

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége Nemzetközi rendészeti együttműködés

Bevezetés

A bűnüldözési, rendészeti együttműködés az uniós integrációtörténetben nem tartozik az „öreg” politikák közé. Az ezen a területen erőteljesebben megjelenő tagállami szuverenitásföltés jelentősen „lelassította” a szakpolitika fejlődését az egyébként is kezdetben gazdasági fókuszú, orientációjú integrációs folyamatban. A bűnözés robbanásszerű növekedésének azonban nem tudott ellenállni sokáig a tagállami szuverenitás védőbástyájának tekintett érzékeny szakpolitika, a biztonság utáni erőteljes politikai, társadalmi, gazdasági és szakmai igény megállíthatatlanul beindította a változást. A közel három évtizedes fejlődési folyamatot sokan az uniós jog- és intézményi fejlődés egyik legdinamikusabb és egyik legtöbb lehetőséget rejtő területének tekintik.

A közös piac alapját jelentő személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlása az országok között egyértelműen elengedhetetlen és hasznos volt a gazdasági fejlődés szempontjából, ugyanakkor új lehetőséget jelentett a bűnelkövetők számára a célba vehető „piac”, áldozati kör, valamint a felelősségre vonás előli elmenekülés lehetőségeinek kiszélesedésével.

Az Európai Unió a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, ahol elsődleges princípium az, hogy minden uniós polgár bízhat abban, hogy megfelelő módon garantálva és védve van a biztonsága. Emellett kiemelt prioritás az EU alapvető értékeit jelentő demokráciának, a jogállamiságnak, az alapvető jogok tiszteletben tartásának, a véleménynyilvánítás szabadságának, a vallásszabadságnak és a sokfésűség tiszteletben tartásának a védelme és biztosítása is.

A szakpolitika fejlődéstörténete az EU megszületése előtt

Az európai integrációs folyamatok 1950/51-es „berobbanásakor” a bűnüldözési, rendészeti együttműködés nem szerepelt az elsődleges politikák között, nem is terjedtek ki rá az Európai Közösségeket létrehozó szerződések sem. Az újabb és újabb biztonsági kihívások azonban egyre erőteljesebben „kiabáltak” az intézményesített együttműködés kiépítéséért ezen a területen is. Az EU joganyagába legelőször az Európai Unióról szóló szerződéssel került be szövetszerűen ez a politika. Természetesen azonban a bűnözés előretörése miatti szakmai igény előhívta az együttműködés különböző formáit a közösségi kereteken kívül is.

Érdekes tendenciaként figyelhető meg ezen a területen a politika szabályozástörténetét tekintve az a jelenség, hogy kezdetben csupán néhány állam alakított ki és „laborszerűen tesztelt” le valamely együttműködési instrumentumot (TREVI együttműködés, schengeni együttműködés, Prümi Szerződés stb.), mielőtt az bekerült volna az uniós joganyagba.

Már a 19. század végén megjelent a bűnüldöző hatóságok részéről a szakmai igény az együttműködésre, amely kezdetben elsősorban informális kapcsolatot jelentett a rendőrhatóságok között például köztörvényes bűnözők, büntetés-végrehajtás előli szökevények felkutatása érdekében. Az 1890-es évektől kezdődően a bűnüldözési szakemberek különböző konferenciák keretében cseréltek tapasztalatot egy-egy speciális szakterületre fókuszálva, és fektették le a nemzetközi bűnüldözési együttműködés alapjait. Ezek közül említést érdemel például az 1898-as római antianarchista konferencia, amelyen a „politikai-rendőri” együttműködés alapintézményei, az 1895-ös párizsi börtönkongresszus, amelyen a büntetés-végrehajtás tapasztalatai, valamint az 1909-es madridi konferencia, amelyen a kriminalisztika és krimináltechnika alapvető aktuális kérdései kerültek a szakmai diskurzus figyelmének középpontjába. Egy-egy nemzetközi tudományos-szakmai konferenciát követően születtek ugyan a politikai elit elköteleződését mutató nemzetközi szerződések,¹ azonban az előrelépés a tényleges, gyakorlati együttműködés területén – a szuverenitásfélts árnyékában maradván – még háttérbe szorult a kevésbé rugalmas és hatékony diplomáciai csatornák igénybevétele mellett.

Fontos mérföldkő volt a nemzetközi rendőri együttműködés további tervezett lépéseit határozatban rögzítő, 1914-ben rendezett első nemzetközi rendőrkongresszus, amelyet I. Albert monacói herceg szervezett 15 ország 300 képviselőjével. A megtárgyalt napirendi pontok adekvátak és szakmailag nagyon megalapozottak voltak. Így többek között felvetődött a szakmai igénye egy nemzetközi körözési rendszer felállításának, egy, a hivatásos nemzetközi bűnözőkre vonatkozó nemzetközi nyilvántartó iroda létrehozásának, a nemzetközi elfogatóparancs kiadásának, a kiadási eljárás leegyszerűsítésének, valamint egy mobil, végrehajtó hatalommal rendelkező nemzetközi rendőri egység felállításának. Ezen víziókból azután sok megvalósult (SIS, közös nyomozócsoportok, európai elfogatóparancs – átadási eljárás stb.), csak a világháborúk „közbeszólása” miatt nyolc-kilenc évtizeddel később.

Az intézményfejlődés egyik legjelentősebb lépése volt 1923-ban a Nemzetközi Büntető Rendőri Bizottság létrehozása Bécsben, amelyből azután 1956-ban újjáalakulva jött létre a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Szervezet (INTERPOL), a globális nemzetközi bűnüldözési együttműködés fellegvára.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni ehelyütt az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)² és az Európa Tanács (ET)³ jogalkotása keretében született azon nemzetközi egyezményeket sem, amelyek direkt vagy indirekt módon érintik a rendőri együttműködés területét. Ezen egyezmények „anyaegyezményként” képezik sok esetben az alapját a későbbiekben elfogadott uniós bel- és igazságügyi együttműködésre irányuló jogi aktusoknak.

¹ 1905. május 18-án kelt nemzetközi szerződés Németország, Belgium, Dánia, Spanyolország, Franciaország, Anglia, Olaszország, Hollandia, Portugália, Oroszország, Svédország, Norvégia és Svájc között a leánykereskedelem elleni fellépés jegyében (amelyet 1899-ben Londonban és 1902-ben Párizsban megtartott szakmai konferenciák előztek meg a Dél-Amerikába és Közép-Keletre irányuló leánykereskedelemtől).

² Például a nemzetközi kábítószer-kereskedelem visszaszorítására irányuló egyezmény – 1998. évi L. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án Bécsben kelt egyezmény kihirdetéséről.

³ Például a Terrorizmus visszaszorításáról szóló, Strasbourgban 1977. január 27-én kelt egyezmény – 1997. évi XCIII. törvény.

Közösségi jogi és intézményi előzmények

A terrorizmus, a politikai extrémizmus jelensége az 1960-as években egyre dinamikusabban veszélyeztette az európai polgárok biztonságát, valamint az integráció keretei között megindult gazdasági, társadalmi és politikai fejlődést (ETA – Spanyolország, Brigade Rosse – Olaszország, IRA – Egyesült Királyság). A különböző ideológiai alapokon szerveződött terrorista csoportok szervezett bűnözői csoportokkal működtek együtt, egyre kiterjedtebb nemzetközi hálózatokat létrehozva, ami szükségszerűen maga után vonta a közösségi tagállamok biztonság területén történő kormányközi együttműködését, a bűnüldöző hatóságok összehangolt fellépését. Az együttműködés kezdeti informális fórumát a közösségi tagállamok közötti Európai Politikai Együttműködés jelentette, amelynek keretében fogadtak el ugyan több, a bűnüldözési együttműködés területére vonatkozó nemzetközi szerződést, amelyek azonban – a ratifikációs problémák, tagállami fenntartások miatt – a gyakorlatban nem jelentettek jelentős előrelépést. A politikai elit elköteleződése a szakmai igény biztosítékeként azonban tükröződött a megállapodásokban.

TREVI

1976 júniusában az Európai Politikai Együttműködés keretében elfogadták a TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*) együttműködésről szóló határozatot. Az együttműködés kiterjedt a terrorszervezetekre és szervezett bűnözői csoportokra (kábitó-szer-kereskedelem, footballhuliganizmus) vonatkozó adat- és információcserére, a rendészeti képzések összehangolására, az összekötő tisztek cseréjére, a bevándorlási kérdésekre, a polgári légi közlekedés védelmére irányuló együttműködésekre. Az együttműködés keretében létrehozott munkacsoportok szinte teljes mértékben lefedték az általános rendőri együttműködés minden szegmensét.⁴ Évente két alkalommal üléseztek a TREVI-szervek, félévente cserélődő EK-tagállami elnökléssel, 1986-tól működő trojka-rendszer bevezetésével.

A TREVI együttműködést számos kritika érte titkossága, inkoherens felépítése és a koordináció hiánya miatt, azonban elért eredményeivel az első leghatásosabb együttműködést jelentette az Európai Közösség tagállamai között:

- a keretében elkezdődött a rendőri és bűnügyi együttműködés intézményes formájának, csatornáinak a kiépülése;
- olyan hármas tagolódású döntéshozatali mechanizmust, működési struktúrát dolgozott ki (miniszterek szintje – magas rangú tisztviselők bizottsága – munkacsoportok/szakértők szintje), amelyet később az EU más intézményei is átvettek;
- miután alapvetően a gyakorlati együttműködésre helyezte a hangsúlyt, ezért háttérbe szorult a kötelező erővel bíró jogi keretrendszer kialakítása (*soft law*).

Mindezen eredményeivel és hibáival együtt beleolvadva az EU III. pillérébe, stabil alapját és kiindulópontját jelentette a kibontakozó uniós rendőri együttműködésnek.

⁴ TREVI I. (terrorizmus elleni), TREVI II. (általános rendőrségi ügyek), TREVI III. (szervezett bűnözés elleni) munkacsoport, Ad hoc Europol munkacsoport (a jelenlegi Europol előfutárának létrehozása), Bevándorlási ad hoc munkacsoport stb.

Schengeni együttműködés

Az előző pontban tárgyalt formális jogi keretek nélküli TREVI-egytűtműködés mellett a nemzetközi szerződéseken alapuló, a részes államokra kiterjedtebb és konkrétabb szabályrendszer keretében kötelező érvényű szabályokat megfogalmazó schengeni együttműködés tekinthető a jelenlegi uniós rendőri együttműködés másik előfutárának. Az együttműködést a tanulmánykötet következő fejezetében fejtjük ki.

A szakpolitika reformja

A TREVI keretrendszere, valamint a schengeni együttműködés azonban egy idő után nem bizonyult elég hatékonynak ahhoz, hogy megfelelő módon megakadályozza a „határok nélküli” Európában egyre erősödő bűnözési expanziót.

Maastrichti Szerződés (MSZ) – Európai Unióról szóló szerződés (EUSz)

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés (MSZ) az Európai Unió létrehozatalával a bel- és igazságügyi együttműködést az elkülönülő, kormányközi alapokon nyugvó uniós politika harmadik pilléréként (EUSz K. cikk) hozta létre. Ezzel együtt a TREVI-egytűtműködés megszűnt, átvette helyét a III. pilléres szabályrendszer. A schengeni szabályok azonban még párhuzamosan tovább éltek a III. pilléres rendelkezésekkel.

A kormányközi együttműködés jogi keretrendszere ugyan túl nagy mozgásteret nem biztosított az EU számára „szupranacionális beavatkozásra”, azonban az alapvetően gazdasági fókuszú integrációban felismerték azt, hogy a terrorizmus, nemzetközi csalások, kábítószer-kereskedelem, és egyéb más nemzetközi dimenziójú bűncselekmények komoly veszélyt jelenthetnek a közös piac kialakulására, ezért azok ellen összehangolt, közös fellépésre van szükség, túllépve a nemzetállamok kereteit. A tagállamok azonban eltérő módon voltak hajlandók a kormányközi, egyhangú döntéshozatali mechanizmusra épülő struktúrában együttműködni, ezért érdemben arányait tekintve kevés hatékony, a gyakorlatban is megjelenő jogszabály született a III. pillérben.

Az EUSz a rendőri együttműködés céljaként a terrorizmus, kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés más súlyos formáinak megelőzését és az ellenük való harcot fogalmazta meg. Azon alapelve, amely a tagállami hatáskörök fenntartását biztosította, a K.2. cikkely 2. bekezdésében jelent meg, amely szerint „a szerződés e címében foglaltak nem befolyásolhatják a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.

A III. pillérbe az alábbi 9 tárgykör tartozott, amelyből több terület tartozott a rendőrségi együttműködés körébe:

- menekültpolitika;
- határellenőrzés;
- bevándorlási és a harmadik országok állampolgáraival szemben folytatott politika;
- a kábítószer-fogyasztás elleni küzdelem;
- a nemzetközi csalások elleni küzdelem;
- polgári ügyekben való együttműködés;
- büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés;

- vámügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés bizonyos bűncselekmények esetén, Europol.

A jogi szabályozás alapját a közös álláspontok, együttes fellépések és az európai egyezmények jelentették. Csak a tagállamok rendelkeztek a jogszabály-kezdeményezés lehetőségével, a Tanácsban egyhangú döntéshozatali mechanizmus keretében születtek meg a döntések, ami szinte megbénította a döntéshozatalt. Az Európai Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel, az Európai Parlament is „csupán” konzultációs jogkört kapott ezen a területen. Jellemző volt a koherencia hiánya, azaz voltak politikák, amelyeket az I. és a III. pillér is tartalmazott (például a kábító-szer elleni harc). Az uniós intézmények szerepe korlátozott volt, nem volt megfelelő befolyásuk a tagállamok döntéseire.

Europol Egyezmény

A tagállamok 1995. július 26-án írták alá az Europol Egyezményt, amely 1998. október 1-jén lépett hatályba, és a hágai központú szervezet a tényleges és teljes körű működését 1999. július 1-jén kezdte meg.⁵

Az Europol főbb feladatainak az alábbiakat jelölte meg:

- az információk és bűnüldözési operatív információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- a tagállamok hatóságainak értesítése az őket érintő információkról és a bűncselekmények között feltárt bármilyen összefüggésekről;
- a tagállamokban folyó nyomozás segítése, bűnüldözési operatív információk és elemzési támogatás nyújtása;
- az érintett tagállamok illetékes hatóságainak felkérése nyomozások kezdeményezésére, lefolytatására vagy koordinálására, valamint javaslattétel közös nyomozócsoportok létrehozására;
- fenyegetéserőtelkések, stratégiai elemzések és általános helyzetjelentések készítése;
- az illetékes hatóságok tagjainak képzése, adott esetben az Európai Rendőr-akadémiával (CEPOL-lal) együttműködve;
- bűnmegelőzési módszerek, technikai és bűnügyi tudományos módszerek és elemzés, valamint nyomozati eljárások kidolgozása.

Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével a III. pillér elveszítette a tisztán kormányközi jellegét, az Európai Bizottság jogszabály-kezdeményezési jogkört kapott, valamint az Európai Bíróság is önálló hatáskört kapott az előzetes döntéshozatali eljárásban III. pilléres jogforrások érvénytelenségének megállapítására vagy értelmezésére.

⁵ 2009. június 4-én életbe lépett az Europol Tanácsi Határozat, amely 2010. január 1-jétől az Europolnak új jogalapot teremt a működésre a Tanács 2009/371/IB határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról.

Bizonyos politikák átkerültek az I. pillérbe (migráció, menekültpolitika stb.), a pillér a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés elnevezést kapta, amelynek tárgyköreibe tartozott:

- a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzése, az ezek elleni küzdelem;
- szervezett vagy egyéb bűnözés;
- terrorizmus;
- emberkereskedelem;
- gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények;
- tiltott kábítószer- és fegyverkereskedelem;
- korrupció és csalás.

Elsődleges célként fogalmazódott meg a rendőrségi együttműködés elősegítésének igénye. A határozatok és kerethatározatok bevezetésével olyan új jogi eszközöket hozott létre, amelyek kötelező erővel bírtak a tagállamokra nézve, és az úgynevezett Maastricht-típusú közös fellépéseknél és egyezményeknél sokkal hatékonyabbak voltak. A szerződéshez fűzött úgynevezett schengeni jegyzőkönyv révén az EU integrált részévé vált a *schengeni acquis*, és amellet kötelezővé tették a csatlakozó tagállamok számára a schengeni követelmények teljesítését.

Tamperei Program

1999. október 15–16-án Tamperében zajlott az az európai tanácsi értekezlet, amelyen meghatározták az EU számára egy 5 éves programot elsősorban a migráció, menekültpolitika, a polgári és büntető igazságszolgáltatás és a szervezett bűnözés elleni fellépés tárgyköreire fókuszálva. Ekkor fogalmazták meg a kölcsönös elismerés alaplevét (*Principle of mutual recognition*), amely azóta is a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés sarokkövét jelenti.

Emellett az alábbi főbb prioritásokat jelölték meg a rendőrségi együttműködés területén:

- intézkedési csomag kidolgozása a kölcsönös elismerés elvének a megvalósítására;
- megfelelő esetekben közös nyomozócsoport létrehozása az Europol képviselőinek bevonásával;
- az Europol számára biztosítani kell a szükséges támogatást és forrásokat, valamint új hatásköröket kell számára nyitni;
- az Eurojust létrehozásának szükségessége;
- a bűnüldöző tisztek továbbképzésének fórumaként a CEPOL létrehozása;
- a pénzmosás elleni speciális intézkedések elfogadása.⁶

A Tamperei Programot követő időszak főbb eredményei az alábbiakban foglalhatók össze: Elfogadták a terrorizmusellenes kerethatározatot, valamint az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot, felgyorsult az Eurojust létrehozásának folyamata, valamint ebben az időszakban fontos ügynökségek, szervezetek szerepe erősödött meg (Europol, Eurojust, CEPOL), mások pedig jelentős fejlődésen mentek keresztül (például az Európai Igazságügyi Hálózat).

⁶ A tamperei konklúziók.

Uniós Jogsegély Egyezmény

Az EUSz alapján fogadták el a tagállamok az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményt 2000. május 29-én, amely tartalmazott releváns szabályokat a rendőrségi együttműködésre vonatkozóan is. Így többek között ezt követően a megkeresés nélküli információcsere alanya nemcsak igazságügyi hatóság lehetett, az ellenőrzött szállítások, a közös nyomozócsoportok, valamint a fedett nyomozások esetében a megkeresés közvetlenül is továbbítható igazságügyi és rendőrhatalóság között. Az Egyezmény alapján a tagállamok illetékes hatóságai számára adott az a lehetőség, hogy – nemzeti joguk keretei között – erre irányuló megkeresés nélkül is folytathatnak információcserét olyan bűncselekmények esetében, amelyek büntetése, illetve az abban történő eljárás az átvevő hatóság illetékességi körébe tartozik az információ szolgáltatásának az időpontjában.

Hágai Program

A rendőrségi együttműködésen belül az információk cseréje terén újabb előrelépést jelentett a 2004 őszén elfogadott ötéves Hágai Program, amelynek 2.1. fejezete kihangsúlyozta, hogy új szemléletre van szükség a bűnüldözési információk határon átnyúló cseréje szempontjából,⁷ azaz 2008. január 1-jei hatállyal az információcserét a „hozzáférhetőségi alapelvnek” (*principle of availability*)⁸ kell vezérelnie.⁹

Az alábbi főbb prioritásokat fogalmazta meg a program a rendőrségi együttműködés területén:

- ügynökségek, szervezetek (Europol, Eurojust, CEPOL, Európai Igazságügyi Hálózat) nyújtotta lehetőségek tagállamok általi hatékonyabb kihasználása;
- a tagállamok közötti nagyobb mérvű operatív, műveleti együttműködés;
- a tagállamok közötti összekötőtiszti hálózat reaktíválása;
- programok, irányelvek, standardok és kézikönyvek kidolgozásával, bevezetésével segítségnyújtás a tagállamoknak, gyakorlati szakembereknek.

Prümi Szerződés és Svéd Kezdeményezés

Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írták alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról szóló szerződést különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében.¹⁰

⁷ Az Európai Unió Tanácsa: 16054/04 számú feljegyzés (2004. december 13.).

⁸ Az EU egész területén, amennyiben a bűnüldöző szervek bármely tagjának az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt a másik tagállamból. A másik tagállam azon bűnüldöző szerve, amelynek a szóban forgó információ a birtokában van, a megkeresésben rögzített célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban folyó vizsgálatok követelményeit.

⁹ Stauber Péter: Rendőri együttműködés. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny, 2008. 241.

¹⁰ Kihirdetve a 2007. évi CXII. törvényben, hatályos 2007. december 1-jétől.

Legfontosabb célja a szerződésnek az volt, hogy erősítse a szerződő felek illetékes hatóságai közötti, határokon átnyúló együttműködést, különösen az információcsere terén.

A Prümi Szerződésben szabályozott együttműködési formák főként az alábbiak:

- nemzeti DNS-adatbázisok létrehozása, DNS-profilok automatizált keresése, összehasonlítása;
- ujjnyomatautomatizált keresése; ujjnyomat a jogszabály alapján is;
- gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresése;
- személyes adatok átadása;
- terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedések (információ átadásának lehetősége);
- közös műveletek (közös járőrözés);
- segítségnyújtás jelentős események, katasztrófák és súlyos balesetek esetén.

A Prümi Szerződés rendőrségi együttműködés területén jelentkező előnyei:

- gyakorlatorientált, a bűnüldöző szervek valós igényeire kíván adekvát válaszokat adni;
- a már meglévő együttműködési formákra épít, csupán a legszükségesebb továbbfejlesztéseket végzi;
- nem csorbul aránytalanul a részes államok szuverenitása, megmaradnak az eszközeik a végrehajtás felügyeletére;
- a létező nemzeti adatbázisok közötti kommunikációra építve nem hoz létre új, szupranacionális adatbázisokat.

A szerződés a kölcsönös információcsere alapjául a tagállamok közötti automatizált adatkeresést, azaz számítógépes hálózat útján történő lekérdezést célozta meg a releváns adatbázisokban. Ezért elengedhetetlen a tagállamok nemzeti adatvédelmi előírásainak hangsúlyos szerepe az együttműködés során. Sokakban azonban aggályokat ébresztett a visszaélés megnövekedett kockázata miatt ez a közvetlen hozzáférési lehetőség. A Tanács a 2008. június 23-án a 2008/615/IB határozattal a Prümi Szerződést elfogadta uniós jogként.

A Tanács Svédország kezdeményezésére 2006. december 18-án fogadta el a 2006/960/IB Kerethatározatát, az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló úgynevezett Svéd Kezdeményezést.¹¹ A dokumentum lényege az volt, hogy egyszerűbbé, a különböző határidők rögzítésével pedig gyorsabbá tegye a bűnüldöző szervek közötti információcserét a kidolgozott formanyomtatványok alkalmazásával. Két fő újítása abban állt, hogy standardizálta a bűnügyi információcsere formátumát (5. cikk), valamint lényegesen lerövidítette a megkeresések teljesítésének határidejét [4. cikk (2) bekezdés].

¹¹ A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL L 386, 89–100. A magyar hatóságok számára, a Svéd Kezdeményezés keretében történő információcserét az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény módosítása, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény módosítása teszi lehetővé.

Stockholmi Program

A Hágai Program értékelése alapján megállapítható, hogy csupán az elsópilléres politikák területén érték el eredményeket (külső határok, migráció stb.), de a klasszikus III. pilléres rendőrségi együttműködés területén elmaradtak a sikerek, aminek hátterében leginkább a lassú jogalkotás, a papírformaként kiüresedett jogi aktusok és a helytelen tagállami implementáció állt. Kivételt jelentett a terrorizmus elleni fellépés, amelyben sikerült megfelelő előrelépéseket tenni a fenyegetés közvetlen és globális volta miatt.

A *Future Group* néven felállított informális testület feladata volt, hogy a Hágai Program értékeléséből levont következtetések alapján meghatározza a Stockholmi Program fő stratégiai irányait. A jelentések¹² az alábbi főbb területek fejlesztését emelték ki a rendőrségi együttműködés szempontjából:

- a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növelése;
- a terrorizmus elleni fellépés szempontjából alapvető információk európai szintű megosztása;¹³
- az információk megosztásának, cseréjének gördülékenyebb megvalósítása;
- közös kultúra létrehozása;
- a tagállami jogi keretek kompatibilitásának elérése;
- szolidaritási mechanizmus, szolidaritási modellek kidolgozása;
- szerepek tisztázása az együttműködésben.

Egyértelművé vált, hogy a Stockholmi Programnak olyan irányt kell megjelölnie, amely elősegíti a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést a tagállami kompetenciák megtartása mellett. Alapelvként a konvergencia alapelvét (*principle of convergence*) fogalmazták meg, amely szerint az európai biztonsági kérdések kezelése során a tagállamoknak a gyakorlati együttműködés eszközrendszerének, intézményrendszerének közelítésére kell fektetnie a hangsúlyt, az uniós polgárok felé történő transzparens, érthető kommunikáció mellett.

A program a rendőrségi együttműködés területén kiemelt prioritásként főként az alábbiakat említette meg:

- az Europol központi szerepének erősítése az együttműködés, az információcsere és a szakemberek képzése területén;
- a harmadik államokkal folytatott rendőrségi együttműködés fejlesztése;
- a biztonsággal foglalkozó szakemberek képzésének megerősítése (Erasmus típusú cse-reprogramok kialakítása);
- európai információs modell létrehozása a stratégiai elemzési kapacitás fokozása és az operatív együttműködés megerősítése céljából;
- kölcsönös átláthatóságra épülő információs rendszerek kiépítése;
- kutatási és fejlesztési tevékenység erősítése, Belső Biztonsági Alap létrehozása;

¹² Report by the Future Group (Justice). 11962/08. Freedom, Security, Privacy – European Home affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group) (11657/08). Forrás: www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx; Report by the Future Group (Police and Immigration). 11960/08.

¹³ Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör*, 14. (2009), 6. 81.

- rendőrségi együttműködés javítása a szomszéd államokkal (határokon túli rendőri intézkedések megkönnyítése, valamint rendőrségi és vámhatósági együttműködési központ felállítás);
- az európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszer szélesebb körű alkalmazása;
- a szervezett bűnözéssel szembeni európai politika kidolgozása.

Az ötéves program értékelésével kapcsolatban az alábbi főbb észrevételek születtek:¹⁴

- az uniós SZBJT- (szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség) politikák gyakorlati, operatív oldalának erősítése kiemelt prioritást élvezett, amelynek egyik útja a már meglévő ügynökségek fejlesztése, másik útja pedig a gyakorlati szakemberek számára elérhető konkrét intézkedések elfogadása volt;
- sajnos az ügynökségek megnövekedett szerepének hátterében nem minden esetben állt megfelelő jogszabályi és intézményi fejlesztés;¹⁵
- a program elősegítette a tagállami kompetenciák csorbitása nélkül a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést.

Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiái

A 2010 márciusában elfogadott stratégia (2010–2015) kiemelt prioritásként kezelte a bűnüldözési együttműködés szükségességét:

„Elengedhetetlen a bűnüldöző és határőrizeti hatóságok, az igazságügyi hatóságok, valamint egyéb, például az egészségügyi, a szociális és a katasztrófavédelmi ágazatokban működő szolgálatok közötti együttműködés. Az európai belső biztonsági stratégiának ki kell aknáznia a bűnüldözési együttműködés, az integrált határigazgatási és a büntető igazságszolgáltatási rendszerek területén folytatott együttműködés tekintetében lehetséges sinergiákat.”¹⁶

Az együttműködés legfontosabb eszközrendszerét az alábbiakban határozta meg:

- a jövőbeli helyzetek és forgatókönyvek elemzése: a fenyegetések előrejelzése;
- megfelelő válaszleépések: a következmények megtervezése, programozása és kezelése;
- helyszíni hatékonyság: az ügynökségek, intézmények és szervek munkája;
- a kölcsönös elismerésen alapuló, az információmegosztást, valamint a közös nyomozások és műveletek megkönnyítését szolgáló eszközök;
- a tevékenységek hatékonyságának felmérése érdekében értékelési mechanizmusok kidolgozása.

¹⁴ Henry Labayle – Phillipe de Bruycker: *Towards the Negotiation and Adoption of the Stockholm Programme's Successor for the Period of 2015-2019*. European Parliament, 2013. 19.

¹⁵ Az Europol státuszának „lisszaboniasítása” elsődleges prioritásként kellett volna, hogy szerepeljen, megelőzve még az Európai Ügyészség kialakításába fektetett erőfeszítést is.

¹⁶ Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiája. Az európai biztonsági modell felé. 8. Forrás: www.consilium.europa.eu/media/30741/qc3010313huc.pdf

Az ezt követő 2015–2020-as időszakra vonatkozó stratégia¹⁷ a rendőrségi együttműködés három főbb prioritási területeként a terrorizmus megelőzését és a radikalizálódás megfékezését, a szervezett bűnözés elleni küzdelmet, valamint a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelmet jelölte meg.

Ehhez kapcsolódóan az alábbi kiemelt lépéseket célozta meg a rendőri együttműködés számára:

- a 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 szakpolitika aktuális jellemzése

Hatályos szerződési alap: a Lisszaboni Szerződés után

A 2001. szeptember 11-i terrortámadás utáni erőteljes politikai szándék és az állampolgárok biztonság iránti megnövekedett igényéből fakadó nyomás hatására beindult programok és fejlesztések ellenére is a kormányközi III. pillért az eredményesség és hatékonyság hiánya, bonyolultság és legitimációs problémák jellemezték. Ennek oka volt többek között a Tanácson belüli egyhangú döntéshozatal (*virtual law*), a tagállami jogszabály-kezdeményezési jogkör, az inadekvát tagállami implementáció, valamint a változó geometria az egyes instrumentumok esetében (*opt in/out*).

Ezen hiátusok tekintetében is jelentős előrelépést eredményezett az alapszerződés-módosító nemzetközi szerződés, a Lisszaboni Szerződés, amely alapjaiban reformálta meg az integráció addigi működését. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) III. rész V. címe tartalmazza a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség (SZBJT) uniós politikai szabályrendszerét, amelyen belül a rendőrségi együttműködés szabályait az 5. fejezet tartalmazza, amelynek első rendelkezése így szól: „Az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai.” A 87. cikk (2) bekezdése a rendőrségi együttműködést, a (3) bekezdése az operatív rendőri együttműködés meghatározását, a 88. cikk (2) bekezdés a)–b) pontok az Europol tagállami büntetőeljárási szerepének a szabályozását, a 89. cikk pedig a másik tagállam területén való eljárási cselekmények foganatosításának a szabályait tartalmazták.

Az SZBJT ezzel az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskörbe került. A rendőrségi együttműködés betagozódott a szakpolitikák rendszerébe, és rendes jogalkotási eljárás keretében születtek a rendeletek és irányelvek a Tanács és az Európai Parlament együttdöntési eljárásával. A rendőrségi együttműködés ezt követően ugyanolyan elbírálás alá esik, mint az egységes, közös

¹⁷ European Commission: *European Agenda on Security. SCOM(2015) 185 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015. április 28.).

piac politikája, így az ezen a területen lévő uniós és nemzeti rendelkezések az Európai Bíróság hatáskörébe kerültek¹⁸ a bírói felülvizsgálat tárgyaként. A rendes jogalkotás körébe a rendőrségi együttműködés alábbi területei kerültek [87. cikk (2)]:

- releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- az állomány képzésének támogatása, együttműködés az állomány egymás közti cseréje, a felszerelések használata, valamint a kriminalisztikai kutatások területén;
- közös nyomozási technikák a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozóan.

Ezt követően ezen a területen is másodlagos jogforrásként rendeleteket, irányelveket és határozatokat fogadnak el. A korábbi III. pilléres jogi eszközök (például kerethatározat) megszűntek, és helyébe az egyszerű többséggel hozott irányelvek kerültek.

Az együttműködésben azonban maradt továbbra is olyan terület, amely teljes mértékben kívül esik a többségi döntéshozás rendszerén az egyhangú döntéshozatal körében maradva, például a rendőrségek közötti „operatív együttműködés”, amely széles területre is kiterjeszthető az értelmezéstől függően (EUMSz 87. cikk), vagy a másik tagállam területén való eljárási cselekmény fogatosítása (EUMSz 89. cikk).¹⁹ A tagállami szuverenitás védelmét és egyben a folyamatos működést szolgálja az úgynevezett vészfék eljárás (*emergency break*), a megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*), valamint a távolmaradás (*opt out*) intézményének a lehetősége.

Kiemelt újítása volt a szerződésnek, hogy létrehozott egy belbiztonságért felelős állandó bizottságot (*Standing Committee on operational cooperation on internal security – COSI*), azzal a céllal, hogy megkönnyítse, segítse és erősítse az EU tagállamai közötti operatív tevékenységekben történő együttműködést a belső biztonság területén, értékelve és elemezve az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát.

Hatályos együttműködési formák és intézményi alapok

Az uniós rendőrségi együttműködés főbb ügynökségei és szervei

Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol)

Az Europol rendelettel²⁰ létrehozott, hágai székhelyű uniós ügynökség célja, hogy támogassa az uniós tagállamokat a terrorizmus, a számítástechnikai bűnözés és a bűnözés egyéb súlyos és szervezett formái elleni küzdelemben. Szakosodott egységei:

- Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ (EC3);
- Terrorizmus Elleni Küzdelem Európai Központ (ECTC);

¹⁸ Bár itt a tagországok hagytak egy ötéves átmeneti időt, és számos részletszabály gondoskodik arról, hogy kezelhetővé tegyék az átállást a sokak számára még mindig elképzelhetetlennek tűnő rendszerhez.

¹⁹ A Lisszaboni Szerződés módosítja az EU két alapszerződését, az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést, amely utóbbi új nevet kapott: Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz).

²⁰ Az 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.

- a Szellemi tulajdonnal kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó összehangolt koalíció (IPC3);
- decentralizált és kifinomult számítógépes hálózat (FIU.net), amely támogatja a pénzügyi információs egységeket az EU-ban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmükben;
- szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egység (EU IRU).

Az ügynökség értékelő elemző kapacitása (SOCTA,²¹ TE-SAT²² stb.) mellett jelentős a műveleti tevékenységi köre is, amelynek főbb elemei az Europol központi adatbázisaival közvetlen kapcsolatban lévő Mobil Iroda, kriminalisztikai/technikai támogatás, mobil kriminalisztikai egység helyszíni támogatása, nyomozások pénzügyi támogatása, közös nyomozócsoportokban való részvétel.

Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)

A CEPOL rendelettel²³ létrehozott, budapesti székhelyű uniós ügynökség a bűnüldöző szervek tagjainak képzését kidolgozó, végrehajtó és összehangoló szerv. Az ügynökség által szervezett legfőbb képzési formák a szemináriumok, konferenciák, e-learning modulok, közös tantervek (*comon curricula*), webinárok, csereprogramok, valamint a már két alkalommal megszervezett Európai Rendészet uniós mesterprogram.

A Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI)

Ez a bizottság²⁴ segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek összehangolását az EUMSZ 240. cikk sérelme nélkül. Ez a Bizottság kiemelt szerepet tölt be abban, hogy összehangolja, koordinálja a tagállami rendőrhatóságok és az EU-ügynökségek operatív munkáját. 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. A bizottságnak rendszeresen jelentenie kell tevékenységét a Tanács részére, amely ezekről folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet, valamint a nemzeti parlamenteket.

A COSI azért is felelős, hogy értékelje és elemezze az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát azzal a céllal, hogy fedezze fel az esetleges hiányosságokat, és tegyen javas-

²¹ Súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó fenyegetettség értékelés.

²² Terrorizmus helyzetét és trendjeit elemző jelentés.

²³ 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.

²⁴ Létrehozásáról a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról szóló, 2010. február 25-i tanácsi határozat (2010/131/EU) rendelkezett.

latokat azok kiküszöbölésére. Az értekezleteire, munkamegbeszéléseire meghívhatja az Eurojust, az Europol, a Frontex és egyéb releváns szervezetek képviselőit is.

Az Európai Unió Helyzetelemző Központja (EU INTCEN)

Bár az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) egyik stratégiai elemzéssel foglalkozó igazgatóságaként nem a rendőrségi együttműködés szerve, mégis hozzájárul a rendőrségi együttműködéshez azáltal, hogy értékelést készít a fenyegetésekről a hírszerző szolgálatok, a katonaság, a diplomaták és a rendőrség által szolgáltatott információk alapján.

Bűnügyi információk cseréje, adatbázisok, kommunikációs csatornák

Az együttműködés legfontosabb kulcskérdése a határon átnyúló információcsere, amely fő szabályként a tagállamok arra kijelölt központi szervein keresztül történik. Azonban kivételesen, sürgős esetekben elképzelhető közvetlen információcsere is a rendőri szervek között – a központi szerv haladéktalan tájékoztatása mellett. Alapjait a SVE fektette le, elkülönítve a megkeresésre történő információcserétől a spontán információátadást. A 39. cikk rendelkezésében szereplő megkeresésre történő „támogatás” nyújtása alapvetően az információcserét jelenti. Alapját a találati alapú keresésre épülő, fejlesztett SIS II. jelenti, amely 2013 óta lehetőséget biztosít egymással összefüggő jelzések összekapcsolására, figyelmeztető jelzések új kategóriáira, ujjnyomatok, fényképek és európai elfogatóparancsok másolatainak tárolására is. Tagállami bázisát az úgynevezett SIRENE Irodák jelentik. Lehetőségük van a nemzeti rendőri hatóságoknak az Unió Jogsegély Egyezmény alapján is megkeresés nélküli információcserére (4. cikk).

A *Prümi Szerződés és Svéd Kezdeményezés* cím alatt tárgyalta 2008/615/IB Határozat (Prümi Határozat) az új technológiákra épülő információcserére ad lehetőséget a hozzáférhetőségi alapelv implementációjaként azáltal, hogy a tagállamok egymás számára hozzáférést biztosítanak a keresésre automatizált DNS-elemzési, daktiloszkópiai és gépjármű-nyilvántartási állományokban. Emellett további adatok, információk átadására is van lehetőség terrorcselekmények megakadályozása vagy a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében. A már korábban említett 2006/960/IB kerethatározat (Svéd Kezdeményezés) standardizálja és meggyorsítja az információcsere metodikáját a már meglévő csatornákra építve, kihangsúlyozva, hogy az információcsere során nem lehet a másik állam hatósága számára szigorúbb feltételeket szabni.

A Tanács 2016. április 21-én fogadta el az uniós utasnyilvántartási adatállományra (PNR) vonatkozó irányelvet, amelynek célja, hogy szabályozza azt, hogy miként kell továbbítaniuk a légitársaságoknak a PNR-adatokat a nemzeti hatóságok részére, valamint azt, hogy miként kell kezelni ezeket az adatokat.²⁵ Az irányelv alapján az összegyűjtött PNR-adatokat kizárólag

²⁵ 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. A légitársaságok kötelesek rendelkezésre bocsátani az EU-ba tartó vagy onnan induló légi járatokra vonatkozó utasnyilvántartási adatokat. A tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy bizonyos EU-n belüli járatokra vonatkozóan is gyűjtsék a PNR-adatokat.

terrorcselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és a vádeljárás lefolytatása érdekében szabad kezelni.

Ebben a körben szükséges kiemelni az Europol biztonságos kommunikációs infrastruktúrájának eszközeként az Europol információs rendszerének (EIS) és a biztonságos információcserét lehetővé tevő hálózati alkalmazásának (SIENA) a gyakorlati fontosságát az információk tárolásában és cseréjében.

Operatív együttműködés rendőri hatóságok között

Az együttműködésben új szintet jelentett, amikor az információk után a rendőrök is átlépték az országhatárokat, és rendőri intézkedést foganatosítottak, valamint titkos információt gyűjtöttek a másik állam területén.

Az extraterritoriális nyomozások²⁶ egyik új generációjaként jelentek meg azon új eszközök – mint például a közös nyomozócsoportok, fedett nyomozók, ellenőrzött szállítás –, amelyek nem a sürgősségi esetekre korlátozódnak, hanem a határon átnyúló szervezett bűnözéshez kötődve lehetőséget adnak több tagállami nyomozati érdek megléte esetén a közös fellépésre egy másik tagállam területén. Ezekben az esetekben azonban a rendőrnek eltérő nyelvi és kulturális környezetben, eltérő jogi szabályozási rendszerben (eltérők lehetnek a kényszerítő intézkedések, a fegyverhasználat szabályai, a jogos védelem tartalmi elemei stb.) kell munkáját végeznie, amely fokozott felkészítést és odafigyelést igényel.

Ennek főbb megnyilvánulási formái:

- határon átnyúló megfigyelés (SVE 40 cikk);
- forró nyomon üldözés (SVE 41 cikk);
- közös járőrözés és egyéb műveletek (Prümi Határozat 17. cikk);
- ellenőrzött szállítás (Uniós Jogs. Egy. 12. cikk);
- fedett nyomozó igénybevétele (Uniós Jogs. Egy. 14. cikk);
- távközlés lehallgatása (Uniós Jogs. Egy. 18–20. cikk);
- válsághelyzet megoldása érdekében a tagállam megkeresheti a többi tagállamot, hogy különleges intervenciók egységeik egymás területén segítséget nyújtsanak és/vagy műveletet hajtsanak végre, ennek körében pedig információkat cseréljenek ki;²⁷
- összekötő tisztviselők alkalmazása (SVE 47. cikk);
- nemzeti speciális egységek hálózata: Tagállami Pénzügyi Hírszerző Egységek (FIUs), Tagállami Vagyonvisszaszerzési Irodák (AROs);
- Rendőrségi és Vámhatósági Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek (PCCCs);
- EU Szakpolitikai Ciklus, EMPACT;
- Közös nyomozócsoport (*Joint Investigation Team – JIT*) (Uniós Jogs. Egy. 13. cikk, 2002/464/IB kerethatározat²⁸).

²⁶ André Klip: *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Cambridge, Intersentia, 2009. 372.

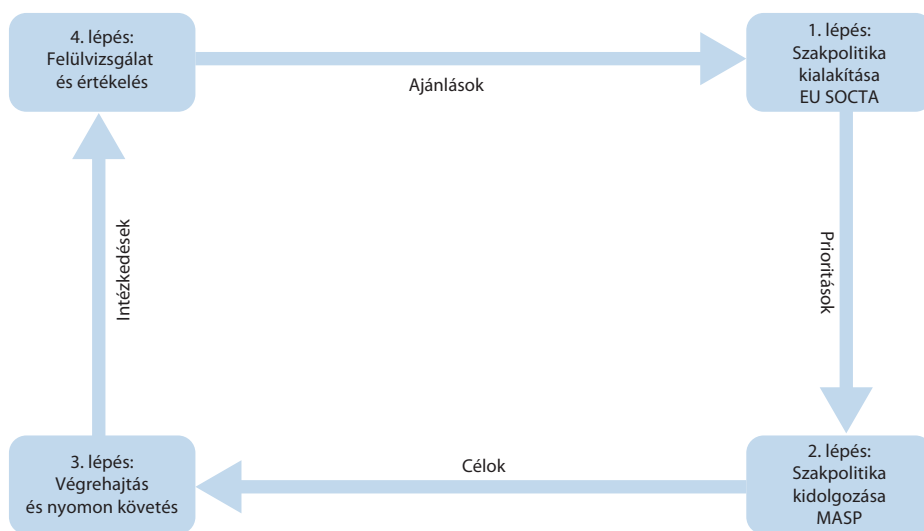
²⁷ A Tanács 2008/617/IB határozata (2008. június 23.) az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciók egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben. HL L 210. 73–75.

²⁸ A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a közös nyomozócsoportokról 2002/465/IB. HL L 162/1.

EU Szakpolitikai Ciklus – EMPACT

A szakpolitikai ciklus négyéves ciklusokban működő dinamikus és folyamatos eljárást lehetővé tevő munkamódszer, amelynek célja a koordináció és együttműködés optimalizálása előre meghatározott bűnügyi prioritások, fenyegetettségek elleni fellépés során az érintett államok bevonásával. Az Europol SOCTA-jelentésében beazonosított fenyegetettségekre létrehozott EMPACT-projektekben²⁹ operatív feladatok gyakorlati meghatározása és végrehajtása történik. A jelenlegi (2018–2021) szakpolitikai ciklus 10 prioritást jelölt meg a futó EMPACT-projektek tárgyköröként, így többek között kábítószer-kereskedelem, emberkereskedelem, kiberbűnözés, környezetvédelmi bűnözés, tűzfegyverek tiltott kereskedelme stb.

Évente körülbelül 200 műveleti tevékenységet (közös nyomozás, képzés, megelőzés, harmadik államokkal történő együttműködés) hajtanak végre az egyes projektekben részt vevő államok uniós pénzügyi finanszírozási támogatással. Segítségével az elmúlt évtizedben jelentős operatív eredményeket³⁰ sikerült elérni. A gyakorló szakemberek tapasztalatai alapján a 2022–2025-ös új szakpolitikai ciklus keretében észszerűsíteni és egyszerűsíteni kell a jelenlegi mechanizmust.



22. ábra: Szakpolitikai ciklus

Forrás: Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT*. 2021. december 14.

Közös nyomozócsoport

A közös nyomozócsoport olyan csoport, amelyet két vagy több állam illetékes hatóságai hozhatnak létre kölcsönös megállapodás alapján meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel

²⁹ *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* – Európai multidiszciplináris platform a bűnügyi fenyegetettség ellen.

³⁰ Council of the European Union: *EU Policy Cycle to Tackle Organised and Serious International Crime 2018/2021 – EMPACT – Implementation Monitoring – Factsheets of Results 2019*. (2020. május 5.).

meghosszabbítható időtartamra abból a célból, hogy bűnügyi nyomozást folytasson a csoportot létrehozó egy vagy több államban. A csoporton belüli információcsere a jogsegélyt helyettesíti.

Egyéb együttműködési formák

Oktatás, képzés

A hatékony nemzetközi rendőrségi együttműködés egyik elengedhetetlen feltétele, hogy a nemzetközi dimenzió már a képzés folyamatában is megjelenjen. Ez nemcsak a nemzeti rendészeti képzésekben alkalmazott tananyag nemzetköziesítését jelenti, hanem nemzetközi együttműködési formák megjelenését is a rendészeti oktatásban. A Stockholmi Program leszögezte, hogy a CEPOL-nak és a Frontexnek központi szerepet kell játszania az európai rendőrtisztek és határőrtisztek képzésében.

Szakmai szubregionális együttműködési platformok

Számos európai állam vesz részt speciális, konkrét rendőri területre fókuszáló szubregionális együttműködési hálózatokban. Ezen szervezetek közös feladata a jó gyakorlatok, tapasztalatok és információk cseréje, közös képzések, tréningek szervezése, felszerelések cseréje, összeurópai ellenőrzési akciók szervezése, új technológiák bevezetése. Ezek főként az alábbiak:

- A 2003 óta működő AQUAPOL – vízrendészeti szervek szövetsége – célja a közlekedésbiztonság fokozása és a bűnözés visszaszorítása Európa belvízi hajóútjain, kikötőiben és tengerein.
- A RAILPOL – a vasutak rendszetéért, biztonságáért felelős szervek hálózata – célja az európai vasúti rendőrség nemzetközi együttműködésének az erősítése.
- Az 1996-ban létrejött TISPOL – Európai Közlekedésrendészeti szervek hálózata – célja a közúti biztonság elősegítése, és az európai utakon történő bűnelkövetések csökkentése.
- A 2010-ben létrejött AIRPOL – Repülőtéri Rendvédelmi Szervek Európai Hálózata – célja az EU és a schengeni zóna tagállamaiban a repülőterek biztonságának biztosítása és a bűncselekmények elkövetésének megelőzése.

A szakpolitika jövője

A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia

A 2020. július 24-én elfogadott, a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia³¹ széles körben válaszolja fel a biztonság fenntartása érdekében szükséges kulcsfontosságú intézkedéseket, amelyekből a rendőrségi együttműködés szempontjából releváns főbb prioritások az alábbiak:

³¹ Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia.* COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).

- az Europol mandátumának megerősítése;
- egy uniós „rendőrségi együttműködési szabályzat” és a válsághelyzeti rendőrségi koordináció lehetőségének vizsgálata;
- az Eurojust megerősítése az igazságügyi és büntetőbiztonsági hatóságok összekapcsolása érdekében;
- az előzetes utasinformációs irányelv felülvizsgálata, az utasnyilvántartási adatállomány külső dimenziójáról szóló közlemény;
- az EU és az Interpol közötti együttműködés megerősítése;
- a kulcsfontosságú harmadik országokkal az információmegosztásról folytatott tárgyalások kerete;
- az úti okmányokra vonatkozó biztonsági előírások javítása;
- egy belső biztonságra vonatkozó európai innovációs központ létrehozási lehetőségének vizsgálata;
- a terrorizmus elleni uniós program, ideértve a radikalizálódás elleni intézkedések megújítását az EU-ban, új terrorizmus elleni együttműködés a kulcsfontosságú harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel;
- a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó program, az emberkereskedelmet is ideértve;
- kábítószer elleni uniós program és cselekvési terv;
- a tűzfegyverek tiltott kereskedelmére vonatkozó uniós cselekvési terv;
- migráncsempészség elleni uniós cselekvési terv;
- a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés uniós operatív protokolljának (*EU Playbook*) felülvizsgálata;
- a digitális nyomozásokat érintő bűnüldözési kapacitások növelése lehetőségeinek vizsgálata.

Az Europol Stratégia 2020+

A 2018 decemberében elfogadott stratégia az Europol 2020 utáni főbb prioritásait határozza meg.

- az Europol váljék az EU bűnügyi információs központjává: hatékony információgyűjtés, elemzés, az Europol Külső Stratégiájának végrehajtása;
- hatékony műveleti támogatás nyújtása a tagállamoknak: kiemelt fontosságú nyomozások felismerése és erőteljes támogatása, sztetenderd műveleti eljárások kifejlesztése a gyors reagálás érdekében, adekvát környezet létrehozása multidiszciplináris csapatok és nemzetközi nyomozások számára;
- váljék az európai rendészeti megoldások platformjává: közös módszertan és elemzési sztetenderdek kidolgozása, szakértelem összekapcsolása, a legjobb gyakorlatok kifejlesztése, közös képzések megvalósítása, dinamikus tudásplatform kialakítása;
- váljék a rendészeti innováció és kutatás élharcosává: innovációs stratégia kidolgozása, innovációs kultúra kiépítése, innovációs laboratórium kifejlesztése, innováció és kutatás közös értelmezése, a legmegfelelőbb innovációs partnerek felkutatása;
- váljék az EU rendészeti szervezeti modelljévé: új kommunikációs stratégia, munkaerő erősítése.

Az Europol 2015-ben publikált egy tanulmányt³² a bűnözés lehetséges jövőbeni tendenciáit bemutató, amely a bűnüldözés szükségszerű jövőbeni változásait az alábbiak szerint vázolta fel:

- a bűnözés visszatükröződéseként a bűnüldözés sokkal összetettebbé válik, a specializáció, a szakértelem és a tudás nagyon magas szintű igényével;
- a képzés, továbbképzés és toborzás felértékelődése;
- nemzetközi és interdiszciplináris együttműködés kiterjesztése (kiberbűnözés – PPP);
- új és innovatív technológiák, új instrumentumok bevezetése és a tudás megfizetése;
- már meglévő eszközök általánossá tétele: közös nyomozócsoportok, Szakpolitikai Ciklus – EMPACT.

Az EU terrorizmus elleni programja: előrejelzés, megelőzés, védelem, reagálás³³

A terrorizmus szempontjából a stratégia a közeljövőre az alábbi főbb prioritásokat, intézkedéseket határozza meg az EU intézmények és a tagállamok számára:

- a Prümi Határozat felülvizsgálata;
- a határokon átnyúló pénzügyi nyomozás javítása érdekében a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó pénzügyi nyomozók hálózatának létrehozása;
- az EU és az Interpol közötti együttműködés erősítése;
- Europol megbízatásának felülvizsgálata;
- a nyugat-balkáni partnerekkel a tűzfegyverek terén folytatott együttműködés fokozása;
- a nemzetközi szervezetekkel folytatott aktivitás erősítése;
- a stratégiai és operatív együttműködés fokozása a Száhel-övezettel, Afrika szarvával, egyéb afrikai országokkal és a kulcsfontosságú ázsiai régiókkal;
- 2021 során javaslatétel a schengeni stratégiára;
- a külső határokon az összes utazó ellenőrzésének biztosítása.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

A biztonság közös érdeke a tagállamoknak, így eltérő érdek helyett a szuverenitásfétlés eltérő fokára, valamint a biztonsági kockázatok felismerésében való eltérésre visszavezethető együttműködési hajlandóság kérdését célszerű megvizsgálni.

A rendőrségi együttműködés területén megfigyelhető a tagállamok körében bizonyos együttműködési instrumentumok kapcsán az *opt out*³⁴ lehetősége a tagállamok számára (változó geometria/többsebességű mechanizmus). A megerősített együttműködés és a vészfék klauzula intézménye is lehetőséget ad arra, hogy ezen a tagállami szuverenitás utolsó védőbástyájának tekintett érzékeny területen a merészebb államok kikísérletezzenek egy együttműködési mecha-

³² Europol: „Exploring Tomorrow’s Organized Crime”. 2015.

³³ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond*. COM(2020)795 final (2020. december 9.).

³⁴ Jegyzőkönyv az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről 1. c., valamint Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről 1. c.

nizmust, nyitva hagyva a későbbi becsatlakozás lehetőségét a szkeptikusabb államok részére annak sikere esetén. Eredendően a schengeni és a prümi együttműködés is az Unió kívüli kezdeményezésként indult, s mára már az uniós *aquis* részévé vált.

Általánosságban megállapítható, hogy a bilaterális, határ menti együttműködési hajlandóság dominánsan erős az államok között, amihez sok esetben a nyelvi korlátok hiánya is nagymértékben hozzájárulhat. Magyarország is mind a hét szomszédos állammal kötött kétoldalú megállapodásokat a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem területén, kidolgozva a jogi keretrendszerét a rendőri együttműködésnek.

Az EMPACT-projektek esetében az adott bűncselekménnyel közvetlenül érintett államok vesznek részt egy-egy projektben, leképezve az egyes szervezett bűnözői csoportok által földrajzilag lefedett országcsoportokat. A közös nyomozócsoportban történő együttműködést vizsgálva megfigyelhető, hogy az integrációban kezdettől fogva részt vevő Benelux államok és a brexittel tavaly kilépő Egyesült Királyság a legaktívabban együttműködő országcsoport, amiben nagy szerepe van a hasonló rendészeti kultúrának, a szomszédos elhelyezkedésnek, valamint a nyelvi kompetenciák meglétének.

A hazánk uniós tagságával együtt járó új szervezeti tagságaink (Europol), az új kommunikációs rendszerek bevezetése (SIS II.), a nemzetközi együttműködéseinket szabályozó jogszabályaink (határ menti bilaterális megállapodások) nemzetközi kötelezettségeket is rónak ránk.

Következtetések

„A tagállamok nem képesek arra, hogy önálló fellépéssel egyedül megvédjék polgáraikat. Minden eddiginél fontosabb, hogy erősségeinkre építkezve együttműködjünk...”³⁵

A biztonság iránti igény egyre erőteljesebben jelenik meg a felfokozott ütemben fejlődő és bizonytalansággal beárnyékolt időszakokban. Az emberek és a társadalom élni, fejlődni, szeretni, tanulni, termelni akar, ehhez biztonságos környezetre van szükség. A társadalmi és gazdasági fejlődés biztonságközpontú megközelítése egyaránt erősíti és komplexebbé teszi a horizontális és vertikális rendőrségi együttműködést multidiszciplináris és integrált keretbe helyezve azt.

Az együttműködés alapja a bizalom, a bizalom egyik alapvető feltétele a megfelelő kommunikáció, amely egy közösen használt munkanyelv ismeretét feltételezi. Emellett esszenciális faktorok a jövő szempontjából a rendőrségi együttműködés területén a szolidaritás, megelőzés és proaktivitás, operativitás és technikai fejlődés, transzparencia és koherencia, flexibilitás és innovatív attitűd.

Felhasznált irodalom

A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldözési hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL L 386, 89–100.

³⁵ A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia: Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia.* COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).

- A Tanács 2008/617/IB határozata (2008. június 23.) az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciók egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben. HL L 210.
- A Tanács 2009/371/IB határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN>
- A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a közös nyomozócsoportokról 2002/465/IB. HL L 162/1.
- 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.
- 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 vád eljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról.
- 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.
- Az Európai Unió Tanácsa: 16054/04 számú feljegyzés (2004. december 13.). Online: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st16/st16054.hu04.pdf>
- Council of the European Union: *EU Policy Cycle to Tackle Organised and Serious International Crime 2018/2021 – EMPACT – Implementation Monitoring – Factsheets of Results 2019*. (2020. május 5.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union: *Freedom, Security, Privacy – European Home affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group)*. 11657/08 (2008. július 9.). Online: www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx
- Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia*. COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az EU terrorizmus elleni programja: előrejelzés, megelőzés, védelem, reagálás*. COM(2020)795 végleges (2020. december 9.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0795&qid=1631885972581>
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond*. COM(2020)795 végleges (2020. december 9.). Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020_communication_commission_european_parliament_the_council_eu_agenda_counter_terrorism_po-2020-9031_com-2020_795_en.pdf
- European Commission: *European Agenda on Security. SCOM(2015) 185 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015. április 28.). Strasbourg.
- Europol: „*Exploring Tomorrow's Organized Crime*”. 2015. Online: Europol_OrgCrimeReport_web-final_0.pdf
- Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT*. 2021. december 14. Online: www.europol.europa.eu/empact
- Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör*, 14. (2009), 6. 78–83.

- Klip, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Cambridge, Intersentia, 2009.
- Labayle, Henry – Phillipe de Bruycker: *Towards the Negotiation and Adoption of the Stockholm Programme's Successor for the Period of 2015-2019*. European Parliament, 2013. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493015/IPOL-LIBE_ET%282013%29493015_EN.pdf
- Report by the Future Group (Justice). 11962/08. Online: www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-justice-11962-08.pdf
- Report by the Future Group (Police and Immigration). 11960/08. Online: www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-police-and-immigration-11960-08.pdf
- Stauber Péter: Rendőri együttműködés. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny, 2008. 237–246.