

## A nemzetközi bűnügyi együttműködés jogi keretei, elvei, eszközei

### Európai rendőrségi modellek<sup>94</sup>

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 megteremtésének 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

---

<sup>94</sup> 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 fentiektől 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 fenyegetettségének és rendőri tevékenységeinek nagy részét (terrorizmus, szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, futball-huliganizmus, együttműködés a rendészeti képzésben, bevándorlási kérdések stb).<sup>95</sup> A titkossága, inkoherens felépítése és a koordináció

---

<sup>95</sup> 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 beszabályozott 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 kísérő házastárs vagy kísérő 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 „bejáratódtak” 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 beszabályozott 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.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> A 40 cikk 7) A (2) bekezdésben említett megfigyelést csak az alábbi bűncselekmények alapján lehet végezni: szándékos emberölés, emberölés, erőszakos közöszlés, gyújtogatás,



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)<sup>97</sup> 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”<sup>98</sup> 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

---

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> 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 kötelezettségszegési 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 javaslata 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:<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup>

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 bűnfelderítésben való kooperációt jelenti (például határon átnyúló forró nyomon üldözés).

---

<sup>100</sup> 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,<sup>101</sup> 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.);

---

<sup>101</sup> 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.)