

Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell

Concha Győző, a rendészet jeles kutatója, akadémiai székfoglalójában a rendőrség fajai között a biztonsági, közigazgatási rendőrséget különböztette meg. Az előbbi a bírói működéstől abban különbözik, hogy nem csak a jog eszményi uralmát biztosítja, lehetővé téve a tettesek elfogását, és e két feladat végett nem csak a tények, „*hanem valószínűségek alapján is megszoríthatja a személyes szabadságot*”.²²⁷

A modern rendőrségi struktúrával szemben három követelményt támaszt a nemzetközi szakirodalom. Érvényesüljenek az alkotmányos jogállami követelmények, váljon külön a közbiztonsági örökös, veszélyelhárító karhatalmi és bűnüldözési funkció, harmadsorban pedig legyenek biztosítottak a legkorszerűbb tudományos-technikai feltételek, a vezetésben érvényesüljenek a szervezés- és vezetéselmélet élenjáró módszerei.

Finszter a nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása után jutott arra a megállapításra, hogy a sokszínű és a nemzeti sajátosságokat mindig magukon viselő szervezetek nagyon hasonló vonásokat mutatnak:

- erős társadalmi kontroll;
- professzionalizmus, amely az eltérő szolgálati területek lényegesen különböző szervezési és működési elveit is feltételezi;
- a rendőrségi reform célja a törvényesség, eredményesség és hatékonyságfokozás;
- a büntetőeljárás reformok a rendőrségek szakmai, az ügyészségek igazságszolgáltatási szerepét erősítik;
- a bűnügyi rendőrségnek a végrehajtó hatalom gyámkodásából ki kell kerülnie az ügyészi irányító jogkörök szélesítésével;

²²⁷ Jármay Tibor: Rendőrségi modellek. 2010.

Forrás: betortablak.blog.hu

- a bűnügyi technika és a kriminalisztika fejlődése a bűnügyi szolgálatok szakmai súlyával korrelál, a jól működő értékelő-elemző tevékenység képes a hatékonyságot leginkább növelni.²²⁸

A modellszerű megközelítés csoportosítása szerint napjainkban Európában többféle rendvédelmi modell működik. A monoista modell olyan országok modellje, ahol egyetlen országos hatáskörű rendőri szervezet működik (például: a skandináv államok, Hollandia, Észak-Írország). A duális modell, amely francia hatásra alakult ki, és a rendőrség–csendőrség kettősséget mutatja (például Franciaország, Olaszország, Spanyolország). A plurális modell, amely valamennyi szervezet együtteséből áll össze (például Belgium, ahol egymás mellett működik Közbiztonsági Rendőrség, Bűnügyi Rendőrség, Önkormányzati Rendőrség). Decentralizált modell (önkormányzati rendőrségi modell): a rendőrség irányításáért, ellátásáért együttesen felel az állam és a települési önkormányzat (például: Anglia és Wales). A posztkommunista modell, a volt szocialista országok rendvédelme. Ide sorolják a kelet-európai országok rendőrségi szervezeteit. Jellemzőjük a sokszínűség, hagyományaik és többféle modell különböző arányú keveredése.²²⁹

Modern rendvédelmi stratégiák

A professzionális rendőrség²³⁰

A tudomány világa hosszú időn keresztül alig mutatott érdeklődést a rendőrség iránt. A közbiztonság fenntartását elsősorban a hagyományok és az éppen aktuális vezetés elvárásai befolyásolták. Az Egyesült Államokban August Vollmer nevéhez fűződnek az első jelentősebbnek nevezhető reformok, illetőleg a változtatás igényének megfogalmazása. Munkásságát

²²⁸ Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2013.

²²⁹ Forró János: Milyen legyen a jövő rendőrsége? Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis 2010/22. sz.

²³⁰ Korinek László: Az igazságszolgáltatás, mint rendszer, szervezeti kutatások. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2006/3. sz.

elsősorban a rendőrségek modernizációjára irányuló törekvés jellemzi. Összességében a professzionalitás az az érték, amelynek érvényesítése Vollmer és követői szerint a rendőri munka színvonalának javításához, ezen keresztül pedig a közbiztonság megszilárdításához vezethet.

1. A közösségi rendőrségi stratégia (COP): A közösségi rendészet a közösségek biztonságának megteremtése érdekében végzett rendőri tevékenység. Része annak a nem csupán rendőrség által végzett rendészeti munkának, amelynek fő célja a közbiztonság megteremtése és fenntartása. A közösségi rendészeti tevékenység az adott település rendőrségének olyan működése, amely egy új filozófia alapján törekszik a helyi közösség legszélesebb bevonásával a biztonságérzet megteremtésére, a rendőrség és a lakosság közötti bizalom kialakítására és a közbiztonság megteremtésére és ezáltal az életminőség javítására.
2. A problémaorientált rendőrségi stratégia (POP): A problémaorientált rendfenntartás egy Herman Goldstein által kifejlesztett rendfenntartási filozófia. A problémaorientált rendőrség a bűnözés ellenőrzését olyan problémák vizsgálataként képzeli el, amelyek sikeres végrehajtási és korrekciós stratégiákat eredményeznek. A modell azt állítja, hogy „*az elemzés, a tanulmány és az értékelés a problémaorientált rendészet központi eleme.*” A POP szükségessé teszi az új problémák értékelését és a személyre szabott válaszok kidolgozását. Ez a megközelítés folyamatos kreativitást igényel, nem csupán egy jó ötlet megtalálását és egyoldalú alkalmazását. Goldstein úgy vélte, hogy a rendőrségi tisztviselőknek szélesebb szabadságot kell biztosítani ahhoz, hogy gondolkodjanak és kreatívak legyenek mindennapi munkájukban, és hogy a vezetésnek fel kell használnia a felhalmozott tudást és szakértelmet, lehetővé téve a tisztek számára, hogy elégedettebbek legyenek munkájukkal, és a polgárok számára magasabb rendű biztonságot szolgáltassanak.

3. Betört ablakok elmélete:²³¹ James Q. Wilson és George L. Kelling kriminológiai elmélete (1982). Az elmélet szerint a bűnözés a zűrzavar, a rendetlenség elkerülhetetlen következménye. Ha betörnek egy ablakot és kijavíthatatlanul marad, az arra járók azt gondolják, hogy senki nem törődik a házzal. Hamarosan egyre több ablakot törnek be, és az elhanyagoltság szelleme az épülettől az utcára terjed, jelzést adva arra, hogy mindent szabad. Az ilyen, a betört ablakokhoz hasonló kisebb problémák, mint a szemetes utcák, a graffiti, az agresszív koldulás egy negatív spirált indítanak el. Az elméletből az is következik, hogy ezek kijavításával elindulhat a megújulás, megszépülés, a bűnözés visszaszorítása is.
4. A CompStat és a New York-i modell (zéró tolerancia): Az irányzat kimunkálója és egyben gyakorlati meghonosítója William Bratton, volt New York-i rendőrfőnök. A közbiztonság védelmének decentralizálása, nem utolsósorban pedig a szisztematikus adatgyűjtésen alapuló számítógépes támogatottságú, de személyes konzultációkon elvégzett, szintén Bratton által bevezetett rendszeres heti értékelés (Compstat, illetőleg Compstat-tanácskozások) részben valójában a közösségi rendőrség, részben pedig a problémaorientált rendőrség módszereinek adaptálását jelentik. A statisztikai-eredményességi mutatók előtérbe helyezése és a változások hetente történő értékelése azonban elterelheti a figyelmet a közösség problémáiról, hiszen azok megismerése, de még megoldásuk sem hat ki ilyen közvetlenül a statisztikára. Eszerint a leghatározottabban, a törvény teljes szigorával kell fellépni a kevésbé súlyos, de a polgárok biztonságérzetét és a közállapotokat igencsak rontó magatartásokkal (például közúti szélvédőmosás, falfirkálás, prostitúció, agresszív koldulás) szemben. Így lehet mindenkire eljuttatni a törvénytisztelet és a következetesség üzenetét, közvetve pedig – a betört ablakok példájára utalva – megelőzni a nagyobb társadalmi veszélyességű cselekmények bekövetkezését.

²³¹ Wikipedia.

Letöltés ideje: 2018. március 13.

5. Az intelligence-led-policing²³² stratégia (ILP): Ennek a rendőrségi-rendvédelmi modellnek az egységes magyar terminológiája még nem honosodott meg. Hívhatjuk a titkos információgyűjtési technikák által támogatott vizsgálatoknak (Ratcliffe), műveleti információ alapú rendészeti modellnek, (Urszán), hírszerzésalapú bűnüldözési mechanizmusnak (Kenedli), adatfeldolgozás által vezérelt rendőrének (Korinek), felderítési információn alapuló rendvédelemnek (Csaba Z.), vagy akár hírszerzésen és elemzésen alapuló bűnüldözési tevékenységnek (Nyeste). A modellben a rendőri munka alapvető, meghatározó elemévé az információk gyűjtése, szisztematikus feldolgozása és a közbiztonság-védelmi tevékenység végzése során történő felhasználása vált. Az Intelligence-led-Policing kidolgozásának szükségességére és halaszthatatlanságára az Egyesült Államok ellen 2001. szeptember 11-én elkövetett terroristatámadás, illetőleg az azzal összefüggő rendvédelmi hiányosságok hívták fel a figyelmet. A kialakított rendőrségi modell olyan együttműködésen alapuló feladatellátás, amely az adatok szisztematikus gyűjtését és értékelését összekapcsolja a közösségi rendőrség és a problémaorientált rendőrség hosszú évek óta bevált gyakorlatával. Az adatgyűjtésnek és feldolgozásnak a közösségi problémák kezelését kell szolgálnia. Az adatok cseréje az egyes szervek között kivételből főszabállyá kell, hogy váljék, az elemzés minőségét pedig képzéssel és egyéb módon is javítani kell. A tevékenység során keletkezett adatok – és ez vonatkozik a titkos információgyűjtés eredményeire is – nem maradnak valamiféle titokvédelmi falakkal körülvett „rendvédelmi” adatkezelés körén belül, hanem a bűnüldözés és a bűnmegelőzés érdekében felhasználásra kerülnek (Korinek). Az EU-ban a 2004-ben elfogadott hágai program is célul tűzi

²³² Brüsszel, 16.6.2004 COM (2004) 429 A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK a bűnüldözési ügynökségek információhoz való hozzáféréseinek növeléséről

ki (az „*Intelligence-led Policing*”-et „*hírszerzésre épülő bűnüldözés*”-nek fordítva) ennek a modellnek az uniós szintű megvalósítását.

Az „*intelligence-led-policing*” kifejezés Nagy-Britanniából származik. A Kent Constabulary által kifejlesztett koncepciót jelöli a tulajdonhoz kapcsolódó bűncselekmények hirtelen növekedésével szemben, miközben a rendőrség költségvetését lecsökkentették. A tisztviselők úgy vélték, hogy viszonylag kis számú ember felelős a bűncselekmények viszonylag nagy százalékos arányáért. Úgy vélték, hogy a rendőrök akkor gyakorolnák a legjobb hatást a bűnözésre, ha a leggyakrabban előforduló bűncselekményekre összpontosítanak. A Kent Policing modell, ahogyan eredetileg hívták, hangsúlyozta a rendőrségi hívásokra adott válaszokat a hívások rangsorolásával. Így több idő állt rendelkezésre a hírszerző egységek létrehozására, amelyek először a tulajdonhoz kapcsolódó bűncselekményekre összpontosítottak. Az eredmény a bűncselekmények 24%-os csökkenése volt 3 év alatt.

A hírszerzés által irányított rendőrség kulcsfontosságú bűncselekményekre összpontosít. A bűnmegelőzési problémák felderítése és számszerűsítése bűnügyi elemzésen, kockázatelemzésen alapul, így a kulcsfontosságú bűnözők célozhatók meg a nyomozásokkal, büntetőeljárásokkal. Mivel Kentben sikerült a célzott csoportokat és egyéneket megfelelően beazonosítani, és ők voltak a felelősök a jelentős bűncselekményekért, a bűncselekmények végső csökkentése is jelentős volt.

A hírszerzés által vezetett rendőrség az Egyesült Államokban a „*fúziós központok*”-ban jelent meg, amelyek több ügynökség tevékenységét hozták egy fedél alá, és ugyanakkor kielégítették azok információs igényét. Ezek a fúziós központok információkat szolgáltatnak a járőröktől kezdve, a detektívek, a menedzsment és más résztvevők számára a személyzet és az ügynökségek konkrét bűnözőkre, bűnözői csoportokra és bűncselekményekre vonatkozó megkereséseire. A központok számos nyilvános és magán adatbázisban kereshetnek az információk összegyűjtésére és elemzésére. Ők is létrehozhatnak saját elemzési termékeket, bemutatva a terrorista

vagy más bűnözői csoportok felépítését, a tendenciák elemzését és más információkat, amelyeket a részt vevő ügynökségeknek továbbítanak.²³³

A hírszerzés által irányított rendfenntartás amerikai modellje magában foglalja az összes ügynökség hírszerzési képességeit. Hagyományosan az önkormányzati szervek bűnügyi elemzőkre támaszkodtak, míg a regionális, állami és szövetségi szinten működő ügynökségek használtak hírszerzési elemzőket. A bűnügyi elemzésének és a hírszerzési elemzésnek a megkülönböztetése azonban nem szükséges. Az elemzőknek meg kell ismerniük egy sor forrást, módszert és technikát, ahelyett, hogy egy-egy szakterületen szakosodnának, mint a betörés, a bandák vagy a szervezett bűnözés. Bár egyes ügynökségek kijelölhetnek elemzőket bizonyos feladatokra, az ügynökségeket leginkább az analitikusok szolgálják ki, akik képesek az összes múltbeli, aktuális és potenciális bűncselekményre vonatkozó hírszerzési feladat elvégzésére.

2003 óta számos országban létrehoztak fúziós központokat. Magyarországon ilyen volt a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (SZBEKK), illetve titkosszolgálati utódja a TIBEK, illetve részben így működik a NEBEK is.

A TIBEK a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvénnyel módosított – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) alapján – új nemzetbiztonsági szolgálatként, 2016. július 17-én kezdte meg működését. A TIBEK rendeltetése a nemzetbiztonságot, bűnüldözést, közbiztonságot vagy más alapvető biztonsági érdeket sértő adatok feldolgozásának, elemzésének eredményeként a lehető legátfogóbb kép összeállítása az ország terror-, illetve esetleges más fenyegetettségéről, a belső biztonsági helyzetről, a közbiztonság állapotáról. Minderről tájékoztató rendszert működtet, értékelő jelentéseket készít, és azokat a miniszter útján eljuttatja a Kormánynak, továbbá az információk elemzésével támogatja az együttműködő szervek tevékenységét.

²³³ Peterson, Marilyn: Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture. 2005.

A TIBEK Nbtv.-ben meghatározott főbb feladatai közé tartozik, hogy vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét, ennek keretében figyelemmel kíséri és a rendelkezésre álló valamennyi adat felhasználásával folyamatosan elemzi Magyarország nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetét. Közvetlen terrorfenyegetettség esetén, illetve a fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenységet lát el az érintett szervezetek bevonásával. Figyelemmel kíséri a Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét érintő tendenciákat, a Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét érintő új jelenségekről elemzéseket, tanulmányokat készít. Ellátja az utasadat-információs egység feladatait, amelynek során az utasadat szolgáltatójától átveszi és kezeli az utasadatokat, amelyeket összevet az elemző-értékelő tevékenység céljából kezelt adatokkal.

Hazánkban az intelligence-led-policing modell adaptálása talán a NAV Bűnügyi Főigazgatóságának és a NAV Bűnügyi Igazgatóságainak tevékenységében érhető tetten. Eredményesen alkalmazzák a kockázatelemzés lehetőségeit a bűnügyi célpontok kiválasztásánál, a jelentősebb ügyeket (kárérték, elkövetői kör, társadalomra veszélyesség) helyesen megválasztva, erőiket azokra csoportosítva érnek el jelentős eredményeket.

Az intelligence-led-policing gondolatára épülve jött létre az Egyesült Királyság Nemzeti hírszerzési modellje (NIM), amely a hírszerzési funkció eredményeit a közösség biztonságának, a bűncselekmények csökkentésének, a bűnözés és a jogsértések, rendellenességek ellenőrzésének lehetséges eszközének tekintette.

Ebben a hírszerzés által vezetett rendőrségi modellben azt feltételezzük, hogy a bűnügyi környezet a rendőri szolgálatok működési környezetének állandó jellemzője. Bár dinamikus és folyamatosan változó formában, összetételben és méretben, valósággá válik, hogy mindig van olyan bűnözői környezet, amelyet a rendőrségnek meg kell értenie, hogy a későbbi műveletek hatékonyak legyenek.²³⁴

Ahhoz, hogy valóban intelligence vezérelt legyen, a modell első szakasza képes a bűnözői környezet értelmezésére. Ezt rendszerint egy hírszerző

²³⁴ Ratcliffe Jerry, H.: Intelligence-led Policing. Willan Publishing 2008/6. szám. 263. o.

részleg vagy egy egység végzi, és a rendőrségen belül és kívül is számos információforrásra támaszkodik. Az információnak, amelyet ez az egység megkap, egy hírszerzés által vezetett környezetben az intelligence valamilyen formájaként kell átadni az embereknek, akik pozitívan befolyásolhatják a bűnözői környezetet.

Ez a szakasz megkívánja, hogy az intelligence struktúra képes legyen azonosítani és befolyásolni a döntéshozókat. Végül a modell megköveteli a döntéshozóktól, hogy megfelelő készségekkel és erőforrásokkal rendelkezzenek a bűnözés csökkentésére és pozitív hatással a bűnözői környezetre.

Az intelligence-led ugyanakkor olyan üzleti modell és vezetői filozófia, ahol az adatelemzés és a bűnüldözési intelligence kulcsfontosságú egy olyan objektív és döntéshozatali keretrendszerhez, amely megkönnyíti a bűnözés elleni fellépést, és a problémamegoldást, a megzavarásokat és a megelőzést mind stratégiai irányítással, mind pedig hatékony végrehajtási stratégiákkal támogatja, amelyek a gyakori, nagy számú és a súlyos bűncselekményeket célozzák.²³⁵

EU-s szinten az Európai Bizottságnak egy 2004-es közleménye vezet be a köztudatba, amikor úgy fogalmaz, hogy célja, hogy eszközöket biztosítson a nagyobb fenyegetést jelentő események, például terrorcselekmények megvalósulásának elkerülésére azzal, hogy EU-szinten bevezeti a hírszerzés-alapú bűnüldözés fogalmát.

A 2004. november 4–5. között tartott Európai Tanács – a hágai program keretében – arra kérte fel a Tanácsot és a Bizottságot, hogy fejlesszen ki egy stratégiai koncepciót a szervezett bűnözés uniós szinten történő megfékezésére, az Unió olyan szerveivel, mint például az Europol, Eurojust, CEPOL, valamint a rendőrségi vezetők szervezetei.

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatban számos EU cselekvési tervet fogadtak el, többek között a szervezett bűnözés megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló, 2000-es Millenniumi stratégiát.²³⁶

²³⁵ Ratcliffe: i.m. 263. o.

²³⁶ Cselekvési terv a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (HL C 251., 1997.8.15.)

2001 szeptembere óta a terrorizmus elleni küzdelem is a figyelem középpontjába került. Bár a szervezett bűnözés és a terrorizmus között létezik kapcsolat, a szervezett bűnözés önmagában is változatlanul fenyegetést jelent a társadalomra nézve. A szervezett bűnözés aláaknázza a jogszerű gazdaságokat, és destabilizáló tényező a társadalom szociális és demokratikus felépítésében. Ezért örvendetes, hogy az Európai Tanács a szervezett bűnözést napirendje első pontjai közé helyezte. Az ezen a területen folytatott küzdelemben valamennyi szereplőnek egyensúlyban kell tartania a szervezett bűnözés hatékony üldözését, valamint az alapvető jogok és szabadságok védelmezését.²³⁷

A végrehajtott közös fellépések elősegítik a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségének fokozatos létrehozását, ahol a személyek szabad mozgása továbbra is biztosított olyan, az Unió egészét érintő kihívások ellenére, mint amit a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formái jelentenek. A bűnüldözési tevékenységek hatékonyságának alapját az emberi jogok és az alapvető szabadságok figyelembevételének kell képezni, amelyeket nemzetközi, európai és a tagállamok által alkalmazott közös alkotmányos hagyományok védelmeznek.

Először, hozzáférhetővé kell tenni a szükséges és vonatkozó információkat az EU bűnüldözési hatóságai számára abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözést, a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést.

A Tanács állásfoglalása a szervezett bűnözés megelőzéséről (HL C 408., 1998.12.29.)

Bécsi cselekvési terv (HL C 19., 1999.1. 23.)

15050/04 CRIMORG 138. dokumentum;

13463/2/04 REV2 CRIMORG 105. dokumentum

Együttes fellépés az EU egyik tagállamában működő bünszervezetben történő részvétel bűncselekménnyé való nyilvánításáért (HL L 333., 1998.12.9.);

6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 dokumentum;

A Transznacionális szervezett bűnözés elleni ENSZ egyezmény 2. cikke (A/RES/55/25)

²³⁷ Brüsszel, 2.6.2005 COM(2005) 232 A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK „A szervezett bűnözés leküzdésére irányuló stratégiai koncepció kifejlesztéséről”

E tekintetben nem szabad elfelejteni, hogy gyakran az olyan bűnügyi tevékenység, amely látszólag nem tartozik „a szervezett bűnözés vagy a súlyos bűncselekmények” közé, azokhoz vezethet vagy kapcsolódik.

Másodszor, magas minőségű, uniós bűnüldözési operatív információkat kell előállítani és felhasználni. Az így keletkező információ politikai szinten segítséget nyújt abban, hogy összehangolt módon alakítsák ki az uniós bűnüldözési prioritásokat, illetve abban, hogy a bűnüldözési hatóságok hatékonyan fellépjenek azon bűncselekmények és fenyegetések ellen, amelyek veszélyeztetik a polgárok életét, testi épségét és biztonságát.

Harmadszor, erősíteni kell a bizalmat a bűnüldözési szolgálatok között.

A Bizottság növelni kívánja az információcserét az összes bűnüldözési hatóság között, azaz nemcsak a rendőri hatóságok, hanem a vámhatóságok, pénzügyi hírszerzési egységek között is, illetve fokozni kívánja a bírósági és az ügyészségi szervek és minden egyéb állami szerv közötti együttműködést, amelyek részt vesznek a biztonsági fenyegetések és bűncselekmények korai felderítésétől az ítélelhozatalig, és az elkövetők megbüntetéséig tartó folyamatban.

Végül, figyelembe kell venni a külső dimenziót is, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem nemzetközi fellépést igényel. Fel kell mérni, hogy milyen hatással lenne az uniós politika a harmadik országok polgáira; a cél annak biztosítása, hogy az ezekkel az országokkal folytatott bűnüldözési együttműködés ne károsodjon, és állampolgáraik jogait megkülönböztetés nélkül tiszteletben tartsák.

Figyelembe veendő kihívások a megvalósítás során:

1. A biztonsági kihívás szükségszerűen megköveteli az eddig nem látott mértékű közös és összehangolt cselekvést; az érintett felek a nemzeti bűnüldözési hatóságok, a nemzeti kormányok, az európai végrehajtó és törvényhozó szervek és az egyéb európai és nemzetközi szintű szervek.
2. Az emberi jogi kihívás azt jelenti, hogy egyrészt meg kell találni a kellő egyensúlyt a nagyfokú adatvédelem és az egyéb alapvető

jogok megfelelő tiszteletben tartása között, másrésztől eredményesen kell felhasználni a bűnüldözési információkat, hogy védelmezzék a legfontosabb állami érdekeket, mint például a nemzetbiztonságot, illetve a bűnmegelőzés, a bűncselekmények felderítése és a vádemelés céljából.

3. A technológia tekintetében olyan kompatibilis információs rendszerekre van szükség, amelyeket megfelelő adatvédelmi rendszer óv a jogtalan hozzáféréstől, beleértve az adatfeldolgozás ellenőrzését és felügyeletét és a nyomozás ellenőrzését. Az információs technológiák az adatelemzést, mint például a kockázatelemzést és a kockázatok jellemzését állítja a középpontba.

A Bizottság tájékoztatási politikájának az eredményei a következők voltak:

- az információhoz való hozzáférés javítása, hogy hatékonyabbá tegyék a bűnüldözési tevékenységet, illetve bűnüldözési operatív információkat állítsanak elő;
- a közös szabályok létrehozása az adathozzáférés, elszámolás, az információ titkossága, megbízhatósága tekintetében, továbbá az adatbiztonság és -védelem, és a nemzeti és nemzetközi adatbázisokra vonatkozó együttműködhetőségi előírások tekintetében;
- elfogadott formátumok létrehozása az operatív bűnüldözési információk számára, ami segíti a politikai és az operatív döntéshozást, és támogatja például a bűnügyi hálózatok, a bűncselekmények általi fenyegetettség, a kockázatok és jellemzéseik elemzésére vonatkozó egyenértékű módszerek kifejlesztését és alkalmazását, amelyeket tovább támogatnak gazdasági kárfelmérések;
- alap biztosítása az információk uniós szintű gyűjtésének és elemzésének kiemelt kezeléséhez, és ezt követően a legmegfelelőbb cselekvések kiválasztásához abból a célból, hogy megakadályozzák és

leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést, a megállapított prioritásokon belül;

- az együttműködésen alapuló és koordinált bűnüldözési fellépések segítése azzal a céllal, hogy hatékonyan és a megfelelő módon megakadályozzák, kivizsgálják vagy megzavarják a terrorizmushoz, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáihoz kapcsolódó tevékenységeket.

Az adatokhoz, információkhoz és az operatív bűnüldözési információkhoz való fokozott hozzáférés támogatja a bűnüldözést valamennyi tagállamban és európai szinten is, azzal a céllal, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést. További hozzáadott érték jelenik meg, ha az adatokat módszeresen elemzik, hogy ezzel elsőosztályú operatív bűnüldözési információkat állítsanak elő. Az EU hírszerzés alapú bűnüldözésének támogatására minimumszabályokat kell megállapítani a nemzeti bűnügyi hírszerzési rendszerek tekintetében, amely lehetővé teszi a fenyegetések összeegyeztethető felmérését európai szinten.

Adatgyűjtés

Az első és legfontosabb információforrás a bűnüldözési szervek által végzett adatgyűjtés.

A különböző hozzáférési kiváltságokat kezelő rendszer, mint például a minősített információkhoz való hozzáférés engedélyezésére vonatkozó közös európai szabályok, amely a felhasználói hozzáférési adatok közös rendszere a számos hozzáférési jog kezelésére és a jogosult felhasználókat regisztráló jóváhagyott módszer biztosítaná az alapot a hozzáférések hatékony kezeléséhez.

Adatcsere és -feldolgozás

Az adatokhoz és az adatbázisokhoz az azonos hozzáférés elve alapján történő hozzáférés különböző módjai mellett létezik egy másik lehetőség is a meglévő adatokhoz és adatbázisokhoz való hozzáférés megkönnyítésére: a hálózatba szervezés vagy központi adatbázisok létrehozása.

A Bizottság fenntartja azt a nézetet, hogy az egyetlen megvalósítható lehetőség a jövőre nézve az, ha kölcsönösen működtethető és összekapcsolt uniós rendszereket hoznak létre. Egy fogalmilag átfogó IT-struktúra, amely egyesíti a nemzeti, az európai és a nemzetközi kölcsönös kapcsolatokat, hosszú távon jelentős megtakarítást, együttműködést és politikai lehetőségeket kínál, mind a bűnügyi hírszerzés terén, mind a kialakulóban lévő Európai Biztonsági Stratégia szélesebb összefüggésében.

A hatékony hírszerzés alapú bűnüldözési képességek fő elemei az Unió szintjén

A Bizottság tájékoztatási politikájának második fő célkitűzése az, hogy lépéseket javasoljon egy uniós hírszerzés alapú bűnüldözés kialakítására. A bűnügyi hírszerzés segíti az illetékes hatóságokat a stratégiai vagy operatív feladataik elvégzésében, abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést.

Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell (ECIM) bevezetése hatékonyná teszi a hírszerzés alapú bűnüldözést, és lehetővé válna a fokozott együttműködés. Olyan kérdéseket foglalna magában, mint például a fenyegetésértékelés összehangolása egy közös módszertan alapján, a fenyegetésértékelés rendszeres támogatása ágazati sebezhetőségi tanulmányokkal és a szükséges pénzügyi és emberi erőforrások elosztása.

Az EU bűnüldözési politikájának célja, hogy a szükséges információt egy uniós bűnügyi hírszerzési hálózat rendelkezésére bocsássa elsősztályú bűnüldözési operatív információk előállítására céljából, amelyek felhasználásával időszakosan uniós stratégiai és operatív értékelések készülnek.

Az ezt követően felvázolt lépéseknek olyan helyzetet kell eredményezniük, ahol a stratégiai értékelések készen rendelkezésre állnak a döntéshozók számára, hogy felülvizsgálják a bűnüldözési prioritásokat, amilyen gyakran csak szükséges. Továbbá, operatív értékelések is rendelkezésre állnak majd a rendőrségi munkacsoport vezetői számára, és a rendelkezésre álló legjobb taktikai információkat nyújtják abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést, az EU által megállapított prioritásoknak megfelelően.

A Bizottság megállapítja, hogy jelenleg (2004) az uniós bűnüldözési hatóságoknak nem áll rendelkezésükre olyan egységes bűnügyi hírszerzés, amely az Unió egészének biztonságát szem előtt tartja. Sürgető szükség van az Unió polgárainak megvédésére új biztonsági kockázatok és fenyegetések ellen. Ezért feltétlenül szükséges, hogy gyorsan rendelkezésre álljanak az EU stratégiai és operatív felmérései.

A tervezett intézkedések következtében megnövekedik az Europol jelentősége, ezáltal az EU olyan helyzetben lesz, hogy bűnüldözési partnerként megjelenhet a nemzetközi szinten a saját egyedi jellegzetességeivel és értékeivel. A prioritásokat a Tanács állapítja meg a Bűnügyi Hírszerzési Csoport által kidolgozott stratégiai értékelés alapján.

A közösen alkalmazott hírszerzési módszereknek olyan formát kell adni, hogy ne csak általános EU-szinten legyenek alkalmazhatók, hanem egyes nemzeteken átnyúló vagy regionális kérdésekben is, ennek érdekében a Bizottság és az Europol felmérte a tagállamok bűnügyi hírszerzési szervei által alkalmazott különböző módszereket.

Ehhez kapcsolódva, a CEPOL-t felkéri arra, hogy képzési tervet dolgozzon ki abból a célból, hogy a bűnügyi elemzőket megtanítsák a módszerek használatára, és a felső vezetést pedig arra, hogyan használhatják fel legjobban az operatív értékelést.

A széles körben alkalmazott vizsgálati módszereknek olyan eredményekkel kell szolgálniuk, amelyek felhasználhatók uniós stratégiai és operatív értékelések készítéséhez, a következő vizsgálata által: eredmények, bűnügyi minták, bűnügyi piacok, bűnügyi hálózatok, kockázatok (magában

irányítási eszközként alkalmazzák), célok jellemzése („profiling”), bűnügyi üzleti jellemzések és demográfiai és társadalmi irányvonalak.

1. Az Europol védnöksége alatt a tagállamok bűnügyi hírszerzési egységeinek képviselőinek nemzeti stratégiai és operatív értékeléseket kell összeállítaniuk.
2. A Tanács felkéri a tagállamokat arra, hogy bűnüldözési operatív információkat bocsássanak az Europol rendelkezésére, és felhatalmazzák az Europolt egy átfogó fenyegetésértékelés kidolgozására. A vám- és határellenőrző hatóságokat utasíthatják arra, hogy koordinálják az Eupollal a bűnüldözési operatív információik előállítását.
3. Közös bűnügyi statisztikai meghatározásokat és jelentési szabályokat kell kidolgozni.
4. Közös vizsgálati módszereket kell kidolgozni a bűnüldözési operatív információk előállítására az Unió szintjén, lehetőleg az Europol védnöksége alatt.

A közös szabályok bevezetése elengedhetetlen ahhoz, hogy egy bizalom alapuló környezet alakuljon ki az információgyűjtéshez, az információhoz való hozzáféréshez és az információcseréhez. Az adatokhoz való hozzáférés és az adatfeldolgozás közös szabályai és a fenyegetéshez, a kockázatokhoz és azok jellemzéséhez kapcsolódó összeegyeztethető módszertanok elengedhetetlen alapjaivá válnak az információk és a bűnüldözési operatív információk hatékony megosztásának, mind stratégiai, mind operatív szinten. Ezek az intézkedések csak akkor válnak hatékonyvá, ha folyamatos politikai támogatás biztosítja egy közös bűnüldözési tér megvalósítását az EU-ban, olyan összehasonlítható bűnügyi hírszerzési rendszerek alapján, amelyek együtt egy fogalmilag egységes európai bűnügyi hírszerzési modellt alkotnak.

Prioritások a szervezett bűnözés elleni küzdelemben

A technológiai fejlődés, valamint a növekvő globalizáció új lehetőségeket tár fel a szervezett bűnözésben részt vevő csoportoknak. A szervezett bűnözés megelőzéséhez, valamint az azzal történő szembeforduláshoz információkat kell összegyűjteni és naprakésszé tenni a szervezett bűnözésről, az abban érintett csoportokról, valamint a törvényes ágazatok sebezhetőségéről, hogy ezáltal hatékonyabb eszközöket lehessen kidolgozni. A jövőbeni EU bűnügyi statisztikai rendszernek egyrészt az a feladata, hogy a bűnüldözési ügynökségektől információkat, valamint polgári és üzleti felmérések alapján mennyiségi információt gyűjtsön, másrészt hogy a különböző politikai területeken folytatott döntéshozatal elősegítése érdekében adott célcsoportokban felmérje a bűnözést, illetve azt, hogy e csoportok milyen eséllyel válnak bűncselekmények áldozatává.

Ez alapján a Bizottság évente vagy két évente EU bűnügyi jelentést állít össze.

A hágai program rámutatott egy olyan hírszerzés alapú uniós bűnüldözési mechanizmus kidolgozásának szükségességére, melynek segítségével a döntéshozók alapos értékelések alapján határozhatják meg az európai bűnüldözési stratégiákat.

Ezen belül egy „*Európai Bűnügyi Hírszerzési Modellt*” (ECIM) kell kifejleszteni az olyan kérdések megválaszolására, mint például az igazságszolgáltatás, szabadság és biztonság terén aktív nemzeti és uniós szervek koherens hírszerzési intézkedésfajtái és szolgáltatásai, a nemzeti veszélyfelmérések közös módszertan alapján történő összehangolása, valamint azok ágazati sebezhetőségi tanulmányokkal történő támogatása, a magán-szféra által szolgáltatott minőségi és mennyiségi információ, valamint a kialakuló európai bűnügyi statisztikából származó egyéb vonatkozó adatok rendelkezésre bocsátása. A modell kulcsfontosságú eleme a nemzeti felmérések összehangolása alapján az Europol által készített, az európai szervezett bűnözésre vonatkozó veszélyfelmérés (OCTA).

A szervezett bűnözés megelőzésének megerősítése

A hatékony bűnmegelőzési politika túlmutat a klasszikus bűnüldözési együttműködésen, és – a bűnügyi lehetőségek csökkentése érdekében – magában foglalja a köz- és magánszférára vonatkozó, a hatékony irányítással, átláthatósággal, elszámoltathatósággal és társadalmi felelősséggel kapcsolatos szabályokat. Egyes EU-tagállamok újszerű igazgatási megközelítést alkalmaznak a bűnszervezetek legális piacokra történő behatolásának megelőzésére. Uniós szinten a Bizottság szándéka egy olyan modell kidolgozása, mellyel értékelhető a jogszabályok bűncselekményekkel szembeni ellenálló-képessége, valamint olyan új termékek és szolgáltatások kifejlesztése, melyeket széles körben lehetne terjeszteni annak megakadályozására, hogy figyelmetlenségből újabb lehetőségek nyíljanak a szervezett bűnözés számára.

A szervezett bűnözés törvényes piacokra történő behatolásának egyik legfontosabb eszköze a korrupció. A korrupció elleni ENSZ egyezmény²³⁸ hatékony végrehajtása érdekében ezért rendkívül fontos és időszerű egy olyan átfogó korrupcióellenes uniós politika kifejlesztése és végrehajtása, mely büntetőjogi intézkedéseket, a közigazgatás etikájának és tisztességének előmozdítását, a nemzeti korrupcióellenes politikák EU-kontextusban történő hatékonyabb felügyeletét, valamint nemzetközi kötelezettségeket és egyéb szabványokat is magában foglal.

A szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozás megerősítése

Az egyedi nyomozási technikák hatékonyak bizonyultak a határokon átnyúló szervezett bűnözés rendőrségi, vámügyi és igazságügyi nyomozásában. A közös nyomozócsoportok, valamint egyéb egyedi nyomozási technikák alkalmazásának fejlesztéséhez további munkára van szükség.

²³⁸ 12557/04 CRIMORG 79. dokumentum;
14125/2/04 REV2 CRIMORG 123. dokumentum
COM (2003) 317; A5-0367/2003 EP állásfoglalás

Bizonyos EU-tagállamok szakosodott nyomozási vagy bűnüldözési szolgálatokat hoztak létre a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekményeket érintő munkára. Az ilyen szolgálatokat – összetett bűnügyi nyomozások érdekében – multidiszciplináris szakértőcsoportok alkotják. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy fontolják meg e megközelítést.

Az eszközök megerősítése a szervezett bűnözés pénzügyi vonatkozása- inak kezeléséhez

A szervezett bűnözés hajtóereje az anyagi haszonszerzés. A bűncselekményekből származó jövedelmek tisztára mosásának vagy a bűncselekmények finanszírozásának megakadályozása jelentősen gátolná a szervezett bűnözésben érintett csoportok motivációját és kapacitását. A bűncselekmények elleni küzdelemhez, illetve azok megelőzéséhez ezért elengedhetetlenül szükséges megerősíteni a bűncselekményekből származó jövedelmek befagyasztásának és elkobzásának lehetőségeit. A szervezett bűnözők egy tagállam pénzügyi rendszerét használják fel ahhoz, hogy egy másik tagállamban elkövetett bűncselekményből származó pénzt elhelyezzék. Az Európai Bizottság az elemzési dossziék, például a „SUSTRAN” projekt keretében igyekszik beazonosítani az ilyen bűncselekmények és kapcsolódó ügyletek közötti kapcsolatot.²³⁹

A tagállamok még mindig nem aknázzák ki teljes mértékben az Eurojust²⁴⁰ és Europol potenciálját a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. A

²³⁹ 2003.7.22-i 2003/577/JHA kerethatározat;

2005.2.24-i 2005/212/JHA kerethatározat;

2004 júniusában politikai megállapodás született a kölcsönös elismerés elvének az elkobzási parancsokra történő alkalmazásáról szóló kerethatározat-tervezetről.

COM(2004) 448. o.

²⁴⁰ HL C 358., 2000.12.13., 1. o.;

HLC 312., 2000.12.16., 1. o.;

HL C 2., 2004.1.6., 1. o.

COM(2004) 457. o.

Tanácsi következtetések az Eurojust hatékonyabb felhasználásáról 15285/04 és 12561/4/04 REV4 dokumentum

COM(2004) 623.

jelentős többoldalú eseteket továbbítani kell, a súlyos, határokon átnyúló bűncselekményeket pedig jelenteni kell az Eurojustnak. Ha az Europol Információs Rendszer minden tagállamban megvalósul, akkor az Europol könnyebben hozzáférhet a szervezett bűnözéssel kapcsolatos információkhoz. Az Europol és Eurojustot szorosabban be kellene vonni a határokon átnyúló szervezett bűnözés, valamint a JIT-ek nyomozási fázisába. Különösen tekintetbe kell venni a súlyos és szervezett bűnözés összetett, határokon átnyúló műveleteinek és azok bűnügyi nyomozásának Europol és Eurojust által történő megerősített koordinációját, biztosítva a logisztikai támogatást, a legjobb gyakorlatok szakértelmét és ismeretét, valamint az Europol/Eurojust megállapodás fokozott felhasználását.

Az EU-nak teljes mértékben támogatnia kell továbbá a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó többoldalú megközelítéseket, az olyan nemzetközi eszközök átfogó ratifikációjának és végrehajtásának biztosítása érdekében, mint például az ENSZ transznacionális szervezett bűnözésről és korrupcióról szóló egyezményei, valamint a nemzetközi szabályok és rendelkezések kifejlesztése egyéb fórumokon, mint például az Európa Tanács, a G8-értekezlet, a Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD).

A hágai program²⁴¹ megállapítja, hogy 2006-tól, az ECIM megvalósulásaként, az Europol által évente készített, szervezett bűnözésre vonatkozó veszélyfelméréseket kell felhasználni az EU-ban a prioritások meghatározása érdekében.²⁴² Annak érdekében, hogy az Europol megfelelhessen e követelménynek, haladéktalanul folytatni kell a hírszerzés alapú bűnüldözéssel kapcsolatos munkát.²⁴³

²⁴¹ AZ EU-SZERZŐDÉS V. CÍME ALAPJÁN ELFOGADOTT JOGI AKTUSOK A TANÁCS 2008/841/IB KERETHATÁROZATA (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről

²⁴² 12660/03 CRIMORG 44. dokumentum
16183/03 CRIMORG 152. dokumentum

²⁴³ HL L 335., 2004.11.11., 8. o.
COM(2004) 664.

Az ECIM egy olyan ciklikus folyamat, amelyben az EU-tagállamok a szervezett bűnözéssel kapcsolatos operatív és stratégiai információikat megosztják az Europol-együttműködésben, ahol évente egy alkalommal összeurópai fenyegetettség-értékelés készül, aminek alapján az EU Miniszterek Tanácsa meghatározza a következő évre vonatkozó prioritásokat. Utóbbiakat az európai rendőrségek vezetői figyelembe veszik stratégiáik és közös műveleteik tervezésében, majd megállapításait visszacsatolják az Europol-együttműködésbe, amelyben azok az egyes munkacsoportok szintjén hasznosulnak.²⁴⁴

Az Europol EU OCTA-értékelés elkészítésének gyakorisága már 2011-től, elnevezése 2013-tól változik, akkortól Europol Európai Súlyos és Szervezett Bűnözés Fenyegetettség-értékelés (EU Serious and Organized Crime Threat Assessment Report – SOCTA) stratégiai jelentés néven jelenik meg. Ez alapvető dokumentuma lesz az ECIM-modellnek, egyben kiindulópontja a legfontosabb, vonatkozó uniós szakpolitikai döntéseknek, és nem kevésbé fontos cél, hogy elemzői megállapításai az egyes nemzeti stratégiákba és operatív intézkedési tervekbe szintén beépüljenek.

Az EU SOCTA, ahogy nevéből is kitűnik, a jövőben a szervezett bűnözéssel összefüggő súlyos bűnözési formák helyzetértékelésére is kiterjed. A tervek szerint átalakuló értékelés indikátorai között már nem csupán minőségi, de mennyiségi információk is szerephez jutnak, világosabb és árnyaltabb képet rajzolva a súlyos és szervezett bűnözési formák összeurópai helyzetét illetően. Az értékelő jelentés jövőbeni legitimitációját nagyban elősegíti, hogy olyan team jön létre valamennyi tagállam szakértőiből, amelynek munkamódszerét a tagállamok szervezett bűnözés elleni vezetőiből létrejövő tanácsadó testület hagyja jóvá.

A SOCTA alapján az EU igazságügyi és belügyekért felelős minisztere a következő négy évre vonatkozó döntést hoz a kiemelt bűnözési területekről. E politikák meghatározásakor a Tanács figyelembe veszi az uniós tagállamok, az ügynökségek és a nem uniós partnerek észrevételeit.

COM(2005)

COM (2004) 448. o.

²⁴⁴ Urszán József: A Harmony projekt, Nemzet és biztonság. 2011.

A fentiek alapján egyéves operatív akciótervek (OAP) készülnek. Az OAP-k keretében megvalósuló közös fellépések a büntetőügyek elleni európai multidiszciplináris platformon (EMPACT) keresztül valósulnak meg. A mechanizmus strukturált együttműködési platformot nyújt az érintett tagállamoknak, uniós intézményeknek és ügynökségeknek, beleértve az EU-n kívüli partnereket is.

A SOCTA-jelentés szigorúan a tagállamok aktuális bűnügyi helyzetének kontextusában vizsgálja a súlyos és szervezett bűnözéssel összefüggő aktuális európai belső biztonsági helyzetet. A jelentés elsődleges célcsoportja egyértelműen a politikai döntéshozatal. A hasznosíthatóság érdekében rangsorolt bűnügyi prioritásokat jelöl meg, javaslatait ezekkel kapcsolatban szükséges megfogalmaznia, és végül, ha indokolt, a bűnszervezetek bomlasztása, felszámolása céljából alkalmas jogalkotási lépéseket is kezdeményeznie kell.

Az Europol SOCTA által táplált ECIM-modell megfelelő alapot képez egy olyan komplex, uniós szakpolitikai döntéshozatali ciklus számára, mely valódi megújulást jelenthet.