

Az európai rendőri együttműködés a szervezett bűnözés és a kábítószerkereskedelem elleni fellépésben

Kutatási jelentés

European police cooperation in the fight against organised crime and drug trafficking

Research report

DOI: [HTTPS:// DOI.ORG/10.53793/RV.2023.I.I](https://doi.org/10.53793/RV.2023.I.I)

Absztrakt

A szervezett bűnözés egyes szegmenseit vizsgálom több aspektusból az elmúlt években, aminek szerves részét képezi az európai rendőri együttműködés területe is. Ezért a Belügyminisztérium által meghirdetett féléves gyakornoki program kiváló lehetőségnek bizonyult, hogy gyakorlati oldalról is megvizsgáljam az európai rendőri együttműködést. Ezen kutatási jelentés célja, hogy összefoglalja a gyakornoki program ideje alatt végzett kutatásokat, az egyes kutatási módszerekhez tartozó elemeket, illetve alapját képezze egy későbbi tanulmánynak.

KULCSSZAVAK: EGYÜTTMŰKÖDÉS, EURÓPA, SZERVEZETT BŰNÖZÉS, INFORMÁCIÓCSERE

Abstract

In recent years, I have been examining certain aspects of organised crime from several angles, of which the area of European police cooperation is an integral part. Therefore, the six-month traineeship programme offered by the Ministry of the Interior has proved to be an excellent opportunity to look at European police cooperation from a practical point of view. The aim of this research report is to summarise the research carried out during the traineeship, the elements of each research method and to form the basis for a future study.

KEYWORDS: COOPERATION, EUROPE, ORGANISED CRIME, INFORMATION EXCHANGE

Bevezetés

A féléves gyakornoki program fogadó szerve a Belügyminisztérium Európai Belügyi Együttműködési Főosztálya volt. A kijelölt instruktornal lehetőségem volt arra, hogy az Európai Unió szerepvállalását közelebbről megismerjem, a gyakorlatban is, ami a rendőri együttműködést illeti. A gyakornoki program kezdetén személyes konzultáció során átbeszélésre kerültek, hogy milyen kutatási módszerekre lesz szükség. Így a vizsgálat leginkább a források felkutatásából, majd azok elemzéséből állt, valamint interjúkészítésre is sor került. Fontos volt, hogy a kutatás kezdetén megfogalmazott hipotézisekre támaszkodjam a vizsgálat alatt, melyek az alábbiak:

- Feltételezem, hogy a szervezett bűnözés elleni küzdelmet elősegíti az operatív információcsere.
- Feltételezem, hogy a regionális együttműködési platformok megkönnyítik az operatív információcserét.
- Feltételezem, hogy a rendőri és az igazságügyi együttműködés rendszerei összemosisódnak.

A személyes konzultációkon kívül több online megbeszélés is volt, ahol az instruktork segített a további munkát, korrigált, helyesbített. A fél éves időintervallum végével ismételtén személyesen áttekintésre került a forráselemzés eredménye, továbbá megbeszéltük és összegeztük az egyéb eredményeket.

Kutatási téma

A szervezett bűnözés jelensége már önmagában nagy kihívást jelent minden kor bűnüldöző hatóságai számára. Európának is szembesülnie kell a biztonsági kihívások folyamatos változásával. Mindezt tetőzi az is, hogy a mobilitás növekedése az Európai Unión belül még nagyobb bűnügyi fenyegetettséget eredményez, ezért az ezzel járó kihívásokkal szemben küzdeni kell.

A kutatás témája arra helyezi a hangsúlyt, hogy a határon átnyúló bűnügyi együttműködés keretében az információcserét milyen tényezők befolyásolják. Az Európai Bizottság számos hatásvizsgálatot készített, hogy megállapításra kerüljenek az esetleges problémák. Az Európai Unió belüli bűnüldöző hatóságok közötti együttműködés és információcsere jelenleg az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív cseréjének egyszerűsítéséről szóló 2006/960/IB tanácsi kerethatározat (a svéd kerethatározat) alapján valósul meg, azonban ennek alkalmazása kapcsán jelentős hiányosságok tapasztalhatók (URL1). Ezért a 2021. év végével szakpolitikai döntéseket helyeztek kilátásba. A svéd kerethatározat hiányosságainak észlelését követően a következő irányelv és ajánlás került megalkotásra: az *Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről* (URL2) és *A Tanács (EU) 2022/915 ajánlása (2022. június 9.) az operatív bűnüldözési együttműködésről* (URL3).

Magyarország tekintetében mindez összefügg a 2018. július 01. nappal hatályba lépett 2017. évi XC. törvénnyel, ami hazánkban az operatív tevékenységet, a bűnügyi hírszerzést új alapokra helyezte, és a jogalkalmazók által a gyakorlatban is megjelentek ennek következményei (URL4).

Forráskutatás, forráselemzés

A forráskutatás és forráselemzés során az instruktor segítségével fókuszáltnak azok kerültek feldolgozásra, amelyek vizsgálják többek között a szervezett bűnözési tevékenységek egyes ágait, különös tekintettel a kábítószer-bűnözésre, valamint releváns volt a szervezett bűnözés elleni küzdelmet elősegítő jogszabályok felkutatása is. Megvizsgáltam azt is, hogy az Europol és az Interpol hogyan vesz részt a küzdelemben, az országok nyomozóhatóságait milyen formában támogatja. Hazai viszonylatban a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (a továbbiakban: NEBEK) szerepét vettem górcső alá, interjú keretében.

Az alábbi források elemzésére került sor, amelyekről néhány mondat erejéig fontosnak tartok írni, bemutatva ezzel az adott forrás jelentőségét:

- The European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) – 2021 (URL5)
- A SOCTA jelentés fontosságát mutatja, hogy „A súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség legutóbbi európai uniói értékelése” (a továbbiakban: SOCTA) alapján elmondható, hogy a szervezett bűnözés egyre nagyobb teret ölt magának, a bűnszervezetek hálózata képes egyszerre több tagállamot is lefedni. Mára már elmondható, hogy minden tagállamban jelen vannak, de a bűnszervezetek 70%-a több mint három tagállamban is aktív. Egy másik statisztikai adat a SOCTA jelentés szerint - amely a kábítószer bűnözés relevanciáját mutatja meg -, hogy az Európában ismert bűnszervezetek 80%-a érintett többek között kábítószer-kereskedelemben, de egyéb más bűncselekményekben is, mint az emberkereskedelem vagy a migráncscempészet, de ezek közel fele (38%) mégis kábítószer-kereskedelemben érintett.
- A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az információknak és bűnüldözési operatív információknak az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti cseréjének egyszerűsítéséről (URL1)
- A forráskutatás a téma kapcsán visszanyúl egészen 2006. december 18-ig, amikor a Tanács elfogadta a 2006/960/IB kerethatározat az információknak és bűnüldözési operatív információknak az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti cseréjének egyszerűsítéséről, amit svéd kerethatározatnak is hívunk a Svéd Királyság kezdeményezése végett. A cél az egységesítés, valamint, hogy a bűnügyi információcserét „horizontálisan” szerezzék meg és ne bűncselekmény típus vagy hatóságok hatáskör megosztása alapján. A megkeresések megválaszolásának határideje lerövidült, sürgős esetben nyolc óra, nem sürgős kérelem esetében pedig legfeljebb két hét. A kerethatározatban a nemzeti elbánás elve alapelveként jelenik meg. A tagállamoknak a kerethatározatot 2008. év végéig kellett átültetniük.
- A Tanács (EU) 2022/915 ajánlása (2022. június 9.) az operatív bűnüldözési együttműködésről (URL3)
- A forrás relevanciája, hogy a határon átnyúló üldözés, a határon átnyúló megfigyelések és a közös műveletek kapcsán emeli ki a határon átnyúló bűnüldözési együttműködés alapvető

fontosságát. Kezdeményezi a célzott közös járőrszolgálatok létrehozását, kiemeli az információcsere és a hatékony kommunikáció fontosságát. Megemlíti, hogy a határokon átnyúló hatékony operatív bűnüldözési együttműködés által egy közös uniós bűnüldözési kultúra is létrejöhethet. Az ajánlás a tagállamokra nézve nem bír kötelező erővel, az országok szabadon hajtják végre, azonban az Európai Unió igyekszik presszionálni a tagállamokat, hogy valamilyen ütemterv szerint mégis hajtsák azokat végre.

- Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcsereéről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről (URL2)
- Az irányelv különösen a bűncselekmények megelőzése, felderítése vagy nyomozása céljából folytatott információcsere terjed ki. Harmonizált szabályokat kell megállapítani, továbbá fontos, hogy nem szabályozza a bírósági eljárások során az információk bizonyítékként történő rendelkezésre bocsátását és felhasználását. Szerepel továbbá az irányelvben öt olyan általános elv, melyeket az információcsere során kell érvényre juttatni. Az irányelvnek meg kell jelennie a nemzeti jogban, hogy számonkérhető legyen. Az ajánlással és az irányelvvel kapcsolatban összességében elmondható, hogy a svéd kerethatározatot fedi le, valamint orvosolni kívánja az egyes elemeket.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021-2025) (URL6)
- A stratégia kiemeli a szervezett bűnözés súlyosságát, foglalkozik a COVID-19 járvány ideje alatt a bünszervezetek helyzetével, valamint az offline és az online módon működő bünszervezetekkel. A stratégiának kulcseleme az Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen (EMPACT). A Bizottság 2021-ben több pontban fogalmazza meg jövőre néző intézkedéseit, ilyen például az uniós rendőrségi együttműködési kódex létrehozása, vagy a prümi keret megerősítése.
- A Tanács ajánlása az operatív rendőrségi együttműködésről (URL7)
- Az ajánlás célja, hogy a határon átnyúló műveletek során közös normák alakuljanak ki és a szomszédos országokban dolgozó kollégákkal hatékony legyen a rendőri együttműködés.

Kezdeményezi, hogy lehetővé váljon a határon átnyúló üldözések során az elkövető(k) letartóztatása vagy megfigyelések végrehajtása. Az ajánlás a saját nemzeti adatbázisokhoz történő hozzáférést, valamint a biztonságos kommunikációt is biztosítani kívánja, ha az adott rendőr másik tagállamban tartózkodik.

- Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált adatcsereéről („Prüm II”), valamint a 2008/615/IB és a 2008/616/IB tanácsi határozat, továbbá az (EU) 2018/1726, az (EU) 2019/817 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (URL8)
- A prümi keret a bűnüldöző hatóságok közötti információcsereét teszi lehetővé már több mint tíz éve az Európai Unióban. A prümi határozatokat 2008-ban fogadták el. A határozatokban a bűncselekmények megelőzése, felderítése és későbbi nyomozása során fektették le az információk cseréjét, mindezzel támogatva a határon átnyúló rendőrségi és igazságügyi együttműködést.

Interjúkészítés

Kutatásomban az interjúalany megválasztása fontos szempont volt, mivel olyan szakemberrel, vezetővel volt érdemes együtt dolgozni, aki az információcsere hazai gyakorlatában jártas, illetve az európai rendőri együttműködésről is átfogó képet tud nyújtani. Mindezekre tekintettel Horváth Géza Endre r. ezredes, rendőrségi főtanácsos, a NEBEK igazgatójával készült interjú. A strukturált interjú elkészítését segítették az alábbi kérdések:

1. Fontos-e az információcserehez kapcsolódó koordináció szempontjából a saját ügykezelői rendszer és a biztonságos kommunikációs csatorna?
2. Melyik információcsere elősegítő regionális vagy nemzetközi szervezettel való együttműködési formát tartja a leghatékonyabbnak és a leghasznosabbnak, miért?
3. Ugyanazt az ügykezelői rendszert használják a regionális együttműködésekben is, ugyanazt a biztonságos kommunikációs csatornát?
4. Milyen szerepe van az állomány képzettségének a hatékony rendészeti információcsere szempontjából?
5. Milyen továbbfejlesztési lehetőségeket lát maga előtt az elkövetkezendő öt évben?
6. Hogyan fejlődött az elmúlt tíz évben az európai információcsere?
7. Kérem, meséljen röviden a NEBEK történetéről!

Az interjú során kapott információk rövid összefoglalása

A NEBEK szerepe a magyarországi viszonylatot tekintve kulcsfontosságú. A legtöbb esetben a hazai nyomozó hatóságok a NEBEK által nyújtott lehetőségeket veszik igénybe, akkor, ha felmerül a nyomozás során egy másik ország érintettsége. A NEBEK rendelkezik olyan irodákkal, amelyek a többi ország nyomozó hatóságainak gyors elérését biztosítják. Ilyen az Interpol Magyar Nemzeti Iroda vagy az Europol Nemzeti Iroda, de az Europol Magyar Összekötő Iroda, mint „külső” szervezeti egység is fontos munkát végez a rendőri együttműködés területén.

A kutatás szempontjából fontos volt, hogy a NEBEK az operatív információcserében milyen szerepet tölt be, de választ kaptam arra is, hogy minősített információcseré nem folyik, csak nyílt információcseré. Minősített információcseré az Europol SIENA¹ hálózatán keresztül folyik, de a jövőben vannak törekvések arra, hogy a SIENA hálózaton is legyen nyílt ág, azaz nyílt információcseré. Jogi szempontból minden információcserének a NEBEK-en keresztül kell mennie, két kivétellel: a sürgősségi záradék és a határmenti kapcsolattartás.

Az interjú során elhangzott az is, hogy nem lenne akadálya annak sem, hogy a nyomozó hatóságok tagjai önállóan is le tudjanak kérdezni adott adatbázisból például egy külföldi rendszámú gépjárművet.

A kérdésekben fontos volt arra is kitérni, hogy hogyan fog fejlődni az információcseré az elkövetkezendő öt évben, illetve egy rövid visszatekintésre is sor került, ami az elmúlt tíz évet jellemezte az európai információcseré területén. Mint már említettem, a NEBEK szerepe fontos a hazai nemzetközi információcserében, ezért elengedhetetlen volt a kérdés a NEBEK történetéről.

Összefoglalás

A kutatás kezdetén megfogalmazott hipotézisek igazolása vagy cáfolása eredményes volt, ami számomra azt jelenti, hogy hasznos és kamatoztatható elméleti és gyakorlati tudással bővült a tudástáram. A megállapításaim igazolják az első hipotézisem, miszerint feltételezem, hogy a szervezett bűnözés elleni küzdelmet elősegíti az operatív információcseré. Második hipotézisemben feltételezem, hogy a regionális együttműködési platformok megkönnyítik az operatív információcserét, ezt az előfeltételezésemet a kutatási adatok alátámasztották. Harmadik hipotézisem szerint a rendőri és az igazságügyi együttműködés rendszerei

összemosódnak, erre vonatkozóan nem sikerült konkrét adatokat feltárni, azonban az eddigi eredmények további kutatási irányokat jelölnek ki.

Kutatási témámban a források elemzésében kapott segítség által jutottam el az Európai Unió és Magyarország szerepvállalásához. A források alapját adja, hogy a schengeni térségben, azaz a biztonságon, a szabadságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben, ahol nincs belső határellenőrzés, még inkább nagyobb a fenyegetettség, ami az elmúlt években egyre erősödött, hiszen ezt a mobilitást nem csupán az állampolgárok, hanem a bűnözők is kihasználják. Az Európai Unió belüli bűnüldözési együttműködés jelentős része a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló 1990. évi egyezményen alapul, melyet követően számos más jogszabály is létrejött az együttműködés hatékonyságának biztosítása érdekében.

A gyakornoki program által átfogó képet kaptam a napjainkban is folyamatban lévő intézkedésekről, melyek mindegyike a gyors és eredményes együttműködést segíti elő a szervezett bűnözés elleni küzdelemben.

Irodalomjegyzék

Internetes hivatkozás

URL1: A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az információknak és bűnüldözési operatív információknak az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti cseréjének egyszerűsítéséről.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006F0960-20061230> [Letöltve: 2023.01.10.].

URL2: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. Javaslat.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0782> [Letöltve: 2023.01.10.].

URL3: A Tanács (EU) 2022/915 ajánlása (2022. június 9.) az operatív bűnüldözési együttműködésről.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0915> [Letöltve: 2023.01.10.].

URL4: 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700090.tv> [Letöltve: 2023.01.10.].

URL5: The European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – EU SOCTA (2021) Europol.

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf [Letöltve: 2023.01.10.].

URL6: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális

¹ Secure Information Exchange Network Application

Bizottságnak és a régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021-2025).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170>

[Letöltve: 2023.01.10.]

URL7: A Tanács ajánlása az operatív rendőrségi együttműködésről.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:11ecb04-58d8-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

[Letöltve: 2023.01.10.]

<https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:11ecb04-58d8-11ec-91ac->

[01aa75ed71a1.0010.02/DOC_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170) [Letöltve: 2023.01.10.]

URL8: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált adatcseréről („Prüm II”), valamint a 2008/615/IB és a 2008/616/IB tanácsi határozat, továbbá az (EU) 2018/1726, az (EU) 2019/817 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0784>

[Letöltve: 2023.01.10.]