amelyek magyar szakrendszerben található adatok alapján megválaszolhatóak (például lakcím, bűnügyi vagy idegenrendészeti nyilvántartás, körözési információ, okmány-nyilvántartás, Netzsaru adatok, céginformációs nyilvántartás, határregisztrációs adatok, vízuminformációs rendszer);
- magyar hatóságok olyan irányú megkeresései, amelyek magyar vagy nemzetközi nyilvántartásokból megválaszolhatóak (például ügyészség, bíróság részére jogsegély teljesítéséhez/kéréséhez lakcímadatok, NAV ASF adatok¹¹² és SIS ellenőrzés);
- magyar állampolgár elhalálozása esetén hozzátartozó soron kívüli kiértesítése.

Saját feladatköréből adódóan a vonatkozó jogszabályokban és közjogi szervezetszabályozó eszközökben foglalt szabályok szerint ellátja a nemzetközi kötelezettségvállalásban vagy hazai jogszabályban előírt kontakt-ponti feladatokat.

Határon átnyúló műveleti típusú ügyek (határon átnyúló figyelés, ellenőrzött szállítás, technikai eszköz telepítése) koordinálása.

A SIRENE –_Interpol Magyar Nemzeti Iroda feladatai

¹¹² ASF adatok (körözött okmányok, tárgyak és személyek)

A SIRENE Iroda¹¹³ az Interpol Magyar Nemzeti Irodával közösen, integráltan háttéirodaként látja el főbb feladatait („Back Office”), melyek az alábbiak:

- nemzetközi bűnügyi információcserét folytat;
- nemzetközi szerződés, illetve kötelezettségvállalás alapján együttműködik a külföldi társszervekkel;
- nemzetközi vagy európai elfogatóparancs alapján nemzetközi körözést rendel el az Interpol Információs Rendszerben (IIS);
- közreműködik eltűnt személyek nemzetközi felkutatásában;
- részt vesz ismeretlen holttestek nemzetközi viszonylatú beazonosításában;
- megteszi a szükséges intézkedéseket bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy nemzetközi viszonylatú tartózkodási helyének megállapítására;
- ellátja a kiadatás/átadás céljából őrizetbe vett személyek bíróság elé állításával és a tárgyaláson hozott döntéssel kapcsolatos értesítési, tájékoztatási és szervezési feladatokat;
- koordinálja és részt vesz a kiadások, átadások, elítélt személyek átszállítása végrehajtásában;
- intézkedik nemzetközi viszonylatban körözött tárgyak, okmányok felkutatására;
- biztosítja a schengeni információs rendszerben szereplő figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos kiegészítő információ cseréjét;
- részt vesz a schengeni rendőri együttműködési feladatok kapcsán jelentkező koordinációs, képzési, jogalkotási és képviseleti tevékenységben;

¹¹³ 2012. évi CLXXXI. törvény a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról
15/2013. (I. 28.) Korm. rendelet a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcsere részletes szabályairól, valamint az egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról.

- koordinálja a magyar hatóságok által elhelyezett figyelmeztető jelzések minőségének ellenőrzését;
- megteszi a szükséges intézkedéseket a schengeni információs rendszerben tárolt figyelmeztető jelzésekhez kapcsolódóan beérkezett bejelentések és panaszok ügyében;
- részt vesz a 2008/615/IB tanácsi határozat alapján végzett, DNS és ujjnyom adatcserét érintő másodlagos prümi információcserében;
- információt cserél az Europol Magyar Összekötő Irodával;
- sürgős esetben nemzetközi bűnügyi jogsegélykérelmet továbbít.

A „Back Office” az alábbi 18 Interpol adatbázishoz (melyek 100 millió rendőrségi adatot tartalmaztak 2020-ban) rendelkezik közvetlen hozzáféréssel:

I. Személyekkel kapcsolatos adatbázisok (Individuals)

1. Személykörözési adatbázis színkódokkal (Notices).
2. Ismert elkövetők, eltűnt személyek, holttestek a hozzájuk tartozó bűnügyi előéleti adatokkal, fényképekkel, ujjnyomatokkal (Nominal database).
3. Gyermekek szexuális kizsákmányolásának képi adatbázisa (International Child Sexual Exploitation Image Database ICSE): gyermekek sérelmére elkövetett szexuális jellegű ügyek képi adatbázisa elkövetőkről.

II. Forenzikus adatbázisok (Forensics)

1. Ujjnyomatadatbázis (Fingerprints): AFIS rendszer (automated fingerprint identification system), mely 150 000 adatlapot tartalmaz + 9000 helyszíni nyomot 180 országból.
2. DNS adatbázis (DNA profiles): 159 000 DNS profil 74 országból.

Nyeste Péter: Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

3. Arcképfelismerő rendszer: az Interpol arcképfelismerő rendszere több mint 160 ország bűnelkövetői, körözött és eltűnt személyei adatait kezeli.

III. Utazáshoz kapcsolódó és egyéb hivatalos okmányok (Travel and Official documents)

1. Lopott /elvesztett személyazonosító okmányok (Stolen and Lost Travel Documents SLTD): 171 ország feltöltéséből több mint 51 millió adatot tartalmaz olyan eltulajdonított vagy elveszített okmányokról, melyek utazásra alkalmasak.
2. Lopott hivatalos okmányok (Stolen administrative documents): például gépjármű regisztrációs okmányok, export/import igazolási tanúsítványok.
3. Hamisított okmányok (Counterfeit documents): elektronikus Interpol körözési okmányok nyilvántartása.
4. Eredeti és hamis okmányok összehasonlítását segítő adatbázis: az eredeti okmányokat kibocsátó országok okmányainak képeit, leírását tartalmazza.
5. Lopott tárgyak (Stolen Property).
6. Lopott műkincsek (Stolen Work of Art – WOA): lopott „műkincs” adatbázis 46 000 tárgyról – 130 ország.
7. Lopott gépjárművek (Stolen Motor Vehicles): az eltulajdonított járművek adatbázisa 7,4 millió körözött járműről világszerte.
8. Lopott és gyanús hajók, hajómotorok adatbázisa (Vessels).

IV. Lőfegyverek kereskedelme (Firearms Trafficking)

1. Lőfegyverek azonosítását szolgáló adatbázis (Identification of Firearms): Interpol Firearms Reference Table (IFRT), az Interpol fegyverreferencia táblázata. 250 000 referenciaadat a fegyverek pontos beazonosításához, 57 000 nagy felbontású képpel.

2. Illegális lőfegyverek nyilvántartását és nyomon követését szolgáló adatbázis (Tracing of Firearms): az illegális, lopott, elveszett lőfegyverek azonosítását segítő adatbázis.
3. Ballisztikus adatok összehasonlítását segítő adatbázis (Comparison of ballistics data): a rendvédelmi szervek központosított adatbázisa ballisztikus összehasonlító képekkel.

V. Szervezett bűnözői hálózatok (Organised Crime Networks)

1. Tengeri Kalózkodás (Maritime piracy): kalózkodás, tengeri fegyveres rablások adatbázisa telefonszámokkal, címekkel, elérhetőségekkel, egyéb adatokkal.

VI. Terrorizmus

1. Fusion Task Force: a terrorizmussal összeköthető több, mint 10 000 személy adatbázisa.

A Schengeni Információs Rendszer második generációját (SIS II) a 1987/2006/EK rendelet, valamint a 2007/533/IB tanácsi határozat hozta létre, amely 2013. április 9-én kezdte működését, a SIS helyébe lépve. A SIS 2018-ban kb. 82,2 millió bejegyzést tartalmazott, Ciprus és Írország kivételével valamennyi tagállam, továbbá Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein hajtja végre. Bulgária és Románia üzemelteti a SIS-t, de még belső határokat tart fent. Az Egyesült Királyság hozzáféréssel rendelkezik a rendszerhez, de a schengeni térségbe való beutazás megtagadása esetén kiadott figyelmeztető jelzésekhez nem.

Az Európai Ügynökségek (Europol és Eurojust) korlátozott hozzáférési jogokkal rendelkeznek.

A Schengeni értékelési mechanizmus¹¹⁴ keretében az uniós országoknak és a Bizottságnak közösen rendszeres értékeléseket kell folytatniuk annak ellenőrzésére, hogy a külső határok igazgatása, valamint a belső határokon történő határellenőrzések hiánya terén alkalmazandó schengeni uniós jogot, ideértve a Schengeni határellenőrzési kódexet is, megfelelően alkalmazzák-e. Amennyiben súlyos hiányosságokat találnak a külső határok ellenőrzésének végzésében, az Európai Bizottság ajánlást tehet arra, hogy egy uniós ország konkrét intézkedéseket vezessen be. Súlyos és ismétlődő hiányosságok esetén utolsósorban alkalmazott eszközként visszaállítható a belső határellenőrzés.

A tagállamok rendszeres schengeni értékelésének megállapításai¹¹⁵ és a Schengeni Információs Rendszert ért új kihívások alapján a SIS II új jogalapját képező rendeletek kerültek elfogadásra.

2018. november 19-én az Európai Parlament és a Tanács három, a Schengeni Információs Rendszer felhasználásáról szóló rendeletet fogadott el, amelyek 2021 decemberéig felváltják a jelenlegi rendeletet és határozzák meg. Az új jogi keretrendszer a következő rendeletekből áll:

- 2018/1860. rendelet: a Schengeni Információs Rendszernek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése céljából történő használatáról;
- 2018/1861. rendelet: a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyez-

¹¹⁴ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről

¹¹⁵ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D00-26:EN:HTML%20>

Letöltés ideje: 2020. április 28.

mény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről a határforgalom-ellenőrzések terén;

- 2018/1862. rendelet: a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

Az új rendeletek fokozatosan lépnek hatályba (1,2,3 év múlva), és teremtik meg a biztonsági, határigazgatási és migrációkezelési uniós információs rendszerek közötti interoperabilitást.

A legfontosabb újítások:

I. Az illegális migráció megelőzését és felderítését segítő újítások:

- új figyelmeztető jelzésekategória bevezetése a kiutasítást önként végrehajtók vonatkozásában;
- a beutazási és tartózkodási tilalmak kiterjedtebb érvényre juttatása – a nemzeti szinten e tárgykörben hozott valamennyi határozat SIS-be történő bevitelét kötelezővé teszik.

II. A terrorizmus elleni küzdelmet segítő újítások:

- a terrorista tevékenységgel összefüggésbe hozható személyek és tárgyak vonatkozásában kötelező lesz a figyelmeztető jelzések SIS-be történő bevitelének;
- új figyelemfelhívó adatok bevitelének lehetősége a terrorista tevékenységgel összefüggésbe hozható személyek vonatkozásában;
- kikérdezést lehetővé tevő új figyelmeztetőjelzés-kategória bevezetése.

III. A biometria kiterjedtebb alkalmazása:

- új biometrikus azonosítók bevezetése (tenyérynymatok, arcképmások, DNS-profilok);
- az ismeretlen körözött személyek azonosítását szolgáló új figyelmeztetőjelzés-kategória bevezetése.

IV. Az Europol és az európai határ- és partvédelmi csapatok hozzáféréseinek kiszélesítése:

- az Europolnak és az európai határ- és partvédelmi csapatoknak teljes körű hozzáférése lesz a SIS II-höz;
- az Europolit feljogosítják a kiegészítő információk cseréjére a SI-RENE Kézikönyv rendelkezéseivel összhangban;
- a tagállamoknak kötelességük lesz értesíteni az Europolit a terrorista cselekményekkel összefüggésben kiadott figyelmeztető jelzések nyomán elért SIS-találatokról.

A SIS Figyelmeztető jelzések és azok innovációja

A figyelmeztető jelzés olyan adatállomány, amely a hatóságok számára lehetővé teszi, hogy egy foganatosítandó intézkedés céljából valamely személyt vagy tárgyat azonosítsanak. A rendszer csak az adott személy/tárgy azonosításához szükséges, a rendeletekben meghatározott információkat és foganatosítandó intézkedést tartalmazza. A bevitt adatok pontosságáért és naprakészségéért a tagállamok felelnek. A rendszerben létező jelzések az alábbiakra vonatkoznak:

- a schengeni övezetbe belépni vagy tartózkodni nem jogosult harmadik országbeliekre (1987/2006/EK rendelet);
- körözött személyekre (2007/533/IB tanácsi határozat 26. cikk);

- eltűnt személyekre (2007/533/IB tanácsi határozat 32. cikk);
- bírósági tárgyaláson részt vevő személyekre (2007/533/IB tanácsi határozat 34. cikk);
- nyilvános vagy nem nyilvános ellenőrzés alá vont személyekre és tárgyakra (2007/533/IB tanácsi határozat 36. cikk);
- lefoglalt vagy büntetőeljárásban bizonyítékként kezelt tárgyakra (2007/533/IB tanácsi határozat 38. cikk).

Csak a figyelmeztetést kiadó tagállam jogosult az általa bevitt adatok módosítására, helyesbítésére, frissítésére és törlésére.

Az új rendeletek a figyelmeztető jelzések további kategóriáit vezetik be:

- *információkérő ellenőrzés céljából kiadott figyelmeztető jelzések*, a rejtett ellenőrzések és a célzott ellenőrzések közötti köztes lépés, amely alapján magánszemélyeket lehet kihallgatni;
- ismeretlen gyanúsítottakra vagy keresett személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzések, amelyek alapján a *súlyos bűncselekmények vagy terrorista bűncselekmények helyszínén felfedezett, feltételezetten a bűncselekmény elkövetőjétől származó ujjnyomatokat vagy tenyérynnyomatokat rögzíteni kell* (daktiloszkópiai adat);
- *megelőzés céljára szolgáló figyelmeztető jelzések* a szülő általi jogellenes elvitel veszélyének kitett gyermekekre vonatkozóan, valamint azon gyermekekre és sérülékeny helyzetűekre vonatkozóan, akiknek utazását a saját érdekükben meg kell előzni (például ha az utazás a kényszerházasság, a női nemi szervek megcsonkítása vagy az embercsempészség kockázatának való kitettséggel járhat);
- *visszaküldés céljából kiadott figyelmeztető jelzések*, a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben hozott kiutasítási határozatokhoz kapcsolódó figyelmeztető jelzések.

Figyelmeztető jelzést kell bevinni:

Nyeste Péter: Hazánk a nemzetközi bűnüldözési együttműködés rendszerében, Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

- a kiutasítási határozat meghozatalát követően haladéktalanul, kivéve, ha a személy kitoloncolás előtti idegenrendészeti őrizetben van, vagy ha a határozatot a tagállam külső határán hozzák meg, és azt azonnal végrehajtják; vagy
- ha a határozat címzettje olyan harmadik országbeli állampolgár, akinek a 2016/399. rendelettel összhangban megtagadták a beléptetését; vagy
- arra a személyre, akit az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő szabálytalan átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és aki ezt követően nem kapott engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra;
- olyan harmadik országbeli állampolgárra, akit a nemzeti jog szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki; vagy
- arra, aki kiadatási eljárás alatt áll.

Bővítik azoknak a tárgyakkal a listáját is, amelyek esetében kiadhatók figyelmeztető jelzések, ideértve a hamisított okmányokat és a nagy értéket képviselő, azonosítható tárgyakat, valamint az IT-berendezéseket.

Kötelezővé válik a harmadik országbeli állampolgárok beutazási tilalmára vonatkozó figyelmeztető jelzések bevezetése a SIS rendszerbe.

A rendeletek bevezetik az arcképek felhasználásának lehetőségét a személyazonosság megállapítása céljából. Ez azt is lehetővé teszi, hogy a DNS-profil is alkalmazható, ami megkönnyíti az eltűnt személyek azonosítását.

A Körözési Nyilvántartó és Szakirányító Főosztály fő feladatai

- ellátja a körözési nyilvántartási rendszer működtetésével összefüggő adatkezelési, adatszolgáltatási, karbantartási, felülvizsgálati, valamint hatósági feladatokat;

- biztosítja a körözési nyilvántartási rendszerben kezelt és nyilvánított adatok tekintetében az adat- és titokvédelmi szabályok érvényre jutását;
- vezeti a nyilvántartás használatára jogosultak nyilvántartását;
- végzi a rendőr-főkapitányságok, rendőrkapitányságok és határrendészeti kirendeltségek körözési eljárásának szakirányításával összefüggő feladatokat;
- ellátja a körözési eljárásban érintett személyi állomány képzésével, továbbképzésével kapcsolatban a hatáskörébe utalt feladatokat;
- a körözési nyilvántartási rendszer üzemzavara esetén országos illetékességgel az NS.CP Portálon jelzéskezelési műveletet végez;
- a körözési nyilvántartási rendszerbe bejegyzett adatok közhitelességének biztosítása érdekében együttműködik a körözés elrendelésére jogosult szervezetekkel, a feltárt adathibák megszüntetésére – az érintett szerv útján vagy saját hatáskörben – intézkedik a nyilvántartás adatainak javítására.

A Bűnügyi Ellátó Igazgatóság főbb feladatai

A Bűnügyi Ellátó Igazgatóság a titkos információgyűjtéshez, valamint a leplezett eszközök alkalmazásához kapcsolódóan központi végrehajtást, szolgáltatást, nemzetközi bűnüldözési kötelezettségeket teljesít, valamint speciális működési kiadások előirányzatával gazdálkodik. Ennek keretében:

- központi szolgáltatást teljesít a titkos információgyűjtést végző, valamint leplezett eszközök alkalmazását végző rendőri szervek, más nyomozó hatóságok, valamint a Terrorrelhárítási Központ és a Nemzeti Védelmi Szolgálat részére, amelynek során
 - szolgáltatja a titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök alkalmazásának eszközeit;
 - szolgáltatás címén, végrehajtóként alkalmazza az egyes titkos információgyűjtési módszereket;

- a titkos információgyűjtő tevékenység részletes szabályait tartalmazó BM utasítás rendelkezései alapján fedett nyomozókat foglalkoztat;
- kizárólagos hatáskörrel végrehajtja a fedőintézményekkel kapcsolatos feladatokat;
- teljesíti a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséből eredő kötelezettségeket, ennek során:
 - a rendőri jelleg leplezésével történő határon átnyúló műveletekben közreműködik, illetőleg a megkereséseknek megfelelően e feladatokat önállóan teljesíti,
 - a foglalkoztatásában lévő fedett nyomozók nemzetközi műveleteit irányítja;
- országos illetékességgel központi szolgáltatást végez, valamint a speciális működési kiadások előirányzatával gazdálkodik, ezáltal biztosítja a titkos információgyűjtést folytató rendőri szervek speciális működési kiadásának keretét;
- tervezi, szervezi, irányítja és végrehajtja a Rendőrség bűnügyi állománya speciális képzését, továbbképzését;
- a közvetlenül szerzett információkat – lehetőségeinek keretében – ellenőrzi, és azokat továbbítja a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságoknak;
- a titkos információgyűjtő tevékenységével összefüggésben együttműködik a Nemzetbiztonsági Szakszolgálattal, és kapcsolatot tart a polgári, valamint katonai nemzetbiztonsági szolgálattal;
- a nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló jogszabályok alapján együttműködik más államok bűnügyi szerveivel, és hasznosítja az ennek során szerzett információkat, metodikai és taktikai szabályokat.

Az európai elfogatóparancs

Az európai elfogatóparancs megszületése

Az 1990-es évek végén ismerték fel az EU-ban, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködés szorosabbá fűzése nélkül nem lehet eredményesen felvenni a küzdelmet a határokon átnyúló bűnözéssel. Olyan nem kívánt jelenségekkel kellett szembenézniük a tagállamoknak, mint a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a transznacionális bűncselekmények vagy a kábítószer-kereskedelem térhódítása. Mind-mind arra figyelmeztettek, hogy a tagállamok összefogására van szükség. Anglia EU-elnökségének ideje alatt Jack Straw akkori brit belügyminiszter javaslatot tett a kölcsönös elismerés elvének büntetőjogi területen történő alkalmazására a Cardiffban 1998-ban megrendezett EU-csúcsértekezleten.¹¹⁶ 1999-ben a Tamperei Csúcstalálkozón elfogadták a Tamperei Nyilatkozatot, amely felvetette a szükségességét egy EU-n belül alkalmazandó gyorsított kiadatási eljárásnak. Elhatározták ugyanis a tagállamok, hogy egymás között megszüntetik az alakszerű kiadatási eljárást jogerősen elítélt, de büntetésük végrehajtása alól magukat kivonó személyek vonatkozásában. A Tamperei Nyilatkozat azt is tartalmazta, hogy a kiadatási eljárást egyszerűsíteni és gyorsítani kell a bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személyek estében.¹¹⁷ A kölcsönös elismerés elvének megvalósulása az európai elfogatóparancs sikerének feltétele lett.¹¹⁸ A kölcsönös elismerés érvényesülése a büntetőjogi területen azt jelenti, hogy amikor egy tagállam igazságügyi hatósága (ügyészség

¹¹⁶ Gellér Balázs: A kölcsönös elismerés elvén alapuló bűnügyi együttműködés. In: Hollán Miklós (szerk.): Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége. Magyarország az Európai Unióban 2004–2014. NKE Nemzetközi Intézet. Budapest, 2014. 91–92. o.

¹¹⁷ Fejes Péter: Az európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai. PhD-értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem. Budapest, 2008. 46. o.

¹¹⁸ Bárd Petra: A kölcsönös bizalom elvével szembeni alkotmányos aggályok az európai elfogatóparancs példáján keresztül. Kriminológiai Tanulmányok 45. 2008. 192. o.

vagy bíróság) büntetés-végrehajtás foganatosítása vagy büntetőeljárás lefolytatása céljából kiadni, illetve átadni kér egy terheltet, a meghozott tagállami határozatot érvényesnek kell elismerni, és automatikusan az egész EU területén végrehajtandónak kell tekinteni.¹¹⁹ A kölcsönös elismerés a tagállamok egymás büntető igazságszolgáltatási rendszerébe vetett bizalmat intézményesíti, és kifejezetten a különböző – tagállamok közötti – eljárási akadályok feloldását eredményezi.¹²⁰

Felgyorsította a folyamatot a 2001. szeptember 11-i, Egyesült Államokat érő terrortámadás, amelyet követően néhány hónappal az EU Tanácsa életre is hívta az európai elfogatóparancsot a 2002/584/IB tanácsi kerethatározattal. A kerethatározat alapján az európai elfogatóparancs egy tagállamban kibocsátott igazságügyi hatósági határozat, amely azt a célt szolgálja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja. A kerethatározat eleget tett az elvárásoknak, a hosszadalmas kiadatási eljárás helyett rövidebb határidőket írt elő. Ugyancsak jelentősége a kerethatározatnak, hogy rögzíti: az EU-tagállamok lemondanak a kettős büntethetőség feltételének alkalmazásáról harminckét bűncselekmény vonatkozásában, ha a kibocsátó tagállam joga szerint a kibocsátó tagállamban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés. Mindezek mellett az is újdonsága a kerethatározatnak, hogy bizonyos kivételektől eltekintve lehetővé teszi a saját állampolgárok átadását is egy másik tagállamnak.¹²¹

¹¹⁹ M. Nyitrai Péter: Bevezetés a nemzetközi büntetőjogba. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2009. 265. o.

¹²⁰ Törő Andrea: Bizonyíték-transzfer az európai bűnügyi együttműködésben – különös tekintettel az európai nyomozási határozatra. PhD-értekezés. SZTE ÁJK Doktori Iskola. Szeged, 2014. 53. o.

¹²¹ Blaskó Béla – Budaházi Árpád: Nemzetközi bűnügyi együttműködés joga. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.

Az európai elfogatóparancs magyarországi szabályozása

Magyarország a kerethatározatban foglaltakat 2003-ban ratifikálta, ekkor született az EU tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény. Kilenc évvel később új törvényt hoztak, az EU tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvényt (EU. bü. tv.), amely ma is hatályos.

Az EU. bü. tv.-t büntetőügyekben az EU más tagállamával folytatott együttműködés, valamint az európai elfogatóparancs alapján folytatott átadási eljárás során kell alkalmazni.¹²² A törvény nem csupán az európai elfogatóparancsot szabályozza, hanem az EU-n belüli bűnügyi együttműködés más formáit is. A szabályozás nem teljes körű, az általános eljárási szabályokat az Nbjt.¹²³, a Btk.¹²⁴ és a Be.¹²⁵ tartalmazza, a specialitásokat pedig az EU. bü. tv. Vagyis a felsorolt jogszabályokat az EU. bü. tv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az európai elfogatóparancs esetében megszűnt a kiadatási eljárásra jellemző közigazgatási és politikai döntési szint, így azt alapvetően a tagállamok igazságügyi hatóságai közötti eljárás jellemzi. Hazánkban végrehajtó igazságügyi hatósággként kizárólag a Fővárosi Törvényszék jár el, és miután Magyarország élt a központi hatóság részvétele közbeiktatásának lehetőségével, az igazságügyért felelős minisztérium is szerepet vállal benne, azonban feladata az európai elfogatóparancsok továbbítására, illetve fogadására, valamint az ezekkel kapcsolatos hivatalos levelezésre szorítkozik.¹²⁶ A Fővárosi Törvényszék egyesbíróként jár el, határozata ellen, ha az EU. bü. tv. nem zárja ki, fellebbezésnek van helye, amelynek a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya. Ez azt jelenti, hogy a bíróság határozatai végrehajthatóak a fellebbezés benyújtása ellenére is, nem kell megvárni a fellebbezés elbírálását végző Fővárosi Ítéltábla döntését.

¹²² EU. bü. tv. 1. §

¹²³ 1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről

¹²⁴ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

¹²⁵ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

¹²⁶ Kenéz Andrea: A megerősített harmadik pillér – Az európai elfogatóparancsról. Ügyvédek Lapja 2007/3. szám. 29. o.

Az EU. bü. tv. 1. számú melléklete tartalmazza az Európai Tanács kethatározatában felsorolt katalogizált bűncselekményeket, illetve az azoknak megfelelő magyar Btk.-beli szabályozást. Az EU. bü. tv. 3. § (2) bekezdése szerint az európai elfogatóparancs alapján a terheltet az 1. számú mellékletben meghatározott bűncselekményfajták esetében fő szabály szerint a kettős büntethetőség mérlegelése nélkül át kell adni a külföldi államnak. Ha a mellékletben szerepel a bűncselekmény, viszont az európai elfogatóparancsot kibocsátó igazságügyi hatóság államának joga szerint a büntetési tétel felső határa nem éri el a háromévi szabadságvesztést, illetve szabadságelvonással járó intézkedést, az átadás akkor engedélyezhető, ha azok a cselekmények, amelyek miatt az európai elfogatóparancsot kibocsátották, a magyar törvény szerint is bűncselekménynek minősülnek. Ha a bűncselekmény nem szerepel a törvény mellékletében, vagyis nem katalogizált bűncselekmény, akkor a törvény 3. § (1) bekezdését kell alkalmazni, amely szerint a Magyarország területén tartózkodó személy a tagállam igazságügyi hatósága által kibocsátott európai elfogatóparancs alapján büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából elfogható és átadható olyan bűncselekmények esetén, amelyeknél a kibocsátó tagállam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább tizenkét havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, vagy ha jogerősen legalább négy hónapi szabadságvesztésre, illetve szabadságelvonással járó intézkedésre ítélték. Ha az európai elfogatóparancs több bűncselekményre vonatkozik, és e bűncselekmények közül legalább egy megfelel a büntetési tétel felső határára vonatkozó előírásnak, az átadás a többi olyan bűncselekményre is engedélyezhető, amely ennek az előírásnak nem felel meg, de a magyar törvény szerint is bűncselekménynek minősül. Vagyis a többi bűncselekménynél elegendő a kettős büntethetőség.

Az európai elfogatóparancsnak szintén újdonsága, hogy a saját állampolgár átadását is lehetővé teszi bizonyos feltételek teljesülése esetén. Ha az európai elfogatóparancsot büntetőeljárás lefolytatása céljából bocsátották ki, és a keresett személy olyan magyar állampolgár, aki Magyarország

területén lakóhellyel rendelkezik, csak akkor adható át, ha a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság megfelelő jogi garanciát nyújt arra, hogy szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés jogerős kiszabása esetén a keresett személyt kérelmére a büntetés vagy az intézkedés végrehajtására visszazállítják Magyarország területére. A másik eset, amikor az európai elfogatóparancsot szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották ki, és a keresett személy olyan magyar állampolgár, aki Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik. Ekkor a Fővárosi Törvényszék az európai elfogatóparancs végrehajtását megtagadja, és – ha az előzetes adatok alapján nem áll fenn a végrehajtás átvételének egyetlen megtagadási oka sem – elrendeli a keresett személy ideiglenes végrehajtási letartóztatását. Az erről szóló határozatát haladéktalanul megküldi a miniszternek, aki kezdeményezi a tagállamnál az elítélt szabadságvesztés büntetése vagy szabadságelvonással járó intézkedése végrehajtásának átvételét. Mindkét rendelkezés a terhelt reintegrációs lehetőségeit veszi figyelembe, a cél az, hogy a kiszabott büntetés végrehajtása lehetőleg abban az államban történjen meg, ahol az elítélt a legnagyobb valószínűséggel lesz képes a társadalomba visszailleszkedni. Mindehhez azonban szükség van arra is, hogy a terhelt az átadásába beleegyezzen, vagyis beleegyezése nélkül nem kerülhet sor az átadására.

Az európai elfogatóparancs megtagadása

Az EU. bü. tv. 5. §-a rendelkezik azokról az okokról, amelyek esetén nem kerülhet sor az európai elfogatóparancs teljesítésére. Ha az alábbi okok közül valamelyik fennáll, az európai elfogatóparancsot meg kell tagadni:

- az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény magyar joghatóság alá tartozik, és a bűncselekményre a magyar törvény szerint közkegyelem terjed ki (Magyarország büntetőeljárás folytathatott volna az érintettel szemben, de a bűncselekmény a meghirdetett amnesztia hatálya alá tartozik);¹²⁷

¹²⁷ European e-Justice: Európai elfogatóparancs

- a terhelt ellen az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmény miatt egy másik tagállamban már olyan határozatot hoztak, amely a büntetőeljárás megindításának akadályát képezi, vagy amely alapján a büntetést már végrehajtották, annak végrehajtása folyamatban van, vagy a jogerős ítéletet hozó tagállam joga szerint az nem hajtható végre;
- gyermekkorú az átadni kért személy;
- nem katalogizált a bűncselekmény, és Magyarországon nem minősül bűncselekménynek;
- a terhelt olyan magyar állampolgár, aki Magyarország területén lakcímmel rendelkezik, és a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság nem nyújt megfelelő jogi garanciát arra, hogy szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés jogerős kiszabása esetén a terhelt kérelmére a büntetés vagy az intézkedés végrehajtására visszaszállítják Magyarország területére;
- az európai elfogatóparancs végrehajtása súlyosan sértené a büntetőeljárás során a terheltet megillető, nemzetközi szerződésben vagy európai uniós jogi aktusban rögzített alapvető jogokat;¹²⁸
- az európai elfogatóparancsot szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották ki, és a bíróság elrendeli az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmény miatt a terhelt ideiglenes végrehajtási letartóztatását, vagy a jogerős szabadságvesztés büntetést kiszabó, illetve szabadságelvonással járó intézkedést alkalmazó tagállami határozat végrehajtását;¹²⁹
- a terhelt olyan magyar állampolgár, aki Magyarország területén lakcímmel rendelkezik, az európai elfogatóparancsot pedig szabadság-

Forrás: https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90--maximize-hu.do
Letöltés ideje: 2018.03.17.

¹²⁸ EU. bü. tv. 5. § (1) bekezdés

¹²⁹ EU. bü. tv. 5. § (3) bekezdés

vesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották ki vele szemben, de ő az átadásába nem egyezik bele;

- az európai elfogatóparancsot olyan határozat végrehajtása céljából bocsátották ki, amelyet a terhelt távollétében hoztak (bizonyos garanciák teljesülése esetében az európai elfogatóparancs mégis végrehajtható).¹³⁰

A törvény olyan okokat is ismer, amelyek fennállása esetén a Fővárosi Törvényszék mérlegel, és eldönti, végrehajtható-e az európai elfogatóparancs:

- az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmény miatt a terhelt ellen Magyarország területén büntetőeljárás van folyamatban;
- a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény miatt a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást, illetve az eljárást megszüntette;
- az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény magyar joghatóság alá tartozik, és a magyar törvény szerint a büntet-hetőség vagy a büntetés elévült;
- a terheltet egy harmadik államban ugyanazon cselekmény miatt jogerősen felmentették vagy jogerősen elítélték, feltéve, hogy a büntetést már végrehajtották, annak végrehajtása folyamatban van, vagy a jogerős ítéletet hozó állam joga szerint az nem hajtható végre;
- az európai elfogatóparancs olyan bűncselekményre vonatkozik, amelyet egészben vagy részben Magyarország területén követtek el.¹³¹

¹³⁰ EU. bü. tv. 5. § (6) bekezdés

¹³¹ EU. bü. tv. 5. § (2) bekezdés

Ha az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmény miatt a terhelt ellen Magyarország területén büntetőeljárás van folyamatban, a Fővárosi Törvényszék az európai elfogatóparancs végrehajtásáról a magyar büntetőeljárást folytató bíróság vagy ügyészség álláspontjának figyelembevételével dönt. A döntés eredménye lehet egyrészt, hogy a Fővárosi Törvényszék a terhelt átadását ahhoz a feltételhez köti, hogy az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállam a magyar büntetőeljárást vegye át. Ez azt a célt is szolgálja, hogy ne legyen két büntetőeljárás ugyanazon személy ugyanazon ügyében. Ha a Fővárosi Törvényszék a megtagadás mellett dönt, megteszi a szükséges intézkedést a büntetőeljárás Magyarországon történő lefolytatása végett.¹³² Vagyis mindkét esetben az a cél is vezérli a bíróságot, hogy elkerülhető legyen a kétszeres eljárás.

Az EU. bü. tv. 3. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtása nem tagadható meg az adókkal és az illetékekkel, a vámokkal és a devizával kapcsolatos bűncselekmények esetén amiatt, hogy a magyar jog nem ismer ugyanolyan adót, illetéket, valamint vámmal, illetve adóval, illetékkal azonos hatású díjat, vagy nem tartalmaz ugyanolyan típusú szabályokat az adó-, illeték-, valamint vám- és devizaszabályozás terén, mint a kibocsátó tagállam joga.

Az európai elfogatóparancs végrehajtása

Ha valakivel szemben európai elfogatóparancsot bocsátottak ki vagy nemzetközi körözést rendeltek el, és Magyarországon elfogják, kötelező az őrizetét elrendelni, és a bíróság elé kell állítani. Az őrizet tartama összhangban a Be.-vel, hetvenkét óráig tarthat.¹³³ Ha a terheltnek nincs meghatalmazott védője, az őrizetet foganatosító szerv a terhelt elfogását követően haladéktalanul védőt rendel ki. A magyar nyelv nem ismerése esetén a terheltet tolmács közreműködésével tájékoztatják a SIS-ben elhelyezett figyelmeztető jelzés tartalmáról. Erről értesítik a védőt, és magáról az intézkedésről az eljáró hatóság jegyzőkönyvet készít. Egyidejűleg arról is tájékoztatják a

¹³² EU. bü. tv. 5. § (10) bekezdés

¹³³ EU. bü. tv. 7. § (1) bekezdés

terheltet, hogy jogában áll az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállamban – annak szabályai szerint – ügyvédet megbízni, és ennek érdekében a kibocsátó tagállam illetékes hatóságától segítséget kérni.

A Fővárosi Törvényszék az európai elfogatóparancs végrehajtása kérelmében egyesbíróként eljárva tárgyalást tart. Ha a terhelt a magyar nyelvet nem ismeri, a bíróság tolmácsot rendel ki részére. A tárgyalás megkezdését követően a bíró ismerteti az európai elfogatóparancsot, majd felhívására az ügyészség ismerteti indítványát. Ezt követően a bíró megállapítja a terhelt személyazonosságát, tájékoztatja a terheltet az eljárás lényegéről, eljárási jogairól, valamint az egyszerűsített átadás lehetőségéről és annak jogkövetkezményeiről, továbbá a specialitás szabályáról és annak alkalmazhatóságáról. A bíróság a terheltet nyilatkoztatja arra nézve, hogy az átadásába beleegyezik-e, valamint a specialitás szabályának alkalmazásáról lemond-e. Az átadásba való beleegyezés azt jelenti a terhelt számára, hogy nem vitatja az átadásának körülményeit, hozzájárul ahhoz, hogy minél hamarabb átadják az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállamnak. A specialitás szabálya azt jelenti, hogy az átadott személlyel szemben az átadása előtt elkövetett, az átadásának alapjául szolgáló bűncselekménytől különböző egyéb bűncselekmény miatt nem indítható büntetőeljárás, nem ítéltető el, és egyéb módon sem fosztható meg szabadságától.¹³⁴ A specialitás szabályának alkalmazásáról lemondhat a terhelt. Mind a beleegyezés, mind a lemondás jellemzője, hogy nem vonható vissza.

A törvényes figyelmeztetéseket követően a bíróság a terheltet kihallgatja. Ha a terhelt vallomást tesz, a Fővárosi Törvényszék a terheltet különösen az átadás feltételeit befolyásoló körülményekre nézve hallgatja ki.¹³⁵ Az átadási tárgyalás során nem zajlik bizonyítás felvétel (annak ellenére nevezik tárgyalásnak, hogy a keretében nem kerül sor bizonyításra), az egyetlen célja a tárgyalásnak, annak tisztázása, hogy a terhelt átadható-e az európai elfogatóparancsot kibocsátó államnak.

¹³⁴ EU. bü. tv. 30. § (1) bekezdés

¹³⁵ EU. bü. tv. 7. §

Az EU. Bü. tv. 13. § (1) bekezdése alapján, ha az átadás feltételei fennállnak, a bíróság nem ügydöntő végzéssel elrendeli a terhelt átadási letartóztatását és átadását. Megtagadási ok esetén a bíróság megtagadja az európai elfogatóparancs végrehajtását. Bármelyik döntés is szülessen, a miniszter tájékoztatja a döntésről a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóságot. Legyen szó átadásról vagy annak megtagadásáról, a tárgyaláson kihirdetett határozattal szemben az ügyész, a terhelt és a védője nyomban, még a tárgyaláson jelentheti be a fellebbezést, amelyet a Fővárosi Ítéltábla bírál el.

Az európai elfogatóparancs jellemzője a gyorsaság, ezt szolgálja az EU. bü. tv. 16. § (1) bekezdése, amely szerint az európai elfogatóparancs végrehajtásáról és az átadásról szóló véglegessé vált nem ügydöntő végzést, ha a terhelt beleegyezik az átadásába, a beleegyezés kinyilvánítását követő tíz, ha nem egyezik bele, az elfogását követő hatvan napon belül kell meghozni. Ez utóbbi határidő legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható, az átadásba való beleegyezés esetén pedig tíz nappal. Ha a terhelt az átadásba beleegyezett, és az egyszerűsített átadásról való döntés meghozatalához kizárólag a tagállami igazságügyi hatóság által nyújtott garancia beszerzése szükséges, a Fővárosi Törvényszék a tagállami garancia megérkezését követően az ideiglenes átadási letartóztatásban lévő terhelt átadási letartóztatását és egyszerűsített átadását az ügyiratok alapján is elrendelheti. E lehetőségéről a terheltet az ideiglenes átadási letartóztatás elrendelésekor tájékoztatja is a bíróság.

A terhelt átadásáról a NEBEK a rendőrség (Készenléti Rendőrség) közreműködésével gondoskodik. A terheltet legkésőbb az európai elfogatóparancs végrehajtásáról és az átadásról szóló határozat jogerőre emelkedésétől (jellemzően az átadás ügyében tartott tárgyalás napján jogerőre is emelkedik az átadásról szóló határozat) számított tíz napon belül átadják a kibocsátó tagállam illetékes hatóságának, amely határidő elháríthatatlan akadály esetén a bíróság által tíz nappal meghosszabbítható. Ezen felül az átadás csak különös méltánylást érdemlő emberiségi okokból (például az átadás végrehajtása veszélyeztetné a terhelt életét vagy egészségét) halaszt-

ható el. Ebben az esetben a Fővárosi Törvényszék értesíti a kibocsátó igazságügyi hatóságot a halasztásról, illetve annak okáról, és az átadásra új időpontot tűz ki, de az átadásra ekkor is tíz nap áll rendelkezésre. A magyar bírósági gyakorlat alapján nagyon ritka, hogy hosszabbítás történjen.

Az európai elfogatóparancs kibocsátása

Az EU. bü. tv. 25. § (1) bekezdése alapján a terhelten szemben – feltéve, hogy a bűncselekmény tárgyi súlya ezt indokolja – a bíróság európai elfogatóparancsot bocsáthat ki az EU valamely tagállamában történő elfogása és átadása érdekében büntetőeljárás lefolytatása, illetve szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából. Európai elfogatóparancs kibocsátására a Magyarország területére kiterjedő hatályú elfogatóparancs kibocsátását követően, vagy azzal egyidejűleg kerülhet sor. Előfordulhat, hogy a Magyarország területére kiterjedő hatályú elfogatóparancsot nem bíróság bocsátotta ki. Ilyenkor az európai elfogatóparancs kiadására az ügyészség vagy a nyomozó hatóság által kibocsátott és ügyészségi jóváhagyással ellátott elfogatóparancs alapján kerülhet sor. Ha tehát nincs elfogatóparancs, az európai elfogatóparancs kibocsátására sem kerülhet sor.¹³⁶

Az EU. bü. tv. 25. § (2) bekezdése alapján főszabály szerint az európai elfogatóparancs büntetőeljárás lefolytatása céljából olyan cselekmények esetén bocsátható ki, amelyeknél a Btk. szerint a büntetési tétel felső határa legalább egyévi szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés. Ha a szabadságvesztés büntetést kiszabó vagy a szabadságelvonással járó intézkedést alkalmazó határozatot már meghozták, európai elfogatóparancs csak akkor adható ki, ha a kiszabott büntetés vagy az alkalmazott intézkedés tartama legalább négy hónap. Az EU. bü. tv. 25. § (3) bekezdése azt is feltételül szabja az európai elfogatóparancs vádemelést követő kibocsátásának, hogy az ügyészség végrehajtandó szabadságvesztés

¹³⁶ Fantoly Zsanett–Budaházi Árpád: Büntető eljárásjogi ismeretek I. Statikus rész. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.

büntetés kiszabására vagy javítóintézeti nevelés alkalmazására tett indítványt.

A külföldön fogva tartásban lévő terhelttel szemben európai elfogatóparancs a törvényi feltételek fennállta esetén is csak akkor bocsátható ki, ha a terhelt részvétele a büntetőeljárásban, illetve jelenléte az eljárási cselekményeken eljárási jogsegélykérelem előterjesztése nélkül nem vagy nem megfelelően biztosítható. A bűncselekmény tárgyi súlya, illetve az ügy megítélése is indokolhatja az európai elfogatóparancs kibocsátását, ha a terhelt külföldön van fogva tartásban.¹³⁷

A bíróság a miniszternek és a NEBEK-nek küldi meg az európai elfogatóparancsot, amelyet le kell fordítani a végrehajtó tagállam hivatalos nyelvére vagy hivatalos nyelveinek egyikére, amennyiben a végrehajtó tagállam azt magyar nyelven nem fogadja el.¹³⁸ A bíróság az európai elfogatóparancsban kérheti azon tárgyak lefoglalását és átadását, amelyek bizonyítási eszközként felhasználhatók, vagy amelyeket a terhelt a bűncselekmény elkövetése során vagy azzal összefüggésben szerzett.¹³⁹

A keresett személy átvételéről a NEBEK a rendőrség közreműködésével gondoskodik. Ha szomszédos országból történik az átvétel, ebben az esetben is általában a határátkelőhelyeken kerül sor az átvételre, ha pedig nem szomszédos országból szükséges a terhelt Magyarországra szállítása, általában légi úton történik.

Az európai nyomozási határozat

Az eljárási jogsegélyek közül az európai nyomozási határozatot ismertetjük. Az európai nyomozási határozat a büntetőeljárásban a bíróság vagy az ügyészség által kibocsátott, továbbá a nyomozó hatóság által kibocsátott és az ügyészség által jóváhagyott jogsegélykérelem, amely bizonyíték megszerzése céljából egy vagy több eljárási cselekmény végrehajtására, illetve bizonyítási eszköz átadására irányul. Az európai nyomozási határozat célja

¹³⁷ EU. bü. tv. 25. § (3a) bekezdés

¹³⁸ EU. bü. tv. 25. § (6) bekezdés

¹³⁹ EU. bü. tv. 25. § (7) bekezdés

tehát a bizonyítékszerzés a büntetőeljárásokban, de hatálya kiterjed egyes bűnügyi vonatkozású és pontos kritériumoknak megfelelő közigazgatási eljárásokra is.¹⁴⁰

Főszabály szerint az európai nyomozási határozat magyarországi végrehajtására a járásbíró vagy az európai nyomozási határozat alapjául szolgáló bűncselekmény tekintetében a Be. alapján hatáskörrel rendelkező ügyészség rendelkezik hatáskörrel. Ha ez nem állapítható meg, a járási ügyészség rendelkezik hatáskörrel. Az illetékességet az európai nyomozási határozatban megjelölt eljárási cselekmény elvégzésének helye alapozza meg. Ha az eljárási cselekmény vagy eljárási cselekmények elvégzésének több helyszíne állapítható meg, vagy az eljárási cselekmény elvégzésének helye nem állapítható meg, a megelőzés szabálya következtében az a bíróság vagy ügyészség jár el, amelyik az ügyben korábban intézkedett. A legfőbb ügyészség vagy a felettes ügyészség rendelkezése alapján a hatékonyság érdekében hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkező ügyészség is teljesítheti a jogsegélyt. A bíróság vagy az ügyészség az európai nyomozási határozat átvételéről haladéktalanul, de legkésőbb az átvételtől számított hét napon belül tájékoztatja a tagállami hatóságot.¹⁴¹ Főszabály szerint a tagállami igazságügyi hatóság által kibocsátott európai nyomozási határozat fogadására a magyar ügyészség, illetve bíróság közvetlenül jogosult, és végrehajtása során a tagállami hatóság és a magyar igazságügyi hatóság egymással közvetlenül tart kapcsolatot.¹⁴²

A bíróság vagy az ügyészség az európai nyomozási határozat átvételét követően haladéktalanul megvizsgálja, hogy az európai nyomozási határozat végrehajtásának feltételei a magyar jogszabályok alapján fennállnak-e, és nem ügydöntő végzéssel dönt annak végrehajtásáról. A döntésnek legkésőbb az európai nyomozási határozat kézhezvételétől számított harminc napon belül kell megszületnie. Ez a határidő harminc nappal hosszabbítható. A magyar igazságügyi hatóság hozhatja azt a döntést, hogy intézkedik

¹⁴⁰ Törő Andrea (2014): Bizonyíték-transzfer az európai bűnügyi együttműködésben – különös tekintettel az európai nyomozási határozatra. PhD-értekezés. Szeged, SZTE ÁJK Doktori Iskola. 81. o.

¹⁴¹ EU. bü. tv. 36-37. §§

¹⁴² EU. bü. tv. 38. §

az európai nyomozási határozatban megjelölt eljárási cselekmény elvégzéséről, ha az eljárási cselekmény elvégzésének feltételei fennállnak, vagy azt is teheti, hogy megtagadja az európai nyomozási határozat végrehajtását.¹⁴³

Az európai nyomozási határozat végrehajtása megtagadható, ha:

- az súlyosan sértené a büntetőeljárás során a terheltet megillető, nemzetközi szerződésben vagy európai uniós jogi aktusban rögzített alapvető jogokat;
- sértené Magyarország alapvető nemzetbiztonsági érdekét;
- veszélyeztetné az informátor, a bizalmi személy, a magyar hatósággal titkosan együttműködő más személy vagy a fedett nyomozó személyét, illetve tevékenységét;
- sértené a kettős büntethetőség elvét;
- a megjelölt eljárási cselekmény a magyar jogszabályok szerint nem ismert, vagy elvégzésének feltételei a magyar jogszabályok szerint nem állnak fenn;
- az alapjául szolgáló cselekményt Magyarországon vagy egy másik tagállamban jogerősen elbírálták, vagy a cselekmény érdeméről olyan határozatot hoztak, amely – a határozatot hozó tagállam joga alapján – azonos cselekmény vonatkozásában újabb büntetőeljárás megindításának akadályát képezi;
- az eljárási cselekménnyel érintett személy Magyarországon mentelmi jogon vagy nemzetközi jogon alapuló mentességet élvez, és mentelmi jogát, illetve mentességét az arra jogosult nem függesztette fel;
- az európai nyomozási határozatot nem szabályszerűen vagy nem magyar, angol, német vagy francia nyelven terjesztették elő;
- az európai nyomozási határozat oly mértékben hiányos, pontatlan, hogy erre figyelemmel nem hajtható végre, és a kiegészítésre, il-

¹⁴³ EU. bü. tv. 39. § (1)-(3) bekezdés

letve kijavításra tűzött határidő eredménytelenül telt el, vagy az európai nyomozási határozat a kiegészítést, illetve a kijavítást követően sem hajtható végre.¹⁴⁴

Ha a tagállami hatóság az európai nyomozási határozatot visszavonja, a bíróság vagy az ügyészség az európai nyomozási határozat végrehajtását megszünteti.¹⁴⁵ Európai nyomozási határozat alapján a tagállam által kért bármely, a Be. alapján végrehajtható, bizonyítási eszköz beszerzésére alkalmas eljárási cselekmény elvégezhető, ha arra az európai nyomozási határozat alapjául szolgáló bűncselekmény miatt magyar büntetőeljárásban is sor kerülhetne. A tagállami hatóság kérelmére az eljárási cselekmény elvégzése során a tagállami hatóság által megjelölt szabályokat és technikai módszert kell alkalmazni, feltéve, hogy az nem összeegyeztethetetlen a magyar jogrendszer alapelveivel. Ha a bíróság vagy az ügyészség a tagállami hatóság által megjelölt szabályok és technikai módszerek alkalmazását nem tudja teljesíteni, erről a tagállami hatóságot haladéktalanul tájékoztatja, és megjelöli azokat a feltételeket, amelyekkel a végrehajtás teljesíthető.

Az európai nyomozási határozatban megjelölt eljárási cselekményt – a tagállami hatóság soron kívüli végrehajtásra irányuló kérelmére, valamint az eljárási cselekmény elvégzésének meghatározott időpontjára figyelemmel – legkésőbb az európai nyomozási határozat végrehajtásáról szóló döntés meghozatalát követő kilencven napon belül kell elvégezni. Ha nem végezhető el, a bíróság vagy az ügyészség a késedelem okainak megjelölése mellett erről haladéktalanul tájékoztatja a tagállami hatóságot, megjelöli az eljárási cselekmény elvégzéséhez szükséges időtartamot, és egyeztetést folytat a tagállami hatósággal az eljárási cselekmény elvégzésének megfelelő ütemezéséről.¹⁴⁶ A törvény bizonyos feltételeik teljesülése esetén a bíróság vagy az ügyészség a tagállami hatóság kérésére engedélyezi, hogy a tagállam valamely hatóságának tagja az eljárási cselekmény elvégzése során jelen legyen. A bíróság, az ügyészség vagy ezek megbízása alapján a

¹⁴⁴ EU. bü. tv. 40. § (1) bekezdés

¹⁴⁵ EU. bü. tv. 45. § (3) bekezdés

¹⁴⁶ EU. bü. tv. 46. §

nyomozó hatóság haladéktalanul vagy a tagállami hatóság által megjelölt időpontban átadja a tagállami hatóságnak az eljárási cselekmény elvégzése során megszerzett, illetve a már rendelkezésre álló bizonyítási eszközöket, valamint az azzal kapcsolatos iratokat.¹⁴⁷ Ugyanúgy, ahogy más Magyarországon végzett eljárási cselekmény esetén, az európai nyomozási határozat végrehajtása során hozott határozat vagy intézkedés ellen is lehetőség nyílik jogorvoslatra. Az EU. bü. tv. 50. § (1) bekezdése arról is rendelkezik, hogy maga a külföldi állam által elrendelt európai nyomozási határozat nem támadható, mivel azt külföldi államban hozták, vagyis a Magyarországon végzett eljárási cselekmény végrehajtása kapcsán lehet csak panaszt tenni (ügyészségi vagy nyomozó hatósági intézkedés esetén), valamint akkor, ha például a Magyarországon végzett kutatás keretében lefoglalási határozat születik, a lefoglalás ellen szintén lehetőség van jogorvoslatra: panasszal lehet élni az ügyészségi vagy nyomozó hatósági lefoglalás esetén, fellebbezéssel pedig a bíróság által elrendelt lefoglalással szemben. Az európai nyomozási határozatban megjelölt eljárási cselekmény elrendelése ellen is helye van jogorvoslatnak, de azt nem a Be. alapján lehet megtenni, hanem a tagállam joga szerint. Erről a bíróság vagy az ügyészség az érintett személyt tájékoztatja. Az európai nyomozási határozat ellen benyújtott jogorvoslati indítványt a Magyarországon eljáró hatóság haladéktalanul továbbítja a tagállami hatóságnak.

A magyar hatóság is élhet az európai nyomozási határozat lehetőségével. Főszabály szerint az európai nyomozási határozatban bármely, a Be. szerinti, bizonyítási eszköz beszerzésére alkalmas eljárási cselekmény elvégzését kezdeményezhetik, ha az a büntetőeljárásban szükséges és arányos. További feltétel, hogy az európai nyomozási határozatban megjelölt eljárási cselekmény a magyar jogszabályok szerint is elvégezhető legyen. Nem szabad tehát olyat kérni a külföldi államtól, amire Magyarországon nem lenne lehetőség. Európai nyomozási határozatot hivatalból, illetve a terhelt vagy a védő indítványára az a bíróság vagy ügyészség bocsáthat ki, amely előtt a büntetőeljárás folyamatban van.

¹⁴⁷ EU. bü. tv. 49. § (1) bekezdés

A nemzetközi bűnügyi jogsegély

Míg az EU-n belül a nemzetközi bűnügyi együttműködésre vonatkozó speciális szabályokat az EU. bü. tv. tartalmazza, addig az EU-n kívüli államok vonatkozásában az Nbjt.-t kell alkalmazni, ha nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy ha Magyarország egy másik állammal jogsegéllyel kapcsolatos nemzetközi szerződést kötött, akkor a nemzetközi szerződésben foglaltakat kell irányadónak tekinteni, ha az eltérő előírásokat tartalmaz az Nbjt.-hez képest. Ebből az következik, hogy a Nbjt. szabályai akkor is alkalmazandóak, ha valamely állammal hatályban lévő nemzetközi szerződése van hazánknak, viszont abban az esetben, ha az államközi egyezés valamely rendelkezésében eltér a törvénytől, a nemzetközi szerződés rendelkezését kell figyelembe venni. Az Nbjt. a 10. §-ban azt is meghatározza, hogy a törvény eltérő rendelkezésének hiányában a Btk.-t és a Be.-t a nemzetközi bűnügyi jogsegélyforgalomban is megfelelően kell alkalmazni. Szintén fontos rendelkezése a törvénynek az úgynevezett közrendi klauzula, amely szerint a jogsegély iránti megkeresés nem teljesíthető és nem terjeszthető elő, ha az sértené Magyarország közrendjét, illetve alapvető nemzetbiztonsági érdekét.¹⁴⁸ Ennek a teljesíthetőségi akadálnak az esetleges fennállását az igazságügyért felelős miniszter (miniszter), illetve a legfőbb ügyész vizsgálja. A bűnügyi jogsegély jellemzője, hogy a miniszter vagy a legfőbb ügyész teljesíti, illetve kéri.

A Nbjt. meghatározza azokat a feltételeket is, amikor jogsegély iránti megkeresés teljesíthető vagy terjeszthető elő:

- a cselekmény mind a magyar jog, mind a külföldi állam joga szerint büntetendő;
- a jogsegély nem politikai bűncselekményre, vagy azzal szorosan összefüggő egyéb bűncselekményre és nem katonai bűncselekményre vonatkozik.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Nbjt. 2. § (1) bekezdés

¹⁴⁹ Nbjt. 5. § (1) bekezdés

Ha nem teljesül a feltétel, hogy a cselekmény mind a magyar jog, mind a külföldi állam joga szerint büntetendő legyen, ennek ellenére a megkeresés teljesíthető, ha a megkeresett állam e tekintetben is biztosítja a viszonyosságot. Ebben az esetben az eljárási jogsegély iránti megkeresés teljesítésére a járási ügyészség rendelkezik hatáskörrel. A másik feltételnél nem tekinthető a cselekmény politikai bűncselekménynek, ha annak elkövetésénél (figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy kilátásba helyezett eszközökre) a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikaihoz képest. Ha szándékos emberölést követtek el, illetve a bűncselekmény szándékos emberölést is magában foglal, úgy kell tekinteni, hogy a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikaihoz képest.

Az Nbjt. az alábbi jogsegélyformákat ismeri:

- a kiadatás;
- a büntetőeljárás átadása, illetve átvétele;
- szabadságelvonással járó büntetés vagy ilyen intézkedés végrehajtásának átvétele;
- illetve átengedése;
- a vagyonelkobzás, elkobzás vagy ezzel azonos hatású büntetés vagy intézkedés;
- végrehajtásának átvétele, illetve átengedése;
- az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele vagy ezzel azonos hatású;
- büntetés vagy intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése;
- az eljárási jogsegély;
- feljelentés külföldi államnál.

A terjedelmi korlátok miatt ezek közül a kiadatást, a büntetőeljárás átadását és átvételét, valamint a feljelentés a külföldi államnál jogsegélyfajtákat mutatjuk be röviden.

A kiadatás

A hagyományosan horizontális jellegű, a szuverén államok együttműködésén alapuló¹⁵⁰ kiadatás irányulhat büntetőeljárás lefolytatására, valamint szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtására. Büntetőeljárás lefolytatása céljából akkor van helye kiadatásnak, ha mind a magyar törvény, mind a megkereső állam törvénye szerint az a cselekmény, ami miatt a kiadatást kérik, bűncselekmény. Az Nbjt. 11. § (2) bekezdése azt is a kiadatás feltételül szabja, hogy mind a magyar törvény, mind a megkereső állam törvénye szerint legalább egy évi szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt kérjék a kiadatást. Ha a kiadatást a megkereső ország szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából kéri, akkor teljesíthető, ha a kiszabott szabadságvesztés vagy az alkalmazott intézkedés még végrehajtható része a hat hónapot meghaladja. A Nbjt. 12. §-a azt is meghatározza, hogy mikor nincs helye kiadatásnak. Ezek egy része hasonló az európai elfogatóparancs megtagadási okaihoz. A további feltételeket az Nbjt. 13–15. §§ tartalmazzák.

A kiadatás iránti megkereséseket a miniszter fogadja. Ha a közrendi klauzula nem zárja ki a kiadatási kérelem teljesítését, haladéktalanul megküldi a Fővárosi Törvényszéknek, amely egyesbíróként jár el. Határozata ellen, ha a törvény nem zárja ki, fellebbezésnek van helye, melyet a Fővárosi Ítéltábla bírál el tanácsülésen. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a terhelt kiadható, a miniszter eldönti, hogy kiadja-e. Ha a bírósági döntés értelmében nem adható ki a terhelt, a miniszter megtagadja a kiadatást. Ha a miniszter a kiadatás mellett dönt, a kiadott személy átadásáról a NEBEK a rendőrség közreműködésével gondoskodik.¹⁵¹

¹⁵⁰ M. Nyitrai Péter: Az együttműködési kötelezettség alapvető jellemzői a szuverén államok és a nemzetközi büntetőbíróságok kapcsolatrendszerében. *Kül-Világ* 2012/4. szám. 18. o.

¹⁵¹ Nbjt. 26-27. §§

Magyarország is megkereshet külföldi államot kiadatás végett. A kiadástási megkeresés büntetőeljárás lefolytatása céljából történhet, valamint szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása érdekében. Az Nbjt. 32. § (1) bekezdése alapján, ha külföldön tartózkodó olyan terhelt ellen kell büntetőeljárást lefolytatni, akivel szemben kiadatásnak van helye, és a bűncselekmény tárgyi súlya ezt indokolja, a bíróságnak lehetősége van nemzetközi elfogatóparancs kibocsátására. Erre sor kerülhet a nyomozás során és a bírósági eljárásban egyaránt, valamint a büntetés-végrehajtási szakaszban is. Büntetőeljárás lefolytatása céljából a vádirat benyújtását követően csak akkor van lehetőség rá, ha a vádiratban, illetve a vád módosítása vagy kiterjesztése során az ügyészség végrehajtandó szabadságvesztés büntetés kiszabására vagy javítóintézetni nevelés alkalmazására tett indítványt.

A büntetőeljárás átadása és átvétele

A büntetőeljárás átadható, ha célszerű, hogy azt más állam hatósága folytassa le. A célszerűség vizsgálatánál különösen az elkövetés helyére, a terhelt tényleges tartózkodási helyére, valamint a sértett érdekeire vannak figyelemmel. Előfordulhat, hogy a büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekmény miatt a megkeresett államban már büntetőeljárás van folyamatban, vagyis folyik a nyomozás vagy a bírósági eljárás az adott bűncselekmény miatt. Ez nem akadály azonban annak, hogy a büntetőeljárás átadására kerüljön sor, vagy a büntetőeljárás átadására irányuló megkeresés előterjesztésére.¹⁵² A büntetőeljárás átadását a vádirat benyújtásáig az ügyészség a legfőbb ügyésznél, azt követően a bíróság a miniszternél kezdeményezi.

Az Nbjt. a büntetőeljárás átvételéről is rendelkezik. A külföldi államban folyamatban lévő büntetőeljárás akkor vehető át, ha célszerű, hogy azt Magyarországon folytassák le. A célszerűséget megalapozhatja, ha például a bűncselekményt Magyarországon követték el, vagy a terhelt ténylegesen Magyarországon tartózkodik, esetleg a sértett Magyarországon élő magyar

¹⁵² Nbjt. 37. § (1)-(2) bekezdés

állampolgár. Az átvételnek nem akadálya, hogy a büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekmény miatt Magyarországon már büntetőeljárás van folyamatban. A büntetőeljárás átvétele érdekében a legfőbb ügyész keresheti meg a külföldi államot, ahol a büntetőeljárás folyamatban van.¹⁵³ Ha a megkeresett állam átadja Magyarországnak a büntetőeljárást, az átvételről is a legfőbb ügyész dönt.

Feljelentés külföldi államnál

A külföldi államnál tett feljelentésre akkor kerülhet sor, ha az ügyre Magyarországnak nincs joghatósága, vagy a büntetőeljárás megindítását Magyarországon a legfőbb ügyészség nem rendeli el (a legfőbb ügyészség dönt a büntetőeljárás megindításáról, ha például a nem magyar állampolgár külföldön olyan cselekményt követ el, amely a magyar Btk. szerint bűncselekmény, és az elkövetés helyének törvénye szerint is büntetendő). Szintén helye van a feljelentés külföldi államnál történő megtételének, ha a büntetőeljárás megszüntetése esetén a büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekmény tekintetében külföldi állam joghatósága állapítható meg, és az ügy elbírálására joghatósággal rendelkező külföldi államban a büntetőeljárás eredményes lefolytatása várható. A vádemelésig az ügyészség a legfőbb ügyésznél, azt követően a bíróság a miniszternél kezdeményezheti feljelentés megtételét a külföldi államnál. A feljelentés megtételéről a legfőbb ügyész vagy a miniszter dönt, amelyről tájékoztatja a kezdeményező ügyészséget, illetve bíróságot. A külföldi államnál tett feljelentés önmagában nem akadálya a büntetőeljárás későbbi folytatásának, vagyis nem jelenti végleges megszüntetését az eljárásnak, új körülmény esetén a büntetőeljárás később folytatódhat.

¹⁵³ Nbjt. 43. § (1)-(3) bekezdés

A nemzetközi bűnüldözési együttműködés tendenciája, a jövő instrumentumai¹⁵⁴

A jelenkor bűnözése

A társadalom, az EU polgárai egyre inkább a bőrükön érzékelik a bűnözés terjedését, erősödését, minőségi változásait. Ebben természetesen nagy szerepe van a médiának, mely kendőzetlenül, a maga realitásában mutatja be a terrortámadások pusztításait, az embercsempészek embertelen bánásmódjának áldozatait, a fiatalok kábítószer-függőségét, a minket körülvevő fenyegetettségeket.

Az EU területén fenyegető bűnözés helyzetét a bűnüldözéssel foglalkozó nemzeti hatóságok, uniós ügynökségek is értékelik, mérik folyamatosan, melyek közül kiemelve az Europol 2017. évi SOCTA¹⁵⁵ jelentését, az abban foglalt jellemzők az alábbiak: Az EU területén körülbelül 5000 szervezett bűnözői csoport tevékenysége ismert, melyek hálózat típusú, hierarchikus struktúrában (network-type) működnek. A multikulturális karaktere egyre dominánsabb ezen csoportoknak, mivel 70%-uk „többnemzetiségű” csoport, és 70%-uk több, mint 3 országban fejt ki aktív bűnözői tevékenységet (tagságukban már 180 állam állampolgára van jelen, mely csoportok 24%-a maximum 5 fővel rendelkezik, 76%-a rendelkezik 6 főnél több résztvevővel). A csoportok tevékenységi területe egyre összetettebb, egyre bővül a profiljukba tartozó bűncselekmények köre. Az ismert csoportok 45%-a többfajta bűncselekményre specializálódott (poly-crime groups). A

¹⁵⁴ A fejezet alapját Nagy Judit: A jövő bűnüldözése – a nemzetközi együttműködés jövője című tanulmány jelenti, melynek kézírata a dr. habil Boda József emlékkötetbe került leadásra.

¹⁵⁵ Europol által készített Serious Organized Crime Threat Assessment 2021 (Súlyos Szervezett Bűnözési Fenyegetettség Értékelés)

bűnözői hálózatok menedzsmentjére a növekvő vállalkozói szemlélet, attitűd jellemző (üzleti vezetési modell).

Milyen lehet a jövő bűnözésének forgatókönyve?

Milyen lesz a jövő bűnözése? A bűnüldözéssel foglalkozó nemzeti, nemzetközi szervezetek, uniós ügynökségek nagy hangsúlyt fektetnek annak kutatására, hogy vajon milyen irányban fejlődik a bűnözés, és erre milyen adekvát lépést szükséges és célszerű tervezni.

Az Europol 2015 márciusában megjelentetett egy dokumentumot „*A holnap szervezett bűnözésének kutatása*”¹⁵⁶ címmel, melyben a fő hangsúly természetesen a bűnözés lehetséges változásainak, tendenciáinak a vizsgálatán van, de kis kitekintést nyújt a bűnüldözés, rendvédelem fejlődési lehetőségeire is.

Az elemzés szerint a bűnözés vonatkozásában az alábbi tendenciák várhatóak:

1. A súlyos szervezett bűnözésnek új formái jelennek meg, a szervezett bűnözői csoportok meg fogják találni a módját annak, hogy kiaknázzák az újabb technológiai fejlesztéseket.
2. A fizetési módusok új formái jelennek meg (mint például a virtuális fizetőeszközök használata), melyek megváltoztatják a bűnöző világ pénzmozgásait, pénzmosási módszereit. A közlekedési, szállítási eszközök technikai fejlődése nagyobb mozgásteret ad a bűnözők számára a hatóságok előli „megszökéshez”, valamint a tiltott áruk szállításához.
3. A természetes erőforrások szűkössége és az ezen a területen megjelenő verseny a szervezett bűnözői csoportok számára újabb és újabb potenciális lehetőséget teremt.

¹⁵⁶ Europol: Exploring tomorrow's organized crime 2015 Hága

Forrás: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/exploring-tomorrow%E2%80%99s-organised-crime>

Letöltés ideje: 2018. január 22.

4. Az európai társadalmakban bekövetkező demográfiai változások is újabb és újabb kapukat nyitnak meg a bűnözői csoportok előtt az egyre növekedő idősödő réteg, mint célcsoport tekintetében.
5. A hagyományos, hierarchikusan felépített bűnözői csoportok és hálózatok hanyatlásának jelensége mellett egyre inkább kialakul egy olyan virtuális bűnözői hálózat, mely egyéni bűnöző vállalkozókból áll, akik üzleti alapon, egy-egy projekt végrehajtása érdekében állnak össze (projektszerűen) és adják el tudásukat, szakértelmüket és tapasztalataikat „*a bűnözés, mint szolgáltatás*” üzletszerű alapon való műveléséhez. Az ilyen jellegű elkövetési metódus már olajozottan működik a kiberbűnözés területén, de a jövőben várhatóan a hagyományos szervezett bűnözési piacokra is kiterjed majd. Egyre kisebb mértékben függenek ezáltal a bűnözők a bűnözői csoport szabályaitól, hierarchikus viszonyaitól, egyre specializáltabb szakértőként a szakértelmüket adják el egy-egy bűncselekmény esetében. Ennek a „*bűnözés, mint szolgáltatás üzleti modellnek*” nagyon jó táptalajául szolgálnak a különféle online platformok, melyek megfelelően biztonságos környezetet jelentenek ahhoz, hogy könnyen és anonim módon kommunikáljanak egymással a résztvevők. Emellett jelentős elmozdulás várható a bűnözéssel érintett árucikkek vonatkozásában is a hagyományos cikkektől az újak irányában.
6. Szinte mindegyik szervezett bűnözői tevékenység alapját a digitális infrastruktúra jelenti. A tiltott áruk kereskedelme, a fizetőeszközök transzferje egyre inkább a virtuális térben történik, ezáltal eltűnnek a bűnözők közötti hagyományos személyes kapcsolatok, személyes találkozók, megnehezítve ezáltal a felderítésüket és beazonosításukat. Egyre inkább szűkebb, magas szakértelmet igénylő területekre specializálódnak az elkövetők egy szűk ügyfélkör kiszolgálása érdekében.
7. A bűnözői csoportok továbbra is a sebezhető embereket fogják célcsoportnak tekinteni a kizsákmányolás alanyaként, valamint újabb személyi köröket kutatnak fel a tiltott áruk és szolgáltatások ügyfeleiként. Feltételezhető, hogy a következő évtizedekben változás fog

bekövetkezni az áldozati és ügyféli körben is. Az egyre idősödő korosztály, akik a társadalom egyre nagyobb arányát teszik ki, válnak ezen bűnözői körök új célcsoportjává mind áldozati, mind pedig ügyféli minőségben. A társadalom öregedésének folyamata egyrésztől egy általános deficitet keletkeztethet a munkaerőpiacon, mely a rendvédelem területén is versenyt generál a minél jobban képzett munkaerőért, mely kihatással lesz a toborzás és a rendvédelmi képzés, továbbképzés területén is. Másrészt egyre inkább az idősebb korosztály válik a bűnelkövetők célpontjává, mely megváltoztatja a bűnözés struktúráját, az elkövetési metódusokat. Mindezek új áldozatkezelési attitűdöt, módszereket és intézményrendszert kívánnak, új képzési programokat a rendvédelem területén is.

8. A szervezett bűnözői csoportok működése legtöbbször visszatükrözi azt a társadalmat, kultúrát és értékrendet, melyből származnak. Mivel a társadalmak és kultúrák egyre inkább összekapcsolódnak, nemzetköziesednek, ugyanez figyelhető meg a szervezett bűnözői csoportok hálózatában is.

A bűnözés változására főként az alábbi tényezők lehetnek jelentős hatással:¹⁵⁷

1. A szállítás és logisztika fejlődése lehetővé teszi a bűnözők, szervezett bűnözői csoportok számára, hogy cselekményeiket anonim módon kövessék el a virtuális térben, melyben nincsen fizikai kapcsolat, jelenlét, nincsenek arcok és nincsen személyiség.
2. A nanotechnológia és robotika új piaci tényezőként jelenik meg a bűnözők számára, mely révén tevékenységük egyre kifinomultabbá válik.

¹⁵⁷ Europol: Exploring tomorrows organized crime 2015 Hága 9. o.

Forrás: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/exploring-tomorrow%E2%80%99s-organised-crime>

3. A Big Data és személyes adatok egyre nagyobb mérvű kiaknázása lehetővé teszi a szervezett bűnözők számára, hogy összetettebb és szofisztikáltabb csalásokat hajtsanak végre.
4. Az európai bűnözők számára az e-hulladék (elektronikai hulladék) egyre keresettebb tiltott árunak számít.
5. Az országok, régiók közötti gazdasági különbségek révén a szervezett bűnözői csoportok a gyengébben fejlett, elmaradottabb térségekben egyre elfogadottabbá válnak a társadalom részéről, mivel munkahelyet teremtenek és szolgáltatást nyújtanak.
6. A virtuális fizetőeszközök lehetővé teszik, hogy a bűnözők szabadúszóként, a bűnözés, mint szolgáltatás üzleti modell szellemében adják el szakértelmüket, elkerülve ezáltal a pénzmosáshoz szükséges struktúrák kiépítését.
7. A szervezett bűnözői csoportok számára nemcsak áldozati célközönséget, hanem a tiltott termékek és szolgáltatások növekedő piacát jelenti a társadalom egyre növekvő számú idősödő rétege.

Milyen lesz/lehet a jövő rendvédelme, bűnüldözése?

A súlyos és szervezett bűnözés dinamikusan és gyorsan képes alkalmazkodni a társadalmi és gazdasági környezetben bekövetkezett változásokra. A bűnüldöző hatóságoknak a finanszírozási lehetőségek korlátozottsága ellenére is képesnek kell lenniük lépést tartani a technológia hihetetlen gyors fejlődésével, és az egyre összetettebb, specializáltabb bűnözői vállalkozásokkal, melyek a társadalom és gazdaság minden szektorába beteszik a lábukat. A bűnözés változásának tükörképeként a bűnüldözés is összetettebb szerkezetűvé válik, és egyre magasabb fokú specializálódást és szakértelmet igényel az állomány részéről.

Több kutató, munkacsoport, nemzetközi szervezet és uniós ügynökség foglalkozott a rendészettudomány területén azzal a kérdéssel, hogy milyen

külső és belső (szervezetten belüli) faktorok lehetnek hatással a rendvédelem, a bűnüldözési együttműködés fejlődésére, jövőjére.¹⁵⁸

Jövőkutatói munkacsoport¹⁵⁹

A Jövőkutatói Munkacsoportot az FBI szakértői és a Rendőri Jövőkutatók Nemzetközi Társasága¹⁶⁰ tagjai alkotják. A Munkacsoport célja, hogy tudományos és kutatói kapacitások összehangolásával előrejelzéseket és stratégiákat dolgozzon ki a közrend és közbiztonság fenntartása céljából. A munkacsoport 2011-ben készített egy tanulmánykötetet „*A rendvédelem jövője – a lehetséges szövetségesek és ellenségek figyelembevételével*”¹⁶¹ címmel. A tanulmány a jövőt meghatározó főbb faktorok köré építette fel

¹⁵⁸ Zsigovits László: A közbiztonságot, a közrendet és az államhatár rendjét alapvetően veszélyeztető kihívások a kibertér és a virtuális tér dimenziójában. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX. szám. Pécs, 2018. 103–111. o.

Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XX/zsigovits.pdf>

Zsigovits László: Modernkori veszélyek és rendvédelmi robotok. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. szám. Pécs, 2015. 65–70. o.

Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XVI/zsigovits.pdf>

Zsigovits László: Globalizációból fakadó rendészeti kihívások a korszerű információtechnológia tükrében. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. szám. Pécs, 2014. 61–66. o.

Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XV/zsigovits.pdf>

Zsigovits László: A Big Data, mint a rendvédelem egyik nagy kihívása. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. szám. Pécs, 2013. 177–183. o.

Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/zsigovitsl.pdf>

¹⁵⁹ Boda József: Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése, nemzetközi kitekintés. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2011. 167–174. o.

¹⁶⁰ A Rendőri Jövőkutatók Nemzetközi Társaságát (PFI) alapították közhasznú szervezetként az USA-ban. Tagjai gyakorló rendőri vezetők, oktatók, kutatók, a magánbiztonsági szolgálatok tagjai, technikai szakértők és mások, akik kiemelten fontosnak tartják a rendvédelem fejlesztését, kutatását.

¹⁶¹ The future of law enforcement – A consideration of potential allies and adversaries. Szerk: J. Amber Scherer és John P.Jarvis Futures Working Group kiadványa. Quantico, 2011.

Nagy Judit: A nemzetközi bűnüldözési együttműködés tendenciája, a jövő instrumentumai

a tanulmányokat, bemutatva, hogy az elmúlt évtizedben melyek voltak azok a tendenciák, melyek alapvetően meghatározzák a rendvédelem alakulását. (Bár a tanulmányok alapvetően az amerikai fejlődési faktorokat elemzik, ezek azonban nagymértékben azonosak a globális kihívásokkal és tendenciákkal.) Ezen főbb tényezők az alábbiak:

- a társadalom demográfiai változásai (öregedés, migráció);
- a helyi regionális és globális környezet változásai (például urbanizáció hatása);
- kommunikáció szükségessége (információcsere, közösségi rendészet, PPP¹⁶²);
- technológiai fejlődés (digitális világ, energia szektor problémái);
- finanszírozási háttér megteremtése.

A tanulmányok összeállításánál egyértelművé vált, hogy több lehetséges jövőkép, forgatókönyv létezik.

2000 júliusában Quantico-ban az FBI szervezett egy Milleniumi konferenciát, melyen az alábbi 5 fő tényezőt emelték ki, mint a rendvédelem jövőjét alapjaiban meghatározó faktorokat:

- demográfiai változások a társadalomban;
- a technológia rohamos fejlődése;
- a bűnözés és a jog fejlődése, változása;
- a rendészet elméletének, filozófiájának és gyakorlatának jövője;
- a bűnüldöző szervek vezetésének és struktúrájának jövőbeni változása, a hivatáskultúra változása.

¹⁶² A public-private partnership (PPP: köz- és magán együttműködés) közfeladatoknak a közszféra és a magántőke együttműködésében történő ellátását jelenti.

Anderson Malcolm kutatócsoportja

Anderson Malcolm és szerzőtársai¹⁶³ 1995-ben megfogalmazták azokat a tényezőket, melyek a leginkább hatással vannak az európai bűnüldözési együttműködés eredményességére. Átgondolva ezeket a faktorokat, időtállóságuk, aktualitásuk megkérdőjelezhetetlen, és ma is kulcsfaktorai a nemzetközi bűnüldözési együttműködés fejlődésének:

- kedvező politikai környezet, attitűd: kooperatív uniós makro- és tagállami mikrokörnyezet, a döntéshozó politikai elit elkötelezettsége, az EU területe egy közös biztonsági térség, melyben az uniós polgárok biztonsága uniós érdek;
- a büntető igazságszolgáltatás harmonizációja: büntetőeljárások konvergenciája;
- a kölcsönös elismerés és bizalom fontossága, melynek feltételei: közös európai standardok (minimumstandardok) kialakítása, egy közös európai jogi kultúra megléte, jogi döntések transzparenciája, adatvédelem garantálása, személyes kapcsolatok erősítése (értekezletek, tréningek révén), egymás jogrendjének megismerése, legjobb gyakorlatok (best practices) kicserélése, tagállami igazságszolgáltatási hatóságok közötti közvetlen kommunikációt lehetővé tevő rendszerek kiépítése;
- a nemzetközi bűnözés közös megközelítése, megítélése: tagállami és uniós stratégiák (biztonsági, megelőzési, bűnüldözési) harmonizációja;
- a gyakorlati együttműködés fejlesztése: a már meglévő instrumentumok hatékonyabb kihasználása (mind intézményi szinten: Euro-pol, Eurojust, EIH stb, mind pedig az eszközök szintjén: közös nyomozócsoport, Prümi szerződés és Schengeni Végrehajtási Egyezmény együttműködési lehetőségei), szolidaritási mechanizmus,

¹⁶³ Malcolm Anderson, Monica den Boer, Peter Cullen, William C. Gilmore, Charles D. Raab and Neil Walker: Policing the European Union Theory. Law and Practice Clarendon Press. Oxford, 1995. 279. o.

Nagy Judit: A nemzetközi bűnüldözési együttműködés tendenciája, a jövő instrumentumai

képzések, továbbképzések fejlesztése (Rendőrségi Erasmus Program, CEPOL, nyelvképzés), pénzügyi támogatási források megnyitása;

- a felelősségre vonás kimunkáltabb rendszere: transzparencia, fontos a tagállami és uniós szintű felelősségek, szerepek egyértelmű tisztázása.

Europol

A korábban már említett Europol által készített „*A holnap szervezett bűnözésének kutatása*” című dokumentumban az alábbi faktorok jelennek meg a bűnüldözés jövőjét meghatározó tényezőkként.

Adatelemzés és a BigData

Az internet, a BigData¹⁶⁴ rohamos terjedése és fejlődése felbecsülhetetlen lehetőséget jelent a bűnüldözés számára a nyomozás és felderítés során, de egyben nagy pénzügyi kihívást is, hogy lépést tudjanak tartani a technikai fejlesztésekkel, és megfelelő szakértői háttérrel tudjanak kiképezni. A BigData elemzés forradalmian új lehetőség a bűnüldözés kezében, mivel alkalmazása révén a rendszet előre is láthat tendenciákat, várható folyamatokat, eseményeket, beazonosíthat kapcsolódási pontokat látszólag egymáshoz nem kapcsolódó bűnöző személyek és események között, bűnelkövetési mintákat vázolhat fel. Természetesen e technológia alkalmazása komoly adatvédelmi garanciákkal lehetséges, és a társadalommal meglévő bizalom fenntartása érdekében hatékony és korrekt kommunikációt igényel.

Képzés és toborzás

A számítástechnikai ismeretek magas szintje (például a kiberbűnözés elleni nyomozások, az úgynevezett BigData használata során, stb.) egyre essen-

¹⁶⁴ BigData: a cégek, az intelligens hálózatok, a magánszektor és az egyéni felhasználók által világszerte és napi szinten előállított óriási adatmennyiséget jelenti, mely nagy sebességgel változik, és nagyon változatos adatok feldolgozását jelenti.

ciálisabbá válik a bűnüldözők részéről is. A generalista profil mellett szükséges az, hogy az állomány tagjai bizonyos szakterületekre specializálódjanak, hogy képesek legyenek összetett, speciális szakértelmet igénylő feladatok ellátására. Kiemelten fontos a bűnüldöző állomány képzése, továbbképzése nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

Nemzetközi együttműködés

A szervezett bűnözés globalizálódása évtizedek óta elismert jelenségként jelen van a politika, a rendvédelem és az akadémiai szféra vizsgálati fókuszában, de a probléma felismerése ellenére még mindig nem érte el a rendvédelem globalizációja a szükséges mértéket. Az Interpol és Europol által a rendőri együttműködés területén tett erőfeszítések rávilágítottak az együttműködés szükségességére és hatékonyságára. A tendencia az, hogy a bűnözők egyre inkább egy globális virtuális hálózat egyik láncszemeként végzik tevékenységüket, melyben nem ismerik sem a határokat, sem pedig az igazságszolgáltatást. A nemzeti hatóságok ezáltal globális kihívással néznek szembe, melyre globális dimenziójú együttműködéssel lehet reagálni. Ez azonban megköveteli az államok teljes mértékű elköteleződését az információk, szakértelem és források cseréje iránt. A már meglévő nemzetközi szervezetek és uniós ügynökségek, mint például az Europol kulcsfontosságú szerepet töltenek be a tagállamok közötti bizalom kiépítésében, valamint a közös akciók koordinálásában, végrehajtásában. A bűn üldözése és megelőzése azonban nem korlátozódik csupán a bűnüldöző hatóságokra, a jövőben szoros együttműködést kell kiépíteni a privát szektorral is. A PPP-k formájában történő együttműködés már megvalósult és sikeresen működik a kiberbűnözés elleni fellépés során, valamint történtek előremutató projektek a termékhamisítások felderítésében is. A bűnözés kibertérbe való áthelyeződése miatt a bűnüldözésnek a közeljövőben nagy hangsúlyt kell fektetnie az interdiszciplináris együttműködések kiépítésére globálisan és interszektoralisan.

A magánszektor bevonása

A bűnüldöző hatóságoknak mérlegelniük kell, hogy belső szervezeti kapacitásukat fejlesztik, vagy pedig bizonyos szolgáltatásokat kiszerveznek a magánszféra szereplőinek. A magánbiztonsági szektor jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt évtizedekben, mára már számos, a korábban hagyományosan a bűnüldöző hatóságok hatáskörébe tartozó feladat átkerült a magánbiztonsági cégek feladatrendszerébe. Vannak szerzők, akik szerint világszerte már nagyobb létszámot tudhat magának a magánbiztonsági szektor, mint a rendvédelmi bűnüldözési szervek állománya. A bankok és biztosítási cégek saját elemző és nyomozó egységekkel rendelkeznek, a rendőri szervezetből nyugdíjba ment szakértők tanácsadó cégeket hoztak létre, és gombamód növekedett a magánnyomozó cégek száma is. Ezek révén kialakult az a helyzet, hogy a klasszikus értelemben vett „rendőri feladatok” már nem csupán a rendvédelmi hatóságokra koncentrálnak, hanem egy, a köz- és magánszektor szereplőiből álló összetett struktúrában találhatóak.

Pénzügyi háttér

Bármilyen forгатókönyv alapján is fejlődik majd a bűnüldözés jövője, az új és innovatív technológiák alkalmazásához, valamint a szakértők képzéséhez finanszírozási háttér szükséges. A döntéshozók számára is egyértelművé kell, hogy váljon, hogy vagy a pénzügyi eszközök megemelése, vagy pedig innovatív kollektív finanszírozási metódusok (például az úgynevezett crowdsourcing üzleti modell) alkalmazása szükséges.

Hatékony intézmény- és eszközrendszer

A fejlődés szükségszerűen intézményfejlesztést is kell, hogy jelentsen? Nem az a megoldás, hogy a hatékonyabb fellépés érdekében újabb és újabb intézményeket, szervezeteket hozunk létre, valamint újabb és újabb jogi eszközöket fogadunk el. A már meglévő instrumentumokat kell jobban kihasználni. A kiépült multilaterális intézményi háló racionalizálásra vár (az átfedések, az egymás melletti eldolgozások, a hiányos koordináció miatt). Emellett az államok egymás közötti, valamint az állami hatóságok és az

uniós szervek, ügynökségek közötti operatív együttműködések kell elmélyíteni, és még jobban kiaknázni a benne rejlő lehetőségeket, a gyakorlatba átültetni a meglévő eszközöket. A meglévő metódusok közül kiemelkedően fontos a közös nyomozócsoportok (JIT)¹⁶⁵ és az EU szakpolitikai ciklus¹⁶⁶, EMPACT¹⁶⁷ projektek szerepe, melyek a jövő bűnüldözésének legfontosabb eszközei közé tartoznak.

A bűnözői szféra egyre összetettebbé és változatosabbá válik, a bűnüldözésnek sincsen más választása, rugalmassá és alkalmazkodóképessé kell válnia.

A jövő instrumentumai: JIT és szakpolitikai ciklus

Közös nyomozócsoportok

A közös nyomozócsoport egy olyan csoport, melyet kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai hozhatnak létre (alulról felfelé építkezés, felülről lefelé kezdeményezés vagy kívülről befelé irányuló építkezés útján) meghatározott célra és korlátozott, de közös meg egyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson.

¹⁶⁵ Kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai közös nyomozócsoportot hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson. A csoport összetételét a megállapodásban határozzák meg.

¹⁶⁶ Munkamódszer, mely 2010-ben került kidolgozásra az EU-t érintő legjelentősebb bűnügyi veszélyek elhárítása érdekében, 4 éves ciklusok formájában működik, dinamikus és folyamatos eljárás keretében. Célja: koordináció és együttműködés optimalizálása előre meghatározott bűnügyi prioritások vonatkozásában.

¹⁶⁷ Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen (EMPACT) Résztvevők: EU-tagállamok uniós intézményei és ügynökségei, harmadik államok, állami és magánszervezetek strukturált és multidiszciplináris együttműködési platformja. Célja: a prioritásként megfogalmazott súlyos és szervezett nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem. Feladata: operatív feladatok gyakorlati meghatározása és végrehajtása.

A 2000. évi Unió Jogsegély egyezmény¹⁶⁸ 13. cikke teremtette meg a lehetőségét olyan nyomozócsoportok felállításának, amelybe a bűnügyi nyomozás lefolytatására a különböző tagállamok delegálják a tagokat, valamint részt vehetnek benne olyan személyek is, akik nem a tagállami nyomozó hatóságokat képviselik (például az Europol, OLAF és Eurojust képviselői). A csoport összetételében (mind a résztvevők számát, mind pedig foglalkozását illetően) és működésének időbeli paramétereiben a küldő tagállamoknak kell megállapodniuk. A 2000. évi jogsegélyegyezmény ratifikációs folyamatának lassúsága miatt a Tanács 2002. június 13-án – a közös nyomozócsoportok működésének mielőbbi megkönnyítése érdekében – elfogadta a közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározatot.¹⁶⁹

A közös nyomozócsoportok előnyei:

1. Az információ közvetlenül megosztható a közös nyomozócsoport tagjai között hivatalos megkeresések nélkül, mely lehetővé teszi, hogy a csoport minden tagja aktuális, friss információkkal rendelkezzen.
2. A kijelölt, koordinációért felelős csoportvezető személye garancia arra, hogy – miután átfogó képe van a különböző tagállamok területén folytatott nyomozati cselekmények mindegyikéről – minimalizálható a duplikációk kockázata az eljárásban.
3. A rendőrségi munkamódszerekben újdonságot jelent, hiszen a tényleges nyomozati munka mellett egyéb „járulékos” tevékenységeket is el kell végezni: szállás megteremtése, idegen nyelven folytatni a munkamegbeszéléseket, idegen nyelven elmagyarázni saját államuk jogrendjét, eljárási szabályait. Ebből a rendőri állomány mindenféleképpen profitál, még akkor is, ha kezdetben „terhesnek” is tűnik.

¹⁶⁸ Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról szóló, 2000. május 29-i tanácsi jogi aktus, HL C 197/1., 2000.7.12.

¹⁶⁹ A közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat, HL L 162/1., 2002.6.20. A kerethatározat hatályát veszti, mihelyt a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény valamennyi tagállamban hatályba lép (5. cikk).

4. A nyomozócsoport tagjai közvetlenül kérhetnek egymástól nyomozati intézkedéseket, mellőzni lehet a jogsegély iránti megkereséseket. Ez vonatkozik a kényszerítő intézkedések iránti megkeresésekre is.
5. A nyomozócsoport kiküldött tagjai jelen lehetnek például a kihallgatásokon, házkutatásokon, segítve ezáltal például a kihallgatásokon a nyelvi korlátok leküzdését.
6. Mivel a kiküldött tagok is jelen lehetnek a bizonyítékok gyűjtésénél, ez egy extra garanciát jelent arra vonatkozóan, hogy az információk és bizonyítékok gyűjtése maximálisan megfelel az alapvető nemzetközi (emberi jogi) standardoknak.
7. Szakmai ismeretek, tapasztalatok informális cseréjének lehetősége, a helyszínen az erőfeszítések koncentrációja.
8. A résztvevők közötti kölcsönös bizalom kiépülése, valamint annak lehetősége, hogy a különböző joghatóságok alá tartozó igazságszolgáltatási szervektől érkező szakemberek közösen alkossanak nyomozási és büntetőeljárési stratégiákat.
9. Az Europol, Eurojust és OLAF bevonásával újabb technikai és szakértői háttér elérhetőségének, valamint közvetlen szakmai támogatás és segítségnyújtás lehetősége.
10. Amennyiben kölcsönös jogsegély iránti megkeresés kibocsátására van szükség olyan állam irányában, mely nem tagja a nyomozócsoportnak, akkor az Eurojust – amennyiben az is részt vesz a nyomozócsoportban – könnyen és gyorsan tud ebben segíteni a csoport tagállamainak.
11. Minden résztvevő tagállamnak saját országában van kiépült hálózata és know-how-ja, melyet a nyomozócsoport „kihasználhat” a tevékenysége során.
12. A szokásosnál gyorsabbá válik a nyomozás lefolytatása. Az ügyek gyorsabb feldolgozására és lezárására van lehetőség, gyorsabban születhetnek meg az ítéletek is.

13. Már a nyomozás korai szakaszában lehetőség van arra, hogy a részt vevő tagállamok megosszák egymás között a munkát és a feladatokat, elkerülvén ezzel a felesleges párhuzamosságokat, dupla erőki-fejtéseket.
14. A jövő tekintetében hosszabb távra előre tekintve fel lehet építeni egy határon átnyúló nyomozási hálózatot (szakértőkkel, intézményekkel, hatóságokkal).
15. Minden részt vevő tagállamnak megvan a lehetősége arra, hogy a bűnüldözés területén fejlessze az emberi erőforrások kvalifikációs szintjét (tapasztalatcserek, nyelvgyakorlás, európai szemlélet). Ezen emberi erőforrások hatékonyabban kihasználhatóak, kiaknázhatóak.
16. Jobb koordináció révén a költségek lecsökkenthetőek.
17. Koordinált fellépésekkel a károk és veszteségek csökkenthetőek.
18. Az elkövetőkre, bűnözői körökre koncentráltabb és koordináltabb, ezáltal erőteljesebb (néha váratlanabb) csapást lehet mérni, melynek visszatartó ereje is nagyobb.

Nehézségek, problémák:

1. Az állami szuverenitás bizonyos elemeiről való lemondás miatti negatív attitűd.
2. Jogi ellenőrzés, ellenőrizhetőség problematikája. Az eljárás törvényességét ki és hogyan ellenőrzi?
3. Az új dolgokkal szembeni hagyományos gyanakvás. Ez egyfajta új munkamódszer, mely eltér a hagyományos eljárásoktól, ezért idegenkedés tapasztalható irányában.
4. Az alapvető bizalom hiánya egymás munkamódszere, jogi rendszere, eljárási garanciális rendszere és megbízhatósága tekintetében.
5. Ismerethiány magáról az instrumentumról, a másik fél jogrendjéről, intézményi rendszeréről, a benne rejlő lehetőségekről. Nemzetközi

és nemzeti szinten is beszélhetünk a megfelelő tájékoztatás hiányáról.

6. Bonyolult és időigényes folyamat (első alkalommal), amíg az érintett felek eljutnak a megállapodás elkészítéséig (a minta-megállapodás ellenére).
7. A ténylegesen alkalmazandó jog, a fegyverhasználat és gépkocsihasználat kérdésének tisztázása.
8. Bizonyítékok, információk gyűjtése és az eljárásban való felhasználhatósága körében a tagállami szabályozások különbözőségéből eredő problémák.
9. A használt „közös” nyelv megfelelő szintű ismeretének hiányából adódó problémák (félreértések elkerülése). Ez a probléma felveti a nemzeti és nemzetközi keretben szervezett nyelvképzés fontosságát és egyben hiányát.
10. Az okozott károk kompenzációs módszerének eltérő szabályai. A büntetőjogi és a polgári jogi felelősség nemzeti szabályozásában rejlő különbözőségekből származó problémák.

EU szakpolitikai ciklus – EMPACT

2010 novemberében döntés született arról, hogy a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozóan négyéves szakpolitikai ciklust kell meghatározni, és annak alapján az érintettek (tagállamok kompetens bűnüldöző szervei, uniós ügynökségek, harmadik országok) összehangolt módszeres együttműködése révén a legsúlyosabb bűnügyi fenyegetések elleni küzdelemben konkrét lépéseket végrehajtani.

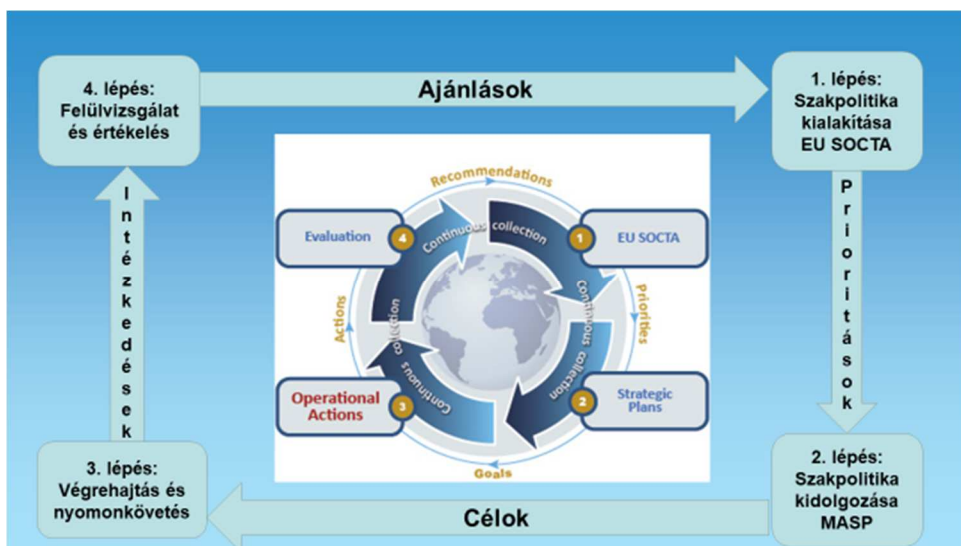
Az első 4 éves szakpolitikai ciklus 2013-tól indult, melyet egy kétéves (2011–2013) pilot projekt előzött meg, melynek 8 prioritását az Europol által, a tagállami hozzájárulásokra épülve készített OCTA alapján határozták meg. 2013-ban az új prioritások és projektek (EMPACT projekt) is a SOCTA alapján kerültek meghatározásra. Minden egyes projekt egy, az EU térségét súlyosan fenyegető bűncselekménytípusra épül, és benne azon

Nagy Judit: A nemzetközi bűnüldözési együttműködés tendenciája, a jövő instrumentumai

államok vesznek részt, melyek közvetlenül is érintettek az adott bűncselekménnyel.

A szakpolitikai ciklus egy hírszerzésen alapuló, multidiszciplináris uniós kezdeményezés, melynek 4 lépése az alábbiakban foglalható össze.

1. lépés: Az EU-t érintő bűnügyi fenyegetés értékelése: Az EU súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettségéről az Europol által készített értékelés, SOCTA elemző dokumentum teljes képet ad. 2019-ben időközi jelentés készült az új, a változó, illetve a kialakulóban lévő veszélyekről.
2. lépés: A 2018–2021-es időszakra vonatkozó uniós bűnüldözési prioritások megfogalmazása: A Tanács 10 uniós bűnüldözési prioritást fogadott el az EU SOCTA-ban foglalt ajánlások, valamint egyéb értékelések és szakpolitikák alapján. A prioritásokra vonatkozóan egy-egy 4 évre szóló, többéves stratégiai terv került kidolgozásra, melyeket egy-egy évre szóló operatív cselekvési tervek bontottak (amelyekben az adott többéves stratégiai tervben meghatározott stratégiai célkitűzések megvalósításához szükséges intézkedések és tevékenységek kerültek megfogalmazásra). A többéves stratégiai terveket és az operatív cselekvési terveket egyaránt az EU Tanácsának keretében működő, a Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI) fogadja el.
3. lépés: Végrehajtás és nyomon követés: Az operatív tervek végrehajtását egy-egy tagállam, az úgynevezett vezető tagállam (driver) irányítja, a COSI pedig félévente nyomon követi a végrehajtást.
4. lépés: A ciklus végén a szakpolitikai ciklus független értékelése történik, melynek eredményeiről a Tanács tájékoztatást kap, és amely a következő uniós szakpolitikai ciklus alapjául szolgál majd.



14. számú ábra
Unió szakpolitikai ciklus

A szakpolitikai ciklust a tagállamok irányítják, és abban több, szorosan együttműködő szerv vállal szerepet:

- bűnüldöző szervek;
- uniós intézmények és ügynökségek;
- állami és magánszervezetek;
- érintett nem uniós országok (harmadik államok).

A 2018–2021-es időszakra, a Tanács által elfogadott 10 uniós prioritás az Europol által készített SOCTA jelentésben szereplő ajánlásokon, valamint egyéb értékeléseken és szakpolitikákon alapul. Ezek az alábbiak:

1. Kiberbűnözés.¹⁷⁰ Az EU az alábbi 3 területre fókuszálva kívánja fokozni az együttműködést, fellépést:
 - informatikai rendszerek elleni támadások;

¹⁷⁰ Világviszonylatban évente 400 milliárd euró kárt okoznak a kibertámadások.

- a készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel való visszaélések;
 - a gyermekek online biztonságának fokozása (főként a gyermekbántalmazást ábrázoló tartalmak előállításának és terjesztése).
2. Kábítószer-kereskedelem és -előállítás. Az EU céljai ezen a területen:
- a szintetikus kábítószer (ecstasy és LSD) előállításának és kereskedelmének visszaszorítása;
 - a kannabisz, a heroin és a kokain EU-ba történő csempészésével foglalkozó bűnszervezetek tevékenységének ellehetlenítése.
3. Az EU-ba irányuló illegális bevándorlás elősegítése: Az EU a kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsokat kihasználó bűnszervezetek (például olyan módszereket alkalmaznak, melyek emberi életet veszélyeztetnek, online kínálják a szolgáltatásaikat, stb.) felszámolására törekszik.
4. Szervezett lopás és betörés: Az EU olyan nemzetközi bűnözői csoportok elleni fellépésre törekszik, amelyek szervezett lakásbetöréseket és autólopásokat hajtanak végre, valamint tevékenységük vállalkozások ellen irányul.
5. Emberkereskedelem: Az EU fellép az EU-n belüli emberkereskedelem (főként a szexuális kizsákmányolás és a munkaerő-kizsákmányolás) és a gyermekkereskedelem minden formájával szemben.
6. Jövedéki adóval kapcsolatos és közösségen belül kereskedő eltűnése útján megvalósuló csalások: Jellemzően az alkohol-, a dohány- és az energetikai termékekre kivetett jövedéki adóval, valamint a közösségen belüli árubeszerzéshez kapcsolódó MTIC típusú (Mis-

sing Trader Intra Community Fraud, azaz eltűnő vagy hiányzó kereskedő közbeiktatásával elkövetett¹⁷¹) általános forgalmi adóval kapcsolatos csalások visszaszorítása.

7. Tűzfegyverek tiltott kereskedelme: Az EU célja, hogy fellépjen a tűzfegyverek tiltott kereskedelmével, terjesztésével és használatával foglalkozó bűnszervezetekkel szemben.
8. A környezeti bűnözés visszaszorítása: fókuszában a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme és az illegális hulladék-kereskedelem állnak.
9. Bűncselekményből származó jövedelmek: kiemelt figyelmet kap a bűnszövetkezetek által pénzmosással termelt jövedelem elkobzása, valamint azon bűnszervezetekkel szembeni fellépés, amelyek újonnan megjelenő fizetési módszereket alkalmaznak bűncselekményekből származó jövedelmek tisztára mosásához.
10. Okmányokkal való visszaélés: Az EU azokkal a bűnszervezetekkel szemben erősíti meg a fellépést, amelyek más bűnözők számára hamis okmányokat készítenek, illetve biztosítanak.

Az EMPACT egy olyan ad hoc menedzsment környezet, strukturált és multidiszciplináris együttműködési platform, amely azért fejleszt ki bizo-

¹⁷¹ Röviden összefoglalva az úgynevezett eltűnő vagy hiányzó kereskedő (Missing Trader) az első belföldi gazdálkodó egy másik tagállamból közösségen belüli adómentes termékértékesítésből származó áruhoz kapcsolódó értékesítési láncolatban, aki a belföldi termékértékesítést terhelő ÁFA bevallási és/vagy fizetési kötelezettségének nem, vagy nem a valóságnak megfelelően tesz eleget. Jellemzően a belföldi értékesítési lánc végén lévő, többnyire nagykereskedelmi tevékenységet végző gazdálkodó a haszonhúzó, a számlázási láncban előrébb lévő gazdálkodók pedig ennek a szereplőnek a makulátlanságát hivatottak biztosítani azzal, hogy az ÁFA-t a sorban előttük lévő értékesítőnek bizonyíthatóan megfizetik, de azt az első szereplő, tehát az eltűnő kereskedő a költségvetésbe nem fizeti be (így látszólag ő a költségvetési csalás egyetlen elkövetője), hanem készpénzben felveszi és átadja a haszonhúzónak. A bűncselekménnyel elérhető vagyoni előny mértéke ebben az esetben a meg nem fizetett ÁFA összegének felel meg, amit a láncolatban részt vevők maguk között felosztanak.

Nagy Judit: A nemzetközi bűnüldözési együttműködés tendenciája, a jövő instrumentumai

nyos cselekvéseket, hogy biztosítsa az előre meghatározott célok elérését.¹⁷² Résztvevői az EU tagállamai, uniós intézmények és ügynökségek, harmadik államok, állami és magánszervezetek. Célja a prioritásként megfogalmazott súlyos és szervezett nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem. Feladata operatív feladatok gyakorlati meghatározása és végrehajtása.

Az új politikai ciklusban („*EU Policy Cycle – EMPACT priorities*”) EMPACT prioritások néven az EU 2022–2025. évek közötti politikai ciklusban az alábbi területek lettek meghatározva.

1. Számítógépes bűnözés.
2. Az illegális kábítószeres kereskedelem az EU-ban.
3. Környezeti bűnözés.
4. Az illegális lőfegyverek és robbanóanyagok kereskedelem.
5. Csalás.
6. Mérkőzéseredménnyel és fogadásokkal kapcsolatos csalások.
7. Emberkereskedelem.
8. Dokumentumcsalás.
9. Termékhamisítás és szellemi tulajdon elleni bűncselekmények.
10. Valuta hamisítása.
11. Vagyon elleni szervezett bűnözés.

Annak érdekében, hogy a jövőre vonatkozóan kedvező forgatókönyvet tudjunk megvalósítani, a rendvédelemnek a jelenben stratégiákat¹⁷³ kell kidolgoznia, és új metódusokat kell fejlesztenie, melyhez multidiszciplináris

¹⁷² Hegyaljai Máttyás: Az EMPACT mint rendészeti válasz az európai bűnözésre. Pécsi Határőr Tanulmányok XV. Pécs. 131. o.

¹⁷³ Például: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025) (Brüsszel, 2021. május 14. COM(2021) 170 final).

Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/14042021_eu_strategy_to_tackle_organised_crime_2021-2025_com-2021-170-1_en.pdf

Letöltés ideje: 2021. május 3.

együttműködésre van szükség a rendvédelem a technológia, oktatás, demográfia, gazdaság és egyéb tudományterületek képviselői részéről, bevonva a kormányzati, akadémiai és privát szektort egyaránt.

Fel kell ismernünk, hogy a bűnözés összetettsége társadalmi, globális és multidiszciplináris megközelítést tesz szükségessé, valamint hogy a tradicionális reaktív rendészeti paradigma helyett a jövő rendvédelmének a megelőzésen, hírszerzésen és fenyegetettség értékelésén kell alapulnia. A technológiának, innovációnak és a tudománynak kell jelentenie a jövő rendvédelmének alapjait.

A szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló 2021–2025. évekre vonatkozó [2021.04.14. COM(2021) 170 final] uniós stratégia jelentős szerepet szán az EPPO-val, az UNTOC-cal és az UNCAC-cal történő együttműködés erősítésének.¹⁷⁴

Hazánk vonatkozásában a Legfőbb Ügyészség munkamegállapodást kötött az Európai Ügyészséggel, amelyben rögzítették az együttműködés és az információcsere kereteit.¹⁷⁵

¹⁷⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025) (Brüsszel, 2021.04.14. COM(2021) 170 final). 8–15. o.

Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/14042021_eu_strategy_to_tackle_organised_crime_2021-2025_com-2021-170-1_en.pdf

Letöltés ideje: 2021. május 3.

¹⁷⁵ Forrás: <https://www.jogiforum.hu/hirek/42784>

Letöltés ideje: 2021. május 3.

NAGY JUDIT

Az EU bűnüldözési célú eszközei, csatornái

Bevezetés

Az EU intézményeinek és ügynökségeinek (melyek nem rendelkeznek önálló nyomozati jogkörrel) – amelyek az EU bűnüldözési célú eszközeinek, csatornáinak tekinthetők – a legfontosabb feladata és célkitűzése az, hogy a tagállamok között már régóta adhoc alapon működő két- vagy többoldalú együttműködést támogassák, összehangolják annak érdekében, hogy gyorsabb, biztonságosabb és koncentráltabb együttműködés történhessen a határon átnyúló szervezett bűnözés és terrorizmus megelőzése és felderítése területén.

Az uniós intézmények és ügynökségek főként az alábbi 4 főbb területen tudják fenti támogató tevékenységüket kifejezteni:

- stratégiaalkotás, uniós, többéves stratégiai keret létrehozása;
- információcsere elősegítése;
- műveleti szintű együttműködés támogatása;
- képzés/továbbképzés fejlesztése, pénzügyi alapok megteremtése, kutatás és innováció fejlesztése.

Stratégiaalkotás

Az EU 2015 áprilisában elfogadott egy új biztonsági stratégiát,¹⁷⁶ mely a 2010-ben elfogadott, 2010–2014-re szóló belső biztonsági stratégiát váltotta fel, és amely a 2015–2020 közötti időszakra felvázolja a biztonságot

¹⁷⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Agenda on Security, Strassbourg, 28.4. 2015. COM(2015) 185 final

veszélyeztető fenyegetések kezeléséhez szükséges uniós stratégiát. A tagállamok közvetlenül felelősséggel tartoznak a biztonságért, de nem képesek egyedül sikerrel felvenni a küzdelmet a fenyegetésekkel szemben.

A terrorizmus, szervezett bűnözés és kiberbűnözés jelentős kihívásaival kell az EU-nak és valamennyi tagállamának szembenéznie, mely fenyegetések állandóan változnak jellegüket (minőségi változás) és mértéküket (növekvő tendencia) tekintve is. Ezek az egyre variábilisabb, egyre nemzetközibb dimenziójú fenyegetettségek hatékony és koordinált fellépést kívánnak uniós szinten. A terrorizmus és szervezett bűnözés azonban nem korlátozódik kizárólag az EU határain belüli területre, az EU belső biztonsága és a globális biztonság kölcsönösen függenek egymástól. Az Unió biztonsága ezért nagymértékben függ a szomszédos országokkal és nemzetközi partnerekkel való együttműködéstől.

A biztonsági stratégia a 2015–2020 közötti időszakra az alábbi 3 prioritást határozza meg:

1. Terrorizmus és radikalizálódás: komoly veszélyforrást jelent az EU belső biztonságára, szükség van erős, összehangolt, közös uniós fellépésre, különösen, ami a visszatérő külföldi harcok jelenségét illeti.
2. Súlyos, szervezett bűnözés: egyre szélesebb portfóliót (az emberkereskedelemtől kezdve a tiltott fegyver-, kábítószer- vagy dohánykereskedelmen át, akár a környezeti, pénzügyi vagy gazdasági bűnözésig), tevékenységi/működési területet, metódusokat és piacot fed le, kihasználva a bűnüldözés nemzetközi dimenziójából adódó kiskapukat, óriási emberi, gazdasági és szociális károkat okozva. A szervezett bűnözői csoportok nagyon gyakran terrorista tevékenységeket támogatnak, ami még sürgetőbbé teszi az uniós szintű fellépést.
3. Számítástechnikai bűnözés: egyre inkább kibertérben éljük mindennapi életünket (kereskedelem, banki műveletek), egyre több személyes adatot tárolunk digitálisan, kapcsolattartásunk egyre inkább a virtuális térben történik, és mindez egyre nagyobb táptalaját jelent a kiberbűnözés profitszerzésének. A bűnözők visszaélnék az

internet lehetőségeivel, egyre több és több bűncselekmény elkövetésére használják fel a határok nélküli teret (például illegális online kábítószer- és fegyverkereskedés, gyermekek szexuális kizsákmányolása). A stratégia egyik fő prioritása a számítástechnikai bűnözéssel foglalkozó bűnüldözés és igazságszolgáltatás fejlesztése.

Az EU már számos jogi, gyakorlati, intézményi és támogatási instrumentumot dolgozott ki a belső biztonság megerősítése érdekében. Annak van itt az ideje, hogy ezen eszközökre építve erősebb és hatékonyabb együttműködés történjen. A siker záloga az együttműködésben részt vevő összes fél (EU-intézmények, ügynökségek, tagállamok és nemzeti hatóságok) közötti felelősség megosztásra, a kölcsönös bizalomra és a hatékony együttműködésére épül.

A stratégia meghatározza azon öt fő alapelvet is, melyek mentén szükséges a feleknek együttműködniük:

- alapvető jogoknak történő teljes megfelelés biztosítása;
- nagyobb átláthatóság, felelősségre vonhatóság, elszámoltathatóság és demokratikus ellenőrzés garantálása;
- a már meglévő uniós jogi eszközök jobb alkalmazása és implementálása;
- hatékonyabban összekapcsolt, ügynökségek közötti és szektorok közötti megközelítés biztosítása;
- a biztonság belső és külső dimenziójának összekapcsolása.

A bűnüldöző hatóságok és az uniós ügynökségek közötti információcsere megkönnyítése

A bűnüldözési együttműködés alfáját és ómegáját jelentő információcserét elősegítendő számos uniós eszköz áll már a tagállami hatóságok rendelkezésére. A teljesség igénye nélkül az alábbiakban néhányat bemutatunk:

1. A bűnüldöző hatóságok a SIS-t a körözött vagy eltűnt személyekre, illetve tárgyakra vonatkozó riasztások lekérdezésére használják. Az uniós intézmények célkitűzése további, riasztást generáló kategóriák kifejlesztése, valamint a SIS és az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányok adatbázisa (SLTD) együttes használatának ösztönzése.
2. Az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS) jelentős platformja a nemzeti bűnügyi nyilvántartási információk cseréjének. Az ECRIS lehetővé teszi, hogy biztonságos hálózaton keresztül információkat cseréljenek az EU büntetőbíróságai által, konkrét személyekkel szemben meghozott korábbi ítéletekről. E rendszer bővítése az EU egyik fő feladata.
3. Az európai utas-nyilvántartási adatállomány (Passenger Name Record – PNR) jelentős eszköze az információcserének, A PNR-adatokat a foglaláskor és a bejelentkezéskor megadott foglalási információk alkotják. 2016. április 27-én az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az úgynevezett PNR Irányelvet,¹⁷⁷ mely alapján a tagállamok a kapott PNR-adatokat egymás között és az Europolon keresztül kicserélik, amennyiben ezt a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében szükségesnek tartják. A PNR-adatokkal kapcsolatos biztonságos információcserét a tagállamok körében az illetékes tagállami hatóságok közötti együttműködés bármely meglévő csatornáin keresztül, az Europolal pedig különösen az Europol által működtetett SIENA-n keresztül kell biztosítani. 2004 óta a légitársaságoknak előzetes utastájékoztatót (advanced passenger information – API) kell benyújtaniuk az uniós tagállamok határőrizetét ellátó szerveihez, amely személyes (élettrajzi)

¹⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról

adatokat és személyazonosító okmányokkal kapcsolatos információkat tartalmaz. Az utasinformációs adatokat a PIU-k (Passenger Information Unit) kezelik, Magyarországon ezt a feladatot a TIBEK látja el. A PIU-knak nemcsak az adatokat kell összehasonlítaniuk a vonatkozó nemzeti és európai adatbázisokkal, hanem azonosítják a „*gyanús és szokatlan utazási szokásokat*”, és kockázati profilokat készítenek.

4. A Csalás Elleni Információs Rendszer (Anti-Fraud Information System – AFIS) fontos platformját jelenti a vámszervek csalás elleni információcseréjének, amely rendszer elemeit teljes körűen jellemzően a vám- és pénzügyőri szakterület használja, a bűnügyi szakterület által ezen többnyire üzenetek kezelése történik.
5. A rövidtávú tartózkodásra jogosító vízumokat a Vízuminformációs Rendszer (VIS) öleli fel.
6. Az Eurodac rendszerben (európai ujjnyomat-azonosító rendszer) a vízumkérelmezők és azon harmadik országbeli állampolgárok ujjnyomatai találhatóak, akik szabálytalanul lépték át a külső határokat. A rendszer elsődleges célja jelenleg a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásáért felelős uniós ország meghatározása, a Dublini Rendeletnek megfelelően.
7. Az EU kifejezetten a bűnüldözési, bűnügyi nyomozási és igazságügyi együttműködés céljából dolgozta ki információcserére szolgáló eszközként a DNS-profilok, az ujjnyomatok és a gépjárműnyilvántartási adatok cseréjére szolgáló prümi keretet, mely az egyik legfontosabb instrumentuma az Európai Bizottság által 2012-ben kidolgozott Európai információcsere-modellnek (EIXM).
8. Az Europol az EU bűnügyi információs központjaként támogatja a nemzeti rendőri hatóságok közötti információcserét. Az Europol Információs Rendszer (EIS) központosított bűnügyi információs adatbázist kínál a tagállamoknak a súlyos bűnözésre és a terrorizmusra vonatkozó adatok tárolása és lekérdezése céljából. Nyomozati célú, központosított bűnügyi információs adatbázis, amelyet a tagállamok és az Europol használhatnak a súlyos bűnözésre és a

terrorizmusra vonatkozó adatok tárolására és lekérdezésére. Az EIS-ben tárolt információk személyekre, személyazonosító okmányokra, gépjárművekre, lőfegyverekre, telefonszámokra, e-mailcímkre, ujjnyomatokra, DNS-profilokra és számítástechnikai bűnözéssel kapcsolatos információkra vonatkozó adatokat érintenek, amelyek különféleképpen kapcsolhatók össze egymással.

9. Az Europol SIENA alkalmazása lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy gyorsan, biztonságosan és felhasználóbarát módon információkat cseréljenek egymással, az Europollal, illetve azokkal a harmadik felekkel, amelyekkel együttműködési megállapodást kötött az Europol. Az Europol az Europol Összekötő Irodák, az Europol nemzeti egységek, a kijelölt illetékes hatóságok (például a vámhatóságok, a vagyon-visszaszerzési irodák) és az összekapcsolt harmadik felek közötti biztonságos, elektronikus kommunikációs hálózat.
10. A tagállami bűnüldözési adatbázisokban tárolt információk határon túli hozzáférhetőségét megkönnyítő Európai Rendőrségi Nyilván tartási Információs Rendszer (EPRIS).
11. A prümi határozatok alapján a gépjármű-nyilvántartási adatok az Európai Gépjármű és Vezetői Engedély Információs Rendszer (EU-CARIS) alkalmazáson keresztül érhetők el az illetékes nemzeti kapcsolattartó pont által. A tagállamok az alábbiakra vonatkozóan adnak egymásnak online hozzáférést a gépjármű-nyilvántartási adatokhoz: a) tulajdonosokra vagy üzemeltetőkre vonatkozó adatok; és b) gépjárművekre vonatkozó adatok.
12. Az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (EU travel information and authorization system – ETIAS) a vízummentességet élvező harmadik országbeli állampolgárok számára biztosítja, hogy utazási engedélyt szerezzenek a schengeni térségbe történő érkezésük előtt.
13. A prümi határozatokhoz kapcsolódó nemzeti kapcsolattartó pontok (single point of contact – SPOC) a határokon átnyúló bűnüldözési cselekmények során kölcsönös online hozzáférést tesznek lehetővé

a kijelölt nemzeti DNS-adatbázisokhoz, automatikus ujjnyomat-azonosító rendszerekhez (AFIS) és gépjármű-nyilvántartási adatokhoz. Az adatok átadása céljából minden részt vevő tagállamban az egyes adatserefejtákhöz külön nemzeti kapcsolattartót jelölnek ki. A SPOC szolgálja ki az EU – USA TFTP-megállapodás alapján a terroristapénz-követési programot is.

14. A svéd kezdeményezés (Swedish framework decision – SFD) alapján az EU Tanács meghozta a 2006/960/IB kerethatározatát az EU tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ- és hírszerzési információcsere egyszerűsítéséről. Az SFD célja az információk és a hírszerzési adatok hatékony és gyors cseréje a nemzeti bűnüldöző hatóságok között a bűnügyi nyomozások lefolytatása céljából vagy a bűnügyi hírszerzési műveletek végrehajtása során.

A műveleti szintű rendőrségi együttműködés elmélyítése, támogatása

1992 óta, a Maastrichti Szerződés által létrehozott III. pillér alapjain (valamint azt megelőzően is a Schengeni együttműködési rendszer létrehozásával) nagymértékű kodifikációs és intézményfejlesztési fejlődésen ment keresztül az uniós rendvédelmi együttműködés. Az eszközöknek mára már széles tárháza áll a tagállamok rendelkezésére ahhoz, hogy hatékonyabban tudjanak fellépni a bűnözéssel szemben. Már a Hágai Program is célul tűzte ki 2004-ben, hogy alaposan meg kell vizsgálni, hogy az egyes tagállamok milyen módon implementálták az egyes európai jogi eszközöket (vagy elmulasztották azt). A „*harmadik pilléres*” eszközöket alkalmazni kell a mindennapi gyakorlatban, nem szabad őket meghagyni csupán elméleti lehetőségként, a tudományos kutatás tárgyaként. Kiemelt fontosságú, hogy a tagállamok között nagyobb mérvű legyen az operatív, műveleti együttműködés.

Az alábbiakban csupán példálózó jelleggel mutatjuk be röviden az egyes, gyakorlati együttműködést elősegítő instrumentumokat, melyek közül többet a későbbiekben bővebben is elemzünk.

1. Közös nyomozócsoporthok (JIT): Több tagállam rendőrtisztje és ügyésze közös nyomozócsoporthokat alkotva nyomoz egy meghatározott időszak folyamán konkrét, több tagállamot is érintő ügyekben. Az EU intézményei ösztönzik e lehetőség rendszeresebb tagállami alkalmazását, és biztosítani fogják, hogy a nemzetközi dimenziójú ügyek esetében a harmadik országok képviselőit is bevonják a közös nyomozócsoporthokba.
2. Közös vámügyi Műveletek (joint customs operation – JCO): Célzott és összehangolt közös fellépések a csempészet és csalás ellen egyes veszélyes területeken, meghatározott kereskedelmi útvonalakon, melyek korlátozott időtartamúak.
3. Az uniós ügynökségek – mint például az Europol, Eurojust, CEPOL, Frontex, eu-Lisa, EMCDDA, EASO – nagyon fontos szerepet játszanak a nemzetközi együttműködés és nyomozások támogatásában. Szükséges, hogy az általuk nyújtott lehetőségekkel a tagállamok tisztában legyenek, és jobban kihasználják azokat. Szükséges javítani az uniós ügynökségek munkájának koordinációját annak érdekében, hogy a tagállamok támogatásával kapcsolatos potenciáljuk teljes mértékben kiaknázható legyen.
4. Az EU tagállamainak különleges intervenciók egységei közötti együttműködés:¹⁷⁸ Ennek keretében a tagállamok kérhetik, hogy valamely válsághelyzet megoldása érdekében – különösen terrorista esemény bekövetkezésekor – igénybe vehessék egy másik tag-

¹⁷⁸ A Tanács 2008/617/IB Határozata (2008. június 23.) az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciók egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben. A határozat nem terjed ki a prűmi határozat 18. cikkében meghatározott nagy tömegeket vonzó eseményekre, természeti katasztrófákra vagy súlyos balesetekre, de kiegészíti a prűmi határozatnak a tagállamok közötti, egyéb helyzetekre – azaz személyekre, vagyontárgyakra, infrastruktúrára vagy intézményekre súlyos, közvetlen fizikai fenyegetést jelentő, ember által előidézett válsághelyzetekre, a különösen túszejtésre, repülőgép-eltérésre és hasonló eseményekre – vonatkozó, különleges intervenciók egységek által történő rendőrségi segítségnyújtás formáit előíró rendelkezőit.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0617&qid=1524553820123&from=-EN>

állam különleges intervenciók egységeinek segítségét. A segítségnyújtás – megállapodás alapján – állhat abból, hogy a megkeresett tagállam felszereléssel és/vagy szakértőkkel segíti a megkereső államot, és/vagy annak területén műveletet hajt végre, szükség esetén fegyvereket használva.

5. Uniós Szakpolitikai Ciklus: Egy 2010-ben kialakított, 4 éves ciklusokban működő, hírszerzésen alapuló, multidiszciplináris, dinamikus és folyamatos eljárásra épülő munkamódszer az EU-t érintő legjelentősebb bűnügyi veszélyek elhárítására irányulóan. Célja: koordináció és együttműködés optimalizálása előre meghatározott bűnügyi prioritások vonatkozásában. Résztvevők: bűnüldöző szervek, uniós intézmények és ügynökségek, állami és magánszervezetek, érintett nem uniós országok. EMPACT: Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegtettség Ellen, melynek célja a prioritásként megfogalmazott súlyos és szervezett nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem, feladata pedig operatív feladatok gyakorlati meghatározása és végrehajtása.
6. Rendőrségi és Vámügyi Együttműködési Központok (Police and Customs Cooperation Centres – PCCC): Szomszédos országok állítják fel a határvidékeken folytatott információcsere és operatív együttműködés támogatására, melyek egyetlen helyszínen fogják össze valamennyi részt vevő állam valamennyi rendészeti hatóságát (rendőrség, vámhivatal). Egy egyszerű eljárást alkalmazva képesek a határfelügyeleti ügynökségek tevékenységeinek valamennyi területén gyors válaszadásra.

Képzés/továbbképzés fejlesztése, pénzügyi alapok megteremtése, kutatás és innováció fejlesztése

Az EU SZBJT politikájára vonatkozó bármely stratégiáját, programot tekintjük, abban kiemelkedő szerepet tulajdonít az EU a képzésnek, oktatásnak, a mobilitási lehetőségeknek, a kutatási pályázatokban, projekteknél való közös részvételnek.

Pénzügyi alapok, kutatás

A Belső Biztonsági Alap (Internal Security Fund – ISF) – amely körülbelül 3,8 milliárd eurós teljes költségvetéssel rendelkezik – a 2014–2020-as időszakra létrehozott új, komplex, átfogó pénzügyi eszköz, mely két részből tevődik össze:

- a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a súlyos, szervezett, határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszköz;
- a külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz.

Az Európai Bizottság hozzáigazítja a BBA pénzügyi forrásainak a felhasználását az uniós belső biztonsági stratégiában megfogalmazott prioritásokhoz, különösen fókuszálva az információmegosztás fejlesztésére és a nemzetközi együttműködés erősítésére.

Emellett egyéb más uniós források is a tagállamok rendelkezésére állnak ahhoz, hogy a bűnüldözési együttműködés területét erősítsék. Ilyen források például a Horizon 2020, az Európai Szociális Alap és az Európai Strukturális és Befektetési Alap.

A Horizon 2020 program jelenti az EU eddigi legnagyobb (körülbelül 80 milliárd euro) kutatási és innovációs programját a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan. A program 7 fő prioritásának egyike a „*Biztonságos társadalmak – Európa és polgárai szabadságának és biztonságának védelme*” program, mely pénzügyi alapot teremthet a belső biztonság területét érintő együttműködések kutatásainak és innovációs projektjeinek finanszírozására.

Képzés

A hatékony nemzetközi bűnüldözési együttműködés egyik elengedhetetlen eleme, hogy a nemzetközi dimenzió már a képzés folyamatában is megjelenjen. Ez jelenti a rendvédelmi képzésben alkalmazott tananyag nemzetköziesítésén túl a rendvédelmi oktatásban a nemzetközi együttműködési formák megjelenését.

Több – a bel- és igazságügyi területen létrehozott – uniós ügynökség portfóliójában is szerepel a képzések, továbbképzések fejlesztése, azonban közülük a CEPOL ügynökség az, amelyet kifejezetten erre a célra hoztak létre, és melynek lehetőségeit (pénzügyi) és képességét (mandátumkör) az EU intézményei tovább erősítik.

Amennyiben az EU SZBJT politikájára vonatkozó bármely stratégiáját, programot (például Stockholmi Program) tekintjük, abban kiemelkedő szerepe van a képzésnek, oktatásnak, a mobilitási lehetőségeknek, a pályázatokban, projektekben való közös részvételnek.¹⁷⁹

Képzési csomagok a nemzetközi szervezetek portfóliójában

Több nemzetközi szervezet feladatkörének is lényeges részét képezi adott speciális témakörökben a képzés, továbbképzés is. Az alábbiakban csupán néhányat említünk nagyon röviden.

Az ENSZ azon szervei, intézményei, melyek bármilyen szálon kötődnek a bűnüldözéshez, szerveznek témaspecifikus képzéseket, szakmai fórumokat, konferenciákat. Így például az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) képzéseket szervez a kábítószer-kereskedelemmel kapcsolatos bűncselekmények felderítése tárgykörében a nyomozó hatóságok tagjai,

¹⁷⁹ Például az EU 2010-ben elfogadott korábbi Belső Biztonsági Stratégiája által megfogalmazott 10 prioritás közül az egyik a „VIII- Az innováció és a képzés melletti kötelezettségvállalás”. A Stockholmi Program 1.2.6. pontja megfogalmazta az igényét egy Erasmus-szerű csereprogram kialakításának a bűnüldöző hatóságok tagjai számára, a hiteles európai rendészeti kultúra támogatása érdekében hangsúlyozta a közös kurzusokon, gyakorlatokon való részvétel fontosságát.

ügyészek, bírák, értékelő-elemző tisztek és a kábítószer-felderítésre specializálódott rendőrtisztek és vámtisztek számára. Az ENSZ Interregionális Bűnügyi és Igazságügyi Kutató Intézete (United Nations Interregional Crime and Justice Research – UNICRI) a bűnmegelőzés és igazságügyi együttműködés területén szervez képzéseket a specialisták számára.

A Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (International Anti-Corruption Academy – IACA), mely az UNODC, az OLAF és Ausztria közös kezdeményezésére jött létre, folyamatosan szervez képzéseket a korrupció elleni küzdelem tárgykerében.

A Nemzetközi Börtönügyi Társaság (International Corrections and Prisons Association – ICPA) szervez képzéseket a büntetés-végrehajtásban dolgozó tisztek számára, melyekkel fejleszthetik szakmai kompetenciáikat.

Az Interpol számos területen szervez képzéseket azon rendőrtisztek számára, akik adott területen folytatnak operatív tevékenységet. Így például képzéseket szervez a terrorizmus, kábítószer-kereskedelem és emberkereskedelem témakörben, de éppúgy a forenzikus technikák, valamint az Interpol adatbázisainak megfelelő alkalmazása tárgykerében is. Az úgynevezett „*Train the trainers*” programok keretében pedig külön hangsúlyt fektet a szervezet arra, hogy olyan – bizonyos speciális problémák kezelésére megfelelő módon kiképzett – rendőrtisztek álljanak rendelkezésre, akik államukban a megszerzett tudást szélesebb körben tovább tudják adni munkatársaiknak.

Az EBESZ (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet) egyik kulcsfeladatának tekinti, hogy a rendőrtisztek számára olyan képzéseket szervezzen, melyek naprakész információkkal látják el őket, hatékonyak és alapvetőek egy jó rendvédelmi kultúra kialakításához. E képzések elsősorban az emberi jogok, a demokratikus rendészet és a rendészet és a társadalom kapcsolatának témaköreire fókuszálnak, modern interaktív oktatási technikákat alkalmazva (mint például az e-learning).

Nemzetközi rendőr/vám- akadémiák, szövetségek képzési tevékenysége

Kifejezetten a rendvédelmi képzés, továbbképzés fejlesztése érdekében több intézmény jött létre nemzetközi rendvédelmi képzést biztosító portfólióval, oktatási programokkal.

AEPC (Európai Rendőrtiszti Főiskolák Szövetsége): Az 1996-ban megalakult szervezet célja a rendőrképzés korszerű nemzetközi trendjeinek és kapcsolódási pontjainak meghatározása, a tagországok képzési központjainak, illetve a nemzetközi rendőri együttműködésnek a szakmai támogatása. A szövetség tagja bármely európai rendőrtiszteket képző intézmény lehet, amelynek országa 1950-ben aláírta az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt. A szervezet jelenleg 42 tagországot, 48 rendőrképző intézményt számlál. Munkanyelve az angol.

KERA, Közép-európai Rendőrakadémia (Mittleuropäische Polizeiakademie – MEPA): 1992-ben magyar–osztrák közös rendőri képzés indult német nyelven 10-10 fő részvételével, Osztrák–Magyar Rendőrakadémia (Austrian–Hungarian Police Academy – AHPA) néven. A kísérleti év tapasztalataira építve alakult meg 1993-ban az önállóan működő Közép-európai Rendőrakadémia. Bécsben és Budapesten akadémiai irodák jöttek létre a szervezési és adminisztrációs feladatok ellátására. Már ebben az évben csatlakozott a közös képzéshez Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia. Ezt követően 1994-ben Németország, majd 1996-ban Svájc is bekapcsolódott az akadémia munkájába. A szervezet célja, hogy közös továbbképzésekkel segítse elő és támogassa a gyakorlati nemzetközi rendvédelmi együttműködést a szervezett és a határon átnyúló bűnözés elleni tevékenységben.

ICOFI, Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémia: Magyarország Belügyminisztériuma és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2014-ben írta alá azt az együttműködési megállapodást, amely a Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központjának struktúrájában egy új osztályként létrehozta a Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémiát (ICOFI). Az ICOFI kifejezetten a pénzügyi-gazdasági, illetve a költségvetési érdeket sértő bűncselekmények elleni nemzetközi küzdelmet kívánja elősegíteni elsősorban

pénzügyi nyomozók nemzetközi tárgyú képzésével, szakértői hálózatok kiépítésével.

Nemzetközi Rendészeti Akadémia (International Law Enforcement Academy/ILEA):¹⁸⁰ 1995 októberében Bill Clinton amerikai elnök és a magyar miniszterelnök megállapodott egy rendvédelmi tisztek, bírák és ügyészek képzését támogató regionális kiképző akadémia létrehozásáról Magyarországon (ILEA 165/1996. (XI. 20.) Kormány Rendelet). Az ILEA 1996 tavaszán nyílt meg Budapesten, elsőként a világszerte működő öt ILEA közül, amelyek mindegyike saját régióik partner országait támogatja. Létrehozásának célja:

- a szervezett bűnözés elleni harcban a nemzetközi együttműködés elmélyítése, a közép-kelet-európai országok rendőrségei és az amerikai rendőrségek közötti tevékenység összehangolása;
- a szervezett bűnözés elleni harcban a résztvevők szakmai képzettségének fejlesztése.¹⁸¹

Nemzetközi rendvédelmi képzési platformok az EU-ban

Az EU bel- és igazságügyi politikái körébe tartozó ügynökségek mindegyike feladatkörében szerepel bizonyos speciális szakértői kör részére

¹⁸⁰ A létrehozása óta eltelt két évtizedben több mint 50 országból megközelítőleg 21 000 rendészeti tiszt végezte el sikeresen a képzési programot vezetői ismeretek, személyzeti és pénzügyi menedzsment, emberi jogok, etika, jogállamiság, nyomozati menedzsment, és más korszerű rendészeti ismeretek területein. Évente több mint 350 vendégoktató vesz részt a képzéseken.

¹⁸¹ Az évi öt alkalommal megrendezett hathetes személyiség- és szakmai fejlesztési kurzusok (melyen egy-egy alkalommal 50 hallgató vesz részt 3 különböző országból) középpontjában a vezetéselmélet, személyi és pénzügyi menedzsment, terrorizmus elleni küzdelem, taktikai tréning, szervezett bűnözés, illegális kábítószer-kereskedelem, gyűlöletbűncselekmények, emberi jogok, etika, nyomozati eljárások irányítása stb. állnak. Ezek mellett az ILEA rövid, speciális tanfolyamoknak is otthont ad, olyan témakörökben, mint például gyermekpornográfia, multikulturális rendészet, emberkereskedelem, korrupció stb.

képzések szervezése. Ezek közül kiemelést érdemel a CEPOL, mely az európai rendvédelmi oktatás területén meghatározó szereppel bír, és amely az egységes rendvédelmi kultúra kialakításában kiemelkedő feladatot vállal.

Uniós ügynökségek képzési profilja

Az SZBJT területén tevékenykedő uniós ügynökségek szinte kivétel nélkül jelentős szerepet vállalnak a bűnüldözésben részt vevő szakértők képzésében az ügynökség profiljának keretében.

Az Europol a mandátumkörébe eső speciális területeken folyamatosan szervez képzéseket rendőrtisztek, vámtisztek és határőrök számára (terrorizmus, szervezett bűnözés elleni küzdelem, bűnelemzés stb.). Emellett a 2013-ban létrejött Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ – melyet azzal a céllal hoztak létre az Europol keretein belül, hogy az EU számítástechnikai bűnözés elleni küzdelmének központi szervezeteként működjön –, is szervez számos képzést speciális területen, speciális szakértők számára (például: bankkártya-csalások elleni küzdelem, gyermekek interneten keresztül történő szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem).

A Frontex 2005-ben kezdte meg képzési tevékenységét, beleértve a határőrök képzését és a „kiképzők képzését” is. 2014-re kidolgozott egy mesterprogramot (Közös Európai Határőr Vezetői Mesterprogram), melynek célja, hogy a résztvevők a másfél éves oktatás keretében sajátítsák el a határrendészeti igazgatás területén a legjobb vezetői gyakorlatokat, ismerjék meg a határrendészet európai dimenzióit, és járuljanak hozzá az európai határrendészeti kultúra létrehozásához. A Frontex kidolgozott egy mid-level képzési programot is, mely 2007-ben indult, és célja a határrendészeti területen dolgozó fiatal tisztek felkészítése a nemzetközi határrendészeti együttműködésre továbbképzés keretében. A Frontex ezeken kívül speciális tréningeket is szervez az aktuális problémák mentén kialakult tagállami igényekre reagálva, így például az emberkereskedelem elleni küzdelem, a hamisított dokumentumok felismerése, az ellopott személygépjárművek elleni küzdelem területén. Emellett az ügynökség kiemelten fontosnak tartja az idegen nyelvű képzést, így például a repülőtereken szolgálatot teljesítő

határőr tisztek számára szervez olyan speciális nyelvképzést, melyen a résztvevők elsajátítják az operatív együttműködéshez szükséges szakmai terminológiát.

CEPOL – Az EU Bűnüldözési Képzési Ügynöksége

Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén állapodott meg abban, hogy Európai Rendőrákadémiát (CEPOL) kell létrehozni a rendőrség vezető beosztású tisztjeinek képzésére, melyet azután a 2000. december 22-i 2000/820/IB tanácsi határozat követett, és 2001. január 1-jén a CEPOL megkezdte működését. Uniós ügynökséggé a 2005/681/IB tanácsi határozat elfogadása révén vált. Újabb fordulópontra 2014 őszén következett be a CEPOL életében, amikor az addigi egyesült királyságbeli bramshilli székhelyet elhagyva Budapestre költözött. 2015 év végén pedig több más uniós ügynökséghez hasonlóan a jogalapja és elnevezése rendelet formájában véglegesződött.¹⁸²

A CEPOL célkitűzései

Külön hangsúlyt helyezve az emberi jogok és alapvető szabadságok bűnüldözéssel összefüggő védelmére, támogatja, fejleszti, megvalósítja és koordinálja a bűnüldöző szervek tagjainak képzését, különösen a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűnözés és a terrorizmus megelőzése és az ellenük való küzdelem terén, a közrend fenntartása – különösen a fontosabb események nemzetközi rendészeti feladatai – és az uniós missziók tervezése és vezérlése tekintetében, amely rendészeti vezetési és nyelvismereti képzést is magában foglalhat. Ennek keretében:

- támogatja a tagállamokat képzés nyújtásában, amely arra irányul, hogy tudatosítsa és megismertesse:

¹⁸² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2219. Rendelete (2015. november 25.) az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségéről (CEPOL), valamint a 2005/681/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről

- a bűnüldözési együttműködés nemzetközi és uniós eszközeinek végrehajtását és alkalmazását;
 - az uniós szervek – különösen az Europol, Eurojust és a Frontex – működése és szerepe;
 - a bűnüldözési együttműködés rendőrségi és igazságügyi vonatkozásait és gyakorlati ismereteket az információcserét szolgáló csatornákhöz való hozzáférésről;
- a tagállamok kérésére támogatja őket a regionális és bilaterális együttműködés kialakításában a bűnüldözési képzésen keresztül a tagállamok, uniós szervek és harmadik országok között;
 - kifejleszt, megvalósít és koordinál konkrét bűnügyi vagy rendőrségi témakörökkel foglalkozó képzéseket;
 - képzéseket dolgoz ki, valósít meg és koordinál a tagállamok és uniós szervek abban való támogatása céljából, hogy bűnüldöző szerveik tagjait uniós missziókban és harmadik országbeli bűnüldözési kapacitásépítő tevékenységekben való részvételre képezzék ki;
 - képezi az oktatókat, valamint támogatja bevált tanulási gyakorlatok javítását és cseréjét;
 - oktatási eszközöket és módszertanokat fejleszt ki és frissít, valamint az egész életen át tartó tanulás távlatában alkalmazza azokat a bűnüldöző szervek tagjai készségeinek fejlesztése céljából. A jövőbeni fellépések minőségének, koherenciájának és hatékonyságának uniós szintű megerősítése céljából a CEPOL értékeli e fellépések eredményeit;
 - összekapcsolja a tagállamok a bűnüldöző szervek tagjainak képzésével foglalkozó intézményeinek hálózatát, és minden tagállamban egyetlen, a hálózaton belül működő nemzeti egységgel áll összeköttetésben.

A CEPOL célkitűzéseit a következő általános elvekkel összhangban kell strukturálni, külön hangsúlyt helyezve ugyanakkor az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmére a bűnüldözéssel összefüggésben:

- a tagállamok támogatása a képzések nyújtásában ahhoz, hogy javuljanak a bűnüldözés uniós dimenziójára vonatkozó alapvető ismeretek;
- a tagállamok támogatása – kérelmük alapján – a kétoldalú és regionális együttműködés kialakításában a bűnüldözési képzésen keresztül;
- képzések kialakítása, megvalósítása és összehangolása konkrét tematikus területekre vonatkozóan;
- a harmadik országokbeli uniós missziókkal és bűnüldözési kapacitásépítéssel összefüggésben képzések kialakítása, megvalósítása és összehangolása.

Az említett általános elvek kell, hogy képviseljék az európai bűnüldözési képzési rendszert (European Law Enforcement Training Scheme – LETS), amelynek célja biztosítani a bűnüldöző szervek tagjait célzó uniós szintű képzés magas színvonalát, koherenciáját és következetességét.

Feladatai:

- többéves stratégiai elemzéseket készít a képzési igényekről, valamint többéves tanulmányi programokat dolgoz ki;
- képzési tevékenységeket és tanulmányi programokat támogat, dolgoz ki, hajt végre és koordinál, amelyek magukban foglalják az alábbiakat:
 - tanfolyamok, szemináriumok, konferenciák, valamint internetalapú, e-tanulási és más innovatív és progresszív képzési tevékenységek;
 - uniós dimenziójú konkrét témákra vonatkozó közös bűnüldözési képzési tanterv;
 - a releváns célcsoportoknak szükséges készségek összetettségi foka vagy szintje szerint kialakított fokozatos képzési modulok, amelyek középpontjában egy meghatározott földrajzi régió, a bűncselekmények konkrét tematikus területe vagy szakmai készségek konkrét köre áll;

- bűnüldöző szervek tagjait érintő csere- vagy kirendelési programok, valamint tanulmányi látogatások a bűnüldözési képzés keretében;
- képzési tevékenységét és oktatási termékeit támogathatja, megerősítheti és kiegészítheti egy elektronikus hálózat működése;
- a harmadik országokban megvalósuló uniós missziókat és kapacitásfejlesztést a következők közül egy vagy több révén támogatja:
 - más érintett uniós szervekkel együttműködve értékeli a már meglévő, Unióval kapcsolatos bűnüldözési képzésre vonatkozó szakpolitikák és kezdeményezések hatását;
 - képzést dolgoz ki és nyújt a bűnüldöző szervek tagjainak civil missziókban való részvételre történő felkészítése céljából, ideértve annak lehetőségét is, hogy megszerezzék a kapcsolódó nyelvtudást, az Európai Biztonsági és Védelmi Főiskolával és a tagállamokban létező kezdeményezésekkel összehangoltan;
 - képzést dolgoz ki és nyújt a harmadik országokban – különösen az uniós csatlakozásra jelölt országokban, valamint az európai szomszédságpolitika országaiban – működő bűnüldöző szervek tagjai számára;
 - igazgatja a célhoz kötött uniós külső támogatási alapokat a célból, hogy támogassa harmadik országok kapacitásépítését a vonatkozó bűnüldözési szakpolitikai területeken, az Unió meghatározott prioritásaival összhangban;
- előmozdítja a tagállamokban folyó bűnüldözéssel kapcsolatos képzés kölcsönös elismerését, valamint az uniós szinten nyújtott képzés tagállamok általi elismerését, a szubszidiaritás elvének megfelelő tiszteletben tartása mellett;
- saját kezdeményezésére kommunikációs tevékenységeket folytathat a megbízatása körébe tartozó területeken. Ezen kommunikációs tevékenységek nem sérthetik az (1) bekezdésben említett feladatokat, és azokat az igazgatótanács által elfogadott vonatkozó kommunikációs és terjesztési tervekkel összhangban kell végezni.

A CEPOL által szervezett képzési formák:

1. Szemináriumok (ezek száma körülbelül 70–90/év): legalább 3 támogató ország és 3 támogató uniós intézmény vesz részt a 4–5 napos speciális témakörre fókuszáló képzések megszervezésében, általában a tagországok szervezik és körülbelül 25–30 rendőr/vámos/határőr vesz benne részt.
2. Konferenciák: évente egy alkalommal szervezi meg a CEPOL az úgynevezett Police Research and Science Konferenciát (Rendészeti kutatás és tudomány), melyet minden évben egy-egy aktuális témakörre építve Európa/világ-szerte neves előadók tolmácsolásában dolgoznak fel.
3. E-learning modulok: az ügynökség honlapján több mint 20 online modul hozzáférhető, melyek a tagállami oktatásba beépíthetőek.
4. Közös tanterv (common curriculum): több közös tanterv került már kidolgozásra a CEPOL égisze alatt angol nyelven, melyek bármely tagállam rendészeti oktatási intézményében felhasználhatóak a képzésben. Sajnos a tapasztalat azonban az, hogy a tagállamok nem használják ki a benne rejlő lehetőségeket. Kidolgozott tantervek például: Europol, Emberkereskedelem, Kábítószer-kereskedelem, Terrorizmus elleni küzdelem, Pénzmosás, Családon belüli erőszak, Eurojust stb.
5. Webinarok: 2011 óta szerveznek webinarokat a nemzetközi bűnüldözési együttműködés minden szegmensében, melyeken körülbelül 200 fő vehet részt egyidejűleg.
6. Csereprogram: pályázat útján lehet bekerülni, azonos szakterületen dolgozó külföldi intézménnyel, munkatárssal lehet 5–13 nap keretében a tapasztalatokat kicserélni. Emellett van lehetőség más uniós intézményekhez történő 3–5 napos tanulmányutak megszervezésére is.

7. *„Policing in Europe”* European Joint Master Programme: Rendészet Európában uniós mesterképzés: 2015-ben indult az első, 7 modulból álló, uniós tagállamokból álló konzorcium által kidolgozott 2 éves mesterprogram.

NAGY JUDIT

Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

Az EU bűnüldözési együttműködése körbe van bástyázva intézményekkel és ügynökségekkel (Europol, Eurojust, EIH, CEPOL, PCTF, OLAF, COSI, Schengeni együttműködés), melyek közül több az elmúlt néhány évben jelentős megreformáláson ment keresztül.

A bel- és igazságügyi együttműködés területén több ügynökség található, melyek közül 6 az Európai Bizottság Migrációügyi és Uniók Belügyi Főigazgatóság (Directorate-General for Migration and Home Affairs) területéhez tartozik.

1. Europol: Bűnüldözési Együttműködés EU-s Ügynöksége (Hága, Hollandia).
2. CEPOL: EU Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (Budapest, Magyarország).
3. FRONTEX: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Varsó, Lengyelország).
4. EASO Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (Valletta, Málta).
5. EMCDDA: A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (Lisszabon, Portugália).
6. eu-LISA: A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség (Székhely: Tallin Észtország, műveleti központ: Strasbourg, Franciaország).

További 3 ügynökség pedig az Európai Bizottság Jogérvényesülés és Fogyasztópolitika Főigazgatóságának (Directorate-General for Justice and Consumers) a területéhez kapcsolódik.

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

1. Eurojust: Igazságügyi Együtműködési Egység (Hága, Hollandia)
2. FRA: EU Alapjogi Ügynöksége (Bécs, Ausztria)
3. EIGE: Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (Vilnius, Litvánia)

A fenti ügynökségeken kívül pedig még vannak egyéb testületek, hálózatok, melyek említést érdemelnek a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Ilyenek például:

1. OLAF: Európai Csalás Elleni Hivatal (Brüsszel, Belgium)
2. EJM: Európai Igazságügyi Hálózat
3. EJM: Európai Igazságügyi Képzési Hálózat
4. EPPO: a (leendő) Európai Ügyészség

Ezek az ügynökségek és szervezetek különböző időben jöttek létre, eltérő érettségi fokon különböző generációját képviselik a szervezeteknek (a három legidősebb az OLAF, az Europol és az EJM). Eltérő mandátummal, hatáskörrel és feladatkörrel, különböző felépítéssel és forrásokkal rendelkeznek. Összeköti őket azonban az a közös jegy, hogy valamennyi a bel- és igazságügyek területének egy-egy szegmensében segíti elő az együttműködést a tagállamok között.

Ebben a fejezetben csupán a bűnüldözési együttműködés szempontjából legfontosabbakkal foglalkozunk bővebben, kiemelt hangsúllyal tárgyalva az Europol feladatát, szerepét a nemzetközi együttműködésben.

A Bűnüldözési Együtműködés EU-s Ügynöksége (Europol)

A „*Carambola*” műveletben közös akció keretében a spanyol és német rendvédelmi szervek az Europol támogatásával 18 főt tartóztattak le egy főként kábítószer-kereskedelemre épülő szervezett bűnözői csoport felde-
rítése kapcsán. Lefoglaltak 1 tonna marihuánát, 212 000 euró készpénzt,

lőfegyvereket és 8 gépjárművet. (Sajtóközlemény 2018. március 27-én az Europol honlapján.)

Az Europol által koordinált „*Fehér Tulipán*” művelet keretében spanyol, finn és amerikai rendvédelmi szervek összehangolt akciójában 11 személyt tartóztattak le egy olyan szervezett bűnözői csoport lefűlése révén, mely a kábítószer-kereskedelemből szerzett több mint 8 millió eurós bevételt. (Sajtóközlemény 2018. április 9-én az Europol honlapján.)

Az Europol létrejötte és jogalapjának „evolúciója”

Az 1970-es évek derekán megjelenő és egyre erősödő terrorizmus (ETA, IRA, Brigade Rossa stb.) és szervezett bűnözés rávilágított arra, hogy az EU-nak a fejlődő gazdasági együttműködés mellett a bűnüldözés területén is létre kell hoznia olyan instrumentumokat, melyek intézményesített platformját jelentik a tagállami bűnüldöző hatóságok koncentráltabb, hatékonyabb fellépésének a globalizálódó bűnözés ellen. Nyilvánvaló volt, hogy a személyek szabad áramlása a turizmus, szabad munkavállalás és ERASMUS programok mellett a bűnözők nagyobb szabadságfokát is jelenti, melyre irányulóan proaktív megközelítés, szélesebb körű, strukturáltabb összefogás kiépítése szükséges. Ennek egyik legfontosabb elemét jelenti az Europol létrehozása, melynek jogalapja egyedülálló evolúciós folyamaton ment keresztül két évtized alatt.

Először Helmut Kohl német kancellár vetette fel az Európai Tanács luxemburgi értekezletén 1991 júniusában egy, az FBI-hoz hasonló Központi Európai Bűnügyi Nyomozó Hivatal (Central European Criminal Investigation Office), vagyis az „*Europol*” létrehozásának az ötletét. Ezt követően az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés újonnan megfogalmazott VI. címének a K1 (9) cikke a tagállamok közös érdekkörébe eső politikaként fogalmazta meg az alábbi területeket: rendőrségi együttműködés a terrorizmus, kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb súlyos formáinak megelőzése és ellenük való küzdelem érdekében – amennyiben szükséges, a vámügyi együttműködés bizonyos aspektusainak bevonásával

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

–, és mindezt karöltve egy, az egész EU-ra kiterjedő Europol keretén belüli információcsere-rendszer kiépítésével.

Az Europolit létrehozó egyezmény¹⁸³ (Egyezmény) 1995. július 26-án írták alá a részes államok, mely az elhúzódoó ratifikációs eljárások miatt 1998. október 1-jén lépett hatályba.¹⁸⁴ Az Europol 1999. július 1-jén kezdte meg működését hágai székhelyén, átvéve és folytatva ezzel az addig formális jogalap nélkül 1994 óta működő Europol Kábítószer Egység (Europol Drug Unit – EDU) munkáját.

A bűnözés területén bekövetkező változásokra történő reagálás egyik eszközeként az Europol mandátumkörét, hatáskörét több alkalommal bővítették, így egy jegyzőkönyvvel 2000 novemberében a pénzmosás bekerült az Egyezmény hatálya alá,¹⁸⁵ 2002-ben pedig újabb jegyzőkönyv tette lehetővé, hogy az Europol tagjai közös nyomozócsoportokban vehessenek részt.¹⁸⁶ 2003 novemberében írták alá a tagállamok az úgynevezett Dán

¹⁸³ Egyezmény az Európai rendőrégi Hivatalnak az Európai Unióról szóló szerződés K3. cikke alapján történő létrehozásáról, HL 1995 C 316, 1995. november 27. 2-32- (10 OJ C316 of 27.11.1995, 2-32). 2004. szeptember 1-jén csatlakozott az Egyezményhez 7 kelet-európai ország (közte hazánk is: Magyarországon a 2006. évi XIV. törvény hirdette ki.), majd 2004 végén Málta és Lengyelország, 2005. július 1-jén Észtország, 2007. augusztus 1-jén Románia és Bulgária, legutoljára pedig Horvátország csatlakozott az egyezményhez a 2013. július 1-jei uniós taggá válását követően.

¹⁸⁴ Ezzel egyidejűleg lépett hatályba az egyezményhez fűzött két jegyzőkönyv is, melyből az egyik az Egyezmény Európai Bíróság általi előzetes döntéshozatal útján történő értelmezésére vonatkozott (Protocol of 24 July 1996 on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the establishment of a European Police Office (OJ C 299 of 9.10.1996, 2. o.), a másik pedig – az úgynevezett immunitási jegyzőkönyv – az Europolit magát és az alkalmazottait megillető kiváltságok és mentességek rendszerét foglalta össze (Protocol of 19 June 1997 on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and employees of Europol (OJ C 221 of 19.7.1997, 2. o.)).

¹⁸⁵ HL 2000 C 358, 2000. december 13. 2-7 (Protocol of 30 November 2000, drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) amending Article 2 and the Annex to that Convention (OJ C 358 of 13.12.2000, 2. o.)).

¹⁸⁶ HL 2002 C312, 2002. december 16. 2-7 (Protocol of 28 November 2002 amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and

jegyzőkönyvet,¹⁸⁷ mely kiterjesztette az Europol hatáskörét, racionalizálta működési metódusát, teljesen újrafogalmazta az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekmények természetét, szélesebb hozzáférést biztosított az Europol számára a személyes adatokhoz, valamint megkönnyítette a 3. államok számára történő adatszolgáltatást is. Az elhúzódó tagállami ratifikációk miatt azonban a módosító jegyzőkönyvek hatálybalépésére több évet kellett várni.

Az Amszterdami Szerződés nagy hangsúlyt fektetett az Europol megerősítésére, és prioritásként fogalmazta meg a Tanács számára az Europol fejlesztését bizonyos speciális területek vonatkozásában. Emellett az Eurojusttal történő későbbi együttműködés alapját is megteremtette intézményi szinten.

Az Europolit azonban egy „lomha”, lassan reagáló szervezetnek tekintették a jogalapját jelentő Egyezmény miatt, mivel még a mandátumot érintő legkisebb változtatások életbe léptetése is több évbe került a hosszadalmas ratifikációs eljárások miatt, és ez szükségszerűvé tette a jogalap megreformálását.

A tagállamok 2009. április 6-án fogadták el az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról szóló 2009/371/IB tanácsi határozatot, mely révén a határozat 2010. január 1-jei hatálybalépésétől az Europol – hasonlóan a CEPOL-hoz és Eurojusthoz – uniós költségvetésből működtetett ügynökséggé vált.

Bár többen a határozatot már adekvát, kielégítő jogalapnak tekintették az Europol tevékenységének alapjaként, ez a határozat sem vált azonban hosszú életűvé. A Lisszaboni Szerződés (LSZ) – górcső alá véve az EU teljes működési spektrumát – reformcsomagja keretében az EUMSZ 88. cikk (2) bekezdése előírta: „Az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.”

the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol (OJ C 312 of 16.12.2002, 2. o.).

¹⁸⁷ Protocol of 27 November 2003, drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), amending that Convention (OJ C 2 of 6.1.2004, 3. o.).

Ennek eredményeképpen a Bizottság egy Rendelet létrehozására irányuló Javaslato¹⁸⁸ nyújtott be 2013. március 27-én az Europol jogalapjának megváltoztatása érdekében, mely a tagállamok részéről jelentős ellenállást, éles kritikát váltott ki. Az ellenállást leginkább az váltotta ki, hogy az eredeti javaslat szerint a tervezett rendelet nem csak az Europol jövőjére lett volna kihatással, hanem a CEPOL önállóságát is jelentősen befolyásolta volna, alapjaiban megváltoztatva ezáltal az európai bűnüldözési képzési/továbbképzési rendszer eddigi kimunkált rendszerét. Emellett a Javaslóban megjelent egy-két olyan fordulat (például „nyomozásokat hajt végre” 4. cikk (1) (c) pontja), melyek – az operatív jelleg erősítése miatt – jelentős kihatással lehetnek az Europol jövőbeni szerepének alakulására. A politikai és szakmai konzultációk eredményeképpen 2016 májusában fogadták el a Bűnüldözési Együttműködés Európai Ügynöksége (Europol) alapját képező rendeletet¹⁸⁹ (továbbiakban Rendelet).

Az EUMSZ 88. cikke alapján az Europol feladata, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.

Az EUMSZ 88. § (2) alapján az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. E feladatok a következőket foglalhatják magukban:

¹⁸⁸ Javaslát az Európai Parlament és a Tanács Rendelete A Bűnüldözési Együttműködés És Képzés Európai Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB és 2005/681/IB határozatok hatályon kívül helyezéséről Brüsszel, 2013. március 27. COM (2013) 173 final, 2013/0091 (COD)

¹⁸⁹ A Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794. rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről

- az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva;
- e rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat, amelyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét;
- az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintették. Kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.

Az Europol célja, hatásköre és feladatai

Az Europol jogalapját képező Rendelet 3. cikke értelmében az Europol célja az, hogy támogassa és megerősítse a tagállamok illetékes hatóságainak fellépését és kölcsönös együttműködésüket a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények, a terrorizmus és az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő, a Rendelet I. sz. mellékletében felsorolt bűncselekményformák megelőzése és az azok elleni küzdelem terén. Ezen túlmenően az Europol céljai a kapcsolódó bűncselekményekre is kiterjednek.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Kapcsolódó bűncselekménynek minősül:

- a) az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekmények elkövetéséhez szükséges eszközök megszerzése érdekében elkövetett bűncselekmények;
- b) az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekmények elkövetésének megkönnyítése vagy végrehajtása érdekében elkövetett bűncselekmények;
- c) az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekményekkel összefüggésben az azokat elkövetők büntetlenségének biztosítása érdekében elkövetett bűncselekmények.

Az EUMSZ 88. cikk (1) bekezdésében foglalt feladatmeghatározás ki-fejtéseként a Rendelet 4. cikke alapján az Europol fő feladatai a következők:

- az információk és bűnüldözési operatív információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- a tagállamok illetékes hatóságainak haladéktalan értesítése minden velük kapcsolatos információról, valamint az őket érintő bűncselekmények közötti kapcsolatokról a 7. cikkben említett nemzeti egységek útján;
- a tagállamok illetékes hatóságaival közösen végrehajtott fellépések, vagy közös nyomozócsoportok keretében végrehajtott fellépések, adott esetben az Eurojusttal együttműködve nyomozások és operatív tevékenységek koordinálása, szervezése és végrehajtása a tagállamok illetékes hatóságai fellépéseinek támogatása és megerősítése érdekében;
- részvétel közös nyomozócsoportokban, valamint javaslattétel azok felállítására;
- információk és elemzési támogatás nyújtása a tagállamoknak a nagyszabású nemzetközi eseményekkel kapcsolatban;
- fenyegetettség-értékelések, stratégiai és operatív elemzések, valamint általános helyzetjelentések készítése;
- bűnmegelőzési módszerekkel, nyomozati eljárásokkal, valamint műszaki és bűnügyi tudományos módszerekkel kapcsolatos szakismeret fejlesztése, megosztása és előmozdítása, valamint tanácsadás nyújtása a tagállamok számára;
- a tagállamok határokon átnyúló információcserével kapcsolatos tevékenységeinek, a határokon átnyúló műveleteinek és nyomozásainak, valamint a közös nyomozócsoportoknak a támogatása, többek között operatív, technikai és pénzügyi segítségnyújtás révén;
- a céljai körébe tartozó területeken, a rendelkezésére álló személyi és költségvetési erőforrásoktól függően speciális képzés biztosítása

- és – többek között pénzügyi – segítség nyújtása a tagállamok számára képzések megszervezéséhez, az EU Bűnüldözési Képzési Ügynökségével (CEPOL) együttműködésben;
- együttműködés az EUMSZ V. címe alapján létrehozott uniós szervekkel és az OLAF-fal, mégpedig elsősorban információcsere útján és azáltal, hogy elemzési támogatást nyújt a hatásköreikbe tartozó területeken;
 - tájékoztatás és segítség nyújtása az EUMSZ alapján létrehozott uniós válságkezelő struktúráknak és misszióknak az Europol 3. cikkben meghatározott céljai körébe tartozó területeken;
 - az Europol céljai körébe tartozó egyes bűncselekménytípusok elleni küzdelem céljából speciális szakértelemmel rendelkező uniós központok kialakítása, különös tekintettel a Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központra;
 - a tagállamoknak az I. mellékletben felsorolt azon bűncselekményformák megelőzésére és az azok elleni küzdelemre irányuló fellépéseinek a támogatása, amelyek elősegítésére, támogatására vagy elkövetésére az internet felhasználásával került sor.¹⁹¹

Mindezen fő feladatok mellett még az alábbi feladatokat határozza meg a Rendelet:

- stratégiai elemzések és fenyegetettség-értékelések készítése, hogy támogassa a Tanácsot és a Bizottságot a bűnözés elleni küzdelem uniós stratégiai és operatív prioritásainak a meghatározásában, valamint e prioritások operatív végrehajtásának támogatása;
- stratégiai elemzések és fenyegetettség-értékelések szolgáltatása az operatív tevékenységekhez nemzeti és uniós szinten rendelkezésre

¹⁹¹ Ennek keretében például a tagállamokkal együttműködve tájékoztatja az érintett online szolgáltatókat azon internetes tartalmakról, amelyek révén az említett bűncselekményformák elősegítésére, támogatására vagy elkövetésére sor kerül, mégpedig annak érdekében, hogy a szolgáltatók önkéntesen mérlegelhessék, hogy az említett internetes tartalmak összeegyeztethetők-e a szolgáltatási feltételeikkel.

álló erőforrások eredményes és hatékony felhasználásának megkönnyítése, valamint e tevékenységek támogatása céljából;

- az euróhamisítás elleni küzdelem központi hivatalaként eljárás a 2005/511/IB tanácsi határozatnak (20) megfelelően, valamint a tagállamok illetékes hatóságai által vagy közös nyomozócsoportok keretében az euróhamisítás elleni küzdelem érdekében végrehajtott intézkedések koordinálásának ösztönzése, adott esetben uniós szervekkel és harmadik országbeli hatóságokkal együttműködve.

Fontos annak kihangsúlyozása, hogy feladatai elvégzése során az Euro-pol nem alkalmaz kényszerintézkedéseket.

Az Europol Stratégia 2016–2020 az ügynökség számára az alábbi 3 főbb célkitűzést fogalmazza meg:

1. Az Europol váljék az EU bűnügyi információs központjává, biztosítva a tagállami bűnüldöző hatóságok számára az információcserélő kapacitást. Ennek tükrében az alábbi 3 fő irányvonal jelenik meg az Europol tevékenységében:
 - a. a már meglévő információs struktúra újraértékelése a Rendelet tükrében;
 - b. gyors, megbízható, megszakíthatatlan elsővonalas válaszadás;
 - c. erősíteni és szélesíteni az együttműködési hálózatot.
2. Az Europol nyújtsa a leghatékonyabb műveleti támogatást és szakértelmet a tagállami nyomozásokhoz azáltal, hogy a szolgáltatások átfogó portfólióját fejleszti, építi ki. Ennek eszközei a teljesség igénye nélkül: elemzői kapacitás (stratégiai és operatív) szakpolitikai ciklus, EMPACT projektek, szimulációs központ, szakértői központok (EC3), forenzikus és technikai támogatás, stb.
3. Az Europol váljék egy eredményesen működő szervezetté, hatékony irányítási politikával, döntésekkel és jó hírnévvel.

Europol nemzeti egységek

A tagállamok szorosan együttműködnek az Europollal annak érdekében, hogy az uniós ügynökség a fent felsorolt feladatait el tudja látni. Az együttműködés fő záloga a nemzeti egységekben rejlik.

Minden tagállam létrehoz vagy kijelöl egy nemzeti egységet, amely összekötő szervként jár el az adott tagállam illetékes hatóságai és az Europol között, és amelynek szervezeti felépítését, személyzetét az egyes tagállamok határozzák meg, összhangban nemzeti jogukkal. Ennek az élére, az egység vezetésére minden tagállam kinevez egy tisztviselőt. A tagállamok feladata annak biztosítása, hogy e nemzeti egység megfelelő hatáskörrel rendelkezzen feladatai ellátására, különösen, hogy hozzáféréssel rendelkezzen a nemzeti bűnüldözési adatokhoz és az Europollal való együttműködéshez szükséges más releváns adatokhoz. Hazánkban ez a nemzeti egység a NEBEK szervezeti struktúrájában lévő Europol Nemzeti Iroda.

A tagállamok az általuk megállapított feltételek szerint – amelyek magukban foglalják a nemzeti egység előzetes bevonását is – engedélyezhetik az illetékes hatóságaik és az Europol közötti közvetlen kapcsolatfelvételt is. Ebben az esetben az Europol megküldi a nemzeti egységnek az illetékes hatósággal kicserélt valamennyi információt, kivéve, ha a nemzeti egység jelzi, hogy nem szükséges megkapnia azokat.

A nemzeti egységek főbb feladatai:

- az Europol rendelkezésére bocsátják a céljai teljesítéséhez szükséges információkat, így többek között az olyan bűncselekményformákkal kapcsolatos információkat, amelyek megelőzését és amelyek elleni küzdelmet az EU prioritásnak tekinti;
- biztosítják az Europol és valamennyi érintett illetékes hatóság közötti hatékony kommunikációt és együttműködést;
- az Europol tevékenységeit ismertebbé teszik;
- biztosítják a nemzeti jogszabályok betartását az Europol felé történő információszolgáltatás során.

A tagállamok kötelesek az Europol rendelkezésére bocsátani az információkat, kivéve, ha

- az ellentétes az érintett tagállam alapvető biztonsági érdekeivel;
- veszélyeztetné a folyamatban levő nyomozások sikerét vagy személyek biztonságát;
- a nemzetbiztonság terén a hírszerző szolgálatokra vagy konkrét hírszerzési tevékenységekre vonatkozó információk közlését jelentené.

Összekötő tisztviselők

Minden nemzeti egység legalább egy összekötő tisztviselőt kijelöl az Europolhoz,¹⁹² akit megilletnek a feladata ellátásához szükséges kiváltságok és mentességek.

Az összekötő tisztviselők alkotják a nemzeti összekötő irodákat az Europolnál, és a nemzeti egységük utasításai szerint képviselik ez utóbbi érdekeit az Europolon belül a kijelölő tagállam nemzeti jogának és az Europol működésére vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően. Az összekötő tisztviselők biztosítják az élő kapcsolatot az Europol hágai központja és a 28 nemzeti egység között.

Az összekötő tisztviselők segítik az Europol és a tagállamuk közötti információcserét, valamint – a nemzeti jogukkal összhangban – segítik a tagállamuk és más tagállamok összekötő tisztviselői, harmadik országok és nemzetközi szervezetek közötti információcserét is. Az Europol teljes körű tájékoztatásban részesíti az összekötő tisztviselőket valamennyi tevékenységéről, és biztosítja, hogy részt vegyenek azokban, amennyiben ez feladataik ellátásához szükséges.

¹⁹² Amennyiben a Rendelet eltérően nem rendelkezik, az összekötő tisztviselőkre a kijelölő tagállam nemzeti joga vonatkozik.

A jelenleg 220 főnyi összekötő tisztviselő olyan hálózatot alkot, mely jelentősen elősegíti az információcserét, támogatja és koordinálja a folyamatban lévő nyomozásokat. Az Europolnál több nem EU-s állam és nemzetközi szervezet összekötője is működik együttműködési megállapodások alapján (így például: Ausztrália, Kanada, Kolumbia, Norvégia, Svájc, Interpol).

Európai Biztonságos Hálózat (ESN) – Kommunikációs infrastruktúra

Európai Biztonságos Hálózat (European Safety Network, a továbbiakban: ESN): az Europol által fenntartott, az Europol, a tagállamok, valamint az Europolal együttműködési megállapodást kötött harmadik felek között biztonságos kapcsolattartást és információcserét biztosító titkosított informatikai rendszer. Ezen rendszer biztonsága az Europol kiemelt prioritása, mivel ez képezi az alapját a bizalom fenntartásának az együttműködő államokkal és egyéb szervezetekkel.

Ez a hálózat egy hatékonyan működő, megbízható, technikailag állandóan fejlesztés alatt álló biztonságos távközlési struktúra, mely megkönnyíti az operatív és stratégiai információk tárolását, elemzését, valamint másokkal történő megosztását. A rendszer biztonsága érdekében a legszigorúbb adatvédelmi és adatbiztonsági szabványokat alkalmazzák a működése során. Az Europol – a tagállamokkal együttműködésben – megfelelő ellenőrzési mechanizmusokat hozott létre, amelyek lehetővé teszik a személyes adatok feldolgozására használt számítógépes adat- fájlkból való lekérdezések jogszerűségének ellenőrzését.

Ez a biztonságos kommunikációs infrastruktúra 3 fő bázison nyugszik:

1. EIS: Europol Információs Rendszer (European Information System);
2. SIENA;
3. EPE: Europol Szakértői Platformja (European Platform for Experts).

A 2005-ben létrehozott EIS feladata a különböző tagállamok és harmadik felek által szolgáltatott adatok közötti egyezések észlelése. 2010 elején vezették be a rendszer új verzióját, melynek legfontosabb újítása a kezelési kódok automatizálása, valamint az automatikus adatfeltöltés tagállami bevezetésének támogatása volt. Az EIS kizárólag az Europol feladatainak teljesítéséhez szükséges adatok feldolgozására vehető igénybe. A tagállamokban a nemzeti egység felelős az EIS-sel való kommunikációért. A nemzeti egységek, az összekötő tisztviselők, az igazgató, az igazgatóhelyettesek és az Europol erre megfelelően felhatalmazott személyzete jogosultak az EIS-be adatokat közvetlenül bevinni, illetve abból adatokat lekérdezni. Az Europol akkor kérdezhet le adatokat, ha azok egy adott ügyben a feladatainak ellátásához szükségesek. A rendszerben lévő adatokat kizárólag az azokat bevívó fél módosíthatja, helyesbítheti vagy törölheti.

A SIENA egy új generációs eszköz, melynek kifejlesztésekor nagy hangsúlyt fektettek az adatvédelemre és a bizalmas adatkezelésre a bűncselekményekhez kapcsolódó operatív és stratégiai információk és bűnüldözési operatív információk gyors, biztonságos és felhasználóbarát cseréje során.

A 2010 novemberében beindított EPE célja az, hogy online együttműködést lehetővé téve biztonságos környezetet teremtsen a különböző bűnüldözési területek szakértői számára, lehetővé téve számukra, hogy saját közösségükön belül megosszák a tudást, a bevált gyakorlatokat és a bűncselekményekkel kapcsolatos nem személyes adatokat.

Speciális szakértelemmel rendelkező uniós központok

A Rendelet kiemelt feladatként határozta meg az Europol számára olyan speciális szakértői központok létrehozását, melyekkel hatékonyabban tud reagálni a bűnözésben bekövetkező újabb kihívásokra, fenyegetettségekre. Az alábbiakban 3 ilyen szakértői központot mutatunk be röviden.

Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ (EC3)

Az Europol 2013-ban állította fel ezt a Központot azzal a céllal, hogy erősítse az EU területén a rendvédelmi szervek fellépését az egyre erősödő kiberbűnözéssel szemben, és megvédje az európai polgárokat, vállalkozásokat és kormányokat az online bűnözéstől. Létrehozása óta a központ szakértői részvételével több száz letartóztatás történt. Minden évben elkészíti az Internet Szervezett Bűnözés Elleni Fenyegetettség Értékelést (Internet Organised Crime Threat Assessment – IOCTA), mely összefoglalja a kiberbűnözés új kihívásait, új típusú fenyegetettségét.

Feladata:

- az EU tagállamainak és intézményeinek támogatása a nyomozásokhoz szükséges operatív és elemzői kapacitás kiépítésében;
- szoros együttműködés a nemzetközi partnerekkel az európai számítástechnikai bűnözés felszámolása érdekében.

Az EC3 három irányú megközelítést alkalmaz a kiberbűnözés elleni küzdelem során: forenzikus, stratégiai és műveleti.

A központ két forenzikus munkacsoporttal rendelkezik (digitális és dokumentációs), melyek tevékenysége egyaránt a műveleti támogatásra, kutatásra és fejlesztésre irányul.

Két stratégiai munkacsoportja van.

1. Az egyik a támogatási munkacsoport, mely a partneri kapcsolatok kiépítéséért, koordinációért, megelőzésért felelős.
2. A stratégiai és fejlesztési munkacsoport felelős a stratégiai elemzésért, a jogszabályalkotás és szakpolitika formálásáért, valamint a képzések fejlesztéséért.

A műveleti kapacitás területén a központ az alábbi 3 kiberbűncselekményre fókuszál:

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

- internetes bűnözés;
- gyermekek online szexuális kizsákmányolása;
- pénzügyi csalások.

Főbb tevékenységi köre:

- bűnügyi információs központként szolgál;
- szakértői, koordinációs, valamint műveleti elemző kapacitásával segítséget nyújt a tagállamok által végzett nyomozásokhoz és műveletekhez;
- stratégiai-elemző termékeket készít a döntéshozatal elősegítése érdekében;
- elősegíti a tagállami képzést, valamint „összekötő kapocsként” szolgál a kiberbűnözés elleni küzdelemben részt vevő rendvédelmi szervek, privát szektor, az akadémia képviselői és más egyéb civil szervezet között;
- speciális technikai és digitális forenzikus támogatást nyújt a nyomozások és műveletek során.

Tevékenységeinek köre főként az alábbiakra terjed ki: rosszindulatú szoftverek, rendszerfeltörések, adathalászat, rendszerekbe történő illetéktelen behatolások, manipuláció, személyazonosság-lopások és fizetőeszközökkel összefüggő csalások, valamint a gyermekek elcsábítása és online szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem.

Embercsempészség Ellenl Európái Központ (European Migrant Smuggling Centre – EMSC)

2016-ban alapították a Központot a nagymértékű irreguláris migrációs válság kezelésének elősegítése céljából. Elsődleges célja az, hogy segítséget

nyújtson az EU tagállamainak a szervezett embercsempészzel foglalkozó bünszervezetek felszámolásához.

A központ 45 elemzője és szakértője az első évben elsősorban a dokumentumcsalások, az e-csempészés (embercsempészésről tartalom a közösi médiában) és a pénzügyi nyomozások területén dolgozott.

A Központ jelentős műveleti és stratégiai segítséget is nyújt a tagállamoknak, beleértve például nyomozó támogató csoportok, valamint elemző támogató csoportok bevetését is a műveletek során.¹⁹³

Európai Terrorizmus Elleni Központ (European Counter Terrorism Center – ECTC)

A terrorizmus jelensége nem új keletű, azonban elkövetési módusaiban, formáiban jelentős változások tapasztalhatóak az elmúlt néhány évben. Annak érdekében, hogy hatékony választ tudjon adni az Europol ezen új kihívásokra, 2016 januárjában létrehozták a Központot, amely műveleti és szakértői központként próbál megfelelni egy uniós szintű erőteljesebb fellépés igényének. Segíti az Europolt abban, hogy fokozottabban tudja támogatni a külföldi terrorista harcosok, a terrorizmusfinanszírozás (a terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó program kidolgozása), az erőszakos szélsőséges online tartalom és a lőfegyverek tiltott kereskedelme elleni tagállami fellépéseket. Megkeresésre műveleti támogatást nyújt a tagállami nyomozásokban, és katalizálja a terrorizmus elleni küzdelemben részt vevő hatóságok közötti nemzetközi együttműködést. A rendelkezésre álló adatok összevetésével strukturált képet állít össze a terrorista hálózatokról. Az ECTC az egyetlen olyan központ Európában, ahol elemzési célból gyűjtik

¹⁹³ A Központ magában foglalja a Mare Közös Műveleti Csoportot (Joint Operational Team – JOT) is, mely 7 tagállam által delegált szakértőkből áll, akik direkt és azonnali információcserét folytatnak annak érdekében, hogy a Törökországból, Líbiából és Észak-Afrikából működő embercsempész hálózatokat felszámolják. Ennek keretében a Központ testreszabott elemzési termékeket készít, forenzikus és technikai támogatást nyújt, különféle Europol-adatbázisokban adategyezést vizsgál.

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

össze az uniós és harmadik államok számára rendelkezésre álló terrorizmusellenes operatív információkat.¹⁹⁴

Az információcsere meggyorsítása és elősegítése érdekében a SIENA rendszeren belül létrehoztak egy külön eszközt a terrorizmus elleni információk cseréjére (SIENA CT), mely hálózatnak több, mint 45 terrorizmus elleni küzdelemben részt vevő hatóság (uniós és harmadik állambeli) a tagja.

Ebbe a Központba integrálták a már korábban felállított, a szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egységet (Internet Referral Unit – EU IRU), amely az internetes nyomozás és a közösségimédia-elemzés terén biztosít támogatási kapacitást a tagállamoknak.

Az ECTC maximalizálja az Europol operatív, technikai és információcsere-kapacitásait, például azáltal, hogy közös keretet ad olyan, a korábbi években kialakított tevékenységeknek, mint az EU IRU mellett az Egyesült Államokkal folytatott, a terrorizmus finanszírozását nyomon követő programnak (TFTP), az Europol terrorizmussal foglalkozó elemzési adatállományainak és az európai bombaadatbázisnak. Az ECTC hozzáfér az uniós információs rendszerekhez és a pénzügyi hírszerző egységek hálózatához is.¹⁹⁵

Emellett az uniós tagállamok létrehoztak egy Terrorizmus Elleni Összekötőtiszti Csoportot (Counter Terrorism Joint Liaison Team – CT JLT) a határon átnyúló nyomozások elősegítése érdekében.

Az Europol stratégiai és operatív elemző kapacitása

Az elemzés az Europol egyik alapvető, legfontosabb tevékenysége, mely révén az elemzői esszenciális útmutatást és operatív támogatást nyújtanak a tagállamok által végzett nyomozásokhoz a legmodernebb módszertanok alapján.

¹⁹⁴ Például a külföldi harcosok adatbázisa 5990 gyanúsított adatait tartalmazza (Europol Review 2016).

¹⁹⁵ Stauber Péter: A terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi intézményi és jogi kerete PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskola. 2017. 234. o.

Stratégiai elemzések

A stratégiai elemzés fogalma a Rendelet 2. cikkének értelmező rendelkezése alapján: „*valamennyi olyan módszer és technika, amely révén információkat gyűjtenek, tárolnak, kezelnek és értékelnek egy olyan büntetőpolitika támogatása és fejlesztése céljából, amely hozzájárul a bűncselekmények eredményes és hatékony megelőzéséhez és az ellenük való eredményes és hatékony küzdelemhez*”. Stratégiai elemzései révén az Europol kulcsfontosságú információs termékeket nyújt, amelyek átfogó képet és előrejelzéseket biztosítanak az EU területén zajló bűnözői és terrorista tevékenységekkel kapcsolatban.

Súlyos Szervezett Bűnözés Általi Fenyégetettség Értékelés – SOCTA

A Hágai Program felhívta az Europolt, hogy 2006. január 1-jei hatállyal a szervezett bűnözés súlyos formáira vonatkozó fenyegetés-értékeléssel váltsa fel a korábbi, a szervezett bűnözés állapotáról szóló helyzetjelentést. Ez utóbbi egy statikus, reaktív jelentés volt, míg az OCTA (Organized Crime Threat Assessment – Szervezett Bűnözés Általi Fenyégetettség Értékelés) egy proaktív, műveleti jellegű következtetés és értékelés.

A SOCTA az Europol által készített legfontosabb stratégiai elemzési dokumentum. Ez az a dokumentum, amelynek alapján az EU megállapítja prioritásait és ajánlásait a szervezett bűnözés ellen Európában vívott küzdelem terén. A bűnügyi operatív információkon alapuló rendszert elveivel összhangban kidolgozott OCTA-t úttörő jelentőségű projektként ismerték el, mely olyan innovatív koncepciókat – mint például a bűnözési gócpontok és a szervezett bűnözői csoportok tipológiája – vezetett be, amelyeket politikai, bűnüldözési és tudományos szinten is elfogadtak és bevezettek.¹⁹⁶

2013-tól SOCTA (Serious Organized Crime Threat Assessment – Súlyos Szervezett Bűnözés Általi Fenyégetettség Értékelés) néven jelenik

¹⁹⁶ Europol Szemle Általános Jelentés az Europol tevékenységéről 2011.

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

meg a fenyegetettség értékelése. A „súlyos” jelző beemelésével átfogóbb képet kapunk az EU-t fenyegető kriminális cselekményekről, az EU-ban jelenleg működő – SOCTA által becsült – közel 5000 szervezett bűnözői csoport tevékenységéről.

A SOCTA jelenti a kiindulópontját az EU Szakpolitikai Ciklusnak (EU Policy Cycle) is.

A Terrorizmus helyzetéről és tendenciáiról szóló uniós jelentés – TE-SAT

Az Europol 2007 óta évente TE-SAT néven a terrorizmus helyzetéről és tendenciáiról szóló uniós jelentést készít, mely bűnüldözési szempontból tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot a terrorizmus EU-ban tapasztalható jelenségéről. A TE-SAT az uniós tagállamok és a nem uniós országok, valamint a partnerszervezetek, például az Eurojust által nyújtott információkon alapuló nem minősített dokumentum.

A TESAT az alapján sorolja be a különböző terrorcselekményeket, hogy azokat milyen indítatásból követik el, vagy próbálják meg elkövetni. A TE-SAT az uniós tagországok jelentései alapján öt kategóriát különböztet meg: az iszlám szélsőséges értelmezésén alapuló iszlamista; a „*nemzeti-felszabadító harcot*” hirdető, politikai önrendelkezésért küzdő szeparatista; a marxista-leninista elveket valló, illetve az anarchista beállítottságú szélsőbaloldali; az általában véve a nemzeti szocializmus mentén szerveződő szélsőjobboldali; valamint az állatjogi és környezetvédő aktivistákhoz köthető single issue (tematikus) terrorizmust. Ezen felül számba veszi azokat a terrorcselekményeket is, amelyeket egyetlen kategóriába sem tudtak besorolni („not specified”).¹⁹⁷

¹⁹⁷ Répási Béla Krisztián: Az Európai Unió terrorfenyegetettsége a 21. század elején PhD-értekezés. NKE Hadtudományi Doktori Iskola. 2016.

Forrás: http://archiv.hhk.uni-nke.hu/uploads/media_items/repasi-bela-krisztian-az-europai-unio-terrorfenyegetettsege-a-21_-szazad-elejen.original.pdf

Internet szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelés – IOCTA

Az EC3 Központ által készített éves jelentés, mely a kibertérhez kapcsolódó szervezett bűnözés helyzetének, trendjeinek elemzésén túlmenően ajánlásokat is megfogalmaz a rendvédelmi szervek számára, amelyek segítségével sikeresen, változatos és rugalmas módszereket alkalmazva léphetnek fel a folyamatosan fejlődő, transznacionális jellegű kiberbűnözés ellen.

Operatív elemzések

Az operatív elemzés fogalma a Rendelet 2. cikkének értelmező rendelkezése alapján: *”valamennyi olyan módszer és technika, amely révén információkat gyűjtenek, tárolnak, kezelnek és értékelnek a bűnügyi nyomozások támogatása céljából”*.

Operatív elemzések céljából végzett adatkezelést operatív elemző projektek (Analysis Project – AP) formájában kell végezni.

Az elemzés minden modern, bűnügyi operatív információn alapuló bűnüldözési tevékenység sarokköve, döntő fontosságú az Europol valamennyi tevékenysége szempontjából. Elemzési képességei a bűnüldözés igényeihez igazított fejlett technológián alapulnak. Az Europol által alkalmazott elemzők a legkorszerűbb módszereket és technikákat használják, amelyek segítenek azonosítani a hiányzó kapcsolatokat a határokon átnyúló uniós nyomozásokban.

Ezekkel az elemzési projektekkal (korábban fókuszpontoknak hívták őket) az Europol szakértői segítséget tudnak nyújtani az uniós bűnüldöző hatóságoknak és más partner szervezetnek a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni küzdelemhez az alábbiak révén:

- kapcsolódó információk elemzése annak érdekében, hogy minél strukturáltabb és konkrétabb információ álljon rendelkezésre;
- az ügyekben érintett partnerek részére operatív megbeszélések szervezése, kezdeményezése;

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

- szakértelem és képzés biztosítása a bűnüldöző hatóságok részére az ügyek felderítése és ismeretek cseréje érdekében;
- Europol mobil iroda telepítése a helyszíni operatív műveletekhez, biztosítva a közvetlen hozzáférést az Europol adatbázisaihoz;
- támogatás nyújtása az igazságügyi együttműködés során, valamint egyéb, a nyomozások során felderített kapcsolódó bűncselekmények (például pénzmosás) elleni küzdelemhez.

Az elemzési projektek az Europol Elemzési Rendszerében (Europol Analysis System – EAS) helyezkednek el – amely egy információkezelési rendszer –, és bizonyos bűncselekmény-területekre fókuszálnak áru alapon, tematikusan vagy pedig regionális aspektusban (például kábítószer-kereskedelem, iszlám terrorizmus, olasz szervezett bűnözés).

Néhány példa az elemzési projektre:¹⁹⁸

1. AP Twins („Ikrek” elemzési projekt): támogatja a gyermekek szexuális kizsákmányolásával és zaklatásával kapcsolatos mindenfajta bűncselekmény megelőzését, az ellenük való küzdelmet.
2. AP ITOC: támogatja az Olaszországból származó maffia struktúrában működő szervezett bűnözői csoportok által végrehajtott bűncselekmények nyomozását.
3. AP Monitor: ennek az elemzési projektnak a tárgya a motoros bandák (például Hells Angels, Bandidos) által elkövetett bűncselekmények nyomozásának elősegítése.
4. AP TFTP: a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos mindenemű bűncselekmény felderítését célozza.
5. AP Cola: azon nyomozásokat segíti, melyek olyan szervezett bűnözői csoportok felderítésére irányulnak, melyek gyanúsíthatóak koin termelésével, szállításával és árusításával.

¹⁹⁸ A kézirat lezárásakor 29 elemzési projekt működött.

Forrás: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects>

6. AP Copy: támogatja a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos bűncselekmények elleni fellépést. Ide tartozik a hamisított termékek kereskedelmével, előállításával foglalkozó bűnözői hálózatok felderítéséhez nyújtott segítség – az egyes dohánytermékek (cigaretta, szivar, szivarka) kivételével –, továbbá az online „kalózkodás” is.
7. AP Smoke: szakterülete a jövedéki termékek (például dohánytermékek) jogellenes gyártása, csempészete és kereskedelme elleni támogatás a tagállami bűnüldöző hatóságok számára.
8. AP MTIC: segítséget nyújt a határokon átnyúló ÁFA-csalások elkövetésében részt vevő szervezett bűnözői hálózatok felderítéséhez és az ellenük történő hatékony fellépéshez, továbbá az ÁFA-csalások elkövetéséből realizált vagyoni előny felderítéséhez, elvonásához. Az MTIC típusú (Missing Trader Intra Community Fraud, azaz eltűnő vagy hiányzó kereskedő közbeiktatásával elkövetett) csalások felderítéséhez nyújtott támogatás központi eleme a projekt tevékenységének, amely az adóra elkövetett költségvetési csalás elterjedt formája. Az MTIC típusú csalás a kapcsolt vállalatok láncolatán keresztül valósulhat meg, amikor az elkövetők árut vagy szolgáltatást értékesítenek egyik tagállamból a másikba, kihasználva azt a tényt, hogy a határokon átnyúló legitim ügyleteket nem terheli hozzáadott értékadó (ÁFA), majd a belföldi értékesítéshez kapcsolódó ÁFA-t nem, vagy csak kisebb mértékben vallják, illetve fizetik be a költségvetésbe.
9. AP Sustrans: az egyik legrégebbi és legszélesebb spektrumú elemzési projekt az Európánál. Feladata a transznacionális bűnszervezetek pénzmosási tevékenységének leleplezése, az ellenük való eredményes fellépés támogatása. Egy páneurópai platform létrehozásával valósítják meg, amely integrált pénzügyi adatok (például folyamatban lévő vizsgálatok, gyanús tranzakciós jelentések, készpénzes lefoglalások, nemzetközi átutalások) integrálására, feldolgozására és elemzésére szolgál. Mind a 28 uniós tagállam, továbbá több mint 50 Europol harmadik partner is része a projektnek.

Az Europol műveleti tevékenységei

1. Műveleti Központ: Az Europol egyik legfontosabb célja, hogy állandó készenléti (24/7) operatív támogatást nyújtson az EU bűnüldöző hatóságainak. Ennek egyik eszköze a nagy biztonságú 24/7 Műveleti Központ (melyben több mint 30 szakértő és elemző dolgozik), mely az Europol, a tagállamok és harmadik felek közötti bűnüldözéssel kapcsolatos információcsere általános központi fórumaként működik a hét minden napján, a nap 24 órájában.
2. Mobil iroda: A műveleti támogatás másik lényeges eleme a Mobil iroda, mely élő kapcsolatot tesz lehetővé az Europol központi adatbázisaival és szakértői platformjaival a műveleti támogatás tagállamokra történő kiterjesztésével. Ez a nagy teljesítményű mobiliroda-alkalmazás lehetővé teszi az Europol tisztviselői számára, hogy a legmagasabb szintű biztonsági szabványokat alkalmazva távolról hozzáférjenek az információ-lekérdezési és -elemzési eszközök teljes köréhez. 2010-ben az Europol óriási fejlesztéseket végzett mobil irodai alkalmazása terén, mely révén jóval nagyobb rugalmasságra és bevetési sebességre tett szert.
3. Forenzikus támogatás: Az Europol műveleti támogatási körébe tartozik még a fentiekén kívül a kriminalisztikai/technikai támogatás nyújtása (például kreditkártyák kriminalisztikai elemzése), mobil kriminalisztikai egység helyszíni támogatása (mobile forensic IT kit).
4. Elemzési, pénzügyi, szervezési és képzési műveleti támogatás: operatív elemzések készítése, operatív ülésekhez biztosított pénzügyi támogatás, nyomozások pénzügyi támogatása (például euróhamisítás esetében), operatív ülések megrendezése, videokonferenciák megszervezése és egyéb koordinációs tevékenységek. Képzések

szervezése, támogatása, a bűnmegelőzés érdekében figyelemfelhívó kampányok, programok szervezése, a társadalmi tudatosság erősítése.¹⁹⁹

5. Részvétel közös nyomozócsoportokban: A Rendelet 5. cikke lehetőséget ad arra, hogy az Europol személyzete részt vehet az Europol céljai körébe tartozó bűncselekményekkel foglalkozó közös nyomozócsoportok tevékenységeiben. A közös nyomozócsoportok létrehozásáról szól megállapodásokban meg kell határozni az Europol személyzetének a csoportban való részvételéhez kapcsolódó feltételeket, ideértve a felelősségre vonatkozó szabályokat is. Az Europol személyzete – a közös nyomozócsoport működési helye szerinti tagállam jogának keretein belül – támogathatja a közös nyomozócsoport összes tevékenységét, valamint a közös nyomozócsoport tagjai közötti információcserét. Az Europol közös nyomozócsoportokban részt vevő személyzete e rendelettel összhangban a csoport valamennyi tagjának megadhatja az Europol által a Rendelet 18. cikk (2) bekezdésében²⁰⁰ meghatározott célok eléréséhez kezelt szükséges információkat. Az Europolnak erről egyidejűleg tájékoztatnia kell a csoportban képviselt tagállamok nemzeti egységeit, va-

¹⁹⁹ Például az European Cyber Security Month (ECSM) 2017 – Európai Kiberbiztonsági Hónap 2017., „NoMoreRansom” Program

²⁰⁰ (2) Személyes adatok kizárólag az alábbi célokból kezelhetők:

- a) az alábbiakra vonatkozó adatok közötti összefüggések vagy más releváns kapcsolatok azonosítása céljából végzett keresztellenőrzés:
 - I. olyan személyek, akiket az érintett tagállamok nemzeti jogának értelmében olyan bűncselekmény elkövetésével vagy olyan bűncselekmény elkövetésében való részvétellel gyanúsítanak, amely az Europol hatáskörébe tartozik, vagy akiket ilyen bűncselekményért elítéltek;
 - II. olyan személyek, akikkel kapcsolatban tényszerű jelek vagy megalapozott indokok alapján feltételezhető, hogy az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekményt fognak elkövetni;
- b) stratégiai vagy tematikus elemzések;
- c) operatív elemzések;
- d) a tagállamok, az Europol, az egyéb uniós szervek, a harmadik országok és a nemzetközi szervezetek közötti információcsere elősegítése.

lamint azokat a tagállamokat, amelyek az információkat szolgáltatják. Fenti célok elérése érdekében – az információkat szolgáltató tagállam hozzájárulásával és felelőssége mellett és az e rendeletben megállapított feltételekkel – kezelheti a személyzete által a közös nyomozócsoport résztvevőjeként megszerzett információkat. Ha az Europol okkal vélheti, hogy a közös nyomozócsoport felállítása hozzáadott értéket képviselne a nyomozásban, erre javaslatot tehet az érintett tagállamoknak, és intézkedéseket hozhat arra, hogy támogassa őket a közös nyomozócsoport felállításában.

6. A Kiberbűnözés Elleni Közös Fellépés Munkacsoport (Joint Cybercrime Action Taskforce – J-CAT) létrehozása: A számítástechnikai bűnözés nem ismer határokat, és a bűnözők mindig újabb és újabb metódusokat, elkövetési módokat találnak ki a polgárok, vállalkozások és a kormányzati szféra megkárosítása érdekében. A bűnüldöző hatóságoknak ezért közös az „ellenséges célcsoport”, ezért az ellenük való fellépés koordinált és nemzetközi megközelítést igényel. Ennek egyik eszköze a 2014-ben az EC3-as Központ keretében létrehozott munkacsoport, mely segíti az EU-n belüli és azon kívüli fellépést a kiberbűnözéssel szemben.

Az Europolnak a bűnügyi nyomozások megindítására vonatkozó megkeresése

A Rendelet 6. cikke alapján olyan konkrét esetekben, amikor az Europol úgy véli, hogy bűnügyi nyomozást kell indítani valamely, az Europol céljai körébe tartozó bűncselekménnyel kapcsolatban, az Europol a nemzeti egységek útján a bűnügyi nyomozás megindítása, lefolytatása vagy koordinálása céljából megkeresi az érintett tagállamok illetékes hatóságait. A nemzeti egységek haladéktalanul értesítik az Europolit a tagállamok illetékes hatóságainak a megkeresésre vonatkozó határozatáról. Amennyiben valamely tagállam illetékes hatóságai úgy határoznak, hogy nem tesznek eleget

az Europol megkeresésének, haladéktalanul, de lehetőleg a kérés kézhezvételétől számított egy hónapon belül tájékoztatják az Europolit a döntésük indokairól. Az indokolástól azonban el lehet tekinteni, ha az

- ellentétes az érintett tagállam alapvető biztonsági érdekeivel; vagy
- a folyamatban levő nyomozások sikerét vagy személyek biztonságát veszélyeztetné.

Az Europol haladéktalanul értesíti az Eurojustot valamennyi megkeresésről, valamint a tagállamok illetékes hatóságainak valamennyi határozatáról.

Az Europol külső együttműködése

A Rendelet 23. cikke alapján, amennyiben az a feladatai ellátásához szükséges, az Europol együttműködési kapcsolatokat létesíthet és tarthat fenn uniós szervekkel – e szervek célkitűzéseivel összhangban –, harmadik országok hatóságaival, nemzetközi szervezetekkel és magánfelekkel.

Ennek alapján az Europol számos uniós partnerrel, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel működik együtt, a velük folytatott információcsere együttműködési megállapodások alapján történik. A megállapodások az együttműködés jellegét tekintve kétféleképpen lehetnek:

- a stratégiai megállapodások a személyes adatok kivételével mindenfajta információ cseréjét lehetővé teszik a két fél számára;²⁰¹
- míg az operatív megállapodások a személyes adatok cseréjét is megengedik.²⁰²

²⁰¹ Brazília, Kína, CEPOL, ECB, ECDC, EMCDDA, ENISA, eu-LISA, OHIM, OLAF, Oroszország, Törökország, Egyesült Arab Emírátsok, UNODC – United Nations Office on Drugs and Crimes, World Customs Organisation (WCO)

²⁰² Albánia, Ausztrália, Bosznia és Hercegovina, Kanada, Kolumbia, Dánia, Eurojust, former Yugoslav Republic of Macedonia, Frontex, Grúzia, Izland, Interpol, Liechtenstein, Moldova, Monaco, Montenegró, Norvégia, Szerbia, Svájc, Ukrajna, Amerikai Egyesült Államok

Eurojust (Igazságügyi Együttműködési Egység)

Az Eurojustot a Tanács 2002/187/IB határozata hozta létre, amelyet a Tanács 2008. december 16-i 2009/426/IB határozata módosított (Eurojust Határozat). 2002-ben kezdte meg az uniós ügynökség a tevékenységét Hágában.

Az Eurojust célja az illetékes hatóságok közötti együttműködés javítása, különösen a kölcsönös nemzetközi jogsegély és az európai elfogatóparancs révén. Támogatja az illetékes hatóságokat a nyomozati és büntetőeljárások hatékonyságának javítása érdekében.

A 28 tagállam mindegyike magas beosztású nemzeti képviselőt delegál a Hágai székhelyű uniós ügynökségbe, akik tapasztalt ügyészek, bírák, vagy velük azonos hatáskörű rendőrtisztek lehetnek.

Az Ügynökség főbb feladatai:

- segítséget nyújt olyan nyomozati és büntetőeljárások során is, amelyek egy uniós tagállamot és egy EU-n kívüli harmadik országot érintenek;
- támogatást nyújt olyan eljárásokban, amelyek az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kapcsán a tagállamok egyikének és a Bizottságnak a közreműködésével folynak;
- a nemzeti hatóságok közötti koordináció és együttműködés támogatása, illetve erősítése révén a nemzeti nyomozó hatóságok és ügyészségek hatékonyságát növeli a határokon átívelő, súlyos és szervezett bűncselekmények ügyeiben, és végső soron előmozdítja, hogy a bűncselekményt elkövetők felelősségre vonása gyorsan és eredményesen megtörténjék;
- felkérheti az illetékes tagállami hatóságokat, hogy rendeljenek el nyomozást vagy büntetőeljárást konkrét cselekmények tekintetében, hangolják össze a tevékenységeiket, hozzanak létre közös nyomozócsoportot, bocsássanak rendelkezésre minden olyan információ, amely feladatainak ellátásához szükséges;

- biztosítja az illetékes hatóságok közötti információcserét, és segíti a hatóságokat a koordináció és együttműködés lehető leghatékonyabb megvalósításában;
- logisztikai támogatást tud nyújtani a tagállamoknak, és lehetősége van arra is, hogy koordinációs értekezleteket készítsen elő vagy szervezzon meg különböző tagállamok igazságügyi és rendőri szervei között egyes jogi kérdések vagy gyakorlati problémák megoldása céljából;
- teljesíti a tagállamok illetékes nemzeti hatóságainak kéréseit;
- közreműködik a joghatósági összeütközések megoldásában, amikor több tagállam van abban a helyzetben, hogy az adott ügyben büntetőeljárást folytasson;
- megkönnyíti a nemzetközi igazságügyi instrumentumok végrehajtását, mint például az európai elfogatóparancs esetében;
- finanszírozást nyújt a közös nyomozócsoportok felállításához és operatív szükségleteihez is.

Munkája során az Eurojust szorosan együttműködik az Európai Igazságügyi Hálózattal, az Europolal és az OLAF-fal.

A Lisszaboni Szerződés az Eurojust és az igazságügyi együttműködés jövőjére nézve jelentős változásokra irányuló rendelkezéseket fogalmazott meg.

Az EUMSZ 85. cikk (1) bekezdés rendelkezései alapján az Eurojust feladata a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös alapokon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése a nemzeti hatóságok, illetve az Europol által végzett operatív cselekmények és az általuk szolgáltatott információk alapján.

Az EUMSZ továbbá előírja, hogy az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. Ezen feladatok főként a következőket foglalhatják magukban:

- az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bünvádi eljárások megindítására különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában;
- a nyomozások és bünvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása;
- az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések feloldása, valamint az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén.

Az EUMSZ 86. cikke alapján a Tanács az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére. Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik – adott esetben az Europollal együttműködve – az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el.

A Lisszaboni Szerződés eredményeként indultak meg a viták és tárgyalások az Eurojust reformjáról és vele párhuzamosan az Európai Ügyészség (European Public Prosecutor's Office – EPPO) létrehozásáról, mely jelentősen megosztotta az uniós tagállamokat.

A Bizottság 2013 júliusában jelentette meg a Büntető Igazságszolgálati Együttműködés Európai Ügynökségének (Eurojust) létrehozásáról

szóló rendelettervezetét.²⁰³ A Bizottság ebben a rendelettervezetében tovább kívánja fejleszteni az Eurojust eddigi tevékenységét, erősíteni szerepét és növelni hatékonyságát.

A tervezet főként az alábbi területeken kíván jelentősebb változtatásokat hozni:

- új vezetési struktúra létrehozása;
- a nemzeti tagok státuszának és jogkörének azonossá tétele;
- az Eurojust értékelésének kibővítése;
- az Eurojust és partnerei viszonyának pontos szabályozása;
- az Eurojust adatvédelmének megfelelő biztosítása.²⁰⁴

A Rendeletben történő szabályozás jelentős változást eredményezne, mivel a rendelet közvetlenül a hatályosul a nemzeti jogokban, és nem fordulhat elő az, hogy a tagállam nem, vagy jelentős késsedelemmel hajtja végre az abban foglaltakat.

Az Európai Parlament állampolgári jogi szakbizottsága 2017. szeptember 28-án adott zöld utat az Európai Ügyészség létrehozásának, október 5-én pedig a plenáris ülésen is megszavazták a képviselők. A határokon átnyúló korrupciós és csalási bűnesetek felgöngyöltését végző ügyészség 20 tagállam megerősített együttműködéseként jön létre.²⁰⁵ Miután sikerült – bár nem egyöntetűen – megegyezni az ügyészség szerkezetében, hatás- és feladatkörében, ezzel az Eurojust Rendelet körüli diszkussziók is hamarosan lezárulnak.

Az Eurojust tevékenysége számokban.²⁰⁶

²⁰³ Brüsszel, 2013. VII. 17. COM (2013) 535 final, 2013/0256 (COD)

²⁰⁴ Polt Péter: Az Eurojust és az Európai Ügyész Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek. Habilitációs tézisek. PPKE-JÁK. Budapest, 2016.

Forrás: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/757135/file/Polt_Peter_tezis.pdf

²⁰⁵ Részt vesz benne Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Csehország, Észtország, Németország, Görögország, Olaszország, Finnország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Románia, Szlovénia, Szlovákia és Spanyolország. A többi tagállam bármikor csatlakozhat az együttműködéshez.

²⁰⁶ Eurojust éves jelentése 2017.

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

1. 2016-ban 2306-ról 2550-re, azaz 10,6%-kal nőtt azon esetek száma, melyekben a tagállamok az Eurojust segítségét kérték. Ezek körében 258 esetben vontak be 3. államot is az együttműködésbe.
2. 302 koordinációs megbeszélést szervezett az Eurojust (25%-os növekedés), melyből 61 esetben 3. állam és 108 esetben az Europol képviselői is részt vettek.
3. 17 koordinációs központot hozott létre az ügynökség, melyből 5 esetben 3. állam és 7 esetben az Europol is részt vett.
4. 200 közös nyomozócsoport létrehozásához nyújtott segítséget az Eurojust (30%-os növekedés), melyből 128 esetben pénzügyi támogatást is rendelt.
5. 300 esetben nyújtott segítséget az európai elfogatóparancs végrehajtásához.

Frontex (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)

Az EU Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget (Frontex) az EU Tanácsa 2004. október 26-án kelt 2077/2004. számú EK rendeletével hozta létre, tényleges működését 2005. május 1-jén kezdte meg Varsóban. Az ügynökség elsődleges feladata az volt, hogy a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén.

2015-ben a menekültválság eredményeképpen kialakult helyzet kezelése érdekében az Európai Tanács a 2015. június 25–26-i ülésén szélesebb körű összefogásra és erőfeszítésekre szólított fel az EU felé irányuló, korábban nem tapasztalt migrációs áramlatok átfogó megoldása érdekében, ideértve a határok igazgatásának megerősítését a növekvő vegyes migrációs áramlatok megfelelőbb kezelése céljából.

Az Európai Parlament és Tanács 2016. szeptember 14-én fogadta el az Európai Határ- és Parti Őrséget létrehozó 2016/1624. Rendeletet,²⁰⁷ mely alapvetően változtatta meg az ügynökség felépítését, működését, hatáskörét és lehetőségeit.

A Rendelet preambuluma kimondja, hogy az európai integrált határigazgatás eredményes végrehajtása érdekében létre kell hozni az Európai Határ- és Parti Őrséget. Az Őrséget el kell látni a szükséges pénzügyi és emberi erőforrásokkal, valamint eszközökkel. Az Európai Határ- és Parti Őrség magában foglalja:

- az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget (elnevezése maradt Frontex)
- és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságokat, ideértve határel- lenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben a parti őrségeket is.

Az Őrség nemzeti szinten az információk, a kapacitások és rendszerek közös használatára, uniós szinten pedig az Ügynökség válaszára támaszkodik.

Az Európai Határ- és Parti Őrség célja: hogy biztosítsa a külső határon az európai integrált határigazgatást a külső határok átlépésének hatékony felügyelete érdekében, beleértve a külső határokon jelentkező migrációs kihívások és potenciális jövőbeli fenyegetések kezelését is.

A Frontex főbb feladatait a Rendelet 8. cikke (1) – (3) bekezdése ((1) bekezdés a) – u) pontjai) sorolja fel, melyek az alábbi főbb feladatcsoportok köré szerveződnek:

1. Kockázatelemzés: minden tevékenysége kockázatelemzésen alapul. Felméri azokat a kockázatokat, melyek az EU határbiztonságát

²⁰⁷ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/1624. Rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399. európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

veszélyeztetik, képet alkotva azokról a mintázatokról és tendenciákról, amelyek az irreguláris migrációt és a több tagországot érintő bűnözést, többek között az embercsempészetet jellemzik a külső határok mentén. Megállapításait megosztja az uniós országokkal és a Bizottsággal, és felhasználja azokat saját tevékenységeinek megtervezésénél. (Például: a) a migrációs áramlatok nyomon követése és az integrált határigazgatás minden vonatkozását lefedő kockázatelemzés elvégzése; b) sebezhetőségi értékelés készítése, amely magában foglalja a fenyegetésekkel és kihívásokkal szembeni tagállami ellenálló képesség és felkészültség értékelését).

2. Közös műveletek: összehangolja a különlegesen képzett határigazgatási szakembereknek és a műszaki eszközöknek (légi járművek, hajók és határellenőrzési/határrendészeti berendezések) a fokozott segítséget igénylő külső határterületekre történő küldését. (Például: d) a külső határokon fokozottabb technikai és műveleti segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok segítése közös műveletek koordinálása és szervezése révén, figyelembe véve, hogy egyes helyzetek humanitárius vészhelyzeteket és tengerből való mentést is magukban foglalhatnak, az uniós és a nemzetközi joggal összhangban).
3. Gyors reakció: összehangolja az európai határvédelmi csapatok helyszínre küldését akkor, ha az uniós tagállamok valamelyikére valamelyik határ mentén rendkívüli nyomás nehezedik, különösen akkor, ha nagy számban érkeznek oda nem uniós országok állampolgárai. (Például: e) a külső határokon fokozottabb technikai és műveleti segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok segítése gyorsreakálású határvédelmi intervenciók indításával a sajátos és aránytalan kihívásokkal szembenező tagállamok külső határainál, figyelembe véve, hogy egyes helyzetek humanitárius vészhelyzeteket és tengerből való mentést is magukban foglalhatnak, az uniós és a nemzetközi joggal összhangban).

4. Kutatás: megteremti a lehetőségét annak, hogy a határellenőrzési szakértők együtt dolgozzanak kutatókkal és ipari szereplőkkel annak érdekében, hogy az új technológiák megfeleljenek a határellenőrzési hatóságok szükségleteinek. (Például: q) részvétel a külső határok ellenőrzése és őrzete szempontjából releváns kutatási és innovációs tevékenységek fejlesztésében és igazgatásában, ideértve a fejlett megfigyelési technológiák alkalmazását és az e rendelet hatálya alá tartozó ügyekkel kapcsolatos kísérleti projektek fejlesztését).
5. Képzés: a határigazgatási hatóságok számára közös képzési normákat dolgoz ki abból a célból, hogy harmonizálja a határőrök képzését az uniós és a schengeni társult országokban.²⁰⁸ (Például: p) a nemzeti határőrök, más releváns szakemberek és a visszaküldési szakértők képzésével kapcsolatos segítségnyújtás a tagállamoknak, ideértve a közös képzési szabványok megállapítását).
6. Közös visszatérési műveletek: a visszatérésre kötelezett migránsoknak követendő módszereket dolgoz ki az EU-ból harmadik országba történő visszaszállítására vonatkozóan, és összehangolja ezeket a műveleteket. (Például: n) a kitoloncolás végrehajtásának felügyeletét ellátó személyekből, kitoloncolást végrehajtó hatósági kísérőkből és visszaküldési szakértőkből álló állományok létrehozása; o) európai visszaküldési intervenciós csapatok létrehozása és visszaküldési intervenciók során történő bevetése).
7. Információmegosztás: olyan információs rendszereket fejleszt ki és működtet, amelyek lehetővé teszik az információk gyors cseréjét a határigazgatási hatóságok között. (Például: s) az EUROSUR kialakításához és működtetéséhez, valamint adott esetben – a rendszerek interoperabilitását is lehetővé tevő – közös információ-megosztási környezet kifejlesztéséhez szükséges támogatás biztosítása).

²⁰⁸ A harmonizáció azt biztosítja, hogy az utazók az EU külső határainak átlépése során mindenütt ugyanolyan normáknak megfelelő, egységes határellenőrzési eljárásokon menjenek keresztül, valamint azt is lehetővé teszi, hogy a különböző országok határőrei hatékonyan dolgozhassanak együtt a Frontex által koordinált közös műveletek során.

OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal)

A csalás elleni küzdelem jogi alapját az EUMSZ 325. cikke képezi.

A 352/1999/Eszak, Euratom bizottsági határozat²⁰⁹ 1999. április 28-án született meg, mely létrehozta az Európai Csalásellenes Hivatalt, és melynek eredményeképpen 1999. május 31-én megalakult az OLAF a Bizottság részeként, és annak átruházott hatáskörében eljárva.

Az OLAF hatásköre széleskörűen lett meghatározva a jogalapját jelentő Határozatban, magába foglalva a pénzügyi érdekeket sértő csalási és korrupciós cselekmények, a pénzügyi érdekeket sértő más jogellenes cselekmények, a Közösség rendelkezéseinek bármilyen megsértése elleni fellépést, valamint az ezek elleni fellépések koncepcióinak kidolgozását.

Az OLAF, jóllehet egyéni jogállása van, valamint költségvetési és igazgatási autonómiával rendelkezik, az Európai Bizottság részét képezi.

Hármas küldetése van, melyek az alábbiak:

1. Az uniós forrásokat érintő csalással és korrupcióval kapcsolatban független vizsgálatokat folytat le, mely révén gondoskodik arról, hogy az uniós adófizetők pénze teljes egészében azon projektek finanszírozását szolgálja, melyek az európai munkahelyteremtést és növekedést ösztönzik. Kivizsgálva a csalást, a korrupciót és az egyéb jogellenes cselekményeket védi az EU pénzügyi érdekeit.
2. A polgároknak az uniós intézményekbe vetett bizalmát erősíti azáltal, hogy kivizsgálja az EU alkalmazottai, valamint az uniós intézmények tagjai által elkövetett súlyos kötelességszegéseket (melyek fegyelmi eljárást vagy büntetőeljárást vonhatnak maguk után).
3. Uniós szakpolitikát alakít ki a csalás ellen, támogatja az uniós intézmények (különösen az Európai Bizottság) munkáját a csalások

²⁰⁹ Módosítások:

- A 2013. szeptember 27-i 2013/478/EU bizottsági határozat
- A 2015. március 25-i (EU) 2015/512 bizottsági határozat
- A 2015. december 18-i (EU) 2015/2418 bizottsági határozat

megelőzésére, illetve felderítésére irányuló jogszabályok és szakpolitikák kidolgozásában és végrehajtásában.

Az OLAF által indított vizsgálatok:

1. Belső vizsgálatok: abból a célból indulnak, hogy felderítsék az EU intézményeinél, illetve szerveinél csalás, korrupció, illetve bármely más, az uniós pénzügyi érdekeket érintő jogsértő tevékenységeket (például ebbe a kategóriába tartozik a hivatali kötelezettségekkel kapcsolatos súlyos mulasztások kivizsgálása is).
2. Külső vizsgálatok: ezek olyan, az EU intézményeit és szerveit nem érintő igazgatási kivizsgálások, melyeknek célja, hogy a természetes vagy jogi személy által elkövetett csalást vagy szabálysértő magatartásokat felderítsék. (Azok az esetek minősülnek külső kivizsgálásnak, melyekben az ügy kivizsgálását jelentő munka nagy részét az OLAF végzi.)
3. Koordinációs ügyek: ezekben az ügyekben az OLAF támogatja a tagállami hatóságok vagy más uniós szervezeti egységek által végzett vizsgálatokat az információgyűjtés és információcsere, valamint a kapcsolattartás elősegítésével.

Az OLAF azokat az ügyeket vizsgálhatja ki, melyek csalással, korrupcióval és egyéb bűncselekményekkel kapcsolatosak, és amelyek az EU pénzügyi érdekeit érintik, így főként:

- valamennyi uniós kiadás: a fő kiadási kategóriákat a strukturális alapok, az agrárpolitikai és vidékfejlesztési alapok, a közvetlen kiadások és a külső segélyek jelentik;
- az uniós bevételek bizonyos területei, főként a vámok;
- az EU alkalmazottainak, illetve az uniós intézmények tagjainak bármelyikével szemben felmerülő súlyos köteleességszegés gyanúja.

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

Az OLAF által kezelt „*Herkules programok*” keretében olyan tevékenységeket lehet finanszírozni, amelyek a csalás, a korrupció és az EU pénzügyi érdekeit sértő egyéb illegális tevékenységek elleni küzdelmet, illetve azok megelőzését célozzák (például a nyomozásokhoz nyújtott technikai és operatív támogatás, speciális képzések szervezése és a kutatás). A finanszírozási forrásokat szerződések révén és közvetlen támogatás formájában lehet igénybe venni.

Az OLAF a számok tükrében²¹⁰

2010 és 2016 között az OLAF:

- több mint 1600 vizsgálatot folytatott le;
- több mint 3,6 milliárd euró összegű uniós kifizetés visszakövetelésére tett javaslatot;
- több mint 2000 ajánlást tett az illetékes tagállami hatóságoknak és az EU-nak bírósági, pénzügyi, fegyelmi, illetve közigazgatási eljárás megindítására.

Európai Igazságügyi Hálózat (EIH)

A jogsegély során felmerülő nehézségek (nyelvi probléma, illetékes hatóság kérdése, információhiány, információáramlás lassúsága) orvoslására az EU 1996-ban létrehozta az összekötő magisztrátusok laza, informális intézményrendszerét, majd a 98/428/IB együttes fellépéssel a Tanács létrehozta az Európai Igazságügyi Hálózatot (EIH), amely bebizonyította, hogy hasznos szerepet tölt be a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megkönnyítésében. Az EIH nem rendelkezik a szó klasszikus értelmében vett szervezettel, hanem a tagállamok által kontaktszemélyként kijelölt „*kontaktpontok/kapcsolattartók*”, valamint az Európai Bizottság

²¹⁰ Forrás: OLAF hivatalos honlapja

Forrás: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_hu

kapcsolattartóinak hálózata (több mint 250), az Eurojusthoz rendelt Titkársággal. A tagállami kapcsolattartók a nemzetközi igazságügyi együttműködéssel megbízott központi hatóságok, az igazságügyi hatóságok és az egyéb olyan hatóságok képviselői, amelyek a nemzetközi igazságügyi együttműködés terén meghatározott feladatkörrel rendelkeznek. Minden tagállam egy vagy több kapcsolattartót nevez ki a tagállam belső szabályainak és a feladatok belső megosztásának megfelelően, figyelemmel arra, hogy biztosított legyen a tagállam egész területének hatékony lefedése.

Az EIH célja az EU tagállamai közötti jogi és gyakorlati szintű igazságügyi együttműködés javítása, elősegítése a súlyos bűncselekmények – így különösen a szervezett bűnözés, a korrupció, a kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus – ellen folytatott küzdelem terén.

Az EIH elsősorban a következő három módon feje ki tevékenységét:

- elősegíti megfelelő kapcsolatok létrehozását a különböző tagállamok kapcsolattartói között;
- időszakos üléseket szervez a tagállamok képviselői számára;
- állandó jelleggel bizonyos mennyiségű naprakész háttér-információt biztosít, különösen egy megfelelő távközlési hálózat segítségével.

A kapcsolattartók feladatait a Tanács 2008/976/IB Határozata²¹¹ az alábbiakban határozza meg:

1. Aktív közvetítőként feladatuk a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés előmozdítása, különösen a súlyos bűncselekmények formái ellen folytatott küzdelemben való tevékenységekre vonatkozóan. A kapcsolattartók lehetővé teszik a legmegfelelőbb közvetlen kapcsolat létrehozását az együttműködő hatóságok között.
2. Biztosítják a szükséges jogi és gyakorlati információkat saját tagállamuk helyi igazságügyi hatóságai, más tagállamok kapcsolattartói,

²¹¹ A Tanács 2008/976/IB Határozata (2008. december 16.) az Európai Igazságügyi Hálózatról

valamint más tagállamok helyi igazságügyi hatóságai részére, ezáltal lehetővé teszik számukra egy igazságügyi együttműködésre irányuló eredményes kérelem előkészítését, illetve általában az igazságügyi együttműködés javítását. A kontaktszemélyek feladata, hogy jogi és szakmai segítséget nyújtsanak a megkeresések során hazai és külföldi hatóságoknak a hatékonyabb és gyorsabb jogsegély lebonyolítása érdekében. Mindehhez háttérrel adnak az EIH adatbázisai, melyek egyrészt tartalmazza a tagállamok igazságügyi szerveinek listáját, a tagállami vonatkozó jogszabályokat, valamint tagállamonként a jogsegélykérelmekhez kapcsolódó definíciókat, szabályokat (például tanúkihallgatás szabályai) és az eljárás meggyorsítását célzó formanyomtatványokat.

3. A kapcsolattartók – adott esetben az európai igazságügyi képzési hálózattal együttműködésben – részt vesznek tagállamuk hatáskörrel rendelkező hatóságai számára képzések szervezésében az igazságügyi együttműködés tárgyában, és előmozdítják e képzések szervezését.

EMCDDA: A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja

1993-ban alapították meg,²¹² és az 1995-ös lisszaboni megnyitó óta a központ az EU ügynökségeinek egyike.

A jogalapját jelentő, az Európai Parlament és a Tanács által 2006 decemberében elfogadott 1920/2006/EK Rendelet²¹³ alapján a Megfigyelőközpont létrehozásának célja,

²¹² Az Európai Tanács 1991. június 28–29-i luxembourgi ülésén jóváhagyta egy Kábítószer Európai Megfigyelőközpont létrehozását. Ezt a szervet, a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontját az 1993. február 8-i 302/93/EGK tanácsi rendelet hozta létre, amely több ízben jelentős módosításra került.

²¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 1920/2006/EK Rendelete (2006. december 12.) a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjáról (átdolgozott változat)

- hogy az EU és tagállamai számára tárgyilagos áttekintést adjon az európai kábítószer-problémáról, megbízható és összehasonlítható információkat tudjon nyújtani;
- a központ által biztosított adatok a döntéshozók számára lehetővé teszik, hogy a kábítószerrel összefüggő jogszabályokat és stratégiákat a megfelelő információk birtokában alkossák meg;
- a központ segíti a szakértőket és a területen dolgozó gyakorlati szakembereket a legjobb gyakorlatok és az új kutatási területek kijelölésében.

Főbb tevékenységi területei:

- a kábítószer-probléma alakulásának nyomon követése Európában (ideértve az új tendenciákat is);
- a kábítószerrel kapcsolatos problémákra alkalmazott megoldások figyelemmel kísérése;
- az egyes uniós országok bevált módszereiről tájékoztatás nyújtása és a tagállamok ösztönzése, hogy osszák meg egymással ezeket;
- az új pszichoaktív anyagok kockázatainak értékelése;
- az új pszichoaktív anyagok kapcsán figyelőrendszer működtetése;
- olyan eszközök és megoldások kidolgozása, amelyekkel a tagállamok nyomon tudják követni és értékelni tudják szakpolitikáikat, és amelyekkel az Európai Bizottság nyomon tudja követni és értékelni tudja az uniós intézkedéseket.

Az EMCDDA kialakította az országok adatainak összehangolt összegyűjtéséhez szükséges infrastrukturális hátteret, melyben az adatokat a nemzeti kábítószer adatgyűjtő központok (Reitox hálózat) továbbítják a lisszaboni ügynökséghez elemzés céljára, amelynek eredményeként különféle tájékoztató termékek jelennek meg az európai helyzetet széleskörűen bemutatóan.

A Rendelet 2. cikke alapján a Megfigyelőközpont főbb feladatkörei:

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

- a meglévő adatok összegyűjtése és elemzése;
- az adat-összehasonlítás módszereinek fejlesztése;
- az adatok terjesztése;
- az európai és nemzetközi szervezetekkel és szervezetekkel, valamint a harmadik országokkal való együttműködés;
- tájékoztatási kötelezettségek.

eu-LISA: A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség

Az 1077/2011/EU rendelettel²¹⁴ létrehozott ügynökség 2012 decemberében kezdte meg működését, melynek feladata az, hogy működtesse a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés EU-n belüli biztosítására szolgáló kiterjedt informatikai rendszereket.

Az ügynökség felel a második generációs Schengeni Információs Rendszer (SIS II), a Vízuminformációs Rendszer (VIS) és az Eurodac üzemeltetési igazgatásáért. A szinergiahatások elérése érdekében egységes szervezeten belül kell megvalósítani az említett nagyméretű IT-rendszerek üzemeltetési igazgatását.

Az alapvető polgári jogokat tiszteletben tartva, a legszigorúbb biztonsági és adatvédelmi szabályok szerint működik. Tevékenységével az ügynökség a menekültügyi, migrációs és a határigazgatás uniós szakpolitikák végrehajtását segíti.

Fő feladata a következő három rendszer működtetésének irányítása:

- a második generációs Schengeni Információs Rendszer (SIS II);
- a Vízuminformációs Rendszer (VIS) és

²¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1077/2011/EU Rendelete (2011. október 25.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség létrehozásáról

- az ujjlenyomatok azonosítására szolgáló EURODAC rendszer.

Az eu-LISA székhelye az észtországi Tallinban van, a nagyméretű IT-rendszerek üzemeltetési igazgatásához kapcsolódó feladatok elvégzésére azonban a franciaországi Strasbourgban, illetve az ügynökség tartalék központjában, az ausztriai Sankt Johann im Pongauban kerül sor.

Az EU Alapjogi Ügynöksége – FRA

Az ügynökséget, melynek székhelye Bécsben található a 2007. február 15-i 168/2007/EK tanácsi rendelet²¹⁵ hozta létre a céllal, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos eszmecserék, szakpolitikák és jogszabályok célzottabbak legyenek, és minél több hiteles információn alapuljanak.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok az EU-t alkotó tagállamok közös értékei, melyeket mindnyájunknak tiszteletben kell tartanunk.

Az ügynökség célja,

- hogy az alapvető jogok tekintetében segítséget és tanácsot nyújtson az EU és a tagállamok megfelelő intézményeinek és hatóságainak az európai uniós jog végrehajtása során;
- hogy intézkedéseik megtervezése és meghozatala folyamán támogatást biztosítson számukra.

Az ügynökség legfontosabb feladatai a Rendeletben rögzítettek szerint a következők:

- releváns, objektív, megbízható és összehasonlítható információk és adatok gyűjtése, tárolása, elemzése és terjesztése, beleértve a kutatások és megfigyelések tagállamok, uniós intézmények, közösségi és uniós szervek, hivatalok és ügynökségek, valamint kutatóközpontok, nemzeti szervek, nem kormányzati szervezetek, harmadik

²¹⁵ A Tanács 168/2007/EK rendelete (2007. február 15.) az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról

országok és nemzetközi szervezetek által és különösen az Európa Tanács illetékes szervei által közölt eredményeit is;

- módszerek és szabványok kidolgozása a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködve az adatok összehasonlíthatóságának, objektivitásának és megbízhatóságának európai szinten történő javítása érdekében;
- előkészítő tanulmányok és megvalósíthatósági tanulmányok készítése, tudományos kutatások és felmérések végzése, ilyen munkákban részvétel vagy azok ösztönzése, adott esetben – amennyiben ez prioritásaival és éves munkaprogramjával összeegyeztethető – az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérésére is;
- következtetések és vélemények kidolgozása és közzététele az uniós intézmények, valamint – a közösségi jog végrehajtása során – a tagállamok számára saját kezdeményezésre, illetve az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérésére konkrét témakörökben;
- évente jelentés közzététele a tevékenységi körébe tartozó alapjogi kérdésekről, bemutatva a bevált gyakorlatok példáit is;
- tematikus jelentések készítése elemzései, kutatásai és felmérései alapján;
- kommunikációs stratégia kialakítása, a civil társadalommal folytatott párbeszéd előmozdítása annak érdekében, hogy jobban ráébressze a közvéleményt az alapvető jogok fontosságára, és aktívan tájékoztassa azt a munkájáról.

Az ügynökségnek nincsen felhatalmazása arra, hogy egyéni panaszokat vizsgáljon ki, és nem rendelkezik döntéshozatali jogkörrel szabályozási kérdések terén.

Európai Igazságügyi Képzési Hálózat (EJTN)

A brüsszeli főtítkársággal rendelkező hálózat jelenti az európai jogászképzés és a kapcsolódó tudásátadás legfőbb platformját és motorját. A Hálózat

több mint 120 000 európai bíró, ügyész és jogászoktató érdekeit képviseli különböző képzési területeken (például az EU polgári joga, büntetőjoga és kereskedelmi joga, valamint nyelvi és társadalmi kérdések terén).

Az EJTN célja: egy közös európai jogi és igazságügyi kultúra létrejöttének elősegítése.

A Hálózat főbb feladatai:

- egy valódi európai igazságszolgáltatási térség kialakításának előmozdítása;
- az EU-n belüli jogrendszerekkel kapcsolatos ismeretek terjesztése;
- az uniós tagállamokban működő bírák és ügyészek közötti megértés, bizalom és együttműködés elmélyítése;
- képzési szükségletek feltérképezése, képzési szabványok és tantervek kidolgozása;
- az igazságügyi képzések keretében szervezett cserék és programok koordinálása;
- a képzéssel kapcsolatos szakismeretek terjesztése;
- az igazságügyi képzéssel foglalkozó intézmények közötti együttműködés előmozdítása az EU egészében.

Főbb projektjei/eszközei:

- igazságügyi csereprogramok szervezése;
- AIAKOS programok;²¹⁶
- tanulmányutak uniós intézményeknél, ügynökségeknél és nemzetközi/uniós bírói szerveknél;
- képzési workshopok és szemináriumok szervezése;
- büntető igazságszolgáltatási szemináriumok szervezése;
- nyelvi projekt;

²¹⁶ Ez a program kétéves cseréket kínál bel- és külföldi bírósági és ügyészségi fogalmazókból, illetve újonnan kinevezett bírákból és ügyészekből álló vegyes csoportok számára, amely keretében egy hetet külföldön, más európai alapképző intézményekben, bíróságokon és ügyészi hivatalokban, egy hetet pedig hazájukban, külföldi kollégáikkal közösen tölthetnek el.

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

- közigazgatási jogi projekt;
- polgári igazságszolgáltatási projekt;
- igazságügyi képzési módszerek kidolgozása;
- themis – verseny szervezése az igazságszolgáltatásban dolgozó európai szakemberek számára;
- terrorizmusellenes szemináriumok;
- elektronikus eszközök kidolgozásába beruházás.

Egyéb együttműködési platformok

Az eddigiekben bemutatott uniós rendvédelmi együttműködési fórumokon kívül számos egyéb kooperációs forma van hatással az uniós rendészeti együttműködés hatékonyságára, eredményességére, melyből az alábbiakban néhányat bemutatunk.

Globális dimenzió

Az ENSZ keretében megvalósuló rendvédelmi együttműködés

Az ENSZ szervezetén belül számos bizottság/testület található, melyek a bűnüldözés témakörében folyó nemzetközi együttműködés koordinálásában vesznek részt. Ilyen például az ENSZ Szervezett Bűnözés Elleni Tanácsa (CTC), az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC).

Az UNODC a kábítószeres és nemzetközi bűnözés elleni harc globális szereplője, bécsi székhellyel, 21 regionális irodával. Mandátuma, hogy segítse a tagállamokat a kábítószeres, a bűnözés és a terrorizmus elleni harcban. Az UNODC aktív szerepet vállalt a 2003. szeptember 29-én életbe lépett ENSZ Határokon Átívelő Szervezett Bűnözés elleni Egyezményének (UNTOC), valamint a 2005. december 14-én hatályba lépett ENSZ Korruptió Elleni Egyezményének (UNCAC) megalkotásában. Egységesen kezeli a kábítószerrel, bűnmegelőzéssel és terrorizmussal kapcsolatos felada-

tokat, specializálódott bizottságokkal (így például: Kábítószer Bizottsága – CND és a Bűnmegelőzési és Bűnügyi Igazságszolgáltatási Bizottság – CCPCJ).

A teljesség igénye nélkül a bűnüldözési együttműködés témakörét érintő ENSZ-egyezmények, egyéb dokumentumok közül az alábbiak kiemelendők:

- ENSZ korrupció elleni egyezménye (UNCAC);²¹⁷
- Nemzetközi Kábítószer Kereskedelem Visszaszorítására Irányuló Egyezmény;²¹⁸
- Szervezett Bűnözés Elleni Egyezmény (UNTOC);²¹⁹
- ENSZ Közgyűlésének huszadik, 1998. júniusi, a kábítószer-kereskedelemmel foglalkozó különleges ülésén jóváhagyott politikai nyilatkozata, a kábítószer iránti kereslet csökkentésének irányadó elveiről és a kábítószerrel kapcsolatos világméretű probléma elleni küzdelemre vonatkozó nemzetközi együttműködés fokozásáról szóló nyilatkozata;
- a kábítószerrel foglalkozó ENSZ-bizottság 52., 2009. márciusi ülésén elfogadott politikai nyilatkozata és cselekvési terve.

Interpol

Az Interpol (Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Szervezet (Organisation Internationale de la Police Criminelle, OIPC)²²⁰ a világ legnagyobb nemzetközi rendőri szervezete (192 tagállam), melynek szerepe, hogy elősegítse a

²¹⁷ 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről

²¹⁸ 1998. évi L. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószer és pszichotróp anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án Bécsben kelt Egyezmény kihirdetéséről

²¹⁹ 2006. évi CI törvény az Egyesült Nemzetek keretében Palermóban 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezmény kihirdetéséről

²²⁰ 1923-ban a bécsi rendőrkongresszuson (20 nemzet, köztük a magyar rendőrség képviselői is jelen voltak) hozták létre bécsi székhellyel a „Nemzetközi Büntető Rendőri Bizott-

világban lévő nemzeti rendőri hatóságok együttműködését a célból, hogy biztonságos helyé váljon a világunk. A tagállamok számára nyújtott technikai és műveleti támogatás révén segítséget nyújt az egyre növekedő XXI. századi bűnözési kihívásokkal szembeni hatékony fellépéshez. A rendészeti szakértelme révén az alábbi 3 területre fókuszál: terrorizmus elleni küzdelem, kiberbűnözés és szervezett bűnözés.

Az Interpol működésének célja alapszabályzatának 2. cikkelye szerint:

- az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának szellemében, valamint a tagországok hatályos törvényeinek keretei között biztosítani és elősegíteni a bűnügyi rendőri szervek lehető legszélesebb körű kölcsönös együttműködését;
- létrehozni és fejleszteni minden olyan intézményt, amely működésével hatékonyan szolgálja a köztörvényes bűncselekmények elkövetésének megakadályozását, megelőzését és felderítését.

Az alapszabály 3. cikke kimondja a szervezet tevékenységének korlátait, mely szerint az Interpol számára szigorúan tilos mindennemű részvétel vagy beavatkozás politikai, katonai, vallási és faji jellegű tevékenységbe, valamint tevékenysége nem foglalja magában operatív feladatok végrehajtását.

ságot. A Bizottság a második világháború végéig – amikor is a nyilvántartási anyaga megsemmisült – Bécsben, majd Berlinben székelt. A Bizottság 1946 júniusában Brüsszelben a belga kormány kezdeményezésére alakult újjá 19 állam képviselőinek részvételével, és székhelyül Párizst választották. 1956-ban a Bécsben megtartott 25. közgyűlésen a neve is megváltozott, és a bizottság szót a „szervezet” kifejezéssel váltották fel. Magyarország 1952-ig tagja volt a Nemzetközi Rendőri Bizottságnak, az akkori politikai és társadalmi viszonyok miatt azonban tagságunkat megszakítottuk, és kiléptünk a szervezetből. Az 1970-es évek második felétől azonban megjelentek hazánkban a nemzetközi bűnözés különböző formái, melyek maguk után vonták eseti jelleggel létrejött munkakapcsolatok kialakulását külső országok rendőri szerveivel. A bűnüldözés tapasztalatai, a bűnügyi tudományok következtetései azonban azt igényelték, hogy Magyarország újra kapcsolódjon be a nemzetközi bűnüldözés szervezetébe. Erre az Interpol 1981. novemberében Nizzában megtartott 50. közgyűlésén került sor, amikor 133. tagállamként Magyarországot egyhangúlag vették fel az Interpol-tagországok közé.

A 2017–2020 közötti időszakra szóló Stratégiai Keretdokumentum az alábbi stratégiai célkitűzéseket fogalmazza meg a szervezet számára:

1. Szolgáljon világméretű információs központként, a rendészeti együttműködés alapjaként.
2. Dolgozzon/fejlesszen ki csúcstechnikájú, korszerű rendészeti kapacitásokat, melyek segítik a tagállamokat a határokon átnyúló bűnözés megelőzésében és az ellenük való fellépésben.
3. Vigyen globális innovatív megközelítést a rendészet egészébe.
4. Maximalizálja az Interpol szerepét a globális biztonsági struktúrában.
5. Szilárdítsa meg a forrásokat és a vezetési struktúrát annak érdekében, hogy meg tudja erősíteni a műveleti jelenlétet, hatékonyságot.

A szervezet műveleti támogatása főként az alábbiakra épül:

1. A tagállamok egy biztonságos kommunikációs rendszer révén vannak összekapcsolva (I-24/7), mely hozzáférést biztosít a több millió adatot tartalmazó adatbázisokhoz.
2. A Bevetési és Koordinációs Központ a nap 24 órájában a válsághelyzetbe került tagállamok rendelkezésére áll. A szervezet azonnal speciális egységet (response team) tud küldeni a súlyos bűncselekmény vagy pedig katasztrófa sújtotta helyszínre.
3. A szervezet kriminalisztikai szakértői célzott segítséget tudnak nyújtani a tagállamoknak az ujjnyomat- és DNS-elemzés, valamint a katasztrófa áldozatainak beazonosítása terén, bűnügyi elemzői pedig monitorozzák és elemzik a bűnügyi információkat, tájékoztatva a tagállamokat a bűnözés tendenciáiról is.
4. Nagy hangsúlyt fektet a rendvédelemben dolgozók képzésére, továbbképzésére képzési csomagok kidolgozásával és az online képzési központ létrehozásával. A képzési portfólió magában foglalja a rendészeti munka teljes spektrumát, kezdve a nyomozati technikáktól a vezetői kompetenciáig.

Az Interpol főbb adatbázisai:

1. Személyek és jelzések/riasztások: személyes adatok és jelzések/riasztások, gyermekeket zaklatók és áldozatok.
2. Kriminálisztikai adatbázis: ujjnyomat-, DNS-profilok és arcfelismerés.
3. Utazási és hivatalos dokumentumok: elhagyott és ellopott utazási dokumentumok, ellopott adminisztrációs dokumentumok, hamisított okmányok, eredeti és hamisított okmányok összehasonlítása.
4. Ellopott dolgok: gépjárművek, műkincsek.
5. Fegyverkereskedelem: fegyverek beazonosítása, nyomon-követeése, ballisztikus adatok összehasonlítása.
6. Szervezett bűnözői csoportok: kalózkodás.
7. Radiológiai és nukleáris anyagok.
8. Terrorizmus: külföldi harcosok.

Regionális multilaterális együttműködési formák

Az Európa Tanács keretében megvalósuló együttműködés

Az európai politikai, gazdasági, kulturális és szociális együttműködés előmozdítása céljából 1949 májusában létrehozott, strasbourg-i székhelyű Európa Tanács (ET) már rövidebb idővel a megalakulását követően prioritásként kezelte a nemzetközi bűnügyi együttműködés kérdéskörét, és fogadott el multilaterális egyezményeket a bel- és igazságügyi területen. Számos ET egyezmény az azonos tárgyú uniós egyezmények „*anyakonvenciójának*” tekinthető, melyek nélkül az uniós jogi aktusok nem értelmezhetőek és alkalmazhatóak.

Néhány, a bűnügyi és rendészeti együttműködést meghatározó egyezmény (és annak hazai implementációja):

1. Az elítélt személyek átszállításáról szóló, Strasbourgban 1983. március 21-én kelt Európai Egyezmény (1994. évi XX. törvény).
2. A kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, Strasbourgban 1959. április 20-án aláírt Európai Egyezmény (1994. évi XIX. törvény).
3. A kiadatásról szóló, Párizsban 1957. december 13-án aláírt Európai Egyezmény (1994. évi XVIII. törvény).
4. A terrorizmus visszaszorításáról szóló, Strasbourgban 1977. január 27-én kelt Egyezmény (1997. évi XCIII. törvény).
5. A korrupcióról szóló büntetőjogi, Strasbourgban 1999. január 27-én kelt Egyezmény (2002. évi XLIX. törvény).
6. A pénzmosásról, a bűncselekményből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, Strasbourgban 1990. november 8-án kelt Egyezmény (2000. évi CI. törvény).
7. A Számítástechnikai Bűnözésről szóló, Budapesten 2001. november 23-án kelt Egyezmény (2004. évi LXXIX. törvény).

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) égisze alatt megvalósuló együttműködés

A bécsi székhellyel rendelkező EBESZ²²¹ földrajzi értelemben a legkiterjedtebb, legátfogóbb páneurópai biztonsági szervezet, amely összesen 57 államot tömörít magába (az Egyesült Államoktól, Kanadától kezdve az EU 28 tagállamán, a volt FÁK-térség utódállamain, a nyugat-balkáni országokon át Mongóliával bezárólag). A nemzetközi szervezet fő funkciója az eu-

²²¹ A hetvenes évek elején az enyhülés időszakában jött létre a Kelet és Nyugat multilaterális tárgyalási fórumaként szolgáló Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ). Az 1975. augusztus 1-jei helsinki csúcstalálkozón 35 európai és észak-amerikai állam- és kormányfő írta alá az EBEÉ Záróokmányát, amely jogilag nem egy kötelező érvényű szerződés volt, hanem egy politikai szándékot és kötelezettségvállalásokat deklaráló nyilatkozat. Az 1994-es budapesti csúcstalálkozón az EBEÉ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté változatta a nevét (EBESZ), és az 1999-es isztambuli csúcstalálkozón a részt vevő államok aláírták az Európai Biztonsági Chartát, amelyben megerősítették a béke és demokrácia iránti elkötelezettségüket.

rópai biztonság (politikai-katonai, emberi, illetve gazdasági és környezetvédelmi) és stabilitás megőrzése, azaz a korai előrejelzés, a konfliktuskezelés, a válságkezelés és a válságok megoldását követő rehabilitáció.

A szervezet fegyverzet-ellenőrzéssel, az új típusú fenyegetésekkel szembeni küzdelemmel, emberi és kisebbségi jogi kérdésekkel, választási megfigyeléssel, a demokratikus átalakulás előmozdításával, a tolerancia elősegítésével, a diszkrimináció elleni küzdelemmel, valamint gazdasági-környezetvédelmi ügyekkel is foglalkozik.

Az EBESZ is felismerte, hogy alkalmazkodnia kell az új biztonsági környezet okozta elvárásokhoz, azaz küzdenie kell az úgynevezett „*új típusú fenyegetések*” (kibertérbeli bűnözés, terrorizmus, ember- és kábítószer-kereskedelem, szervezett bűnözés) ellen.

Az alábbi területek vannak a fókuszban prioritásként:

- Határigazgatás,
- emberkereskedelem elleni küzdelem;
- terrorizmus elleni küzdelem: rendőrök képzése, határellenőrzés,
- rendőrségi együttműködés: rendőrök képzése, közösségi rendőrség, strukturális reformok;

Fenti témakörökben számos képzést szervez rendvédelmi tisztviselőknek, konferenciák keretében kerül sor az információk cseréjére, az egyes kérdésekkel intenzívebben érintett országokban missziók keretében hivatalt létesítve próbál nemzetközi, koordinált támogatást nyújtani, kézikönyveket készít a rendőri tevékenység segítésére (például kézikönyv a gyűlölet-bűncselekmények rendőri kezelésére), rendőri felsőoktatás kiépítésének támogatásában vesz részt (például montenegrói rendőrakadémia esetében EBESZ misszió keretében „*Training unit*” segíti a képzési reformot).

Szubregionális együttműködési platformok *Együttműködés a SELEC keretében*

A rendészeti együttműködés egyik legfiatalabb nemzetközi szervezete a bukaresti székhelyű SELEC (Southeast European Law Enforcement Center – Délkelet-európai Rendészeti Központ), mely a korábbi SECI Központból²²² alakult át a jogi alapját jelentő konvenció 2011. október 7-ei hatálybalépését követően.

A SELEC²²³ egy olyan rendőri és vámösszekötő tisztviselőket tömörítő nemzetközi szervezet, amelynek célkitűzése a határokon átnyúló bűnözés elleni összehangolt fellépés és a tagállamok ezen erőfeszítéseinek jobb koordinálása. A szervezet által felölelt térség geopolitikai tekintetben kiemelt fontossággal bír, hiszen tagjai a Balkánt, illetve Törökország által a Közel-Keletet hozzák közvetlen összeköttetésbe az EU-val, így a térség által felölelt országok határain átívelő illegális cselekmények megakadályozására irányuló hatósági fellépés nemzetközi összehangolása kiemelt fontossággal bír.

A SELEC célja az illetékes hatóságok közötti együttműködés keretén belül, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak, és megerősítse az együttműködést a bűncselekmények megelőzése és leküzdése terén, ideértve a súlyos bűncselekményeket és a szervezett bűnözést is, amennyiben azok ténylegesen vagy vélhetően határokon átnyúló elemmel rendelkeznek.

Feladatai:

- a nyomozások és a bűnmegelőzési tevékenység támogatása a tagállamokban;

²²² 1999. május 26-án Bukarestben kilenc dél-kelet-európai állam (köztük Magyarország) létrehozta a SECI-t (Southeast European Cooperative Initiative – Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés).

²²³ A jelenlegi 11 SELEC-tagállam: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Görögország, Magyarország, Macedónia, Moldávia, Montenegró, Románia, Szerbia, Törökország. Megfigyelő státuszú országok: Ausztria, Azerbajdzsán, Belgium, Franciaország, Grúzia, Hollandia, Japán, Kanada, Lengyelország, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Ukrajna, USA.

- az információ és a bűnügyi felderítési információ cseréjének, továbbá az operatív segítségnyújtás iránti megkereséseknek az elősegítése;
- a tagállamok nemzeti kapcsolattartó pontjainak figyelmeztetése és tájékoztatása a SELEC hatáskörébe tartozó, gyanúsítottak, bűnelkövetők vagy bűncselekmények közötti kapcsolatokról;
- információ és bűnügyi felderítési információ gyűjtése, egyeztetése, elemzése, feldolgozása és terjesztése;
- a SELEC céljához kapcsolódó stratégiai elemzés és fenyegetettségértékelések készítése;
- elektronikus információs rendszer létrehozása, működtetése és fenntartása;
- a rendészeti módszerek és technikák jó gyakorlatának letéteményeseként való működés és ennek népszerűsítése nemzetközi képzéseken és konferenciákon keresztül a tagállamok javára.

Rendészeti tevékenysége során (vám, rendőri, határőri) jogosult adatokat kezelni, adatbázist létrehozni. A SELEC Egyezmény széles lehetőséget biztosít például közös operatív műveletek végrehajtására (közös nyomozócsoportok), illetőleg együttműködést biztosít más rendészeti tevékenységet végző szervezettel (Europol, Interpol). A SELEC a részes államok közötti operatív együttműködést (például közös nyomozócsoportok felállítása) támogatja, melyre a munkacsoportjain (Task Forces) belül folytatott nemzetközi együttműködés keretein belül van lehetőség. Ezek a munkacsoportok az egyedi ügyeket meghaladó, régió-specifikus, kiemelt bűnügyi területeken történő együttműködés érdekében kerültek felállításra, és amelyek tevékenységében a SELEC tagországok illetékes rendészeti hatóságai (rendőrségi és vámügyi szervek) önkéntes alapon vesznek részt. Egyik legfontosabb tevékenysége a munkacsoportoknak az, amikor a munkacsoportban részt vevő tagországok mindegyikében egy időben összehangolt akciókat tartanak, melyek időtartama 24 órától akár egy hétig is tarthat.

A SELEC munkacsoportjai:

- kábítószer-bűnözés elleni munkacsoport, koordinátora Bulgária;
- emberkereskedelem elleni munkacsoport, koordinátora Románia;
- csalás és csempészet elleni munkacsoport, koordinátora Albánia és Horvátország;
- konténerbiztonsági munkacsoport, koordinátora Görögország;
- pénzügyi és számítógépes bűnözés elleni munkacsoport, koordinátora Macedónia;
- gépjárműlopás elleni munkacsoport, koordinátora Magyarország;
- terrorizmus elleni munkacsoport, koordinátora Törökország);
- környezet- és természetkárosító bűnözés elleni munkacsoport, koordinátora Magyarország.

A SELEC operatív partner státusz létesítése kérelemre minden állam és nemzetközi szervezet számára nyitva áll, amely kifejezi a SELEC-kel történő együttműködési szándékát, vállalja a SELEC támogatását, és együttműködési megállapodást köt a SELEC-kel.

A megfigyelői státusz kérelem alapján bármely olyan állam vagy nemzetközi szervezet számára nyitva áll, amely kifejezi szándékát a SELEC-kel történő együttműködésre és a SELEC támogatására. A megfigyelői státusz nem biztosít jogot az operatív tevékenységekben való részvételre, illetőleg a személyes és minősített adatok vagy információk cseréjére.

AQUAPOL

Az AQUAPOL együttműködési hálózatot 2003-ban az EU támogatásával hozták létre Hollandia, Belgium és Németország vízi rendészeti szervei. Majd 2005. január 1-jével csatlakozott a szervezethez Franciaország és Magyarország. Az AQUAPOL az EU-tagállamok vízi rendészeti szerveinek, belvízi hajózási hatóságainak és tengerparti rendészeti szerveinek szövetsége.²²⁴

²²⁴ Jelenleg 23 állami hatóság a tagja 15 országból (uniós államok és Svájc: például Német Vízirendészet, Rotterdami Tengeri Kikötői Rendészet, Francia Csendőrség – Tengerparti

A szervezet célja: a közlekedésbiztonság fokozása és a bűnözés visszaszorítása Európa belvízi hajóútjain, kikötőiben és tengerein.

Főbb tevékenységi köre:

1. A jó gyakorlatok, tapasztalatok kölcsönös megismerése.
2. Képzés és oktatás: szakmai képzési programok.
3. Állománycsere-programok képzés/oktatás céljával.
4. Felszerelések cseréje.
5. Rendőri információ cseréje: az AQUAPOL csak objektív, személyekhez nem kapcsolódó adatokat, például a hajóellenőrzések eredményeit vagy a lopott hajók listáját tartalmazó információs rendszereket működtet. Személyes adatokat tartalmazó információs rendszert nem működtet.
6. Összeurópai ellenőrzési akciók szervezése, végrehajtása: közös ellenőrzési akciók (MARPOL, bűnözés, belvízi hajózás, akciók lopott hajók felderítésére, hamis okmányok, kikötők biztonsága, partmenti tengeri hajózás).
7. Új taktikai koncepciók (technológiák) megismerése.
8. Harmonizáltabb rendészeti gyakorlat kialakítása.
9. EU-projektekben való közös részvétel.
10. Kapcsolatok az EU intézményeivel, társszerveivel, például a Központi Rajna-hajózási Bizottsággal, a Duna Bizottsággal.

RAILPOL

A RAILPOL az EU tagállamaiban lévő olyan hatóságok nemzetközi hálózata, melyek a vasutak rendészetéért, biztonságáért felelősek. 15 uniós ál-

Őrség, Magyarország – BRFK Dunai Vízürendészeti Rendőrkapitányság, Román Országos Közlekedésrendészet, Egyesült Királyság – Tengeri Kikötői Rendészeti Szervek, Spanyolország – Guardia Civil Vízürendészete.

lam a tagja, valamint az USA két hatósága társult tagként vesz részt a szervezet munkájában. Hazánk aktív tagja a RAILPOL tevékenységének, számos akciót hajtunk végre a többi tagállammal együttműködésben.

A szervezet céljai, és tevékenységei:

- az európai vasúti rendőrség nemzetközi együttműködésének erősítése;
- a határon átnyúló fenyegetettség megelőzése;
- a szervezett bűnözés elleni intézkedések hatékonyságának garantálása;
- az európai vasúti hálózat biztonságának fejlesztése;
- technikai és műveleti tapasztalatok fejlesztése;
- információcsere és jó gyakorlatok cseréjének fejlesztése;
- szakértői hálózat kiépítése;
- általános munkaértekezletek és speciális gyakorlati szemináriumok szervezése;
- a gyakorlati együttműködés alapelveinek implementálása;
- közös műveletek, akciók szervezése, végrehajtása, koordinálása;
- tréningek, gyakorlatok szervezése.

A RAILPOL a tagállami hatóságok képviselőiből áll, melyben az egyes speciális témakörök, problémák kezelésére ún. munkacsoportokat és Task Force-okat hoznak létre. Ilyen munkacsoportok például: Közrendvédelmi MCS, Bűnügyi MCS, Terrorizmus elleni MCS, Vasúti balesetek MCS, Stratégiai elemző MCS.

TISPOL

A TISPOL (European Traffic Police Network), az Európai Közlekedésrendészeti szervek hálózata az Európai Bizottság kezdeményezésére 1996-ban jött létre, mely nagy nemzetközi ellenőrzéseket szervez a közlekedésbiztonság területén. A TISPOL által szervezett nemzetközi ellenőrzéseket a 28 tagállam rendőri szervei – előre tervezetten – egy időben, azonos céllal

Nagy Judit: Az EU bűnüldözési feladatokat ellátó ügynökségeinek, szerveinek szerepe, tevékenysége

hajtják végre, és általában azon járművezetői magatartások ellen irányulnak, melyek a legnagyobb közlekedésbiztonsági kockázatot rejtik Európa útjain. Így ellenőrzik például

- a sebességhatárok megtartását, „Speed”;
- a biztonsági öv és gyermekbiztonsági rendszerek használatát, „Seatbelt”;
- fellépnek az ittasan, ill. drog hatása alatt vezetőkkel szemben, „Alcohol & Drugs”;
- a tehergépjárművekre vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzése, az autóbuszok forgalmának ellenőrzése, „Truck and Bus”.

A TISPOL célja, hogy európai szintű közúti ellenőrzésekkel is hozzájáruljon az Európai Bizottság által meghatározott közösségi célkitűzés eléréséhez, mely szerint 2010 és 2020 között felére csökkenjen a közúti balesetben meghalt személyek száma. Emellett célja az európai utakon történő bűnelkövetések csökkentése is. A szervezet számos stratégiai partner bevonásával platformját jelenti az információcserének, jó gyakorlatok, tapasztalatok cseréjének, a képzés, továbbképzés lehetőségének, konferenciák, workshopok szervezésének.

AIRPOL

2010 decemberében egy brüsszeli belügyminiszteri tanácsi értekezleten született meg a döntés az AIRPOL, a Repülőtéri Rendvédelmi Szervek Európai Hálózatának létrehozásáról, melyhez kiindulási alapot a 2010. október 20–21-én Brüsszelben tartott első plenáris AIRPOL szakértői szeminárium adott.

Létrehozásának célja olyan működő, hatékony hálózatot létrehozni, melyen belül lehetőség van az információk, tapasztalatok és jó gyakorlatok cseréjére az EU és a schengeni térség területén belül, és amely hozzájárul

a tagállamok közötti bűnüldözési együttműködés erősítéséhez. A határőrség, rendőrség és egyéb releváns hatóság (melyek a repülőterek környékén végeznek munkát) multidiszciplináris folyamatos együttműködését kellett létrehozni, melynek révén biztosítani lehet az EU és schengeni zóna tagállamaiban a repülőterek biztonságát, valamint elő lehet segíteni a repülőtereken és azok környékén történő bűncselekmények számának csökkenését.

Az AIRPOL az alábbi három területen fejt ki tevékenységét:

1. Repülőtéri rendészet: feladata a repülőterek és azok környéke rendészeti feladatainak ellátása, mint például repülőtéri bűnözés/bűncselekmények megelőzése, felderítése, VIP személyek védelme, kritikus infrastruktúrák védelme, közrendvédelmi taktikák.
2. Légi közlekedési/repülésbiztonság: légi marsallok alkalmazása, biztonsági ellenőrzés, beléptetési rendszer, helytelen magatartású utasok kiszűrése.
3. Légi határbiztonság: határigazgatási feladatok, illegális migráció kezelése.

Bilaterális reláció

A formális kétoldalú megállapodások a kormányközi alapon létrejött rendészeti együttműködési modellhez tartoznak. Ezen egyezmények sok esetben a multilaterális szerződések által biztosított kereteket konkretizálják két-két állam viszonyában.²²⁵ Előnyük, hogy a szerződő felek az együttmű-

²²⁵ Például a közös határ menti járőrszolgálat jelenti a határ mentén élők számára a látható együttműködési formát a két ország között. Ennek során a hazai rendészeti szervek képviselői a szomszédos ország rendészeti szervének képviselőivel közösen teljesítenek járőrszolgálatot a nemzetközi szerződésben meghatározott keretek között. A két fél hatóságai a közrend és közbiztonság védelme, a bűncselekmények elleni fellépés és a határ felügyelete céljából látják el a szolgálatot a határ mindkét oldalán. Ez a szolgálat mindhárom viszonylatban a határvonaltól számított 10-10 km-es mélységig tart (mely szigorúan 10 km-es sávot jelent az osztrák–magyar viszonylatban, ellentétben a szlovák és szlovén féllel való gyakorlat szerint, ahol is annyival bővül ki ez a tartomány, amennyire az érintett települések közigazgatási területe kiterjed). A közös járőrszolgálatban a szomszéd ország

köds gyakorlati szabályait saját helyzetükhöz, igényeikhez és lehetőségeikhez igazíthatják. Hátrányaként kell azonban megemlíteni, hogy a teljes együttműködési mechanizmust tekintve megkettőzik a rendszert, csökkentve annak átláthatóságát. Hazánk elsősorban a terrorizmusra, a kábítószerek-bűnözésre és a szervezett bűnözésre vonatkozóan kötött bilaterális szerződéseket, melyeket kormányrendeletek hirdettek ki.

Külföldön a rendőrség több összekötőtiszttel és szakdiplomatával képviselteti magát és egyben a küldő állam érdekeit, mindemellett rendszeres kapcsolatot ápol a hazájukba akkreditált összekötőtisztekkel, belügyi, rendőri attasékkal is.

Bilaterális (vagy trilaterális, esetleg négyoldalú) relációban működhetnek a közös kapcsolattartási szolgálati helyek, melyek nemzetközi szerződéssel a szerződő felek államhatárán létrehozott olyan szolgálati helyek, amelyek a nemzetközi szerződésben megjelölt szervek közvetlen információcseréjét és kapcsolattartását szolgálják.²²⁶

hatóságának tagjai is jogosultak a személyek személyazonosságát megállapítani (igazoltatni őket), és amennyiben ki akarják vonni magukat az ellenőrzés alól, annak az illetékes országnak a nemzeti jogszabályai szerint kell feltartóztatni, amelynek a területén az intézkedésre sor került.

²²⁶ A közös kapcsolattartási szolgálati helyeken (kontaktpontokon) az együttműködés magyar–osztrák viszonylatban már 2001 júniusa óta megvalósult. A két ország határrendészeti szervei a Hegyeshalom–Nickelsdorf közúti határátkelőhelyen kialakított irodában végzik a hatáskörükbe tartozó ügyekben a megengedett szintű információcserét. 2006. február 1-től a rendőrség is delegált tisztviselőt az irodába. Rajkán nyílt meg az első ilyen kapcsolattartási szolgálati pont Szlovákiával, majd a balassagyarmati határátkelőhely szlovák oldalán, szlovák területen, majd ezt követően egy újabb Sátoraljaújhelyen, magyar területen.

Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell

Concha Győző, a rendészet jeles kutatója, akadémiai székfoglalójában a rendőrség fajai között a biztonsági, közigazgatási rendőrséget különböztette meg. Az előbbi a bírói működéstől abban különbözik, hogy nem csak a jog eszményi uralmát biztosítja, lehetővé téve a tettesek elfogását, és e két feladat végett nem csak a tények, „*hanem valószínűségek alapján is megszoríthatja a személyes szabadságot*”.²²⁷

A modern rendőrségi struktúrával szemben három követelményt támaszt a nemzetközi szakirodalom. Érvényesüljenek az alkotmányos jogállami követelmények, váljon külön a közbiztonsági örökös, veszélyelhárító karhatalmi és bűnüldözési funkció, harmadsorban pedig legyenek biztosítottak a legkorszerűbb tudományos-technikai feltételek, a vezetésben érvényesüljenek a szervezés- és vezetéselmélet élenjáró módszerei.

Finszter a nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása után jutott arra a megállapításra, hogy a sokszínű és a nemzeti sajátosságokat mindig magukon viselő szervezetek nagyon hasonló vonásokat mutatnak:

- erős társadalmi kontroll;
- professzionalizmus, amely az eltérő szolgálati területek lényegesen különböző szervezési és működési elveit is feltételezi;
- a rendőrségi reform célja a törvényesség, eredményesség és hatékonyságfokozás;
- a büntetőeljárás reformok a rendőrségek szakmai, az ügyészségek igazságszolgáltatási szerepét erősítik;
- a bűnügyi rendőrségnek a végrehajtó hatalom gyámkodásából ki kell kerülnie az ügyészi irányító jogkörök szélesítésével;

²²⁷ Jármay Tibor: Rendőrségi modellek. 2010.

Forrás: betortablak.blog.hu

- a bűnügyi technika és a kriminalisztika fejlődése a bűnügyi szolgálatok szakmai súlyával korrelál, a jól működő értékelő-elemző tevékenység képes a hatékonyságot leginkább növelni.²²⁸

A modellszerű megközelítés csoportosítása szerint napjainkban Európában többféle rendvédelmi modell működik. A monoista modell olyan országok modellje, ahol egyetlen országos hatáskörű rendőri szervezet működik (például: a skandináv államok, Hollandia, Észak-Írország). A duális modell, amely francia hatásra alakult ki, és a rendőrség–csendőrség kettősséget mutatja (például Franciaország, Olaszország, Spanyolország). A plurális modell, amely valamennyi szervezet együtteséből áll össze (például Belgium, ahol egymás mellett működik Közbiztonsági Rendőrség, Bűnügyi Rendőrség, Önkormányzati Rendőrség). Decentralizált modell (önkormányzati rendőrségi modell): a rendőrség irányításáért, ellátásáért együttesen felel az állam és a települési önkormányzat (például: Anglia és Wales). A posztkommunista modell, a volt szocialista országok rendvédelme. Ide sorolják a kelet-európai országok rendőrségi szervezeteit. Jellemzőjük a sokszínűség, hagyományaik és többféle modell különböző arányú keveredése.²²⁹

Modern rendvédelmi stratégiák

A professzionális rendőrség²³⁰

A tudomány világa hosszú időn keresztül alig mutatott érdeklődést a rendőrség iránt. A közbiztonság fenntartását elsősorban a hagyományok és az éppen aktuális vezetés elvárásai befolyásolták. Az Egyesült Államokban August Vollmer nevéhez fűződnek az első jelentősebbnek nevezhető reformok, illetőleg a változtatás igényének megfogalmazása. Munkásságát

²²⁸ Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerzési Egyetem. Budapest, 2013.

²²⁹ Forró János: Milyen legyen a jövő rendőrsége? Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis 2010/22. sz.

²³⁰ Korinek László: Az igazságszolgáltatás, mint rendszer, szervezeti kutatások. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2006/3. sz.

elsősorban a rendőrségek modernizációjára irányuló törekvés jellemzi. Összességében a professzionalitás az az érték, amelynek érvényesítése Vollmer és követői szerint a rendőri munka színvonalának javításához, ezen keresztül pedig a közbiztonság megszilárdításához vezethet.

1. A közösségi rendőrségi stratégia (COP): A közösségi rendészet a közösségek biztonságának megteremtése érdekében végzett rendőri tevékenység. Része annak a nem csupán rendőrség által végzett rendészeti munkának, amelynek fő célja a közbiztonság megteremtése és fenntartása. A közösségi rendészeti tevékenység az adott település rendőrségének olyan működése, amely egy új filozófia alapján törekszik a helyi közösség legszélesebb bevonásával a biztonságérzet megteremtésére, a rendőrség és a lakosság közötti bizalom kialakítására és a közbiztonság megteremtésére és ezáltal az életminőség javítására.
2. A problémaorientált rendőrségi stratégia (POP): A problémaorientált rendfenntartás egy Herman Goldstein által kifejlesztett rendfenntartási filozófia. A problémaorientált rendőrség a bűnözés ellenőrzését olyan problémák vizsgálataként képzeli el, amelyek sikeres végrehajtási és korrekciós stratégiákat eredményeznek. A modell azt állítja, hogy *„az elemzés, a tanulmány és az értékelés a problémaorientált rendészet központi eleme.”* A POP szükségessé teszi az új problémák értékelését és a személyre szabott válaszok kidolgozását. Ez a megközelítés folyamatos kreativitást igényel, nem csupán egy jó ötlet megtalálását és egyoldalú alkalmazását. Goldstein úgy vélte, hogy a rendőrségi tisztviselőknek szélesebb szabadságot kell biztosítani ahhoz, hogy gondolkodjanak és kreatívak legyenek mindennapi munkájukban, és hogy a vezetésnek fel kell használnia a felhalmozott tudást és szakértelmet, lehetővé téve a tisztek számára, hogy elégedettebbek legyenek munkájukkal, és a polgárok számára magasabb rendű biztonságot szolgáltassanak.

3. Betört ablakok elmélete:²³¹ James Q. Wilson és George L. Kelling kriminológiai elmélete (1982). Az elmélet szerint a bűnözés a zűrzavar, a rendetlenség elkerülhetetlen következménye. Ha betörnek egy ablakot és kijavíthatatlanul marad, az arra járók azt gondolják, hogy senki nem törődik a házzal. Hamarosan egyre több ablakot törnek be, és az elhanyagoltság szelleme az épülettől az utcára terjed, jelzést adva arra, hogy mindent szabad. Az ilyen, a betört ablakokhoz hasonló kisebb problémák, mint a szemetes utcák, a graffiti, az agresszív koldulás egy negatív spirált indítanak el. Az elméletből az is következik, hogy ezek kijavításával elindulhat a megújulás, megszépülés, a bűnözés visszaszorítása is.
4. A CompStat és a New York-i modell (zéró tolerancia): Az irányzat kimunkálója és egyben gyakorlati meghonosítója William Bratton, volt New York-i rendőrfőnök. A közbiztonság védelmének decentralizálása, nem utolsósorban pedig a szisztematikus adatgyűjtésen alapuló számítógépes támogatottságú, de személyes konzultációkon elvégzett, szintén Bratton által bevezetett rendszeres heti értékelés (Compstat, illetőleg Compstat-tanácskozások) részben valójában a közösségi rendőrség, részben pedig a problémaorientált rendőrség módszereinek adaptálását jelentik. A statisztikai-eredményességi mutatók előtérbe helyezése és a változások hetente történő értékelése azonban elterelheti a figyelmet a közösség problémáiról, hiszen azok megismerése, de még megoldásuk sem hat ki ilyen közvetlenül a statisztikára. Eszerint a leghatározottabban, a törvény teljes szigorával kell fellépni a kevésbé súlyos, de a polgárok biztonságérzetét és a közállapotokat igencsak rontó magatartásokkal (például közúti szélvédőmosás, falfirkálás, prostitúció, agresszív koldulás) szemben. Így lehet mindenkire eljuttatni a törvénytisztelet és a következetesség üzenetét, közvetve pedig – a betört ablakok példájára utalva – megelőzni a nagyobb társadalmi veszélyességű cselekmények bekövetkezését.

²³¹ Wikipedia.

Letöltés ideje: 2018. március 13.

5. Az intelligence-led-policing²³² stratégia (ILP): Ennek a rendőrségi-rendvédelmi modellnek az egységes magyar terminológiája még nem honosodott meg. Hívhatjuk a titkos információgyűjtési technikák által támogatott vizsgálatoknak (Ratcliffe), műveleti információ alapú rendészeti modellnek, (Urszán), hírszerzésalapú bűnüldözési mechanizmusnak (Kenedli), adatfeldolgozás által vezérelt rendőrének (Korinek), felderítési információn alapuló rendvédelemnek (Csaba Z.), vagy akár hírszerzésen és elemzésen alapuló bűnüldözési tevékenységnek (Nyeste). A modellben a rendőri munka alapvető, meghatározó elemévé az információk gyűjtése, szisztematikus feldolgozása és a közbiztonság-védelmi tevékenység végzése során történő felhasználása vált. Az Intelligence-led-Policing kidolgozásának szükségességére és halaszthatatlanságára az Egyesült Államok ellen 2001. szeptember 11-én elkövetett terroristatámadás, illetőleg az azzal összefüggő rendvédelmi hiányosságok hívták fel a figyelmet. A kialakított rendőrségi modell olyan együttműködésen alapuló feladatellátás, amely az adatok szisztematikus gyűjtését és értékelését összekapcsolja a közösségi rendőrség és a problémaorientált rendőrség hosszú évek óta bevált gyakorlatával. Az adatgyűjtésnek és feldolgozásnak a közösségi problémák kezelését kell szolgálnia. Az adatok cseréje az egyes szervek között kivételből főszabállyá kell, hogy váljék, az elemzés minőségét pedig képzéssel és egyéb módon is javítani kell. A tevékenység során keletkezett adatok – és ez vonatkozik a titkos információgyűjtés eredményeire is – nem maradnak valamiféle titokvédelmi falakkal körülvett „rendvédelmi” adatkezelés körén belül, hanem a bűnüldözés és a bűnmegelőzés érdekében felhasználásra kerülnek (Korinek). Az EU-ban a 2004-ben elfogadott hágai program is célul tűzi

²³² Brüsszel, 16.6.2004 COM (2004) 429 A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK a bűnüldözési ügynökségek információhoz való hozzáféréseinek növeléséről

ki (az „*Intelligence-led Policing*”-et „*hírszerzésre épülő bűnüldözés*”-nek fordítva) ennek a modellnek az uniós szintű megvalósítását.

Az „*intelligence-led-policing*” kifejezés Nagy-Britanniából származik. A Kent Constabulary által kifejlesztett koncepciót jelöli a tulajdonhoz kapcsolódó bűncselekmények hirtelen növekedésével szemben, miközben a rendőrség költségvetését lecsökkentették. A tisztviselők úgy vélték, hogy viszonylag kis számú ember felelős a bűncselekmények viszonylag nagy százalékos arányáért. Úgy vélték, hogy a rendőrök akkor gyakorolnák a legjobb hatást a bűnözésre, ha a leggyakrabban előforduló bűncselekményekre összpontosítanak. A Kent Policing modell, ahogyan eredetileg hívták, hangsúlyozta a rendőrségi hívásokra adott válaszokat a hívások rangsorolásával. Így több idő állt rendelkezésre a hírszerző egységek létrehozására, amelyek először a tulajdonhoz kapcsolódó bűncselekményekre összpontosítottak. Az eredmény a bűncselekmények 24%-os csökkenése volt 3 év alatt.

A hírszerzés által irányított rendőrség kulcsfontosságú bűncselekményekre összpontosít. A bűnmegelőzési problémák felderítése és számszerűsítése bűnügyi elemzésen, kockázatelemzésen alapul, így a kulcsfontosságú bűnözők célozhatók meg a nyomozásokkal, büntetőeljárásokkal. Mivel Kentben sikerült a célzott csoportokat és egyéneket megfelelően beazonosítani, és ők voltak a felelősök a jelentős bűncselekményekért, a bűncselekmények végső csökkentése is jelentős volt.

A hírszerzés által vezetett rendőrség az Egyesült Államokban a „*fúziós központok*”-ban jelent meg, amelyek több ügynökség tevékenységét hozták egy fedél alá, és ugyanakkor kielégítették azok információs igényét. Ezek a fúziós központok információkat szolgáltatnak a járőröktől kezdve, a detektívek, a menedzsment és más résztvevők számára a személyzet és az ügynökségek konkrét bűnözőkre, bűnözői csoportokra és bűncselekményekre vonatkozó megkereséseire. A központok számos nyilvános és magán adatbázisban kereshetnek az információk összegyűjtésére és elemzésére. Ők is létrehozhatnak saját elemzési termékeket, bemutatva a terrorista

vagy más bűnözői csoportok felépítését, a tendenciák elemzését és más információkat, amelyeket a részt vevő ügynökségeknek továbbítanak.²³³

A hírszerzés által irányított rendfenntartás amerikai modellje magában foglalja az összes ügynökség hírszerzési képességeit. Hagyományosan az önkormányzati szervek bűnügyi elemzőkre támaszkodtak, míg a regionális, állami és szövetségi szinten működő ügynökségek használtak hírszerzési elemzőket. A bűnügyi elemzésének és a hírszerzési elemzésnek a megkülönböztetése azonban nem szükséges. Az elemzőknek meg kell ismerniük egy sor forrást, módszert és technikát, ahelyett, hogy egy-egy szakterületen szakosodnának, mint a betörés, a bandák vagy a szervezett bűnözés. Bár egyes ügynökségek kijelölhetnek elemzőket bizonyos feladatokra, az ügynökségeket leginkább az analitikusok szolgálják ki, akik képesek az összes múltbeli, aktuális és potenciális bűncselekményre vonatkozó hírszerzési feladat elvégzésére.

2003 óta számos országban létrehoztak fúziós központokat. Magyarországon ilyen volt a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (SZBEKK), illetve titkosszolgálati utódja a TIBEK, illetve részben így működik a NEBEK is.

A TIBEK a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvénnyel módosított – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) alapján – új nemzetbiztonsági szolgálatként, 2016. július 17-én kezdte meg működését. A TIBEK rendeltetése a nemzetbiztonságot, bűnüldözést, közbiztonságot vagy más alapvető biztonsági érdeket sértő adatok feldolgozásának, elemzésének eredményeként a lehető legátfogóbb kép összeállítása az ország terror-, illetve esetleges más fenyegetettségéről, a belső biztonsági helyzetről, a közbiztonság állapotáról. Minderről tájékoztató rendszert működtet, értékelő jelentéseket készít, és azokat a miniszter útján eljuttatja a Kormányának, továbbá az információk elemzésével támogatja az együttműködő szervek tevékenységét.

²³³ Peterson, Marilyn: Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture. 2005.

A TIBEK Nbtv.-ben meghatározott főbb feladatai közé tartozik, hogy vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét, ennek keretében figyelemmel kíséri és a rendelkezésre álló valamennyi adat felhasználásával folyamatosan elemzi Magyarország nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetét. Közvetlen terrorfenyegetettség esetén, illetve a fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenységet lát el az érintett szervezetek bevonásával. Figyelemmel kíséri a Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét érintő tendenciákat, a Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét érintő új jelenségekről elemzéseket, tanulmányokat készít. Ellátja az utasadat-információs egység feladatait, amelynek során az utasadat szolgáltatójától átveszi és kezeli az utasadatokat, amelyeket összevet az elemző-értékelő tevékenység céljából kezelt adatokkal.

Hazánkban az intelligence-led-policing modell adaptálása talán a NAV Bűnügyi Főigazgatóságának és a NAV Bűnügyi Igazgatóságainak tevékenységében érhető tetten. Eredményesen alkalmazzák a kockázatelemzés lehetőségeit a bűnügyi célpontok kiválasztásánál, a jelentősebb ügyeket (kárárték, elkövetői kör, társadalomra veszélyesség) helyesen megválasztva, erőiket azokra csoportosítva érnek el jelentős eredményeket.

Az intelligence-led-policing gondolatára épülve jött létre az Egyesült Királyság Nemzeti hírszerzési modellje (NIM), amely a hírszerzési funkció eredményeit a közösség biztonságának, a bűncselekmények csökkentésének, a bűnözés és a jogsértések, rendellenességek ellenőrzésének lehetséges eszközének tekintette.

Ebben a hírszerzés által vezetett rendőrségi modellben azt feltételezzük, hogy a bűnügyi környezet a rendőri szolgálatok működési környezetének állandó jellemzője. Bár dinamikus és folyamatosan változó formában, összetételben és méretben, valósággá válik, hogy mindig van olyan bűnözői környezet, amelyet a rendőrségnek meg kell értenie, hogy a későbbi műveletek hatékonyak legyenek.²³⁴

Ahhoz, hogy valóban intelligence vezérelt legyen, a modell első szakasza képes a bűnözői környezet értelmezésére. Ezt rendszerint egy hírszerző

²³⁴ Ratcliffe Jerry, H.: Intelligence-led Policing. Willan Publishing 2008/6. szám. 263. o.

részleg vagy egy egység végzi, és a rendőrségen belül és kívül is számos információforrásra támaszkodik. Az információnak, amelyet ez az egység megkap, egy hírszerzés által vezetett környezetben az intelligence valamilyen formájaként kell átadni az embereknek, akik pozitívan befolyásolhatják a bűnözői környezetet.

Ez a szakasz megkívánja, hogy az intelligence struktúra képes legyen azonosítani és befolyásolni a döntéshozókat. Végül a modell megköveteli a döntéshozóktól, hogy megfelelő készségekkel és erőforrásokkal rendelkezzenek a bűnözés csökkentésére és pozitív hatással a bűnözői környezetre.

Az intelligence-led ugyanakkor olyan üzleti modell és vezetői filozófia, ahol az adatelemzés és a bűnüldözési intelligence kulcsfontosságú egy olyan objektív és döntéshozatali keretrendszerhez, amely megkönnyíti a bűnözés elleni fellépést, és a problémamegoldást, a megzavarásokat és a megelőzést mind stratégiai irányítással, mind pedig hatékony végrehajtási stratégiákkal támogatja, amelyek a gyakori, nagy számú és a súlyos bűncselekményeket célozzák.²³⁵

EU-s szinten az Európai Bizottságnak egy 2004-es közleménye vezet be a köztudatba, amikor úgy fogalmaz, hogy célja, hogy eszközöket biztosítson a nagyobb fenyegetést jelentő események, például terrorcselekmények megvalósulásának elkerülésére azzal, hogy EU-szinten bevezeti a hírszerzés-alapú bűnüldözés fogalmát.

A 2004. november 4–5. között tartott Európai Tanács – a hágai program keretében – arra kérte fel a Tanácsot és a Bizottságot, hogy fejlesszen ki egy stratégiai koncepciót a szervezett bűnözés uniós szinten történő megfékezésére, az Unió olyan szerveivel, mint például az Europol, Eurojust, CEPOL, valamint a rendőrségi vezetők szervezetei.

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatban számos EU cselekvési tervet fogadtak el, többek között a szervezett bűnözés megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló, 2000-es Millenniumi stratégiát.²³⁶

²³⁵ Ratcliffe: i.m. 263. o.

²³⁶ Cselekvési terv a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (HL C 251., 1997.8.15.)

2001 szeptembere óta a terrorizmus elleni küzdelem is a figyelem középpontjába került. Bár a szervezett bűnözés és a terrorizmus között létezik kapcsolat, a szervezett bűnözés önmagában is változatlanul fenyegetést jelent a társadalomra nézve. A szervezett bűnözés aláaknázza a jogszerű gazdaságokat, és destabilizáló tényező a társadalom szociális és demokratikus felépítésében. Ezért örvendetes, hogy az Európai Tanács a szervezett bűnözést napirendje első pontjai közé helyezte. Az ezen a területen folytatott küzdelemben valamennyi szereplőnek egyensúlyban kell tartania a szervezett bűnözés hatékony üldözését, valamint az alapvető jogok és szabadságok védelmezését.²³⁷

A végrehajtott közös fellépések elősegítik a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségének fokozatos létrehozását, ahol a személyek szabad mozgása továbbra is biztosított olyan, az Unió egészét érintő kihívások ellenére, mint amit a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formái jelentenek. A bűnüldözési tevékenységek hatékonyságának alapját az emberi jogok és az alapvető szabadságok figyelembevételének kell képezni, amelyeket nemzetközi, európai és a tagállamok által alkalmazott közös alkotmányos hagyományok védelmeznek.

Először, hozzáférhetővé kell tenni a szükséges és vonatkozó információkat az EU bűnüldözési hatóságai számára abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözést, a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést.

A Tanács állásfoglalása a szervezett bűnözés megelőzéséről (HL C 408., 1998.12.29.)

Bécsi cselekvési terv (HL C 19., 1999.1. 23.)

15050/04 CRIMORG 138. dokumentum;

13463/2/04 REV2 CRIMORG 105. dokumentum

Együttes fellépés az EU egyik tagállamában működő bünszervezetben történő részvétel bűncselekménnyé való nyilvánításáért (HL L 333., 1998.12.9.);

6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 dokumentum;

A Transznacionális szervezett bűnözés elleni ENSZ egyezmény 2. cikke (A/RES/55/25)

²³⁷ Brüsszel, 2.6.2005 COM(2005) 232 A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK „A szervezett bűnözés leküzdésére irányuló stratégiai koncepció kifejlesztéséről”

E tekintetben nem szabad elfelejteni, hogy gyakran az olyan bűnügyi tevékenység, amely látszólag nem tartozik „*a szervezett bűnözés vagy a súlyos bűncselekmények*” közé, azokhoz vezethet vagy kapcsolódik.

Másodszor, magas minőségű, uniós bűnüldözési operatív információkat kell előállítani és felhasználni. Az így keletkező információ politikai szinten segítséget nyújt abban, hogy összehangolt módon alakítsák ki az uniós bűnüldözési prioritásokat, illetve abban, hogy a bűnüldözési hatóságok hatékonyan fellépjenek azon bűncselekmények és fenyegetések ellen, amelyek veszélyeztetik a polgárok életét, testi épségét és biztonságát.

Harmadszor, erősíteni kell a bizalmat a bűnüldözési szolgálatok között.

A Bizottság növelni kívánja az információcserét az összes bűnüldözési hatóság között, azaz nemcsak a rendőri hatóságok, hanem a vámhatóságok, pénzügyi hírszerzési egységek között is, illetve fokozni kívánja a bírósági és az ügyészségi szervek és minden egyéb állami szerv közötti együttműködést, amelyek részt vesznek a biztonsági fenyegetések és bűncselekmények korai felderítésétől az ítélelethozatalig, és az elkövetők megbüntetéséig tartó folyamatban.

Végül, figyelembe kell venni a külső dimenziót is, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem nemzetközi fellépést igényel. Fel kell mérni, hogy milyen hatással lenne az uniós politika a harmadik országok polgáira; a cél annak biztosítása, hogy az ezekkel az országokkal folytatott bűnüldözési együttműködés ne károsodjon, és állampolgáraink jogait megkülönböztetés nélkül tiszteletben tartsák.

Figyelembe veendő kihívások a megvalósítás során:

1. A biztonsági kihívás szükségszerűen megköveteli az eddig nem látott mértékű közös és összehangolt cselekvést; az érintett felek a nemzeti bűnüldözési hatóságok, a nemzeti kormányok, az európai végrehajtó és törvényhozó szervek és az egyéb európai és nemzetközi szintű szervek.
2. Az emberi jogi kihívás azt jelenti, hogy egyrészt meg kell találni a kellő egyensúlyt a nagyfokú adatvédelem és az egyéb alapvető

jogok megfelelő tiszteletben tartása között, másrésztől eredményesen kell felhasználni a bűnüldözési információkat, hogy védelmezzék a legfontosabb állami érdekeket, mint például a nemzetbiztonságot, illetve a bűnmegelőzés, a bűncselekmények felderítése és a vádemelés céljából.

3. A technológia tekintetében olyan kompatibilis információs rendszerekre van szükség, amelyeket megfelelő adatvédelmi rendszer óv a jogtalan hozzáféréstől, beleértve az adatfeldolgozás ellenőrzését és felügyeletét és a nyomozás ellenőrzését. Az információs technológiák az adatelemzést, mint például a kockázatelemzést és a kockázatok jellemzését állítja a középpontba.

A Bizottság tájékoztatási politikájának az eredményei a következők voltak:

- az információhoz való hozzáférés javítása, hogy hatékonyabbá tegyék a bűnüldözési tevékenységet, illetve bűnüldözési operatív információkat állítsanak elő;
- a közös szabályok létrehozása az adathozzáférés, elszámolás, az információ titkossága, megbízhatósága tekintetében, továbbá az adatbiztonság és -védelem, és a nemzeti és nemzetközi adatbázisokra vonatkozó együttműködhetőségi előírások tekintetében;
- elfogadott formátumok létrehozása az operatív bűnüldözési információk számára, ami segíti a politikai és az operatív döntéshozást, és támogatja például a bűnügyi hálózatok, a bűncselekmények általi fenyegetettség, a kockázatok és jellemzéseik elemzésére vonatkozó egyenértékű módszerek kifejlesztését és alkalmazását, amelyeket tovább támogatnak gazdasági kárfelmérések;
- alap biztosítása az információk uniós szintű gyűjtésének és elemzésének kiemelt kezeléséhez, és ezt követően a legmegfelelőbb cselekvések kiválasztásához abból a célból, hogy megakadályozzák és

leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést, a megállapított prioritásokon belül;

- az együttműködésen alapuló és koordinált bűnüldözési fellépések segítése azzal a céllal, hogy hatékonyan és a megfelelő módon megakadályozzák, kivizsgálják vagy megzavarják a terrorizmushoz, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáihoz kapcsolódó tevékenységeket.

Az adatokhoz, információkhoz és az operatív bűnüldözési információkhoz való fokozott hozzáférés támogatja a bűnüldözést valamennyi tagállamban és európai szinten is, azzal a céllal, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést. További hozzáadott érték jelenik meg, ha az adatokat módszeresen elemzik, hogy ezzel elsőosztályú operatív bűnüldözési információkat állítsanak elő. Az EU hírszerzés alapú bűnüldözésének támogatására minimumszabályokat kell megállapítani a nemzeti bűnügyi hírszerzési rendszerek tekintetében, amely lehetővé teszi a fenyegetések összeegyeztethető felmérését európai szinten.

Adatgyűjtés

Az első és legfontosabb információforrás a bűnüldözési szervek által végzett adatgyűjtés.

A különböző hozzáférési kiváltságokat kezelő rendszer, mint például a minősített információkhoz való hozzáférés engedélyezésére vonatkozó közös európai szabályok, amely a felhasználói hozzáférési adatok közös rendszere a számos hozzáférési jog kezelésére és a jogosult felhasználókat regisztráló jóváhagyott módszer biztosítaná az alapot a hozzáférések hatékony kezeléséhez.

Adatcsere és -feldolgozás

Az adatokhoz és az adatbázisokhoz az azonos hozzáférés elve alapján történő hozzáférés különböző módjai mellett létezik egy másik lehetőség is a meglévő adatokhoz és adatbázisokhoz való hozzáférés megkönnyítésére: a hálózatba szervezés vagy központi adatbázisok létrehozása.

A Bizottság fenntartja azt a nézetet, hogy az egyetlen megvalósítható lehetőség a jövőre nézve az, ha kölcsönösen működtethető és összekapcsolt uniós rendszereket hoznak létre. Egy fogalmilag átfogó IT-struktúra, amely egyesíti a nemzeti, az európai és a nemzetközi kölcsönös kapcsolatokat, hosszú távon jelentős megtakarítást, együttműködést és politikai lehetőségeket kínál, mind a bűnügyi hírszerzés terén, mind a kialakulóban lévő Európai Biztonsági Stratégia szélesebb összefüggésében.

A hatékony hírszerzés alapú bűnüldözési képességek fő elemei az Unió szintjén

A Bizottság tájékoztatási politikájának második fő célkitűzése az, hogy lépéseket javasoljon egy uniós hírszerzés alapú bűnüldözés kialakítására. A bűnügyi hírszerzés segíti az illetékes hatóságokat a stratégiai vagy operatív feladataik elvégzésében, abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést.

Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell (ECIM) bevezetése hatékonyná teszi a hírszerzés alapú bűnüldözést, és lehetővé válna a fokozott együttműködés. Olyan kérdéseket foglalna magában, mint például a fenyegetésértékelés összehangolása egy közös módszertan alapján, a fenyegetésértékelés rendszeres támogatása ágazati sebezhetőségi tanulmányokkal és a szükséges pénzügyi és emberi erőforrások elosztása.

Az EU bűnüldözési politikájának célja, hogy a szükséges információt egy uniós bűnügyi hírszerzési hálózat rendelkezésére bocsássa elsősztályú bűnüldözési operatív információk előállítására céljából, amelyek felhasználásával időszakosan uniós stratégiai és operatív értékelések készülnek.

Az ezt követően felvázolt lépéseknek olyan helyzetet kell eredményezniük, ahol a stratégiai értékelések készen rendelkezésre állnak a döntéshozók számára, hogy felülvizsgálják a bűnüldözési prioritásokat, amilyen gyakran csak szükséges. Továbbá, operatív értékelések is rendelkezésre állnak majd a rendőrségi munkacsoport vezetői számára, és a rendelkezésre álló legjobb taktikai információkat nyújtják abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést, az EU által megállapított prioritásoknak megfelelően.

A Bizottság megállapítja, hogy jelenleg (2004) az uniós bűnüldözési hatóságoknak nem áll rendelkezésükre olyan egységes bűnügyi hírszerzés, amely az Unió egészének biztonságát szem előtt tartja. Sürgető szükség van az Unió polgárainak megvédésére új biztonsági kockázatok és fenyegetések ellen. Ezért feltétlenül szükséges, hogy gyorsan rendelkezésre álljanak az EU stratégiai és operatív felmérései.

A tervezett intézkedések következtében megnövekedik az Europol jelentősége, ezáltal az EU olyan helyzetben lesz, hogy bűnüldözési partnerként megjelenhet a nemzetközi szinten a saját egyedi jellegzetességeivel és értékeivel. A prioritásokat a Tanács állapítja meg a Bűnügyi Hírszerzési Csoport által kidolgozott stratégiai értékelés alapján.

A közösen alkalmazott hírszerzési módszereknek olyan formát kell adni, hogy ne csak általános EU-szinten legyenek alkalmazhatók, hanem egyes nemzeteken átnyúló vagy regionális kérdésekben is, ennek érdekében a Bizottság és az Europol felmérte a tagállamok bűnügyi hírszerzési szervei által alkalmazott különböző módszereket.

Ehhez kapcsolódva, a CEPOL-t felkéri arra, hogy képzési tervet dolgozzon ki abból a célból, hogy a bűnügyi elemzőket megtanítsák a módszerek használatára, és a felső vezetést pedig arra, hogyan használhatják fel legjobban az operatív értékelést.

A széles körben alkalmazott vizsgálati módszereknek olyan eredményekkel kell szolgálniuk, amelyek felhasználhatók uniós stratégiai és operatív értékelések készítéséhez, a következő vizsgálata által: eredmények, bűnügyi minták, bűnügyi piacok, bűnügyi hálózatok, kockázatok (magában

irányítási eszközként alkalmazzák), célok jellemzése („profiling”), bűnügyi üzleti jellemzések és demográfiai és társadalmi irányvonalak.

1. Az Europol védnöksége alatt a tagállamok bűnügyi hírszerzési egységeinek képviselőinek nemzeti stratégiai és operatív értékeléseket kell összeállítaniuk.
2. A Tanács felkéri a tagállamokat arra, hogy bűnüldözési operatív információkat bocsássanak az Europol rendelkezésére, és felhatalmazzák az Europolat egy átfogó fenyegetésértékelés kidolgozására. A vám- és határellenőrző hatóságokat utasíthatják arra, hogy koordinálják az Europolal a bűnüldözési operatív információik előállítását.
3. Közös bűnügyi statisztikai meghatározásokat és jelentési szabályokat kell kidolgozni.
4. Közös vizsgálati módszereket kell kidolgozni a bűnüldözési operatív információk előállítására az Unió szintjén, lehetőleg az Europol védnöksége alatt.

A közös szabályok bevezetése elengedhetetlen ahhoz, hogy egy bizalom alapuló környezet alakuljon ki az információgyűjtéshez, az információhoz való hozzáféréshez és az információcseréhez. Az adatokhoz való hozzáférés és az adatfeldolgozás közös szabályai és a fenyegetéshez, a kockázatokhoz és azok jellemzéséhez kapcsolódó összeegyeztethető módszertanok elengedhetetlen alapjaivá válnak az információk és a bűnüldözési operatív információk hatékony megosztásának, mind stratégiai, mind operatív szinten. Ezek az intézkedések csak akkor válnak hatékonyvá, ha folyamatos politikai támogatás biztosítja egy közös bűnüldözési tér megvalósítását az EU-ban, olyan összehasonlítható bűnügyi hírszerzési rendszerek alapján, amelyek együtt egy fogalmilag egységes európai bűnügyi hírszerzési modellt alkotnak.

Prioritások a szervezett bűnözés elleni küzdelemben

A technológiai fejlődés, valamint a növekvő globalizáció új lehetőségeket tár fel a szervezett bűnözésben részt vevő csoportoknak. A szervezett bűnözés megelőzéséhez, valamint az azzal történő szembeforduláshoz információkat kell összegyűjteni és naprakésszé tenni a szervezett bűnözésről, az abban érintett csoportokról, valamint a törvényes ágazatok sebezhetőségéről, hogy ezáltal hatékonyabb eszközöket lehessen kidolgozni. A jövőbeni EU bűnügyi statisztikai rendszernek egyrészt az a feladata, hogy a bűnüldözési ügynökségektől információkat, valamint polgári és üzleti felmérések alapján mennyiségi információt gyűjtsön, másrészt hogy a különböző politikai területeken folytatott döntéshozatal elősegítése érdekében adott célcsoportokban felmérje a bűnözést, illetve azt, hogy e csoportok milyen eséllyel válnak bűncselekmények áldozatává.

Ez alapján a Bizottság évente vagy két évente EU bűnügyi jelentést állít össze.

A hágai program rámutatott egy olyan hírszerzés alapú uniós bűnüldözési mechanizmus kidolgozásának szükségességére, melynek segítségével a döntéshozók alapos értékelések alapján határozhatják meg az európai bűnüldözési stratégiákat.

Ezen belül egy „*Európai Bűnügyi Hírszerzési Modellt*” (ECIM) kell kifejleszteni az olyan kérdések megválaszolására, mint például az igazságszolgáltatás, szabadság és biztonság terén aktív nemzeti és uniós szervek koherens hírszerzési intézkedésfajtái és szolgáltatásai, a nemzeti veszélyfelmérések közös módszertan alapján történő összehangolása, valamint azok ágazati sebezhetőségi tanulmányokkal történő támogatása, a magán-szféra által szolgáltatott minőségi és mennyiségi információ, valamint a kialakuló európai bűnügyi statisztikából származó egyéb vonatkozó adatok rendelkezésre bocsátása. A modell kulcsfontosságú eleme a nemzeti felmérések összehangolása alapján az Europol által készített, az európai szervezett bűnözésre vonatkozó veszélyfelmérés (OCTA).

A szervezett bűnözés megelőzésének megerősítése

A hatékony bűnmegelőzési politika túlmutat a klasszikus bűnüldözési együttműködésen, és – a bűnügyi lehetőségek csökkentése érdekében – magában foglalja a köz- és magánszférára vonatkozó, a hatékony irányítással, átláthatósággal, elszámoltathatósággal és társadalmi felelősséggel kapcsolatos szabályokat. Egyes EU-tagállamok újszerű igazgatási megközelítést alkalmaznak a bűnszervezetek legális piacokra történő behatolásának megelőzésére. Uniós szinten a Bizottság szándéka egy olyan modell kidolgozása, mellyel értékelhető a jogszabályok bűncselekményekkel szembeni ellenálló-képessége, valamint olyan új termékek és szolgáltatások kifejlesztése, melyeket széles körben lehetne terjeszteni annak megakadályozására, hogy figyelmetlenségből újabb lehetőségek nyíljanak a szervezett bűnözés számára.

A szervezett bűnözés törvényes piacokra történő behatolásának egyik legfontosabb eszköze a korrupció. A korrupció elleni ENSZ egyezmény²³⁸ hatékony végrehajtása érdekében ezért rendkívül fontos és időszerű egy olyan átfogó korrupcióellenes uniós politika kifejlesztése és végrehajtása, mely büntetőjogi intézkedéseket, a közigazgatás etikájának és tisztességének előmozdítását, a nemzeti korrupcióellenes politikák EU-kontextusban történő hatékonyabb felügyeletét, valamint nemzetközi kötelezettségeket és egyéb szabványokat is magában foglal.

A szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozás megerősítése

Az egyedi nyomozási technikák hatékonyak bizonyultak a határokon átnyúló szervezett bűnözés rendőrségi, vámügyi és igazságügyi nyomozásában. A közös nyomozócsoportok, valamint egyéb egyedi nyomozási technikák alkalmazásának fejlesztéséhez további munkára van szükség.

²³⁸ 12557/04 CRIMORG 79. dokumentum;
14125/2/04 REV2 CRIMORG 123. dokumentum
COM (2003) 317; A5-0367/2003 EP állásfoglalás

Bizonyos EU-tagállamok szakosodott nyomozási vagy bűnüldözési szolgálatokat hoztak létre a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekményeket érintő munkára. Az ilyen szolgálatokat – összetett bűnügyi nyomozások érdekében – multidiszciplináris szakértőcsoportok alkotják. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy fontolják meg e megközelítést.

Az eszközök megerősítése a szervezett bűnözés pénzügyi vonatkozása- inak kezeléséhez

A szervezett bűnözés hajtóereje az anyagi haszonszerzés. A bűncselekményekből származó jövedelmek tisztára mosásának vagy a bűncselekmények finanszírozásának megakadályozása jelentősen gátolná a szervezett bűnözésben érintett csoportok motivációját és kapacitását. A bűncselekmények elleni küzdelemhez, illetve azok megelőzéséhez ezért elengedhetetlenül szükséges megerősíteni a bűncselekményekből származó jövedelmek befagyasztásának és elkobzásának lehetőségeit. A szervezett bűnözők egy tagállam pénzügyi rendszerét használják fel ahhoz, hogy egy másik tagállamban elkövetett bűncselekményből származó pénzt elhelyezzék. Az Európai Bizottság az elemzési dossziék, például a „SUSTRAN” projekt keretében igyekszik beazonosítani az ilyen bűncselekmények és kapcsolódó ügyletek közötti kapcsolatot.²³⁹

A tagállamok még mindig nem aknázzák ki teljes mértékben az Eurojust²⁴⁰ és Europol potenciálját a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. A

²³⁹ 2003.7.22-i 2003/577/JHA kerethatározat;

2005.2.24-i 2005/212/JHA kerethatározat;

2004 júniusában politikai megállapodás született a kölcsönös elismerés elvének az elkobzási parancsokra történő alkalmazásáról szóló kerethatározat-tervezetről.

COM(2004) 448. o.

²⁴⁰ HL C 358., 2000.12.13., 1. o.;

HLC 312., 2000.12.16., 1. o.;

HL C 2., 2004.1.6., 1. o.

COM(2004) 457. o.

Tanácsi következtetések az Eurojust hatékonyabb felhasználásáról 15285/04 és 12561/4/04 REV4 dokumentum

COM(2004) 623.

jelentős többoldalú eseteket továbbítani kell, a súlyos, határokon átnyúló bűncselekményeket pedig jelenteni kell az Eurojustnak. Ha az Europol Információs Rendszer minden tagállamban megvalósul, akkor az Europol könnyebben hozzáférhet a szervezett bűnözéssel kapcsolatos információkhoz. Az Europol és Eurojustot szorosabban be kellene vonni a határokon átnyúló szervezett bűnözés, valamint a JIT-ek nyomozási fázisába. Különösen tekintetbe kell venni a súlyos és szervezett bűnözés összetett, határokon átnyúló műveleteinek és azok bűnügyi nyomozásának Europol és Eurojust által történő megerősített koordinációját, biztosítva a logisztikai támogatást, a legjobb gyakorlatok szakértelmét és ismeretét, valamint az Europol/Eurojust megállapodás fokozott felhasználását.

Az EU-nak teljes mértékben támogatnia kell továbbá a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó többoldalú megközelítéseket, az olyan nemzetközi eszközök átfogó ratifikációjának és végrehajtásának biztosítása érdekében, mint például az ENSZ transznacionális szervezett bűnözésről és korrupcióról szóló egyezményei, valamint a nemzetközi szabályok és rendelkezések kifejlesztése egyéb fórumokon, mint például az Európa Tanács, a G8-értekezlet, a Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD).

A hágai program²⁴¹ megállapítja, hogy 2006-tól, az ECIM megvalósulásaként, az Europol által évente készített, szervezett bűnözésre vonatkozó veszélyfelméréseket kell felhasználni az EU-ban a prioritások meghatározása érdekében.²⁴² Annak érdekében, hogy az Europol megfelelhessen a követelménynek, haladéktalanul folytatni kell a hírszerzés alapú bűnüldözéssel kapcsolatos munkát.²⁴³

²⁴¹ AZ EU-SZERZŐDÉS V. CÍME ALAPJÁN ELFOGADOTT JOGI AKTUSOK A TANÁCS 2008/841/IB KERETHATÁROZATA (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről

²⁴² 12660/03 CRIMORG 44. dokumentum
16183/03 CRIMORG 152. dokumentum

²⁴³ HL L 335., 2004.11.11., 8. o.
COM(2004) 664.

Az ECIM egy olyan ciklikus folyamat, amelyben az EU-tagállamok a szervezett bűnözéssel kapcsolatos operatív és stratégiai információikat megosztják az Europol-együttműködésben, ahol évente egy alkalommal összeurópai fenyegetettség-értékelés készül, aminek alapján az EU Miniszterek Tanácsa meghatározza a következő évre vonatkozó prioritásokat. Utóbbiakat az európai rendőrségek vezetői figyelembe veszik stratégiáik és közös műveleteik tervezésében, majd megállapításaikat visszacsatolják az Europol-együttműködésbe, amelyben azok az egyes munkacsoportok szintjén hasznosulnak.²⁴⁴

Az Europol EU OCTA-értékelés elkészítésének gyakorisága már 2011-től, elnevezése 2013-tól változik, akkortól Europol Európai Súlyos és Szervezett Bűnözés Fenyegetettség-értékelés (EU Serious and Organized Crime Threat Assessment Report – SOCTA) stratégiai jelentés néven jelenik meg. Ez alapvető dokumentuma lesz az ECIM-modellnek, egyben kiindulópontja a legfontosabb, vonatkozó uniós szakpolitikai döntéseknek, és nem kevésbé fontos cél, hogy elemzői megállapításai az egyes nemzeti stratégiákba és operatív intézkedési tervekbe szintén beépüljenek.

Az EU SOCTA, ahogy nevéből is kitűnik, a jövőben a szervezett bűnözéssel összefüggő súlyos bűnözési formák helyzetértékelésére is kiterjed. A tervek szerint átalakuló értékelés indikátorai között már nem csupán minőségi, de mennyiségi információk is szerephez jutnak, világosabb és árnyaltabb képet rajzolva a súlyos és szervezett bűnözési formák összeurópai helyzetét illetően. Az értékelő jelentés jövőbeni legitimitációját nagyban elősegíti, hogy olyan team jön létre valamennyi tagállam szakértőiből, amelynek munkamódszerét a tagállamok szervezett bűnözés elleni vezetőiből létrejövő tanácsadó testület hagyja jóvá.

A SOCTA alapján az EU igazságügyi és belügyekért felelős minisztere a következő négy évre vonatkozó döntést hoz a kiemelt bűnözési területekről. E politikák meghatározásakor a Tanács figyelembe veszi az uniós tagállamok, az ügynökségek és a nem uniós partnerek észrevételeit.

COM(2005)

COM (2004) 448. o.

²⁴⁴ Urszán József: A Harmony projekt, Nemzet és biztonság. 2011.

A fentiek alapján egyéves operatív akciótervek (OAP) készülnek. Az OAP-k keretében megvalósuló közös fellépések a büntetőügyek elleni európai multidiszciplináris platformon (EMPACT) keresztül valósulnak meg. A mechanizmus strukturált együttműködési platformot nyújt az érintett tagállamoknak, uniós intézményeknek és ügynökségeknek, beleértve az EU-n kívüli partnereket is.

A SOCTA-jelentés szigorúan a tagállamok aktuális bűnügyi helyzetének kontextusában vizsgálja a súlyos és szervezett bűnözéssel összefüggő aktuális európai belső biztonsági helyzetet. A jelentés elsődleges célcsoportja egyértelműen a politikai döntéshozatal. A hasznosíthatóság érdekében rangsorolt bűnügyi prioritásokat jelöl meg, javaslatait ezekkel kapcsolatban szükséges megfogalmaznia, és végül, ha indokolt, a bűnszervezetek bomlasztása, felszámolása céljából alkalmas jogalkotási lépéseket is kezdeményeznie kell.

Az Europol SOCTA által táplált ECIM-modell megfelelő alapot képez egy olyan komplex, uniós szakpolitikai döntéshozatali ciklus számára, mely valódi megújulást jelenthet.

A NAV nemzetközi bűnügyi együttműködést érintő sajátosságai

A NAV Bűnügyi Főigazgatósága (NAV BFIG) és a Bűnügyi Igazgatóságok (BI) által folytatott nemzetközi bűnügyi együttműködés alapvetően a NAV nyomozó hatóságának saját nyílt, illetve operatív ügyeinek támogatásán, a külföldi társhatóságok megkereséseinek teljesítésén keresztül valósul meg. Természetesen, a jegyzetben érintett egyéb, kapcsolódó, támogató jellegű, a bűnügyi együttműködés fokozását célzó és nemzetközi környezetben megvalósuló oktatások, tréningek szervezése, az azokon való részvétel, valamint a nemzetközi pályázatok, pénzügyi források kiaknázása szintén hozzájárul a sikeres nemzetközi bűnügyi együttműködés lebonyolításához.

A stratégiai irányvonalak mentén kialakított, szisztematikusan fejlesztett együttműködés eredményeként a 2017-ben a NAV BFIG és BI-k által folytatott kooperáció keretében mintegy 1300 esetben került sor információcserére nemzetközi partnereinkkel. De az Europol tevékenysége szempontjából megközelítve a kérdést elmondhatjuk, hogy mintegy 300 ügyben nyújtott támogatást az Europol a NAV BFIG számára.

Ez utóbbi támogatás alatt az Ügynökség elemző kapacitásainak, szakértők és eszközök hazai operatív tevékenységek során való, akár helyszíni jelenlét formájában történő alkalmazását érthetjük (helyszíni támogatás, illetve találkozók finanszírozása). Az Europol-együttműködés elősegítése érdekében került sor az Ügynökség biztonságos hálózata (ESN) végpontjainak kialakítására a Bűnügyi Főigazgatóságnál és a Bűnügyi Igazgatóságoknál, valamint a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Irodánál.

Az Europol-együttműködés mellett a NAV bűnügyi szolgálata aktívan használja ki az Interpol-csatornát és a bilaterális, multilaterális együttműködések lehetőségeit is.

2017 decemberében került sor Hollandiában az ENFIN (European Network for Financial Investigations – Pénzügyi Nyomozások Európai Hálózata) megalakításának keretét adó együttműködési megállapodás aláírására – magyar delegáció részvételével. A kialakulóban lévő hálózat tagjai a bűnüldöző és adminisztratív hatóságok állományának képviselői és – az elképzelések szerint – a privát szektor képviselői lehetnek. Informális szakértői hálózati jellege mellett a remények szerint segítheti majd akár a bűnügyi információcserét is.

A 2014-ben a Belügyminisztérium és a NAV együttműködésével létrejött Nemzetközi Pénzügyi Nyomozói Akadémia (ICOFI) 2017-ben már 7 tréninget, illetve konferenciát bonyolított le 11 ország összesen csaknem 120 szakemberének részvételével.

Az OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) különböző szakmai Fórumainak projektjein, programjain a NAV érintett szervezeti egységei is részt vesznek. Az Adó és Bűncselekmények Fóruma, valamint az adóbűncselekmények nyomozásáért felelős vezetők találkozója kiváló platform az együttműködés stratégiai szintű támogatására.²⁴⁵

A NAV BFIG tevékenysége során az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) történő együttműködés is szerepet kap a nemzeti bűnüldözési érdekek hatékonyabb érvényesítése érdekében, amely értelmében konkrét nyomozások mentén, valamint stratégiai szinten is megvalósul a vonatkozó törvényi előírások szerinti együttműködés.

A specifikus, egyes bűncselekménytípusok elleni fellépést támogató nemzetközi szervezetek kiváló példajaként említhető az EU Szellemi Tulajdoni Hivatala²⁴⁶ (European Union Intellectual Property Office – EUIPO). A Hivatal *„az európai uniós védjegyekkel és formatervezési mintákkal kapcsolatos feladatokat látja el. A hivatal működteti emellett a szellemi tulajdoni jogsértések európai megfigyelőközpontját és a gazdátlan*

²⁴⁵ További részletek olvashatók a NAV Központi Irányítás Nemzetközi Főosztályt bemutató részben.

²⁴⁶ <https://euipo.europa.eu/ohimportal/hu>

művek adatbázisát.”²⁴⁷ A NAV egyes szakterületei érintettségük mértékének megfelelően részt vesznek a Hivatallal történő együttműködésben, delegáltjaik a képzések aktív résztvevői, illetve az Europol IPC3 (Intellectual Property Crime Coordinated Coalition – IPC3) dedikált egysége által nyújtott támogatást veszik igénybe (nyomozások támogatása, elemzések készítése, képzések). Az IPC3 említésére azért ebben a bekezdésben kerül sor, mivel az EUIPO anyagi forrást biztosít az Europol számára az egység működtetéséhez, ezáltal áttételesen operatív módon is támogatja a tagállami hatóságokat.

Az együttműködés különböző vetületeinek említésekor mindenképp ki kell emelni a NAV BFIG stratégiai irányvonalainak történő megfelelést, amely értelmében hangsúlyos eleme a nemzetközi szintű kooperációnak a vagyonszerzés, vagyonszerzés megvalósítása, támogatása. Ez egyrészt a bűnüldöző hatóságok közötti bilaterális, multilaterális együttműködés, másrészt a nemzetközi szervezetek által nyújtott támogatások kiaknázása útján megvalósuló tevékenységet jelent. Természetesen megfelelő jogszabályi alapokon nyugvó együttműködésről beszélünk, amely alapot számos nemzetközi jogi instrumentum, egyezmény teremt meg. A NAV bűnüldözési szakterületének szerepe ezen a területen sem kizárólag az együttműködés nyomozások keretében történő megvalósítására korlátozódik, hiszen ellátjuk például azon szakdiplomáciai feladatokat is, amelyek a hatékony és jogszabályoknak megfelelő együttműködés lebonyolítását segítik. Példaként említhető az Európa Tanács (*Council of Europe*) által rendszeresen megrendezett, *a pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról* szóló, *Varsóban 2005. május 16-án kelt, hazánkban a 2008. évi LXIII. törvénnyel kihirdetett Egyezményben (Varsói Egyezmény, vagy az Európa Tanács által alkalmazott kód alapján CETS 198)* Részes Államok képviselőinek konferenciája, azaz a Felek Konferenciája (Conference of Parties, COP). Ebben az esetben a hazánk képviseletét ellátó személyt delegáló intézmény kijelölése eseti jelleggel történt, a folya-

²⁴⁷ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/euipo_hu

mat eredményeként 2013. június 7-től a Felek Konferenciáján Magyarországot a NAV bűnügyi szakterülete képviseli, a delegációvezetői és a tagságból fakadó egyéb koordinációs feladatokat is a NAV BFIG állományából kijelölt személy látja el.

A fentiekben – a teljesség igénye nélkül – felvázolt együttműködések természetesen a jegyzet keretében részletesen kimunkált, a bűnüldöző szervek nemzetközi bűnügyi együttműködését szabályozó, tehát egységesen alkalmazandó jogszabályi keretrendszerben értelmezhetőek. Ugyanakkor a NAV sajátosságaiból adódóan léteznek olyan együttműködést lehetővé tevő nemzetközi instrumentumok, amelyek ismerete elengedhetetlen a pénzügyi nyomozók számára. Ezek közül az EU-ról szóló szerződés K.3 cikke alapján létrehozott, a vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről szóló, Brüsszelben 1997. december 18-án kelt Egyezmény ismerete mindenképp szükségszerű, hiszen rendkívül széleskörű felhatalmazást ad a hatóságok számára a nemzetközi együttműködés megvalósításához.

A vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről szóló Egyezmény (Nápoly II.)

1985. június 14-én Belgium, Németország, Franciaország, Luxemburg és Hollandia a belső határok fokozatos megszüntetéséről Megállapodást kötött a luxemburgi Schengenben, majd a végrehajtás elősegítésére 1990. június 19-én került sor a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) aláírására, mely számos nemzetközi egyezménynek, megállapodásnak is alapját képezi, például a Nápoly II. Egyezménynek is, a speciális együttműködési formák tekintetében.

Az EU-ról szóló szerződés K.3 cikke alapján létrehozott, a vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről szóló, Brüsszelben 1997. december 18-án kelt Egyezményt²⁴⁸ hazánkban a 2006. évi LXXXIX törvénnyel hirdették ki.

²⁴⁸ Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:41998A-0123\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:41998A-0123(01)&from=HU)

A megállapodás értelmében az EU tagállamainak vámigazgatási szervei kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak és együttműködnek a nemzeti vámjogszabályok megsértésének megelőzése és felderítése, illetve a közösségi és nemzeti vámjogszabályok megsértésének üldözése és megbüntetése érdekében.

Az Egyezmény

- kiváló lehetőséget biztosít a tagállami vámegyüttműködésre;
- meghatározza az együttműködés általános körét, a nemzeti központi egységeket (amelyek felelősek a kölcsönös segítségnyújtás és együttműködés koordinálásáért);
- ismerteti a megkeresések tartalmi és formai kellékeit, és
- részletezi az együttműködés különös formáit.

Titkos információgyűjtés keretében a nemzeti vámjogszabályok megsértésének megelőzése és felderítése, nyílt büntetőeljárásban a közösségi és nemzeti vámjogszabályok megsértésének üldözése és megbüntetése esetén alkalmazható.

A határon átnyúló együttműködésre vonatkozó szabályok alapvetően azon jogsértések esetében alkalmazandóak, amelyekre a határon átnyúló együttműködés kiterjed.²⁴⁹ Az egyezmény kiegészíti a bűnügyi jogsegélyre vonatkozó rendelkezéseket; a tagállamok vám- és más hatóságai közötti

²⁴⁹ 19. cikk (2) Az (1) bekezdés szerinti, határokon átnyúló együttműködés a következő jogsértések megelőzését, felderítését és üldözését szolgálhatja:

- a) kábítószer és pszichotróp anyagok, fegyver, lőszer, robbanóanyag, kulturális javak, veszélyes és mérgező hulladék, nukleáris anyag vagy nukleáris, biológiai vagy vegyi fegyverek előállítására szánt anyagok vagy berendezés (tiltott áruk) tiltott kereskedelme;
- b) az Egyesült Nemzetek kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme elleni egyezménye I. és II. táblázatában felsorolt kábítószer jogellenes előállítására szánt anyagok (prekurzorok) kereskedelme;
- c) adóköteles áru határon átnyúló tiltott kereskedelmi forgalma az adó elkerülése, vagy az áru kivitelével, illetve behozatalával kapcsolatos állami kifizetés jogosulatlan megszerzése céljából, amennyiben a kereskedelem mértéke és az annak a vonatkozó adó- vagy támogatás mértékében megtestesülő kockázata akkora, hogy az az Európai Közösségek vagy a tagállamok költségvetésére nézve jelentős költségvonzattal járhat;
- d) a közösségi vagy nemzeti jogszabályok által tiltott bármely más áruforgalom.

együttműködést szabályozó két- vagy többoldalú megállapodásokban szereplő kedvezőbb rendelkezéseket; egyéb külön megállapodásokat.

Együttműködése során az a tagállami hatóság is jogalapként használhatja az Egyezményt, amelynek jogköre a rendelkezések végrehajtására nemzeti szinten kiterjed, így például rendőrség is. A vámigazgatási hatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtásra adatkérést, megfigyelés iránti megkeresést, vizsgálat iránti megkeresést vagy értesítést követően kerül sor; történhet spontán módon megkeresés nélkül is, ilyen esetek lehetnek például a leplezett megfigyelés és a megkeresés nélküli információközlés.²⁵⁰

A leggyakrabban alkalmazott együttműködési forma az információkérés. A megkereső hatóság kérelmére a megkeresett hatóság minden olyan információt közöl, amely lehetővé teheti a jogsértések megelőzését, felderítését és üldözését, továbbá az egyezmény a 14. cikkében rendelkezik arról, hogy az információkérés során átadott iratok a megkereső hatóság tagállamának hatóságainál bizonyítékként a nemzeti jog szerint felhasználhatóak.

Az Egyezmény által nyújtott különös együttműködési formák – melyek hasonlóságot mutatnak a SVE által meghatározott együttműködési formákkal – az alábbiak:

- határon átnyúló üldözés;
- határon átnyúló megfigyelés;
- ellenőrzött szállítás;
- fedett nyomozás;
- közös különleges nyomozócsoportok felállítása.

Az egyezmény rendelkezéseinek végrehajtását megkönnyítendő kidolgozásra került egy kézikönyv, amely az első részében az általános szabályok magyarázatát²⁵¹ tartalmazza, ezen kívül a megkeresések ajánlott formanyomtatványát (III. rész),²⁵² valamint angol nyelvű katalógus formájában a

²⁵⁰ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133-051>

²⁵¹ Alapul szolgáló Tanácsi dokumentum: 13615/05 ENFOCUSTOM 61

²⁵² Alapul szolgáló Tanácsi dokumentum: 13615/05 ADD1 ENFOCUSTOM 61

Központi Koordináló Egységek adatait és a végrehajtás nemzeti szabályrendszerének rövid ismertetését (II. rész).²⁵³ Egy külön kézikönyv keretében került kidolgozásra a különös együttműködési formák végrehajtását segítő, legjobb gyakorlatokat tartalmazó segédlet.

Konkrét példán keresztül szemléltetve a leggyakoribbnak tekinthető együttműködési formát, az információcserét, megállapítható, hogy jellemzően adó- és vámadatok, céginformációk, telefon-előfizetők, bankszámlák adatainak beszerzése, de akár egyes gazdasági események tartalmának megismerése is tárgyát képezi a megkereséseknek. Természetesen figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra, hogy ez a típusú együttműködés hazánkban nem helyettesítheti a bizonyítékok beszerzését célzó jogsegély típusú együttműködésekkel, bár sok tagállam ezt máshogy értelmezi, és a Nápoly II. Egyezmény alapján kér okirati bizonyítékot átadni, vagy akár tanúkihallgatást lefolytatni.

Az együttműködés e formájának példájaként említhető a német hatóságok tipikus megkeresése, amelyben a drezdai vámnyomozó hivatal kérte egy magyar cég adatainak ellenőrzését, működésének megerősítését, a tulajdonosi adatokat, a cég telefonszámát, bankszámlaszámát, raktárkapacitásának igazolását. Szintén kérték az ügy célszemélyének priorálását, a hozzá köthető egyéb cégek adatait, valamint a dohánykereskedelemre vonatkozó hazai szabályozás rövid összefoglalását. Az ügy alapjául szolgáló német eljárás során 40 000 kilogramm dohányt foglaltak le a német hatóságok, és adócsalás miatt folytattak nyomozást.

A különleges együttműködési formákat alapul véve számos alkalommal került sor ellenőrzött szállítás lebonyolítására is, amely a NAV BFIG Bűnügyi Ellátó Főosztálya által végzett tevékenység.

²⁵³ Alapul szolgáló Tanácsi dokumentum: 15429/16 ENFOCUSTOM 238

NAV Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Iroda

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni intézményrendszer célja a bűncselekményekből származó vagyoni elemek, pénzeszközök „tisztára mosásának” megelőzése és megakadályozása, valamint a terrorizmus finanszírozásának megelőzése, felderítése és a terrorcselekményt elkövetők, a terrorista csoportok anyagi forrásainak felderítése. Alapvetően nemzetközi standardok, nemzetközi követelmények által vezérelt intézményrendszerről beszélünk, amely különböző jogágaknak és szakterületeknek az elemeiből áll.²⁵⁴

A pénzügyi információs egység (Financial Intelligence Unit; a továbbiakban: FIU vagy pénzügyi információs egység) központi helyet foglal el a nemzeti pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni intézményrendszerekben. Az FIU-k sajátos szerepét három tényező ötvözte adja:

- egyrészt nemzetközi követelmények határozzák meg a feladataikat, amely követelmények betartását nemzetközi szervezetek folyamatosan figyelemmel kísérik;
- másrészt néhány kivételtől eltekintve minden államban van FIU, amelyek nemzetközi szinten rutinszerűen együttműködnek egymással;
- harmadrészt pénzügyi információt²⁵⁵ közvetítenek a szolgáltatók és a bűnüldöző szervek között.

²⁵⁴ Simonka Gábor: A magyar FIU és a pénzmosás elleni intézményrendszer a nemzetközi együttműködés tükrében. Saldo Kiadó. 2015.

²⁵⁵ Az angolszász szakirodalom „financial intelligence”-ként hivatkozik az FIU-k által továbbított információra.

A nemzetközi követelmények alapján minden állam köteles kijelölni központi egységként egy FIU-t²⁵⁶, amely a bejelentéseket fogadja, azokat elemző-értékelő tevékenysége során megvizsgálja, és az elemző-értékelő tevékenysége eredményét bűnüldözési célból – azon belül is elsősorban a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni fellépés érdekében – továbbítja. A Kormány a NAV Központi Irányítás szervezetén belül működő Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Irodát (a továbbiakban: PEI vagy magyar FIU) jelölte ki a pénzügyi információs egységként működő hatóság, valamint az EU és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvény szerinti, valamint a Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elfogadott nemzetközi szankciókban elrendelt kiviteli korlátozás alá eső termékekhez kapcsolódó finanszírozási, pénzügyi támogatási korlátozó intézkedések foganatosításáért felelős szerv részére meghatározott feladatok elvégzésére.

A NAV keretei között működő magyar FIU nem lát el nyomozó hatósági feladatokat, hanem a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, valamint bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának elősegítése céljából a nemzetközi követelményekkel összhangban, elsődlegesen elemző-értékelő²⁵⁷ tevékenységet végez.

A PEI-nek ugyanakkor vannak olyan feladatai is, amelyeket nem FIU-ként végez, így különösen:

²⁵⁶ E központi egységet az angol nyelvű nemzetközi vagy uniós szintű jogforrások „financial intelligence unit”-nak vagy „FIU”-nak, a nemzeti szintű jogszabályok „pénzügyi információs egységnek” vagy „pénzügyi információs egységként működő hatóságnak” nevezik.

²⁵⁷ A pénzmosásra, terrorizmus finanszírozására vagy dolog büntetendő cselekményből származására utaló adat, tény, körülmény felmerülése alapján indult elemző-értékelő tevékenység (operatív elemzés) során vizsgált ügyek témájukat illetően széles spektrumon mozognak. Felmerülhetnek köztük csalással, adóval összefüggő visszaéléssel, tág értelemben vett gazdasági-pénzügyi bűnelkövetéssel, kábítószerrel, korrupcióval, kiberbűnözéssel, prostitúcióval, emberkereskedelemmel kapcsolatos ügyek. (Simonka Gábor: A magyar FIU és a pénzmosás elleni intézményrendszer a nemzetközi együttműködés tükrében. Saldo Kiadó. 2015.)

- felügyeleti tevékenységet lát el a könyvelők, adószakértők, okleveles adószakértők, adótanácsadók, az ingatlanüggyellett kapcsolatos tevékenységet folytató szolgáltatók, valamint a virtuális és törvényes fizetőeszközök, illetve virtuális fizetőeszközök közötti átváltási szolgáltatásokat nyújtó, a letétkezelő pénztárca-szolgáltató és a székhelyszolgáltató felett, illetve
- meghatározott feladatai vannak az EU és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásával, valamint az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elfogadott nemzetközi szankciókban elrendelt kiviteli korlátozás alá eső termékekhez kapcsolódó finanszírozási, pénzügyi támogatási korlátozó intézkedések foganatosításával összefüggésben is.

A Pmt.²⁵⁸ által kötelezett szolgáltatók²⁵⁹ pénzmosásra, terrorizmus finanszírozására vagy dolog büntetendő cselekményből származására utaló

²⁵⁸ 2017. évi LIII. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

²⁵⁹ Hitelintézet, pénzügyi szolgáltató, foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény, önkéntes kölcsönös biztosítópénztár, nemzetközi postautalvány-felvétel és -kézbesítést végző, ingatlanüggyellett kapcsolatos tevékenységet végző, könyvvizsgálói tevékenységet végző, könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet megbízási, illetve vállalkozási jogviszony alapján végző, játékkaszinót, kártya-termet működtető vagy távszerencsejátéknak nem minősülő fogadást, távszerencsejátékot, online kaszinójátékot szervező, nemesfémekkel vagy az ezekből készült tárgyakkal kereskedő szolgáltató, árukereskedő (amennyiben tevékenysége folytatása során hárommillió forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést fogad el), ügyvéd, ügyvédi iroda, európai közösségi jogász, európai közösségi jogász iroda, kamarai jogtanácsos, közjegyző és bizalmi vagyonkezelő, virtuális és törvényes fizetőeszközök, illetve virtuális fizetőeszközök közötti átváltási szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató, letétkezelő pénztárca-szolgáltató, kulturális javak (műalkotások, régiségek) kereskedelmével vagy közvetítésével foglalkozó szolgáltató olyan ügyletek vagy ügyletsorozatok vonatkozásában, amelyek értéke eléri vagy meghaladja a hárommillió forintot, kulturális javak (műalkotások, régiségek) tárolásával vagy kereskedelmével szabadkikötőkben foglalkozó vagy közvetítőként szabadkikötőkben eljáró szolgáltató olyan ügyletek vagy ügyletsorozatok vonatkozásában, amelyek értéke eléri vagy meghaladja a hárommillió forintot, székhelyszolgáltató.

adat, tény, körülmény (a továbbiakban: bejelentés alapjául szolgáló adat, tény, körülmény) felmerülése esetén kötelesek bejelentést tenni, mellyel kapcsolatban az alábbi előírások érvényesek:

- a kötelezett védelemmel ellátott elektronikus üzenet formájában továbbítja a magyar FIU számára;
- a szolgáltató az általa kijelölt személyen keresztül teszi meg;
- tartalmaznia kell az ügyfél-átvilágítási adatokat, a bejelentés alapjául szolgáló adat, tény, körülmény részletes ismertetését, valamint a bejelentés alapjául szolgáló adatot, tényt, körülményt alátámasztó dokumentumokat.

A bejelentés szubjektív jellegű, tehát a szolgáltató önállóan dönt a bejelentése megtételéről, így maga dönt arról, hogy az ügyfelével, az ügylettel (tranzakcióval) vagy a tranzakciók sorozatával kapcsolatban a Pmt. szerinti gyanú – amely nem azonos a büntetőeljárás-jogi gyanúval – fennáll-e. A Pmt. nem határozza meg, hogy mi tekintendő a bejelentés szempontjából gyanúsnak, annak felismerési kötelezettségét a szolgáltatóra telepíti. Az objektív kritériumok hiánya ellenére vannak bizonyos szempontok, úgynevezett indikátorok,²⁶⁰ amelyek segítséget jelentenek a szolgáltató számára, hogy mely esetekben kell bejelentést tennie. A szolgáltató nem bűncselekmény gyanújának az észleléséről értesíti a PEI-t, hanem a gyanús, szokatlan körülmények, tények, adatok felmerüléséről, amelyek felvethetik a

²⁶⁰ Például: nagy összegű készpénz ugyanazon a napon történő be- és kifizetése, korábban inaktív számlára érkező jelentős összeg és annak továbbutalása, a fizetési számla tranzit számlaként történő használata, stróman személyek igénybevétele, a házipénztár gyors növekedése, folyamatosan magas egyenlege, amelyet az ügyfél tevékenysége nem indokol, rendszeres készpénzes beszerzések (kiadások), amelyekre a társaság készpénzbevételei nem nyújtanak fedezetet, ennek következtében több millió forintos tagi hitel vagy tulajdonosokkal szembeni kötelezettség keletkezik, az ügyfél személyazonosítás nélkül kíván ügyletet lebonyolítani, vagy megtagadja az ügyfél-átvilágításhoz szükséges információk megadását, vagy az ügyletet nem kívánja folytatni, miután tájékoztatták, hogy magát ügyfél-átvilágításnak kell alávetnie.

pénzmosás lehetőségét, vagy azt, hogy a szolgáltató tevékenységi körében megjelenő pénzeszköz, dolog bűncselekményből származhat.²⁶¹

A 2. számú táblázat annak bemutatására szolgál, hogy a bejelentések száma szolgáltatói szektoronként miként változott az elmúlt öt év során.

Bejelentések száma 2016-2020. évek tekintetében					
Szolgáltatók	2016	2017	2018	2019	2020
Bank	6969	6119	7412	8223	9814
Takarékszövetkezet	261	215	213	88	0
Egyéb hitelintézet	31	18	25	4	2
Pénzváltó	352	771	1349	1317	499
Egyéb pénzügyi szolgáltató	680	925	1042	2275	711
Befektetési szolgáltató	103	124	57	61	124
Biztosítási szolgáltató	275	375	209	288	288

²⁶¹ Egy nemzetközi bűnszervezet tagjai különböző országokban élő kisbefektetők megakarításait csalták ki. A megtévesztett befektetőknek rövidtávon magas hozamot ígértek. A befektetés interneten került meghirdetésre, ahol egy Magyarországon vezetett fizetési számlát jelöltek meg az átutalások fogadására. A fizetési számlára három hét alatt több mint ezer feladótól csaknem 9 millió euró érkezett. Tekintettel arra, hogy ezen átutalások nem voltak az ügyfél eddigi számlaforgalmával és a szolgáltató által ismert tevékenységével összeegyeztethetők, a szolgáltató bejelentést tett a PEI felé. Az ügyfél képviselője értesítette a szolgáltatót, hogy a felgyülemlett pénzt külföldre, harmadik országba kívánja továbbutalni. A szolgáltató erről ismét bejelentést tett. A PEI a bejelentés megérkezését követően haladéktalanul felfüggesztette a kimenő átutalások végrehajtását, így biztosítva a számlán lévő összeget egy büntetőeljárás keretei között megvalósuló esetleges vagyónbiztosításhoz. A PEI a Pmt. információtovábbításra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően továbbította az ügyet, a nyomozó hatóság pénzmosás bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt büntetőeljárást indított, amelynek keretében az összeget lefoglalta, továbbá személy elleni kényszerintézkedés alkalmazására is sor került. Az operatív elemzés során a PEI szorosan és eredményesen együttműködött a szolgáltatóval, a külföldi társhatóságokkal, valamint a hazai nyomozó hatósággal is. Ezen ügy alapján a bejelentési ingerküszöb szempontjából megállapítható, hogy a szolgáltatónál a bejelentés megtételét az váltotta ki, hogy a számlaforgalom a korábbi számlatörténethez és így kialakított ügyfélprofilhoz képest jelentősen megváltozott, továbbá a második bejelentés vonatkozásában pedig az, hogy a felhalmozott számlapénzt az ügyfél gyorsan és egy összegben kívánta harmadik országba átutalni.

Árutőzsdei szolgáltató	0	0	0	0	0
Önkéntes kölcsönös biztosítópénztár	37	0	7	1	4
Postai szolgáltató	44	9	3	25	0
Nem-pénzügyi szolgáltatók	34	29	80	60	120
Összesen	8786	8585	10397	12342	11562

2. számú táblázat

A bejelentések száma 2016–2020. között

A statisztikai adatokból szembetűnő a bankoktól érkező bejelentések túlsúlya. Ez nem is igényel különösebb magyarázatot. Kiemelést érdemel ugyanakkor a biztosítási szolgáltatók tudatossága a bejelentés terén. Az egyéb pénzügyi szolgáltatók kategória döntően a pénzküldési szolgáltatást közvetítők bejelentéseit foglalja magában. A pénzküldési szolgáltatást közvetítők²⁶² bejelentései elsősorban egyszerűbb profilokon alapulnak, amely profilok alapcselekmény szempontjából csalással, szexuális kizsákmányolással összefüggő emberkereskedelemmel kapcsolatos pénzügyi tranzakciókra utalhatnak.

Láthatóan alacsony a nem-pénzügyi szolgáltatók bejelentéseinek volumene, ami az ismeretek és a tudatosság hiánya mellett arra vezethető vissza, hogy a legtöbb nem-pénzügyi szolgáltató – a pénzügyi szolgáltatókhoz képest – személyesebb, bizalmi jellegű kapcsolatba kerül az ügyfelével.²⁶³

²⁶² A terrorizmus finanszírozása tekintetében e szolgáltatói kör bejelentéseinél kiemelt fontossággal bír azon földrajzi területek terrorizmusnak való kitettsége, ahonnan a pénzösszegeket küldik vagy ahol a pénzösszegeket fogadják. A terrorizmus finanszírozása kockázatának globális szinten utóbbi években érzékelhető fokozódása a PEI konzultációs tevékenysége mellett jelentős hatással volt a pénzküldési szolgáltatást közvetítők bejelentésszámának változására, amely az utóbbi években jelentős emelkedést mutat.

²⁶³ Egy ügyben a hitelintézet azért tett bejelentést, mert egy külföldi állampolgár fizetési számlájára több millió eurós jóváírás érkezett egy összegben egy offshore társaság külföldi számlájáról. Pár nap múlva a jóváírt összeget továbbutalta az ügyfél egy magyar ügyvédi iroda letéti számlájára, ahonnan további külföldre irányuló átutalások történtek. A hitelintézet bejelentésének megalapozottságához nem férhet kétség, ugyanakkor a pénzmosás elleni szabályok betartásának egyenszilárdsága, különösen a szektorokon átívelő ügynevezett vertikális egyenszilárdsága kérdéseket vet fel, alapvetően azt, hogy az ügyvédi irodának is bejelentést kellett volna-e tenni. Ilyen esetben az ügyvédnek akkor nem kell bejelentést tennie, ha kétséget kizáróan megállapítja a pénzeszköz legális eredetét.

A FIU – elemző-értékelő tevékenységként – kétféle elemzést végez:

1. Operatív elemzést,²⁶⁴ amely a bejelentések (vagy a PEI-hez érkező egyéb információk²⁶⁵) elemzését és esetleges továbbítását jelenti, tehát a szolgáltató által bejelentett ügynek a PEI általi elintézését a fogadástól az elemzés valamilyen módon történő lezárásáig. Az operatív elemzés eredményes lezárása a Pmt. szerinti információtovábbítás a megfelelő, hatáskörrel rendelkező célhatósághoz. A sikeres elemző tevékenység azonban nem feltétlenül zárul le a nyomozó hatóság vagy a külföldi FIU részére megküldött információtovábbítással, amennyiben azt a PEI szükségesnek tartja, az elemző tevékenység folytatható, illetőleg ha az ügy lezárásra került, újból megnyitható.
2. Stratégiai elemzést, amely egy átfogó, a FIU rendelkezésére álló információk stratégiai szintű rendszerelemzését jelenti (például új trendek megjelenése a pénzmosási tevékenységek között, melyekre a hatóság válaszlépéseket kíván tenni).

A PEI minden bejelentéssel kapcsolatban automatizált kockázatelemzést végez, melynek eredményeként az egyes bejelentések kockázatos vagy nem kockázatos besorolást kapnak, ezt követően a PEI számára számos, a Pmt. által biztosított jogosultság megfelelő keretet ad az operatív elemzés elvégzéséhez. Az elemzés során a PEI többek között

²⁶⁴ A PEI-nek nincs önálló eljárás-kezdményezési jogosultsága, operatív elemzést a Pmt.-ben meghatározott esetekben végezhet, ennek során a szolgáltatóktól származó pénzügyi információt alakítja át a bűnüldöző szervek számára használható információvá. Leggyakrabban a szolgáltató bejelentése vagy külföldi társhatósággal folytatott információcsere eredményeként indul.

²⁶⁵ A készpénzellenőrzésről szóló törvény alapján a vámhatóság által továbbított információ, a célhatóságok megkeresése, a felügyeletet ellátó szerv vagy a vámhatóság tájékoztatása, valamint a korlátozó intézkedésekről szóló törvény alapján a foganatosításért felelős szerv adatigénylése vagy tájékoztatása.

- előzménykutatást végez a saját adatbázisában, a feltárt összefüggéseket elemzi és értékeli;
- megkeresheti mind a bejelentést tevő, mind az üggyel kapcsolatban releváns adattal rendelkező egyéb szolgáltatót, szolgáltatókat;
- nemzetközi információcserét folytathat külföldi FIU-val;
- betekinthez a közvetlenül hozzáférhető adatbázisokba;
- hatóságoktól közvetett módon, megkeresés útján adatokat szerezhet be;
- áttekinti a nyilvános vagy bárki számára hozzáférhető adatokat is (open source intelligence);
- szükség esetén rendelkezhet a szolgáltató irányában ügyletek (tranzakciók) végrehajtásának felfüggesztéséről,²⁶⁶ melynek határideje négy munkanap, ami további három munkanappal hosszabbítható.

Az operatív elemzés alapvető célja, hogy annak befejeztével a PEI információtovábbítással élhessen a megfelelő, hatáskörrel rendelkező célhatóság irányában.

Nemzetközi információcsere

A FIU-k által folytatott nemzetközi együttműködés követelményrendszerét globális szinten a FATF²⁶⁷ és az Egmont Csoport²⁶⁸ határozza meg. Bár e követelményrendszer „*soft law*” jogforrásnak tekinthető, a nemzetközi szervezetek monitoring tevékenységük következtében a követelményeknek

²⁶⁶ A tranzakció felfüggesztése jellemzően a pénzügyi szolgáltatók által vezetett fizetési és értékpapírszámlák, vagy az általuk biztosított széfszolgáltatás vonatkozásában kerülhet szóba, melynek során a PEI kötelezheti a szolgáltatót, hogy a megadott fizetési számlával, értékpapírszámlával kapcsolatosan kezdeményezett ügyleteket függessze fel. A tranzakció felfüggesztése magát az operatív elemzést is indukálhatja, ha a szolgáltató a szokatlan, gyanús tevékenység észlelésénél a tranzakció felfüggesztését is indokoltnak látja; ebben az esetben haladéktalanul bejelentést is kell tennie a PEI részére.

²⁶⁷ Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force)

²⁶⁸ Pénzügyi információs egységeket (FIU-k) tömörítő szervezet

való megfelelésre rá tudják szorítani az érintett államokat. Regionális szinten az EU jogalkotása a 4. pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni irányelvvel²⁶⁹ (a továbbiakban: pénzmosási irányelv) a FIU-szintű nemzetközi információcsere vonatkozásában döntő mértékben átvette a FATF és az Egmont Csoport követelményeit, így az uniós irányelvet átültető Pmt. is összhangban van e követelményekkel.

A pénzügyi információs egységek között megvalósuló nemzetközi együttműködés felderítési típusú nemzetközi információcsere nézhető, hiszen az ilyen együttműködés keretében beszerzett információ a legtöbb esetben közvetlenül nem használható fel a büntetőeljárás során bizonyítékként, hanem egyrészt rámutat, hogy a nyomozó hatóságnak az eljárása során mely irányba érdemes elmozdulnia, másrészt segítheti a nyomozó hatóságot vagy az igazságügyi hatóságot abban, hogy mely információt kell a saját nemzetközi együttműködésre vonatkozó eljárásában, az arra vonatkozó szabályok szerint beszereznie, mintegy reprodukálnia.

A Pmt. széles mozgásteret ad a PEI számára, amely külföldi társhatóságokkal²⁷⁰ a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, valamint bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának elősegítése céljából cserélhet információt. A FIU-FIU relációban a nemzetközi információcsere kereteit és szabályrendszerét a FATF és az Egmont Csoport követelményei határozzák meg. Nemzetközi információcsere nem

²⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2015/849 Irányelv /A 4. irányelv egyik jelentős módosítása volt az 5. irányelvnek is nevezett jogszabály (AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2018/843 IRÁNYELVE (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról)/

²⁷⁰ A külföldi pénzügyi információs egység fogalmát a Pmt. határozza meg, mely szerint külföldi FIU „az Európai Unió más tagállamának vagy harmadik országnak az a hatósága, amely – különösen a Pénzügyi Akciócsoport és az Egmont Csoport követelményeinek a figyelembevételével – a pénzügyi információs egységként működő hatósággal azonos vagy hasonló feladatokat lát el.” A hasonlóságon természetesen a PEI-hez történő összehasonlítás eredményét kell érteni.

csak külföldi pénzügyi információs egységgel, hanem az Európával is folytatható, ugyanakkor a PEI nemzetközi információcserét leggyakrabban a külföldi társhatóságokkal folytat.

A pénzügyi információs egység operatív elemzése során a következő esetekben kerülhet kapcsolatba külföldi pénzügyi információs egységekkel:

1. Ha a PEI által folytatott operatív elemzés során, annak eredményessége érdekében olyan információ beszerzése válik szükségesé, mely – feltehetőleg – a külföldi pénzügyi információs egység számára rendelkezésre áll vagy ahhoz közvetett módon, megkeresés útján hozzáfér. Ebben az esetben a PEI megkeresést küld a külföldi pénzügyi információs egység részére.
2. Ha operatív elemzése eredményeképpen olyan információ áll a PEI rendelkezésére, mely a külföldi pénzügyi információs egység számára releváns lehet, akkor a PEI tájékoztatást küld a külföldi társhatóság részére.
3. A PEI szorosan együttműködik azon hatóságokkal (a célhatóságokkal), akik részére a Pmt. alapján információt továbbíthat. A nemzetközi információcserét illetően kiemelést érdemelnek azok az esetek, amikor például a nyomozó hatóság a Pmt. alapján – akár korábbi információtovábbítást követően, akár annak hiányában is – külföldi FIU megkeresését tartja szükségesnek.²⁷¹
4. Értelmeszerűen a nemzetközi együttműködésnek van olyan iránya is, amikor a megkeresést vagy tájékoztatást a külföldi FIU-k küldik

²⁷¹ Ebben az esetben a PEI nem köteles a nyomozó hatóság megkeresése alapján nemzetközi információcserét folytatni, annak teljesítéséről saját hatáskörben – a körülmények mérlegelését követően – dönt. A gyakorlat azt mutatja, hogy a magyar nyomozó hatóság kérésének megfelelően külföldi társhatóság megkeresését abban az esetben teljesíti a PEI, ha azt a nyomozó hatóság megkeresésének tartalma és az abban megjelenő pénzügyi vagy terrorizmusfinanszírozási kockázatok alapján indokoltnak tartja. További szakpolitikai szempontként merül fel, hogy bár a FIU-k nemzetközi információcseréjének a céljai között szerepel a bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának az elősegítése, az nem helyettesítheti a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködésének különböző formáit.

a PEI részére. Amint azt korábban kiemeltük, a külföldi FIU által küldött megkeresés és tájékoztatás alapján – a szolgáltató által tett bejelentéshez hasonlóan – a PEI szintén operatív elemzést indít.

A FIU-k közötti nemzetközi információcsere során meg kell jelölni a megkeresés indokát, továbbá azt, hogy a megkeresés milyen módon kapcsolódik a pénzmosás és/vagy a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemhez, és amennyiben ismert, meg kell jelölni a pénzmosáshoz kapcsolódó büntetendő alapcselekményt is.²⁷² A nemzetközi információcsere során érkezett megkeresés célja nem lehet tehát olyan történeti tényállás, mely nem tartalmaz a pénzmosásra, illetőleg terrorizmusfinanszírozásra utaló adatot vagy gyanút.²⁷³

A megkeresésnek magában kell foglalnia a pénzmosás elleni küzdelem jegeit. Másrészt az esetek többségében – a történeti tényállás ismeretében, az eljárás e korai szakaszában – nem választható szét egyértelműen a pénzmosás és az ahhoz kapcsolódó alapcselekmény. A FIU szintjén ugyanis számos esetben gyanús, szokatlan pénzmozgás, magatartás, nagy összegű készpénzbefizetés vagy -felvétel látható, a pénzmosás és az alapcselekmény szétválasztásához ez nem elegendő információ. Ezekben az esetekben a FIU által biztosított hozzáadott érték ismeretében ezt az elhatárolást a büntetőeljárás során a nyomozó hatóság fogja tudni elvégezni.

²⁷² Mivel a FIU-k nemzetközi információcseréjének elsőrendű célja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, a FIU stratégiájának markánsan magában kell foglalnia a pénzmosás elleni küzdelmet és a vagyongeneráló bűncselekményből származó anyagi javak felderítését és biztosítását. Ezt a szemléletet nem csak a FIU-nak kell képviselnie, hanem a FIU-t esetlegesen megkereső nyomozó hatóságoknak is.

²⁷³ Példával szemléltetve ez a probléma merül fel abban az esetben, ha egy külföldi FIU (de az előző párhuzamnál maradva akár a hazai nyomozó hatóság) csak egy adott, jellemzően nem vagyoni bűncselekmény, például garázdaság elkövetésének gyanúja miatt keresi meg a PEI-t. Ebben az esetben nem látható az összefüggés a pénzmosás elleni küzdelemmel. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az új Pmt. – a korábbival ellentétesen – már nem határozza meg taxatíve azon bűncselekmények körét, melyek esetében az információ átadásának helye van.

Mind a FATF és az Egmont Csoport követelményei, mind pedig a Pmt. részletesen meghatározzák a nemzetközi információcsere keretében érkeztetett adatok felhasználhatóságának szabályait. Az előzetes hozzájárulás (az Egmont Csoport által használt terminus technikus szerint: prior consent) jogintézménye azt jelenti, hogy a FIU-k között folytatott nemzetközi információcsere során átadott információt csak az információt szolgáltató, azaz a megkeresett FIU előzetes, írásbeli hozzájárulása esetén továbbíthatja a másik FIU a joghatósága szerinti célhatóságnak.²⁷⁴

A Pmt. szerint a PEI külföldi FIU megkeresése esetén köteles haladéktalanul és a lehető legszélesebb körű hozzájárulását adni a külföldi FIU-nak a megküldött információk külföldi illetékes hatóságai felé való továbbításához. A megtagadási okokat a Pmt. taxatíve felsorolja. Ezek szerint az információtovábbításhoz való hozzájárulást meg kell tagadni, ha

- az kívül esik a Pmt. alkalmazási körén (például nem azonosítható be a pénzmosás és/vagy a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez való kapcsolódás), továbbá
- az adatok átadása a (hazai) nyomozó hatóság által folytatott eljárás eredményességét veszélyeztethetné;
- a PEI részére az információt egy másik külföldi FIU bocsátotta rendelkezésre, de annak továbbításához nem adta meg a hozzájárulását;

²⁷⁴ Ha szükséges, akkor szigorúan felderítési célokból és nem bizonyítékként való felhasználás érdekében külföldi FIU-tól kapott információkat a PEI a nyomozó hatóság részére a külföldi pénzügyi információs egység előzetes írásbeli engedélye alapján továbbíthat. Ez természetesen az ellenkező irányban is érvényes szabály, a PEI által a külföldi társhatóság részére megküldött adatot a külföldi társhatóság is csak akkor küldheti meg a hazájában működő nyomozó hatóság részére, ha arra a PEI előzetesen írásban engedélyt adott. Az engedély megtagadásának csak kivételesen, indokolt esetben van helye. Az Egmont Csoport követelményei szerint a megkeresett FIU előzetes hozzájárulását – az erre irányuló kérés esetén – haladéktalanul és a lehető legteljesebb mértékig meg kell adni. Az előzetes hozzájárulás megadásáról vagy megtagadásáról az adott ügy összes – rendelkezésre álló – körülményeinek mérlegelése után lehet dönteni.

- az információtovábbítás jogos érdek súlyos sérelmével jár.²⁷⁵

Amennyiben a PEI a hozzájárulását megtagadja, azt minden esetben megfelelően indokolni köteles a külföldi társhatóság részére.

A PEI „*az előzetes hozzájárulás megadásakor (megtagadásakor) három szempontból vizsgálja, hogy a külföldi FIU információtovábbítása a magyar pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni rendelkezéseinek megfelel-e (tehát, hogy nem esik-e kívül a Pmt. alkalmazási körén)*”.

1. A külföldi FIU a magyar FIU-tól származó információt milyen célból kívánja továbbítani. A korábban írtakkal összhangban a kért információkat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem érdekében, ahhoz kapcsolódóan lehet továbbítani.
2. A külföldi társhatóság olyan hatóságnak, szervnek kívánja-e továbbítani az információt, amely hatóság, szerv célhatóságnak minősülne a Pmt. alapján is.²⁷⁶
3. A megkereső társhatóság a számára továbbított információt úgy kívánja-e továbbítani, hogy azt a nyomozó hatóság bizonyítékként felhasználhassa.²⁷⁷

²⁷⁵ A Pmt. nem definiálja sem a „jogos érdek”, sem a „súlyos sérelem” kifejezéseket, mely arra enged következtetni, hogy ezeket a fogalmakat a pénzügyi információs egység értelmezheti és töltheti ki tartalommal.

²⁷⁶ Ha a külföldi célhatóság a saját nemzeti joga szerint nyomozó hatóságnak minősül (például ott nyomozási bírónak hívják, holott a magyar jog szerint a nyomozási bíró nem rendelkezik nyomozati jogkörrel), a PEI megadja az előzetes hozzájárulást. Ugyanakkor, ha egy olyan minisztérium részére kívánja a külföldi FIU az adatot továbbítani, mely nem lát el olyan feladatokat, nem folytat olyan eljárásokat, melyeket a Pmt.-ben meghatározott célhatóságok, akkor az előzetes hozzájárulás nem adható meg.

²⁷⁷ A FIU-k között megvalósuló nemzetközi információcsere az esetek döntő többségében felderítési célból történhet. A megküldött adatok nem tehetők a büntetőeljárás integráns részének, nem helyezhetők el a nyomozati iratok között. Ezen adatok beszerzésére nemzetközi bűnügyi jogsegély keretei között van lehetőségük az igazságügyi hatóságoknak.

Kérdésként merülhet fel, hogy amennyiben a külföldi pénzügyi információs egység az előzetes hozzájárulását nem adja meg, a külföldi FIU által megküldött információ bármilyen módon használható-e. Közvetlenül természetesen nem, hiszen az ehhez szükséges engedély híján az információ jelen formájában nem továbbítható, de a rendelkezésre bocsátott adat alapján a PEI által lefolytatott további elemző-értékelő tevékenység során az adat bizonyos esetekben reprodukálható, vagy más forrásból hivatalosan beszerezhető.²⁷⁸

A PEI információtovábbításának célja kizárólag a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, valamint bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának elősegítése lehet.

A PEI operatív elemzései eredményeit továbbíthatja a nyomozó hatóságoknak, az ügyészségeknek, a bíróságoknak, a nemzetbiztonsági szolgálatoknak, a Nemzeti Védelmi Szolgálatnak mint a rendőrségről szóló törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervnek, valamint a Terrorelhárítási Központnak mint a rendőrségi törvényben meghatározott terrorizmust elhárító szervnek.

A magyar FIU az információtovábbítási gyakorlata szerint egyrészt a célhatóság által folytatandó eljárást kezdeményez, másrészt folyamatban lévő eljáráshoz nyújt információt.

A bejelentésekben szereplő információk továbbítása különböző időpontokban történik. A továbbítás a bejelentés beérkezését követő rövid időn

²⁷⁸ Előfordult olyan eset, amikor a külföldi FIU megadta a PEI által kért információt, azonban annak a magyar nyomozó hatóság számára történő továbbításához már nem járult hozzá. Az ügy a PEI kezdeményezésével indult, ennek alapján a nyomozó hatóság család elkövetésének gyanúja miatt nyomozást rendelt el. A nyomozással párhuzamosan a PEI megkereste azt a külföldi társhatóságot, melynek országában azt a fizetési számlát vezették, melyre az elkövetők Magyarországról az átutalásokat teljesítették. Így kísérelte meg a PEI követni a bűncselekményből származó pénz útját. A külföldi társhatóságtól megkapott számlaforgalmi adatokat a PEI nem küldhette meg a hazai nyomozó hatóságnak, de a külföldi FIU által küldött információ döntő volt a PEI operatív elemzésének iránya szempontjából. A PEI megállapította, hogy a külföldre utalt összegeket később Magyarországra utalták vissza, és így be lehetett szerezni ezen fizetési számla számlaforgalmi adatait. Majd ezeket az információkat – mint saját eljárásban beszerzett információkat – a PEI már megküldhette a nyomozó hatóságnak.

belül valósul meg, amennyiben az operatív elemzés eredményeként az információtovábbítás feltételei fennállnak. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy hosszabb idő elteltével kerül sor az információ továbbítására, mivel ekkor áll rendelkezésre olyan adat, amely az információtovábbítást lehetővé teszi.

Az információtovábbítás célját illetően fontos azt is megjegyeznünk, hogy a legtöbb esetben az elemző-értékelő tevékenység során nem lehet az alapbűncselekményt és a pénzmosást elhatárolni. A PEI döntő mértékben pénzügyi műveletek vonatkozásában rendelkezik információval. Azt, hogy a pénzmozgás mögött van-e tényleges gazdasági esemény, vagy annak mi a pontos tartalma, a legtöbbször csak valószínűsíteni tudja.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bejelentésekben és ezzel összhangban az információtovábbításban adózással összefüggő bűncselekményekre utaló adatok, tények, körülmények jelennek meg a legnagyobb számban. Bár a pénzmosás elleni küzdelem kezdetben a kábítószerrel összefüggő bűnözés és a szervezett bűnözés egyéb formái elleni harc érdekében indult, az utóbbi évek során Magyarországon, a környező országokban, de világszerte is az a trend figyelhető meg, hogy a bejelentések alapján indult ügyek többsége adózáshoz kapcsolódó visszaéléssel vagy vagyon elleni bűncselekménnyel, azon belül is elsősorban csalással függ össze.

A pénzügyi információk elemzése, értékelése, majd ezt követően információtovábbítás révén költségvetési csalás felderítésének, nyomozásának elősegítése természetesen fontos része a bűnüldözési tevékenységnek, azonban azt mindenképpen szem előtt kell tartani, hogy a pénzmosás elleni intézményrendszer fő célja a pénzmosás megelőzése, felderítése, nyomozása. Így a PEI-nek és a nyomozó hatóságnak is meg kell találnia azokat a módokat, amelyekben rutinszerűvé válhat a költségvetési csalás mellett az e bűncselekmény által felhalmozott vagyon tisztára mosásának operatív elemzése és nyomozása.

Vannak olyan esetek, amikor egy-egy bejelentéssel összefüggésben végzett elemző-értékelő tevékenység után igazgatási hatáskörben lefolytatott eljárás hatékonyabb lenne a büntetőeljárásnál. E megfontolásból adódóan a Pmt. lehetővé teszi, hogy a magyar FIU központi államigazgatási

szerv hatáskörébe tartozó eljárás lefolytatására tegyen javaslatot, illetve tájékoztatást küldjön felügyeleti szerv, cégbíróság hatáskörébe tartozó eljárás lefolytatása érdekében.²⁷⁹

²⁷⁹ A fentiekben a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni intézményrendszer egyik központi szereplője, a magyar FIU összetett tevékenysége került bemutatásra. Az Európa Tanács pénzmosás elleni szakbizottsága, a Moneyval Bizottság a FATF-követelményeknek való megfelelést és a rendelkezésre álló intézmények, eszközök hatékony alkalmazását vizsgálva átvilágította Magyarország pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni intézményrendszerét. Bár az átvilágítás eredményeként megszületett országjelentés számos szignifikáns hiányosságot megállapított, a magyar FIU tevékenységét a Moneyval országjelentés pozitívnak értékelte. A pénzügyi információk felhasználására vonatkozó fejezetben kiemelte többek között azt, hogy a magyar FIU jó minőségű, időszerű és releváns munkája jelentős mértékben hozzájárul azokhoz az erőfeszítésekhez, hogy a hatóságok a pénzmosási kockázatot jelentő jelenségeket felderítsék és szétzúzzák, valamint megfosszák a bűnelkövetőket a bűnös cselekményük útján szerzett javaktól.

OLAF Koordinációs Iroda

Az EU pénzügyi érdekeinek hatékonyabb védelme céljából az Európai Bizottság 2000 óta ösztönözte a tagjelölt országokat saját, működését tekintve független státuszú csalás elleni koordinációs szolgálatuk (anti-fraud coordination service, a továbbiakban AFCOS) létrehozására, amelynek felelőségi köre az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos minden jogi, adminisztratív és operatív területet érintő koordinációra, továbbá az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) való operatív jellegű együttműködésre is kiterjed.

E tagállami szervezetek létrehozásának szükségessége a Bizottság 2001–2003-as Akciótervében és „*A kibővült Unió felé*” elnevezésű, 2002. október 9-i stratégiai okmányában is kiemelésre került, továbbá a 2001-es csatlakozási partnerségi megállapodásokban is prioritásként szerepelt, amelyben a csatlakozó országok – köztük Magyarország is – elkötelezték magukat az AFCOS-ok létrehozása mellett.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az Unió 2004-ben illetve 2007-ben történt bővítése alkalmával az AFCOS-ok létrehozása nem közösségi jogszabály által előírt kötelezettség volt, sokkal inkább intézményfejlesztési intézkedés, amelynek keretében a tagjelölt országok azt bizonyították, hogy képesek hatékony és azonos szintű védelmet nyújtani az Unió pénzügyi érdekei számára, és ebben a tekintetben képesek hatékonyan együttműködni a Bizottsággal és a tagállamokkal az EU Működéséről Szóló Szerződés (EUMSz.) 325. cikkében²⁸⁰ foglaltaknak megfelelően. Az AFCOS-

²⁸⁰ 325. cikk (Az Európai Közösséget létrehozó szerződés korábbi 280. cikke)

(1) Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van, és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.

ok érvényes jogalapját végül 2013-ban az OLAF vizsgálatairól szóló 883/2013/EU, Euratom rendelet (a továbbiakban: OLAF rendelet) elfogadása teremtette meg.²⁸¹ Azon túlmenően, hogy az OLAF rendelet az AFCOS-okkal kapcsolatos elképzelések alapelemeit beemelte az Unió törvényhozási keretei közé, egyúttal azt is elősegítette, hogy a 2004. előtt csatlakozott és az alapító tagállamokban is kijelölésre kerüljenek az AFCOS-ok szerepét betöltő nemzeti szervezetek.

Tekintettel arra, hogy korábban az AFCOS-okról nem rendelkezett uniós jogszabály, továbbá Sem az OLAF-rendelet, sem pedig egyéb uniós jogszabály nem szabályozta részletesen az AFCOS szervezetek hatáskörét és feladatait, ezért jogállásuk, szervezeti felépítésük és működésük eltérően kerülhetett kialakításra az adott országra jellemző körülményektől függően. A Bizottság 2002-ben kiadott egy az AFCOS-ok főbb feladatait és kötelezettségeit tartalmazó, kötelező erővel azonban nem bíró útmutatót

-
- (2) A tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.
 - (3) A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységüket. Ennek érdekében a Bizottsággal együtt megszervezik a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságai közötti szoros és rendszeres együttműködést.
 - (4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.
 - (5) A Bizottság a tagállamokkal együttműködve évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e cikk végrehajtása érdekében megtett intézkedésekről.

²⁸¹ A tagállamok e rendelet alkalmazásában kijelölnek egy szolgálatot (a továbbiakban: csalás elleni koordinációs szolgálat), amely elősegíti a Hivatallal való hatékony együttműködést és információcserét, ideértve az operatív jellegű információk cseréjét is. Adott esetben a nemzeti joggal összhangban a csalás elleni koordinációs szolgálat e rendelet alkalmazásában illetékes hatóságnak tekinthető. (Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 248/1, 18.9.2013)

(mely az OLAF-rendelet hatálybalépését követően 2013 októberében aktualizálásra került), amely kimondja, hogy az AFCOS-oknak minden esetben rendelkezniük kell az alábbi hatáskörökkel:

- az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos minden jogi, adminisztratív és vizsgálati kötelezettség, tevékenység koordinálása az adott országon belül és
- az OLAF-fal és a tagállamokkal való együttműködés biztosítása az EUMSZ 325. cikkében foglaltaknak megfelelően.

A Magyar Kormány 2001-ben elfogadta és támogatta a Bizottság célkitűzéseit, és a szabályozott kapcsolatrendszer kialakítása tárgyában megalkotta a 2255/2001. (IX. 14.) Korm. határozatot, amely szerint az OLAF magyarországi kapcsolattartó pontja²⁸² a Pénzügyminisztérium. A határozat alapján miniszteri engedéllyel 2001. november 1-jén megalakult az OLAF Koordinációs Iroda (a továbbiakban: Iroda) a Pénzügyminisztérium Jogi és Koordinációs Főosztályán belül, önálló egységként.

Hazánk EU-hoz történő csatlakozásának napjával törvényi szinten szabályozásra került,²⁸³ hogy az Iroda a Vám- és Pénzügyőrség (a továbbiakban: VP) szervezetén belül, a VP országos parancsnoka közvetlen alárendeltségében, de feladatkörében függetlenül működik, sem hatósági jogkörrel, sem önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik, továbbá feladatainak végrehajtásában befolyástól mentesen, önállóan jár el.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény²⁸⁴ (a továbbiakban: NAV törvény) alapvetően az állami adóhatósági és vámhatósági feladatok minőségileg új, hatékonyabb, átláthatóbb és költségtakarékosabb ellátását

²⁸² Az AFCOS-okat korábban „Központi vagy egységes kontakt pontnak” nevezték. A névváltozást az a felismerés ihlette, hogy a szolgálatok hatáskörét bővíteni kell ahhoz képest, hogy csupán a Bizottság és a Tagállamok közti kapcsolattartó pontok legyenek, és széles körű koordinációs feladatokat kell ellátniuk.

²⁸³ 2004. évi XXIX. törvény az európai unió csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

²⁸⁴ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

és az azokhoz szükséges információáramlás korszerű kialakítását, a költségvetési bevételek integrált szervezet általi biztosítását, továbbá a pénzügyi és egyes más bűncselekményeket hatékonyan és eredményesen feldehítő bünyügyi szervezetrendszer létrehozását célozza. E törvény alapján a NAV, mint a VP jogutódja végzi az OLAF-fal történő együttműködéssel és koordinációval kapcsolatban a külön törvényben²⁸⁵ meghatározott feladatokat. Ezt a feladatot a NAV az Irodán keresztül látja el.

Az Iroda jelenleg a NAV Központi Irányításán belül, a NAV vezetőjének közvetlen szakmai felügyelete alatt, feladatkörében függetlenül működik, hatósági jogkörrel, önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik, feladatainak végrehajtása során – hasonlóan az OLAF-hoz – befolyástól mentesen, önállóan jár el.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos feladatai végrehajtása érdekében közvetlen kapcsolatot tart az OLAF-fal, a tagállamok csalásellenes szolgálataival, valamint az érintett hazai intézményekkel, továbbá biztosítja az együttműködést az OLAF és az érintett magyarországi szervezetek és hatóságok között, és elősegíti az információáramlást a szakterület hazai szervezetei között.

Az Iroda részt vesz az EU – és ezzel összefüggésben a nemzeti költségvetés – pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó jogi, adminisztratív és operatív kötelezettségek hazai végrehajtásának koordinációjában, figyelemmel a korábban ismertetett AFCOS-koncepcióra.

Az Iroda alapfeladatai:

- elősegíti az EU pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban az OLAF által végzett vizsgálatok lebonyolítását;
- koordinálja az OLAF által lefolytatott helyszíni ellenőrzések során felmerülő feladatokat;

²⁸⁵ 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

- továbbítja az uniós költségvetési támogatások felhasználása során észlelt szabálytalanságok tekintetében a közösségi szektorális jogszabályokban meghatározott jelentéseket az OLAF felé;
- meghívottként részt vesz az EU által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring bizottságainak ülésein;
- kizárólag az OLAF által vizsgált ügygel kapcsolatban, a jelentéstétel céljából, kizárólag az ahhoz szükséges mértékben személyes, illetve bűnügyi személyes adatot kezelhet;
- az OLAF által elrendelt egyedi vizsgálatokhoz, információkérésekhez kapcsolódóan továbbítja az OLAF megkereséseit legkésőbb 15 napon belül a megkereséssel érintett szervek felé;
- segítséget nyújt a vizsgált személyek és szervezetek, illetve a vizsgálattal nem érintett személyektől és szervezetektől érkező szabálytalansági kérdésekben történő megkeresések, bejelentések esetén is, ha megítélésük szerint valamely szerv, szervezet vagy személy eljárása, illetőleg mulasztása az EU pénzügyi érdekeit sérti vagy veszélyezteti, egyúttal haladéktalanul intézkedik a megkeresések, bejelentések továbbításáról a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervek felé;
- az EU pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanságokról olyan statisztikai célú nyilvántartást vezet, amely személyes adatot nem tartalmaz;
- évente összefoglaló jelentést készít az adópolitikáért felelős miniszter részére az EU pénzügyi érdekeit sértő, a vonatkozó törvényben meghatározott szabálytalanságokról, valamint az OLAF Magyarországgal kapcsolatos vizsgálatairól.

Fentiek mellett az Iroda

- részt vesz a tevékenységi körét érintő, az OLAF által irányított állandó és ad hoc szakmai munkacsoportokban, képviseli Magyarországot az EU Tanácsának csalás elleni küzdelemmel foglalkozó

munkacsoportjában, ellátja a kapcsolódó koordinációs, szakmai feladatokat;

- elvégzi az OLAF szabálytalansági nyilvántartásával kapcsolatos koordinációs, adategyeztetési feladatokat;
- a tagállami szabálytalanság jelentési kötelezettség megfelelő teljesítésének biztosítása érdekében képzéseket, szakmai rendezvényeket tart/szervez a hazai intézményrendszer munkatársai számára, gondoskodik a hazai jelentési struktúra megfelelő működéséhez szükséges szakmai, koordinációs feladatok ellátásáról;
- figyelemmel kíséri az európai uniós források kezelésére vonatkozó európai uniós és hazai jogszabályi környezetet, különös tekintettel a szabálytalanságkezelésre vonatkozó szabályozásra, azonosítja a szabálytalanságkezelési rendszer hiányosságait, megfogalmazza a szakterületéhez tartozó fejlesztési irányokat, valamint javaslatot tesz a vonatkozó jogszabályok módosítására;
- rendszeres jelleggel tart csalásmegelőzés témájú képzéseket az európai uniós forrásokat kezelő szervezetrendszer munkatársai, továbbá egyéb, akár felsőoktatási intézmények számára is.

Az Iroda alapfeladataiból adódóan szinte napi szintű, szoros együttműködést ápol az EU költségvetését érintően közfeladatot ellátó hazai közigazgatási szervekkel mind a szabálytalanságkezelési és jelentési rendszer működtetése, mind az OLAF vizsgálatait során zajló cselekmények, továbbá adat- és információigénylések kapcsán. Ez utóbbi tevékenység keretében akár a NEBEK-kel, akár más nyomozati tevékenységet folytató illetve igazságügyi feladatot ellátó nemzeti hatóságokkal (például: Legfőbb Ügyészség, NAV bünyügyi szakterülete) rendszeres az Iroda kapcsolata.

Szintén jelentős együttműködési formát testesít meg az EKTB 43. OLAF szakértői csoport.²⁸⁶ Tevékenységét az Iroda irányítja és koordinálja, tagjai közé elsősorban azon szervezetek, hatóságok (például minisztériumok, ellenőrző szervek, nyomozati jogkörrel rendelkező hatóságok) tartoznak, melyek tevékenysége az EU pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódik.

Az OLAF Koordinációs Iroda fő stratégiai célja az uniós támogatások szabálytalanságkezelési rendszerének, valamint az OLAF és a tagállami hatóságok együttműködésének folyamatos továbbfejlesztése az Iroda hatékony, eredményes és szabályszerű működésével, szakmai támogató tevékenységével.

²⁸⁶ Az EU csalásellenes tevékenységét érintően az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésére és az uniós döntéshozatali eljárások során képviselendő tárgyalási álláspontok kialakítására, az uniós politikák alakulásának követésére és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálására létesült szakértői csoport. A csoport egyik fő feladata minden, a Tanács D.8 csalás elleni küzdelemmel foglalkozó munkacsoportjának napirendjén szereplő kérdéssel kapcsolatos naprakész, írásbeli tárgyalási álláspont kialakítása és elfogadása. Emellett évente rendszeresen ellátandó feladata az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikke alapján készített, az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló éves jelentést megalapozó kérdőív és nyomon követési jelentés összeállítása.

NAV Központi Irányítása Nemzetközi Főosztály

A NAV Központi Irányítása Nemzetközi Főosztály koordinálja a NAV nemzetközi érdekérvényesítési tevékenységét, továbbá európai uniós szerepvállalással, bi- és multilaterális kapcsolatok révén nyújt támogatást a NAV adó- és vámszakmai, valamint bünyügyi területe számára az alaptevékenysége minél eredményesebb végrehajtásához.

Alapfeladatai közé tartozik az adó- és vámügyi, nemzetközi és európai uniós, bi- és multilaterális nemzetközi kapcsolattartás az EU intézményeivel, a külföldi adó- és vámhatóságokkal, a külföldi államok Magyarországon akkreditált külképviseleteivel, a nemzetközi adó- és vámügyi szakmai szervezetekkel, valamint a hazai minisztériumokkal és társszervekkel. A Nemzetközi Főosztály – a bünyügyi szakterületre vonatkozóan is – előkészíti a külföldi partnerhatóságokkal kötendő általános együttműködési megállapodásokat és koordinálja azok megkötését, továbbá figyelemmel kíséri a végrehajtásukat.

Ennek egy pozitív példája a Magyarország Nemzeti Adó- és Vámhivatala és a Szlovák Köztársaság Pénzügyi Igazgatósága között 2014. április 24-én megkötött, a bünyügyi szakterületen történő együttműködésről szóló megállapodás. A megállapodás értelmében, a költségvetést nagymértékben károsító bűncselekmények felderítése hatékonyságának fokozása érdekében a Nápoly II. Egyezmény keretében a felek átadják egymásnak a bűnmegelőzéshez és bűnüldözéshez kapcsolódó, a másik fél számára jelentőséggel bíró információikat.

A nemzetközi kapcsolatrendszerben kiemelt jelentőséggel bírnak a multilaterális szervezetekben viselt tagságból adódó feladatok: adózási területen a 44 tagországot számláló, budapesti székhelyű Adóigazgatások Európai Szervezete (IOTA), míg vámterületen a Vám Világszervezet (VVSz).

Vám Világszervezet – VVSz

A brüsszeli székhelyű, 182 tagú VVSz rendészeti tevékenységét a világszervezet 3 igazgatósága közül a Végrehajtási és Könnyítési Igazgatóság felügyeli. A rendészeti feladatokat az 1983-ban felállított, a VVSz legmagasabb döntési fóruma, a Tanács és a Politikai Bizottság általános irányításával és a Titkárság adminisztratív támogatásával működő, évente összeülő Rendészeti Bizottság útján látja el a VVSz stratégiai terve mentén kialakított alábbi programok keretében. A programokon belül – leginkább – a VVSz által irányított projektek, akciók és közös vámműveletek tagállami részvétellel és a tervekben leírt feladatok megvalósításával érik el a programok céljait.

A főbb programok:

- Kábítószer és prekursor program (Légiszaru projekt; CATalyst 1-2 vámművelet);
- Környezetvédelmi program (Vadvilág: Kobra I-II. vámművelet; Viharmadár vámművelet; Hulladék: Demeter I-II. Akció; Erdő: Amazonas vámművelet);
- Felderítési és kockázatkezelési program;
- Szellemi tulajdonjogi, egészségügyi és biztonsági program (Pangea I-XI. vámművelet; Pegazus vámművelet; Kapus vámművelet);
- Bevételi program; (Griffmadár vámművelet; Kéreg vámművelet; Róka vámművelet);
- Védelmi program (Globális Védelem program; Stratégiai kereskedelem-ellenőrzési végrehajtási projekt; Nyugat- és közép-afrikai védelmi projekt);
- Kulturális javak forgalma program (Athena vámművelet);
- Pénzmosás és terrorizmus-finanszírozási program;
- Elektronikus bűnözési program.

A tevékenységekből származó adatokat a jogosultak hozzáférése érdekében a Vámrendészeti Hálózat (Customs Enforcement Network – CEN) útján a Regionális Felderítői Összekötő Irodákba (Regional Intelligence Liaison Office – RILO) küldik, és ott tárolják.

A VVSz 6 régiója közül a legnagyobb – 53 tagot magába foglaló – Európai Régióban 2 RILO található a VVSz 11 RILO-jából: a nyugat-európai (kölni székhellyel) és kelet-közép-európai (varsói székhellyel). Magyarország ez utóbbinak tagja.

A RILO-k feladatai:

- megfelelő mennyiségű minőségi adat szolgáltatása a CEN-nek;
- stratégiai elemzések és fenyegetésértékelések elvégzése a források elosztására és a prioritások meghatározására vonatkozó döntéshozatali folyamat elősegítése érdekében;
- műveletelemzési és hírszerzési munka ellátása a tagok vagy a VVSz operatív tevékenységeinek kezdeményezése, támogatása, előkészítése és működtetése érdekében;
- virtuális vagy tényleges operatív koordinációs egység (OCU) biztosítása a projektekhez és műveletekhez;
- hírszerzési figyelmeztetések kiadása;
- a kölcsönös közigazgatási segítségnyújtás (MAA) elősegítése, különösen régiók közötti és világméretű szinten a globális RILO-hálózat (GRN) használatával;
- képzési, technikai és logisztikai segítség nyújtása a tagországoknak;
- más érintett szervekkel és szervezetekkel folytatott regionális együttműködés előmozdítása és fenntartása.

Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet – OECD

A NAV bűnügyi vonalon több fórumon keresztül is részt vesz az OECD munkájában. Több alkalommal sor került már az OECD Adó és Bűncselekmények Fóruma megrendezésére, valamint az adóbűncselekmények

nyomozásáért felelős vezetők találkozájára is. Ezen találkozók témái között szerepelnek – többek között – az adó- és pénzügyi bűncselekmények kezelésének kihívásai, más bűnüldözési hatóságokkal, a kormányzattal, a magánszektorral és nemzetközi partnerekkel történő együttműködés jelentősége, az adatkezelés kérdése, vagy a fejlődő országok intézmény-fejlesztési szükségletei az illegális pénzmozgások megakadályozásának érdekében.

A 2004-ben alakult OECD Adóigazgatási Fórum Információmegosztási és Együttműködési Közös Nemzetközi Munkacsoportja (JITSIC – Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration) hálózat célja, hogy beazonosítsák és megfékezzék az agresszív adótervezési sémákat. Ennek érdekében a tagok megosztják egymással az adótervezési sémákra vonatkozó információikat, és új, az interneten történő adatkeresési formákat fejlesztenek ki, kicserélik egymással az ellenőrzési technikákat és a legjobb gyakorlatokat.

A multilaterális szervezetek munkájában történő részvételen túl a NAV nemzetközi szakterülete kiemelt hangsúlyt fektet a környező országokkal való kapcsolattartásra, valamint a regionális szintű együttműködésekre, melyek közül kiemelkedő a Visegrádi országokkal történő együttműködés mind vám, mind pedig adó vonalon.

Visegrádi együttműködés – Visegrádi Négyek

Az Új Visegrádi Nyilatkozat 2004-ben történő aláírását követően vált egyre szorosabbá a Visegrádi Négyek (Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország) együttműködése nemcsak miniszterelnöki, hanem ágazati szinten is.

A vám- és adószakmai terület regionális szinten történő érdekképviseletét a NAV KI Nemzetközi Főosztálya koordinálja a szakmai főosztályokkal karöltve. A közös fellépés, a V4-es összefogás hatékony eszközzé vált uniós szinten is.

A Visegrádi Csoport regionális adó- és vámszakmai együttműködése vonatkozásában elmondható, hogy a NAV megalakulását követően a jellemzően protokolláris jellegű, szakmailag kiüresedett regionális tevékenység új lendületet kapott.

Magyar kezdeményezés eredményeként a Visegrádi tagországok 2011-ben hozták létre az ásványolajcsalással foglalkozó V4 munkacsoportot, mely az adminisztratív szintű együttműködés mellett 2013 óta operatív tevékenységet is folytat, 2015-től az Europol részvételével, illetve támogatása mellett.

A részt vevő országok folyamatosan növekvő száma jól mutatja (a munkacsoport jelenleg már 23 tagállamot tömörít magába), hogy a hivatkozott termékek üzemanyagként történő – az adók megfizetése nélküli – illegális használata rohamosan terjed, és mára egész Európában jelentős bevételkiesést eredményez (EU-szinten több százmillió euró adóhiányt évente).

A munkacsoport egyedülálló jellegét az adja, hogy a részt vevő tagállamok jövedéki és bünygyi szakértői napi szinten, közvetlenül működnek együtt egymással, illetve osztják meg szakmai tapasztalataikat.

A „*CHESS KNIGHT*” fedőnevű operatív akciók a nemzetközi együttműködés példaértékű, emblematikus formáját jelentik, melyekben számos ország több szakterülete vett részt. Figyelemre méltó eredménynek tekinthető, hogy egy eredetileg regionális kezdeményezésnek köszönhetően a problémakörrel számos európai fórumon is foglalkoznak. Az EU Tanácsa Vám-együttműködési Munkacsoport (CCWP) külön akciót (8.6.2) indított az ügyben (2016–2017), majd a probléma jelentőségét látva újabb akciót (9.1.2.2) hagyott jóvá a visszaélések és a lehetséges megoldási javaslatok feltérképezésére érdekében (2017–2018).

Mindezzel párhuzamosan az Europol az EMPACT jövedéki prioritás keretében az egyik fő operatív tevékenységének tekinti az egyes energia-termékekkel elkövetett adócsalásokat, amely megegyezik az eredetileg, 2011-ben újtára indított V4 munkacsoport tevékenységével, amelyhez azóta 19 tagállam csatlakozott, ezért finanszírozása az EU Belső Biztonsági Alapja által történik. Az Europol értékelése alapján a prioritás keretében

elért eredmények 2017-hez képest tovább javultak. 2018 első negyedévében számos eszköz, pénz és termék lefoglalása mellett illegális telephelyek, ellátási láncok kerültek látótérbe, bűnügyi és nyomozati eljárások megindítására és letartóztatásokra is sor került. Az illegális ásványi olaj elleni harc keretében folytatott tevékenységek motorja a V4, amelyben a NAV 2011 óta folyamatosan kezdeményező és koordináló szerepet tölt be.

SELEC (Dél-kelet Európai Bűnügyi Együttműködési Központ)

1999. május 26-án Bukarestben kilenc dél-kelet európai állam (köztük Magyarország) megalapította a SECI (Southeast European Cooperative Initiative – Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés) Központot. A SECI egy olyan rendőri és vámösszekötő tisztviselőket tömörítő nemzetközi szervezet, melynek célja a határokon átnyúló bűnözés elleni összehangolt fellépés és a tagállamok ezen erőfeszítéseinek jobb koordinálása. A SECI által felölelt térség geopolitikai tekintetben kiemelt fontossággal bír, hiszen tagjai a Balkánt, illetve Törökország által a Közel-Keletet hozzák közvetlen összeköttetésbe az EU-val, így a térség által felölelt országok határain átívelő illegális cselekmények megakadályozására irányuló hatósági fellépés nemzetközi összehangolása kiemelt fontossággal bír.

Figyelemmel arra, hogy a SECI egyezmény nemzetközi jogi szempontból nem minősült nemzetközi szervezetnek, 2011-ben a SELEC egyezmény megkötésével a fenti kezdeményezés folytatására nyílt lehetőség bővebb hatókörrel, magában foglalva például adatvédelmi, információáramlással kapcsolatos elveket, a minősített iratok forgalmát érintő szabályokat, új számítógépes rendszer felállítását (pénzügyi kerete adott), a menedzsment átalakult struktúráját, a szervezet létszám bővülését. Jelenleg a SELEC-nek 11 tagja van (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Macedonia, Görögország, Magyarország, Moldova, Montenegró, Románia, Szerbia, Törökország).

A NAV tevékenysége

A NAV a SELEC „Csalással és csempészettel kapcsolatos munkacsoport”, a „Környezet- és Természetkárosító Bűncselekmények Elleni Munkacsoport” és a „SELEC/INCEP kettős felhasználású termékekkel kapcsolatos közös munkacsoport” munkájában vesz részt. A munkacsoportok keretén belül a nemzetközi műveletekben is közreműködik a NAV vámigazgatási és rendészeti szakterülete.

Figyelemmel arra, hogy 2011 óta a NAV nem delegál összekötő tisztet, Magyarország a szervezetben történő képviselését egy rendőri összekötő tiszt útján látja el.

Befejezés

A tanulmányban számos helyen angol szöveg is található, ez azért van, hogy az együttműködés iránt érdeklődőnek legyenek angol nyelvű kulcsszavai a kutatáshoz, mivel egyes témák magyar nyelven csak korlátozottan érhetők el.

A tanulmány célja nem a bűnügyi együttműködés eszközei gyakorlati alkalmazási módszertanának a kimunkálása volt, hanem a bűnügyi együttműködés eszközeinek megismertetése, az érdeklődés felkeltése, támpont adása a témával foglalkozók kutatási koncepcióihoz. A bűnügyi együttműködés eszközeinek gyakorlati alkalmazása nem sajátítható el csak elméleti úton, ahhoz szükséges a meglévő, főként az informatikai alkalmazásokat magukban foglaló lehetőségek szakkabineti oktatása, illetve az egyéb gyakorlati tevékenységek (többek között közös nyomozócsoport, összekötő tisztviselő, államhatáron átnyúló műveletek) szituációs környezetben történő elsajátíttatása.

A bűnözés globalizálódását nagymértékben elősegítik a feltörekvő technológiák, amelyek jórészt a digitális átmenet szülöttei. Az egyes feltörekvő technológiák, mint például a mesterséges intelligencia, a robotizáció, a kriptovaluta, a virtuális és kiterjesztett valóság, a kibertér átalakulása (tapintható internet, érzelmi internet) és az új elemzési módszertanok (prediktív, előíró, intelligencia), a globális elektronikai adatgyűjtés, BigData adatfeldolgozás erős szinergiában vannak egymással, amelyek ugyanúgy hatnak a bűnözés kifinomultságára (főként a kiberbűnözésre), mint a bűnüldözés lehetőségeinek kiszélesítésére. A koronavírus-járvány jól rávilágított a nemzetközi bűnügyi együttműködés szükségességére. A bűnözés globalizálódása olyan kihívás, amely a bűnüldözés globalizálódását követeli meg, és ennek egyik alapvető eleme az együttműködés.

Az írás bemutatta, hogy az együttműködési készség alapvető kompetencia a jó együttműködés folytatásához, amelynek ismereteit az első rész foglalja össze az együttműködés elméleti, főbb jogi és emberi jellemzőinek vizsgálatával, feltárva az együttműködés törvényszerűségeit és elveit. Az EU, felismerve az együttműködés szükségességét, annak jogi lehetőségei szélesítésére megalkotta az interoperabilitási rendeletet. Az interoperabilitás folytán jelentősen szélesedtek az együttműködés elektronikus információs rendszerei használatának lehetőségei. A technológiai fejlesztések is arra irányulnak, hogy minél jobban ki lehessen használni az internet, a Big-Data, a korszerű elemzési rendszerek, a digitális nyomok, a globális elektronikai adat- és információgyűjtés lehetőségeit. Mindezek alkalmazásához szükségesek a második részben ismertetett együttműködési eszközök.

Az együttműködés egyre jelentősebbé válása folytán célszerű a tanulmányt a relevanciák függvényében megismertetni a rendvédelmi állomány-nal, annak egyes részeit felhasználni az iskolarendszerű képzésben és a továbbképzésben. A feltörekvő technológiák rohamos elterjedésének korszakát éljük (például: live streaming in casino gaming – kaszinójátékok élő közvetítése, azokban otthonról, valós időben való részvétel; artificial intelligence in shopping – MI által vezérelt vásárlás; augmented reality in mobile apps – kiterjesztett valóság a mobilalkalmazásokban²⁸⁷), amelyeknek a rendvédelemre gyakorolt hatását folyamatosan kutatni kell, ezzel fejlesztve a belső biztonság megteremtése törvényszerűségeit és elveit.

²⁸⁷ Forrás: <https://www.analyticsinsight.net/popular-tech-trends-we-run-into-daily/>
Letöltés ideje: 2021. augusztus 16.