

**Károli Gáspár Református Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola**

**Doktori Értekezés**

**Nagy Judit**

*Közös nyomozócsoportok az Európai Unió  
tagállamai közötti bűnügyi együttműködésben*

Témavezető:  
**Prof. Dr. Finszter Géza**  
egyetemi tanár  
**Dr. habil. Balla Zoltán**  
főiskolai tanár

# Budapest 2010

# Tartalomjegyzék

<b>Bevezetés</b>	4
<b>I. rész</b>	
<b>Az Európai Unió és a büntetőügyekben folytatott együttműködés</b>	6
1. Az együttműködés szintjei	7
1.1. Nemzetközi közjogi probléma vagy uniós belső jogi kérdés	9
1.2. A bűnügyi együttműködés kezdetei	13
1.3. Amszterdamtól Tamperéig	14
1.4. Hágától Stockholmig	18
1.5. A Lisszaboni Szerződés	21
2. Az igazságügyi együttműködés	24
2.1. Kölcsönös bűnügyi jogsegély	27
2.2. Európai elfogatóparancs - Kölcsönös elismerés elve	28
3. A rendőrségi együttműködés	30
3.1. Europol - Schengeni együttműködés - Prümi határozat	32
3.2. A bűnügyi információk gyűjtése	36
4. A tagországok jogrendszerének fejlesztése	41
4.1. Európai büntetőjog versus tagállami büntetőjogok	43
4.2. Corpus Juris - Európai Ügyészség - Harmonizáció	46
5. Az átalakuló kriminálpolitika	50
6. Összegzés	53
<b>II. rész</b>	
<b>A közös nyomozócsoportok (Joint investigation teams JIT)</b>	56
1. A kriminalisztikai megközelítés	57
1.1. Nyomozó szervek - nyomozócsoport - közös nyomozócsoport	62
1.2. Az integrált bűnüldözés	64
2. A nemzetközi jogi háttér	66
2.1. A Második Nápolyi Egyezménytől Lisszabonig	67
2.2. Az Uniós Jogsegély Egyezmény és a Kerethatározat	74
2.3. Európai Unión kívüli aktusok	78
2.4. Összegzés	81
3. A nyomozócsoport	85
3.1. Felkészülés a nyomozásra	93
3.2. A megállapodás	95
3.3. A közös nyomozócsoportok felépítése és működése	100
3.4. A nyomozócsoport tevékenysége	107
3.5. Munkajogi szempontok, finanszírozási kérdések	110
4. Adatszolgáltatás a tagállamok között	114
4.1. Az Europol szervezetén keresztül történő információcsere	116
4.2. Gyorsaság és hatékonyság	123
4.3. Az információk és a bizonyítékok felhasználhatósága	125
4.4. Adatvédelmi garanciák	130
5. Uniós intézmények részvétele a nyomozócsoport munkájában	133
5.1. Az Europol (Európai Rendőrségi Hivatal)	135
5.2. Az Eurojust (Igazságügyi Együttműködési Egység)	141
5.3. Europol - Eurojust közös projekt	146

5.4. Az OLAF szerepe a nyomozócsoportok tevékenységében	147
5.5. Közös Nyomozócsoport Nemzeti Szakértői Hálózat	155
6. Értékelések az Eurojust éves jelentései alapján - Sikeres nyomozások	157

### **III. rész**

<b>A nemzetközi és a hazai szabályozás</b>	169
1. Szabályozási metódusok	170
1.1. Kerethatározat és Uniós Jogsegély Egyezmény	170
1.2. A tagállami implementálás	174
2. A magyar részvétel	181
2.1. A nemzetközi bűnügyi együttműködés megalapozása belső jogunkban	185
2.2. Hazánk kormányzati stratégiája	189
2.3. A közös nyomozócsoport intézménye a magyar jogban	192
2.4. Hazánk nemzetközi bűnügyi együttműködésében résztvevő intézményei	206
2.4.1. Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)	206
2.4.2. Nemzeti Nyomozó Iroda (NNI)	210
2.5. Működő gyakorlat	216

### **IV. rész**

<b>Kutatási tapasztalatok és következtetések</b>	220
1. Az európai bűnügyi együttműködés jövője	221
1.1. Tagállami szuverenitás és globális biztonság	221
1.2. A konvergencia alapelvek megvalósítása - Bizalom erősítése	226
1.3. Európai standardok - Minimumstandardok - Európai jogi kultúrák	230
1.4. A kapcsolatok továbbfejlesztése	233
1.5. Kérdések a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban	234
2. A közös nyomozócsoportok koncepciója	240
2.1. A nyomozócsoportok létrehozásának előnyei	240
2.2. A felmerülő nehézségek	242
2.3. A műveleti szintű feltételek	245
2.4. A működési fázis	247
2.5. Gyakorlati konklúziók - Javaslatok	249
3. Záró gondolatok	255

<b>Irodalomjegyzék</b>	272
------------------------	-----

<b>Mellékletek</b>	283
--------------------	-----

## Bevezetés

Egyre több európai polgár élvezi annak előnyét, hogy az Európai Unió (továbbiakban EU) a szabadság a biztonság és a jog térsége, de sajnos, mintegy „melléktermékként”, a nemzetközi terrorista csoportok és bűnszervezetek tevékenysége is hasznot húz ebből a „határok nélküli” szabadságból. Ahhoz, hogy hatékonyan lehessen fellépni a transznacionális bűnözéssel szemben, az EU nemzeti bűnüldöző hatóságainak és igazságszolgáltatási szerveinek készen kell lenniük az együttműködésre.

**Kutatásom tárgya** az uniós országok közötti bűnügyi együttműködés vizsgálata egy speciális instrumentum, a közös nyomozócsoport bemutatásának tükrében.

A nemzetközi bűnügyi együttműködés fejlődését erőteljesen meghatározza az államoknak az a hagyományos felfogása, miszerint a büntető-jogalkalmazás a nemzeti szuverenitás elengedhetetlen része. Ezen oknál fogva az egyes tagállamok erőteljes és egybehangzó politikai és alkotmányos ellenállását váltja ki minden olyan kezdeményezés, ami a bűnügyi együttműködés fejlesztésére, a nemzetközi munkamegosztáson alapuló bűnüldözés kiépítésére irányul.<sup>1</sup>

Idővel azonban az EU tagállamainak tapasztalniuk kell, hogy a nemzetközi bűnözés leküzdése messze meghaladja a nemzeti szinten szervezett bűnüldöző és igazságszolgáltatási apparátusok lehetőségeit, ezért új megközelítésre, szélesebb körű együttműködésre, a tagországok fellépésének növekvő összehangolására, új szervekre, eszközökre és módszerekre, nemzetközi koordinációra van szükség.

Az EU a Maastrichti Szerződés (továbbiakban MSZ) óta elkötelezte magát a bel- és igazságügyi együttműködés állandó fejlesztése mellett.

A dolgozat témája nem általában az uniós bűnügyi együttműködés, hanem annak egy konkrét gyakorlati területe, a közös nyomozócsoportok munkája. Azt a kérdést vizsgáltam elsődlegesen, hogy milyen jogi környezet befolyásolja ezt a tevékenységet, továbbá vajon az eltérő jogszabályi háttér, a különböző bizonyítási kultúrák milyen mértékben határozhatják meg a kooperáció általam vizsgált formáját, a közösen végzett nyomozást.

Célul tűztem ki, hogy összegyűjtöm mindazon eddig elért eredményeket, melyeket a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi uniós együttműködés az elmúlt két évtizedben felmutatott. Különösen arra voltam kíváncsi, hogy vajon a Lisszaboni Szerződés (továbbiakban LSZ) hatályba lépését követően milyen új lehetőségek nyílnak meg a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés előtt. Arra kerestem a választ, hogy vajon a tagállamok, a számos előny ellenére, miért nem használják a közös nyomozás nyújtotta lehetőségeket, és miért preferálják még mindig az időigényesebb és bürokratikusabb tradicionális együttműködési formákat, például az eljárási jogsegélyt?

Miután megvizsgáltam a közös nyomozócsoport intézményének minden aspektusát (jogi háttér, szervezeti felépítés, működési mechanizmus, finanszírozási problémák, stb.) két alapvető kérdés megválaszolását láttam szükségesnek: *Az együttműködés hagyományos*

---

<sup>1</sup> Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 14. oldal

*formáihoz képest tud-e nyújtani a közös nyomozócsoport többlet értéket? Amennyiben igen, készen áll-e Európa arra, hogy kiaknázza ezt a lehetőséget?*

A téma kifejtéséhez elméleti alapvetésre is szükség volt. Fontosnak tartottam annak tisztázását, hogy vajon az általam vizsgált forma nemzetközi közjogi (büntetőjogi) problémaként, vagy pedig uniós belső jogi kérdésként vetődik-e fel? Továbbá elkerülhetetlen volt annak vizsgálata, hogy miként alakul az EU büntetőpolitikája?

Az elmélet azonban választott tárgykörömben nem nélkülözheti a gyakorlat feltárását. A kutatásban komoly nehézséget jelentett, hogy a hazai gyakorlat a kutató számára szinte elérhetetlen. Egyébként is, a magyarországi empiria meglehetősen szegényes, ezért elsősorban a külföldi forrásokra és példákra tudtam támaszkodni.

A nyomozócsoport természete szükségessé teszi a jogintézmény kriminalisztikai szempontú vizsgálatát is. A nyomozástan egyetemes vonásaira támaszkodva kialakíthatóak-e az eredményes és törvényes bizonyítás internacionális kritériumai és a bizonyítékok felhasználásának közös kultúrája? Van-e olyan szakmai minimum, mellyel egy nemzetközi nyomozócsoportban minden résztvevő rendelkezik? Kutatásaim során arra jutottam, hogy a kriminalisztika tudománya nem foglalkozik kiterjedten a nyomozócsoport intézményével. A hazai irodalomban talán csak Déri Pál munkássága a kivétel, aki a csoportos nyomozás kollektív teljesítményeit az integrált bűnüldözési modell részeként elemzi.

**A kutatás általam alkalmazott módszerei** között említem meg, hogy az általános bűnügyi együttműködés bemutatásánál azon fő tám-pillérek ismertetése és rendszerbe foglalása volt a célom, amelyek alapvetően meghatározták az integráció irányát. Kutatómunkám során nagyszámú magyar és nemzetközi, elsősorban angol nyelvű irodalmat (melyekhez az Europol és Eurojust könyvtáraiban fértem hozzá) tekintettem át, dolgoztam fel és rendszereztem. Nehézséget okozott a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatban bármilyen statisztikai adat, vagy konkrét jogeset megszerzése, mivel ilyen statisztika még nem készült az EU szintjén sem, valamint a bűnügyek tárgyát képező nyomozások jelentős része még folyamatban van, így azokról bármilyen információ kiadása is sérthette volna a további nyomozás érdekeit. Az interneten elérhető források közül elsősorban az uniós intézmények és hazai szervezetek hivatalos, hiteles honlapjairól beszerezhető információkat használtam fel a dolgozat elkészítése során.

Emellett számos szakértői beszélgetést folytattam többek között az Europol, Eurojust, a Nemzeti Nyomozó Iroda (NNI) és a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK) munkatársaival. A Nemzeti Nyomozó Iroda munkatársai körében ezeken túlmenően egy szűk körű kérdőíves felmérést is készítettem, melynek eredményét a dolgozat 3. számú Melléklete tartalmazza.

**Dolgozatom felépítése** a következő:

*Az I. rész* az Európai Unió bűnözés megfékezésében betöltött szerepét dolgozza fel.

*A II. rész* a kriminalisztikai szempontú bevezetést követően a közös nyomozócsoport intézményét mutatja be.

*A III. rész* a közös nyomozócsoport hazai és nemzetközi szabályozását, valamint hazánk uniós bűnügyi együttműködésben betöltött szerepét vázolja fel.

*A IV. rész* a kutatásaim során levont következtetéseket, javaslataimat tartalmazza.

*„ We live in a world where it is almost quicker to cross the Atlantic to New York by air than to cross Paris by car on a Saturday evening. We are witnessing the consequences of our civilization; a criminality that profits by the advantages of the so-called free world, where there are practically no frontiers any more.”*  
(André Bossard)<sup>2</sup>

*„Olyan világban élünk, amikor szinte majdnem gyorsabban el lehet érni New Yorkba az Atlanti Óceánt keresztülrepülve, mint szombat este Párizs utcáin keresztül verekedni autóval. Civilizációnk következményeinek vagyunk a szemtanúi: a bűnözésnek, mely annak az úgynevezett szabad világnak az előnyeiből profitál, melyben gyakorlatilag már nincsenek határok.”*

## I. rész

### **Az Európai Unió és a büntetőügyekben folytatott együttműködés**

---

<sup>2</sup> Az Interpol főtitkára az 1978-1985. közötti időszakban

# 1. Az együttműködés szintjei

A nemzetközi bűnügyi együttműködésnek kezdetben egyetlen útja a bűnügyi jogsegély volt. Mára már komplex együttműködési hálót jelent a központi adminisztratív szervek és igazságügyi hatóságok (bíróóságok és az ügyészségek), a nyomozó hatóságok, illetve a nyomozási jogkörrel is feljogosított közigazgatási szervek között, beleértve még a büntető jogalkotás eszköztárát is. Az egységesnek tűnő struktúrában jelentős átfedések vannak az egyes részterületek között, melyek a hatásköri problémákon túlmenően jogalkalmazási dilemmákat is okoznak.<sup>3</sup>

Az uniós bűnügyi együttműködés szervesen beépül a globális nemzetközi bűnügyi együttműködés rendszerébe. E tágabb kontextusba tartozik az ENSZ és az Interpol keretrendszere, valamint az Európa Tanács és egyéb regionális kooperációs platformok (például az OECD<sup>4</sup>) által nyújtott együttműködési fórumok lehetősége is. Végül vannak olyan szub-regionális formák (például az Északi Unió,<sup>5</sup> Benelux Unió, BCCP,<sup>6</sup>), melyekre nem tértem ki dolgozatomban, de a téma átfogó értékelésénél azokat mégsem szabad figyelmen kívül hagyni.

A bűnügyi együttműködésben részt vevő hatóságok lényegében három szinten érintkezhetnek egymással:<sup>7</sup>

- vertikális együttműködés: ez a kooperációs forma hierarchiát feltételez a felek között (például egy nemzetközi szervezet, testület fordul egy államhoz segítséget kérve, mely esetben sokkal szűkebb körben van lehetőség a megkeresés elutasítására, és meglehetősen egyoldalú kooperációt jelent)
- horizontális együttműködés: az együttműködésben a felek kizárólag azonos hatáskörrel rendelkező hatóságok lehetnek (igazságügyi szerv - igazságügyi szerv, rendőri hatóság - rendőri hatóság között)
- diagonális együttműködés: a hatékony bűnüldözés érdekében lehetővé teszi a különböző hatáskörű szervek közötti érintkezést is, függetlenül attól, hogy ezek hierarchikus viszonyban állnak-e egymással.<sup>8</sup>

A nemzetközi bűnügyi jogsegély keretében a központi adminisztratív szervek és igazságügyi hatóságok (bíróóságok és az ügyészségek) közötti horizontális együttműködés valósul meg.

A rendőri együttműködés a 20. század termékeként megalakult független kooperációs forma, mely alapállásban nem illeszthető be a bűnügyi jogsegély, ezáltal az igazságügyi (jogsegély típusú) együttműködés fogalmi körébe, bár részben a jogsegélyintézményekhez kapcsolódva jelenik meg. A rendőrségi együttműködésre a kooperatív modell jellemző - mint uralkodó

<sup>3</sup> M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés területeinek összefonódása Európában: a nemzetközi rendőri együttműködés és nemzetközi bűnügyi jogsegély, Belügyi Szemle 2004/5. 52. évfolyam 114. oldal

<sup>4</sup> OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): 1961-ben alakult Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

<sup>5</sup> Az Északi Unió tagjai: Svédország, Dánia, Finnország, Norvégia és Izland

<sup>6</sup> BCCP a francia Bureau Commune de Coopération Policière elnevezés rövidítése, amelyben Luxemburg, Németország és Franciaország rendőrei vesznek részt

<sup>7</sup> M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog Osiris Kiadó Budapest 2006. 260. oldal

<sup>8</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.



együttműködési forma a bűnügyi együttműködésben -, mely szerint az együttműködésben résztvevő államok és hatóságok egymás szuverenitásának tiszteletben tartása mellett nyújtanak egymásnak segítséget. (Fő szabályként a saját területükön hajtanak végre cselekményeket.) A bűnügyi együttműködés legdinamikusabban fejlődő területe, mivel sem a közbiztonsági, sem pedig a karhatalmi tevékenység nem követelt országok közötti kooperációt.<sup>9</sup>

Az alábbi táblázat a rendőri és az igazságügyi együttműködési formák jellemzőit mutatja be.<sup>10</sup>

	<b>bűnügyi jogsegély, igazságügyi együttműködés (judicial cooperation, judicial assistance)</b>	<b>rendőri együttműködés (police cooperation)</b>
<b>résztvevő hatóságok</b>	központi adminisztratív szervek és igazságügyi hatóságok (bírók és az ügyészségek) közötti együttműködés	nyomozó hatóságok, illetve a nyomozási jogkörrel is feljogosított közigazgatási szervek között történik
<b>együttműködés típusa</b>	kooperatív modell keretében történő horizontális együttműködés	kooperatív modell keretében történő horizontális együttműködés, sok integratív elemmel <sup>11</sup>
<b>büntetőeljáráshoz való viszonya</b>	része a megkereső államban folyó büntetőeljárásnak	nem része a megkereső államban folyó büntetőeljárásnak
<b>célja</b>	A már megindult büntetőeljárás eredményes lezárását, vagy egy már jogerősen kiszabott szankció végrehajtásának biztosítását segíti elő	megelőzés
<b>formalitás</b>	formális megállapodásokon alapul, garanciákkal megtűzdelve (emberi jogok védelme)	főként informális jellegű, kevésbé szabályok közé szorított kooperáció, több helyütt még szabályozatlan elemekkel <sup>12</sup>

A gyakorlatban a táblázatban bemutatott két terület határvonala elmosódik.<sup>13</sup> Wyngaert és Stessens szerzőpáros<sup>14</sup> fel is vetette annak veszélyét, hogy az államok lassan a rendőri együttműködést nem az igazságügyi szervek között folyó együttműködés kiegészítéseként, hanem annak alternatívájaként, ahelyett kívánják majd alkalmazni, figyelembe véve a rendőri operativitást, információs adatbázisok és az intézményi szervezetszervezésben rejlő előnyöket.

<sup>9</sup> Finszter Géza: A bűnüldözés működési modelljei. Kriminológia - Szakkriminológia 2006. Complex Kiadó 640. oldal

<sup>10</sup> M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog Osiris Kiadó Budapest 2006. 265-269. oldal

<sup>11</sup> A horizontális integrációs modell a bűnüldözés hatékonyságának növelése céljából lehetővé teszi azt – az állami szuverenitás tiszteletben tartása központi szerep mellett – hogy az államok illetékes hatóságai meghatározott körülmények esetén, szigorú feltételek mellett eljárási cselekményeket fogantathatnak (forró nyomon üldözés, határon átnyúló megfigyelés) egymás területén.

<sup>12</sup> Az emberi jogok védelmének előtérbe kerülése azonban mindkét együttműködési forma esetében megkívánja az ellenőrizhetőbbé válást, és ez további formalizálásokhoz, garanciák beépítéséhez vezet.

<sup>13</sup> A 2000. évi Uniók Jogsegély Egyezmény is tovább „bonyolítja” ezt a helyzetet annyiban, hogy nem következetes a szóhasználatában, mivel a különböző cikkekben eltérő terminológiát alkalmaz: „közigazgatási hatóság”, „hatáskörrel rendelkező hatóság”, „központi”, „rendőri” és „vámügyi” hatóság, „megkeresett tagállam”, „küldő” és „fogadó” hatóság. Könnyen előállhat az a helyzet, hogy az együttműködésben álló tagállamok esetében ezek a kategóriák tartalmilag bűnüldöző hatóságot jelentenek.

<sup>14</sup> Wyngaert, Ch. – Stessens, G: The International Non Bis In Idem Principle: Resolving some of the Unanswered Question. The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 48. 1999. Oct. 47. oldal

A kiemelkedő súlyú bűncselekmények büntetendővé nyilvánításának tárgyában folytatott együttműködés (inkriminációs együttműködés) is a bűnügyi együttműködés részét képezi, melynek alapját főként az ENSZ égisze alatt született globális egyezmények,<sup>15</sup> az Európa Tanács keretében elfogadott regionális egyezmények, valamint speciális uniós jogi eszközök jelentik. Ezen bűncselekménnyé nyilvánító nemzetközi források egyaránt sorolhatóak a jogsegély és a nem jogsegély típusú együttműködés körébe is, hibrid természetűknél fogva.

Az európai bűnügyi együttműködés számos egyéb kérdéskört is magában foglal, melybe beletartozik például a rendőrségi stratégiák kidolgozása, a büntető anyagi és eljárási jogok harmonizációja, az európai rendőrségi kultúra kialakítása, a rendőrség fegyelmi és szervezeti egységesítése, politikai álláspontok közelítése.<sup>16</sup>

## **1. 1. Nemzetközi közjogi probléma vagy uniós belső jogi kérdés**

Ahhoz, hogy az alcímben rejlő kérdést megválaszoljuk, először meg kell próbálni tisztázni az EU státuszát, vagyis azt, hogy föderációval vagy konföderációval állunk-e szemben. Jogi megközelítésben a konföderáció esetében - mivel nincs szó új állam létrejöttéről -, maga a szuverenitás az egyes államoknál marad, amelyek szabadon dönthetnek a közösen hozott jogszabályok területükön történő végrehajtásáról. A föderáció esetében azonban a szuverenitás nem marad a tagállamoknál, hanem áthelyeződik szövetségi szintre, és annak hordozói a szövetségi intézmények lesznek.

A legtöbb uniós polgár számára az EU a gyakorlatban valamiféle nemzetállamuk fölé tornyosuló, átláthatatlan szervezetként jelenik meg, ahol nincsenek felelős, elszámoltatható vezetők, és nincsenek azonosítható döntések, ezáltal a transzparencia hiánya, democráciadeficit jellemzi.<sup>17</sup>

Elméleti, tudományos oldalról nem mondható egységesnek a kép, számos megközelítés, elmélet létezik a kérdés tisztázására, melyekből csupán néhányat idézek:

- Joseph Weiler szerint: az Európai Unió egy föderális (alkotmányos) jogi struktúra és egy „konföderális” vagy kormányok közötti politikai struktúra kombinációja.<sup>18</sup>

- Mc Kay – a katonai védelem (hadsereg) tagállami kompetenciája, valamint az uniós szintű törvényhozás döntően nemzetállami vagy „konföderális” jellege miatt – az EU-t egy „kvázi föderációnak”, a föderáció és konföderáció közti hibridtípusnak tekinti.<sup>19</sup>

- Wind szerint az Európai Bíróság által kidolgozott két jogi-alkotmányos alapelv –(1) a közösségi jog szupremáciájának elve a nemzetállami jog felett; (2) a közösségi jog közvetlen érvényesülése a tagállamokban – alkalmazása az EU-t jogi értelemben szuverén

<sup>15</sup> Például: az ENSZ keretében a Kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988-ban kelt egyezmény 5. cikke

<sup>16</sup> Vida András: Az európai bűnügyi rendőri együttműködés aktuális kérdései. PhD Tanulmányok 2. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája Pécs 2004. 360. oldal

<sup>17</sup> Körösényi András: Democráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából Politikatudományi Szemle 2004. 3. szám 144. oldal

<sup>18</sup> Plattner, F. Marc, 2003, Competing Goals, Conflicting Perspectives, Journal of Democracy, Vol. 14, No. 4., October 2003, 53. oldal

<sup>19</sup> Mc Kay, David, 2001, Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience, Oxford U. P. 2001. 9. oldal

nemzetállamok kormányközi szervezetéből – ha nem is állammá, de – egy kvázi alkotmányos és föderális politikai rendszerré alakította.<sup>20</sup>

- Szénási Éva szerint: „Az *„egységes Európa”* alakulásának dinamikáját a kormányköziség és a szupranacionalitás ellentmondása és kettőssége határozza meg és hajtja előre, amelyben - mint minden új politikai alakulat létrejöttében - megtorpanások, illetve látványos előrelépések sorozatai váltják egymást... Mindenesetre nem illik bele a klasszikus föderáció-konföderáció dichotómiába, pontosabban bizonyos szempontból sajátos ötvözetben egyszerre foglalja magába mindkettő elemeit, ami klasszikus terminológiákkal és fogalmakkal és konkrét történelmi példákkal nehezen írható le. Olyan vegyes, hibrid képződmény, amely számos ponton nem követi a klasszikus föderációk létrejöttének folyamatát...”<sup>21</sup>

Míg abban a legtöbb szerző egyetért, hogy az EU a struktúrájában a kormányköziség és a nemzetekfelettség elemeit ötvözi, amelynek kettőssége jól megmutatkozik az unió intézményrendszeri szintjén is,<sup>22</sup> addig azonban jelentősen eltérnek az elképzelések a továbblépés tekintetében, mely alapján döntően az alábbi három irányvonal tűnik a legerősebbnek:

- Az elsősorban angolszász irodalomban felbukkanó koncepció a kormányköziség dominanciájával és a status quo hosszú távú fennmaradásával számol. (De Gaulle vagy Thatcher politikáját gyakran szokták e politika pregnáns megnyilvánulásaként említeni).
- A másik irányvonal a nemzetállamok föderációjának gondolata. (Az elképzelés Jacques Delors-tól származik és Joschka Fischernek 2000. május 10-én a Humboldt Egyetemen tartott beszéde után terjedt el és vált népszerűvé.)
- A harmadik vonulatot a posztacionális Európára vonatkozó elképzelések alkotják (Jürgen Habermas, Jean-Marc Ferry). Ez a scenárió a politikai integrációnak egy posztnemzeti állapot, egy új európai állam irányába való fejlődésével számol.

A bűnügyi együttműködés fejlesztésére irányuló bármilyen uniós törekvés az EU életében a tagállamok politikai és alkotmányos ellenállását váltotta ki, mivel a hagyományos attitűd szerint a büntetőjog, a büntető eljárási jog és a büntetőhatalom gyakorlása a nemzeti szuverenitás elengedhetetlen részét jelenti.

A legtöbb szerző úgy véli, (mely gondolat a kormányköziséget preferálja a szupranacionalizmussal szemben) hogy a „...büntetőjog és a büntető eljárási jog a nemzeti hagyományokban gyökerező történelmi tapasztalatok terméke, s a gyakorlatban az együttműködés legbiztosabb alapja e tradicionális értékek kölcsönös elfogadása, tiszteletben tartása...”<sup>23</sup> Bár az európai bűnügyi együttműködés alapjául szolgáló Európa Tanács és a korábbi Harmadik Pillér kormányközi alapokon nyugodott, az EU integrációs folyamatában a belső határok felszámolásával mégis jelentkeztek olyan tendenciák, melyek szupranacionális intézmények létrejöttét vonták maguk után. Természetesen nem könnyű az optimális megoldás elérése az eltérő politikai érdekek és tradíciók, valamint az integráció védelme határmezsgyéjén.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Wind, Marlene, *Sovereignty and European Integration. Towards a Post- Hobbesian Order*, Palgrave, 2001. 125. 132. oldal

<sup>21</sup> Szénási Éva: Föderációk reneszánsza vagy bukása? [http://www.otka.hu/print.php?akt\\_menu=3917](http://www.otka.hu/print.php?akt_menu=3917)

<sup>22</sup> E kettősség meglétére utal Jean-Louis Quermonne, amikor kormányközi föderalizmusként jellemzi az unió jelenlegi állapotát, amelyben a közösségi elvek és módszerek, illetve a nemzeti kormányok jelenléte együttesen határozza meg az európai építést.

<sup>23</sup> Holé Katalin: Bűnügyi együttműködés Európában, Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXVI. Országos Kriminológiai Intézet Budapest 1999. 273. oldal

A MSZ és az Amszterdami Szerződés (továbbiakban ASZ) rendelkezései a bűnügyi együttműködés körébe eső politikák területén inkább a kormányközi együttműködést szorgalmazták, bár bizonyos rendelkezéseik - például az ASZ K14 cikkelye,<sup>25</sup> bizonyos politikák első pillérbe való átemelése, valamint magának az Európának a létrejötte - alapot adtak szupranacionális törekvéseknek is.

A harmadik pillér jogi keretrendszere identitási krízishelyzetbe<sup>26</sup> került, mivel már nem lehetett sem tradicionálisan kormányközi jellegűnek, sem pedig szupranacionális intézményi struktúrájának tekinteni. A büntetőjog, és a bűnügyi együttműködés politikailag érzékeny területnek számít, mely megmagyarázza egyrészt azt, hogy miért vonakodnak a tagállamok ezen terület feletti hatalmukat átengedni az uniós szintre, másrészt pedig maga után vonja azt is, hogy amennyiben az uniós tagállamok ténylegesen intenzív együttműködést szeretnének ezen a területen, akkor át kell engedniük hatáskörük egy részét. A harmadik pillér a nemzetközi közjogon alapult ellentétben a Bel- és Igazságügyi térség egyéb, az első pillérbe tartozó politikáival. A legfontosabb jogi instrumentuma a kerethatározat volt, melyet csak egyhangúlag fogadhattak el a tagállamok, mely minden állam vonatkozásában vétőjogot jelentett, mely eléggé meglepő volt annak tükrében, hogy a Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülése térségének (továbbiakban SZBJT) egyéb politikái az első pillérbe tartoztak. Ez meglehetősen ellentmondónak tűnt. Végül is a SZBJT olyan közös értékekre és alapelvekre irányul, melyek szorosan kapcsolódnak az első pillér szupranacionális jogi keretéhez, valamint olyan közös érdekek kiszolgálása a célja, melyek a tagállami érdekek felett álltak. De Hert<sup>27</sup> úgy fogalmazott, hogy a harmadik pillér állítólagosan kormányközi együttműködésen alapuló struktúrája ún. „közösségi megtermékenyítésen” (community fertilization) ment keresztül.

Egy idő után már elképzelhetetlen lett volna az, hogy ilyen politikailag érzékeny területeken a 27 tagállam egyhangúlag fogadjon el közvetlen hatású jogi aktusokat. Ezzel a módszerrel az államok meg tudták tartani a szuverenitásukat, és alkalmanként, amikor tényleg égető szükség volt rá elfogadtak egy-egy kerethatározatot.

Véleményem szerint a korábbi harmadik pillér nem jelentett hatékony jogi alapot ahhoz, hogy általa elérhetővé váljanak a SZBJT célkitűzései. Emellett a megfelelő demokratikus és igazságügyi kontrollt biztosító hatáskörök tekintetében sem jelentett valódi hatáskör szétválasztást, mely súlyos jogi következményekkel járt a személyek jogi védelme tekintetében (minekután a harmadik pillér a büntetőügyeket érintette, melyben abszolút létfontosságú ez a fajta védelem).

A Bel-és Igazságügy politikái a korábbi perifériális helyzetükből az uniós integrációs folyamat központi csúcsprioritásaivá nőttek ki magukat, mely egyértelmű elmozdulást jelentett a korábbi dominánsan gazdasági unió területéről a politikai unió felé. A kezdetben tisztán kormányközi alapokon létrejött együttműködés fokozatosan egyre közelebb került az Európai Közösség struktúrájához, és szupranacionális eljárásaihoz. Külső események (2001.

<sup>24</sup> Holé Katalin: Bűnügyi együttműködés Európában, Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXVI. Országos Kriminológiai Intézet Budapest 1999. 274. oldal

<sup>25</sup> Ez a cikk lehetővé tette, hogy a rendőrségi és büntetőügyekben történő együttműködés a Szerződés módosítása nélkül is átkerülhet a szupranacionális első pilléres struktúrába.

<sup>26</sup> Olivia den Hollander: Caught Between National and Supranational Values: Limitations to Judicial Cooperation in Criminal Matters as Part of the Area of Freedom, Security and Justice within the European Union. *International Community Law Review* 10. (2008), 51 oldal.

<sup>27</sup> Paul de Hert: The end of European Judicial Assistance. The rise of an Area of European Law of Criminal Procedure. *Justitiele Verkenningen* (2004) 100. oldal

szeptemberi illetve a koszovói menekültek krízise) pedig további katalizátorként működtek ebben a folyamatban.

A 2009. december 1-én hatályba lépett LSZ pedig alapjaiban változtatta meg nem csak a SZBJT területét, hanem az egész EU életét, struktúráját és döntéshozatali mechanizmusait. Azzal, hogy a maastrichti három pillért egyetlen közös struktúrába „gyúrta” ez a szerződés, azonos jogi alapra helyezte az addig kínos következetességgel a nemzetek (kormányok) közötti együttműködésbe utalt bel- és igazságügyek kezelését a kezdettől fogva nemzetek feletti szinten (is) igazgatott piaci, gazdasági vonatkozású (első pilléres) területekkel. A Corpus Juris és az Európai Ügyészség intézményének a lehetősége, valamint az Europol uniós ügynökséggé válása egyre inkább megalapozza azon törekvést, melyet Wyngaert úgy fogalmazott meg 1999-ben,<sup>28</sup> hogy az EU térsége végső soron egy - az európai területi elven alapuló - ún. regionális univerzális joghatóság princípiuma alapján működő egységes jogi térséggé válás folyamatán megy keresztül.<sup>29</sup>

Összességében elmondható az SZBJT-vel kapcsolatban, hogy nem is olyan régen még ez a terület tűnt „a közös piacból kinőtt integrációs játék növekedési határának”, mára már éppen ez a terület kezd az integrációs folyamat egyik tartópillérévé válni.

*(Megjegyzem ehelyütt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. június 30-án megfogalmazott véleményét e témakört illetően az európai elfogatóparancs alkotmányossági vizsgálata során: Az alkotmánybíróság álláspontja szerint az EU természeténél fogva a nemzetek felettiesség és a kormányköziség keveréke, és bizonyos területeken az EU ma már egy szövetségi államhoz hasonlítható, más területeken azonban nemzetközi szervezatként működik. Összességében az EU egyelőre távol áll egy európai szövetségi államtól, és a tagállamok maradnak a közhatalom elsődleges birtoklói. Az EU továbbra is olyan nemzetközi jogon alapuló egyesülése a nemzeteknek, melynek léte a szuverén államok szándékától függ. A bírói fórum véleménye szerint az EU hatáskörének szélesítésével, és az uniós intézmények függetlenségének növelésével egy időben olyan fékeket kell ebbe a rendszerbe beépíteni, melyek biztosítják azt, hogy a tagállamok a hatáskör-átruházás elvét korlátozott és ellenőrizhető módon gyakorolják. Az érzékeny, demokrácia szempontjából lényeges területeken - mint például a büntetőjog, rendőrség, hadsereg, erőszak alkalmazása, stb.- a szuverén hatalom átruházása csak nagyon szűk értelmezés mellett történhet meg. A LSZ hatálybalépését követően különös tekintettel kell lenni elsősorban a büntető anyagi és eljárási jogi rendelkezésekre, melyek tekintetében szigorúan kell értelmezni az uniós döntéshozatalra vonatkozó szerződési felhatalmazást.)<sup>30</sup>*

## **1. 2. A bűnügyi együttműködés kezdetei**

A nemzetközi együttműködés egy egyedülálló, speciális formájának tekinthető az EU. Ebben a struktúrában 27 állam „gondolkodik és cselekszik” együtt olyan fontos politikai kérdésekkel foglalkozva, melyeknek határokon átívelő következményei vannak. Ezek a kérdések nemcsak

<sup>28</sup> Ch. Van Den Wyngaert: The Transformations of International Criminal Law in Response to the Challenge of Organised Crime – General Report International Review of Penal Law 1999. Vol. 70. No 1-2.149. oldal

<sup>29</sup> M. Nyitrai Péter: Az Európai Unió bűnügyi együttműködésének rendszertani megközelítése. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében KJK-KERSZÖV 2005 Budapest 186. oldal

<sup>30</sup> Bárd Petra: Európai elfogatóparancs OKRI, Budapest belső munkaanyag 2009. november 30. 12. oldal

az igazságszolgáltatást, és a büntetőpolitikát érintik, hanem például a bevándorlást és a határőrizetet, adópolitikát, a gazdaságot, iparpolitikát, mezőgazdaságot, stb. Eredetileg 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 áramolhat, mozoghat egyik országból a másikba. A mozgás ilyen mértékű szabadsága egyértelműen hasznos a gazdaság számára, de egyben a bűnözés számára is új kapukat nyit meg, valamint új lehetőségeket a bűnelkövetők számára, hogy a felelősségre vonás elől elszökhessenek egyik országból a másikba.

A 70-es évekig az európai térség bűnügyi együttműködésére a széttöredezettség volt jellemző, valamint az, hogy elsősorban a terrorizmusra és a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményekre korlátozódott. Legelőször az Európai Politikai Együttműködés nyújtott informális intézményi háttérrel a bűnügyi együttműködés számára, melynek keretében számos egyezmény született a Közösség tagállamaira vonatkozóan (például büntetőítéletek európai érvényéről), melyek azonban a tagállami szuverenitáshoz való „görcsös” ragaszkodás eredményeképpen az elmaradt ratifikációk miatt általában nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. 1976-ban a tagállamok létrehozták a TREVI együttműködést (*Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence*), mely informális kooperációt jelentett, és célkitűzései főként az alábbiak voltak: terrorcselekményekre vonatkozó információcsere, összekötő tisztviselők és szakértők cseréje, rendőrségi képzés javítása. Tevékenységét - melynek kritikájaként az átláthatatlanságot, a demokratikus ellenőrzés hiányát, zárt munkamódszerét és inkohereus felépítését hozták fel - miniszteri szinten, a magas rangú tisztviselők bizottságának szintjén, valamint munkacsoportok szintjén végezte. Az EU létrejöttével beleolvadt a III. pilléres együttműködési rendszerbe.

Az első koordinált jogi lépés megtételére az EU keretein kívül került sor 1985 és 1990 között, kormányközi alapokon, a Schengeni együttműködés keretében, mely kezdetben csupán az EU öt tagállamára koncentrált. (1985. június 14. *Schengeni Megállapodás „A határellenőrzésnek a közös határokon történő fokozatos megszüntetéséről”*. 1990. június 19. *Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE)*, 1995. július 26. *Brüsszel A Schengeni Információs Rendszerrel Szóló Egyezmény*) Ez az együttműködési forma kiterjedt a közbiztonság erősítésére, a menekültügy, vízumpolitika, a határellenőrzés, valamint a bűnügyi, rendőri együttműködés területeire, így többek között a Schengen államok közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyre (III. Cím 2. fejezet), és a kiadatásra (4. fejezet). A SVE rendőri együttműködéssel kapcsolatos részei (39-47. cikkely) döntő fordulatot jelentettek a nemzetközi jog történetében, hiszen a felek legkényesebb nemzeti szuverenitását érintve először vált lehetővé - jól szabályozott keretek között - másik állam területén meghatározott rendőri tevékenység folytatása (határon átlépő figyelés és követés).

Az Európa Tanács által korábban elfogadott egyezmények, a TREVI-, valamint a Schengeni együttműködés már nem bizonyultak elég hatékonynak ahhoz, hogy felvegyék az Európai Közösségek integrációs folyamatának a gyors ütemét, és megfelelő mértékű akadályokat állítsanak a bűnözési expanzióknak. Ezen okból kifolyólag az 1992-ben aláírt, és 1993 novemberében hatályba lépett Maastrichti Szerződés (MSZ) kiterjesztette az Európai Közösségek hatáskörét a bel- és igazságügyi együttműködés területére is. A MSZ új szabályokat vezetett be a rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén, mely a „Harmadik Pilléres együttműködés” (bel- és igazságügyi együttműködés) néven vált ismertté. A szerződés nem definiálta, hogy mit is jelent valójában a bel- és igazságügyi együttműködés, generálklauzula jellegű leírását sem adta meg, hanem helyette felsorolta a közös érdekkörbe eső 9 együttműködési területet: migráció és menekültpolitika, bevándorlás-politika,

vámegyütműködés, polgári és büntető igazságügyi együttműködés, csalás és kábítószer elleni fellépés, rendőri együttműködés. Bár a harmadik pillér gyengeségeket mutatott, a jogi eszközrendszere (egyhangúság, tagállami vétőjog) bizonyos fokig alkalmatlan volt a megfelelő joghatás kiváltására, mégis a politikai elkötelezettség mutatójaként tekinthető atekintetben, hogy a gazdasági integráció mellett ezen a területen is megjelent a szupranacionalitás igénye.

### 1. 3. Amszterdamtól Tamperéig

Az 1997-ben aláírt és 1999-ben hatályba lépett ASZ meghatározó változásokat hozott az alábbi területeken:

- Bizonyos politikákat (migráció, menekültpolitika...stb.) átemelt az első pillérbe, mely tehát maga után vonta az erősebb első pilléres jogi eszközök alkalmazásának lehetőségét, az Európai Parlament (továbbiakban EP) megnövekedett szerepét, és az Európai Bíróság megnövekedett kompetenciáját. Sajnos azonban az egyhangúság elve megmaradt, mely továbbra is súlyos gátként jelentkezett a harmadik pillér működésében, melynek neve a „Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre” változott.
- A harmadik pilléren belül olyan új jogi eszközöket hozott létre (például határozatok és kerethatározatok), melyek a tagállamokra nézve kötelező erővel bírtak, és az ún. Maastricht-típusú „együttes fellépéseknél” és egyezményeknél sokkal hatékonyabbnak bizonyultak. Az egyezmények továbbra is megmaradtak lehetséges eszközként, de csak akkor léphettek hatályba, ha a tagállamok többsége ratifikálta azokat, és ezáltal részben felváltotta az akkori egyhangúsági szabályt.
- Az ASZ új célkitűzésként fogalmazta meg az EU számára a SZBJT létrehozását. Részletesen megfogalmazták azon lépéseket, melyek szükségesek voltak ezen cél eléréséhez. Az igazságügyi és rendőrségi együttműködés megszűnt pusztán „közös érdekkörbe eső politika” lenni, és helyette az EU fő célkitűzésévé vált.
- Az ASZ-hez fűzött ún. Schengeni jegyzőkönyvön keresztül a Schengeni acquis az EU integrált részévé vált. Ez azt jelentette, hogy a schengeni együttműködés - mely ezt megelőzően csupán néhány tagállam közötti kormányközi együttműködésként létezett – független jellege megszűnt, és valójában az általa elért eredmények, melyek több területen messze meghaladták az addigi uniós eredményeket (például a forró nyomos üldözés vagy a Schengeni Információs Rendszer (SIS) a rendőrségi együttműködésben) az uniós acquis részévé váltak.

A döntések közül a legfontosabbak a *kerethatározatok* voltak, melyek megállapítottak egy-egy elérendő célkitűzést, mint például bizonyos magatartások kriminalizációját, vagy pedig a határokon átívelő együttműködések bizonyos eljárásait. Ezután pedig már a tagállamokra volt bízva az, hogy milyen változtatásokat eszközöltek jogrendszerükben acélból, hogy a kerethatározatban kitűzött célokat elérjék. A kerethatározatok kötelező erejűek voltak a tagállamokra nézve - ebből a szempontból megfeleltek az első pillérbeli irányelveknek -, azonban nem volt közvetlen hatályuk ellentétben azzal. Ez azt jelenti, hogy az egyének nem hivatkozhatnak közvetlenül rájuk az állammal szemben. Mindazonáltal azonban mégis rendelkezhetnek bizonyos fajta „közvetlen alkalmazhatósággal” bizonyos körülmények között a Bíróság Pupino ügyben<sup>31</sup> hozott ítélete alapján.

<sup>31</sup> Case C-150/03, 16 June 2005.

Ezek mellett az EU létrehozta saját *egyezményeit* is, amelyek aktualizálták és helyettesítették az Európa Tanács által korábban elfogadott szerződéseket. Ezen munka eredményeképpen születtek meg a kiadatás tárgyában az 1995. és 1996. évi szerződések, valamint a kölcsönös jogsegély tárgyában 2000-ben elfogadott szerződés is, mely 2005 augusztusában lépett hatályba. Egyik említett kiadatási egyezmény sem lépett még hatályba, a ratifikációs eljárások még javában folytak, amikor az európai elfogatóparancsra vonatkozó kerethatározat elfogadásával valójában már meg is szűnt a korábbi igény rájuk nézve. A MSZ által bevezetett szigorú kritériumot (a harmadik pilléres egyezmények hatálybalépéséhez az kellett, hogy azt minden részes állam ratifikálja és beépítse belső jogrendjébe) az ASZ enyhítette azzal, hogy lehetővé tette azt, hogy amennyiben a tagállamok fele ratifikálta, úgy az azok viszonylatában hatályba léphetett, valamint bevezette az előzetes alkalmazás intézményét.

Lehetőség volt határozat és közös álláspont elfogadására is, melyek közül a határozat bárkötvelező érvényű volt, de csupán a határozat alapjául szolgáló egyedi konkrét esetre, a közös álláspontnak pedig nem volt kötelező ereje, általa a tagállamok meghatározták, hogy hogyan viszonyult az EU egyes büntetőpolitikát érintő kérdésekhez. Emellett az ASZ megszüntette az MSZ által bevezetett együttes fellépés jogi eszközét, mivel nem volt pontosan meghatározva annak jogi kötelező ereje, ezért az nézeteltérésekhez, eltérő értelmezésekhez vezetett a tagállamok között.

1997-ben az EU úgy ítélte meg, hogy válaszképpen a szervezett bűnözés előretörésére megfelelő intézkedéseket kell hoznia (Akcióterv formájában). Ezek az intézkedések magukba foglalták egyrészt olyan határozatok elfogadását, amelyek bűncselekménnyé nyilvánították a bünszervezetben való részvételt, a pénzmosást, másrészt hatékonyabb eszközök kifejlesztését a pénzmozgások nyomon követésére, harmadrészt a jogsegély eljárásában a legjobb gyakorlatok kidolgozását, és emellett negyedrészt még szorosabb együttműködés kiépítését olyan országokkal, amelyek tagfelvételre vártak az EU-ba. Egy kölcsönös értékelési rendszert állítottak fel, amely által különféle országokból delegált szakértőkből álló csoportok állapították meg, hogy az egyes tagállamok milyen hatékonysággal birkóztak meg az olyan feladatokkal, mint például a kiadatás és a jogsegély kérdésköre. Az Akcióterv hozta létre az Európai Igazságügyi Hálózatot (European Judicial Network)<sup>32</sup> is, amelyik lehetővé teszi a kiadatás és jogsegély lebonyolításáért felelős, különböző tagállamokban dolgozó gyakorlati szakemberek közvetlen kapcsolatfelvételét egymással, megkerülvén a lassú és bonyolultabb diplomáciai csatornákat. Mivel az Akcióterv magas szintű politikai támogatást élvezett, ezen megfogalmazott intézkedések közül számos már három éven belül elfogadást nyert, ami a nemzetközi együttműködés területén nagyon lenyűgöző eredménynek számít.

Az ASZ-t 1997-ben írták alá, és felismervén ezen szerződés jelentőségét abban, hogy milyen kihatással lehet az EU Bel- és Igazságügyi együttműködésére, a soron következő finn elnökség úgy döntött, hogy a Tamperében rendezett soros csúcstalálkozót teljes mértékben ezen témakörnek szenteli. Az EU történetében másodszor került sor arra, hogy egy

<sup>32</sup> A büntető ügyekben működő Európai Igazságügyi Hálózatot a Tanács 98/428/JAI határozatával 1998. június 29-én hozták létre. A Hálózat tagjai között a tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködéssel foglalkozó hatóságainak képviselői, a tagállamok által kijelölt egy vagy több kapcsolattartó személyekből és az összekötő bíróságból áll. A Hálózat célkitűzése, hogy megkönnyítse a kapcsolatfelvételt a tagállami hatóságok között, rendszeres találkozók révén kicserélik tapasztalataikat és rendszeresen információkat szolgáltatassanak. A kapcsolattartó pontok közvetítő szerepet játszanak a tagállamok között annak érdekében, hogy az igazságügyi együttműködést megkönnyítsék különös tekintettel a bűnözés súlyos formái elleni harc terén. Jogi és gyakorlati tudnivalókat szolgáltatnak a nemzeti igazságszolgáltatási szervek, bíróságok számára, közreműködnek a többszörös jogsegélykérelmek teljesítésének koordinációjában. A Hálózat honlapján a kapcsolattartó pontok által elkészített gyakorlati útmutatók találhatóak, amelyek az egyes büntetőjogi rendelkezések összefoglaló bemutatását és hasznos információkat tartalmaznak.



csúcstalálkozó egyetlen témakörnek lett szentelve.<sup>33</sup> Két évvel később 1999. október 15-16-án a finn Tamperében szervezték meg tehát azt az Európai Tanácsi értekezletet, melyen lefektették az EU számára egy olyan követendő programot, amely többek között a migráció, menedékpolitika, a polgári és büntető igazságszolgáltatás, valamint a szervezett bűnözésre adandó válasz kérdésköreivel foglalkozott.

Ezen csúcsertekezleten például az alábbi konkrét célokat fogalmazták meg:

- Az igazságügyi döntések és ítéletek kölcsönös elismerésének erőteljesebb megvalósítása. Az Európai Tanács támogatta a kölcsönös elismerés elvét, melyet úgy jellemeztek, mint „az Unión belüli polgári és büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés sarokkövét”.
- Felhívták a figyelmet a formális kiadatási eljárás eltörlésére, felváltva azt egy egyszerű átadási folyamattal természetesen bizonyos feltételek fennállta esetén (tehát az európai elfogatóparancs lassú megszületése).
- Felhívták a figyelmet arra, hogy ki kell dolgozni egy intézkedési csomagot a kölcsönös elismerés elvének a megvalósítására.
- Felhívták a figyelmet arra, hogy megfelelő esetekben közös nyomozócsoportot hozzanak létre, melyekbe késlekedés nélkül vonják be az Europol képviselőit is.
- Meghatározták, hogy az Europol számára biztosítani kell a szükséges támogatást és forrásokat, valamint új hatásköröket kell számára nyitni.
- Az Eurojust létrehozásának szükségességét fogalmazták meg.
- A bűnüldöző tisztek továbbképzésének fórumaként elhatározták a CEPOL<sup>34</sup> (European Police College) felállítását.
- Bizonyos területeken bizonyos fokú jogharmonizáció és jogközelítés megvalósításának szükségességét fogalmazták meg (a bűncselekmények főbb elemeinek a megfogalmazását, a minimum szankciók meghatározását).
- Sürgették a pénzmosás elleni speciális intézkedések megtételét.<sup>35</sup>

Az EU minden egyes tagállamának megvan a sajátos büntető igazságszolgáltatási rendszere, saját büntető anyagi és eljárásjogi szabályaival. Ennek eredményeképpen még akár a bűncselekmények alaptípusainak a nemzeti definiálásában is, akár a gyanúsítottak és vádlottak által élvezett jogok körében is számottevő eltérések lehetnek. Ezek a különbségek, eltérések komplikálhatják, de még akár meg is gátolhatják a kiadatás és jogsegély lebonyolításának folyamatát. Például több tagállam hagyományosan megköveteli a kettős inkrimináció meglétét, mint a kiadatás és jogsegély egyik feltételét, vagyis azt, hogy a megkeresés alapjául szolgáló cselekmény mind a megkereső, mind pedig a megkeresett állam joga szerint büntetendő cselekmény legyen.

Alapvetően két útja van annak, hogy legyőzzük ezen nemzeti jogrendszerekben fennálló különbségeket: vagy elvárjuk azt, hogy minden államban többé-kevésbé ugyanolyan szabályozás legyen (harmonizáció), vagy pedig az államok megegyeznek abban, hogy saját

<sup>33</sup> Charles Elsen: From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation, ERA Forum (2007) 8 Springer 16. oldal

<sup>34</sup> Az Európai Rendőrákadémia (CEPOL) az uniós tagországok vezető beosztású rendőrtisztjei számára biztosít együttműködési lehetőséget. Célja, hogy ösztönözze a határokon átvívelő kooperációt a bűnüldözés elleni harc, illetve a közbiztonság és közrend fenntartására irányuló tevékenységek terén. Az intézményt 2005-ben hozta létre az Európai Unió Tanácsa 2005/681/IB határozatával. Az Európai Unió ügynökségeként működő szervezet titkársága az egyesült királyságbeli Bramshillben található. A CEPOL évente 80–100 tanfolyamot, szemináriumot és konferenciát szervez. Az ügynökség által kezdeményezett tevékenységeket, amelyek számos területet felölelnek, a tagállamok rendőrtisztői főiskoláinak segítségével hajtják végre.

<sup>35</sup> A Tamperei Konklúziók

államukban érvényre juttatják a másik államokban hozott döntéseket és ítéleteket (kölsönös elismerés). A harmonizáció pártján lévők azzal érvelnek, hogy a határon átívelő bűncselekmények formáit leíró jogszabályoknak, valamint a büntetőeljárások alapvető elemeinek is ugyanolyannak kellene lenniük minden uniós tagállamban. A kölsönös elismerés hívei pedig ezzel ellentétben úgy érvelnek, hogy a harmonizáció nem szükséges mindaddig, amíg a bíróságok és egyéb hatóságok a különféle tagállamokban fel vannak készítve arra, hogy a más tagállamban elfogadott döntéseket érvényre juttatják saját területükön. (Összehasonlításképpen megemlíthetjük az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának IV /1/ cikkében foglaltakat, mely szerint minden államnak „teljes bizalmat és erkölcsi hitelt” kell nyújtania bármely más államban folyó igazságügyi eljárás számára.)

1999-ben az EU a kölsönös elismerés mellett tette le a voksát, azonban azt is eldöntötte, hogy a harmonizációs munkálatoknak is folytatódnia kell olyan kulcsfontosságú területeken, mint például a pénzmosás megelőzése és megfékezése.

Két évvel később a 2001. szeptember 11-edikei terrortámadások meggyorsították a jogi integrációs folyamatokat, melyek egyik lépése volt, hogy elfogadtak egy uniós határozatot, mely harmonizálta a nemzeti jogalkotásokat a terrorizmus, terrorista bűncselekmények definiálásában. Emellett, mindössze néhány hónappal a támadásokat követően az EU elfogadta az első olyan határozatát, mely a kölsönös elismerés jegyében született, az európai elfogatóparancs tárgykörében.<sup>36</sup> Ez a kerethatározat teljes mértékben helyettesítette a kiadatási eljárást egy sokkal gyorsabb átadási eljárás bevezetésével. Nem sokkal ezután egy másik kerethatározatot fogadtak el a kölsönös elismerés jegyében, a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedések tárgyában.<sup>37</sup> Ezen két határozat eredményeképpen, ha egy tagállami bíróság elrendeli egy bizonyos gyanúsított, vagy egy elítélt bűnöző letartóztatását, valamint vagyontárgyai zár alá vételét, bármely más tagállam bírósága ezeket azonnal végrehajthatja, és egyben köteles is végrehajtani.<sup>38</sup>

A Tamperei Program öt évre szól, 2004-ben fejeződött be, melynek eredményei az alábbiakban foglalhatóak össze: Elfogadták a terrorizmus ellenes kerethatározatot, valamint az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot (az európai elfogatóparancs kapcsán a jogalkalmazók elismerten meghaladták még a tamperei célkitűzéseket is). Mindezekon túlmenően felgyorsult az Eurojust létrehozásának folyamata is. Ebben az időszakban fontos ügynökségek vagy pedig szervezetek „kerültek a helyükre” (Europol, Eurojust, CEPOL), mások pedig jelentős fejlődésen mentek keresztül (például az Európai Igazságügyi Hálózat).

## **1. 4. Hágától Stockholmig**

---

<sup>36</sup> A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002/584/IB), HL L 190, 2002. július 18., 1-20.

<sup>37</sup> A Tanács 2003/577/IB kerethatározata (2003. július 22.) a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról, HL L 196, 2003. augusztus 2., 1-22.

<sup>38</sup> A terrorista támadás egy másik következménye az volt, hogy az EU elhatározta, hogy helyettesíti a korábban meglévő bilaterális szerződések bonyolult hálózatát (a tagállamok és az USA viszonylatában) egy sokkal általánosabb és aktualizáltabb EU-USA szerződéssel a kiadatás és a bűnügyi jogsegély tárgykörében.

A 2004. év végére az EU felülvizsgálta és értékelte az elmúlt 5 év fentiekben összefoglalt eredményeit, és az ún. Hágai Program<sup>39</sup> elfogadásával kidolgozta azokat a fejlődési irányokat, amelyek az európai SZBJT kialakításához elengedhetetlenek voltak.

A program alapján általánosságban az alábbi lépések megtételének az igénye körvonalazódott:

- Szükséges, hogy az új ügynökségek vagy intézmények, mint például az Europol, Eurojust, CEPOL, vagy az Európai Igazságügyi Hálózat nyújtotta lehetőségekkel a tagállamok tisztában legyenek, és jobban kihasználják azokat.
- Szükséges, hogy a tagállamok között nagyobb mérvű legyen az operatív, műveleti együttműködés.
- Szükséges, hogy reaktiválják a tagállamok az összekötőtiszti hálózatot azon államok vonatkozásában, ahol ez a fajta együttműködés inaktívvá vált.
- Fontos, hogy a tagállamok, valamint a gyakorlati szakemberek segítséget kapjanak abban, hogy a Bel- és Igazságügyek területén programokat, irányelveket, standardokat és kézikönyveket dolgozzanak ki, vezessenek be.
- Kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon a „hozzáférhetőségi alapelv” (*principle of availability*) széleskörű alkalmazása az információcserében a tagállamok közötti együttműködésben.

A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács Cselekvési Tervet<sup>40</sup> fogadott el, amely tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges alábbi konkrét intézkedéseket:

- Közös Európai Menekültügyi Rendszer megteremtése. 2005-től létrejött az ún. 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 (Schengeni Információs Rendszer) 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),<sup>41</sup> valamint 2007. óta létezik a Külső Határok Alap (KHA)
- A biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba és az információs rendszerekbe történő integrálása.

<sup>39</sup> A Hágai Program a 2009. végéig tartó második uniós program, melyet a Tanács 2004. november 4-5-én tartott igazságügyi csúcstalálkozóján fogadott el. Célja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztése, melynek keretében tíz prioritást fogalmazott meg. A program magyar nyelvű szövege megtalálható a [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/doc/hague\\_programme\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_hu.pdf), valamint a <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF> weboldalon.

<sup>40</sup> A dokumentum körülbelül 300 jogalkotási és operatív intézkedést tartalmaz. Magyar nyelven megtalálható a [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=505PC0184&lg=hu](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=505PC0184&lg=hu) weboldalon.

<sup>41</sup> A 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 349., 2004.11.25.) létrehozta az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget a FRONTEX - et. A FRONTEX a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén; támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában; kockázatelemzést végez; figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését; segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; és biztosítja a tagállamok számára a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletek során

- Közös vízumirodák létrehozása.
- A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem.
- Európai Igazságügyi Térség megteremtése.

A Hágai Programhoz csatolták később a 2005-2012-re vonatkozó Európai Kábítószer-stratégiát is.

A Hágai Program értékeléseként elmondható, hogy sajnos nem sikerült minden területen a kitűzött célokat részben vagy egészben megvalósítani. Az éves bizottsági jelentésekből rendszerint kitűnt, hogy valójában csupán bizonyos első pilléres politikák terén sikerült előrelépést elérni az öt év folyamán, mint például a külső határok, migráció és menekültügy, valamint a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés kérdéseiben. Nagy elmaradással kell szembenézni a klasszikus harmadik pilléres politikák területein - rendőrségi együttműködés, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés -, melynek okai között elsődlegesen a jogalkotás lassúsága mellett az elfogadott uniós jogi aktusok nem megfelelő tagállami implementálása szerepel. Kivételként talán a terrorizmus elleni fellépés említhető, melyben a fenyegetés közvetlen és globális volta miatt sikerült megfelelő előrelépéseket tenni a stratégiai partnerekkel. A rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogszabályalkotást az eredeti szándék mellőzésével megnyilvánuló kompromisszumkeresés jellemezte, mely végül kiüresedett, és a gyakorlatban csupán „papírformaként” maradt jogi aktusokat eredményezett. A gyakorlati szakemberek és a politika képviselői gyakran ellentétes célokkal ütköztek le a jogalkotás asztalához.

A német elnökség kezdeményezésére állították fel Future Group néven azt az informális, miniszteri szintű testületet, melynek fő feladata volt a Hágai Program értékeléséből levont következtetések alapján a Stockholmi Program fő stratégiai irányainak, célkitűzéseinek meghatározása. Az igazságügyi kérdéseket vizsgáló Future Group 2008. közepére elkészített értékelése, jelentése,<sup>42</sup> valamint a belügyi kérdéseket vizsgáló csoport által elkészített jelentés<sup>43</sup> a vizsgált kérdésköröket illetően például az alábbi főbb területeket emelték ki, és hangsúlyozták azok minél előbbi fejlesztését:

- Európai polgárok jogainak védelme, adatvédelem.
- Az igazságszolgáltatásban dolgozók közötti együttműködés fejlesztése, az állampolgárok igazságszolgáltatáshoz történő hatékony hozzáféréseinek biztosítása.
- A szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növelése.
- Igazságügyi együttműködés külső dimenziója.
- A biztonság külső és belső vetületének szoros összefonódása.
- A terrorizmus elleni fellépés szempontjából alapvető információk európai szintű megosztása.<sup>44</sup>

A rendőrségi együttműködés és a bevándorlás értékeléséért felelős Future Group jelentése<sup>45</sup> az alábbi öt főbb szempontot jelölte meg kihívásként az elkövetkezendő időszakra:

<sup>42</sup> Report by the Future Group (Justice) (11962/08.) <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-justice-11962-08.pdf>

<sup>43</sup> Freedom, Security, Privacy – European Home affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group) (11657/08). [www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx)

<sup>44</sup> Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel és igazságügyi együttműködés területén. Európai Tükör A Külügyminisztérium Folyóirata 2009. június XIV. évfolyam 6. szám 81. oldal

<sup>45</sup> Report by the Future Group (Police and Immigration) (11960/08) <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-police-and-immigration-11960-08.pdf>

- Információk megosztásának, cseréjének gördülékenyebb megvalósítása.
- Közös kultúra létrehozása.
- A tagállami jogi keretek kompatibilitásának elérése.
- Szolidaritási mechanizmus, szolidaritási modellek kidolgozása.
- Szerepek tisztázása az együttműködésben.

Ezen jelentésekből kitűnik, hogy a Stockholmi Programnak (Program) olyan irányban kell haladnia, amely a tagállami kompetenciák megtartása mellett elősegíti a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést. Alapelvként a konvergencia alapelvét (*principle of convergence*) fogalmazták meg a jelentések, mely azt jelenti, hogy az európai biztonsági kérdések kezelése során a tagállamok a hangsúlyt a gyakorlati együttműködés eszközrendszerének, intézményrendszerének közelítésére, valamint az itt elért eredmények transzparens, az uniós polgárok számára is érthető kommunikációjára helyezik.

A Program eszközei kapcsán a tervezet öt fő pilléren nyugvó módszert állapít meg:

- A bel- és igazságügy területén kidolgozott politikákat a következő évek során harmonikusan integrálni kell az EU egyéb szakpolitikáiba.
- Az európai szinten elfogadott szabályok és politikák, valamint azok nemzeti szintű végrehajtása közötti jelentős eltérés csökkentése érdekében fokozott figyelmet kell szentelni az utóbbinak. A jogszabályok átültetése mellett a konkrét támogatási intézkedések (pl. a szakmai hálózatok erősítése) végrehajtását is nyomon kell követni.
- Továbbra is kiemelten kell kezelni az európai jogszabályok minőségének javítását.
- Javítani kell az elfogadott jogi aktusok és felállított ügynökségek értékelését.
- Gondoskodni kell arról, hogy megfelelő pénzügyi eszközök társuljanak a politikai prioritásokhoz.

A dolgozat tárgyát képező büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén kiemelt iránymutatásként például az alábbiakat említi meg a Program:

- Az EU-nak közös szabályozási elvekre van szüksége annak érdekében, hogy közelítsék a tagállami jogszabályokat a különösen súlyos és jellemezően határokon átnyúló bűnözés terén.
- Az EU és tagállamai figyelmet fordítanak a biztonsággal 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.
- A belső biztonsági stratégia prioritásait – a legmodernebb technológiák optimális kihasználása érdekében – kutatási és fejlesztési tevékenységgel kell támogatni. Fontolóra vehető Belső Biztonsági Alap létrehozása az említett erőfeszítések támogatása céljából.
- 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 együttműködést.
- Az EU-nak teljes körű európai bizonyítás-felvételi keretet kell kialakítania.
- Teljes mértékben ki kell használni, illetve (a szélesebb körű alkalmazás, és a harmadik országok állampolgáira való kiterjesztés révén) ki kell egészíteni Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszert.
- Az EU-nak az eljárási minimumgaranciákra vonatkozó jogi kerettel kell rendelkeznie, valamint elő kell mozdítania a szabadságvesztés alternatíváit jelentő kísérleti rendszereket.
- Az EU-nak ki kell alakítania a szervezett bűnözéssel szembeni európai politikát, amely minden rendelkezésre álló eszköz optimális mozgósításán alapul. (prioritást élveznek az alábbi bűncselekmény kategóriák: embercsempészet, gyermekek szexuális kizsákmányolásával és a gyermekpornográfia, gazdasági bűncselekmények, kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények, terrorizmus)

A Program a külkapcsolatok terén Törökországgal, a Nyugat-Balkánnal, az USA-val, Oroszországgal, illetve Afrikával folytatott együttműködés erősítését prioritásként kezeli.

## **1. 5. A Lisszaboni Szerződés<sup>46</sup>**

Az elmúlt közel 20 évben az EU büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén folytatott politikáit egy érdekes paradoxon jellemezte. Egyrészt szinte közhellyé vált a politikai vezetők körében, hogy - mivel adottak voltak 2001. szeptember 11-e fenyegetései, valamint az állampolgárok ehhez kapcsolódó biztonság iránti elvárásai - az EU SZBJT-vé való átalakítása kiemelt prioritást élvezett magas politikai szinteken. Hangsúlyos politikai törekvések fogalmazódtak meg e területet érintően az Európai Tanács részéről újra és újra, leghangsúlyosabban a Tamperéi csúcstalálkozón 1999-ben, majd a 2004-ben elfogadott Hágai Programban. Ugyanakkor a másik oldalon, a gyakorlatban ez a politika-terület benne rejlő eredménytelenséggel volt jellemezhető.

A kormányközi harmadik pillér intézményes hiányosságai négy egyszerű kifejezéssel jellemezhetőek: eredményesség és hatékonyság hiánya, bonyolultság, és legitimációs problémák.

Talán a legelső oka azon résznek, mely az uniós politika harmadik pillérbeli célkitűzései és elért eredményei között volt az, hogy a Tanácson belül gyakorlatilag minden jogi aktushoz ezen a területen egyhangúságra volt szükség a döntéshozatalban. Ez az egyhangúság nem csak rendkívüli lassúságot eredményezett a Tanács munkájában, hanem egyben a végül elfogadott jogi aktusok tényleges - és az eredeti szándékkal megegyező - jogi tartalmát minimalizálta le nagymértékben.<sup>47</sup> Erre a jelenségre a Tanács gyakorlati szakemberei szarkasztikus

<sup>46</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosításáról (2007/C 306/01). Ez utóbbi szerződés nevét Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésre (EUMSZ) nevezte át.

<sup>47</sup> A harmadik pillérben a döntések úgy születtek, hogy a 27 tagállam együtt hozta meg azokat egyhangúan a Tanács keretében, az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően. Amennyiben csupán egyetlen tagállam is volt, mely nem értett egyet a javaslattal, akkor lehetetlenné vált, hogy döntés szülessen. Ez kétségtelenül sok esetben vezetett hosszan elnyúló tárgyalásokhoz. Persze, ha a lassú és gondos munka minden esetben olyan döntéseket eredményezne, amelyeket viszonylag könnyű implementálni, minimális az előre nem látható „mellékhatásuk”, és hatékonyak a célok elérésében, akkor még a kidolgozásukra fordított hosszabb időtartam is elfogadható lenne. Azonban az egyhangúság igénye nagyfokú kompromisszumot kívánt a tagállamok részéről,

kifejezéseket találtak, mivel beszélnek ún. virtuális jogról („*virtual law*”), valamint a „*harmonisation à droit constant*” illetve a „*à trompe l’oeil*” jelenségeiről.<sup>48</sup>

A kerethatározatok és határozatok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal. Ezáltal megvalósulásuk teljes mértékben az egyes tagállamok jó szándékán múlt, tehát azon, hogy mennyire „hűségesen” ültették azt át nemzeti jogrendjükbe. A Bizottság kezében nem volt olyan eszköz, mellyel képes lett volna ellenőrizni és szankcionálni az implementációk korrekt lefolyását. Példaként említhető az európai elfogatóparancs kerethatározatának<sup>49</sup> implementációs problémáiból adódóan felmerülő azon jelenség, miszerint az európai elfogatóparancs gyakorlati alkalmazásának időlegesen gátat szabott az, hogy három országban (Németország, Lengyelország és Ciprus)<sup>50</sup> alkotmánybírószági döntések eredményeképpen felfüggesztették annak alkalmazását.

Tovább komplikálta a döntéshozatal folyamatát ebben a pillérben az is, hogy minden egyes tagállam jogszabály kezdeményezési joggal rendelkezett. A gyakorlat azt mutatta, hogy a tagállamok mielőtt a soros elnökség tisztségét betöltötték volna, a többi tagállammal történő mindenféle előzetes egyeztetés nélkül, az általános össz-európai érdekekkel mit sem törődve, a saját nemzeti politikai érdekeiket erősítő kezdeményezéseket jelenítettek meg.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi terület elsődleges uniós jogának bonyolultsága egyrésztől magából a pilléres struktúrából eredt, másrésztől pedig abból a változó geometriából, melyet az Egyesült Királyság, Írország és Dánia számára biztosított speciális „engedmények” eredményeztek.

A pilléres struktúra gyakran arra kényszerítette az EU-t, hogy egy egyszerű tárgyhoz kötődő tevékenységet mesterségesen felosszon több jogi instrumentum között az egyes pillérbe tartozó politikák, és az ott alkalmazható jogi aktusok alapján.<sup>51</sup> Az is hosszú vizsgálatot igényelt, hogy eldönthessük, hol húzható meg a határ az egyes pillérek között valójában. Ennek legismertebb példája volt a Közösség és az EU kompetenciája között folyó vita a büntetőjogi szankciók harmonizációjának kérdésében, mely végül az Európai Bíróság részéről két döntést is eredményezett.<sup>52</sup>

A LSZ eltörölte a pilléres struktúrát az EU jogalkotási folyamatai tekintetében. Olyan politikák, melyek korábban a harmadik pillér keretében voltak, mint például a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint a rendőrségi együttműködés, ezután ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint az egységes, közös piac

---

melynek eredményeképpen a végül megalkotott jogszabály szövege nehezebben megérthetővé vált, több kivételt és kereszthivatkozást tartalmazott, és gyakori volt a bonyolult, összetett technikai rendelkezések alkalmazása. Ezekon túlmenően a kompromisszumok révén a javaslat eredeti törekvései csorbát szenvedtek, olyan kétségekhez vezetve, mint például az, hogy vajon a véglegesen „kicsikart” döntés tényleg hordoz-e valamilyen többlet értéket?

<sup>48</sup> Clemens Ladenburger: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon, A New Dimension for the Community Method, European Constitutional Law Review 4. 2008. T.M.C. Asser Press and Contributors 21. oldal

<sup>49</sup> Az Európai Unió Tanácsának 2002/584/IB Kerethatározata

<sup>50</sup> Lengyelországban: 27.4.2005, P 1/05. számú AB határozat, Németországban a 18.7.2005, 2 BvR 2236/04 számú AB döntés, Cipruson pedig a 7.11.2005, Appl. No. 294/2005. számú AB határozat.

<sup>51</sup> Példaként említhető az EU kábítószerrel való visszaéléssel kapcsolatos politikája, mivel az egyrészt tartozik az első pillérbe az egészségügyi politika tekintetében (nevezetesen a megelőzés tekintetében), a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem pedig a harmadik pillér területéhez tartozik.

<sup>52</sup> C-176/03 Commission v. Council, (2005) ECR I-7879

politikája. Ebből kifolyólag az ezen a területen lévő uniós és nemzeti rendelkezések az Európai Bíróság hatáskörébe kerültek<sup>53</sup> a bírói felülvizsgálat tárgyaként.

Az uniós jogalkotók rendeleteket, irányelveket és határozatokat fognak a jövőben elfogadni. A szerződés a korábbi harmadik pilléres jogi eszközöket is megszünteti (például a kerethatározatot), helyette a jövőben az egyszerű többséggel hozott irányelveket fogadnak el. Az irányelvek végrehajtását a Bizottság ellenőrzi, és a tagállami késedelmes végrehajtás esetén szerződésszegési eljárást kezdeményezhet. Az irányelvekben minimumszabályokat lehet megállapítani több kérdésben (így például többek között a személyek jogai a büntetőeljárásban, a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös átadása témakörében).

A tagállamok nemzeti szuverenitásának védelmét szolgálja az a rendelkezés, amelyik lehetővé teszi, hogy ha valamelyik tagállam úgy ítéli meg, hogy a tervezett irányelv nemzeti büntetőjogrendszerét alapvetően érinti, a Tanács elé felterjeszheti az irányelv tervezetét (ún. vészfék eljárás, *emergency break*). A tanácsnak 4 hónap áll rendelkezésre, hogy döntsön. Amennyiben a Tanácsban nem sikerül megegyezésre jutni, akkor az irányelv tervezetét támogató tagállamok között (feltéve, ha minimum kilencen vannak) automatikusan megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*) lép életbe.

A szerződésbe új mechanizmusként bekerült az, hogy a bűnügyi eljárásokat és rendőri együttműködést érintő kérdésekben úgy hozhatnak meg döntéseket, hogy közben másoknak megengedik a távolmaradást (*opt out*). Így az Egyesült Királyság és Írország helyzetét rendező 1997-es jegyzőkönyv hatókörét kiterjesztik, hogy ezen túl valamennyi idetartozó politikaterületen lehetőséget adjon a két tagállamnak, hogy ha úgy döntenek kimaradjanak a többiek által hozott döntésből.<sup>54</sup>

Az 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), például a rendőrségek közötti „műveleti együttműködés”, amely értelmezéstől függően széles területre is kiterjeszhető (EUMSZ 87. cikk).<sup>55</sup>

Az Európai Ügyészségi Hivatal felállítása (EUMSZ 86. cikk) nem kötelezettség, hanem csupán egy lehetőség. Az Európai Ügyészségi Hivatal legfőbb feladata az lesz, hogy olyan bűncselekményekkel szemben vegye fel a harcot, amelyek az EU pénzügyi érdekeire vannak hatással, azokat sértik. Ilyen bűncselekmények nyomozásáért lesz felelős - ahol lehetséges az Európával együttműködve -, valamint felelős lesz továbbá ezen típusú bűncselekmények bűnvádi eljárásának lefolytatásáért és a gyanúsítottakkal szembeni bírósági tárgyalás lefolytatásáért az EU tagállamok illetékes bíróságain. Az Európai Tanács kiterjeszheti a

<sup>53</sup> Bár itt a tagországok hagytak egy öt éves átmeneti időt, és számos részletszabály gondoskodik arról, hogy kezelhetővé tegyék az átállást a sokak számára még mindig elképzelhetetlennek tűnő rendszerhez.

<sup>54</sup> Azonban a közös bel- és igazságügyi vívmányok (így például a schengeni egyezmények eredményei) megóvása érdekében az is bekerült a szövegbe, hogy bár az említett két országnak jogában áll egy-egy javaslat elutasítása, de ha ez a brit és ír távolmaradás lehetetlenné tenné az érintett intézkedés alkalmazását az EU-ban, akkor egy megfelelő eljárás végén minősített többséggel felkérhetik a két országot, hogy lépjenek ki a schengeni együttműködésből.

<sup>55</sup> A LSZ módosítja az EU két alapszerződését, az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést, mely utóbbi új nevet kapott: Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ)



Hivatal hatáskörét olyan súlyos bűncselekményekre is, amelyeknek határokon átívelő dimenziója van.

A belbiztonságért felelős állandó bizottság (Standing Committee on operational cooperation on internal security COSI) fő célja, hogy megkönnyítse, segítse és erősítse a belső biztonság területén az EU tagállamai közötti operatív tevékenységekben az együttműködést. A COSI azért is felelős, hogy értékelje és elemezze az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát, azzal a céllal, hogy fedezze fel az esetleges hiányosságokat és tegyen javaslatokat azok kiküszöbölésére. Az értekezleteire, munkamegbeszéléseire meghívhatja az Eurojust, Europol, a Frontex és egyéb releváns szervezetek képviselőit is.

Miután adva van a műveleti/operatív szerepe, ezáltal a tagjait a nemzeti minisztériumok delegálják. Minden egyes tagállam maga dönti el, hogy egyetlen képviselőt küldenek minden területre, vagy pedig több képviselőt a különböző területek tükrében. Azonban a delegáltak száma korlátozva lesz annak érdekében, hogy a bizottság munkájának hatékonysága biztosítva legyen. A COSI delegált tagjai minden támogatást megkapnak a tagállamok részéről az EU-hoz delegált állandó képviselők részéről is Brüsszelben és a Tanácsi Titkárságon.

## 2. Az igazságügyi együttműködés

Globális viszonylatban a kölcsönös bűnügyi jogsegély és a kiadatás kétoldalú, és nagyon ritkán többoldalú szerződések eléggé hiányos hálózatán alapulva történik. Ezek a szerződések általában csupán néhány bűncselekmény típusra vonatkoznak, és korlátozott intézkedéseket tesznek lehetővé.

A megkereséseket egy központi hatóságon keresztül kell továbbítani, melynek következményeképpen a folyamat lassú és bizonytalan, a bürokratikus tehetetlenség nagyon gyakran meghiúsítja a megkereséseket, széles lehetőség van a visszautasításra, és különbözőségek vannak a büntető anyagi és eljárási jogokban is.

Az EU-ban rendszer a következő jellemzőkkel írható le:

- Minden uniós tagállam részese széleskörű multilaterális szerződéseknek a bűnügyi jogsegély és a kiadatás területén
- Az EU megállapodott a jogsegély jó gyakorlatának standardjaiban, és gyakran összeveti a teljesítést, a végrehajtás menetét ezen mértékadó elvekkel.
- Külön uniós szerződéseket dolgoztak ki a bűnügyi jogsegély, valamint a kiadatás (az európai elfogatóparancs helyettesítette) tárgyában, azon célból, hogy aktualizálják és helyettesítsék az Európa Tanács keretében korábban hozott multilaterális szerződéseket.
- Az EU a büntetőügyekben hozott döntések és ítéletek kölcsönös elismerésének irányába mozdult el, és az ilyenfajta kölcsönös elismerés jelentős mértékben felgyorsíthatja az együttműködést: mivel egy bármely tagállamban hozott bírói döntés vagy ítélet kikényszeríthető bármelyik más tagállamban.
- A kölcsönös elismerés első lépéseinek tekinthető az alábbi területeken megszületett kerethatározatok elfogadása: európai elfogatóparancs, a bizonyítékok és tulajdoni javak befagyasztása valamint a bírságok végrehajtása.

- Egy kölcsönös értékelő rendszert hoztak létre, amelyben különböző országok szakértői értékeli a nemzetközi együttműködés gyakorlati lebonyolítását a vizsgált célországban.

A kiadatás és a bűnügyi jogsegély esetében felmerülő legnagyobb nehézségek között találjuk annak az információnak a hiányát például, hogy hogyan kell egy megkeresést megformázni úgy, hogy az egy másik országban könnyen kezelhető legyen, valamint azon információ hiányát is, hogy milyen lépéseket tesznek (milyen folyamatok indulnak el) a megkeresett államban a megkeresésre irányuló válaszadás céljából.

Azokban a ritka esetekben, amikor a gyakorlati szakember személyesen ismeri a másik országbeli partnerét, informális csatornákat lehet használni. Az EU létrehozott egy struktúrát a gyakorlati szakemberek közötti közvetlen kapcsolatok támogatása, elősegítése céljából, az Európai Igazságügyi Hálózatot (EIH).<sup>56</sup> Ez a hálózat elsősorban azon központi hatóságokat tartalmazza, amelyek felelősek a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésért, valamint olyan bírói és más kompetens hatóságokat, melyeknek speciális felelősségük van a nemzetközi együttműködés kontextusában. Az EIH elsősorban a súlyos bűncselekmények – mint például a szervezett bűnözés, korrupció, kábítószer-kereskedelem és terrorizmus – területén történő együttműködés elősegítésére összpontosít.

Az EIH számos eszközt is létrehoz a gyakorló szakemberek számára. Egyik ilyen segédeszköz például az a honlap<sup>57</sup> és CD-rom, mely információkat szolgáltat a gyakorló szakemberek számára arról, hogy például milyen jellegű segítségnyújtás kérhető az egyes tagállamokban (vagyontárgyak elkobzása, elektronikus őrizet/felügyelet és így tovább) valamint, hogy milyen jellegű bűncselekmények esetén és hogyan kell a megkeresést lebonyolítani és kivel kell kapcsolatba lépni. A honlap és a CD-rom ezen kívül még tartalmazza a releváns nemzetközi szabályanyagot, valamint a releváns nemzeti jogszabályokat is. Egy másik segédanyag egy komputerezált „atlasza” a különböző tagállamok hatóságainak, az ún. ATLAS szolgáltatás, mely megmutatja, hogy az egyes országokban ki miért felelős a nemzetközi együttműködés szempontjából. Tartalmazza tehát a tagállamok igazságügyi szervezeteinek a listáját, valamint az adott tagállam anyagi és eljárási jogi rendszerére vonatkozó legfontosabb adatokat, a vonatkozó jogszabályok, egyezmények szövegét.

Ezen kívül fontos az ún. *fiches belges* adatbázis jelentőségét is kihangsúlyozni, mivel ez tartalmazza tagállamonként a jogsegély kérelmekhez tartozó definíciókat, szabályokat (például országonként a tanúkihallgatás szabályait is)

Hasznos eszköznek bizonyult egy egységes minta, modell kidolgozása a bűnügyi jogsegély megkeresésére. Az EIH honlapjának SOLON szolgáltatása tulajdonképpen egyfajta jogi szakszótár, melyben a jogsegélykérelemmel kapcsolatos leggyakoribb kifejezések találhatóak meg idegen nyelven a félreértések kiküszöbölése céljából. A figyelem most arra irányul, hogy kifejlesszenek egy olyan rendszert, amely automatikusan lefordítja ezeket a megkereséseket első körben a nagyobb európai nyelvekre, majd végső célként mind a 23 hiteles nyelvére az EU-nak.

---

<sup>56</sup> Együttes fellépés (1998. június 29.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról (98/429/IB), HL L 191, 1998. július 7., 4-7. (Egy hasonló struktúra létrehozására is sor került a polgári ügyekben való együttműködés területén is.)

<sup>57</sup> [www.ejn-crimjust.europa.eu](http://www.ejn-crimjust.europa.eu)

Az összekötő magisztrátus olyan, másik országba delegált - kétoldalú és multilaterális megállapodások alapján - nemzeti ügyész, vagy bíró, akinek speciális tapasztalata van a nemzetközi igazságügyi, bírói együttműködés területén. Azért hozták létre ezt a jogintézményt, hogy növelje a bírósági/igazságügyi együttműködés sebességét és hatékonyságát, valamint hogy elősegítse a kérdéses államok jogi és bírósági rendszereinek jobb, kölcsönös megértését és megismerését.<sup>58</sup>

Bár kiépült az EIH és az összekötő magisztrátusi hálózat által biztosított közvetlen kapcsolati és szakértői lehetőség, azonban ez sem tudott minden alkalommal olyan típusú együttműködést biztosítani, mint amilyenre a transznacionális szervezett bűnözés elleni nyomozásban szükség lett volna. Felmerült annak az ötlete, hogy az Europolhoz hasonlóan, létrehozzanak egy olyan szervezeti egységet, amely koordinálja a nemzeti ügyészégi hatóságok munkáját, és segítséget nyújt a két, vagy több tagállamra kiterjedő súlyos szervezett bűnözés elleni nyomozásokban. Ez az ötlet jelentős támogatást kapott az 1999-ben Tampereben megrendezett Európai Tanácsi értekezleten, melynek eredményeképpen 2001. márciusában Brüsszelben megkezdte a munkáját egy ideiglenes egység, mely a „Pro Eurojust” nevet kapta (a „Provisional Eurojust” rövidítéseként)<sup>59</sup>, majd ezt követően egy évvel később, 2003. január 1-én, Hágai székhellyel az Eurojust (Igazságügyi Együttműködési Egység)<sup>60</sup> maga kezdte meg tevékenységét.

Az Eurojust a tagállamok által delegált nemzeti tagokból áll (általában ügyészek vagy bírák), akik saját delegáló országuk jogának hatálya alá tartoznak, hatáskörüket, jogosultságukat a küldő ország határozza meg. A tagállami hatóságok és az Eurojust közötti valamennyi kommunikáció a tagállami nemzeti tagon keresztül történhet csak. A nemzeti tagok alkotják az Eurojust igazgató tanácsát, a Kollégiumot, amely a szervezet fő döntéshozó szerve. Hetente kétszer illetve szükség esetén, soron kívül ülészik, és felel a szervezet működéséért. Az Eurojust szervezetéhez kapcsolódik az ún. Nemzeti Levelezők Hálózata is.

A Kollégium kérheti bármely tagállami hatóságtól, hogy a hatáskörébe tartozó bűncselekményekkel kapcsolatban folytasson le nyomozást, emeljen vádat, valamint emellett koordinálhatja a tagállamok hatóságai közötti együttműködést az eljárások során. Javasolhatja a tagállamoknak közös nyomozócsoport felállítását, illetve bármilyen információt kérhet feladatai ellátásához a tagállamoktól. Többek között feladati közé tartozik az is, hogy biztosítsa azt, hogy egy adott tagállam hatóságainak eljárásáról más tagállamok hatóságai is tudomást szerezzenek, ha érintettek lehetnek a bűncselekménnyel, valamint az is, hogy logisztikai segítséget nyújtson a tagállami hatóságoknak (tolmácsolás, fordítás, koordinatív megbeszélések megszervezése)

## **2. 1. Kölcsönös bűnügyi jogsegély**

<sup>58</sup> Ilyen tisztviselőket ezidáig szinte kizárólag az EU tagállamai delegáltak. Általában ezen tisztviselőket olyan országokba delegálnak az egyes országok, amelyekkel nagy számban folytatnak le jogsegély eljárást, és amelyekkel a jogi rendszerekben meglévő különbségek miatt késéssel lehet ezeket teljesíteni. Franciaország a legaktívabb állam ezen tisztviselők kiküldése terén, és fontos azt is megjegyezni, hogy nem csak a Cseh Köztársaságba, Németországba, Olaszországba, Hollandiába, Spanyolországba és az Egyesült Királyságba küldött már összekötő magisztrátusokat, hanem még az Unió határán kívülre is, például az USA-ba.

<sup>59</sup> Council Decision of 14 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit, HL 2000 L 324, 2000. december 21. 2-3.

<sup>60</sup> A tanács határozata (2002.február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (2002/187/IB), HL 2002 L 63., 2002. március 6. 1-13.

Az Európa Tanács által 1959-ben elfogadott Büntetőügyekben folytatott kölcsönös jogsegély egyezménynek<sup>61</sup> minden uniós tagállam a részese. Azonban ez az egyezmény fél évszázaddal ezelőtt született, és azóta jelentősen megváltozott az elképzelés arról, hogy a kölcsönös jogsegélynek hogyan kellene lefolynia, különösen Európában, ahol ebben a szektorban kiterjedt tapasztalatok gyűltek össze.

1998-ban az EU elfogadott egy standardokból álló listát egy együttes fellépés keretében,<sup>62</sup> mely a büntügyi jogsegély jó gyakorlatára (*good practice*) vonatkozott. Minden egyes tagállam készített egy nemzeti nyilatkozatot a jó gyakorlat témakörében, melyeket azután elküldtek minden tagállam számára, és letétbe helyezték a Tanács Főtitkáránál. Emögött az az elképzelés állt, hogy a tagállamok ezáltal nyilvánosan elkötelezik magukat amellett, hogy ezen standardokat betartják, és ezekért őket felelősségre lehet vonni.

Ezen standardok többek között az alábbiakat is tartalmazták:

- A megkeresések tudomásulvételekor, elfogadásakor rendelkezésre kell bocsátani a nevét és elérhetőségi adatait annak a hatóságnak (és ha lehetséges, akkor személynek), amelyik felelős a megkeresés végrehajtásáért.
- Elsőbbséget kell biztosítani a „sürgős” megjelölésű megkereséseknek.
- Amennyiben a kért segítség nem teljesíthető teljes mértékben vagy egy részében, magyarázatot kell adni, és ahol lehetséges, fel kell ajánlani annak megvitatását, hogy a nehézségeken hogyan lehet túljutni.
- Amikor látszik, hogy a segítségnyújtás nem végrehajtható a meghatározott határidőn belül, és ez hátrányosan befolyásolhatja a megkereső államban folyó eljárást, erről tájékoztatni kell a megkereső államot.
- Amint sikerül meghatározni pontosan, hogy milyen segítségre van szükség, azonnal elő kell terjeszteni a megkeresést, és meg kell magyarázni azt is a megkeresésben, hogy miért kapta a „sürgős” jelzést, valamint miért lett meghatározva határidő.
- Biztosítani kell azt, hogy a megkeresések a releváns szerződésekkel és megállapodásokkal összhangban kerüljenek kibocsátásra.
- Amikor megkeresést terjesztenek elő, a megkeresett hatóság számára rendelkezésre kell bocsátani annak a hatóságnak a nevét és elérhetőségét (amennyiben lehetséges személyét is) amely felelős a megkeresés kibocsátásáért.

Az EU tagállamai elkészítették saját jogsegély egyezményüket (2000. május 29-én került aláírásra, 2005. augusztus 23-án lépett hatályba), melyet nem független szerződésnek szántak, hanem valójában arra, hogy helyettesítse az 1959-es Európa Tanácsi egyezményt és jegyzőkönyveit. Ez az egyezmény naprakésszé tette a korábbi szerződéseket, nem csak azért, hogy a fentebb említett jó gyakorlatokra mutatott rá, hanem egyben válaszként is szolgált a nyomozati technikákban és intézkedésekben bekövetkezett fejlődésre.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> 1994 évi XIX. törvény a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös büntügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

<sup>62</sup> A Tanács által 1998. június 29-én 98/427/IB szám alatt elfogadott együttes fellépés a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködésben tanúsítandó helyes gyakorlatról.

<sup>63</sup> Az Egyezmény szövegében valójában a távközlés lehallgatására vonatkozó rendelkezések elég terjedősnek bizonyulnak, és jelentős vita előzte meg megfogalmazásukat. A különböző tagállamokban eléggé éles különbségek vannak annak megfogalmazásában, hogy milyen feltételek fennállta esetén lehet telefonlehallgatást lebonyolítani. Hiszen adva van annak a könnyed lehetőség, hogy személyek szabadon mozoghatnak egyik államból a másik állam területére, és ezzel együtt annak is megvan a lehetősége, hogy a telekommunikáció nyomon követhető és figyelhető, tehát ez a kérdés kétségtelenül nagyon fontos lesz idővel, és a viták során reá fordított idő nem nevezhető elpocsékoltnak. A végső megoldás ebben a kérdésben, hogy lehetőség van a telefonos lehallgatásra, de a kérdéses ország hatóságait tájékoztatni kell róla.

Az egyezmény számos újítást hozott, melyek közül talán a legérdekesebb az, hogy megfordítja a kölcsönös jogsegély egyik alapelvét. Napjainkban a legáltalánosabb szabály az, hogy a megkeresés végrehajtása során a megkeresett állam joga az irányadó (nemzetállami szuverenitáson nyugvó *locus regit actum* elve). Az új egyezmény szerint azonban a megkeresett államnak alkalmazkodnia kell a megkereső állam által kifejezetten jelzett formalitásokhoz és eljárásokhoz (*forum regit actum* elve). A megkeresett állam egyetlen esetben mondhat ennek ellent, ha a teljesítés ellentétes lenne a megkeresett állam alapvető jogelveivel.

Az Európai Tanács 1999. október 15-16-i tamperei csúcsertekezlete nyilvánította a kölcsönös elismerés elvét (*principle of mutual recognition*) az igazságügyi együttműködés sarokkövének. Ezen elv szellemében az EU területén a tagállamok egymás meghatározott jogi aktusait minden külön eljárás nélkül érvényesnek és végrehajthatónak ismerik el. Ezen elvnek azonban nem csak az a célja, hogy a bünyügyi együttműködést hatékonyabbá tegye, hanem az is, hogy elősegítse az emberi jogok fokozottabb védelmét is. Megvalósulásának ékes bizonyítékát mutatja többek között a következőben ismertetett európai elfogatóparancs jogintézménye is.

## **2. 2. Európai elfogatóparancs – Kölcsönös elismerés elve**

2004-et megelőzően az uniós tagállamok közötti kiadatási eljárás jogi alapját alapvetően az 1957. évi Európa Tanácsi Kiadatási Egyezmény jelentette (Emellett az 5 skandináv állam: Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország megállapodott egy egyéni szabályozásban, mely ötüik között leegyszerűsítette a kiadatás menetét. A Benelux államok között 1962-től külön szerződés szabályozta ezt a területet).

1995-ben az EU elfogadott egy egyezményt az EU-n belüli egyszerűsített kiadatás tárgyában. Lényegében az Egyezmény azokra az esetekre összpontosít, amelyeknél az érintett személy beleegyezik a kiadatásba. Egy évvel később 1996-ban, az EU újabb egyezményt fogadott el az EU-n belüli kiadatás lényeges feltételeinek tárgyában.

1999. októberében az EU megállapodott a döntések és ítéletek kölcsönös elismerése fontosságában aszerint, hogy annak „...az *Unión belüli polgári és büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés sarokkövévé kell válnia...*”. Ennek megvalósulásához azonban egy tagállam hatóságai részéről egy másik állam jogi rendszerének működésébe vetett teljes bizalom és hit szükséges. Lehetővé kell tenni azt, hogy egy tagállamban meghozott döntés vagy ítélet azonnal végrehajthatóvá váljon bármely más tagállamban is.

Egy ideig úgy tűnt, hogy a kölcsönös elismerés elvének megvalósításába fektetett munkát eltemette a sok jogi, technikai és gyakorlati probléma. A 2001. szeptemberi terrorista támadás azonban drámaian megváltoztatta a helyzetet, melynek következtében az EU elhatározta, hogy az európai elfogatóparancs tervezetét, valamint egy második tervezetét a tulajdon és bizonyítékok befagyasztása tárgyában 2001. decemberére be kell fejezni. Az európai elfogatóparancs tárgyában valójában sikerült a megállapodást létrehozni 2001. decemberére, a másik területen a megállapodás azonban néhány hónappal később született meg.

Az új kerethatározat<sup>64</sup> (amely 2004. január 1-én lépett hatályba) az EU tagállamok között felváltja a kiadatást egy olyan új rendszerrel, melyben a gyanúsítottakat és az elítélt bűnözőket „átadják” a megkereső államnak. Egy tagállam bármely bírósága által kiadott elfogatási parancs az egész EU területén érvényesnek minősül, és végrehajtható/végrehajtandó bármely tagállam bármelyik nemzeti bírósága által. Változás történt a terminológiában is, mely szerint már nem megkereső és megkeresett államról beszélünk, hanem „kibocsátó” és „végrehajtó” igazságügyi hatóságokról. Ezen felül még a kerethatározat egy 60 napos határidőt szab meg arra, hogy egy európai elfogatóparancs kibocsátásáról a döntés megszülessen (mely kivételesen 30 nappal meghosszabbítható), és egy 10 napos határidőt határoz meg a tényleges átadásra.

Az európai elfogatóparancsot széles körben lehet alkalmazni, mivel olyan bűncselekmények esetében bocsátható ki, amelyeknél a kibocsátó állam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább egy évi szabadságvesztés, vagy szabadságvesztéssel járó intézkedés, illetőleg, ha a jogerősen kiszabott büntetés vagy az alkalmazott intézkedés tartama legalább négy hónap.

A kiadatáshoz képest jelentős változást jelent az is, hogy az európai elfogatóparancs alapján a keresett személyt a kettős büntetendőség (kettős inkrimináció) vizsgálata nélkül át kell adni a kerethatározatban megfogalmazott 32 bűncselekményfajta esetében, ha a kibocsátó tagállam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább három évi szabadságvesztés, vagy szabadságelvonással járó intézkedés. Ezen 32 bűncselekményen kívüli bűncselekmények esetében azonban továbbra is az átadás feltételül szabható az, hogy a végrehajtó állam joga szerint is bűncselekménynek minősüljenek tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül.

Az elfogott személynek jogában áll az, hogy tájékoztatást kapjon a végrehajtó igazságügyi hatóságtól az európai elfogatóparancsról, annak tartalmáról, valamint arról a lehetőségéről, hogy beleegyezhet az átadásba. Az elfogott személynek továbbá jogában áll az is, hogy a végrehajtó tagállam joga szerint védőt és tolmácsot vegyen igénybe, valamint ha nem egyezik bele az átadásába, akkor ahhoz, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság a nemzeti joga szerint kihallgassa őt.

Az európai elfogatóparancs kerethatározata szignifikáns változást eredményezett mind a kiadatási joganyagban, mind pedig a gyakorlatban. Nagyon hasonlít a „gyors-pályás kiadatási” folyamathoz, melyet az Egyesült Királyság és Írország alkalmazott egymás között, valamint Olaszország és Spanyolország egymás viszonylatában. Jelentősen felgyorsítja a folyamatot, különösen azért, mert lecsökkenti a visszautasítás alapjául szolgáló lehetőségek számát. Emellett a korábbi közel kilenc hónapos teljesítési határidőt is lecsökkentette két hónapnál kevesebbre. (Tény, hogy Németországban, Lengyelországban és Cipruson a kerethatározat átültetése súlyos alkotmányos kihívásokkal nézett szembe.) Egyszer, majd ha elegendő tapasztalat gyűlik össze az európai elfogatóparanccsal kapcsolatban lehetséges, hogy további módosításokra lesz szükség a fennmaradó durva élek kisimításához.

Az európai elfogatóparancs az első példája a kölcsönös elismerés elve gyakorlati megvalósulásának. Ezt követően az EU még további területeken fogalmazta meg a kölcsönös elismerés elvének érvényesítésére irányuló törekvéseit, és az alábbi (ezidáig összesen 10) kerethatározatok létrehozásával próbálta a mindennapi bűnügyi együttműködés gyakorlatába ültetni az alapvetet:

---

<sup>64</sup> A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002/584/IB), HL L 190, 2002. július 18., 1-20.

- A pénzmosásról, valamint a bűncselekményekhez használt eszközök, és az abból származó jövedelem azonosításáról, felkutatásáról, zárolásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 2001. június 26-i kerethatározat.<sup>65</sup>
- A bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékok és bűncselekmény eredményeként létrejövő vagyon zárolásáról szóló 2003. július 22-i kerethatározat.<sup>66</sup>
- A kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló 2005. február 4-én elfogadott kerethatározat.<sup>67</sup>
- A kölcsönös elismerés elvének a vagyoneklobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló 2006. október 6-i kerethatározat.<sup>68</sup>
- A kölcsönös elismerés elvének a büntetőügyekben hozott szabadságvesztés büntetéseket kiszabó, vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló 2008. november 27-i kerethatározat.<sup>69</sup>
- A kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló 2008. november 27-i kerethatározat.<sup>70</sup>
- A büntetőeljárás során felhasználható tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséről szóló 2008. december 18-i kerethatározat.<sup>71</sup>
- Az egyes kerethatározatok módosításáról a személyek eljárási jogainak megerősítése, valamint a kölcsönös elismerés elvének az érintett személy megjelenése nélkül (*in absentia*) lefolytatott eljárásokat követően hozott határozatokra való alkalmazásának előmozdításáról szóló 2009. február 26-i kerethatározat.<sup>72</sup>
- A kölcsönös elismerés elvének az EU tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló 2009. október 23-i kerethatározat.<sup>73</sup>

### 3. A rendőrségi együttműködés

Európában a tagállamok között a bűnüldözés működési modelljeit tekintve kétfajta rendészeti modellel találkozhatunk.<sup>74</sup> Egyrészt létezik a decentralizált angolszász önkormányzati modell (írott alkotmány hiánya, decentralizált közigazgatás, és a vádelv alapján működő büntető igazságszolgáltatás), valamint megtalálható a centralizált kontinentális államrendőrségi forma is (írott alaptörvények, központosított civil államigazgatás és a nyomozási elven alapuló kontinentális büntető igazságszolgáltatás). Ezen különbségek a gyakorlatban jelentős fejlődést-visszatartó hatással lehetnek a bűnügyi együttműködés bizonyos formái tekintetében, ezért a nyolcvanas évektől megfigyelhető volt a büntetőeljárás rendszerek konvergenciája, melynek eredményeképpen napjainkra e két modell közeledni

<sup>65</sup> Council Framework Decision 2001/500/IB of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime. OJ L 182 5.7.2003

<sup>66</sup> Council Framework Decision 2003/577/JHA of July 2003 on the execution on the European Union of orders freezing property or evidence OJ L 196 3.8.2003

<sup>67</sup> 2005/214/IB tanácsi kerethatározat HL L 76 2005.3.22.

<sup>68</sup> 2006/783/IB tanácsi kerethatározat HL L 328 2006. 11. 24.

<sup>69</sup> 2008/909/IB tanácsi kerethatározat HL L 327 2008. 12. 5.

<sup>70</sup> 2008/946/IB tanácsi kerethatározat HL L 337 2008. 12. 16.

<sup>71</sup> 2008/978/IB tanácsi kerethatározat HL L 350 2008. 12. 30.

<sup>72</sup> 2009/909/IB tanácsi kerethatározat HL L 81 2009. 3. 27.

<sup>73</sup> 2009/829/IB tanácsi kerethatározat HL L 294 2009. 11. 11.

<sup>74</sup> Finszter Géza: A bűnüldözés működési modelljei. Kriminológia - Szakkriminológia 2006. Complex Kiadó 639. oldal

kezdett egymáshoz (például az Egyesült Királyságban bizonyos bűnüldözési feladatok centralizációja, ügyészség megváltozott szerepe, valamint a kontinentális jog országokban a tárgyalási szakasz felértékelődése a bizonyításban, a bűnügyi hírszerzőmunka jog alá kerülése)

Az egyes tagállami rendőrségi modellek különbözősége is nagymértékben kihat a bűnügyi együttműködés gyakorlatának alakulására, hiszen az eltérő felépítés, különböző belső parancsuralmi struktúrák gátat szabhatnak a megfelelő horizontális együttműködési formák kialakulásának.<sup>75</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. Abból a tényből fakadóan, hogy az egyes európai nemzetállamok kialakulása nagyon különböző módon alakult, a születő rendőrségek ezeket az eltérő jegyeket a mai napig magukon viselik.

A francia centralizált-bürokratikus modell a XVII. századi Grand Sicle abszolutizmusának a terméke, 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 terméke, melyek a katalán és baszk szeparatizmussal állnak szemben, míg a német egység kései létrejöttének köszönhető a tartományi rendőrség kialakulása.

Egy másik megközelítésben elkülöníthető a monista, dualista és pluralista rendészeti szerkezeti modell egymástól. A monista rendszer található meg a skandináv államokban, Hollandiában valamint Észak-Írországon, mely egyetlen általános hatáskörű rendőrségi szervezetre épül. Ausztriára, Franciaországra és Olaszországra jellemző a duális modell, mely a francia befolyást mutatva a rendőrség – csendőrség kettősséget mutatja. Belgium a 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 posztkommunista országok rendészetét is önálló típusnak tartják a fentiekén túlmenően.

Bár 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 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.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Finszter Géza: Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról. Györgyi Kálmán ünnepi kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2004. 205. oldal

<sup>76</sup> Finszter Géza: Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról. Györgyi Kálmán ünnepi kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2004. 205. oldal



Nagyban befolyásolja az államok bűnügyi együttműködésre való hajlamát, szerződéskötési készségét, hogy az állami joghatóság szabályozására kialakult négy elv közül (területi elv, személyi elv, állami önvédelem elve és az univerzális büntetőhatalom elve) melyik áll legközelebb jogrendjéhez. Az angolszász jogrendű Egyesült Királyság a főként területi elven<sup>77</sup> alapuló attitűd miatt közel 30 évig távol tartotta magát a bűnügyi együttműködésben való részvételtől, míg a főként a személyi elvet<sup>78</sup> előnyben részesítő kontinentális államok számára a bűnügyi jogsegély minden formája elfogadott volt jóval korábban is.<sup>79</sup>

### **3. 1. Europol - Schengeni együttműködés - Prümi Határozat**

Az általánosan elfogadott szabály a világban az, hogy az igazságszolgáltatásban, bűnüldözésben dolgozó személyeknek nincsen hatásköre az illetékességi területén kívül. Az uniós valóság ehhez képest a következő:

- Egy nemzetközi testület, uniós ügynökség, az Europol koordinálja a határokon átívelő nyomozásokat, és megpróbál támogatást nyújtani a nemzeti igazságszolgáltatási hatóságoknak bizonyos szakterületeken.
- Összekötő tisztek hálózata került kiépítésre.
- Közös nyomozó csoportok (melyben különböző országok bűnüldöző hatóságainak képviselői vesznek részt) felállítására van lehetőség.
- Az Europol szervezett bűnözési fenyegetettség értékeléseket készít (OCTA Organised Crime Threat Assessment) azáltal, hogy adatokat gyűjt a tagállamoktól, és elemzi azokat.
- Határon átnyúló rendőrségi együttműködésre (forró nyomon üldözés, ellenőrzött szállítás) van lehetőség a Schengeni rendelkezések alapján.
- A közös rendőri tevékenységek, és az információáramlás gördülékenységének jogi alapját biztosítja a Prümi Szerződés<sup>80</sup> (Prümi Határozat).<sup>81</sup>

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

---

<sup>77</sup> Területi elv: abban az államban kell a büntetőeljárást lefolytatni és az elkövetőt felelősségre vonni, ahol a bűncselekményt elkövette.

<sup>78</sup> Személyi elv: az elkövetőt annak a közösségnek kell megbüntetnie, amelyhez tartozik, amelynek az leginkább az érdekében áll.

<sup>79</sup> Holé Katalin: Bűnügyi együttműködés Európában. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXVI. Országos Kriminológiai Intézet Budapest 1999. 277. oldal

<sup>80</sup> A Prümi Szerződés lehetővé teszi:

- a szerződő országok számára közös őrzőjáratok és más műveletek végrehajtását a közrend és a közbiztonság fenntartása, valamint a bűncselekmények megelőzése céljából (az őrzőjáratban résztvevő külföldi tisztviselőket minden állam önálló hatáskörrel ruházhatja fel, melyhatáskört azonban kizárólag csak felügyelet mellett, a fogadó ország tisztviselőinek jelenlétében gyakorolhat, és a külföldi tisztviselőnek követnie kell a fogadó állam hatóságainak utasításait).
- hogy a szerződő felek tisztviselői sürgős esetben előzetes engedély nélkül is átléphetnek egymás határmenti területére azon célból, hogy a fogadó ország nemzeti jogának megfelelően segítséget nyújtsanak a veszélybe került lakosságnak (a külföldi tisztviselők kizárólag addig tevékenykedhetnek a fogadó államban, amíg a szükséges intézkedéseket megteszik, kényszerítő intézkedéseket nem alkalmazhatnak a lakossággal szemben).
- a közös őrzőjáratokban résztvevő külföldi tisztviselők számára saját egyenruhájuk viselését, és maguknál tarthatják a számukra a nemzeti hatóságuk által engedélyezett fegyvereket, melyeket azonban kizárólag csak jogos védelmi helyzetben használhatnak

<sup>81</sup> A Tanács 2008. június 23-i 2008/615/IB határozata a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről a Prümi Szerződés bizonyos elemeit átemelte az uniós jogba.

július 1-én kezdte meg. 2009. június 4-én életbe lépett az Europol Tanácsi Határozat, mely 2010. január 1-jétől az Europolnak új jogalapot teremt a működésre.<sup>82</sup>

Az Europol főbb feladatai az alábbiak:

- az információk és bűnüldözési operatív információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- a tagállamok illetékes hatóságainak haladéktalan értesítése az őket érintő információkról és a bűncselekmények között feltárt bármilyen összefüggésekről a nemzeti egységek útján;
- a tagállamokban folyó nyomozás segítése különösen minden jelentőséggel bíró információ továbbításával a nemzeti egységeknek; bűnüldözési operatív információk és elemzési támogatás nyújtása a tagállamoknak nagyszabású nemzetközi eseményekkel kapcsolatban;
- meghatározott esetekben az érintett tagállamok illetékes hatóságainak felkérése nyomozások kezdeményezésére, lefolytatására vagy koordinálására, valamint javaslattétel közös nyomozócsoportok létrehozására;
- fenyegetésvértékelések, stratégiai elemzések és a célkitűzéséhez kapcsolódó általános helyzetjelentések készítése, beleértve a szervezett bűnözés általi fenyegetés értékelését.

Mindezen fő feladatok mellett azonban az Europol feladatai közé tartozik még a tagállamok illetékes hatóságainak nyomozati eljárásaiban alkalmazott különös ismeretek elmélyítése és nyomozási tanácsadás, valamint segítségnyújtással, tanácsadással és kutatással is támogathatja a tagállamokat a következő területeken:

- az illetékes hatóságok tagjainak képzése, adott esetben az CEPOL-lal együttműködve;
- bűnmegelőzési módszerek;
- technikai és bűnügyi tudományos módszerek és elemzés, valamint nyomozati eljárások.
- stratégiai jelentőségű bűnüldözési operatív információk szolgáltatása az operatív tevékenységekhez, nemzeti és uniós szinten rendelkezésre álló erőforrások eredményes és hatékony felhasználásának megkönnyítése és elősegítése céljából, valamint e tevékenységek támogatása.

1999. októberében az Europol Egyezmény hatálybalépését követően rövid időn belül a Tampereben megrendezett Európai Tanácsi értekezleten megállapodtak abban, hogy erősíteni kell az EU fellépését, tevékenységét a bel- és igazságügyek területén. Az Europol tekintetében a Tamperei értekezlet megegyezett abban, hogy az Europol szerepét erősíteni kell azáltal, hogy lehetővé teszik számára azt, hogy a tagállamoktól operatív adatokat kaphasson, és feljogosítják arra is, hogy felkérhesse a tagállamokat nyomozás kezdeményezésére, végrehajtására illetve koordinálására, lehetősége legyen a bűncselekmények bizonyos területein közös nyomozócsoportok létrehozására, és mindezeket úgy, hogy természetesen tiszteletben tartja a tagállami igazságügyi ellenőrzési rendszereket is. Ez egy fontos cél volt, mivel számottevően aktívabb szerepet biztosított az Europol számára a nyomozásokban.

---

<sup>82</sup> A tanács határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (2009/371/IB) <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=495200:cs&lang=hu&list=496681:cs,496815:cs,496814:cs,496813:cs,496812:cs,495933:cs,495200:cs,495192:cs,494072:cs,493322:cs,&pos=7&page=6&nbl=175&pgs=10&hwords=Europol~&checktexte=checkbox&visu=#texte>

2000 márciusában egy új, a szervezett bűnözés elleni akciótervet<sup>83</sup> fogadtak el, mely sok ponton érintette az Europol-t is. Ezen Akcióterv szerint az Europolnak képesnek kell lennie arra, hogy tanulmányokat végezzen a nemzeti és az uniós gyakorlat hatékonyságáról. Közös stratégiákat, politikákat és taktikákat kell kidolgoznia, értekezleteket szerveznie, közös akcióterveket kifejlesztenie és végrehajtania, stratégiai elemzéseket végeznie, a nyílt és titkos információcserét előmozdítania, a többoldalú nemzeti nyomozások számára elemzői támogatást nyújtania, technikai, taktikai és jogi segítséget kell nyújtania, technikai lehetőségeket felajánlania, közös kézikönyveket kidolgoznia, képzéseket szerveznie, eredményeket értékelnie, és tanácsokat adnia a tagállamok kompetens hatóságai számára.

Az Europolnak segítenie kell abban, hogy létrejőjön egy kutatási és dokumentációs hálózat a határon átnyúló bűncselekmények vonatkozásában, és segítséget kell nyújtania annak megszervezésében, hogy a releváns információk - beleértve az egyes hatóságok által jelentésekben rögzített gyanús pénzügyi tranzakciókra vonatkozó információkat is - összegyűjtése, tárolása, elemzése és cseréje zavartalan és biztosított legyen. Egy kompatibilis bűnügyi hírszerző rendszer kiépítése a tagállamok között hosszú távú célnak tekinthető.

A rendőrségi együttműködés egyik legerősebb bástyáját jelenti a Schengeni Megállapodás,<sup>84</sup> valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény<sup>85</sup> (továbbiakban SVE), amelynek keretében a rendőrségi együttműködés magában foglalja a határon átnyúló megfigyelést, a forró nyomos üldözést a határon keresztül másik tagállam területére, és az ellenőrzött szállítást (egy illegális kábítószer-szállítmány szállításának megengedése, acélból, hogy ezáltal felfedezzék a bűnözők modus operandi-ját, vagy azért, hogy beazonosítsák a végső befogadót, vagy annak az ügynökeit, akik végül is a fő bűnelkövetők).

Egyfajta kompromisszumként (optimalizálásképpen), a belső határokon történő ellenőrzés eltörlését ellensúlyozva a schengeni zóna országai létrehozták a Schengeni Információs Rendszert (SIS), amely áll egy központi számítógépből (francia, strasbourgi székhellyel) valamint minden tagállamban ahhoz kapcsolódó nemzeti számítógépekből, mindösszesen körülbelül 50.000 terminálból. Amikor teljesen működik a rendszer, ha egy adat bekerül az egyik terminálon keresztül (például adat egy keresett személyről, nemkívánatos idegenekről, személyekről, akiket ki kell adni vagy kiutasítani egy országból, megfigyelés alatt álló személyekről, és lopott tárgyakról), akkor az azonnal bekerül a többi nemzeti információs rendszerbe is. Egy elektronikus mail rendszer (SIRENE Supplementary Information Request at the National Entry) teszi lehetővé további információk hozzáadását, mint például a kiadatási megkereséseket vagy az ujjlenyomatokat.

Tekintettel arra, hogy a jelenlegi SIS immár közel 15 éve működik és ez idő alatt, noha a rendszert több alkalommal modernizálták, az információs technológia hatalmas fejlődésen ment keresztül, felmerült az igény egy új generációs SIS, a SIS II kifejlesztésére. A SIS II

<sup>83</sup> A Szervezett Bűnözés Megelőzése és Megfékezése: Egy Európai Uniós Stratégia az új évezred kezdetére  
The prevention and control of organised crime: a strategy for the beginning of the new millennium [Official Journal C 124 of 3.5.2000].

<sup>84</sup> Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről, Hivatalos Lap L 239 , 22/09/2000 o. 0013 – 0018 (megtalálható a [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(01\):HU:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(01):HU:HTML) weboldalon)

<sup>85</sup> Egyezmény Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról Hivatalos Lap L 239 , 22/09/2000 o. 0019 – 0062 (megtalálható a [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):HU:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):HU:HTML) weboldalon)

működésbe lépése körülbelül 2011-2012-re várható, számos új funkciót felvonultat majd azon túl, hogy gyorsabb, korszerűbb és a jelenleginél több klienst kiszolgálni képes műszaki megoldás lesz majd. A SIS II-ben lehetővé válna biometrikus adatok (arckép és ujjnyomat) bevitele pontos személyazonosítás végett. Megvalósulhat továbbá az egyes figyelmeztető jelzések közötti összekapcsolás (pl. a bankrablás gyanúsítottja és az általa használt gépjármű). Általában megállapítható, hogy a hatályos schengeni végrehajtási egyezménybeli szabályozáshoz képest a SIS II működését szabályozó uniós normák még nagyobb hangsúlyt helyeznek az egyén jogainak védelmére.<sup>86</sup>

A schengeni rendelkezések ereje abban rejlik, hogy olyan magas szintű, kiemelkedő gyakorlati értékű bűnüldözési együttműködést tesznek lehetővé, mely egyedülálló a világban. Ugyanakkor kritikával is illetik az egyezménykomplexumot, mely esetben elsőként megemlíthető, hogy bár a rendelkezéseket különösen az érintett tagállamok közötti határok megnyitására adott válaszként alkották meg, az a kérdés azonban továbbra is fent maradt, hogy vajon ezek a rendelkezések elég hatékonyak-e a bűnözők megnövekedett mobilitásával szemben. Másodrészt a rendelkezések nem vonatkoznak az összes uniós tagállamra, ugyanakkor bevonnak nem uniós, ún. harmadik államokat is a szabályozás körébe (mint például Izland, Norvégia és Svájc). Ez kétségtelenül okozhat a gyakorlatban problémákat. Harmadrészt pedig, mivel nincsen felügyeleti bírói szerve, vagy pedig parlamenti ellenőrzése a Schengeni döntéseknek, ez azt sugallhatja, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása esetleg kevesebb figyelmet kap, háttérbe szorul a bűnüldözési prioritásokkal szemben.

Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írták alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról szóló szerződést különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés s az illegális migráció leküzdése érdekében (Prümi Szerződés, a továbbiakban PSZ, kihirdetve a 2007. évi CXII. törvényben, hatályos 2007. december 1-től.). Ezt a szerződést a közvélemény Schengen III. néven is emlegette, noha sem jogilag, sem intézményileg nem kötődik a korábbi schengeni egyezményekhez, bár filozófiájában és intézményeiben kétségtelenül épít a schengeni vívmányok egyes elemeire.

A PSZ-ben szabályozott együttműködési formák különösen:

- Nemzeti DNS adatbázisok létrehozása, DNS profilok automatizált keresése, összehasonlítása
- Ujjnyomat adatok automatizált keresése

---

<sup>86</sup> 2006 során hazánk schengeni csatlakozásának előkészítésekor felmerült a kérdés, hogy a jelenleg működő SIS I+ vagy a második generációs rendszer, a SIS II kerül-e majd bevezetésre Magyarországon, mivel akkor úgy tűnt, hogy 2007 végére befejeződhet a SIS II fejlesztése. A SIS I+ rendszer eredeti SIS I rendszer bővített kapacitású változata, melyre a kilencvenes években EU taggá váló északi országok csatlakozása miatt volt szükség. Hazánk – mint a többi, 2004-ben uniós taggá vált állam – következetesen a SIS II megvalósítására készült. A számos szereplő, azaz a tagállamok és a Bizottság részvételével folyó központi, uniós SIS II projekt azonban a 2006. év során behozhatatlan késedelmet szenvedett. Egyértelmű ugyanakkor, hogy Magyarország a schengeni tagságra való felkészültségét tekintve a 2006 során elvégzett schengeni értékelő látogatások alapján kiemelkedő teljesítményt nyújtott. Esetünkben egyetlen szakterületen sem írtak elő pótlólagos szakértői helyszíni látogatást, csak a SIS bevezetéséhez kapcsolódó ellenőrzés maradt hátra. A SIS II uniós fejlesztésében bekövetkezett késedelem miatt azonban Magyarországnak és a többi új tagállamnak nem lett volna esélye 2007-ben a belső határok ellenőrzésének megszüntetésére. A helyzetből való kilábalásra Portugália tett miniszteri szinten javaslatot, felajánlva nemzeti rendszerszoftverének másolatát, hogy lehetővé váljon a jelenlegi SIS I+ kibővítése az új tagokkal. A kibővített rendszer neve SISone4All, vagyis „SIS egy mindenkiért”, ami a portugál felajánlásra utal. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2006. decemberi döntése értelmében kibővítésre került tehát a jelenlegi rendszer, így 2007 decemberétől kerül sor a szárazföldi és tengeri, 2008. március végén pedig a légi határok megnyitására.

- Gépjármű nyilvántartási adatok automatizált keresése
- Személyes adatok átadása
- Terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedések (információ átadásának lehetősége)
- Közös műveletek (közös járőrözés)
- Segítségnyújtás jelentős események, katasztrófák és súlyos balesetek esetén

A PSZ lehetőséget ad arra, hogy a magyar bűnüldöző szervek alkalmazhassák a szerződésben lefektetett együttműködési formákat, különös tekintettel a DNS-profilok, a daktiloszkópiai adatok és a gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált, online keresésére.

A PSZ a határokon átnyúló együttműködés fokozása érdekében, a kölcsönös információcsere alapjául a tagállamok közötti automatizált adatkeresést, azaz számítógépes hálózat útján történő lekérdezést célozza meg a releváns adatbázisokban. Ezért elengedhetetlen a tagállamok nemzeti adatvédelmi előírásainak hangsúlyos szerepe az együttműködés során. (Ezen közvetlen hozzáférési lehetőség azonban sokakban aggályokat ébreszt, miután megnövekedhet a visszaélés kockázata)

A PSZ példa értékű lehet arra, hogyan lehet elősegíteni – a kölcsönös információcsere jogi és fizikai feltételeinek megteremtésével – a rendőri és büntető igazságügyi együttműködést a tagállamok között.

A Tanács 2008. június 23-án a 2008/615/IB határozattal a Prümi Szerződés bizonyos elemeit átemelte az uniós jogba.

### **3. 2. A bűnügyi információk gyűjtése**

A bűnüldöző hatóságok számára információra van szükség a bűnözők profilja, motívumai és a *modus operandi* tekintetében, valamint a szervezett bűnözés területeit és tendenciáit illetően, a szervezett bűnözés társadalomra való hatását tekintve, valamint a szervezett bűnözésre adott válasz hatékonyságának tárgyában. Ezek az információk jelentenek egyrészt műveleti/operatív információkat (például a gyanúsított személyekre és a feltárt esetekre vonatkozó információk), másrészt empirikus adatokat is (minőségi és mennyiségi kriminológiai adatok).

Globális szinten az operatív és empirikus adatok cseréjére vonatkozó rendelkezések ad hoc szinten születnek meg az egyes bűnüldözési hatóságok között. Az ilyen ad hoc szabályozás nyugtalanságra adhat okot amiatt, hogy vajon betartják-e ezekben a nemzeti adatvédelmi szabályozásokat vagy pedig nem. Az ENSZ Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni Egyezményének implementációja (különösen a 27. és 28. cikkek) biztosít egy alapot ezen adatcserére vonatkozólag, de a nemzeti gyakorlatok kétségtelenül lassan hangolják össze saját jogrendszerüket ezen egyezmény „lágý” rendelkezéseivel, mely jelentős mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak az implementáció során.

Az EU tagállamoknak ahhoz, hogy más államokkal információkat cserélhessenek, szükségük van egy olyan jogi alapra, mely ennek megteremti a kereteit. Számos kétoldalú és regionális egyezmény került már aláírásra, melyek alapját képezik a nagyarányú, határon átívelő bűnüldözési információk cseréjének.<sup>87</sup> Ilyen kétoldalú rendelkezéseken túl, az információcsere

<sup>87</sup> Egy példa erre: a Lengyel Köztársaság Kormánya és a Német Köztársaság Kormánya közötti Megállapodás a rendőrök és a határőrök közötti határterületeken történő együttműködésről.

jogi alapjául szolgálhatnak egyéb nemzetközi jogi aktusok is, mint például az 2009. évi Europol Tanácsi Határozat, valamint az 1995. november 27-én, az információs technológia vámügyi célokra történő alkalmazása tárgyában született Egyezmény is.<sup>88</sup>

Ezekon kívül, az EU-n belüli rendőri együttműködés egyik „leghasznosabb” rendelkezése, mely az információcserét is szabályozza (időben először és alapvetésként), az 1990. június 19-én elfogadott SVE, mely a Schengeni Megállapodás kibővítéseként jött létre, és 1999. május 1-jével az uniós joganyag részévé vált. Már a SVE is megkülönböztette az információcsere két alapvető fajtáját, egyrészt a megkeresésre történő információcserét, valamint az ún. „spontán” információátadást. A SVE 39. cikke vonatkozik a megkeresés alapján történő információ-szolgáltatásra, melynek nem tartoznak a hatálya alá az igazságügyi hatóságok (ügyészségek, bíróságok, vizsgálóbírók stb.) közötti, a büntető jogsegély körébe tartozó megkeresések. Emellett a szabályozás azt is kihangsúlyozza, hogy a megkeresett hatóságok a megkereséseknek nemzeti joguk keretei között tehetnek csak eleget.

A 39 (1) cikk megállapítja, hogy a tagállamok rendőri erőinek segíteniük kell egymást a bűncselekmények megelőzése és felderítése céljából, amennyiben a nemzeti jogszabályok a megkeresés megtételét vagy továbbítását nem az igazságügyi hatóságoknak tartják fenn, és a megkeresés vagy annak teljesítése nem teszi szükségessé, hogy a megkeresett Szerződő Fél kényszerítő intézkedéseket alkalmazzon.<sup>89</sup> Amennyiben a megkeresés kényszerítő intézkedések megtételét is magában foglalja, úgy a tagállamok rendőri hatóságai nem alkalmazhatják az információcsere közvetlen módját, hanem a kompetenciájuk határain belül mozogva meg kell küldeniük a megkeresést az illetékes tagállami hatóságnak.

A 39 (2) cikk alapján amennyiben a megkereső fél a megkeresett féltől származó írásbeli információkat a büntető eljárás folyamán bizonyítékként szeretné felhasználni, úgy ahhoz a megkeresett fél hozzájárulását kell kérnie.<sup>90</sup> A cikk (3) bekezdése megállapítja, hogy a segítségnyújtásra irányuló megkeresések és az ezekre adott válaszok cseréjét a szerződő felek nemzetközi rendőrségi együttműködésért felelő központi szervein keresztül lehet lebonyolítani.<sup>91</sup>

Az Egyezmény 46. cikke további rendelkezéseket tartalmaz az információk spontán, megkeresés nélküli cseréjére vonatkozólag, mely szerint bármely szerződő fél betartva a nemzeti jogszabályait, megkeresés nélkül is elküldheti az érintett másik szerződő fél számára azokat az információkat, melyek fontosak lehetnek számára a jövőbeni bűnözés elleni harc,

<sup>88</sup> Convention on the Use of Information Technology for Customs Purposes, OJ C 316, 27. 11. 1995, 34. oldal

<sup>89</sup> 39. cikk (1): „A Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy rendőrségi hatóságaik – a nemzeti jogszabályok betartásával és hatáskörükön belül - támogatást nyújtanak egymásnak a bűncselekmények megelőzése és felderítése céljából, amennyiben a nemzeti jogszabályok a megkeresés megtételét vagy továbbítását nem az igazságügyi hatóságoknak tartják fenn, és a megkeresés vagy annak teljesítése nem teszi szükségessé, hogy a megkeresett Szerződő Fél kényszerítő intézkedéseket alkalmazzon. Ha a megkeresett rendőrségi hatóságoknak nincs hatáskörük a megkeresés teljesítésére, a megkeresést továbbítják az illetékes hatóságokhoz.”

<sup>90</sup> 39. cikk (2): „A megkeresett Szerződő Fél által az (1) bekezdés alapján nyújtott írásbeli információkat büntetőeljárás tárgyát képező cselekmény bizonyítására a megkereső Szerződő Fél csak a megkeresett Szerződő Fél illetékes igazságügyi hatóságainak hozzájárulásával használhatja fel.”

<sup>91</sup> 39. cikk (3): „Az (1) bekezdésben említett segítségnyújtásra irányuló megkeresések és az ezekre a megkeresésekre adott válaszok cseréje az egyes Szerződő Felek nemzetközi rendőrségi együttműködésért felelős központi szervei között jöhet létre. Ha a megkeresést a fenti eljárás alkalmazásával nem lehet időben előterjeszteni, a megkereső Szerződő Fél rendőrségi hatóságai a megkeresést közvetlenül a megkeresett Fél illetékes hatóságaihoz küldhetik, amelyek közvetlenül válaszolhatnak. A közvetlen megkeresésről ilyen esetekben a megkereső rendőrségi hatóság a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a megkeresett Szerződő Fél nemzetközi rendőrségi együttműködésért felelős központi szervét.”

valamint a közrenddel és a közbiztonsággal szembeni, vagy azokat veszélyeztető bűncselekmények megelőzése során.<sup>92</sup>

Az információk cseréje terén újabb előrelépést jelentett a 2004. őszén elfogadott öt éves Hágai Program, melynek 2.1. fejezete szerint a szabadság, biztonság és a jogérvényesülés megerősítése újító szemléletet igényel a bűnüldözési információk határon átnyúló cseréje szempontjából.<sup>93</sup> Ennek szellemében leszögezte, hogy 2008. január 1-i hatállyal az információcserét a „hozzáférhetőségi alapelv”-nek (*principle of availability*) kell vezérelnie. Az EU egész területén, amennyiben a bűnüldöző szervek bármely tagjának az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt a másik tagállamból. A másik tagállam azon bűnüldöző szerve, melynek a szóban forgó információ a birtokában van, a megkeresésben rögzített célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban folyó vizsgálatok követelményeit.<sup>94</sup>

A Stockholmi Program a bűnüldözési információcsere tekintetében többek között az alábbi prioritásokat fogalmazta meg az „*Információáramlás kezelése*” című 4.2.2., valamint a 4.3.1. „*Eredményesebb európai bűnüldözési együttműködés*” fejezeteiben.<sup>95</sup>

- Az Europolnak a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcsere csomópontjának, szolgáltatójának és a bűnüldözési szolgálatok fórumának kell lennie.
- Annak érdekében, hogy a tagállamok teljes mértékben kiaknázhassák az Europol kapacitásait, vizsgálják meg, hogy miként biztosítható a legjobban az, hogy az Europol fogadja a tagállamok bűnüldöző hatóságaitól érkező információkat;
- Vegyék fontolóra egy rendőrségi együttműködési szabályzat kidolgozását, amely megszilárdítaná, és szükség esetén módosítaná, illetve egyszerűsítene a hatályos eszközöket;
- Tegyenek javaslatot a Tanács és az EP számára az együttműködés módozatairól – többek között az uniós ügynökségek, különösen az Europol, az Eurojust és a Frontex közötti információcseréről – szóló határozat elfogadására, mely garantálja az adatok védelmét és biztonságát;

Az Európai Tanács elismeri, hogy koherenciára és konszolidációra van szükség az információkezelés és információcsere fejlesztése során, továbbá felkéri a Tanácsot és a Bizottságot, hogy hajtsanak végre egy szilárd adatvédelmi rendszert tartalmazó, az uniós belső biztonság terén alkalmazandó információkezelési stratégiát. Ezzel összefüggésben az Európai Tanács felkéri a Bizottságot, hogy vizsgálja meg egy európai információcsere-modell kialakításának szükségességét a jelenlegi eszközök – többek között a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozat /prümi keret/ és az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív

<sup>92</sup> 46. cikk (1): „Nemzeti jogszabályai betartásával egyes esetekben bármely Szerződő Fél megkeresés hiányában is elküldheti az érintett Szerződő Fél számára azokat az információkat, amelyek fontosak lehetnek számára a jövőbeni bűnözés elleni harc, valamint a közrenddel és a közbiztonsággal szembeni vagy azokat veszélyeztető bűncselekmények megelőzése során.

(2) A 39. cikk (4) bekezdésében említett határmenti területeken történő együttműködésre vonatkozó megállapodások sérelme nélkül az információkat egy kijelölendő központi szerven keresztül kell kicserélni. Különösen sürgős esetekben az e cikk szerinti információcserére az érintett rendőrségi hatóságok között közvetlenül is sor kerülhet, kivéve ha a nemzeti jogszabályok másként rendelkeznek. A központi szervet erről a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatni kell.”

<sup>93</sup> 16054/04 tanácsi dokumentum <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st16/st16054.hu04.pdf>

<sup>94</sup> Stauber Péter: Rendőri Együttműködés. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerkesztette: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Budapest 2008. 241. oldal

<sup>95</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/10/st05/st05731.hu10.pdf> p.66-68.

információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló, 2006. december 18-i 2006/960/IB tanácsi kerethatározat, az úgynevezett „svéd kerethatározat” – értékelése alapján.

Az információcsere tekintetében meg kell említeni egy újszerű, és sikeres – a hozzáférhetőség elve jegyében született – kezdeményezést, a Prümi Szerződést, melynek ehelyütt csupán az információcsere szempontjából leglényegesebb elemeit emelem ki.

A Prümi Szerződés bűnügyi információcserét érintő legfontosabb rendelkezései:

- a szerződés fő célja a szerződő felek illetékes hatóságai közötti, határokon átnyúló együttműködés erősítése, különösen az információcsere terén;
- a szerződés gyakorlatorientált, a felhasználók (mindenekelőtt a bűnüldöző szervek) valós igényeire kíván válaszokat adni;
- a lehető legnagyobb mértékben épít a már meglévő együttműködési formákra, csupán a legszükségesebb továbbfejlesztéseket végzi;
- a szerződés végrehajtási mechanizmusa és a nemzeti jogra való erős utalás révén nem csorbul aránytalanul a részes államok szuverenitása, megmaradnak az eszközeik a végrehajtás felügyeletére;
- nem hoz létre új, szupranacionális adatbázisokat, hanem a létező nemzeti adatbázisok közötti kommunikációt helyezi a középpontba, ezzel a lehető legkisebb - műszakilag és pénzügyileg is - ráfordítással kívánja elérni a célt;
- a szerződésben szabályozott együttműködési formák különösen: Nemzeti DNS adatbázisok létrehozása, DNS profilok automatizált keresése, összehasonlítása, ujjnyomat adatok automatizált keresése, gépjármű nyilvántartási adatok automatizált keresése, személyes adatok átadása, terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedések (információ átadásának lehetősége);
- a szerződés lehetőséget ad arra, hogy a magyar bűnüldöző szervek alkalmazhassák a szerződésben lefektetett együttműködési formákat, különös tekintettel a DNS-profilok, a daktiloszkópiai adatok és a gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált, online keresésére;
- a határokon átnyúló együttműködés fokozása érdekében, a kölcsönös információcsere alapjául a tagállamok közötti automatizált adatkeresést, azaz számítógépes hálózat útján történő lekérdezést célozza meg a releváns adatbázisokban. Ezért elengedhetetlen a tagállamok nemzeti adatvédelmi előírásainak hangsúlyos szerepe az együttműködés során. (Ezen közvetlen hozzáférési lehetőség azonban sokakban aggályokat ébreszt, miután megnövekedhet a visszaélés kockázata);

A szerződés lehetővé teszi:

- A bűncselekményben folytatott nyomozások során a szerződő feleknek egymás DNS-elemzési állományaihoz való hozzáférést egy e célra létrehozott informatikai rendszeren keresztül.
- Hogy a nemzeti hatóságok egymás rendelkezésére bocsássák a bűncselekmények megelőzése és kivizsgálása céljából létrehozott ujjlenyomat-azonosító rendszerük referenciaadatait (melyek azonban nem tartalmazhatnak olyan adatokat, amelyek alapján a személyek közvetlenül azonosíthatóak lennének).
- Hogy a nemzeti hatóságok egymás gépjármű-nyilvántartási adataihoz hozzáférhessenek (mind a tulajdonosok vagy üzemeltetők, mind a gépjárművek tekintetében).
- Megkeresés nélküli személyes adatok átadását, amelyekre bűncselekmények megelőzése, vagy határokon átnyúló jelentőségű, nagyszabású események



(sportesemények, politikai csúcstalálkozók) során a közrend és a biztonság fenntartása érdekében van szükség.

- A megkeresés nélküli információátadást a 2002/475/IB kerethatározattal definiált terrorcselekmények megakadályozása érdekében (a szerződő felek meghatározott személyes adatokat - mint például vezetéknev, keresztnév, születési hely és idő - adhatnak át egymásnak abban az esetben, ha fennáll a veszélye annak, hogy az adott személy terrorcselekményt követ el).

A Tanács 2006. december 18-án fogadta el a 2006/960/IB Kerethatározatát, az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló ún. Svéd Kezdeményezést.<sup>96</sup>

Svédország kezdeményezése eredményeképpen született meg ez a dokumentum, melynek lényege az, hogy a mellékletekben közölt formanyomtatványok alkalmazásával egyszerűbbé, a különböző határidők rögzítésével pedig gyorsabbá tegye a bűnüldöző szervek közötti információcserét. Két fő újítása tehát abban áll, hogy standardizálja a bűnüldözési információcseré formátumát (5. cikk), valamint lényegesen lerövidíti a megkeresések teljesítésének határidejét (4. cikk (2) bekezdés). Eszerint egy sürgős jelzéssel ellátott megkeresésre a megkeresett félnek 8 órán belül kell válaszolnia, amennyiben a kért információ a megkeresett központi hatóság számára is hozzáférhető nyilvántartásban szerepel. Nem sürgős esetben a határidő egy hét, egyéb esetekben két hét is lehet. Külön formanyomtatványt kell kitölteni abban az esetben, ha a megkeresett fél nem tudja tartani a fenti határidőket, és ezt természetesen a késelem okának feltüntetésével. Határidő elmulasztására csak a kerethatározatban meghatározott, és csak különösen indokolt esetekben kerülhet sor.

A 3. cikkben alapelvként rögzíti, hogy nem lehet szigorúbb feltételeket szabni a másik tagállam bűnüldöző szerve számára az információcseré során, mintha arra országon belül kerülne sor. A kerethatározat 7. cikke a legsúlyosabb, az európai elfogatóparanccsal is üldözhető bűncselekmények esetén a spontán információátadást nem lehetőségként, hanem kötelezettségként határozza meg.<sup>97</sup>

A Kerethatározat egy keretszabály, míg a Prümi Szerződés részletszabályokat tartalmazó dokumentum, összeütközés nincsen közöttük, mivel a Prümi Szerződés által szabályozott kérdésekben annak szabályai alkalmazandóak, a Kerethatározat alkalmazására csak olyan esetekben kerülhet sor, amikor a Prümi Szerződés nem tartalmaz odavonatkozó előírásokat. A Kerethatározat alkalmazása csupán az eddig is már ismert, meglévő eljárások és csatornák (Interpol, Europol, SIS) használatát bővíti ki új formanyomtatványokkal és határidőkkel.

A tagállamoknak 2008 végéig kellett nemzeti jogszabályaikat összhangba hozni a dokumentummal. A tervek szerint a Bizottság 2010. december 16-ig a határozat működéséről

<sup>96</sup> A Tanács 2006/960/IB Kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szól. HL 2006 L 386, 2006. december 29., 89-100. A magyar hatóságok számára, a Svéd Kezdeményezés keretében történő információcserét, az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnüldözési együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény módosítása, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény módosítása teszi lehetővé.

<sup>97</sup> Ennek az a feltétele, hogy tényszerű okok alapján legyen feltételezhető, hogy az információ segíthet az adott bűncselekmények megelőzésében, felderítésében. Az információ rendelkezésre bocsátása a kérdéses bűncselekmény eredményes felderítése szempontjából relevánsnak és szükségesnek ítélt mértékre korlátozódik.

jelentést tesz a Tanácsnak, majd ezt követően a Tanács 2011. december 19-ig megvizsgálja, hogy miként felelnek meg az egyes tagállamok a kerethatározatnak.

Számos akadálya van annak, hogy általánosan elérhetőek legyenek szerte az EU-ban a bűnüldözéshez szükséges adatok, melyek meggyorsíthatnák a bűncselekmények felderítését. A tagállamok közötti bi- illetve multilaterális megállapodások földrajzilag behatároltak, vagy pedig nem kötelezvé a tagállamokat az információcserére mérlegelési jogkört hagynak a tagállami hatóságok számára. A bűnügyi együttműködés keretében folytatott információcsere esetében nagyon ritka kivételt képez a hatóságok közötti közvetlen információcsere, mivel általában nemzeti egységek, kapcsolattartó pontok beavatkozása a megkívánt az eljárás folyamán. További akadályt jelent, hogy uniós szinten nincsen még bejártatott szabványosított eljárása az információ igénylésének és megszerzésének, valamint nem létezik olyan hatékony mechanizmus sem, melynek segítségével könnyen és gyorsan meg lehetne állapítani azt, hogy bizonyos információ hozzáférhető-e valahol, és ha igen, akkor hol. Jelentős eltérések vannak az információhoz való hozzáférés és az információcsere feltételrendszerei között, valamint hiányoznak olyan közös szabályok is, melyek a más tagállamból megszerzett információk jogszerű felhasználásának ellenőrzésére vonatkoznának. Végül, de nem utolsósorban kevés a lehetőség arra, hogy felderíthető legyen az információ forrása és eredeti rendeltetése.<sup>98</sup>

Az egyik legnagyobb akadálya a tagállamok közötti információcserének azonban az, hogy nincsen kötelezővé téve az információcsere. A meglévő kétoldalú és multilaterális egyezmények ellenére – melyek megteremtik a bűnüldözési információk cseréjének uniós kereteit – az információcsere valójában mindig a különböző tagállamok kollégáinak jó szándékán, együttműködési hajlandóságán, egymásba vetett bizalmán múlik.

## 4. A tagországok jogrendszerének fejlesztése

Az évek folyamán az uniós tagállamok számos kötelezettségvállalást tettek azon cél érdekében, hogy fejlesszék a szervezett bűnözésre való reagáló képességüket, valamint a nemzetközi együttműködést. Ezen kötelezettségvállalásokat kétségtelenül jóhiszeműen tették, és azzal a hozzáállással, hogy azokat teljes mértékben végrehajtják. Azonban a nyomozások, bünvádi eljárások és az ítélethozatal gyakorlati valósága (például a források hiánya, a különböző szektorokban és különböző szinteken meglévő prioritásokban fellelhető különbözősége) sajnos gyakran azt mutatja, hogy a ténylegesen végrehajtott munka hadilábon áll a felvállalt kötelezettségekkel.

Egyik módja annak, hogy megállapítsuk azt, hogy milyen problémákkal állunk szemben az, ha szakértői vizsgálatot végzünk a kérdéses területen. Az OECD felállított egy tagállami kölcsönös értékelő rendszert azon intézkedések vizsgálatára, amelyeket a pénzmosás megelőzése és ellenőrzése tárgyában tesznek. Ezen értékeléseket olyan szakértői csoportok végzik, amelyek különböző államok olyan delegáltjaiból állnak, akik a szakmai előéletük, hátterük miatt képesek kollégaként beszélgetni a célszág szakértőivel és gyakorlati szakembereivel, képesek a megfelelő kérdéseket feltenni, és az arra adott választ a megfelelő környezetben elhelyezni, értékelni. Ez a megközelítés olyan sikeresnek bizonyult, hogy az EU egy szélesebb skálára is alkalmazni kezdte azt. Ennek megfelelően például 1997. december 5-én az EU úgy határozott, hogy ezt a kölcsönös értékelési módszert használja annak

<sup>98</sup> Szabó Máté Dániel: Adatáramlás. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerkesztette: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Budapest 2008. 349-350. oldal

megvizsgálására, hogy hogyan sikerült a tagállamoknak a szervezett bűnözés elleni harc területén vállalt kötelezettségeiket teljesíteniük.

Az OECD modellt követve kis nemzetközi szakértői teamek látogatnak el a célországba, hogy tájékozódjanak, megkérdezzék az ottani gyakorlati szakembereket, értékelésük alapján jelentést készítenek, és javaslatokat tesznek. Az értékelés bizalmas, és a célország számos lehetőséget kap arra, hogy a benne foglalt kritikai észrevételekre reagáljon.

Ezidáig több körben végeztek a tagállamokban értékelést, melyből az egyik kör a kölcsönös jogsegély kérdéseivel, valamint a vagyontárgyak felkutatására és visszatartására vonatkozó sürgős megkeresések tárgykörével foglalkozott. Másik körben a bűnüldözést, valamint annak a kábítószer kereskedelem elleni harcban betöltött szerepét vizsgálták meg. Egy harmadik körös vizsgálatot fejeztek be 2006 nyarára, melynek vizsgálati tárgya a tagállamokon belüli és tagállamok közötti, valamint az Európával történő információcsere volt, majd azt követően 2006-ban az európai elfogatóparancs végrehajtásának értékelésére került sor.

A tagállamok meg voltak elégedve azzal a módszerrel, ahogyan ezeket az értékelési vizsgálatokat lefolytatták. A folyamat nem csak ahhoz járult hozzá, hogy a tagállamok közötti különbözőségeket jobban megérthették, felfedhették, hanem ahhoz is, hogy az értékelésekre alapozott javaslatok sok változást eredményeztek a jogi rendszerekben és a gyakorlatban egyaránt.

2006. júniusának végén a Bizottság előterjesztett egy javaslatot egy olyan „unió-specifikus” értékelő mechanizmusra, amely alkalmas arra, hogy szélesebb körben használható legyen az uniós intézkedések nemzeti szintű implementálásának vizsgálatára, nem csak a szervezett bűnözés tekintetében, hanem a bel- és igazságügyi együttműködés minden más szektorára is.

Globális szinten a büntető anyagi és eljárási jog területén nagyon alacsony szintű nemzetközi együttműködés tapasztalható. Ahol azonban mégis létezik, ott is csupán néhány bi- és multilaterális szerződés kevés számú releváns rendelkezését érinti, mint például a bűnszervezetben való részvételnek, a korrupciónak, pénzmosásnak és az igazságszolgáltatás akadályozásának a minimum definíciója az ENSZ Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni Egyezményében. Ezen felül van számos szándéknyilatkozat, ajánlás és deklaráció a büntető anyagi és eljárási jogot érintően, ezeknek azonban valójában ténylegesen gyenge hatása van a jogra, gyakorlatra és a politikákra egyaránt.

Nem ez a helyzet azonban az EU esetében, ahol nem csak kiterjedt és előrehaladott tárgyalásokat folytatnak a büntető anyagi és eljárási jog harmonizációjának tárgyában, de sokat értek már el a gyakorlatban is. Az európai büntetőjog kialakulásának folyamatát éljük napjainkban, mely elengedhetetlenül szükséges az EU büntetőpolitikai célkitűzései megvalósításához. Hogyan is lehet definiálni az európai büntetőjog fogalmát? A hagyományos büntetőjogi fogalmakkal és szemlélettel nem tudjuk megalkotni a definícióját. Ligeti Katalin szerint a fogalom „sokrétű, magában foglalja a tagállamok büntető anyagi és eljárási jogának harmonizációját, valamint a tagállamok közötti büntetőügyekben folytatott együttműködés fejlesztését.”<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Ligeti Katalin: Bevezetés. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerk. dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 21. oldal

## 4.1. Európai büntetőjog versus tagállami büntetőjogok

Az EU életében az integrációs folyamat a büntetőjog területén is megjelent és napjainkra felgyorsult, főként a következő tényezőknek köszönhetően.

A gazdasági integráció új, szupranacionális jogtárgyak (például EU költségvetése, pénzügyi érdekei, EU közéletének tisztasága) megszületését vonta maga után, melyek igényelték a büntetőjogi védelmet, mely maga után vonta az uniós büntetőpolitika<sup>100</sup> kialakulását. Egyik szükséges feltétele a tagállamok közötti eredményes bűnügyi együttműködésnek az, hogy minél kevesebb legyen az eltérés a tagállamok büntetőjogi rendelkezései között, mivel ezáltal egyszerűsödhet a jogsegély típusú eljárások menete, csökkennek a joghatósági konfliktusok, gát szabható a *forum shopping*<sup>101</sup> jelenségének is. A büntetőjogok területén azonban a harmonizáció elsősorban jogpolitikai mintsem büntetőjog-dogmatikai probléma, politikai konszenzust igényel.<sup>102</sup>

Az angol nyelvű jogirodalomban számos kifejezés van használatban a (jog)harmonizáció jelenségére, így például „*approximation*” (közelítés), „*harmonisation*” (harmonizálás), „*convergence*” (konvergálás), illetve „*coordination*” (koordinálás).<sup>103</sup> Jogi kontextusban úgy lehet megfogalmazni a jogközelítés fogalmát, mint a két tárgy közötti távolság csökkentésének eszközét, melynek célja, hogy ezáltal kiküszöbölje azon különbözőségeket, melyek az igazságszolgáltatási rendszereket inkompatibilissé teszik, az együttműködést pedig akadályozzák, vagy esetleg akár még lehetetlenné is teszik. Olyan technika - melynek egyik hagyományos eszköze a kerethatározat volt -, melyet arra alkalmaznak, hogy a jogi különbözőségeket áthidalják, és létrehozzák az együttműködéshez szükséges közös alapot.<sup>104</sup>

A közösségi jogban a jogharmonizáció célja az, hogy megszüntesse a tagállamok jogrendszerei között fennálló azon különbségeket, melyek a közös piac kiépítését és működését korlátozzák, vagy akadályozzák. Ebből kifolyólag tehát a jogharmonizáció nem öncélú, nem célja az, hogy olyan jogrend jöjjön létre, mely minden tagállamban megegyezik, hanem funkcionális, azaz az alapszerződésben meghatározott célok megvalósításának egyik eszköze.

A büntető anyagi jogi jogharmonizáció célja annak megvalósítása, hogy az egyforma cselekmények lényegében azonos megítélés és szabályozás alá essenek, mellyel elérhető lenne a hasonlóan azonos szigor (ami által a büntetőjogi *forum shopping* is kiküszöbölhető lenne), valamint ez megteremtené a nemzetközi bűnügyi együttműködésben való részvétel egyik alapfeltételeként megfogalmazott kettős inkriminációt is.

<sup>100</sup> Ligeti Katalin megfogalmazásában: „Az Európai Unió büntetőpolitikája újfajta, kötelező intézményrendszer, amely az uniós szervek azon törekvéseinek összességét jelenti, amelyek a belső büntetőjogok harmonizációját, valamint a jövőben egy nemzetek feletti, szupranacionális büntetőjog kialakítását szorgalmazzák.” (Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV, Budapest 2004. 14. oldal.

<sup>101</sup> A *forum shopping* azt a folyamatot jelenti, amikor a bűnözők a cselekményeik elkövetésére, valamint a már felderített bűncselekmény esetében a büntetés végrehajtására azt az országot választják, ahol a büntetőeljárás illetve a büntetés-végrehajtás esélye a legkisebb, illetve ahol a büntetés-végrehajtás szabályai a legenyhébbek az elítéltek számára.

<sup>102</sup> Ligeti Katalin: Bevezetés. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerk: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 22. oldal.

<sup>103</sup> Klip, 2009., Nelles, 2002., van der Wilt, 2002., Vander Beken, 2002., Weyembergh, 2006.

<sup>104</sup> Wendy De Bondt and Gert Vermeulen: Appreciating Approximation, Using common offence concepts to facilitate police and judicial cooperation in the EU. GOFS 4 indd. Maklu 2010. 15. oldal

A büntető eljárási jogi jogharmonizáció célja pedig az eljárás alá vont, vagy az eljárással érintett személyek (terhelt, tanú, sértett) számára minden tagállamban a hasonló joghelyzet megteremtése, mely alap-és emberi jogi szempontokból garanciális jelentőséggel bír.<sup>105</sup>

Annak a kérdése, hogy milyen mélységig lehet elmenni az uniós tagállamok nemzeti anyagi és eljárási büntetőjogainak harmonizációja terén, már nagyon hosszú ideje jelentős vita tárgyát képezi. Úgy tűnik mindenki egyetért abban, hogy a harmonizáció bizonyos foka szükséges ahhoz, hogy a nemzetközi együttműködés gördülékenyen menjen, mindaddig, amíg a „harmonizáció” kifejezés alatt, a különböző jogi rendszerek, rendelkezések közelítését, koordinációját értjük, melyek segítségével a nagyobb különbségeket, eltéréseket kiküszöböljük, és létrehozunk egy minimum feltételrendszert, vagy standardok minimum rendszerét.

A jogegységesítés a jogközelítés egy szélsőséges variációjának tekinthető, melynek – bár nagy integratív erővel bír – nagyon radikális hatása van. Azt jelenti, hogy minden nemzeti jogalkotó egy közösen meghatározott normaszöveget emel át az adott belső jogszabályába, biztosítva ezáltal azt, hogy a kérdéses magatartás büntetendővé nyilvánítása és üldözése valóban egységes legyen.<sup>106</sup>

Számos érvet tudunk felsorakoztatni az európai büntető és anyagi jog harmonizációja és közelítése mellett. Egész Európáról el lehet mondani azt, hogy jelentős mértékben osztja meg a kulturális értékeket, mely maga után vonja a különböző jogrendszerek, jogi kultúrák szétválását is. A jogközelítés leegyszerűsítene a jog alkalmazását, mivel többé-kevésbé ugyanazt a jogot alkalmaznák Európa-szerte. Ez lecsökkentené azon esetek számát (általában kétségkívül csekély jelentőségű, de néha nagyobb számban is előfordulhat) amikor is egyik tagállam visszautasítja másik tagállam irányában a bűnügyi jogsegély teljesítését a kettős inkrimináció hiányában.

Emellett, ha minden állam nagyjából ugyanazt a büntető anyagi és eljárási jogot alkalmazná, ez elősegítené a kölcsönös bizalom és együttműködés erősödését a bíróságok és egyéb igazságügyi hatóságok között, erősítve ezáltal az ítéletek és egyéb bírósági döntések kölcsönös elismerését.

Végül, de nem utolsósorban, az érvek felsorakoztatása további elemeként említést érdemel, hogy a tagállamoknak meg kell állapodniuk legalább a legsúlyosabb cselekmények bűncselekménnyé nyilvánításában (még akkor is, ha a pontos tényállási definíciók eltérnek egymástól). Emellett az is biztos, hogy a tagállamoknak az egész Európában hatályos Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban meg kell egyezniük a védelem alapvető elemeiről is a büntetőeljárás folyamán.

Azok, akik kritizálják az EU-n belüli jogközelítési erőfeszítéseket, gyakran azt a választ kapják, hogy „papír tigrissel” harcolnak. Senki sem törekszik a büntető anyagi és eljárási jog teljes harmonizációjára az EU-ban. Valójában a tagállamok csupán a harmonizáció egy alapvető szintjére törekednek az alábbi két cél érdekében: egyrészt azért, hogy biztosítva legyen az, hogy az összes tagállam megfelelő módon büntesse a súlyosabb

---

<sup>105</sup> Karsai Krisztina: Jogharmonizáció, Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerk.: dr. Kondorosi Ferenc, dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008. 435. oldal

<sup>106</sup> A büntetőjogi jogegységesítés egyik eszközének tekinthető a modelljogalkotás: Sieber 1996-ban az Európa Tanács felkérésére dolgozta ki az Európai Modell Büntetőtörvénykönyvre vonatkozó memorandumot.

bűncselekményeket (különösen a súlyos, határon-átívelő cselekményeket), másrészt pedig azért, hogy elősegítsék az ítéletek, határozatok Európa-szerte történő kölcsönös elismerését.

Több tagállam is úgy vélekedik, hogy az egyik leghangsúlyosabb oka annak, hogy nehézségek adódnak a kölcsönös elismerés szellemében születő döntések esetében a tárgyalás illetve a végrehajtás során, az, hogy hiányzik a megfelelő bizalom és meggyőződés a másik tagállam büntető igazságszolgáltatási rendszere iránt. Amennyiben ez a bizalom és meggyőződés növelhető lenne, úgy a tárgyalásban résztvevő személyek (a bíróságok is) sokkal biztosabbak lennének abban, hogy a másik tagállamban hozott döntések is megfelelő eljárás során születtek. A Bizottság és a kérdéses tagállamok abban is egyetértettek, hogy az egyik lehetséges útja ezen bizalom növelésének az, hogy Európa-szerte fejlesztjük az eljárási garanciákra vonatkozó szabályokat, és hogy közelítjük a bűncselekmények kulcstípusaira vonatkozó kriminalizációs jogalkotást.

Példálózó jelleggel az alábbi jogi aktusok érdemelnek említést a büntetőjogi jogharmonizáció tárgykörében:

#### Gazdasági és pénzügyi bűncselekmények körében:

- Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-án elfogadott egyezmény (PÉV Egyezmény)<sup>107</sup>
- A Tanács 2003. július 22-én kelt kerethatározata a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről.<sup>108</sup>
- Az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről szóló 2000. május 29-én elfogadott 2000/383/IB tanácsi kerethatározat.<sup>109</sup>
- A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005. október 26-i 2005/60/EK Irányelv.<sup>110</sup>

#### Bűnszervezettel és terrorizmussal kapcsolatos jogi aktusok:

- Együttes fellépés (1998. december 21.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján fogadott el az Európai Unió tagállamaiban a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról.<sup>111</sup>
- A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a terrorizmus elleni küzdelemről.<sup>112</sup>
- A Tanács 2005. szeptember 20-án elfogadott Határozata a a terrorista bűncselekményekre vonatkozó információcseréről és együttműködésről.<sup>113</sup>

#### Kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények körében született jogi aktusok:

- A Tanács 97/396/IB együttes fellépése az új szintetikus kábítószerekre vonatkozó információcseréről, kockázatértékelésről és ellenőrzésről.<sup>114</sup>

<sup>107</sup> Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests, OJ C316 of 27. 11. 1995.

<sup>108</sup> HL 2003 L 226, 2003. szeptember 10.

<sup>109</sup> HL 2000 L 140, 2000. június 14.

<sup>110</sup> HL L 309, 2005. november 25.

<sup>111</sup> 1998/733/IB. HL L 351, 1998. december 29. 1-3.

<sup>112</sup> 2002/475/IB. HL L 164, 2002. június 2.,

<sup>113</sup> HL 2005 L 289., 2005. november 3. hatályon kívül helyezte a 2002. december 19-i, a terrorizmus elleni küzdelemre irányuló rendőrségi és igazságügyi együttműködést előmozdító kölcsönös intézkedéseknek a 2001/931/KKBP közös álláspont 4. cikkének megfelelően történő végrehajtásáról szóló határozatot.

<sup>114</sup> HL 1997 L 167, 1997. június 25 1-3.

- Tanács 2004/757/IB kerethatározata a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról.<sup>115</sup>

#### Emberkereskedelemmel és gyermekpornográfiával kapcsolatos jogi aktusok:

- A Tanács 2002/629/IB kerethatározata az emberkereskedelem elleni fellépésről.<sup>116</sup>
- A Tanács 2004/68/IB kerethatározata a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről.<sup>117</sup>

#### Számítógépes bűncselekményekre és a környezetvédelemre vonatkozó jogi aktusok:

- A Tanács 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról.<sup>118</sup>
- A Tanács 2003/80/IB kerethatározata a környezet büntetőjog általi védelméről.<sup>119</sup>

#### Büntető eljárási jogi területekre vonatkozó jogi aktusok:

- A büntetőügyekben történő közvetítői eljárás ügyében fogadta el a Tanács a 2001/220/IB kerethatározatot.<sup>120</sup>
- A Tanács 2001/220/IB kerethatározata a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról.<sup>121</sup>
- A Tanács kerethatározata a közös nyomozócsoportok felállításáról
- A Tanács kerethatározat az európai elfogatóparancsról

## **4. 2. Corpus Juris – Európai Ügyészség - Harmonizáció**

Az 1999-ben elfogadott Tamperei Program egyértelműen leszögezte, hogy az igazságügyi együttműködés (mind polgári mind pedig büntetőjogi szempontból) sarokkövét a kölcsönös elismerés elve jelenti. Mindamellett viszont a Tamperei Program utalt a „jogalkotás harmonizációjának szükségességére” is (37. szakasz), azonban a „szükségesség” fogalmának az értelmezése vita tárgyát képezte.

Talán akkor lángolt fel ez a vita a legjobban, amikor az EU pénzügyi érdekei kerültek veszélybe, az uniós segélyek kapcsán felmerülő csalás, sikkasztás és a korrupció esetében. 1995-ben az EP és a Bizottság kezdeményezésére büntetőjogászokból álló szakértői csoport alakult a közös európai büntetőjog alapjainak kidolgozására, melynek eredményeképpen 1997-ben elkészült egy tervezet „*Corpus Juris Europaeae*” címmel, „Büntető rendelkezések bevezetése az Európai Unió pénzügyi érdekei vonatkozásában” alcímmel.

Röviden az alábbi javaslatokat vázolták fel benne: javasolták, hogy történjen harmonizáció az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tényállásai definiálása tekintetében, állítsanak fel egy Európai Ügyészségi rendszert úgy, hogy minden egyes tagállamban azonos eljárási jogi rendelkezéseket alkalmazzanak. Lényegében, amit a tervezetben javasoltak, nem volt más, mint az európai büntető anyagi és eljárási jog létrehozása. Az Európai Ügyész pedig ugyanazt a büntető anyagi jogot alkalmazná, ugyanazon eljárási rendelkezések szerint függetlenül attól, hogy a bűnvádi eljárást Írországban, vagy Olaszországban folytatja le. A

<sup>115</sup> HL 2004 L 335, 2004 november 11.

<sup>116</sup> HL 2002 L 203, 2002 augusztus 1.

<sup>117</sup> HL L 13. 2004. január 20.

<sup>118</sup> HL 2005 L 69, 2005. február 24.

<sup>119</sup> HL 2003 L 29, 2003. február 5.

<sup>120</sup> HL 2004 L 13, 2004. január 20.

<sup>121</sup> HL L 82., 2001. március 22. 1-4.,

Corpus Juris az alábbi hat alapelvet tartalmazza: legalitás, egyéni bűnfelelősség, proporcionalitás, bírói garancia elve, kontradiktórius eljárás elve, európai territorialitás elve<sup>122</sup>. A Corpus Juris tárgya kizárólag az EU pénzügyi érdekeinek a védelme, ezért mindössze nyolc tényállást határoz meg, melyeket összefoglalóan euro-bűncselekményeknek nevezünk.<sup>123</sup> Az egységes szabályokon alapuló nyomozás ura az európai ügyész lenne, aki koordinálná és irányítaná a tagállamokban működő nemzeti ügyészségekhez tartozó helyettes ügyészek munkáját, akiknek a feladata pedig az operatív nyomozási cselekmények, a vádképviselés, valamint a büntetés-végrehajtás felügyelete.<sup>124</sup>

Annak érdekében, hogy a Corpus Juris elfogadható legyen egy közös büntetőjog alapjaként, mindenek előtt tisztázni kellett a szükségesség, legitimitás és megvalósíthatóság kérdéseit. A szükségesség alapjaként négy indokot neveztek meg a koncepció kidolgozói: titokvédelem harmonizált szabályozása, a tagállamok közötti (horizontális) és a közösségi intézmények közötti (vertikális) kooperáció hézagainak eltüntetése, valamint a bizonyítási eljárás (bizonyítékok összegyűjtése, elfogadása és értékelése) optimális mértékű egységesítése.

Ezen elképzelés támogatói úgy vélekedtek, hogy az „egységesítés” ezen foka szükséges ahhoz, hogy megelőzhető legyen az, hogy a szervezett bűnözői csoportok kihasználják a tagállamok jogi szabályozásaiban fennálló különbözőségekből fakadó „kiskapukat”. Ezzel szemben a kritikusok úgy látták, hogy ez nem más, mint az első lépés megtétele egy olyan úton, melynek végállomása egy olyan kiterjedt Európai büntető anyagi és eljárási jog létrejötte, mely különbözik a nemzeti anyagi és eljárási jogoktól.

A nézeteltérés később egyszer ismét felütötte fejét, amikor az új Alkotmány szerződés megszövegezésére került sor 2002-2003-ban. A harmonizáció ellenzőinek sikerült meggátolniuk azt, hogy az Európai Ügyészség specifikus elnevezése bekerüljön a tervezetbe, míg az ellenlábás támogatók pedig elérték azt, hogy legalább utalás történjen arra az Alkotmány szerződésben, hogy mint ötlet a későbbiek folyamán, amikor az Alkotmány szerződés hatályba lép, újra megfontolás tárgyát képezze.

Az Európai Ügyészséggel kapcsolatos projekt további kérdésekhez vezetett a tekintetben, hogy meddig mehet el a büntető anyagi és eljárási jog közelítése, és ki hozhatja meg a döntéseket? A büntetőjoggal kapcsolatos kérdések esetében a döntés mindvégig a tagállamok hatáskörében maradt, és konszenzusos alapon történt a döntéshozatal. Az ASZ 34. cikke lehetőséget adott a Bizottságnak a kezdeményezéshez ilyen ügyekben, valamint a 31. (e) cikk tovább specializálta ezt annyiban, hogy a jogközelítésre vonatkozó kezdeményezések magukba foglalhatták a szervezett bűnözést és a terrorizmust is. A szerződés 47. cikke biztosítja azt, hogy az első pillér elsőbbséget élvez a harmadik pillérrel szemben. Az ekzakt következménye a 47. cikknek azonban megkérdőjeleződött. A legtöbb tagállam azon a véleményen volt, hogy a Bizottság hatásköre csupán a jogszabály-kezdeményezésre korlátozódik, és a Közösség a büntetőjog területén nem hozhat döntéseket, határozatokat, mivel csupán a tagállamoknak van joga arra, hogy a kriminalizáció területén bármilyen döntést meghozzanak. Ezzel szemben a kisebbség a Bizottsággal együtt úgy vélte, hogy a 47. cikk valójában megadja a Közösségnek a jogot arra, hogy kötelezheti a tagállamokat bizonyos

<sup>122</sup> Az elv azt jelenti, hogy a Corpus Jurisban megfogalmazott büntetőjogi tényállások vonatkozásában az EU területe egységes jogi térség, melyben tagállami joghatóságtól függetlenül lefolytathatók az előkészítő szakaszba tartozó eljárási cselekmények, kibocsátható elfogatóparancs, valamint végrehajthatók a büntetések.

<sup>123</sup> Garamvölgyi Balázs: Európai Ügyészség. Az európai büntetőjog kézikönyve (szerk.: dr. Kondorosi Ferenc, dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó 2008. 325. oldal

<sup>124</sup> Holé Katalin: Gondolatok az Európai Ügyészségről. Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 312. oldal



területeken a kriminalizációra, ha adott esetben a büntetőjogi szankciók bizonyulnak az egyetlen lehetőségnek arra, hogy megvédjék az alapvető központi Közösségi érdekeket.

Több éven keresztül egy meglehetősen bonyolult kompromisszumot alkalmaztak: a 31 (e) cikk alapján meghozott döntések tandem módon születtek, mely szerint a Közösség is hozott döntéseket a hatáskörén belül, ugyanakkor a tagállamok is hoztak döntéseket a Tanácson keresztül olyan kérdésekben, melyeket a saját hatáskörükbe tartozónak véltek.

Ez a kompromisszumos módszer 2005. szeptember 13-án befejeződött, amikor is az Európai Bíróság meghozta régen várt döntését. 2002. december 19-én a Tanács elfogadott egy kerethatározatot a környezet védelmének büntetőjogi aspektusa tárgyában. A Bizottság vitatta ezt annyiban, hogy a Tanácsnak nem volt jogában ilyen döntést meghozni, mivel a környezetvédelmi kérdések egyértelműen az első pillérbe tartoznak, ahol is az egyedüli jogszabály-kezdeményező hatáskörrel a Bizottság rendelkezik, és a Közösségnek (a Tanácson keresztül együtt az EP-vel) van döntéshozó jogosítványa. A Tanács ezzel szemben egyhangúan arra a véleményre jutott, hogy a büntetőjoggal kapcsolatos kérdések – még akkor is, ha olyan területre vonatkoznak, amelyek egyébként az első pillérbe tartoznának – a harmadik pillérbe tartozó politika részét képezik, és ezáltal kizárólag a Tanács hatáskörébe tartoznak. Amikor a Tanács meghozta ezt a döntését, a Bizottság az Európai Bíróság elé vitte az ügyet.

Az Európai Bíróság a C-176/03. számú döntésében lényegében arra az álláspontra jutott, hogy bizonyos körülmények között, a környezetvédelemre vonatkozó büntető jogi szempontú rendelkezéseket meg lehet hozni az első pillér keretében. A bíróság indokolása azonban nem bizonyult elegendően meggyőzőnek, s ez újabb vitának adott alapot a Bizottság és a Tanács között. Végül megegyezés született arról, hogy az eredeti kerethatározatot, amelyet a környezet védelmének büntetőjogi megközelítése tárgyában fogadtak el korábban, felül kell vizsgálni újból, arról azonban nem született döntés, hogy vajon ugyanezt a módszert kell-e követni a Tanács által más területeken hozott döntésekre is vagy nem.

Bár a kölcsönös elismerés elvét elfogadták, mint az igazságügyi együttműködés sarokkövét, ez nem jelenti azt, hogy minden tagállam egyformán lelkes a kölcsönös elismerés alkalmazási területeinek kiterjesztése kérdésében. A 2001. szeptemberi terrorista támadások borzalmai eredményeképpen hozta meg az EU a kölcsönös elismerés jegyében született legelső határozatát az európai elfogatóparancs tárgyában. Végül is három hónap alatt, rendkívül gyorsan sikerült ezt a határozatot keresztülvinni a döntéshozatali folyamaton, különösen annak tükrében, hogy ráadásul ezzel jelentős változás következett be a nemzetközi igazságügyi együttműködés addigi gyakorlatában. Majd ezt követte még gyorsan néhány egyéb uniós jogi aktus megszületése az alapelv szellemében (bizonyítékokkal és vagyontárgyakkal kapcsolatos biztonsági intézkedések tárgyában.).

Azóta azonban a tárgyalások sebessége úgy tűnik, hogy jelentősen lelassult, annak ellenére, hogy még néhány terület maradt a kölcsönös elismerés tárgykörében, mellyel foglalkozni kellene.

Úgy tűnik, hogy két tényező játszik különösen szerepet abban, hogy a fejlődés sebessége észrevehetően, jelentős mértékben lelassult: az egyik az EU bővülésének folyamata, a másik okot pedig azok a nehézségek jelentik, melyek néhány tagállamban a határozat implementációja során ütötték fel fejüket.

2004. május 1-én az EU tíz új taggal bővült, mely államok előtte jelentős munkát fektettek abba, hogy biztosítsák azt, hogy jogrendjük és gyakorlatuk összhangban legyen az *aquis communautaire*-val. Ezáltal kétség sem férhet ahhoz, hogy az új tagállamok elkötelezettséget vállaltak a prioritásként kezelt területeken való munka tovább folytatására.

Ennek ellenére azonban, a bővülés bizonyíthatóan maga után vonta az új jogi instrumentumok tárgyában folytatott tárgyalások még komplikáltabbá válását. Abból az egyszerű logikai gondolatból kiindulva, hogy bemutatni és fontolóra venni 27 különböző álláspontot és helyzetet sokkal több időt vesz igénybe, mint 15-tel tenni ugyanezt. Ennél azonban sokkal fontosabb az, hogy mind a 27 tagállamnak megvan a saját nemzeti jogrendje valamint igazgatási struktúrája, jogszabályai, bevált gyakorlata és érdeke, érdeklődési szférája, és ezek minden esetben tükröződnek a tárgyalások során abban, ahogyan egy adott kérdést megközelítenek.

A második tényezőt az implementáció során felmerült nehézségek jelentik. Megnövekedett mind a belső és mind a külső kritikák száma, melyek arra irányulnak, ahogyan a tagállamok az uniós határozatokat implementálják. A Bizottság egyre szigorúbbá és kérlelhetlenebbé vált az uniós jogi eszközök átvételének kérdésében. Például több tagállam hibákat követett el az európai elfogatóparancs kerethatározatának implementálása során (például a visszautasítás/megtagadás alapját helytelenül fogalmazták meg azáltal, hogy átváltoztatták a fakultatív megtagadási okokat abszolút okká, és így tovább), minek következtében nem is tudott időben hatályba lépni. Nemzeti szinten például a Német Alkotmánybíróság megtámadta azt a német jogszabályt, mely az európai elfogatóparancsot hatályba helyezte Németországon belül, azon a jogcímen, hogy a jogszabály alkotmányellenes.<sup>125</sup>

Ilyen nehézségek eredményeképpen az újabb jogszabályok előkészítésének tárgyalásakor úgy tűnt, hogy a tagállami képviselők sokkal kritikusabban, és elutasítóbban álltak a jogszabálysövegek megtervezéséhez, mint korábban. Néha úgy tűnhetett, mintha a tárgyaló feleknek hallgatólagos útmutatása lenne arra vonatkozólag, hogy ne egyezzenek bele olyan eszközök, feltételek kidolgozásába, melyek széleskörű változtatásokat igényelnek saját hazájuk jogszabályi rendszerében.

Az Európai Ügyészség gondolata pedig a LSZ-ben ismét megjelent, mely alapján a jövőben a tagállamoknak ténylegesen lehetősége van arra, hogy az Eurojustból létrehozzanak egy szupranacionális vádképviselési fórumot az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonása céljából.

---

<sup>125</sup> Alkotmányellenesnek minősítették azáltal, hogy megkívánta német állampolgárok átadását más uniós tagállamoknak, kivéve, ha bizonyos körülmények fent álltak (ezeket a kerethatározat lehetővé tette, de Németország nem implementálta őket). Németország azóta módosította már ezt a jogszabályát. (Hasonló problémák merültek fel Lengyelországban és Cipruson is, amely országok elhatározták, hogy módosítják alkotmányukat, hogy konform legyen a kerethatározattal.)

## 5. Az átalakuló kriminálpolitika

Különösen a 2001. szeptemberi terrorista támadásokat követően az EU számos olyan intézkedést tett, ami aggodalmakat ébresztett a liberális kriminálpolitika híveiben.

Azon érvek melyek ezen aggodalmakat erősítették három különféle gondolati fonalat követnek:

- A döntéshozatali folyamat „legitimációs deficitben” szenvedett, amelyben a rendőrségi együttműködés, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén hozott döntéseket köztisztviselők és Miniszterek készítették elő és fogadták el, valójában meglehetősen „gyenge” EP-i beleszólást lehetővé téve, emellett pedig a tagállamok oldaláról nézve, meglehetősen kevés nemzeti parlamenti rálátást megengedve. Ezen túlmenően, az EU felállított számos intézményt és hálózatot (mint például az Europol, Eurojust, az Európai Igazságügyi Hálózat), melyek azonban részben átfedő mandátumokkal, és a transzparencia hiányával voltak jellemezhetőek.
- Az uniós döntések, határozatok tárgyai maguk is egyre inkább szélsőségesen a jog-és-rend (*law and order*) megvalósítására összpontosítanak, és nem veszik megfelelő mértékben figyelembe az eljárási garanciákat, valamint az alkotmányos alapelveket. és alkotmányvédelmi feltételeket.
- A döntéshozatali folyamatban a döntések végleges tartalma nagyon gyakran követi azon tagállamoknak irányvonalát, amelyek a megtorló büntető igazságügyi politika hívei.

Az első érvelés azt a nézetet vallja, hogy a harmadik pilléres döntéshozatal legitimációs deficitben szenvedett. Meg kell jegyezni azt, hogy nincsen abszolút mértéke a legitimációnak a helyi, nemzeti vagy nemzetközi struktúrák esetében, azonban a kifejezés magában foglalja azt, hogy az EU-ban a döntéshozatal nem volt megfelelően nyílt.

Valójában tényleg van legitimációs deficit? A témát mind uniós mind pedig nemzeti szinten elemezni kell, emellett mind a jogalkotási funkciók (a Tanács az EU szintjén és a nemzeti Parlamentek szintjén is) mind pedig a végrehajtási funkciók szempontjából is.

Az EU-ban a legtöbb javaslatot a Bizottság terjeszti elő. A javaslat elkészítése során a Bizottság gyakran rendez közmeghallgatást (*public hearing*), mely által lehetővé válik, hogy bizonyos csoportok aktívan elmondhassák véleményüket. Amikor a javaslatot előterjeszti a Tanács felé, onnantól kezdve azonban már kevésbé lesz transzparens a folyamat. A hónapok és gyakran évek alatt, amíg a javaslat járja az útját a tanácsi munkacsoportok szintjétől a tanácsi szintig (ahol a döntést formálisan elfogadják) nagyon nehéz a kormányon kívüli bármilyen más személynek tudomást szerezni arról, hogy a javaslat milyen stádiumban van, és még kevésbé arról, hogy milyen okok miatt kellett bármilyen változtatást rajta eszközölni. Az uniós munkacsoportoknak nincsen arra lehetősége és kialakult gyakorlata, - sok parlamenti bizottsággal ellentétben -, hogy közmeghallgatások keretében szélesebb civil szférát vonjon be a döntéshozatali folyamatba.

Még tanácsi szinten is a megbeszélések nagyon sokáig zárt ajtók mögött folytak. 2006 júniusában a Tanács eldöntötte, hogy üléseinek transzparenciáját növelni szeretné, és ennek egyik lépéseként lehetővé tette, hogy tanácskozásainak legalább egy részén internetes közvetítés lehessen.

Ami az uniós szintű végrehajtási funkciókat illeti, a legitimációs deficit feletti aggodalmak azzal az észrevétellel függenek össze, hogy néhány uniós intézmény és hálózat részben átfedő mandátummal és elégtelen transzparenciával lett létrehozva, felállítva.

A bel- és igazságügyi szektorban a kérdéses fő intézmények és hálózatok az alábbiak: Europol, Eurojust, OLAF, Frontex, CEPOL, Európai Igazságügyi Hálózat, Police Chief Task Force (PCTF, Rendőri Vezetők Csoportja), Joint Situation Centre (SitCen), és az LSZ-szel újonnan létrehozott COSI.

Ezek közül a CEPOL (mely segít a tagállamoknak a rendőrtisztek képzésében) és az Európai Igazságügyi Hálózat (amely arra törekszik, hogy segítse a gyakorlati szakemberek munkáját abban, hogy hogyan kell a jogsegély és a kiadatás iránti megkereséseket formába önteni, az eljárást lefolytatni) esetében úgy tűnik, hogy semmilyen kétely nem merült fel a hatásköri átfedés, illetve a transzparencia hiánya szempontjából.

Két másik intézmény elég fiatalnak mondható, és - talán részben új mivoltuknak köszönhetően - szintén nem képezték tárgyát ennek a harmadik pilléres vitának, ezek pedig a Frontex és a SitCen. A SitCen bár a működését hamarosan a 2001. szeptemberi terrortámadások után megkezdte, nem tett semmiféle belső biztonsági intézkedést egészen a 2004. évi madridi merényletekig. A Tanács számára készít stratégiai hírszerzésen alapuló értékeléseket, elemzéseket a terrorizmus elleni harc tárgy körében. Ezzel szemben a Frontextet azért hozták létre, hogy koordinálja a nemzeti határőrizeti szervek tevékenységét, ezért a szerepe az, hogy segítse koordinálni a nemzeti válaszlépéseket az olyan bűncselekményekre, mint például az emberkereskedelem, kábítószer kereskedelem és csempészet.

A mandátumok, illetve hatáskörök átfedésére, valamint a transzparencia hiányára vonatkozó aggodalmak úgy tűnik, hogy elsődlegesen az Europolra, Eurojustra, OLAF-ra és a Police Chief Task Force-ra vonatkoznak. Mindegyiküknek viszonylag egyértelmű hatásköre és mandátuma van. Az Europol a nemzeti bűnüldöző hatóságoknak nyújt segítséget az információk elemzésével, és a határon átnyúló nyomozásokban való koordinálással, valamint azáltal, hogy elősegíti közöttük az információcserét. Az Eurojust ezzel szemben, a nemzeti ügyész hatóságok munkáját koordinálja a súlyos szervezett bűncselekmények határon átnyúló nyomozásainak eseteiben. Az OLAF mandátuma középpontjában az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények állnak.

Mindhárom intézménynek van felügyeleti szerve, mint például az Europolnak a Management Board, az Eurojustnak a Supervisory Body és az OLAF-nak (mely egyébként a Bizottság egy része) a Supervisory Committee. Mind az Europol mind pedig az Eurojust a Tanácsnak tartozik jelentési kötelezettséggel.

A Police Chief Task Force ezzel szemben összehozza a csúcshintű bűnüldözési szakembereket, vezetőket, akik a határon átnyúló bűncselekmények kapcsán információkat és tapasztalatokat tudnak cserélni, valamint segítséget nyújtanak a tagállamoknak az operatív tevékenységek megtervezésében. A többi három intézménnyel ellentétben a PCTF-nek nincsen kifejezett jogi alapja. Mivel arra szolgál, hogy a felső szintű bűnüldözési tisztviselőket hozza össze, talán a legjobban úgy lehetne jellemezni, hogy informális hálózatról van szó az esetében. Évente kétszer ül össze, egyszer Brüsszelben plenáris összetételben, egyszer pedig Hágában az Europol szervezésében operatív tervezés céljából.

Miután ilyen ritkán tart üléseket, kisebb hatása van (mint például az Europolnak) a mindennapi műveleti kérdésekre.

Ami a nemzeti szintű műveleti/operatív funkciókat illeti, a kép viszonylag tiszta: a tagállamok szigorú kontroll alatt tartották azt, hogy a saját területükön ki végezhet bármilyen operatív tevékenységet. A fő szabály az - néhány elméleti és gyakorlati kivételtől eltekintve -, hogy csupán a kérdéses tagállamok hatóságai folytathatnak műveleti tevékenységet az adott állam területén. A néhány kivétel a SVE-hez és a Prümi szerződéshez kapcsolódik, így például a forró nyomos üldözés és a határon átívelő megfigyelés. Mindkét esetben a schengeni egyezmények kiemelik azt a tényt, hogy ezek azonban kivételek. Amikor egy rendőrtiszt egy gyanúsított forró nyomos üldözése során behatol a szomszédos tagállam területére, vagy amikor végrehajt egy határon átívelő megfigyelést akkor rövid időn belül erről tájékoztatnia kell az érintett tagállam hatóságait és kizárólag annak a tagállamnak a hatóságai hajthatnak végre nyomozati cselekményeket (például letartóztatást). A közös nyomozócsoportok esetében is hasonló a helyzet, amikor két vagy több tagállam bűnüldöző hatóságainak képviselői dolgoznak együtt egy ügyben, és egyértelmű szabályok vonatkoznak arra, hogy kié a felelősség, és mi az irányadó, alkalmazandó jog az adott ország területén.

Ténylegesen érzékelhető tendencia az EU büntető szigorának növekedése. A közvetett oka ennek az, hogy a szankciók szintjét EU-szerte közelíteni kell egymáshoz. Az EU-n belül a büntető szankciók közelítésére, kölcsönös elismerésére és végrehajtására vonatkozó Zöld Könyvben<sup>126</sup> a Bizottság számos érvet sorolt fel a jogközelítésre vonatkozóan:

- Szimbolikus jelentése is van annak, hogy meghatároznak közös bűncselekményeket és büntetéseket a bűnözés bizonyos formáival kapcsolatban.
- Pedagógiai értéke van annak a jelzésnek, hogy magatartások bizonyos formáit elfogadhatatlannak és azonos alapon büntetendőnek minősítenek.
- Az európai igazságügyi térség következménye az, hogy ugyanaz a bűnözői magatartás hasonló büntetéseket von maga után bárhol is követték azt el az EU területén.
- Az EU minimum standardjainak szerepe van abban, hogy megelőzze az elkövetők esetében a „forum shopping” jelenségének kialakulását
- A *ne bis in idem* alapelv könnyebb elfogadhatósága.
- A kölcsönös elismerés könnyebb elfogadhatósága.

A kérdés ebben az esetben nem az, hogy vajon kívánatos-e uniós-szerte a szankciók egymáshoz közelítése, hanem az, hogy a jogközelítésnek milyen hatása legyen a büntetések típusaira és súlyosságára. Abban természetesen egyet lehet érteni uniós szinten, hogy a jogközelítés célja egy viszonylagosan egyszerű szintű szankciórendszer kiépülése kell, hogy legyen: kiterjedt alkalmazása a szabadságvesztéssel nem járó büntetéseknek, és például amikor szabadságvesztés büntetést kell kiszabni, akkor is a lehető legrövidebb időtartam kiszabására kerüljön sor. Erős törekvések folynak abba az irányba, hogy egy racionálisabb és humánusabb büntetőpolitika alakuljon ki.

Az EU-n belüli jogközelítésre vonatkozó vita a legforróbb időszakát az évezred első éveiben élte meg. A kriminalizációt érintő szinte minden egyes új határozat megszövegezésével kapcsolatban, azon tagállamok, amelyek viszonylagosan szigorúbb büntetési tételekkel rendelkeztek azt javasolták, hogy az ő szintjüket kell tekinteni „érkezési” pontnak, és hogy azon tagállamoknak, melyek enyhébb büntetési tételeket alkalmaznak legalább a büntetéseik

<sup>126</sup> Green Paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union (COM (2004) 334 final) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0334en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0334en01.pdf)

minimumát hozzájuk kellene igazítani. Amikor pedig ezen tagállamok képviselői megpróbálták kiállni a saját enyhébb büntetési szintjeik mellett, a másik csoport képviselői azzal a figyelmeztető válasszal reagáltak, hogy „a büntetések alacsony szintjének rossz politikai üzenete lenne!”

A 2002. április 26-án elfogadott Tanácsi következtetések dokumentum „megoldotta” a folyamatos vitát, miután megfogalmazta, hogy ezt követően a bűncselekmények 4 szintre lesznek osztva, eltérő minimumokkal és maximumokkal.<sup>127</sup>

Itt megállapítható, hogy határozottan hiányzott a megbeszélés során az arra irányuló javaslat, hogy néhány „szinten” bírságoknak, illetve egyéb szabadságvesztéssel nem járó büntetésnek is kellett volna lehetőséget hagyni. Ennek érthető okai voltak, melyek közül a legfontosabb feltehetően az, hogy az EU figyelme elsősorban a súlyos, határon átnyúló bűncselekményekre irányult. Az ilyen felfogás szükségszerűen arra vezetheti a legtöbb megfigyelőt és tárgyaló felet, hogy azt feltételezze, hogy mindegy, milyen bűncselekményről van szó, amennyiben „súlyos határon átnyúló” dimenzióval rendelkezik, akkor szabadságvesztés büntetést érdemel.

## 6. Összegzés

Az EU büntető igazságszolgáltatásra gyakorolt hatásainak három fő kérdéskörét boncolgattam:

1. Megfelelő lépéseket tett-e az EU a bűnözés elleni fellépés terén az uniós polgárok biztonsága érdekében? Tényleg megvédolható-e az EU azzal, hogy azon kívül, hogy csupán „finom-hangolja” a meglévő eszközök jogi részleteit nem igazán tett és tesz semmi olyan lényeges lépést, melynek ténylegesen lenne valamilyen pozitív hatása a mindennapjainkra?
2. Valóban az EU fejlődésének olyan időszakát éljük, amikor „szuperállammá” fejlődve a büntetőügyekben folytatott együttműködés területén arra törekszik, hogy a tagállami büntető anyagi és eljárási jogok harmonizációjával egységesítse és szupranacionális szintre emelje a büntető igazságszolgáltatás politikáit?
3. Büntetőbbé, szigorúbbá válik-e az uniós büntetőpolitika, vagy pedig a liberálisabb jegyek vannak többségben? Az EU a bűnözés megfékezésére koncentrálna-e, a megfelelő eljárási és alkotmányos védelem kárára, melynek eredményeképpen egy közrendi mentalitású és sokkal szigorúbb büntetőjogi rendszer alakul ki?

Az EU az elmúlt közel majdnem 20 évben (ha figyelmen kívül hagyjuk a MSZ hatályba lépését megelőző informális együttműködést) elkötelezte magát a bel- és igazságügyi együttműködés mellett, és azóta a rendőrségi együttműködés valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területe és mértéke más együttműködési politikákat messze maga mögött hagyva fejlődve kiépítette intézményi és jogszabályi struktúráját (Europol, Eurojust, OLAF, Európai Igazságügyi Hálózat, Schengeni együttműködés, Prümi Szerződés...stb.).

Bár napjainkban úgy tűnik, hogy az új határozatok tárgyalási folyamata lelassult az EU-ban, még mindig születnek újabb és újabb, ezen területre vonatkozó uniós határozatok. Ennek az oka azonban talán abban rejlik, hogy a LSZ-vel megváltozott uniós struktúrának „magához” kell térnie, ki kell újból taposnia az utat a gördülékeny mechanizmusok kiépítése irányába.

<sup>127</sup> Az első szintű bűncselekmények esetében 1-3 év, második szintű bűncselekmények esetében 2-5 év, harmadik szintű bűncselekmények esetében 5-10 év, és a negyedik szintű bűncselekmények esetében minimum 10 év.

Véleményem szerint a második kérdésre nem adhatunk igenlő választ, mivel léteznek az EU-ban olyan jelentős intézményi és más tényezők, melyek korlátozzák a mértékét annak, hogy a tagállamok milyen mértékben hajlandóak büntető anyagi és eljárási joguk harmonizálására. Sok tagállam kihangsúlyozza, hogy a szélesebb körű együttműködésre, harmonizációra irányuló érdekük csupán a határon átnyúló bűnözés súlyosabb formái eseteiben áll fenn, és nem hajlandóak jogközelítésre azon területek esetében, amelyek a bűnözés olyan formáira vonatkoznak, melyeknek általában nincsen határon átnyúló kihatása, dimenziója.

A harmadik kérdésben megfogalmazott vélemény - mely szerint az EU a bűnözés megfékezésére koncentrálni elsődlegesen, a megfelelő eljárási és alkotmányos védelem kárára, melynek eredményeképpen egy közrendi mentalitású és sokkal szigorúbb büntetőjogi rendszer alakul ki - , véleményem szerint részben igaznak tekinthető, mivel a legtöbb lépést, amit az EU a rendőrségi és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén tesz, azzal a szándékkal teszi, hogy ezen együttműködések ezáltal még hatékonyabbá tegye. Azonban a legtöbb tagállam elég érzékenyen reagál a megfelelő eljárási és alapvető alkotmányos jogok védelme tekintetében, és a végén az eredmény – az uniós határozat, melyet implementálni kell nemzeti szinten – általában egyfajta egyensúlyt tükröz a kriminológiai irodalomban „*crime control model*”-nek nevezett modell és a „*due process model*” között.

A fenti három kérdés nem csupán uniós síkon jelenhet meg, nemcsak az EU-t érhetik ilyen vádak a büntető igazságszolgáltatás terén, hanem nemzeti szinten is találkozhatunk hasonló feszültségekkel, feltételezésekkel, jelenségekkel.

Nemzeti szinten a társadalom képviselői, a média képviselői (kiemelt szereppel) és gyakran a gyakorlati szakemberek is gyakran alkotnak olyan véleményt, hogy a politikusok, a kormány, a rendőrség és a büntető igazságszolgáltatási rendszer valójában semmit sem csinál (vagy legalábbis nem eleget) a „bűnözés problémáját” illetően.

Az EU „hatáskörbegrűjtő” szuperállammá alakulásának is megvan nemzeti szinten a tükörképe, mely megjelenik például a „zöld büntetőpolitika” néven aposztrofált programban. Ezen program támogatói szerint az államnak túl sok hatalma van annak meghatározásában, hogy mi minősül bűncselekménynek, és túl aktívan avatkozik bele az állampolgárok életébe, az áldozatokéba és az állítólagos elkövetőkébe egyaránt.

Annak a véleménynek is - mely szerint az EU a közrendet (*law and order*) támogatja az emberi jogokkal szemben - meg van az analóg nemzeti megfelelője. A kriminológia már találkozott annak a jelenségével, amikor egy tagállam átbillent (akár hosszabb akár rövidebb időtartamban) a fenyegetőbb büntetőpolitika periódusából a sokkal liberálisabb büntetőpolitika szakaszába, és ismét vissza (például 2006-ban néhány tagállam politikusai a halálbüntetés visszaállítását támogatták).

Az azonban elmondható, hogy az elmúlt 15 évben az EU megváltoztatta a büntetőpolitika tárgyában folyó európai vitát. Több kulcsfontosságú vita, melyet korábban nemzeti szinten folytattak le, átkerült uniós szintre, és az uniós döntéseknek jelentős hatása van a nemzeti jogra, politikára és gyakorlatra egyaránt. Sikerült elérni megállapodást a minimumfeltételek kialakításában, amikor számos bűncselekmény kriminalizációjára került sor (például az emberkereskedelem, gyermekek szexuális kizsákmányolása, és a bűnszervezetben való részvétel eseteiben). A büntetőügyekben folytatott nemzetközi együttműködés az Europol, az

Eurojust és az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásával gördülékenyebbé vált, melyhez a nemzetközi együttműködés napi gyakorlatának meglehetősen szigorú kölcsönös értékelési rendszere is hozzájárult. Egyezményeket fogadtak el annak érdekében, hogy egyszerűsítsék a kiadatást és a jogsegély lebonyolítását. A kölcsönös elismerés egyre növekedő alkalmazási területe pedig sokkal gyorsabbá és hatékonyabbá tette a bírósági döntések és ítéletek végrehajtását.

A LSZ alapjaiban változtatta meg nemcsak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés alapjait, hanem az egész EU struktúráját, működési mechanizmusát. Szükség volt a változásra, mely új területek felé új kapukat nyit majd meg. Erőteljes a törekvés a tagállamok részéről az irányba, hogy megtalálják a megfelelő egyensúlyt a kölcsönös elismerés és a jogközelítés között, mely azt mutatja, hogy óriási az igény arra, hogy az EU 27 tagállamának képessége fejlődjön abban, hogy együtt tudjanak dolgozni azért, hogy megtalálják a helyes választ a büntető igazságügyi kérdésekre, valamint azt a választ, mely egyensúlyt teremt a hatékonyság és a megfelelő eljárási garanciák között.



*” We should not be fighting the crime of the 21st century  
with the tools of the 19th. ”*  
(Jack Straw, Home Secretary United Kingdom, 1997.)

*„A 20. századi bűnözéssel szemben nem 19. századbeli  
eszközökkel kellene felvinnünk a harcot.”*

## **II. rész**

### **A közös nyomozócsoportok (Joint investigation teams JIT)**

# 1. A kriminalisztikai megközelítés

A bűnözés jellege, belső struktúrája a társadalmi, gazdasági és nemzetközi jelenségekkel összefüggésben állandó változásban van. Addig, amíg a bűnözés „helyi” jellegű volt, azaz a bűnelkövetők a lakóhelyükön követték el a bűncselekményeiket, az „egy bűncselekmény egy nyomozó” elvű nyomozásszervezési metódus megfelelt a társadalmi szükségleteknek, valamint a tudomány és technika akkori színvonalának. Ez a bűnözési jelleg lehetővé tette azt, hogy a bűncselekmény helyszíne akár személy szerint is „elárulja” az elkövető személyét, valamint azt, hogy a helyszínen talált nyomokat a térségben járatos, és széleskörű helyi és személyi ismerettel rendelkező rendőrök rögtön egy meghatározott tettesi kör tagjaival azonosítsák.

A nyugati államokban az 1950-es évek elején, a volt szocialista államokban - így hazánkban is - egy évtizeddel később robbanásszerű minőségi változás következett be a bűnözés struktúrájában. Az ipari fejlődés megugrása, az urbanizáció, az aktív népesség foglalkozási struktúrájának megváltozása, a társadalom nagymértékű mobilitása, valamint az idegenforgalom térnyerése teret adott a *mozgóbűnözés* kialakulásának, mely maga után vonta a felderítés eredményességének csökkenését, s ez igényelte a nyomozásszervezés átalakítását, új elvi alapokra helyezését. Ugrásszerűen megnőtt azon bűnelkövetők száma, akik nem a lakóhelyükön, vagy annak környékén, hanem attól jóval messzebb, akár az ország másik felében követték el tetteiket a helyszínről „pillanatok alatt” elmenekülve, nagyban megnehezítve ezzel a felderítésben résztvevők munkáját. Míg régebben - főként a falvakban és kisebb városokban - egy idegen megjelenése, kiváltképpen, ha gépjárművel közlekedett, nagy feltűnést keltett, ezért mindenki - beleértve a település lakosait és a helyi rendőrség tagjait is - „árgus szemekkel” figyelte minden mozdulatát, addig a 60-es évek elejére ez tömeges és megszokott jelenséggé vált, és sajnos érdektelenséget vont maga után.<sup>128</sup>

Dr. Dorning Henrik, a XX. század elején élő, hazai kiváló kriminalisztikai szakértő így jellemezte ezt az időszakot: „...a technika modern világában a büntettek száguldvá utaznak és válnak a legrövidebb időn belül nemzetközivé. Sokszor az egyik távoli országban tervezik azt a lopást, csalást, vagy még súlyosabb bűncselekményt, amit a másikban azután elkövetnek, de a zsákmányt már egy harmadik országba viszik, hogy végül is a tettesek és a részesek még másfelé, egy negyedik, ötödik országba szökjenek.”<sup>129</sup>

Ez a tendencia nemcsak hazánkban, de általánosságban egész Európában megfigyelhető volt. Egy Franciaországban végzett vizsgálat az alábbiakat állapította meg a hatvanas évek bűnözési jelenségeiről: „...Rendszeres és konstans fejlődés eredménye, hogy a bűnözők szüntelenül kiterjesztik tevékenységi területüket egész Franciaországra.....Egyre gyakoribbak a külföldiekkel való kapcsolatok is....A bűnözők aktivitása ma már nemzetközi”<sup>130</sup>

A minőségileg- és mennyiségileg is - megváltozott bűnözés a fenti körülményekhez alkalmazkodó felállást, és az egész ország rendőrségét magába foglaló *integrált bűnüldözési rendszert* (lásd később), valamint annak megfelelő szervezeti felépítést, és új nyomozásszervezést igényelt az országokon belül.

<sup>128</sup> Dr. Déry Pál – Budai Attila: Korszerű bűnüldözés. Országos Rendőr-főkapitányság Budapest 1991. 32-33. oldal

<sup>129</sup> Ernyes Miklós: A rendőrségről. Pécs Betűcenter 1998. 2. oldal.

<sup>130</sup> La Criminalité en France de 1964-1968. Revue de la Police Nationale, 1970. 10-11. szám, 8. oldal.

A bűnözés minőségi „fejlődése” azonban nem állt meg, és a XX. század végére új jelenségként megjelent a *nemzetközi bűnözés*, mely egyaránt jellemző volt Európában és az egész világra is kiterjedően, és amely szükségszerűen megkívánta az államok egyre szélesebb körű nemzetközi összefogását.

Minden korban és minden társadalomban általános igényként jelent meg az, hogy a bűncselekmény elkövetőjét meg kell találni, és tettéért felelősségre kell vonni. Az elkövető felkutatásának minden korban megvoltak a személyi, intézményi keretei, a felelősségre vonás milyensége és mértéke pedig koronként, kultúránként nagyon változó volt.

A bűncselekményt elkövető személy felderítése érdekében tett cselekmény a *nyomozás folyamata*, melynek menetét, illetve a lefolytatására jogosult személyek körét törvény szabályozza, konkrétan felsorolva a nyomozó hatóságokat. A nyomozás szabályait pontosan meghatározza a mindenkori büntető eljárásjog, azonban annak gyakorlati kérdéseit, úgymint a technikáját, metodikáját és a taktikáját a kriminalisztika tárgyalja.

„A nyomozás alakszerű (eljárásjogi) formákhoz kötött megismerő tevékenység annak eldöntésére, hogy indokolt-e (lehetséges-e) a terhelt bírósági felelősségre vonása.”<sup>131</sup> Emellett szervezett tevékenység, melyhez szükség van a nyomozó hatósági jogkörrel rendelkező állami szervezetek megfelelő rendszerére, valamint arra, hogy a nyomozó hatóságok belső szervezeti tagozódása és működése megfeleljen a kriminalisztika követelményeinek.

Három tényezőtől függ a nyomozás során a hatáskör problematikája: egyrészt attól, hogy milyen a tagoltsága a nyomozó hatóság központi és területi szerveinek, másrészt függhet a szolgálati ágak szerinti munkamegosztástól (így lehet nyomozó hatásköre a közlekedésrendészeti szerveknek is). Végül, de nem utolsósorban kriminalisztikai szempontok is alakíthatják a hatáskör kérdését, így például a bűncselekmény tárgyi súlya, az elkövetés helye, a bűncselekmény elkövetésének szervezettsége, az elkövetők esetleges kapcsolatai a nemzetközi bűnözéssel. Több nyomozó hatóság együttműködését, nyomozó csoportok létesítését nem nélkülözheti olyan bűncselekmények sikeres leleplezése, amelyek nagy kiterjedésűek és a bűnkapcsolatok bonyolult hálózatával jellemezhető szervezettséget igényelnek.

A hatásköri és illetékességi szabályok kialakításánál azonban az eredményes nyomozás három feltételét mindig szem előtt kell tartani, úgymint a beavatkozás gyorsaságát, a beavatkozás helyét és a beavatkozás szakszerűségét.

Nyilvánvaló, hogy minél szervezettebben, minél több elkövető által összehangoltan elkövetett bűncselekményekkel állunk szemben, a nyomozás annál összetettebb feladatsort igényel, és ez a kriminalisztika eszköztárában is újítások, más módszerek bevezetését kívánja meg. A korábban említett „egy bűncselekmény egy nyomozó elv” mai világunkban már idejétmúlt, helyette a bűnözők szervezettségével párhuzamosan, azt megelőzve a nyomozó hatóságok széleskörű kooperációja szükséges akár egy ország határain belül, akár azon túlra mutatva a sikeres felderítés érdekében. Hangsúlyossá vált, hogy a különböző országokban nyomozást folytató szervek közötti együttműködés ne csak az információ cseréjében, szakértők vagy összekötők egymáshoz küldésében merüljön ki, hanem ennél sokkal szorosabb együttműködést valósítsanak meg a partnerek, összehangolt nyomozás által hatékonyabbá téve a tevékenységüket. Általános tendencia az európai országokban, hogy egyre szélesedik és

---

<sup>131</sup> Dr. Bócz Endre- dr. Finszter Géza: *Kriminalisztika joghallgatónak*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 100 -111. oldal

egyre „nemzetköziesebbedik” a nyomozó hatóságok eszköztára, miáltal a nyomozási szakasz is egyre hangsúlyosabbá válik.

Korunk egyik legújabb, leginkább összehangolt nyomozási formájaként jelent meg a *közös nyomozócsoportok* intézménye, melynek rövid, áttekintő bemutatása jelen munka célja.

Bócz Endre szerint<sup>132</sup> „a kriminalisztika interdiszciplináris,<sup>133</sup> integráló karakterű ismeretrendszer”. Mint a bűnüldözés tudománya (sokak szerint a nyomozás tudománya) feltárja, valamint elvi és gyakorlati szempontból rendszerezi a bűncselekmények felderítésének és feltárásának eszközeit és módszereit. Ismeri az ismeretek megszerzésének különféle technikai eszközeit, módszereit, gyakorlatban kifejlesztett, és bevált eljárásait.

Nemzetközi kitekintésben elmondható, hogy a „kriminalisztika” elnevezés használata - annak ellenére, hogy egyre terjed - még mindig nem mondható általánosnak a nemzetközi gyakorlatban. Kétségtelen azonban, hogy világszerte egységbe tartozóként kezelik azokat az ismereteket, melyek azzal kapcsolatosak, hogy a bűncselekményeket felderítsék, elkövetőiket elfogják, és a vonatkozó tények bebizonyítása körében a bírósági eljárást előkészítsék és lefolytassák.

Nehéz helyzetben vagyunk azonban, mivel nehéz a kriminalisztikai tárgyú ismeretek rendszerezett nemzetközi összehasonlítása azon oknál fogva, hogy a külföldi szakirodalomban nem alakult ki a kriminalisztika tagozódásának<sup>134</sup> egységes rendszere.

Lényeges eltérések elsősorban az európai, kontinentális és angolszász jogrendszerekhez tartozó államok esetében fedezhetők fel.<sup>135</sup> Például az angolszász jogrendszerben egyáltalán nem fordul elő a krimináltaktika<sup>136</sup> használata, valamint a kriminalisztika és krimináltechnika<sup>137</sup> használata is igen ritka.<sup>138</sup>

A nemzetközi szervezett bűnözés felerősödésének hatására azonban ezeken a területeken is - hol erősebben, hol gyengébben - megfigyelhetők nemzetközi tendenciák, „uniformizálódó” fejlődési irányvonalak a rendőrségi és igazságügyi együttműködés elősegítése céljából.

---

<sup>132</sup> Bócz Endre: A kriminalisztika és a jog kapcsolata. Kriminalisztika I. BM Kiadó 2004. 34. oldal

<sup>133</sup> A kriminalisztika a bűnügyi tudományok és a jogtudomány egyik részterületként, szükségessé teszi a tudományközi (interdiszciplináris) kapcsolatok kialakítását egyrészt a természettudományokkal, a műszaki tudományokkal, másrészt pedig a nem jogi jellegű társadalomtudományokkal, illetve az ún. „keresztmetszeti tudományok” ágazatival.

<sup>134</sup> Hazánkban a kriminalisztikát általános és különös részekre osztjuk. Az általános rész tartalmazza a kriminalisztika története mellett a kriminalisztika elméletet, krimináltechnikát, krimináltaktikát és a kriminálstratégiát. A különös rész pedig a kriminálmetodikai szabályokat és ajánlásokat tartalmazza.

<sup>135</sup> Katona Géza: A kriminalisztika belső tagozódása. Kriminalisztika I. BM Kiadó 2004. 56. oldal

<sup>136</sup> A krimináltaktika azoknak a tudományos tételeknek és az ezekre épülő ajánlásoknak a rendszere, melyek meghatározzák a bűncselekmények megelőzéséhez, felderítéséhez és bizonyításához szükséges nyomozási cselekmények végrehajtásának a módját.

<sup>137</sup> A krimináltechnika a bűncselekmények megelőzése, felderítése és bizonyítása érdekében a bizonyítási eszközök felkutatása, rögzítése és vizsgálata technikai módszereivel és eszközeivel, valamint a tárgyi bizonyítási eszközök létrejöttének törvényszerűségeivel foglalkozik.

<sup>138</sup> A krimináltechnikának leginkább az angolszász jogrendszerben használatos igazságügyi (bűnügyi) tudomány (Forensic Science) felel meg. Az USA-ban az igazságügyi bűnügyi tudományok területén egyre gyakrabban alkalmazzák a kriminalisztika megjelölést a tárgyi bizonyítási eszközök és szakvélemények értékelésének elméleti kérdéseit magába foglalva. „Bűnügyi nyomozás” (criminal investigation) névvel illetik a személyi bizonyítási eszközök felkutatását, a nyomozásszervezési és logisztikai kérdéseit.

Az EU minden tagállamának közös érdeke az eredményesebb, hatékonyabb nemzetközi együttműködés, mind a bűnüldözésben (adatáramoltatás, kölcsönös információcsere), mind a bűnüldözés-tudományban (komplex felderítési-vizsgálati eljárások, módszerek egységes standardjainak kidolgozása). Ez azonban csak az államok széles körére kiterjedő együttműködéssel valószínűsíthető meg. Mind az alapkutatásokat, mind az alkalmazotti technikák kipróbálását, mind az egyes mintagyűjteményeket (fegyver-, lőszer-, cipőtalp-, autógumi-, gépkocsifesték és lakk-, kézírás-, gépirás-, hang-, dialektus, DNS-gyűjtemény) össze kell kapcsolni, ezeket nemzetközi egységben kell koordinálni. Tovább kell szorgalmazni az egyes szakterületek nemzetközi egyesüléseit (például ENFSI-FITEH - Forenzikus Tudományokkal Foglalkozó Intézetek Európai Hálózata; Európai DNS-Laborok Egyesülete; EDNAP - Európai DNS-Profil Csoport, EAFS-EFTA - Európai Forenzikus Tudományok Nemzetközi Akadémiája stb.).

A krimináltaktika kibővült a kriminál-informatikával,<sup>139</sup> a munka- és vezetéselmélet pedig kidolgozta a kriminalisztikai cselekvéstant,<sup>140</sup> valamint az integrált intézkedések tanát.

A kriminál-informatika erőteljesebb igénybevételét az uniós integrációs folyamat és a globalizáció indokolja, mely megjelenik a bűnügyi nyilvántartások fejlesztésében (szakértői rendszerek), valamint a bűncselekményekre, illetve az elkövetőkre irányuló analízisek kidolgozásában. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés fejlődése szükségszerűen maga után vonja az információátviteli technikák, és információértékelési módszerek<sup>141</sup> harmonizációját.

A számítógép megjelenése maga után vonta új bűncselekmények megjelenését (számítógépen, számítógéppel elkövetve), mely szükségszerűen megkívánja, hogy a bűnüldözés tudományának ki kell dolgoznia a számítógépes bűncselekmények, a számítógépnymotatók azonosításának, az elektronikus írás- és aláírás-hamisítások felderítési, mindenekelőtt krimináltechnikai módszertanát. Emellett a számítógép felderítési, illetve bűnüldözés-tudományi eszköz. Eszköz az alapkutatásokban, és eszköz a krimináltechnikai módszerek alkalmazásában is (például AFIS, nyom- és anyagmaradványok azonosítása, személyazonosítás, hangazonosítás stb.), valamint adattároló-rendszerező és elemző funkcióval is rendelkezik. A bűnözés elleni összefogás megkívánja, hogy az egyes nemzetek adatállománya össze legyen kapcsolva,<sup>142</sup> és a bennük tárolt adatok összehasonlíthatóak legyenek, ami azonban még mindig jelentős problémát jelent a különböző jog-, statisztika- és informatikai alapú nemzetek között. Ez megkívánja a jövőre vonatkozóan a legalább európai szintű egységesítést.<sup>143</sup>

A komplex rendszerbe foglalt integrált intézkedések kidolgozására azért volt szükség, mert egyre komplexebb bűnözési formák alakultak, és velük szemben a korábbi módszerek hatástalannak bizonyultak. Például a szervezett bűnözés elleni fellépés intézkedéseinek kidolgozásához szükséges az, hogy a szervezett bűnözés jelenségét komplex, kriminológiai és

<sup>139</sup>A kriminál-informatika tárgya az informatikai és kibernetikai módszerek, eszközök bűnmegelőzés és bűnüldözésbeli alkalmazásával összefüggő ismeretanyag rendszerezése és fejlesztése.

<sup>140</sup>A kriminalisztikai cselekvéstan tárgya a bűnmegelőzési, felderítési és bizonyítási módszerek tételeinek integrálása, hogy ezzel előmozdítsák a bűnözési veszélyhelyzetek, illetve gyanús jelenségek hatékonyabb felismerését.

<sup>141</sup>Például az USA szakirodalma az információtudomány eszköztárában megemlíti a Bűnözési-mód elemzést (Crime Pattern Analysis), valamint a Modus Operandi Adatbázist is.

<sup>142</sup>Ez megvalósulni látszik az Interpol, Europol, Eurojust, Eurodac, Prümi Szerződés folyamánként és a Schengeni együttműködés keretében (SIS, SIS II).

<sup>143</sup>Fenyvesi Csaba: A XXI. századi bűnüldözés-tudomány nemzetközi tendenciái. Magyar Tudomány, 2004/6 757. oldal

kriminalisztikai elemzésnek vessük alá. Például szükséges a bűnszervezetek, szervezett bűnözés fogalmának meghatározása, módszereik megismerése, és a leküzdésükhöz szükséges speciális kriminalisztikai eszközök és eljárások kidolgozása. Egy kiemelt figyelemmel övezett terület például a titkos információgyűjtés tevékenysége, melyre vonatkozó szabályok a rendszerváltást megelőzően hazánkban a kriminalisztikától élesen elkülönültek, és „szigorúan titkos” belső utasítások és irányelvek szabályozták. Napjainkra megtörtént ezen szabályoknak a magyar közjogi rendszerbe történő integrációja, a rendőrségi törvénybe való beépítésével. A nemzetközi szakirodalom régóta foglalkozik a titkos adatgyűjtés kriminalisztikai szabályaival, hazánkban is vannak erre irányuló törekvések.<sup>144</sup>

Ehelyütt kell megemlíteni azt a nemzetközileg is elfogadott jelenséget, hogy egyre bizonytalanabbá válnak a krimináltaktikai módszerek segítségével előállított adatok, mivel forrásuk, megszerzésük módja, és valóságtartalmuk egyre inkább megkérdőjeleződik a büntetőeljárások során.<sup>145</sup>

A krimináltechnika tagozódása nemzetközi viszonylatban rendkívül változatos képet mutat, de a krimináltechnikai intézmények általában azonos alapegységekből állnak. A krimináltechnikai szakértői munka területén kialakult a minőségbiztosítási rendszer mind nemzeti, mind nemzetközi szinten, melyet európai szinten nagymértékben elősegített az Igazságügyi Tudományos Intézetek Európai Hálózata (ENFSI).

Érdekes jelenség tanúi lehetünk a krimináltechnikával kapcsolatosan. Mivel a kriminalisztika egy nagyon gyakorlatias, alkalmazásorientált tudomány, terjedelme (melynek kerete állandó vita tárgyát képezi) és ismeretanyaga rohamos fejlődésen megy keresztül napjainkban is. Ez a változás legfőképpen a természettudományi ismeretekre alapozó krimináltechnika esetében szembetűnő, mely a krimináltaktika esetében nem mondható el.

A szervezett elkövetés, jól megtervezett, alaposan kimunkált, technikailag is magas szinten támogatott, így a vele szembeni megelőzést, illetve felderítést is csak szintén magas szintű technikai apparátussal lehet eredményesen, és hatékonyan folytatni, amely legnagyobb részt titkos eszközök alkalmazását jelenti. Technikai csúcsteljesítmények nélkül - mint például a műholdas követő rendszeren keresztül az egész világot lehallgatni képes, épületeket, személyeket átvilágító és rögzítő készülékek - nem lehet eredményes korunk bűnüldözése.<sup>146</sup>

Érdekes tendencia az is, hogy a krimináltechnika fokozatosan bővülő eszközrendszere egyre inkább „bizonyítékiségben” szenved, melynek oka, hogy a bűnelkövetési módszertan egyre kvalifikáltabbá, kifinomultabbá válik. Ez a folyamat pedig maga után vonja a

<sup>144</sup> Katona Géza: A kriminalisztika belső tagozódása. Kriminalisztika I. BM Kiadó 2004. 62. oldal

<sup>145</sup> Megemlíthető a legtöbb ajánlást tartalmazó kihallgatási módszertan, illetve az ebből keletkezett - akár helyszínen vagy szembesítésen tett - vallomások. Az USA-ból indult tendencia, hogy a büntetőeljárásban eleve megkérdőjelezhető a fogvatartott terhelt vallomásának értékelhetősége, tisztességes felhasználhatósága. Hasonló aggályokat vet fel a szabadlábban védekező, de különböző pszichikai (alkalmanként testi) befolyásolásnak kitett terhelt vallomása is. Tapasztalati tény, hogy a - szintén krimináltaktikai módszerekkel - kihallgatott, később felismerést végző, esetleg bizonyítási kísérletben is aktívan részt vevő tanúk jószándékuk ellenére tévednek, objektíve valótlanosságokat állítanak, és akkor még nem beszéltünk az akaratlagosan hamisan vallók (tanúk és terheltük egyaránt) nagy csoportjáról. Az angolszász államokban a szembesítést, mint kihallgatási módszert nem is ismerik, nem is alkalmazzák, az igazságkeresés más - legfőképpen technikai - eszközeit (például poligráf) használják fel. Érdekes tapasztalat az is, hogy a terheltet is egyre inkább csak olyat ismernek el illetve be, ami természettudományi tényekre épül, és amit krimináltechnikai szakértők közreműködésével tárnak eléjük, minden más (szubjektív) adat megkérdőjelezhető, vitatható, aggályos.

<sup>146</sup> Fenyvesi Csaba: A XXI. századi bűnüldözés-tudomány nemzetközi tendenciái. Magyar Tudomány, 2004/6 757. oldal

krimináltechnika azon területeinek felgyorsuló fejlesztését, melyek a mikroszkopikus nyomok és anyagmaradványok körére épülnek (például a DNS sejtmagot tartalmazó, helyszínen hagyott nyál- vagy verejtékcsepp).

Mindezek mellett, miután a biztonság is árucikké vált, a krimináltechnika újabb fejlesztő faktorává nőtte ki magát a privatizáció jelensége, a magánszektor - saját speciális eszközrendszerével - megjelenése.

Amennyiben arra a kérdésre kívánok választ adni, hogy vannak-e olyan szakmai minimumok, melyeknek a nemzetközi közös nyomozócsoportban résztvevő minden személynek meg kell felelnie, a választ nem tudom egyértelműen igennel, vagy nemmel kifejezni. Az orvostudományban meglévő analógia szerint, amennyiben egy magyar betegen Svájcban végez agyműtétet egy speciális nemzetközi szakértőkből álló orvosi team, a legalapvetőbb szakmai minimum az anatómia átfogó ismerete, mely nem térhet el egyik orvos esetében sem. A közös nyomozócsoportok esetében a krimináltechnika természettudományi elemei azok, melyek a legnagyobb mértékben képesek internacionalizálódni, standardokat kiépíteni. A krimináltaktika a fentebb vázolt okoknál fogva is kevésbé képes erre.

A kriminálstratégia a bűnözés csökkentését célzó valamennyi intézkedés megtervezését és kivitelezését foglalja magába, és az alapvető irányvonalakat a kriminálpolitika nyújtja számára, mely esetben a kriminálpolitikai tervezetek és megfontolások a bűnözés ellenőrzése és csökkentése érdekében egyaránt átfogják a reagáló (represszív), valamint a megelőző (preventív) intézkedéseket.

## **1. 1. Nyomozó szervek – nyomozócsoport - közös nyomozócsoport**

Megkülönböztethetünk állandó és ideiglenes nyomozó szerveket, szervezeteket.<sup>147</sup> Míg az állandó szerveket meghatározott bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szervezik, addig az ideiglenes szerveket egy sajátos feladatellátás (például egy speciális bűncselekmény felderítésére) céljából hozzák létre. Az állandó szerveknek megvan az az előnye a másik csoporttal szemben, hogy széleskörű személyi és helyi ismerettel rendelkeznek (mely a felderítés alapvető feltétele), azonban az ideiglenes szervek általában olyan „válogatott” speciálisan kiképzett, nagy tapasztalattal és szakértelemmel rendelkező emberekből állnak, akik magas színvonalon tudják elvégezni az adott nyomozási feladatot.

Kutatásaim során arra az eredményre jutottam, hogy a nyomozócsoport kriminalisztikai megközelítésével a (magyar és külföldi) jogirodalomban nagyon kevesen foglalkoztak. Hazai viszonylatban Déri Pál volt az, aki az integrált bűnüldözés keretében foglalkozott a témával, melyből nagyon röviden emelek ki néhány fontos momentumot.

A krimináltaktika foglalkozik érintőlegesen a nyomozócsoport létrehozásának kérdéskörével. Krimináltaktikai szempontból nyomozócsoport létrehozására általában akkor kerül sor, amikor:

- bűncselekmény-sorozatot vagy egy kiemelt bűncselekményt kell felderíteni,
- jelentős területi szóródás jellemzi a sorozatba tartozó ügyeket,
- nagyszámú gyanúsított szerepel az ügyben,
- szükség van számos verzió egyidejű ellenőrzésére,

<sup>147</sup> Beszélhetünk még ún. vegyes összetételű munkacsoportokról is, elsősorban a helyszínes bűncselekmények felderítése kapcsán.

- fontos bizonyítékok megsemmisülésével járna együtt a nyomozás késedelmessége
- valamely szakterületen (bűnügyi vonalon) állandó szervezetre van szükség.

A nyomozócsoport alkalmazásának előnyei:

- a) az egyéni (esetleg speciális) és a nyomozókkal szemben támasztott univerzális jellegű követelmények között nagyobb összhang biztosítható. Kiegészítik egymást az egy csoportban dolgozó személyek a képzettség, szakmai tapasztalatok, problémamegoldó vagy feladat-végrehajtó készségük tekintetében. Csökken a tévedés lehetősége azáltal, hogy kedvezőbben kihasználhatók a szubjektív tényezők (például ha a csoport tagjai másként látják ugyanazt a problémát, akkor más megoldást ajánlanak);
- b) szükség esetén egy időben, egyszerre több helyen is dolgozhatnak (például a házkutatásnál fontos lehet az egyidejűség biztosítása);
- c) a létszámból adódó nagyobb erő, valamint az összegzett tapasztalat és tudás lehetővé teszi a nyomozási cselekmények, intézkedések gyorsabb, szakszerű végrehajtását. Amennyiben pedig a csoportra bízott egyes részfeladatok teljesítését az végzi, vagy pedig irányítja, akinek abban a legtöbb tapasztalata van, ekkor ezáltal rengeteg idő és erő takarítható meg;
- d) amennyiben váratlan helyzet, feladat áll elő, arra a csoport sokkal rugalmasabban tud reagálni, mint az egyedül dolgozó nyomozó;
- e) lehetőség van a tapasztalatlanabb, „kezdő” kollégák gyakorlati nevelésére, szakmai tudásuk fejlesztésére;
- f) nagyban lecsökkenthető az információvesztés, mivel a csoport tagjai megoszthatják egymás között az egy időben elvégzendő feladatokat (egy részfeladatra könnyebben lehet koncentrálni), és kevésbé fordulhat elő az, hogy valamely releváns tény figyelmen kívül marad;
- g) a csoportban dolgozók személyes biztonsága jobban biztosítható.

Véleményem szerint az e) pontot kivéve az összes fentiekben felsorolt előny egyaránt jellemzi a nemzetközi közös nyomozócsoportok intézményét is. Az e) pont tekintetében véleményem az, hogy egy közös nyomozócsoport felállításánál a cél az, hogy a területen legjártasabb munkatársakat „gyűjtsék” össze több államból egy csapatba, hogy a munka gördülékenyebben menjen (spórolás az idővel, erővel és pénzzel), és nem ez a fóruma a tapasztalatlanabb kollégák „okításának”.

*A csoportmunka egyéb általános jellemzői:*

- Általában elmondható, hogy amennyiben egy-egy alkalomra állítanak össze egy nyomozócsoportot, az egyes tagoknak általában nincsen áttekintésük az egész ügyről, hanem csupán részfeladatokat látnak el, és csak az ehhez szükséges részét ismerik az ügyben rendelkezésre álló adatoknak. Ebből kifolyólag nem tudják eldönteni pontosan, hogy egy általuk kezelt adat az mennyire fontos, mennyire releváns lehet a teljes ügyben. Így tehát nagyon fontos az, hogy minden egyes tagja a csoportnak az információt torzulásmentesen és maradéktalanul rögzítse és továbbítsa.

Egy kisebb létszámú közös nyomozócsoportnál elengedhetetlen az, hogy a csoport minden tagja a folyamat minden elemével kapcsolatban teljesen képben legyen (hiszen ebben rejlik egyik előnye is), mely azonban természetesen egy „kezelhető” létszámnál tartható csak, és melynek alapja a résztvevők közötti teljes bizalom.



- A feladatokat mindig a kapott utasításnak megfelelő időben és módon kell a csoport tagjainak végrehajtani, amennyiben valami nem egyértelmű, azt még a végrehajtás megkezdése előtt pontosítani kell. Nem szabad a kapott utasítást felülbírálni, és eltérő módon végrehajtani, mert az sértheti a nyomozás érdekeit, információvesztéssel járhat, akár veszélyeztetheti bizonyos személyek és vagyontárgyak biztonságát is. Az utasításokat mindig pontosan kell továbbítani is.

Ez helytálló a nemzetközi közös nyomozócsoportok esetében is, ahol azonban fel kell készülnie a csoporttagoknak arra, hogy a körülmények (a nemzetközi kiterjedt szervezettségéből adódóan) esetleges hirtelen változása pontos (nyelvi félreértések elkerülése), és állandó konzultációt igényel a csoport vezetője és összes tagja között.

- Minden egyes feladatra minden egyes alkalommal (legyen akár az egy rutinszerű, „unalmas” sokszor begyakorolt részfeladat) alaposan fel kell készülni. Nem szabad elfelejteni azt, hogy akár egy mozzanat, részfeladat hibás, vagy „csak” hiányos végrehajtása is veszélyeztetheti (akár meg is hiúsíthatja) az egész csoport munkáját, a nyomozás sikerét, és esetlegesen a mulasztás csak jelentős erőbefektetések árán korrigálható.

Ennél a pontnál fontos minden egyes mozzanat előtt a különféle tagállamból származó csoporttagoknak megbeszélni azt, hogy az egyes eljárási cselekményeknél pontosan mit és hogyan lehet és kell végrehajtani figyelembe véve az esetleges jogi rendszerek különbözőségéből adódó variációkat. Itt ismét kiemelem a fentiekben már kifejtett krimináltaktikai standardok hiányát.

- A nyomozás vezetőjének a feladata a nyomozócsoport munkájának megtervezése és megszervezése. Több szerv együttműködése esetében az egy-egy szervezetre háruló feladatok összefogását célszerű egy személyre bízni, akinek a tervezés és szervezés során figyelembe kell vennie (fontos az eredményesség és a gyorsaság szempontjából is) a résztvevők személyes kvalitásait, tulajdonságait, felkészültségét, ismeretanyagát.

Ezen utolsóként említett jellemzőnek egyik hatékony eszköze a közös nyomozócsoportok kapcsán a csapatépítő tréning megszervezése a projekt megindítását megelőzően.

## **1. 2. Az integrált bűnüldözés**

Az integráció ebben az esetben a rendőrségen belüli szervek, illetve a rendőrség és az azon kívül álló szervezetek közötti együttműködést jelzi. Modern nyomozásszervezést jelent, amelyben az információáramlás összehangolt, a pontosan körülhatárolt tevékenységeket minden résztvevő nagy fegyellemmel hajtja végre, a hatáskör és az illetékesség pontosan meghatározott, az információk beszerzése, kódolása, továbbítása és felhasználása zavartalanul működik a rendőrség vertikális és horizontális szervezetében. *„A bűnüldöző állomány minden tagjának a nap minden percében rendelkezésére áll munkája során az egész ország – és nemsokára egész Európa – minden rendőrségének valamennyi munkatársa és központi adattára - amely feltöltésének maga is résztvevője volt, hogy a hatásköréhez és illetékességéhez tartozó feladatát optimális eredményességgel láthassa el.”*<sup>148</sup>

Az integrált bűnüldözés kulcsszavai: törvényesség, szervezettség, együttműködés, összehangoltság, erők gyors koncentrálása, adategyeztetés, rendszerszemléletű

<sup>148</sup> Dr. Déri Pál: A rendőrség fejlesztésének útjai és távlatai. Kriminálisztika II BM Kiadó 2004. 1027. oldal

munkaszervezés és gondolkodás. Ezek a fogalmak a közös nyomozócsoportok alapjainak is tekinthetők a nemzetközi életben.

Déri Pál 1991-ben megjelent „Korszerű bűnüldözés” című könyvében<sup>149</sup> megfogalmazta a nyomozócsoportok feladatkörére és összetételére vonatkozó elképzelését az új nyomozásszervezés tükrében a helyszínes bűncselekmények esetében. Ez alapján az új nyomozásszervezés a következő felállást igényli a bűncselekmények helyszínén: a helyszíniszemle-bizottság és a nyomozócsoport alkotja a nyomozói munkacsapatot (1991-es művében a szerző nyomozói munkabrigádnak nevezte), valamint munkájukat segítik többek között más rendőri hatóságok szervei (készenléti szolgálat, kikülönített egység) is.

Míg a helyszíni szemlebizottságok azonos létszámban dolgoznak (bizottság vezetője, bűnügyi technikus és hatósági tanú, és szükség esetén nyomozókutya-vezető és igazságügyi szakértő), addig a nyomozó csoport olyan egysége a helyszíni munkacsapatnak, melynek létszámát az adott körülményektől és lehetőségektől függően szabják meg. Három-négy beosztottnál nagyobb létszám esetén helyes, ha a nyomozók nem közvetlenül a munkacsapat vezetője, hanem egy csoportvezető alá tartoznak. Munkamódszereiket a nagyobb mozgékonyság jellemzi. Feladatkörük jórészt az alábbiakból áll:

- A bűncselekmény elkövetéséről vagy annak egyes részleteiről adatokkal rendelkező tanúk felkutatása, és a tőlük nyert adatoknak a nyomozás vezetőjéhez való eljuttatása.
- A helyszín külső körülményeinek vizsgálata, elsősorban annak megállapítása, hogy miért pont ezt a helyet választotta ki a tettes.
- A helyszín környékén tartózkodók megfigyelése.
- Részvétel a tettes üldözésében vagy nyomon követésében, elfogásában, a nyomozás vezetőjének utasítására a gyanúsított testének, ruházatának átvizsgálásában, házának, járművének átkutatásában.

Déri Pál a 2004-ben megjelent munkájában<sup>150</sup> megfogalmazta annak igényét is, hogy a munkacsapatok alkalmazására ne csak helyszínes bűncselekményeknél kerüljön sor, hanem célszerű lenne például körözésnél, nyomon üldözésnél és az immateriális bűncselekmények nyomozásánál is „bevetni”.

---

<sup>149</sup>Dr. Déri Pál-Budai Attila: Korszerű bűnüldözés. Országos Rendőr-főkapitányság Budapest 1991. 86. oldal

<sup>150</sup> Dr. Déri Pál: A rendőrség fejlesztésének útjai és távlatai. Kriminálisztika II BM Kiadó 2004. 1032. oldal

## 2. A nemzetközi jogi háttér

A nemzetközi bűnügyi és bűnüldözési együttműködés fejlődését erőteljesen meghatározta az államoknak az a hagyományos alapállása, hogy a büntetőjog és a bűnüldözés, az elkövetők felelősségre vonása a nemzeti szuverenitás elengedhetetlen része. Ezen oknál fogva az államok erőteljes és egybehangzó politikai és alkotmányos ellenállását váltotta ki minden olyan kezdeményezés, mely a bűnügyi együttműködés fejlesztésére, a nemzetközi munkamegosztáson alapuló bűnüldözés kiépítésére irányult.<sup>151</sup>

Idővel azonban a bűnözés okai is nemzetközivé váltak Európában, és az EU tagállamainak politikai és társadalmi intézményei egyre kevésbé voltak képesek ezen okoknak a felszámolására. A belső piac létrehozása, a belső határok eltörlése felerősítette ezt a folyamatot, és ez megnyilvánult egyrészt abban a jelenségben, hogy a szokásos bűncselekmények is nemzetközi dimenziót nyertek - bármilyen bűncselekmény tartalmazhat nemzetközi elemet -, másrészt abban, hogy újfajta, komplex bűncselekmények jelentek meg és terjedtek el (például az emberkereskedelem, pénzmosás, kábítószer-kereskedelem és más szervezeten elkövetett bűncselekmények) megnehezítve az eljáró hatóságok helyzetét.<sup>152</sup>

Ez a feladat azonban messze meghaladta a nemzeti büntetőjogra és eljárásjogra alapozottan működő bűnügyi igazságszolgáltatási hatóságok lehetőségeit. A tudomány és a politika egyöntetűen elismerte a nemzetközi bűnözés problémájának jelentőségét, és azt, hogy új megközelítésre, szélesebb körű együttműködésre, az államok fellépésének növekvő összehangolására, új szervekre, eszközökre és módszerekre, nemzetközi koordinációra volt és van szükség. A gyakorlatban ez két alapvető következménnyel járt: egyrészt az államok nemzetközi egyezményeket (bilaterális illetve multilaterális) kötöttek a transznacionális bűncselekmények üldözése tárgyában, másrészt pedig felismerték a nemzetközi rendőri együttműködés - mely a bűnügyi együttműködés leggyorsabban fejlődő területe - kiemelkedő jelentőségét.<sup>153</sup>

Amikor egy ország olyan bűncselekményben nyomoz, melynek nemzetközi dimenziója is van, gyakran van arra szükség, hogy más tagállamoktól információkhoz lehessen jutni. A bűnüldözési együttműködés korábbi formáját jellemezte a külföldi tisztviselők részvételi lehetőségének a hiánya, valamint az, hogy nem volt lehetőség együttesen stratégiai döntéseket meghozni, munkamódszereket kidolgozni. Formális szempontból ezen nyomozásokat a határ két oldalán egymástól elválasztva folytatták le (párhuzamos nyomozások), és az információ nemzetközi cseréje a résztvevő államok részéről jogsegélyre irányuló hivatalos megkeresést igényelt. Az együttműködésnek nagyon sok akadállyal kellett szembenéznie, mint például a megfelelő, illetékes külföldi hatóság és személy felkutatása, valamint annak a problémájával, hogy a megkeresések számos hatóság „kezén” mennek keresztül mind a megkereső, mind pedig a megkeresett államban az engedélyezési folyamat során, és ez nagyon sok időt vehet igénybe, mely gyakran veszélyeztetheti a nyomozás sikerét és hatékonyságát. A hatékonyság

<sup>151</sup> Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 14. oldal

<sup>152</sup> Az irodalomban megjelent az ún. forum shopping jelensége is, mely azt a folyamatot jelöli, amelynek során a nemzetközileg tevékeny bűnözők cselekményeik elkövetésére, valamint a más felderített bűncselekmény esetén a büntetés végrehajtására azt az országot választják, ahol a büntetőeljárás illetve a büntetés-végrehajtás esélye a legcsekélyebb.

<sup>153</sup> A hagyományos bűnügyi együttműködés és a rendőri együttműködés elkülönítéséhez el kell döntenet azt, hogy egy cselekmény a bűnüldözés körébe vagy pedig a preventív rendőri intézkedések körébe tartozik. Csúpan a bűnüldözés körébe tartozó cselekmények alkotják a bűnügyi együttműködés tárgyát

erős motiváló tényezőként lépett fel abban, hogy szükséges lenne egy formális, hivatalos struktúrát létrehozni a közös nyomozócsoport formájában, mely áthidalhatná és megoldhatná a fentiekben felsorolt problémákat.

Gyakorlati okok hívták tehát életre a közös nyomozócsoportok (joint investigation teams, JIT) felállítását, mivel a határon átnyúló bűncselekményekben folytatott nyomozások gyakorlata azt igazolta, hogy hatékonyabban és sikeresebben lehet lefolytatni a nyomozást (például egy szervezett bűnözés körébe tartozó bűncselekmény esetén), ha azon állam nyomozó szervei is részt vesznek a nyomozásban, amely államban a bűncselekménynek valamilyen összefüggése megvalósul.<sup>154</sup> Ez volt az oka annak, hogy több, eljárási jogsegélyre vonatkozó bilaterális egyezmény már korábban is tartalmazott rendelkezéseket közös nyomozócsoportok felállításáról

## **2. 1. A Második Nápolyi Egyezménytől Lisszabonig**

Az EU viszonylatában legelsőként az 1997. december 1-én elfogadott, a *Vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről szóló Második Nápolyi Egyezmény*<sup>155</sup> említhető meg, amelynek 24. cikke először szabályozta a közös nyomozócsoportok létrehozásának feltételrendszerét és lehetőségeit, igaz ugyan, hogy „csupán” a tagállamok vámhatóságainak együttműködésére vonatkozóan. A Nápoly II. Egyezmény újszerűsége abban rejlik, hogy számos, az együttműködés különös formáiról szóló rendelkezés található benne, melyeket megkülönbözteti a hagyományos, adminisztratív együttműködési formáktól. Ilyen különös együttműködési forma például a határon átnyúló megfigyelés és üldözés (21. cikk), az ellenőrzött szállítás (22. cikk), a fedett nyomozók bevetése (23. cikk), és végül, de nem utolsósorban a közös nyomozócsoportok felállítása. Ezen formák a bűnügyi együttműködésbe olvadnak bele a rendőri együttműködés keretén belül, és megkeresés előterjesztését feltételezik.

A közös nyomozócsoportokat szabályozó 24. cikk sokkal rövidebb, és szűkszavúbb, mint az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikke, vagy pedig a 2002. Tanácsi Kerethatározat megszövegezése, mivel elsősorban arra korlátozódik, hogy meghatározza a csoport létrehozásának célrendszerét, a csoport tevékenységére vonatkozó jogszabályok alkalmazásának szabályait, a tevékenység időkeretét, szabályozza a csoport vezetőjének feladatkörét, valamint utal arra, hogy a csoport tevékenységének „otthont” adó tagállamnak milyen szükséges intézkedéseket kell megtennie ahhoz, hogy megteremtse és elősegítse a csoport működéséhez szükséges feltételeket. Az egyezmény alapján közös nyomozócsoportokat csupán az egyezmény 19.2 cikkében taxatív felsorolt bűncselekmények esetében lehet felállítani. Ez a lista széles körben sorolja fel a bűncselekményeket, kezdve a tiltott áruk kereskedelmétől (kábitószer, nukleáris anyagok, kémiai fegyverek) a vámköteles áruk határokon keresztül történő illegális kereskedelméig. Összességében elmondható, hogy a közös nyomozócsoport felállításának e cikkben megfogalmazott szabályai megegyeznek a későbbiekben tárgyalt, Kerethatározatban foglalt szabályokkal, különbség abban van, hogy a

<sup>154</sup> Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 116. oldal

<sup>155</sup> HL 1997 C24, 1997. december 18., 1.hazánkban kihirdette a 2006.évi LXXXIX. törvény. A Második Nápolyi Egyezmény a tagállamok vámhatóságai közötti nemzetközi vámügyi együttműködés általános feltételrendszerét szabályozza a kábitószer, a nukleáris anyagok, valamint a fegyver határon átnyúló üzletszerű kereskedelme esetében. Azért kapta ezen egyezmény a „második” jelzöt, mert 1967-ben előzményeként született meg az Első Nápolyi Egyezmény.

Nápoly II. Egyezmény szerint a vámügyi együttműködésben a közös nyomozócsoport tagjai különös beavatkozási jogosítványokkal nem rendelkeznek.

A rendőri együttműködés viszonylatában hasonló típusú együttműködésnek a keretfeltételek szabályozásának hiánya állított gátat, mely joghézagot azonban a *2000. évi Unió Jogsegély Egyezmény* 13. cikke megszüntette. Ezen szabályozás megteremtette a lehetőségét olyan nyomozócsoportok felállításának, amelybe a bűnügyi nyomozás lefolytatására a különböző tagállamok delegálják a tagokat, valamint részt vehetnek benne olyan személyek is, akik nem a tagállami nyomozó hatóságokat képviselik (például az Europol, OLAF és Eurojust képviselői). A csoport összetételében (mind a résztvevők számát, mind pedig foglalkozását illetően), és működésének időbeli paramétereiben a küldő tagállamoknak kell megállapodnia.

Az *ASZ* 29. cikke megállapítja, hogy a SZBJT kialakítását az EU-n belül a bűnözés megelőzése, valamint az ellene történő küzdelem révén kell elérni, akár szervezett bűnözésről van szó, akár másfajta bűnözéssel állunk szemben. A szerződés 30. cikke elsőként teremt jogi alapot arra, hogy rendőri szervek, vámhatóságok illetve egyéb speciális szolgálatok részt vehessenek közös nyomozócsoportokban az alábbiak szerint: *„A rendőrségi együttműködés terén megvalósítandó közös fellépés magában foglalja: a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak, köztük a tagállamok rendőrségeinek, vám- és egyéb büntetőügyi szakszolgálatainak operatív együttműködését a bűncselekmények megelőzésében, felderítésében és nyomozásában; ...”*

Ugyanezen 30. cikk leszögezi, hogy az Europol szervezetén keresztül történő együttműködés előmozdítása érdekében, lehetővé kell tenni azt, hogy az Europol elősegítse és támogassa többek között a közös csoportok működését: *„A Tanács előmozdítja az Europolon keresztül történő együttműködést, és - az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének időpontját követő öt éven belül - mindenképp: lehetővé teszi az Europol számára, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai által végzett meghatározott nyomozati cselekmények, köztük az Europol képviselőinek támogató részvételével működő közös csoportok operatív tevékenységeinek előkészítését megkönnyítse és támogassa, valamint hogy ezek összehangolását és végrehajtását ösztönözze; ...”*

Az információ- és szakértőcsere mellett egyre erősebb igény merült fel aziránt, hogy az együttműködő országok olyan nyomozókat küldjenek egymáshoz, akik nagyon jól ismerik az elkövetők személyét, az adott ügyet, és így gyorsabban, hatékonyabban tudnak fellépni az elkövetőkkel szemben. A gyakorlatban már működtek informális csoportok, de közös jogszabály nem szabályozta tevékenységüket.

A határokon átnyúló bűnözés és a terrorizmus terjedése arra ösztönözte a tagállamokat, hogy elfogadjanak egyfajta jogalkotási aktust, mely a jogszabályok harmonizálását hivatott biztosítani, és amely meghatározza a közös nyomozócsoportok létrehozására, irányítására és működésére vonatkozó egyértelmű szabályokat.

Először a finn elnökség alatt merült fel az ötlete a közös nyomozócsoportok jogi háttere rendezésének, és *1999. október 15-16-án, a Tampere-ben ülésző Európai Tanács* a 43. számú Konklúzióban felhívta a tagállamokat, hogy *„a szerződésben előirányzott nyomozócsoportokat haladéktalanul hozzák létre elsősorban a terrorizmus, szervezett bűnözés, a kábítószer-és emberkereskedelem elleni hatékonyabb küzdelem érdekében”*.<sup>156</sup>

<sup>156</sup> A tagállami együttműködés mellett lehetőséget nyújtott az Europol képviselőinek a jelenlétére is a nyomozócsoportokban, valamint arra, hogy az operatív információkat összegyűjtve saját maga is

Ezt követően kiemelkedő lépést jelentett a 2000. évi Európai Unió tagállamai közötti Kölcsönös Bűnügyi Jogsegélyről szóló Egyezmény<sup>157</sup> (továbbiakban Unió Jogsegély Egyezmény), melynek tárgya és célja, hogy előmozdítsa és modernizálja az együttműködést a bírói és büntető szervek között az EU-ban, valamint Norvégiában és Izlandon azáltal, hogy kiegészíti az intézkedések meglévő jogi eszköztárát és elősegíti azok alkalmazását. Így például, foglalkozik a közös nyomozócsoportokkal (13. cikk) is, valamint emellett a határon átnyúló bűnözés leküzdésére számos más eszközt is biztosít, mint például a fedett nyomozás jogintézményét (14. cikk), valamint az ellenőrzött szállítások (12. cikk) lehetőségét. Alapjait tekintve a közös nyomozócsoport eszközének részletekbe menő, jogi szabályozását ez az egyezmény alkotta meg, melynek 13. cikk (1) bekezdése szerint: „Kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai közös nyomozócsoportot hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson. A csoport összetételét a megállapodásban határozzák meg.”

A 2001. szeptember 11.-i World Trade Center elleni terrortámadások után csupán néhány nappal már elkészült a közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározat tervezetere vonatkozó javaslat. A 2001. szeptember 20-án összehívott rendkívüli Tanácsi ülésen<sup>158</sup> megállapításra került az alábbi: „...a közelmúlt eseményeinek súlyossága arra vezette az Uniót, hogy felgyorsítsa a szabadság, biztonság és igazságosság térsége létrehozásának folyamatát, és hogy fokozza partnereivel az együttműködést, különösen az Egyesült Államokkal...”. A Tanácsnak számos intézkedést kellett elfogadnia a fent említett cél elérése érdekében, így többek között az alábbiakban kifejtésre kerülő Közös nyomozó csoportokról szóló Kerethatározatot is.

A 2000. évi Unió Jogsegély Egyezmény ratifikációs folyamatának lassúsága miatt a Tanács, tekintettel az Európai Unióról szóló szerződésre, különösen annak 34. cikke (2) bekezdésének b) pontjára, 2002. június 13-án<sup>159</sup> – a közös nyomozócsoportok működésének mielőbbi megkönnyítése érdekében – elfogadta a *közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározatot* (a továbbiakban Kerethatározat),<sup>160</sup> mely Preambulumának (4) bekezdése szerint a tagállamoknak 2003. január 1-ig meg kellett tenniük a szükséges intézkedéseket, hogy megfeleljenek a kerethatározat rendelkezéseinek. Az egyezménnyel ellentétben, mely biztosítja minden egyes tagállam szuverenitáshoz való jogát, ezzel a harmadik pilléres jogi eszközzel próbáltak nagyobb nyomatékot adni ezen új jogintézmény mielőbbi bevezetésének.

A Kerethatározat a Preambuluma (1) bekezdésében egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy „Az Unió egyik célja, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben polgárainak magas szintű biztonságot nyújtson. E célt a tagállami rendőrségek, vámhatóságok és egyéb hatáskörrel rendelkező hatóságok szorosabb együttműködésével a

---

kezdemenyezheti nyomozócsoportok létrehozását, illetve vezetheti is azokat figyelembe véve természetesen a résztvevő tagállamok jogrendszerét

<sup>157</sup> Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról szóló, 2000. május 29-i tanácsi jogi aktus, HL C 197/1., 2000.7.12. oldal

<sup>158</sup> Extraordinary Council Meeting, Justice, Home Affairs, and Civil Protection, Brussels, 20. September 2001.,12019/01 (Press 327), 4. oldal

<sup>159</sup> A Belga Királyság, az Egyesült Királyság, a Francia Köztársaság valamint a Spanyol Királyság nevéhez fűződve

<sup>160</sup> A közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat, HL L 162/1., 2002.6.20. A kerethatározat hatályát veszti, mielőtt a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény valamennyi tagállamban hatályba lép (5. cikk).

*bűnözés megelőzése és a bűnözés elleni küzdelem útján valósítják meg, tiszteletben tartva emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint a jogállamiság elveit, amelyek az Unió alapjául szolgálnak és közősek a tagállamok számára. „*

A Kerethatározat tartalmára vonatkozó kezdeti javaslat a Tamperei konklúzióval összhangban a közös nyomozócsoportok működését három bűncselekmény-kategóriára korlátozta, nevezetesen a kábítószer-kereskedelemre, emberkereskedelemre és a terrorizmusra. Ettől a korláttól eltekintve reprodukálta az Unió Jogsegély Egyezmény 13. 15. és 16. közös nyomozócsoportokat szabályozó cikkeit. Az egyetlen változtatás, melyet a végleges szövegben tettek az volt, hogy eltörölték a három bűncselekmény-kategóriára vonatkozó korlátozottságot, habár ez még a Preambulum (6) pontjában mindig szerepel.<sup>161</sup>

Tehát lényegében a szöveget tekintve megismétlődik az Unió Jogsegély Egyezmény teljes szabályanyaga: a Kerethatározat 1. cikke leképezi az Egyezmény 13. cikkét, míg a Kerethatározat 2. és 3. cikke teljes reprodukciója az Egyezmény 15. és 16. cikkének. A tagállamok képviselői egyetértettek abban, hogy - bár a közös nyomozócsoportokra vonatkozó rendelkezések mindkét joganyagban teljesen azonosak - minden tagállamnak implementálnia kell a Kerethatározatot, még abban az esetben is, ha bármelyikük fenntartással élt volna az Unió Jogsegély Egyezménnyel szemben. Ezen megállapodás mögötti logika abban keresendő, hogy a tagállamok közötti vita tárgyát az Egyezmény kapcsán nem a közös nyomozócsoportok intézménye jelentette, hanem más intézmények szabályozásában nem tudtak kompromisszumra jutni, mint például a telefonlehallgatás intézménye. Ezért adtak „zöld utat” a tagállami igazságügyi miniszterek a Kerethatározatnak, függetlenül az Unió Jogsegély Egyezmény további sorsának alakulásától.

A *Tanács 2002. november 28-án jegyzőkönyvet* fogadott el az Europol - egyezmény módosításáról,<sup>162</sup> melyben szerepel, hogy az Europol alkalmazottak részt vehessenek a közös nyomozócsoportok működésében.

A *Tanács 2003. május 8-án ajánlást*<sup>163</sup> fogadott el a közös nyomozócsoportokat létrehozó minta-megállapodásokról, azzal a céllal, hogy a gyakorlati szakemberek számára nyújtson „fogódzót” egy esetleges közös nyomozócsoport létrehozásának kezdetéhez. Mivel azonban a minta-megállapodás elkészítését nem előzte meg értékelhető számú közös nyomozócsoport gyakorlatban történő felállítása - valamint az a néhány is, amit létrehoztak csupán még a kezdeti „próbálkozási” stádiumban volt -, ezért a minta-megállapodás tartalmi elemeinek felépítése csupán elméleti alapokon nyugodott, és a későbbiekben ez a hiányosság a gyakorlatban meg is mutatkozott (lásd a későbbiekben kifejtett 2010. februárjában elfogadott Tanácsi állásfoglalást)

A 2004. március 11-én Madridban bekövetkezett terrortámadásokat követően az *Európai Tanács 2004. március 25-i nyilatkozatában*<sup>164</sup> arra sürgette a tagállamokat, hogy hozzanak

<sup>161</sup> „(6) A Tanács úgy véli, hogy a nemzetközi bűnözés lehető legeredményesebb leküzdése érdekében már ebben a szakaszban ajánlatos olyan, jogilag kötelező erejű okmány elfogadására az Unió szintjén a közös nyomozócsoportokról, amelyet a kábítószer- és emberkereskedelem, valamint a terrorizmus eseteiben kell a közös nyomozásokra alkalmazni.”

<sup>162</sup> Az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezményt (Europol Egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyvet módosító jegyzőkönyv kidolgozásáról szóló, 2002. november 28-i tanácsi jogi aktus, HL C 321/1., 2002.12.16. oldal

<sup>163</sup> A közös nyomozócsoportokat (KNyCs) létrehozó minta-megállapodásokról szóló, 2003. május 8-i tanácsi ajánlás, HL C 121/1., 2003.5.23. oldal

<sup>164</sup> Tanácsi dokumentum 7906/04 JAI, 100

meg minden, még szükséges intézkedést, hogy a Kerethatározatot 2004. júniusáig teljes mértékben végrehajthassák, és hogy az Europol és az Eurojust képviselői amennyire csak lehet, részt vehessenek a közös nyomozócsoportok munkájában.

2004. novemberében a *Hágai Program*<sup>165</sup> tért ki először arra, hogy minden tagállamban szükség van kijelölt nemzeti szakértőkre, akiknek elsődleges feladata a közös nyomozócsoportok működésének, és a benne rejlő lehetőségeknek a megismertetése a nemzeti nyomozó hatóságokkal. A Hágai Program kihangsúlyozza a közös nyomozócsoportok szerepét, és azt, hogy a tagállamokat bátorítani kell ezen új instrumentum használatára - az Europol és az Eurojust támogatásával- a határokon átívelő szervezett bűnözés, valamint más súlyos bűncselekmények illetve a terrorizmus elleni harc során.<sup>166</sup> Ez a program hangsúlyozta ki először annak fontosságát, hogy szükség van minden tagállamban közös nyomozócsoport nemzeti szakértő(k) kijelölésére, akiknek elsődleges feladatuk az, hogy a nemzeti hatóságokkal megismertessék ezt az instrumentumot, és ezáltal ösztönözzék őket a nyomozócsoport lehetőségeinek kihasználására.

Ehhez kapcsolódóan a Tanács és a tagállamok a CEPOL-lal történő együttműködésben vállalták, hogy 2005 végéig kidolgozzák a nemzeti rendőrségi tisztviselőknek szervezett, az EU bűnüldözési együttműködésének gyakorlati kérdéseivel foglalkozó tanfolyamok szabványait. Emellett az Európai Tanács felkérte a Bizottságot arra, hogy 2005 végéig a CEPOL-lal együttműködve dolgozzon ki egy, a tagállamok jogrendszereinek és szervezeti működésének jobb megértését célzó, rendszeres csereprogramot.

2005. április 20-án a Luxemburgi Elnökség kezdeményezte egy *Közös nyomozócsoport szakértői hálózat* kiépítését (Network of National JIT Experts), majd szorgalmazta minden tagállamon belül kontaktszemélyek kijelölését.

2005. júliusában megfogalmazták ezen szakértői hálózat létrehozásával kapcsolatos, és a szakértőkkel szemben támasztott követelményeket.<sup>167</sup>

2009. szeptember 23-án az EU Tanácsa elfogadta a *Közös nyomozócsoportokra vonatkozó Kézikönyvet*, melyet az Eurojust és az Europol készített az általuk közösen működtetett projekt keretében. A kézikönyv fő célja az, hogy tájékoztatást nyújtson a szakembereknek a jogalapról, és a közös nyomozócsoportok létrehozásával kapcsolatos követelményekről, és hogy tanáccsal szolgáljon arra nézve, hogy milyen esetben célszerű közös nyomozócsoportot létrehozni. Élő dokumentumként a kézikönyvet rendszeresen aktualizálják majd, különös figyelemmel az időközben megoldott ügyek során szerzett gyakorlati tapasztalatokra.

---

<sup>165</sup> A Hágai Program a 2009-ig tartó második uniós program, melyet a Tanács 2004. november 4-5-én tartott igazságügyi csúcstalálkozóján fogadott el. Célja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztése

<sup>166</sup> 2. 3. Rendőrségi együttműködés: „...Ezen felül az Europol és az Eurojust ösztönzi a tagállamok közös nyomozócsoportjainak igénybevételét és az azokban való részvételét.

A közös nyomozócsoportok felhasználásával kapcsolatos tapasztalatok a tagállamokban korlátozottak. Az ilyen csoportok felhasználása és a bevált gyakorlatokkal kapcsolatos tapasztalatcsere ösztönzése érdekében valamennyi tagállam kijelöl egy nemzeti szakértőt...”

<sup>167</sup> Ilyen követelmények például az alábbiak: minden tagállam köteles kijelölni egy vagy több nemzeti szakértőt, akik minden hivatalos út mellőzésével akár tarthatnak találkozót, megbeszéléseket. Ezen találkozót munkacsoportok keretén belül az Eurojust illetve az Europol székházában kell tartani. A nemzeti szakértők felelősek minden fajta kapcsolattartásért a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatban, és olyan pozíciót kell betölteniük, hogy annak segítségével a tapasztalataikat a lehető leghatékonyabban tudják megosztani másokkal. A nemzeti szakértők kijelölésének végső határideje 2005. szeptember 1-e volt, és ezen kontaktszemélyek adatait a Tanács Főtitkárságának kellett megküldeni



A 2009. novemberében elfogadott *Stockholmi Program* is tartalmaz rendelkezéseket, és feladatokat a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatban, valamint kihangsúlyozza az Europol és Eurojust kiemelt szerepét a nyomozó csoportok tekintetében.<sup>168</sup> A Program szerint az Európai Tanács arra bátorítja a tagállamok illetékes hatóságait, hogy a megfelelő esetekben nyomozati eszközként minél többször vegyék igénybe a közös nyomozócsoportokat. Kiemeli annak fontosságát, hogy az Europol és az Eurojustot szisztematikusan be kell vonni a határokon átnyúló nagyobb műveletekbe, és tájékoztatni kell őket a közös nyomozócsoportok felállításáról. Naprakésszé kell tenni a közös nyomozócsoportok létrehozására vonatkozó megállapodás-mintát az időközben felgyűlt gyakorlati tapasztalatokra építve. Az Europolnak és az Eurojustnak tovább kell fokoznia együttműködését a közös nyomozócsoportok terén is.

A *Lisszaboni Szerződés* 88. cikke (az EUSz. korábbi 30. cikke) (2) bekezdése az Europol feladatainak meghatározása körében utalást tesz az Europol közös nyomozócsoportok keretében végzett feladatira is a b) pontban az alábbiak szerint: „*a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva.*”

2010. február 26-án egy új *Tanácsi állásfoglalás született a Közös nyomozócsoportok létrehozásáról szóló megállapodás mintáról.* (2010/C 70/01), mivel a 2003. óta eltelt időszakban létrejött közös nyomozócsoportok gyakorlati tapasztalatai azt mutatták, hogy frissíteni kell a mintán, miután új gyakorlati problémák és nehézségek merültek fel. Ezt megerősíti még az a tény is, hogy a Stockholmi Program 4.3.1 pontjában is szerepel, hogy a közös nyomozócsoportokra vonatkozó megállapodás mintákat frissíteni kell, aktualizálni kell az időközben bekövetkezett változások alapján. Az állásfoglalás ösztönzi a tagállamok illetékes hatóságait abban, hogy amennyiben közös nyomozócsoportot kívánnak létrehozni más tagállamok hatóságaival, úgy használják az ezen állásfoglalás mellékletében szereplő mintát a konkrét megállapodás elkészítéséhez segítségül.

---

<sup>168</sup> „4. Egy Európa, mely megvéd.

4.3.1. Eredményesebb európai bűnüldözési együttműködés

„...Az Európai Tanács arra bátorítja a tagállamok illetékes hatóságait, hogy a megfelelő esetekben nyomozati eszközként minél többször vegyék igénybe a közös nyomozócsoportokat. Az Europol és az Eurojustot szisztematikusan be kell vonni a határokon átnyúló nagyobb műveletekbe, és tájékoztatni kell őket a közös nyomozócsoportok felállításáról. Naprakésszé kell tenni a közös nyomozócsoportok létrehozására vonatkozó megállapodás-mintát. ...” <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/10/st05/st05731.hu10.pdf>

# Kö

A közös nyomozócsoportok „jogi evolúciós” folyamatában említést kell még tennünk az alábbi jogi aktusokról, dokumentumokról is, amelyek szintén tartalmazznak rendelkezéseket (akár közvetve akár közvetlenül) a közös nyomozócsoportok tekintetében az EU vonatkozásában.

- Az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezményt (Europol-egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyvet módosító jegyzőkönyv kidolgozásáról szóló, 2002. november 28-i tanácsi jogi aktus, HL C 321/1., 2002.12.16. (1, 5)
- 52004DC0858 A Bizottság jelentése a közös nyomozócsoportokról szóló 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat jogi átvételéről { SEC (2004) 1725} /\*COM/2004/0858 végleges\*/
- Az Eurojustot létrehozó 2002. Tanácsi Rendelet ( Council Decision 2002/187/JHA.)
- Az Eurojust és az Europol közötti megállapodás (6. cikk)<sup>169</sup>
- 2006. december 18. Tanácsi Kerethatározat az Európai Unió tagállamainak igazságszolgáltatási szervei közötti információcsere egyszerűsítéséről<sup>170</sup>
- Az Igazgató Tanács 2007. március 20.-i határozata, mely lefekteti az Europol tisztségviselők közös nyomozócsoportban való részvételének igazgatási implementációjának szabályait<sup>171</sup>

<sup>169</sup> Agreement of 9 June 2004 between Eurojust and Europol

<http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/17374.pdf>

<sup>170</sup> Council Framework Decision of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union;

<sup>171</sup> Decision of The Management Board of 20 March 2007 laying down the rules governing the arrangements regulating the administrative implementation of the participation of Europol officials in Joint Investigation Teams

Az uniós tagállamok számára a közös nyomozócsoportok felállításának jogi keretét tehát elsődlegesen a 2000. évi Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikke valamint a Kerethatározat adja meg. Ezen későbbi valójában majdnem teljes mértékben megismétli az egyezmény 13. 15. és 16. cikkébe foglalt szabályanyagot. A Kerethatározatot az egyes tagállamok különböző módokon implementálták, építették be belső nemzeti jogukba. Voltak országok, amelyek speciális jogszabályokat, törvényeket hoztak a közös nyomozócsoportokra vonatkozóan, vagy pedig beépítették a nyomozócsoportokra vonatkozó szabályokat a megfelelő büntetőeljárás jogi kódexükbe, úgy más államok egyszerűen csak utaltak az Uniós Jogsegély Egyezmény közvetlen alkalmazhatóságára a jogrendjükben, mely egyezmény egyébként a tagállamok többségében már hatályba lépett.<sup>172</sup> A Kerethatározat specialitása, hogy addig volt hatályos, amíg az Uniós Jogsegély Egyezmény hatályba nem lépett, melyre 2005. augusztus 23-án került sor. Azon tagállamok vonatkozásában, akik még elmaradtak az Egyezmény ratifikálásával, továbbra is a kerethatározatban rögzített szabályok az irányadóak a közös nyomozócsoportok vonatkozásában.<sup>173</sup>

## **2. 2. Az Uniós Jogsegély Egyezmény és a Kerethatározat**

Az alábbiakban az Uniós Jogsegély Egyezmény (valamint a Kerethatározat) rendelkezéseinek rövid bemutatása következik, mivel azok tartalmi elemeinek bővebb kifejtésére a dolgozat későbbi fejezeteiben, az egyes gyakorlati kérdések tárgyalása kapcsán kerül majd sor.

Az EU tagállamai, valamint az uniós intézmények, - kiváltképpen az Európai Bizottság, valamint az EU Tanácsa - mindig tisztában voltak a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködés fontosságával, mely hozzáállás kifejezésre is jutott a MSZ 30. cikkében is.

Emellett, egyrészt megvizsgálva az Europol hatáskörét, másrészt pedig a közös nyomozócsoportok által végzett tevékenységek természetét, előre látható volt, hogy az Europol kiemelkedő szerepet fog játszani ezen a területen. Ez a következtetés többek között még az alábbi dokumentumokból is következik: 1997.évi Akcióterv (10. számú irányelve),<sup>174</sup> az Amszterdami Szerződés, az 1998-ban Bécsben elfogadott Akcióterv (43. számú ajánlása),<sup>175</sup> a Tampereben 1999-ben elfogadott Konklúziók (45. számú ajánlás),<sup>176</sup> és végül, de nem utolsósorban a tanács által 2000. november 30-án elfogadott ajánlás.<sup>177</sup>

Ugyanakkor az is nyilvánvaló volt, hogy ennek az együttműködésnek a gyenge pontja az, hogy hiányzik egy olyan speciális jogi keret, mely alapul szolgálhat ilyen közös nyomozócsoportok létrehozására. Ezen hiányosság megszüntetésére építették be a 13. cikk rendelkezéseit az Uniós Jogsegély Egyezmény szövegébe.

<sup>172</sup> Írország például már 2003. áprilisában benyújtotta törvényjavaslatát, 2003. decemberében Svédország is a törvényben történő kihirdetés mellett döntött, valamint így tett hazánk is azáltal, hogy elfogadta a 2003. évi CXXX. Törvényt az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről. Ezen törvény III. fejezete szabályozza az Európai Unió tagállamaival büntetőügyekben folytatott eljárási jogsegélyt, és konkrétan a 37. § f. pontja rendelkezik a közös nyomozócsoportokról, mint az eljárási jogsegély egyik fajtájáról. A nyomozócsoportokra vonatkozó részletszabályokat pedig a törvény 55-59. §-ai tartalmazzák

<sup>173</sup> 2009. júniusáig Olaszország nem implementálta a Kerethatározatot és nem ratifikálta a Jogsegély egyezményt, valamint Görögország implementálta a Kerethatározatot, de még nem ratifikálta az Egyezményt.

<sup>174</sup> Decree of the Council of 28 April, 1997. O.J. 1997. C 251/01

<sup>175</sup> Decree of the Council of 3 December, 1998. O.J. 1999. C 19/01

<sup>176</sup> A Tamperei dokumentumban a Tanács kifejezte azon véleményét, mely szerint az Europol nem csak azzal a hatáskörrel kell felruházni, hogy a tagállamok területén nyomozásokat kezdeményezhessen, hanem azzal is, hogy közös nyomozócsoport létrehozását kezdeményezhesse.

<sup>177</sup> O.J.2000, C 357

Az Egyezmény tárgyi hatályát alapvetően meghatározta az 1959. évi Európa Tanácsi „anya-egyezményhez” való viszonya. A Preambulum rendelkezései<sup>178</sup> tisztán rávilágítanak arra, hogy az egyezmény megszerkesztői az alkalmazási körét az úgynevezett igazságügyi együttműködésre (jogsegélyre) korlátozták szemben a rendőrségi (bűnüldözési) együttműködéssel:

Ami a közös nyomozócsoportokat illeti, a 13. cikk fekteti le annak szabályait, hogy milyen feltételek megléte esetén kerülhet sor közös nyomozócsoport létrehozására, és hogy az hogyan fejtheti ki tevékenységét. Az egyezmény megalkotói *verba legis* megneveztek két olyan körülményt, amikor is közös nyomozócsoportot lehet felállítani:

a) bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozás során egy tagállamnak bonyolult és nagy ráfordítást igénylő, más tagállamokat is érintő bűnügyi nyomozást kell folytatni;

b) több tagállam folytat olyan bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozást, amelyek körülményei az érintett tagállamok összehangolt és egyeztetett fellépését teszik szükségessé.

Az érintett tagállamok illetékes hatóságai által kötött megállapodásban meg kell határozni a csoport kifejezett célját, valamint a csoportot alkotó személyek körét. A csoportot egy meghatározott időtartamra hozzák létre, mely kölcsönös megegyezéssel meghosszabbítható. A legtöbb esetben valószínűsíthetően rendőrök alkotják a nyomozócsoportot, azonban gyakran lehet a csoport tagja ügyész, bíró vagy akár más hatóság képviselője is. Amikor egyetértés születik abban, hogy nyomozócsoport felállítására van szükség, általában a csoportot abban az államban hozzák létre, ahol előreláthatólag a legtöbb nyomozást kell lefolytatni. A tagállamoknak figyelembe kell venni a nyomozócsoport várható költségének a kérdését is, magába foglalva a csoport tagjainak napidiját is.

A 13.cikk (3) bekezdése meghatározza az alábbi feltételeket, melyek meghatározzák, és határok közé szorítják a közös nyomozócsoportok művelési területét: „a) a csoport vezetője azon tagállam bűnügyi nyomozásban részt vevő illetékes hatóságának a képviselője, amely tagállamban a csoport tevékenykedik. A csoport vezetője a nemzeti joga alapján őt megillető hatáskör korlátain belül jár el; b) a csoport tevékenységét annak a tagállamnak joga szerint végzi, amelyben tevékenykedik. A csoport tagjai feladataikat az a) pontban említett személy vezetésével látják el, figyelembe véve a saját hatóságaik által a csoport létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározott feltételeket; c) az a tagállam, amelynek területén a csoport tevékenykedik, gondoskodik a csoport munkájának végzéséhez szükséges szervezeti feltételek megteremtéséről.”

A csoport azon tagjai, akik nem saját államukban fejtik ki tevékenységüket - a (4) bekezdésben „kiküldött tagként” definiált tagok - az (5) bekezdés rendelkezései alapján jelen lehetnek a csoport működése szerinti tagállam területén foganatosított nyomozati cselekményeknél. A csoport vezetője ugyanakkor különleges okok alapján, a csoport működése szerinti tagállam jogával összhangban, másképpen is dönthet. Ebben az esetben a „különleges okok” fogalma nem került meghatározásra, de például jelentheti az olyan helyzeteket, amikor szexuális bűncselekmények kapcsán kerül sor bizonyíték gyűjtésére, különösen akkor, amikor gyermekkorú áldozatról van szó, valamint gyakran operatív okok

<sup>178</sup> „AZZAL AZ ÓHAJJAL, hogy javítsák az Európai Unió tagállamai között a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést az egyéni szabadság védelmét biztosító rendelkezések sérelme nélkül, EMLÉKEZTETVE arra, hogy ez az egyezmény a kölcsönös bűnügyi jogsegélyt az 1959. április 20-i egyezmény elvei alapján szabályozza,”

jelentik a nemleges döntés alapját. Nem állhat azonban a kiküldött tag jelenlétének megtiltása háttérben egyszerűen pusztán az a tény, hogy külföldről van szó.

A (6) bekezdés biztosítja annak a lehetőségét, hogy ha szükséges, akkor a közös nyomozócsoportba kiküldött tagokat a csoport vezetője - a csoport működése szerint tagállam jogával összhangban - megbízhatja meghatározott nyomozati intézkedések végrehajtásával, ha azt a csoport működési helye szerinti tagállam és a kiküldő tagállam illetékes hatóságai egyaránt jóváhagyták.

Talán a leginnovatívabb részét a 13. cikknek a (7) bekezdés rendelkezései jelentik, melyek lehetővé teszik a kiküldött tagok számára, hogy akkor, amikor a közös nyomozócsoportnak a csoportot létrehozó tagállamok egyikében kell nyomozati cselekményeket fogantatnia, az érintett tagállam által a csoportba kiküldött tagok megkereshetik saját illetékes hatóságait, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket, és ezeknek az intézkedéseknek a megtételét az érintett tagállamban ugyanolyan feltételek szerint mérlegelik, mintha azokat nemzeti nyomozás keretében kérték volna.

Abban az esetben, ha a közös nyomozócsoport a nyomozócsoportban részt nem vevő tagállamtól vagy harmadik államtól igényel segítséget, a (8) bekezdés alapján a csoport működési helye szerinti tagállam illetékes hatósága a vonatkozó nemzetközi megállapodásoknak vagy megegyezéseknek megfelelően jogsegély iránti megkeresést terjeszthet elő a másik érintett állam illetékes hatóságánál.

Annak érdekében, hogy a közös csoport a munkáját hatékonyabban és eredményesebben tudja végezni, az egyezmény létrehozói a (9) bekezdés megalkotásával lehetővé tették a csoport tagja (kiküldött tagja) számára, hogy nemzeti jogával összhangban és saját hatáskörének keretein belül, a csoport által végzett bünyügyi nyomozások elősegítése céljából a csoport számára olyan információkat szolgáltatathat, amelyek az őt kiküldő tagállamban állnak rendelkezésre.

A (10) bekezdés azt szabályozza, hogy a csoport tagjaként, vagy kiküldött tagjaiként törvényesen megszerzett olyan információkat, amelyek egyébként nem hozzáférhetőek az érintett tagállam illetékes hatóságai számára az alábbi 4 célra lehet felhasználni:

- a) azokra a célokra, amelyekre a csoportot létrehozták;
- b) más bűncselekmények felderítése, nyomozása és büntetőeljárás lefolytatása céljából annak a tagállamnak az előzetes hozzájárulásával, amelytől az információt beszerezték. E hozzájárulás megtagadására csak olyan esetekben kerülhet sor, amikor a hozzájárulás megadása veszélyeztetné a bünyügyi nyomozás lefolytatását az érintett tagállamban, vagy olyan esetben, amelyben az érintett tagállam megtagadhatná a kölcsönös jogsegélyt.
- c) a közbiztonság közvetlen és súlyos veszélyeztetésének a megelőzése céljából és a b) pont rendelkezéseinek sérelme nélkül, amennyiben ennek alapján bünyügyi nyomozás indul;
- d) egyéb célok elérésére, amennyiben a csoportot létrehozó tagállamok ebben megállapodtak.

Az egyezmény megszövegezésének szakaszában az Ír delegáció azt a javaslatot tette, hogy azokban az esetekben, amikor a kérdéses információ egy tanú olyan önkéntes vallomáshoz kapcsolódik, mely kizárólag a csoport létrehozása céljából született, akkor a tanú hozzájárulására van szükség minden olyan esetben, amikor az adott információt más célra akarják felhasználni, hacsak nem a c) pontban feltüntetett körülmények állnak fent. Az Unió Jogsegély Egyezmény hivatalos értelmezése rámutat arra, hogy bár maga a szöveg nem biztosít erre vonatkozólag közvetlen iránymutatást, de a cikk szellemiségével az áll

összhangban, hogy ilyen esetekben az érintett tagállamok konzultációjára van szüksége, és amennyiben szükséges, akkor a tanú hozzájárulását kell kérni.

A cikk (12) bekezdése lehetővé teszi a nyomozócsoportot létrehozó tagállamok számára, hogy addig a mértékig, amíg az érintett tagállamok joga, vagy a tagállamok között hatályban lévő nemzetközi megállapodások lehetővé teszik, közösen megállapodjanak abban, hogy illetékes hatóságaik képviselőin kívül mások számára is megengedett legyen a csoportban való részvétel. Az egyezmény megszerkesztőinek a szándéka ezzel a rendelkezéssel az volt, hogy ezáltal lehetővé válik plusz segítség, támogatás és szakértelem nyújtása a csoport számára olyan szakemberek részéről is, akik más (a közös nyomozócsoportban részt nem vevő) állam, vagy valamely nemzetközi szervezet képviselői. Ilyen személyek lehetnek például az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései szerint létrehozott szervek tisztviselői. Ebbe a kategóriába tartoznak az Europol és az Eurojust tisztviselői is (kimagasló szerepükre a dolgozat későbbi fejezetében térek ki). Az OLAF tagjainak részvétele a „részt vehessenek a csoport tevékenységében olyan személyek is, akik nem a csoportot létrehozó tagállamok illetékes hatóságainak a képviselői” rendelkezés alapján lehetséges. A csoport tagjaira és kiküldött tagjaira e cikk alapján ráruházott jogok ezeket a személyeket azonban nem illetik meg, hacsak a megállapodás kifejezetten másként nem rendelkezik. A hivatalos értelmezés szerint azok a személyek, akik a (12) bekezdés alapján fel vannak jogosítva arra, hogy a nyomozócsoportban részt vehetnek, elsődlegesen csupán tanácsadói és támogatói minőségben vehetnek részt, és nem gyakorolhatják azokat a jogosítványokat, amelyekkel a tagok és kiküldött tagok vannak felruházva, és nem használhatják fel a (10) bekezdésben megfogalmazottak szerint a szerzett információkat, hacsak a nyomozócsoportot létrehozó tagállamok közötti megállapodás kifejezetten másként nem rendelkezik.

Végezetül a (11) bekezdés szögezi le annak a szabályát, hogy e cikk rendelkezései nem érintik a közös nyomozócsoportok létrehozására vagy működésére vonatkozó egyéb, meglévő rendelkezéseket vagy megegyezéseket.

Az Egyezmény 15. cikke szabályozza a büntetőjogi felelősség kérdését oly módon, hogy amennyiben a 13. cikk rendelkezéseiben említett tevékenységek során azok a tisztviselők, akik nem a működés helye szerinti tagállamból, hanem másik tagállamból érkeztek, bűncselekményt követnek el, vagy sérelmükre történik bűncselekmény elkövetése, úgy a tevékenység helye szerinti tagállam tisztviselőivel azonos elbánásban részesülnek.

Az Unió Jogsegély Egyezmény 16. cikke pedig a polgári jog felelősség kérdéskörét szabályozza az alábbi részletezéssel:

*„(1) Amikor valamely tagállam tisztviselői a 12. 13. és 14. cikk rendelkezéseinek megfelelően egy másik tagállam területén tevékenykednek, az általuk eljárásuk során okozott károkért az előbbi tagállam annak a tagállamnak a joga szerint felel, amelynek területén e tevékenységet végzik.*

*(2) Az a tagállam, amelynek területén az (1) bekezdésben említett kár bekövetkezett, a kárt ugyanolyan feltételek mellett téríti meg, mintha azt a saját tisztviselői okozták volna.*

*(3) Az a tagállam, amelynek tisztviselői egy másik tagállam területén valakinek kárt okoztak, teljes mértékben megtéríti ez utóbbi tagállamnak az általa a károsultaknak, illetve a károsult személyek jogán jogosult más személyeknek kifizetett kártérítés összegét.*

*(4) Az (1) bekezdésben szabályozott esetben — harmadik személyekkel szemben fennálló jogai gyakorlásának sérelme nélkül és a (3) bekezdésben foglalt rendelkezés kivételével — minden tagállam lemond az olyan károk megtérítésének igényléséről, amelyet egy másik tagállamtól szenvedett el.”*

## 2. 3. Európai Unió kívüli aktusok

A fentiekben tárgyalt uniós joganyagokon kívül is „születtek” azonban olyan nemzetközi szerződések, melyek érintik a közös nyomozócsoportok intézményét globális szinten. A kétoldalú megállapodások mellett az alábbi multilaterális nemzetközi szerződéseket szükséges megemlíteni:

- Az Európa Tanács második kiegészítő jegyzőkönyve a Kölcsönös bűnügyi jogsegély tárgyában született egyezményhez<sup>179</sup> 20. cikk: Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkének egy integrált transzponálása, mely által a kiegészítő jegyzőkönyv maga is ugyanolyan mértékben jelent szerződéses alapot a közös nyomozócsoportok létrehozására, kivéve azt a tényt, hogy országok sokkal szélesebb körében kerülhet alkalmazásra, túllépve az EU keretein.
- Egyesült Nemzetek Szervezetének Egyezménye a Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni harc tárgyában<sup>180</sup> 19. cikk: lehetővé teszi közös nyomozócsoportok felállítását a transznacionális szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való harc céljából. A 19. cikk nagyon nyitott és homályos formában, rugalmas módon került megfogalmazásra, valamint a szövegezése is eléggé általános.
- Egyesült Nemzetek Szervezetének Egyezménye a Korrupció elleni harc tárgyában<sup>181</sup> 49. cikk 2003. október 31. 58/ 4 Közgyűlési Határozat. A jelzett cikk szinte szó szerint megismétli az ENSZ Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni Egyezmény 19. cikkének rendelkezését a nyomozócsoportok tekintetében.
- Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kölcsönös jogsegélyről 5. cikk.<sup>182</sup>

### A Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény<sup>183</sup>

Az univerzális egyezményt Palermóban fogadta el 2000. december 14-én több mint száz állam képviselője, melynek közel két éves kidolgozási szakaszában nem volt egyöntetűen pozitív a közös nyomozócsoport jogintézményének fogadtatása a szakértők részéről. Több ország hangsúlyozta a közös nyomozócsoportok fontosságát és hasznosságát a bűnözés elleni harcban, míg számos állam szakértője azzal érvelt a jogintézmény ellen, hogy az inkompatibilis a nemzeti jogszabályokkal, és túl sok gyakorlati problémát vet fel a működési fázisban. Ezekon túlmenően talán a legnagyobb problémát a tagállami szuverenitás korlátozásában látták az új eszköz ellenlábasai, ezért szorgalmazták azon szuverenitási klauzula beépítését a szabályozásba, mely garantálja a nyomozás helyszínéül szolgáló állam szuverenitásának tiszteletben tartását.<sup>184</sup> Az is vita tárgyát képezte, hogy az új eszköz természeténél fogva milyen viszonyban áll a nemzetközi együttműködés egyéb (hagyományos) formáival, illetve annak teljes egészével. Több szakértő véleménye az volt, hogy a közös nyomozócsoportok intézményét a bűnüldözési együttműködés keretében kell szabályozni, míg mások szerint *sui generis* formáról lévén szó, külön kell azt tárgyalni mind a rendőri, mind pedig az igazságügyi együttműködés rendszerétől, ezért külön cikkben is kell azt elhelyezni. A viták eredményeképpen született meg az egyezmény 19. cikke „Közös

<sup>179</sup> (2001. 11. 08.) CETS No. 182.

<sup>180</sup> 2000. november 15. 55/25. Közgyűlési Határozat, UN Doc. A/45/49.

<sup>181</sup> 2003. október 31. 58/ 4 Közgyűlési Határozat

<sup>182</sup> OJ J 181, 19/07/2003. P. 0034-0042.

<sup>183</sup> Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény, United Nations Convention against Transnational Organised Crime, 2000, Magyarország, 2006 december 22-én ratifikálta, és a 2006. évi CI. törvénnyel hirdette ki.

<sup>184</sup> Michael Plachta: Joint Investigation Teams A New Form of International Cooperation in Criminal Matters in: European Journal of Crime, Criminal Law and Justice, Vol. 13/2. 284-302. 2005.

nyomozások” címmel az alábbi rövid tartalommal: „*A Részes Államok megvizsgálják olyan két- vagy többoldali egyezmények, szerződések vagy megállapodások megkötésének lehetőségét, amelyek révén a két vagy több Részes Államban folyó nyomozások, vád- és bírósági eljárások tárgyával kapcsolatban az illetékes hatóságok közös nyomozócsoportokat tudnak felállítani. Ilyen szerződés vagy megállapodás híján közös nyomozásokat eseti megállapodások alapján is lehet folytatni. A résztvevő Részes Államok kötelesek biztosítani, hogy teljes mértékben tartsák tiszteletben annak a Részes Államnak a szuverenitását, amelynek a területén ilyen nyomozás folyik.*”

Az elért kompromisszumnak azonban ára van: az Egyezmény rendelkezésének a megszövegezése eléggé „erőtlen”. Bár az Egyezmény egy modern együttműködési forma jellegét vetíti előre, a tervezet megszövegezői azonban nem tudtak egyetértésre jutni abban, hogy a részes államok számára, mint kötelezettséget írják elő. Hiszen az Egyezmény valójában csupán „felkéri” a kormányokat illetve egyéb illetékes hatóságokat arra, hogy vizsgálják meg államok közötti megállapodások megkötésének lehetőségét a közös nyomozócsoportok létrehozásának céljából. Ezzel szemben figyelemre méltó azonban az, hogy a 19. cikk alkalmazhatóságának köre, azaz ilyen csoportok létrehozásának a lehetősége széles körre van kiterjesztve azáltal, hogy a büntetőeljárás különböző stádiumaiban is sor kerülhet rá, így nem csak a nyomozás során, hanem a bünvádi, sőt még a bírósági szakaszban is.

Szükséges azonban megjegyezni azt, hogy a 19. cikk értelmezéséhez, implementációjához elengedhetetlen a 20. cikk (Különleges nyomozati eszközök) (1) és (2) bekezdéseiben található rendelkezések figyelembe vétele is.

### **Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kölcsönös jogsegélyről**

Bár csupán az EU az, amely különösen aktív a közös (államok közötti) nyomozócsoportok szorgalmazásában, már az ENSZ Szervezett Bűnözés Elleni Egyezménye is megállapította, hogy ezt a modern együttműködési eszközt világszerte lehet alkalmazni a bűnüldözési kooperációban. Ennek egyik gyakorlati megnyilvánulásaként említhető az EU és az USA között 2003. június 25-én létrejött kölcsönös jogsegélyről szóló megállapodás. Bár ez a megállapodás a kétoldalú nemzetközi szerződések körébe tartozik (mely tipikusan két ország között jön létre), ezen megállapodás jelentősége ezen túlmege: figyelemre méltó, hogy az USA-val szemben a szerződés másik részeseként nem egy állam áll, hanem egy 27 államból álló „csoport”.

A megállapodás 5. cikke („Közös nyomozócsoportok”) általános jogi alapot szolgáltat a közös nyomozócsoportok létrehozásához és működéséhez. Az 5. cikk 1. szakasza megfogalmazza, hogy a szerződő feleknek – amennyiben azt még nem tették meg korábban – meg kell tennie minden szükséges intézkedést arra nézve, hogy közös nyomozócsoport jöhessen létre és működhessen az érintett államok között. Az Unió Jogsegély Egyezményével és a Kerethatározattal ellentétben ez a megállapodás nem tartalmaz semmiféle specifikus rendelkezést vagy szabályt a közös csoportok működésére vonatkozóan. Helyette a 2. szakasz állapítja meg, hogy a működés körülményeit – mint például a csoport összetétele,<sup>185</sup>

<sup>185</sup> Mivel a csoport összetételére vonatkozóan semmiféle iránymutatást nem ad a megállapodás, hanem azt teljes mértékben rábízta a résztvevő államokra, így a csoport tagjai lehetnek egyaránt rendőrök, vámtisztviselők, bevándorlási hivatalok tisztviselői, kábítószer ügynökök, valamint ezen felül belső biztonsági szolgálatok ügynökei (mint például FBI vagy a CIA).



időtartama, működésének helyszíne, szervezeti felépítése, funkciói, céljai, és a másik állam területére delegált tisztviselő tevékenységének határai – az érintett, nyomozásért, vagy bűnvádi eljárás lefolytatásáért felelős illetékes hatóságok állapítják meg közösen megegyezve.

A közös nyomozócsoportok normatív kerete két rendelkezésre korlátozódik a megállapodás szövegében. A 3. szakasz kiköti, hogy az érintett államok által kijelölt illetékes hatóságoknak közvetlenül kell kommunikálniuk avégett, hogy meghatározzák az ilyen csoport létrehozásának és működésének a célját, kivéve akkor, amikor az eset kivételes komplexitása, széleskörű kiterjedése vagy pedig más körülmények indokolják azt, hogy az államoknak meg kell állapodniuk másik megfelelő kommunikációs csatorna alkalmazásában. Ezen túlmenően a 4. szakasz olyan rendelkezést tartalmaz, mely biztosítani hivatott az ilyen csoportok működésének hatékonyságát és eredményességét azáltal, hogy megállapítja azt, hogy amennyiben a nyomozócsoportnak valamelyik csoportot létrehozó állam területén kellene nyomozati cselekményeket foganatosítania, azon állam tisztviselője megkérheti nemzeti illetékes hatóságát arra, hogy ezt a kívánatos nyomozati cselekményt hajtsa végre anélkül, hogy a másik állam jogsegély iránti kérelemben kérné azt. Ebben az esetben azonban a kért nyomozati cselekménynek jogilag összhangban kell állnia a megkeresett állam jogrendszerével. Az 1. szakasz megszövegezése szerint „olyan mértékben, ahogyan azt még ezidáig nem tették meg” azt sugallja, hogy már korábban is került sor bizonyos számú közös nyomozócsoport felállítására és működésére az EU-USA viszonylatában. A megállapodásban nincsen utalás a jogi felelősség problémakörére, valamint az igazságügyi felülvizsgálat kérdésére amerikai ügynök vagy pedig uniós tagállam tisztviselője által kifejtett tevékenység eseteiben.

### **Az Európa Tanács második kiegészítő jegyzőkönyve a Kölcsönös bűnügyi jogsegély tárgyában 1959-ben született egyezményhez**

Feladatkörén belül az Európa Tanács Büntetőjogi Egyezmények megvalósulását vizsgáló szakértői Bizottsága (Committee of Experts on the Operation of European Conventions in the Penal Field PC-OC) rámutatott több olyan nehézségre, melyekkel azon államoknak kellett szembenézniük, amelyek az 1959. évi Kölcsönös Jogsegély Egyezmény valamint annak 1978. évi Kiegészítő Jegyzőkönyve alapján jártak el az együttműködés során. Ezen felül a bizottság számos olyan területet is felfedezett, melyek határosak voltak az Egyezményben szabályozottakkal, és nem voltak az Egyezményben szabályozva. A bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a legmegfelelőbb és pragmatikusabb válasz a felmerült nehézségek nagy részére egy második Kiegészítő Jegyzőkönyv létrehozása lehet, míg más problémákat javaslatokkal is lehet „kezelni”. 2001. szeptember 19-én a Miniszterek Bizottsága elfogadta a Második Kiegészítő Jegyzőkönyv szövegét, és megállapodott abban, hogy 2001. november 8-án, a Strasbourgban megrendezett 109. ülésen megnyitják azt aláírásra.<sup>186</sup> A Jegyzőkönyv hivatalos Kommentárjának a szerzői szerint a jegyzőkönyv célját azáltal érték el, hogy modernizálták a kölcsönös jogsegélyre vonatkozó meglévő rendelkezéseket, kiterjesztették azon körülmények körét, melyek esetében lehetőség volt jogsegély iránti megkeresés kibocsátására, megkönnyítették a segítségnyújtást, valamint gyorsabbá és rugalmasabbá tették azt. Ezen oknál fogva számos rendelkezés esetében megfigyelhető az, hogy nagyon szorosan, egyes esetekben szó szerint követi az Unió Jogsegély Egyezmény rendelkezéseinek a megfogalmazását, míg más szabályok esetében ugyanilyen „másolás” figyelhető meg a SVE vonatkozásában.

<sup>186</sup> A Jegyzőkönyv 2004. február 1-én lépett hatályba

A Jegyzőkönyv 20. cikke „Közös nyomozócsoporthok” címmel foglalkozik a nyomozócsoporthok szabályozásával, és szinte majdnem teljes egészében az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkének a reprodukálását adja vissza. Ezen túlmenően ugyanez a szinte szó szerinti visszatükröződés tapasztalható a következő két rendelkezés esetében is, melyek a polgári és büntető jogi felelősség esetkörét szabályozzák: a Jegyzőkönyv 21. cikkének rendelkezései szinte majdnem teljesen megegyeznek az Uniós Jogsegély Egyezmény 15. cikkébe foglaltakkal, valamint ugyanez mondható el a Jegyzőkönyv 22. cikke és az Egyezmény 16. cikke kapcsolatában.

Azonban ehelyütt meg kell említenünk azt is, hogy a Jegyzőkönyv 33. cikkének 2. szakasza<sup>187</sup> alapján a Második Kiegészítő jegyzőkönyvet aláíró részes államok fenntartással élhetnek (többek között) a 20. cikk teljes egészével, vagy pedig annak bizonyos elemeivel szemben, ezáltal tehát aláaknázhathják, gyengíthetik a szerződés elkészítőinek célkitűzéseit, a jogalkotói akaratot.

## 2. 4. Összegzés

Látható tehát, hogy több, különböző szintű nemzetközi szerződés, uniós joganyag is létezik - mind uniós mind pedig globális szinten - mint potenciális jogi alap a közös nyomozócsoporthok létrehozására. Ezek közül az Uniós Jogsegély Egyezmény - és természetesen a tartalmilag vele megegyező Kerethatározat - minősül maximalizált jogi alapnak az uniós tagállamok közötti nyomozócsoporthok szabályozásában. Ezekon kívül azonban relevanciával bír a fentiekben említett II. Nápolyi Egyezmény, az ENSZ Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni Egyezménye, valamint az Európa Tanács 2001. évi 2. Kiegészítő Jegyzőkönyve is.

Közös nyomozócsoporthot nem lehet csak úgy a semmiből létrehozni. Néhány előkészületi lépésnek, kezdeményezésnek történnie kell, mielőtt két vagy több uniós tagállam elkötelezi magát közös projekt létrehozására, közös nyomozócsoporth kialakítására. Nevezhetjük ezt az előkészítő szakaszt „működést-megelőző fázisnak” is. Ebben a szakaszban számos fontos kérdésre kell választ adni, melyek közül talán a két legfontosabb az, amelyek a közös nyomozócsoporth létrehozásának a *lehetőségére* és *kívánatosságára* vonatkoznak.

Ahhoz, hogy egy sikeresen működő nyomozócsoporthot hozzunk létre az alábbi három problémakörrel kell már a projekt legelején megvizsgálni.

Először azt, hogy van-e megfelelő jogi alapja a nyomozócsoporth létrehozásának? Bár az Uniós Jogsegély Egyezmény európai szinten biztosítja a nyomozócsoporthok létrehozásának jogi keretrendszerét, azonban szükséges annak tisztázása is, hogy a résztvevő tagállamokban hogyan történt meg ezen egyezmény implementációja.

Másodszor ki kell választani egy megfelelő bűncselekményt, és létre kell hozni a közös nyomozócsoporthot. A nyomozócsoporth létrehozásával kapcsolatosan 3 megközelítést lehet egymástól elkülöníteni: a felülről-lefelé történő, az alulról-felfelé történő valamint a kívülről-befelé történő megközelítési módokat.

---

<sup>187</sup> „Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, declare that it avails itself of the right not to accept wholly or in part any one or more of Articles 16, 17, 18, 19 and 20. No other reservation may be made.”

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/182.htm>

Harmadszor pedig hangsúlyozni kell annak fontosságát, hogy a már folyamatban lévő közös nyomozócsoportot megfelelően irányítani, vezetni kell a projekt teljes időszaka alatt.<sup>188</sup>

Nyilvánvaló, hogy mindegyik lépés maga után vonja újabb és újabb intézmények és szereplők megjelenését - a megfelelő hatásköri és illetékességi kötöttségekkel együtt -, mely tény nem szükségszerűen segíti elő és gyorsítja meg a közös nyomozócsoport létrehozásának gyakorlati megvalósítását.

### **Jogi alap: Az Uniós Jogsegély Egyezmény implementációja nemzeti szinten**

A 2000. évi Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkének (1) bekezdése a közös nyomozócsoport fogalmának meghatározását nem annyira a bűncselekmény súlyossága oldaláról közelíti meg, hanem inkább annak nemzetközi jellege és határokon átnyúló mivolta dimenziójából vizsgálja.

A cikk leszögezi, hogy közös nyomozócsoport létrehozására különösen olyan esetekben kerülhet sor, amikor:

- bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozás során egy tagállamnak bonyolult és nagy ráfordítást igénylő, más tagállamokat is érintő bűnügyi nyomozást kell folytatni;
- több tagállam folytat olyan bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozást, amelyek körülményei az érintett tagállamok összehangolt és egyeztetett fellépését teszik szükségessé.

Mielőtt felállítanak egy nyomozócsoportot, tisztázni kell azt, hogy vajon a megfelelő nemzeti jogszabályok lehetővé teszik-e a nyomozócsoport felállítását az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkében foglalt rendelkezéseknek megfelelően? Gyakori jelenség az, hogy nem mindig esik egybe a nemzeti jogszabályokban a nyomozócsoport kezdeményezésére és létrehozására feljogosított intézmények, illetve egyéb szereplők köre azon intézményi és személyi körrel, akik ténylegesen felelősek a nyomozócsoport gyakorlati létrehozásáért, és ebből kifolyólag előfordulhat, hogy a két csoport a nyomozócsoport fogalmának másfajta aspektusára fordítja a figyelmét. Ezért feltételezhetően minden országban az első nyomozócsoport létrehozása sokkal több időt vesz igénybe, mint a későbbiek folyamán egy újabb kialakítása a már „bejáratott” útvonalon. Új jogszabályokat és rendelkezéseket kell megalkotni, és gondos elemzésnek alávetni,<sup>189</sup> melynek eredményeképpen az első nyomozócsoportok létrehozásakor a meglehetősen hosszú stratégiai tájékozódás a domináns ahelyett, hogy a nyomozati szükséglet, és szakmai igények határoznák meg a folyamatot. Végezetül tehát a nyomozásban résztvevőknek - mind a rendőröknek, ügyészeknek, mind pedig a bíróknak - alaposan körbe kell járni azt a kérdést, hogy rendelkezésre áll-e a megfelelő jogi alap a nyomozócsoport létrehozásához, annak érdekében, hogy ne veszélyeztessék a nyomozás eredményességét.

<sup>188</sup> Bizonyos tekintetben ezek a kérdések visszatükrözik a Benyon által felvázolt rendőrségi együttműködés makro-, közép- és mikro szintjeit. Lásd J. Benyon: Understanding police cooperation in Europe setting a framework for analysis in M. Anderson and M. den Boer, eds., Policing Across National Boundaries, London Pinter Publishers 1994., . 46. és 65. oldal

<sup>189</sup> Az alábbi példa mutatja, hogy ez nem könnyű kérdés: egy emberkereskedelem bűncselekmény tárgyában létrehozott nyomozócsoport kezdetén a német képviselő kapott hivatalos véleményt az Igazságügyi Minisztérium részéről, hogy a meglévő jogszabályok megfelelőek a nyomozócsoportban való részvételhez. Körülbelül egy évvel később az Igazságügyi Minisztérium visszavonta ezt a véleményt, és tájékoztatta a német delegációt, hogy a hatályban lévő jogszabályok nem teszik lehetővé azt, hogy Németország közös nyomozócsoportban vegyen részt az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikke alapján, és hogy a szükséges módosításokat még csak akkor kezdték el kialakítani.

Mindaddig, amíg ezt a kérdést egyértelműen nem tisztázták, a nyomozó hatóságok nem fognak bízni a nyomozócsoport intézményében, és vonakodni fognak annak létrehozásától.

### **A másik országgal történő együttműködés lehetőségeinek vizsgálata**

Egy következő kérdés, amit meg kell vizsgálni az, hogy a résztvevő tagállamok hogyan szabályozzák a nemzetközi rendőri és igazságügyi együttműködés kérdéskörét, valamint azt, hogy milyen módon implementálták az Unió Jogsegély Egyezményt belső jogukban.<sup>190</sup> Ezen kérdés megválaszolása nem könnyű, speciális jogi ismereteket igényel, és figyelembe véve a 27 uniós tagállam 27 saját jogrendszerét, ez hozzávetőlegesen 600 jog-összehasonlítást jelent Európa térségében. Ebből adódhat az, hogy a közös nyomozócsoporthoz való használata mindaddig futurisztikus elképzelésnek tűnik csupán, amíg a megfelelő implementációs jogalkotási rendszerek túlságosan eltérnek egymástól.

Ezen kívül még azt is tisztázni kell a gyakorlat szintjén, hogy mely egyéb (szervezeti, hatásköri...stb.) nemzeti rendelkezések vizsgálata szükséges még a különböző országokból származó rendőrtisztek együttműködésében, különösen figyelembe véve az eltérő rendőri hagyományokat, gyakorlatot.<sup>191</sup>

A tagállami rendőri szervezetek az Unió Jogsegély Egyezmény alapján történő együttműködése speciális ismereteket igényel, mely nem várható el a helyi rendőrkapitányságok illetve ügyészi szervek részéről sem. Ezért hasznosnak tűnhet egy olyan központi szerv létrehozása, mely tájékoztatja a helyi hatóságokat a közös nyomozócsoporthoz való lehetőségekről, képzéseket tart a témában és tanácsokat ad az egyes konkrét nyomozások kapcsán. Mivel a közös nyomozócsoporthoz való használata még nem eléggé ismert, messze van a mindennapi általános rendőri ismeretektől, a mindennapi rendőri munkába való begyűrűzése nagymértékben függ attól, hogy az egyes ügyekért felelős helyi rendőrök számára milyen könnyen válik az használhatóvá.

### **Egy „megfelelő” ügy kiválasztása, közös nyomozócsoporthoz létrehozására alkalmas eset felismerése**

Bár az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikkében felsorol néhány olyan kritériumot, amelynek fenn kell állnia ahhoz, hogy egy bűncselekmény közös nyomozócsoporthoz tárgya lehessen, nem írja elő részletesen azt, hogy hogyan, és ki által kerüljön kiválasztásra a megfelelő bűncselekmény. Csupán úgy fogalmaz, hogy két vagy több tagállam illetékes hatóságai hozhatnak létre közös nyomozócsoporthoz, anélkül, hogy további részletekbe bocsátkozna. Az egyezmény Értelmező Jelentése sem fűz további információt ehhez a témához.

Közös nyomozócsoporthoz való létrehozása általában a bűnözés súlyosabb formáira korlátozódik, és ezért kell ellenőrizni a végrehajtási nemzeti jogszabályokat, illetve az operatív utasításokat, hogy tartalmazzanak-e „súlyossági küszöbértéket” vagy pedig más minősítő kritériumot erre vonatkozóan. Azonban kisebb súlyú ügyek nyomozása során is hasznos lehet ez az intézmény, mivel egy konkrét ügyben létrehozott közös nyomozócsoporthoz alapját képezheti későbbi

<sup>190</sup> A közös nyomozócsoporthoz való létrehozás például kizárólag csak olyan államokkal teszi lehetővé az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikkében általi közös nyomozócsoporthoz felállítását, melyek szintén implementálták az egyezményt nemzeti jogukba.

<sup>191</sup> Például a brit rendőrök általában nincsenek kiképezve lőfegyver használatára. Amennyiben kiküldött tagként részt vesznek egy közös nyomozócsoporthoz munkájában másik állam területén, el kell döntenie azt, hogy kapnak-e kiegészítő képzést e tekintetben, vagy pedig milyen más módon lesz biztosítva a biztonságuk.

közös nyomozócsoporthozásának azáltal, hogy kialakítja a kölcsönös bizalmat a résztvevő felek között, valamint a határokon átvívelő együttműködésben is tapasztalatokat eredményez.

Jelenleg a közös nyomozócsoporthozás alkalmazása elsődlegesen a súlyosabb bűncselekmény típusok elleni küzdelem terén jelenik meg, így például a kábítószer kereskedelem, terrorizmus, emberkereskedelem vagy pedig az Euro hamisítás bűncselekmények körében. Ez a helyzet ténylegesen visszatükrözi a tíz évvel ezelőtti, 1999. október 15-16-án Tampereben, az Európai Tanács által lefektetett javaslatot, mely dokumentumban az alábbi szerepelt: "...haladéktalanul közös nyomozócsoporthozásokat kell felállítani első lépcsőként a kábítószer-és emberkereskedelem, valamint a terrorizmus elleni harc eszközeként..."

Általánosságban az alábbi jellemzővel rendelkező bűncselekmények esetében ajánlatos és célszerű (a siker nagyobb ígéréttel) igénybe venni a közös nyomozócsoporthozás eszközeit:

- határon átnyúló bűncselekmény
- bonyolult, nehéz ügy
- melyekben pontosan koordinált és alaposan megtervezett akciókra, fellépésekre van szükség
- előreláthatólag intenzív információ- és bizonyítékcserre várható az ügy megoldása során

Sok gyakorlati példa mutatja, hogy mely esetekben minősül a közös nyomozócsoporthozás megfelelő eszköznek a nyomozásban, de legalább két olyan bűncselekmény kategória van, amelyek biztosan megemlíthetők példaként:

- Egyrészt a *kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények* nyomozása, mivel ezekben az esetekben a kezdettől fogva köztudott, hogy a kábítószer terjesztő, kereskedő tartózkodási helye különbözik a kábítószer végső rendeltetési helyétől. Az Európai Unió 2009-2012 időszakára kidolgozott EU Kábítószer Akció Terv<sup>192</sup> alapján az Európai Unió Bizottsága erőteljesen kihangsúlyozza annak fontosságát, hogy ezen a területen jobban ki kellene használni a nyomozócsoporthozásban rejlő lehetőségeket, és szorosabban kellene fűzni az Europol-lal való együttműködést.
- Másrészt a *terrorizmus* eseteiben, mivel ezekben az ügyekben a tervezett támadások helyszínei eltérnek azokról a helyektől, ahol az első bűnüldözési operatív információk begyűjtésre kerülnek. 2007-ben például Portugália és Spanyolország hozott létre közös nyomozócsoporthozást a spanyol szeparatista ETA csoport Portugáliában történő tevékenységének leleplezésére. Belgium és Franciaország voltak az elsők, akik közös nyomozócsoporthozást hoztak létre az iszlám terrorizmus elleni harc területén 2006-ban.<sup>193</sup>

Nagyon fontos felismerni azt, hogy a közös nyomozócsoporthozás eszközeit nem lehet minden típusú bűncselekmény nyomozása esetében alkalmazni, bármennyire is van az adott bűncselekménynek más ország irányába mutató kapcsolata. Az együttműködésnek más formái is léteznek, mint például a különböző tagállamokban folyó párhuzamos nyomozások esetében alkalmazott koordináció. A korábban már említett „Future Group”<sup>194</sup> elkészített egy jelentést,<sup>195</sup> melyben az együttműködésnek számos más formáját is javasolja az európai bűnüldözési együttműködés egyszerűbbé és hatékonyabbá tételé érdekében.

<sup>192</sup> EU Drug Action Plan

<sup>193</sup> Az Europol 2007.évi Éves Jelentése adatai alapján (Europol Annual Report, 2007, 55. oldal)

<sup>194</sup> Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy (The Future Group)

<sup>195</sup> Freedom, Security, Privacy-European Home Affairs in an open world – Report of The Future Group 9 July 2008 11657/08, 32. oldal

Közös nyomozócsoporthoz felállítására vonatkozó igény, megkeresés gyakran érkezik valamely tagállam részéről, de gyakran lehet a kezdeményező fél az Europol illetve az Eurojust is. Egyes tagállamokban ezt az első megkeresést jogsegély iránti megkeresés formájában kell megküldeni.

Amikor egy nyomozócsoporthoz létrehozása kerül megfontolásra, ajánlatos, hogy a tagállamok részéről nyomozók, ügyészek és/vagy bírák az Europol és az Eurojust képviselőivel együtt üljenek le és vitassák meg az ügyet a lehető legkorábban, mielőtt bármiféle hivatalos javaslat vagy megállapodás születne. Minekután néhány állam olyan belső közigazgatási szabályokat alkotott, amelyek például kikötik az illetékes minisztérium értesítését már az előkészítő stádiumban is, ezért az összes illetékes személy korai bevonása alapvető fontossággal bír annak érdekében, hogy a teljes eljárás ne kerüljön veszélybe, illetve ne legyen késleltetve.

### 3. A nyomozócsoporthoz<sup>196</sup>

Három módja van közös nyomozócsoporthoz létrehozásának: indulhat „alulról-felfelé” építkező kezdeményezés alapján (egy folyamatban lévő nemzeti nyomozásnak van szüksége külföldi segítségre). Lehetséges az is, hogy „felülről-lefelé” haladó projektként kerül végrehajtásra (kiválasztanak egy olyan ügyet, amely transznacionális dimenzióval rendelkezik, és ezért több állam általi nyomozást igényel). Előfordulhat az is, hogy egy ország felkér egy másik országot, hogy csatlakozzon a nyomozócsoporthoz („kívülről – befelé” kezdeményezés). Mindegyik eljárásnak megvannak a speciális jellegzetességei, és szükséges speciális rendelkezései.<sup>197</sup>

A nemzeti bűnüldöző hatóságoknak természetesen fel kell ismerniük azon ügyeket, amelyek nyomozócsoporthoz létrehozására alkalmasak lehetnek, amelyekben fontos információ cserél gazdát kettő vagy több fél között. Ez a felismerés származhat a tagállamok saját nyomozásából származó információkból (alulról-felfelé projekt esetében), vagy pedig az Europol által összegyűjtött információkra építve (felülről-lefelé projekt esetében).

Bármelyik forgatókönyv kerül is kiválasztásra, az nagymértékben kihat a kezdeményezés és a projekt folyamatára, nem kevésbé arra, hogy az információcsere milyen módon fog folyni a működést-megelőző előkészítő fázisban.

#### Kísérleti projektek

Mielőtt rátérek a feltételek általános kifejtésére, bemutatok két olyan projektet, melyek az EU életében „úttörőként” első szárnypróbálgatásai voltak a közös nyomozócsoporthoz gyakorlati megvalósításának, és melyekre a dolgozat későbbi fejezetiben is gyakorta utalok bizonyos problémák felvetése kapcsán.

<sup>196</sup> A fejezet elkészítésénél Markus Mayer által készített publikáció ábráit vettem át a szöveg illusztrálása céljából. (Markus Mayer: Sociological aspects regarding the setup and management of a joint investigation team. Joint Investigation Team in the European Union. From Theory to Practice. (edited by Conny Ryjken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague 2006. 201-217. oldal.

<sup>197</sup> Eveline De Wree: Law enforcement information exchange in the pre-operational phase of a JIT. Joint Investigation Team in the European Union. From Theory to Practice. (edited by Conny Ryjken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague 2006. 54. oldal

### *A THB-JIT Projekt*

Ezen projekt kezdeményezése az Európai Rendőri Vezetők Munkacsoportja (European Police Chief Task Force EPCTF) holland képviselője és az angol főkapitány részéről történt a Bulgáriából és Bulgárián keresztül történő emberkereskedelem elleni fellépés érdekében. Egy esetleges közös nyomozócsoport létrehozására irányuló projekt azonnal támogatásra talált Németország és Belgium részéről is. Bár az Europol is kiemelt figyelmet szentelt a Bulgáriával kapcsolatos emberkereskedelem jelenségének, a két kezdeményezés mégis csak korlátozottan kapcsolódott és párhuzamos maradt. Létrehoztak egy kormányzó csoportot (steering group) - holland vezetővel, kinek munkáját egy projekt testület (project board) segítette - melyben a négy fent említett állam rendőri képviselői vettek részt (majd egy későbbi stádiumban már bolgár résztvevő is). Az Europol és az Eurojust csupán megfigyelői státuszban vett részt ebben a csoportban.

Ezen csoportnak három kihívással kellett szembenéznie:

- Tisztázni kellett, hogy vajon az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikke alapján felállítható közös nyomozócsoport létrehozására van-e lehetőség a kormányzó csoport államai között?
- Az érintett államokban folyó emberkereskedelemmel kapcsolatos folyamatban lévő nyomozásokban meg kellett találni azt a közös „fonalat” melyre a nyomozócsoportot fel lehetett építeni.
- Létre kellett hozni a nyomozócsoportot és azt irányítani.

Ezek után létrehoztak egy közös információs csoportot (Joint Intelligence Group JIG) - melynek a vezetője a projekt-vezető irányítása alatt állt -, valamint az Europolnál megnyitották a „Maritsa” elnevezésű elemzői munkafajlt (AWF), amely azt jelentette, hogy átfedő feladatokkal egymás mellett párhuzamosan működő két kezdeményezés indult el ismét. Hivatalosan a 2003. szeptember 17-ei stratégiai értekezlettel kezdődött a projekt, amikor megállapodtak a projekt struktúrájában, és kijelölték a személyeket a megfelelő pozíciókba. Ez a projekt azonban nem jutott el a műveleti szakaszba, melynek okaira a dolgozat további részében fény derül.

### *A Drugs-JIT*

Az Egyesült Királyság bűnüldöző hatóságai folytattak nyomozást kokain kereskedelem ügyében, mely során jelentős mennyiségű információ gyűlt össze, és ezek közül több kapcsolódási pontot mutatott Hollandiával, mivel néhány gyanúsított ott élt, és személyazonosságuk ismert volt. A rendelkezésre álló információkat azután megosztották a holland partnerrel, és végül ezekre az információkra építve eldöntötték, hogy létrehoznak egy közös nyomozócsoportot. Következő lépésként mindkét ország ügyészsége kapcsolatba lépett az Eurojust-hoz delegált saját nemzeti tagjával, és megállapították, hogy az ügy alkalmas nyomozócsoport létrehozására. Ezután az Egyesült Királyság szóban megkérte a holland partnert, hogy nyújtson segítséget az ügy „holland részének” a nyomozásához, míg a nyomozás „angol része” továbbra is csupán angol fennhatóság alatt maradván nem vált a nyomozócsoport tárgyává. 2004. november 24-én írták alá a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megállapodást. Az előkészítő fázisba bevont személyek szinte kivétel nélkül megegyeztek azokkal, akik később a nyomozócsoport munkájában részt vettek. Mielőtt a nyomozócsoport 2005. január közepén megkezdte volna tényleges működését, a csoport tagjai egy egyhetes előkészítő és csapatépítő tréningen vettek részt. A nyomozócsoport

körülbelül 3 hónapig működött, melynek eredményeképpen több személyt tartóztattak és ítélték el az Egyesült Királyságban és Hollandiában egyaránt.

### **Az „alulról-felfelé” építkező kezdeményezés**

Amennyiben a közös nyomozócsoport létrehozására alkalmas ügy felismerése a nemzeti nyomozás információin alapul, az érintett nemzeti hatóságok határozhatják meg az információcsere metódusát saját eszközrendszerükre építve, a hozzáférhető információk alapján. A Drugs JIT-ben például az Egyesült Királyságban folyamatban lévő nyomozás során jutottak olyan információk birtokába, melyek alapul szolgálhattak közös nyomozócsoport létrehozásának.

Amennyiben a nemzeti hatóságok kezében van a kezdeményezés, illetve a vezető szerep a nyomozócsoport létrehozásában, ajánlatos, hogy ezen hatóságok jelentős mennyiségű információval rendelkezzenek az ügyre vonatkozóan, és biztosak legyenek abban, hogy kapcsolódási pontok találhatóak más tagállamban is az esettel kapcsolatban, és a nyomozás sikere érdekében szükség van külföldi segítségre is. Ebben az esetben a helyi hatóság megkéri az országos hatáskörrel rendelkező szervet, hogy vegye fel a kapcsolatot egy, vagy több másik állammal, hogy hozzanak létre az ügyre közös nyomozócsoportot.

Ez tehát igényli azt, hogy egy országon belül legyen egy olyan központi intézményi struktúra, mely képes a helyi szinten jelentkező igényeket továbbítani külföldre, és azonnal kiépíteni transznacionális kapcsolatokat. Nem várható az el, hogy a helyi rendőri egységek munkatársai széleskörű ismeretekkel rendelkezzenek olyan nemzetközi szabályokról, mint például az Unió Jogsegély Egyezmény, ezért kell, hogy kapjanak támogatást olyan országos szintű szervektől, melyeknek megvan a kompetenciája nemzetközi téren.

Ellentétben a felülről-lefelé kezdeményezéssel, az ilyen nyomozócsoportok valószínűleg sokkal egyszerűbb, „kisebb szereplő-gárdájú” struktúrával rendelkeznek, mivel csak azon intézmények kerülnek bevonásra, amelyek ténylegesen szükségesek a nyomozócsoport felállításához, és az ügy nyomozásához. Így tehát ezek a kezdeményezések kevésbé lesznek átitatva politikai és kormányzati hatásokkal, mely magában hordozza azonban annak kockázatát is, hogy az ilyen projektek kevesebb erkölcsi, és anyagi támogatást élvez(het)nek, mivel hiányoznak az esetleges politikai érdekek a háttérből. Mivel azonban a kezdeményezés a helyi hatóságok részéről indul, ezért a motiváció a nyomozásban ténylegesen résztvevők oldaláról itt nem kérdéses.



## **Felülről-lefelé irányuló projekt**

A közös nyomozócsoport létrehozására alkalmas ügy felismerése származhat az Europol által gyűjtött információkból is. Az Europol nagy mennyiségben jut értékes információkhoz például a tagállami szervezett bűnözési jelentésekből, amelyekből lehetősége nyílik közös trendeket, irányvonalakat, kapcsolódási pontokat feltérképezni. A THB-JIT projekt esetében például az Europol a szervezett bűnözési jelentések elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy több tagállam tapasztalt hasonló problémákat olyan emberkereskedelemmel kapcsolatos bűncselekmények kapcsán, amelyekben bolgár nemzetiségű személyek is érintve voltak. Ugyanakkor, még olyan fontos jeleket is találtak, hogy néhány tagállam közvetlenül is konfrontálódott a kereskedelmi bűnözői tevékenységgel (mivel valamelyik fő szállítási útvonal mentén helyezkedtek el) és ezáltal a jelenséggel kapcsolatban adatokat tudtak gyűjteni.

Németország is felgöngyölített egy kiterjedt nemzeti ügyet, melynek következtében sok ismerettel rendelkeztek néhány elkövető személyére, valamint kapcsolatrendszerére vonatkozóan, származási helyük tekintetében, valamint sok információt gyűjtöttek arról is, hogy milyen jogtalan eszközöket vettek igénybe. Ezen ismeretek alapján azután a projektbe bevont országok ellenőrizhették, hogy találtak-e olyan esettel, amely kapcsolódik ezen „anya-esethez”. Ennek ellenére azonban a THB-JIT projekt nem tekinthető alulról felfelé történt kezdeményezésnek, mivel egy erős felülről-lefelé irányuló dinamika fejlődött ki egészen korán a projektben.

Ebben az esetben az Europol volt a mozgatórugója a projektnek. A szervezett bűnözési jelentésekből kirajzolódott és kiemelt információk alapján megkereséseket intézhettek azon államok felé, amelyek megemlítették ezt a közös jelenséget a jelentésükben. Ezúton tehát az információcsere nem közvetlenül folyt a tagállamok között, hanem az Europol közvetítésével történt.

Az Europolnak vannak saját információ-elemző, értékelő eszközei, lehetőségei, melyek használatára lehetőség van az előkészítő fázisban is. Az uniós ügynökség az információ összegyűjtésére minden rendelkezésére álló eszközt igénybe vehet, különösen az elemzői munkafájlokat (*Analysis Work File AWF*). A célja ezen elemzői munkafájloknak az, hogy bizonyos bűncselekményekről információkat gyűjtsenek, amelyek egy esethez, személyhez vagy szervezethez kapcsolódnak, azért, hogy elindítsanak, segítsenek, vagy

összekapcsoljanak, esetleg befejezenek kétoldalú vagy többoldalú nyomozásokat.<sup>198</sup> Ez az eszköz tehát már a kettő, vagy több uniós tagállam közötti együttműködés irányába mutat, és nagyon alkalmas eszköznek minősül a közös nyomozócsoportok esetében. Emellett azon országok is, amelyek nem részesei az elemzői munkafájlnak elláthatják információval az adott munkafájlt (mint például EU tagállamok, harmadik államok és más szupranacionális szervezetek). Látható tehát, hogy lehetőség van arra, hogy az egyes nemzetközi szervezeteknél (mint például az Europol) már kifejlesztett, bejáratottan működő eszközöket igazítsák egy kicsit hozzá ehhez az újszerű, specifikus eszköz használatához.

Ebben a foratókönyvben, amikor szervezeteket - mint például az Europol - vannak be a közös nyomozócsoport előkészítő fázisába, megnövekedhet azonban annak a kockázata, hogy az előkészítő stádium időtartama meghosszabbodik.

Ebben az esetben tehát országos hatáskörű nyomozóhatóságok, vagy akár kormányzati szintű szervek (Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium) ismernek fel egy olyan bűncselekmény területet, mely közös nyomozócsoport célterületévé válhat. Ezt követően az országos hatáskörű rendőri vagy kormányzati szerveknek kell együttműködési megállapodást kötniük, mely alapján közös nyomozócsoportba kezdhetnek, és amely alapján a helyi nyomozó hatóságokat megbízhatják a nyomozás lefolytatásával.

Ez a megközelítés addig tűnik alkalmasnak, amíg a közös nyomozócsoport intézményét nem alkalmazzák széleskörűen. Nem lehet azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy kezdetben a nyomozócsoportok létrehozására irányuló kezdeményezések európai szinten mindig politikailag motiváltak, ezért szükség van bizonyos politikai vagy magas kormányzati szintű szereplők támogatására ahhoz, hogy ismertté váljon ez az új eszköz, és ennek következtében általában megfelelő pénzügyi alappal is rendelkezik egy ilyen felülről lefelé kezdeményezéssel beindított projekt.

Ezek mellett azonban ez a megközelítés az alábbi problémákat is felveti:

- Először is nagy a kockázata annak, hogy túlságosan sok szereplő kerül bevonásra a projektbe. A THB-JIT esetben például négy országból közel 50 fő alkotta az úgynevezett „kormányzó csoportot”, akik közül a legtöbben csak bizonyos ideig vettek részt a projektben ahelyett, hogy a kezdetektől a végéig be lettek volna vonva. Következésképpen az együttműködés valószínűleg kevésbé lesz rugalmas, különösen akkor, ha figyelembe kell venni az egyes politikai érdekeket is.
- Másodsorban a résztvevő országok képviselői változhatnak a projekt folyamata során függően attól, hogy az adott feladat a különböző szinteken milyen embert kíván.<sup>199</sup> Ez egy idő után az információ bizonyos mértékű „elvesztéséhez” vezethet, még akkor is, ha a soron következő képviselőnek átadják a projekt teljes anyagát. Ez felveti annak a kérdését is, hogy ez a diszkontinuitás a résztvevők személyében nem válik-e egy idő után a kölcsönös bizalom, megbízhatóság gátjává, mely egy nagyon fontos és elmaradhatatlan tényező a nemzetközi együttműködésben. Mivel a bizalom mindig a személyes kapcsolatokra épül - és nem a beosztásra, amit az egyes személyek betöltenek - kézenfekvő, hogy a folytonosság hiánya a projekt tagjai közötti

<sup>198</sup> Article 10, Council Act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files, *OJ C 026*, 23. 01. 1999.

<sup>199</sup> Amíg egy ilyen kezdeményezésben az projekt elején a magas rendfokozatú és beosztású, országos szintű képviselők jelenléte a kívánatos azért, hogy a projekt keretére vonatkozó általános döntéseket meghozzák, úgy egy későbbi stádiumban már valószínűleg a helyi, alacsonyabb rendfokozatú és beosztású szereplők lesznek azok, akik a napi nyomozati cselekményeket végrehajtják.

bizonytalansághoz vezethet. Ezen kívül még a csoport dinamizmusára is kihatással lehet. A csoport dinamizmus elmélete<sup>200</sup> feltételezi, hogy minden egyes új csoport-tag újraindítja a csoport dinamizmusának folyamatát. Egy új csoport-tagot úgy is tekinthetünk, mint egy új személyt, aki csatlakozott a csoporthoz, de úgy is, mint egy új államot vagy intézményt, amely képviselve lett.<sup>201</sup> Minden új tagnak meg kell tanulnia a csoport formális, illetve informális szabályait, és meg kell találnia a csoportban a funkcionális és hierarchikus helyét is. Ez viszont meg fogja változtatni a csoport szabályait és társadalmi/társasági struktúráját is. Normális helyzetben ez a folyamat a csoport összeállítása, kialakítása során jelenik csak meg a projekt legelején, és egy bizonyos ideig tart csupán. Akkor azonban, ha a csoport tagjai folyamatosan változnak, a csoport dinamizmusának újra és újra hozzá kell igazodnia az új körülményekhez, melynek kihatása lesz a csoport teljes megjelenésére és hatékonyságára.

- Harmadszor, egy felülről-lefelé kezdeményezés útján felépülő struktúra sokkal komplexebb lesz, mint ahogyan azt az Unió Jogsegély Egyezmény rendelkezései megkívánják. A THB-JIT esetében például már működött egy kormányzó csoport, és létrehoztak az Európánál egy Elemzői Munkafajlt, valamint felállítottak egy Közös Információs Csoportot (JIG), anélkül, hogy létezett volna egy működő közös nyomozócsoport, ráadásul ezen három testület nincs is megemlítve az Unió Jogsegély Egyezmény szövegében.
- Negyedszer, ez a fajta megközelítés rávilágíthat a résztvevő országok és intézmények által folytatott politikák közötti eltérésekre. Például a THB-JIT projekt esetében a bevont országok közül néhány arra koncentrált, hogy konkrét nyomozati sikert érjenek el, míg mások elsődlegesen a közös nyomozócsoport - mint bármely bűncselekményi terület esetében használható eszköz - teszteléseként fogták fel a projektet. Amennyiben ezek az attitűdbeli és érdekbeli különbségek relevánsak, és nem tisztázzák a résztvevő felek, úgy az kockáztathatja a projekt kimenetelének a sikerét is.
- Végül, de nem utolsó sorban, problémaként jelentkezhet az is, hogy a nyomozásért felelős helyi hatóságok nem lesznek eléggé motiváltak, mivel általában az ilyen projekteknél a résztvevők inkább magas beosztású és rendfokozatú személyek a helyi nyomozók helyett. Itt azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a helyi hatáskörű szervek – rendőri illetve ügyészi szervek egyaránt – nem rendelkeznek ugyanolyan széleskörű rálátással egy adott helyzetre, mint a kormányzati illetve országos hatáskörű szervek.

---

<sup>200</sup> Barbara Langmaack, Michael Braune-Krickau: *Wie die Gruppe laufen lernt*. Weinheim 1998. 70. oldal

<sup>201</sup> Például a THB-JIT projekt esetében minden egyes kormányzó csoport ülésén a résztvevők 27%-a teljesen új volt, első alkalommal vett részt.

---

## **Kívülről-befelé irányuló kezdeményezés**

Ez a megközelítés a megkeresett állam szempontjaira összepontosít függetlenül attól, hogy a megkereső államban a nyomozócsoport létrehozására irányuló kezdeményezés alulról-felfelé, vagy pedig felülről-lefelé irányult. A megkeresett ország tekintetében az első akadály, amit le kell győzni az, hogy meg kell találni azt a szervet, intézményt, amely felelős a megkeresések fogadásáért, feldolgozásáért, és az illetékes szervhez való továbbításáért. Általában az országos rendőri szerv vezetője, vagy pedig az országos hatáskörű ügyészségi szervezet tagja az, aki az ilyen igények címzettje szokott lenni. Ez a kérdés azonban nincsen szabályozva az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikkében.

A megkeresett államnak pedig rendelkeznie kell egy olyan intézményi struktúrával, mely lehetővé teszi az ilyen igények fogadását, feldolgozását: megkeresni azt a helyi hatóságot, melyet ki lehet jelölni arra, hogy csatlakozzon a nyomozáshoz, és egyben támogatni is ezt a hatóságot a közös nyomozócsoport működésének teljes ideje alatt. Ebben a tekintetben tehát a külföldről érkező megkeresés feldolgozása mindig igényli azt, hogy a megkeresett országban legyen kiépülve egy hierarchikus (felülről-lefelé) funkcionális struktúra. Amennyiben nem létezik ilyen struktúra, vagy pedig működési zavarai vannak, akkor az ilyen ország aligha válhat a közös nyomozócsoport tagjává.

## A megfelelő partnerek megtalálása

Közös nyomozócsoporthoz szükséges alapon kell létrehozni, a „szükségességi faktor” fontos szerepet játszik. Ez azt jelenti, hogy csak akkor célszerű létrehozni egy nyomozócsoporthoz, ha az összes érintett fél úgy gondolja, hogy ez az eszköz szükséges a nyomozások előmozdításához, elősegítéséhez, valamint a nyomozócsoporthoz alkalmazásának ténylegesen plusz hozzáadott értéke van a nyomozás sikeréhez. Egyéb okok (mint például politikai okok) soha nem képezhetik jó alapját a nyomozócsoporthoz felállításának, és azt sem szabad elfelejteni, hogy a bűnügyekben folytatott kölcsönös együttműködésben a közös nyomozócsoporthoz mindig egy eszköz az együttműködés előmozdítására, és soha nem lehet maga a cél.

A kezdeményező hatóságnak - legyen az akár az Europol vagy akár valamelyik tagállam -, amikor felderített egy „anya-ügyet”, megkereséssel kell fordulnia a többi tagállam bűnüldöző hatóságaihoz, hogy vizsgálják meg, nem dolgoznak-e olyan ügyeken, amelyek közvetlenül, vagy közvetve kapcsolódnak akár a konkrét ügghöz, akár annak bizonyos elemeihez (gyanúsítottak, áldozatok...stb.).

Annak érdekében, hogy sikeresen felismerhessék a lehetséges kapcsolódási pontokat, a megkeresett országokban széleskörű vizsgálatot kell folytatni. A megkeresésnek egy központi hatósághoz kell beérkeznie, amelyik szükség szerint továbbítja azt a különböző helyi/decentralizált szervekhez, melyek azután a központi szervet tájékoztatják azon ügyekről, amelyek a megkeresésben megfogalmazott feltételeknek megfelelnek. Amennyiben nyílt és naprakész, rendszeresen frissített adatbázissal rendelkezik egy ország, akkor elegendő lehet ezen adatbázis leellenőrzése is. Gyakran azonban az adatgyűjtés folyamata országos szinten még gyerekcipőben jár, vagy a nyíltsága hiányzik, ezért nem biztosít adekvát eredményt a megkeresés tekintetében. Az a veszély is fennállhat, hogy a folyamatban lévő ügyekre vonatkozó információk nem naprakészek. Miután az országos vizsgálatot lefolytatták, a központi szerv tájékoztatja a megkereső felet azon esetekről, melyek relevánsak lehetnek az „anya-ügy” szempontjából. Amennyiben egyetlen olyan esetet sem találtak, amely egyértelmű kapcsolódási pontot mutat a megkeresésben található üggyel, akkor nem szabad a közös nyomozócsoporthoz létrehozásába belefogni.

Egy közös nyomozócsoporthoz csak olyan országok vehetnek részt, amelyeknek van olyan konkrét ügye, amely közvetlenül kapcsolódik más uniós tagállam valamely ügyéhez, minekután ezek az országok lesznek ténylegesen közvetlenül érdekelt a nyomozócsoporthoz létrehozásában, és ezért ezen országok lesznek hajlandóak és képesek a legnagyobb ráfordítást befektetni és áldozni, és ennek eredményeképpen a legnagyobb hasznot és eredményt tudják elérni. Egyéb más olyan ország bevonása, amelyeknek nincsen meg ez a közvetlen érdekeltége, csupán plusz terhet jelentene a közös nyomozócsoporthoz számára.<sup>202</sup>

<sup>202</sup> A megkísérelt THB-JIT esetében például már az elemzői munkafajl megnyitásának elrendelése is világossá tette azt, hogy a kiválasztott módszer nem lesz hatékony. A közös nyomozócsoporthoz létrehozását kezdeményező „kormányzó csoport” tagjai egyezsre jutottak abban - bár erre hivatalosan illetékessége nem volt -, hogy az elemzői munkafajlt az alábbi tárgyban kell létrehozni: „emberkereskedelem Bulgáriára vonatkozásában, mint kiindulási és tranzit ország”. Ezen különleges alkalmazási területre a választás az Egyesült Királyság részvétele miatt esett, mivel a „tranzit ország” terminológia azért került bele a megfogalmazásba, hogy ezáltal lehetősége legyen az Egyesült Királyságnak is csatlakozni az elemzői munkafajlhoz, mivel abban az időben a bolgár nők bolgár eredetű bűnözői csoportok általi szexuális kizsákmányolásának jelensége nem jelentkezett problémaként az Egyesült Királyságban. Ez az eset tökéletesen bemutatja azt a hibát, amikor az előkészítő fázis kevésbé koncentrált arra a célra, hogy operatív célokat érjenek el egy konkrét ügyben. Ez az, amit mindenáron el kell kerülni.

### **3. 1. Felkészülés a nyomozásra<sup>203</sup>**

Figyelembe véve a nyomozócsoport felállításának különböző lehetőségeit, hasznosnak tűnik létrehozni minden tagállamban egy olyan országos hatáskörrel rendelkező nemzeti ügynökséget, szervet, mely képes az alábbiakra:

- Összegyűjteni a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatos jogi és vezetési kérdésekre vonatkozó szükséges ismeretanyagot.
- Kijelölni és felhatalmazni helyi nyomozó hatóságokat közös nyomozócsoportban való részvételre.
- Támogatást nyújtani, tanácsot adni a nyomozócsoportban résztvevő helyi nyomozó hatóságoknak.
- Fogadni és továbbítani megkereséseket a helyi nyomozó hatóságok és a külföldi szervek között.

A legelső és legfontosabb célja az információcserének az előkészítő stádiumban az "igen" vagy „nem" válasz elérése arra a kérdésre vonatkozóan, hogy lehetséges-e (fennállnak-e a feltételei) és kívánatos-e (jelent-e többlet értéket a nyomozásban) a közös nyomozócsoport létrehozása.

Amikor a nemzeti nyomozások során észlelnek olyan „anya-ügyet" amelyre vonatkozólag szeretnék tudni, hogy találhatóak-e kapcsolódási pontok más tagállamban (alulról-felfelé építkező projekt), akkor a kezdeti információcsere alkalmazási területének elég szűk sávra kell szorítkoznia, mivel a fő célt ebben a kezdeti stádiumban a kapcsolódó esetekre vonatkozó információk cseréje jelenti. Arra a kérdésre kell választ adni elsőként, hogy lehetséges-e közös nyomozócsoportot felállítani, és ez attól függ, hogy találtak-e kapcsolódó ügyeket 2 vagy több állam viszonylatában. Amennyiben az első alapos „tapogatózás" során találnak bizonyos kapcsolódási pontokat, akár ugyanazon elkövetők vagy ugyanazon áldozatok személyében, akkor elmondható, hogy az alapfeltételei a közös nyomozócsoport felállításának adottak.

Az előkészítő stádiumnak arra a kérdésre is választ kell adnia, hogy vajon kívánatos-e az érintett ügyek kapcsán közös nyomozócsoportot létrehozni. Vajon a közös nyomozócsoport alkalmazása az összes érintett államban folyó nyomozást megkönnyíti-e, többlet értéket jelent-e, lehetővé teszi-e egy sokkal eredményesebb és hatékonyabb nyomozás és bünvádi eljárás lefolytatását. A „közös elvi sík" megléte jelenthet olyan alapot, melyre épülve a közös nyomozócsoport ténylegesen elérheti ezt a többlet értéket.

Az előkészítési szakasz során a résztvevő tagállamoknak arra is tudniuk kell választ adni, hogy megállapítsák, vajon rendelkezésre áll-e elegendő információ a partner országokban ahhoz, hogy folyamatosan tudják a közös nyomozócsoport projektjét működtetni. Az egyik előnye a nyomozócsoportnak az, hogy a kiküldött tagok jelen lehetnek nyomozati cselekményeknél. Ez a jelenlét lehetőséget nyújt számukra abban, hogy olyan információkat bocsássonak a nyomozócsoport rendelkezésére, amelyek olyan nyomozásokból származnak, amelyekben otthon ők is részt vettek. A kiküldött tagok jelenléte a kihallgatások során, vagy a telefon-lehallgatásoknál lehetővé teszi az ezen cselekményekből nyert információk minőségének javulását is. A közös nyomozócsoportban résztvevő különböző partnereknek

---

<sup>203</sup> Az alfejezet elkészítéséhez segítségül szolgált Eveline de Wree munkája. (Eveline De Wree: Law enforcement information exchange in the pre-operational phase of a JIT. Joint Investigation Team sin the European Union. From Theory to Practice. (edited by Conny Ryjken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague 2006. 53-71. oldal)

tehát a saját nemzeti nyomozásaikból származó releváns információkat is az ügy érdekében a csoport rendelkezésére kell bocsátani.

Az előkészítési stádiumban arra a kérdésre is meg kell tudni válaszolni, hogy vajon találhatóak-e bizonyítékok egyik vagy másik, a nyomozócsoportban partnerként résztvevő államban. Az egyik fő célja a nyomozócsoportnak, hogy a csoport tagjai tudjanak együtt dolgozni a nyomozati feladatok elvégzése és a bizonyítékok összegyűjtése során, és a nyomozócsoportban való együttműködésnek akkor van a legnagyobb haszna, ha több mint egy országból lehet a bizonyítékokat összegyűjteni. Mindezek mellett a célja a nyomozócsoportnak, hogy meggyorsítsa a nyomozást és a bűnvádi eljárás lefolytatását azáltal, hogy a nyomozócsoport résztvevőinek nem kell állandóan jogsegély iránti megkereséseket küldeni egymáshoz.<sup>204</sup> Ezt a célt legoptimálisabban úgy lehet elérni, hogy az egyik ország műveleti helyként funkcionál, és a bizonyítékok összegyűjtése a többi résztvevő tagállamban a kiküldött tagokon keresztül történik.

A közös nyomozócsoport létrehozására alkalmas eset felismerésének másik útja (felülről-lefelé kezdeményezés) az Europolon keresztül történik. Ebben az esetben két lehetőség van az információk cseréjére a nyomozócsoport kezdeményezésének előkészítő szakaszában. Lehetőség van széles skálán történő információcserére, vagy pedig szűk hatókörű információcserére is, mindkét út rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal egyaránt.

A legfontosabb hátránya a széleskörű információcserének az, hogy olyan sok információ gyűlhet össze, hogy nagyon nehéz észrevenni belőlük azokat, amelyek igazán hasznosak, és megkülönböztetni őket a kevésbé cselekmény-orientált adatoktól, ezáltal információ „túltengés” jöhet létre.

A szűk spektrumú információ csere pedig azt a problémát eredményezheti, hogy túlságosan nagy energiát kell befektetni ahhoz, hogy kizárólag olyan adatokhoz jussanak, melyek ténylegesen kapcsolódnak az érintett ügyhöz. Azonfelül féltő, hogy ez a típusú információcsere kizárhat olyan információkat, amelyek egy későbbi stádiumban válnának relevánssá (például vádemelési célzattal) a nyomozás szempontjából.<sup>205</sup>

Figyelembe kell vennünk azt, hogy ebben a forgatókönyvben nincsen ügynevezett „anya-eset”, és a megfelelő kapcsolódási pontokra úgy kell rábukkanni az esetek „tengerében”. Az egyetlen kiindulási pontot egy bizonyos konkrét „téma” jelenti.

A megkísérelt THB-JIT projektben ez a téma a Bulgáriából, és azon keresztül történő emberkereskedelem volt. Az uniós tagállamoknak olyan eseteket kellett keresniük, amelyek beleillettek ebbe a modellbe, kapcsolódtak valamilyen szállal ehhez a témához. Ez természetesen számos vitát váltott ki az érintett államok között, mivel a különböző résztvevő feleknek eltérő véleménye volt tekintetben, hogy milyen alkalmazási területre kellene kiterjeszteniük a munkát.

---

<sup>204</sup> A THB-JIT projektben kiderült, hogy néhány nemzeti bűnüldöző hatóság nem találta szükségesnek az aktuális nyomozócsoport felállítását, mivel úgy gondolták, hogy lehetséges együttműködést folytatni a hagyományos, pragmatikus módon a jogsegély iránti megkeresésekkel, úgy, hogy nem küldenek minden egyes nyomozati feladat ügyében jogsegély iránti megkeresést, hanem csupán azon információk és dolgok tárgyában, amelyeket bizonyítékként kívánnak felhasználni.

<sup>205</sup> A THB-JIT esetében a szűk hatókörű elemzői munkafájl akadályként jelentkezett az információ gyűjtése során.

A vita felélénkült akkor, amikor az Europol az elemzői munkafájl megnyitását elrendelő határozatot az alábbi mondat hozzáadásával módosította, s ezáltal a vizsgált területet kiterjesztette anélkül, hogy arról előzetesen a résztvevő feleket értesítette volna: „és egyéb más olyan, az Europol mandátuma alá eső tevékenységek, melyekre ezen hálózatok nyomozásának folyamatában derül fény”. Ezen mondat hozzáadása jogi biztosítéknak tekinthető, amely szabvány minden egyes elemzői munkafájlt megnyitó határozat esetében acélból, hogy lehetővé váljon a bűnözői hálózathoz kapcsolódó összes információ elraktározása. Általában az a tendencia, hogy a munkafájlt megnyitó határozatok széles körű alkalmazási területet jelölnek meg azon céllal, hogy az információ áramlása a lehető legkiterjedtebb legyen, hogy megfelelően rugalmasan tudjon reagálni a nyomozati eredményekre. Ez lehetővé teszi olyan adatok gyűjtését is, amelyek egyéb, kapcsolódó bűncselekményekre vonatkoznak (például fegyverkereskedelem, kábítószer-kereskedelem), és nemcsak ahhoz a bűncselekményhez, amelyre az elemzői munkafájlt eredetileg létrehozták.

Néhány részes állam tiltakozott ezen új megfogalmazás ellen, mert attól féltek, hogy ezáltal a figyelem az emberkereskedelemtől elvonódik, túl széles lesz a vizsgálandó terület, azáltal, hogy lehetővé válik az elemzői munkafájl szélesebb körű információk gyűjtésére való használhatósága, függetlenül attól, hogy azon információknak van-e bármilyen köze az emberkereskedelemben, vagy nincsen.

Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a kapcsolódó esetek felismerése nem könnyű feladat akkor, amikor nincsen konkrét „keresési változó” meghatározva, széles területet kell megvizsgálni. Ezért javasolt az, hogy a kezdetektől fogva az információkat csoportosítani kell, és kódokkal megjelölni (kiemelkedően releváns, releváns, tartalmi információ) azért, hogy később lehetőség legyen az információ-halmaznak egyfajta gyors szűrésére, amennyiben a megfelelő kapcsolatokat már sikerült felállítani. Maradva példánál a „Kiemelkedően releváns” jelzöt kapnák például azok az információk, melyek szerint emberkereskedelemtől van szó és az elkövető bolgár állampolgár, „Releváns” információnak minősülne a bolgár prostituáltak szexuális kizsákmányolásának a gyanúja, és a hamis dokumentumok valamint a gyanús tartózkodási engedélyek jelentenék a „tartalmi” információkat.

Ebben a forgatókönyvben választ kell adni az előkészítő szakaszban arra a kérdésre is, hogy kívánatos-e a közös nyomozócsoport létrehozása az érintett esetekben. Kezdetben az Europol elemzője a felelős azért, hogy választ adjon erre a kérdésre, azon információk alapján, amelyeket a különböző partnerek szolgáltatnak az elemzői munkafájlból. Az Europol elemzőinek akkor kell javasolniuk a nyomozócsoportok létrehozását - amennyiben természetesen már kapcsolódó eseteket találtak az információk elemzése során - amikor egynél több tagállamban elegendő információ áll rendelkezésre, és amikor az várható a nyomozástól, hogy normál körülmények között több mint egy tagállamból lehet bizonyítékokat beszerezni.

### **3. 2. A megállapodás**

Az előkészítő fázist követően a nyomozócsoport létrehozására irányuló tagállami akaratokat, a tartalmi elemekkel együtt egy megállapodás keretében szükséges rögzíteni.



Az Unió Jogsegély Egyezmény kiköti, hogy közös nyomozócsoporthoz írásbeli megállapodás alapján lehet létrehozni.<sup>206</sup> Mint azt már korábban kifejtettem, a nyomozócsoporthoz létrehozására és működésére vonatkozó jogi keret kiterjedt mérlegelési jogköröket biztosít, ezért bír döntő fontossággal a megállapodás minden fél számára.

Egyrészt az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy sokkal kedvezőbb, ha már a kezdettől fogva részletekig menően megegyeznek a felek annak érdekében, hogy a későbbiekben elkerüljék az időt rabló megbeszéléseket, egyeztetéseket a nyomozócsoporthoz aktív tevékenységi időszakában. Másrészt, nem szabad elfelejteni, hogy a bizonyítékok gyűjtésének és a nyomozati tevékenységnek gyorsan meg kell kezdődnie, ezért elkerülendő hosszadalmas megbeszéléseket folytatni a megállapodás tartalmáról. Mint ahogyan azt az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikke is megengedi, lehetőség van a megállapodást időközben bármikor kiegészíteni, módosítani, ezért sokkal inkább törekedni kell a gyors megállapodásra, mintsem hosszadalmas tárgyalásokat folytatni. A megállapodás megtárgyalása során mindig szem előtt kell tartani a tagállamoknak a közös nyomozócsoporthoz fő célkitűzését, valamint a jogi eljárások, a bizonyítási szabályok és az egyes kényszerítő intézkedésekhez szükséges hatáskörök tekintetében fennálló különbségeket.

2003. május 8-án az EU Tanácsa elfogadott egy megállapodási modellre vonatkozó ajánlást,<sup>207</sup> azzal a céllal, hogy az nyújtson segítséget a nyomozócsoporthoz létrehozó tagállamoknak a gyorsabb és pontosabb megállapodás elkészítésében. Ezenfelül, néhány tagállam már kidolgozott egymás között nyomozócsoporthoz létrehozására vonatkozó mintasablonokat, hogy ezáltal is felgyorsítsák a megállapodási folyamatot. Az említett minta-megállapodásban javaslatokat találhattunk arra nézve, hogy a megállapodás egyes szakaszainak miket kell tartalmaznia, konkrét megszövegezési javaslatokat is felajánlva. Nyilvánvaló, hogy a megállapodás-mintának átfogónak kell lennie, azonban egyúttal elég rugalmasnak is ahhoz, hogy az illetékes hatóságok az egyes esetek egyedi körülményeihez igazíthassák azokat.

Természetesen a bűnügyi nyomozások komplexitása, valamint a nemzeti jogalkotások széles skálája és különbözőségei miatt, szinte lehetetlen teljesen meggyőző és mindenki számára egyöntetűen elfogadható tanácsokat és javaslatokat adni a megállapodás tartalmára vonatkozóan. Mindazonáltal, a minta-megállapodás tükrözte az Europol és az Eurojust által azidáig összegyűjtött gyakorlati tapasztalatokat, és az addigi írásos megállapodások közös elemeit. Szükséges annak kihangsúlyozása, hogy mindkét szervezet készségesen állt és áll a tagállamok rendelkezésére, hogy a megállapodás megszövegezésében segítséget nyújtson.

Az akkoriban tevékenykedő közös nyomozócsoporthoz korlátozott száma miatt azonban a megállapodás-minta nem támaszkodhatott a valós tapasztalatokból nyert legjobb gyakorlatra, nem állt rendelkezésre nagyszámú gyakorlati tapasztalat, amelyekből szignifikáns jellemzőket lehetett volna levonni, rámutatva a gyakori hibákra és kérdésekre. Ugyanakkor az így elkészült minta-megállapodás nagy segítséget nyújtott a „bimbózó” gyakorlat számára, és a közös nyomozócsoporthoz szóló későbbi megállapodások alapjául szolgált.

---

<sup>206</sup> 13. cikk (1) Kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai közös nyomozócsoporthoz hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson. A csoport összetételét a megállapodásban határozzák meg.

<sup>207</sup> A közös nyomozócsoporthoz (KNyCs) létrehozó minta-megállapodásokról szóló, 2003. május 8-i tanácsi ajánlás, HL C 121/1., 2003.5.23. (4)

2003. óta azonban jelentősebb számú közös nyomozócsoport létrehozására került sor, és most már sokkal nagyobb készség mutatkozik ezek létrehozására a tagállamok részéről, mint néhány évvel ezelőtt. A nyomozócsoportok létrehozásával és működésével kapcsolatos gyakorlat sokat fejlődött, és tekintettel az eddig tapasztalt problémákra és nehézségekre, úgy ítélték meg, hogy a 2003-as tanácsi ajánlás szerinti megállapodás-mintát helyettesíteni kell egy frissített mintával. A szakembereknek a nyomozócsoportok létrehozásához szükségük van egy, a legjobb gyakorlatokra épülő, frissített megállapodás-mintára.

Ennek eredményeképpen az EU Tanácsa 2010. február 26-án Állásfoglalást bocsátott ki a „Közös nyomozócsoportok létrehozásáról szóló minta-megállapodásról”.<sup>208</sup> Ezen új, frissített minta kidolgozásánál figyelembe vették a közös nyomozócsoportok szakértői hálózata általi 2005. évi következtetéseket,<sup>209</sup> kiemelt figyelemmel tartották szem előtt a szakértői hálózat 2007. novemberi<sup>210</sup> harmadik, a 2008. decemberi<sup>211</sup> negyedik, és a 2009. decemberi<sup>212</sup> ötödik találkozójukon született következtetéseket, valamint az Eurojust és az Europol legjobb gyakorlatát és tapasztalatait. Az Állásfoglalásban a Tanács kijelentette, hogy ezen új minta-megállapodás elfogadásával célja az volt, hogy „...ösztönözze a tagállamok azon illetékes hatóságait, amelyek a kerethatározat és az egyezmény feltételeinek megfelelően más tagállamok illetékes hatóságaival együtt közös nyomozócsoportokat kívánnak létrehozni, hogy a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatos részletes szabályokról való megállapodáshoz – adott esetben – használják az ezen állásfoglalás mellékletében szereplő megállapodásmintát....”

Ez az új megállapodás-minta kiemelte a Műveleti Akcióterv (Operational Action Plan) elkészítésének fontosságát, amelynek egy rugalmas, élő dokumentumként kell tartalmaznia mindazon gyakorlati célú megállapodásokat, lépéseket, melyeket a tagállamok az együttműködésben lefektetett célok megvalósítása érdekében tesznek a kooperáció folyamán.

Emellett kiköti a megállapodás-minta azt is, hogy amennyiben a tagállamokon kívül egyéb uniós ügynökségek (Europol, Eurojust, OLAF) is részt vesznek a nyomozócsoport munkájában, úgy azt külön mellékletben kell formálisan rögzíteni.

Módosítási formákat, javaslatot ad mindemellett azon esetekre is, amikor a nyomozócsoport működése során van szükség esetleges közbeni módosítások (új résztvevő, működés időtartama) megtételére.

Nem szabad elfelejtenünk, hogy minden egyes közös nyomozócsoport egy egyedi csoport, a megállapodás-minta nem jelenthet tehát megfelelő megoldást valamennyi esetre, mindazonáltal azonban hasznos iránymutatást nyújt arra vonatkozóan, hogy a megállapodásoknak mely kérdésekre kell kiterjedniük. Minden esetben a megállapodás megtárgyalásának folyamán szem előtt kell tartani a közös nyomozócsoport fő célkitűzését, valamint azon különbségeket, amelyek a jogi eljárásokban, a bizonyítási szabályok és az egyes kényszerítő intézkedésekhez szükséges hatáskörök tekintetében állnak fenn. A megállapodásnak alapvető rendelkezéseket, és mindenki számára egyértelmű, pontos fogalom-meghatározásokat kell tartalmaznia a tagok és egyéb résztvevők szerepkörére vonatkozóan.

<sup>208</sup> Az Európai Unió Tanácsának 2010. február 26-án kelt Állásfoglalása a közös nyomozócsoportok létrehozásáról szóló minta-megállapodáshoz 2010/C 70/01

<sup>209</sup> 11037/05 Crimorg 67 Enfopol 88.

<sup>210</sup> 5526/08 Crimorg 14 Enfopol 13 Eurojust 7 Copen 10.

<sup>211</sup> 17512/08 Crimorg 217 Enfopol 265 Eurojust 118 Copen 262.

<sup>212</sup> 17161/09 Crimorg 180 Eurojust 73 Enfopol 310 EJM 39 Copen 243 Enfocustom 137.

Az Állásfoglalás mellékletében szereplő „Megállapodásminta a közös nyomozócsoportok létrehozásáról” az alábbi főbb elemeket tartalmazza:

- A megállapodásban résztvevő felek.
- A közös nyomozócsoport felállításának a célja.
- A megállapodás részes felei megállapodhatnak egy operatív cselekvési tervről, amely tartalmazza a közös nyomozócsoport céljának elérésére vonatkozó iránymutatásokat.<sup>213</sup>
- A megállapodás által lefedett időszak.
- A tagállam(ok), amelyekben a közös nyomozócsoport tevékenykedni fog.
- A csoport vezetője/vezetői.
- Harmadik ország(ok) illetve EU szervezetek, ügynökségek részvétele a közös nyomozócsoportban (Eurojust, Europol, OLAF).
- A megállapodás módosításának eljárása.
- Belső ellenőrzés menete (A közös nyomozócsoportok vezetői legalább félévente értékeli a közös nyomozócsoport általános célja tekintetében elért előrehaladást, meghatározzák, és kezelik az így megállapított problémákat.)
- Bizonyos általános és speciális körülmények megfogalmazása, olyan rendelkezések, amelyek a szervezeti felépítéssel és a működéssel kapcsolatosak (például a kiküldött tagok hatásköre, speciális adatvédelmi szabályok, a médiával kapcsolatos rendelkezések, különösen a sajtóközlemények közzétételének módja, a megállapodás bizalmasságával kapcsolatos rendelkezések, a kapcsolattartás során használandó nyelv, kiadásokkal kapcsolatos különös rendelkezések, azon feltételek, amelyek mellett a kiküldött tagok fegyvert viselhetnek/használhatnak...stb.).
- Minden egyéb adat és tény, mely releváns lehet a közös nyomozócsoport működéséhez.

A minta-megállapodás 4 függeléke az alábbi elemeket tartalmazza még:

- I. függelék: A közös nyomozócsoport résztvevői, Megállapodás az Europollal/Eurojusttal/Bizottsággal (OLAF), a Szerződések keretében elfogadott rendelkezések értelmében illetékes szervekkel, az egyéb nemzetközi szervekkel, illetve a harmadik országokkal.
- II. függelék: Megállapodás a közös nyomozócsoport tevékenységének meghosszabbításáról.
- III. függelék: A közös nyomozócsoport működésének időtartamától eltérő változtatások javasolt megfogalmazása.
- IV. függelék: Javasolt ellenőrző lista az operatív cselekvési tervhez.

A megállapodás bármikor módosítható, tapasztalatok szerint a közös nyomozócsoport működési idejének a meghosszabbítása történik a leggyakrabban.

<sup>213</sup> A vonatkozó nemzeti jogszabályokra és e megállapodás nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos követelményekre figyelemmel, az operatív cselekvési terv szerepelhet a nyomozócsoportról szóló megállapodás részeként vagy a megállapodás függelékeként, vagy kezelhető különálló bizalmas dokumentumként. Az illetékes hatóságoknak valamennyi esetben ismerniük kell az operatív cselekvési terv tartalmát. Az operatív cselekvési tervnek olyan rugalmas dokumentumnak kell lennie, amely a közös stratégiára és a nyomozócsoportok 2. cikkben meghatározott célja elérésének módjára vonatkozó gyakorlati megállapodásokat tartalmaz, beleértve olyan gyakorlati megállapodásokat is, amelyekre egyébként ez a megállapodás nem terjed ki. Az operatív cselekvési terv lehetséges tartalmával kapcsolatos pontokra vonatkozó ellenőrző lista található a megállapodásminta IV. függelékében.

Előfordulhat az is, hogy bizonyos körülmények fennállta esetén a közös nyomozócsoport létrehozásáról szóló megállapodást ki kell szolgáltatni a későbbi bírósági eljárás során, ezért mérlegelni kell az alábbiakat:<sup>214</sup>

- A közös nyomozócsoport céljának a meghatározásakor elkerülendő egy másik nyomozás tárgyát képező többi lehetséges gyanúsított személyének felfedése,
- A nyomozócsoport tagjai személyazonosságának külön mellékletbe foglalása vagy külön történő kezelése, lehetőség szerint kihagyva például a szakértők, fedett ügynökök ...stb. személyazonosságának felfedésére utaló elemeket.

Néhány tagállamban mielőtt az illetékes igazságügyi hatóságok megállapodhatnának a közös nyomozócsoport operatív kérdéseiben, szükséges előtte az Igazságügyi Miniszter általi elvi hozzájárulás is. Például Franciaországban<sup>215</sup> mielőtt bármilyen közös nyomozócsoportot felállítanának, először kormányzati szinten szükséges, hogy aláírjanak egy „Közös nyomozócsoportot létrehozó Keret-megállapodást” a másik ország kormányával.

---

<sup>214</sup> A közös nyomozócsoportokra vonatkozó Kézikönyv 2009. szeptember 23. 13598/09 12. oldal

<sup>215</sup> 2008. év végéig Franciaország 7 keret-megállapodást írt alá: 2003-ban Spanyolországgal, 2006-ban Németországgal, 2007-ben Szlovéniával, Romániával, 2008-ban Hollandiával, Belgiummal és Bulgáriával. Az első közös nyomozócsoportot 2004-ben Spanyolországgal hozta létre, és 2008. év végéig 20 közös nyomozócsoportban vett részt. Ezen 20 esetből 11 ügy a szervezett bűnözéssel volt kapcsolatos, 9 pedig terrorista cselekményekhez kötődött. 12 esetben a spanyol hatóságokkal hozták létre a nyomozócsoportot, 4 esetben pedig Belgium volt a másik tagja az együttműködésnek. 2 alkalommal Németország, egyszer Hollandia egyszer pedig Románia hatóságai nyomoztak együtt a francia hatóságokkal a kooperáció ezen formájának keretében. Belgium és Franciaország voltak az elsők, akik közös nyomozócsoportot hoztak létre az iszlám terrorizmus elleni harc területén.

### **3.3. A közös nyomozócsoportok felépítése és működése**

A csoportot az egyik olyan tagállam területén hozzák létre, amelynek a területén a nyomozás döntő részét előreláthatólag folytatni kell.<sup>216</sup> Habár a résztvevőknek meg kell állapodniuk egy úgynevezett „főhadiszállás, központ” helyében, nem szükséges, hogy a nyomozócsoport minden egyes tagja ugyanazon a helyen legyen jelen.

Nyilvánvalóan az volt az elképzelés, hogy a csoport olyan nyomozókból és egyéb résztvevőkből áll majd, akik két vagy több tagállamból származnak, és a nyomozás érdekében közel vannak egymáshoz úgy, hogy közülük többen ideiglenesen saját tagállamuk területén kívül végzik munkájukat. Az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikkének megfogalmazása feltétlenül ezt a módszert ajánlja, és sok esetben ténylegesen ez lehet az ideális megoldás.

Nem szükséges azonban, hogy a közös nyomozócsoport bármely tagjának hazáján kívül kelljen dolgozni, még akkor sem, ha időlegesen a nyomozócsoport egy másik államban van felállítva. Valójában egy nyomozócsoport akkor is tud megfelelően működni, ha az azt alkotó két vagy több tagállamból származó tagok egyike sem dolgozik saját hazájának területén kívül. Például Ausztria és Olaszország meg tudnak egyezni egy olyan közös nyomozócsoport létrehozásában - és sikeresen is tudnak benne együttműködni -, amelynek Bécsben van a székhelye, és van egy olasz tagja, aki kizárólag Rómában végez nyomozati cselekményeket anélkül, hogy ellátogatna Ausztriába.

Hasonlóképpen arra is van lehetőség, hogy néhány fő alkotja azt a csapatot, amely a főhadiszálláson dolgozik, míg a csoport többi tagja saját hazájában folytat tevékenységet. Az ilyen típusú megoldások vonzóbbnak bizonyulhatnak a tagállamok számára, tekintettel a személyzet külföldre történő kirendelésének költségeire, és az ehhez szükséges kötelezettségvállalásra. Szükség van tehát földrajzi szempontok figyelembe vételére a központ kijelölésénél, azonban biztosítani kell a rugalmasságát is a csoportnak akkor, ha a nyomozás során más műveleti területek is látókörbe kerülnek. Mindezek mellett figyelembe kell venni a csoport tagjainak a nyelvismereti képességeit is, a kommunikáció erőteljesebb ösztönzése érdekében.

A csoport létszámára vonatkozóan nincsenek általános iránymutatások, a szükségesség, arányosság, „kezelhetőség” szellemében kell a csoport összetételét minden egyedi eset kapcsán kialakítani, mely során a szakértői, pénzügyi és a nyelvismereti szempontok mellett jelentős annak a figyelembe vétele is, hogy bizonyos létszám felett már az információáramlás veszélybe kerülhet két okból kifolyólag is. Egyrésztől minél többen alkotják a csoportot, annál nagyobb az esélye annak, hogy valamely „láncszemnél” az információáramlás megszakadhat, illetve az információ tartalma torzulhat. Másrészt pedig minél nagyobb a csoport létszáma, az esélye annak, hogy valamely információ „kiszivárog” megnőhet (a média megfelelő kezelése nagyon fontos), a kiszivárogtatás forrása is nehezebben fedezhető fel utólag, veszélybe sodorva ezáltal a projekt sikerét. Tehát amennyiben nagyobb létszámú csoporttal szükséges egy összetett akciósorozatot végrehajtani, úgy elgondolkodtató az a megoldás, hogy a projekt bizonyos szakaszaiban az összes információt csupán egy néhány főből álló vezetői törzs birtokolja, és a részfeladatok leosztása arányában lesznek a csoport tagjai informálva. Ebben az esetben természetesen az egyensúlyt meg kell találni az

---

<sup>216</sup> Kerethatározat 1. cikk (1): „Közös nyomozócsoport létrehozását bármely érintett tagállam kérheti. A csoportot az egyik olyan tagállam területén hozzák létre, amelynek a területén a nyomozást előreláthatólag folytatni kell.”

információ visszatartásának ideje és terjedelme, valamint azon tény között, hogy a közös nyomozócsoport elsődleges előnye az információáramlás szabadságában és gyorsaságában rejlik.

Egy érdekes jelenség is megfigyelhető az eddigi közös nyomozócsoportok működése kapcsán, mégpedig az, hogy a különféle tagállamok rendőri erői az együttműködés során az idő múlásával egyre inkább kezdenek "hasonlítani" egymáshoz, és Els De Busser<sup>217</sup> szerint várható egy európai szintű „összemosódás”.<sup>218</sup>

### **A csoport vezetője**

Minden nyomozócsoport esetében szükséges, hogy rendelkezzen egy vagy több csoportvezetővel. Az Unió Jogsegély Egyezmény szabadságot hagy ezen területen a tagállami értelmezés számára. Nincsen pontosan meghatározva, hogy a csoport vezetőjének ügyésznek, bírónak vagy pedig magas rangú rendőr- illetve vámtisztnek kell lennie, mivel ez nagymértékben függ az egyes nemzetek belső jogalkotásától. Mivel azonban egyes tagállamokban úgy tartják, hogy a közös nyomozócsoport a kölcsönös jogsegélynek egyik sajátos formája, ezért ajánlatos az a megoldás, hogy a bírói testület képviselője legyen a csoport vezetője azoknál az ügyeknél, amelyekben a nyomozási bírók illetve ügyészek irányítják a műveleteket. Más esetekben a nemzeti jellemzőktől függően, az is megfelelő megoldás lehet, ha egy bűnüldöző szerv tisztviselője vezeti a közös nyomozócsoport munkáját. Mindig alaposan fontolóra kell venni egy adott nyomozócsoport létrehozása során, hogy milyen tisztségű legyen a vezető (rendőrségi/vámtisztviselő, bíró vagy ügyész) az érintett tagállamok jogrendszerében betöltött szerepétől függően. A csoport vezetője mindig a nemzeti joga alapján őt megillető hatáskör korlátain belül jár el.

Az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikk (3) a) rendelkezése így szól: „*a csoport vezetője azon tagállam bűnügyi nyomozásban részt vevő illetékes hatóságának a képviselője, amely tagállamban a csoport tevékenykedik*”. Ezen rendelkezés egyik féle értelmezése alapján ez azt jelenti, hogy a nyomozócsoport állandó vezetés alatt áll, mely a közös nyomozócsoport fő tevékenységi helyszínétől függ. Egy másik féle értelmezés szerint a csoport vezetőjének mindig azon tagállam képviselőjének kell lenni, ahol éppen történetesen a csoport kifejtje a tevékenységét. A közös nyomozócsoportokat létrehozó minta-megállapodásokról szóló, 2010. február 26-i tanácsi ajánlás Mellékletének 6. pontja ezen második értelmezést támogatja azáltal, hogy megállapítja, a csoport vezetője „...*A felek a csoport tevékenységének helye szerinti tagállam(ok) illetékes hatóságait képviselő alábbi személyt jelölték ki a csoport vezetőjének, akinek az irányítása alatt a csoport tagjai a vezető állampolgársága szerinti tagállamban feladataikat végzik...*”<sup>219</sup>

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a tagállamok szívesebben választják azt a lehetőséget, hogy egynél több csoportvezetővel működjön a team, mint azt, hogy egy teljes körű felelősséggel rendelkező vezetőt jelöljenek ki. Alapvetően fontos az egyértelmű vezetési struktúra a nyomozócsoport tagjai számára. Az egyes nyomozati műveletek változó földrajzi

<sup>217</sup> Els De Busser a Ghenti Egyetem (Belgium) Büntetőpolitikai Kutató Intézetének (IRCP) a munkatársa

<sup>218</sup> Els De Busser: Judicial cooperation in criminal matters: mutual legal assistance in Joint investigation teams in the European Union. From theory to practice T. M. C. Asser Press 2006. 148. oldal

<sup>219</sup> A szabályozás még az alábbival egészül ki: Ha akadályoztatottság miatt a fent említett személyek bármelyike nem tudja ellátni a feladatait, az őt helyettesítő személyt haladéktalanul és a felek kölcsönös beleegyezésével a megállapodáshoz csatolt függelékben jelölik meg. Sürgős esetekben elegendő, ha a közös nyomozócsoport részes felei levélben küldenek értesítést a helyettesítésről. Az értesítést a későbbiekben meg kell erősíteni a megállapodáshoz csatolt függelékben.”

elhelyezkedésétől függően lehetőség van tehát „váltakozó” vezetési struktúra alkalmazására, feltéve, ha ez a vezetési struktúra egyértelmű marad a tagok számára.

A csoport vezetőjének a személyisége, vezetői habitusa nagyban befolyásolhatja a csoportban dolgozók mozgásszabadságát, a „munkahelyi” hangulatot, az interperszonális kapcsolatok kialakulását, a tényleges információáramlás zökkenőmentességét, közvetve tehát akár az egész projekt eredményességét. A megkérdőjelezhetetlen szakmai kvalitásokon túlmenően itt ténylegesen szükség van a vezetéselméleti ismeretek mellett „vezetői vénára”, vezetői tapasztalatokra, pszichológiai érzékre, valamint a projekt munkanyelvének magas szintű ismeretére, melyekkel adott esetben át kell hidalni a többféle kultúra találkozásából származható konfliktusokat.

Kovács Lajos véleménye szerint két fő típusa van a nyomozócsoportok esetében a vezető személyének, mely szerint az egyik típusú vezető teret ad a csoport tagjai véleményének, míg a másik típusba tartozó vezető nem tűri az ellenvéleményt: „...*az információk értékelésében a konzultáció, az érvelő vita, a megfontolt eszmecsere, a tapasztalatnak és intuíciónak teret engedő munkamódszer járhat sikerrel...*”, míg a másik esetben „...*Tudok viszont olyan főnöki magatartásról, amely a legbonyolultabb mérlegelést igénylő kérdésekben is ellentmondást nem tűrve kéri számon munkatársaitól saját meggyőződésének kritikátlan elfogadását.*”<sup>220</sup> Az ezredes megfogalmazta azt is, hogy még nagyobb hiba egy vezető részéről az, ha a vezető visszaélve információs monopóliumával nem avatja be kollégáit a munkafolyamat minden részletébe, mert számára fontos az így nyert fölényhelyzet. Természetesen mindig vannak az eljárásoknak olyan lépései, amikor kizárólag a fegyelmezett parancsvégrehajtás hozhat csak sikert, de a team tagjainak önállóságát is mindig szem előtt kell tartani.

## Szervezeti struktúra

Az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikke nem határozza meg a közös nyomozócsoport helyzetét egy ország intézményi struktúráján belül. Ezért tehát a nyomozócsoport kapcsolódhat az országos hatáskörű rendőri szervhez, vagy pedig a helyi rendőri egységekhez. Legvalószínűbb az, hogy ezt a kérdést a nyomozásért felelős rendőri szerv struktúrában elfoglalt helye fogja meghatározni.

Az Uniós Jogsegély Egyezmény megfogalmazza, hogy annak a tagállamnak kell megtenni a szükséges szervezeti intézkedéseket (13. cikk (3) c) pontja), amelynek a területén a nyomozócsoport tevékenykedik. Hasznosnak tűnik úgy orientálni és kiépíteni a nyomozócsoport szervezeti struktúráját, mint ahogyan az a „házigazda” államban már eleve létezik, ha csak a nyomozócsoport koncepciója nem igényli ettől eltérő struktúra kialakítását. Ez segítheti a „házigazda” állam saját rendőreit abban, hogy bemutathatják a kiküldött tagoknak a saját szervezeti felépítésüket, valamint a külföldi tagok „beépítése” is könnyebben megtörténhet.

Elemzői és vezetési szempontok alapján célszerű különbséget tenni az ún. „Belső közös nyomozócsoport” és a „Külső közös nyomozócsoport” között. Míg a Belső nyomozócsoportot csupán azon (hazai és kiküldött tagként résztvevő) rendőrök és ügyészek alkotják, akik a folyamatban lévő nyomozásért felelősek napi szinten, addig a Külső nyomozócsoportnak tagjai lehetnek a rendőrségi és igazságügyi apparátus magas-rangú képviselői is. A Külső

---

<sup>220</sup>Finszter Géza: Interjú Kovács Lajos nyugállományú rendőr ezredessel Rendészeti Szemle 2009/11. sz., 53. oldal

nyomozócsoport tagjai esetében a nyomozócsoporttal kapcsolatos munka a teljes körű feladataiknak csupán egy szeletét teszi ki.

A nyomozócsoport vezetője jelenti az összekötő kapcsot a Külső és a Belső nyomozócsoport között. Míg a csoport vezetőjének a legfőbb feladata a Belső nyomozócsoporttal kapcsolatosan a személyi állomány és a folyamatban lévő nyomozás vezetése, irányítása, a Külső nyomozócsoport tekintetében a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy folyamatosan tájékoztatni tudja az összes résztvevő tagállam magas-rangú rendőri és igazságügyi képviselőit a nyomozás menetéről. Gyakori, hogy a Külső nyomozócsoport tagjai alkotják a nyomozócsoport ún. kormányzó testületét, ezért rendszeresen találkoznak keretében beszélnek meg a nyomozócsoport működésének további koordinációját.

## **A hierarchikus struktúra**

Az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikk (3) a) pontja szerint: *„a csoport vezetője azon tagállam bünyügyi nyomozásban részt vevő illetékes hatóságának a képviselője, amely tagállamban a csoport tevékenykedik. A csoport vezetője a nemzeti joga alapján őt megillető hatáskör korlátain belül jár el”*. Következésképpen a kiküldött tagok a csoport vezetője utasításai alapján járnak el, aki meg is bízhatja őket bizonyos nyomozati cselekmények elvégzésével, azonban ki is zárhatja őket bizonyos feladatok elvégzéséből.

Mindemellett a kiküldött tagok a saját tagállamuk hierarchikus rendszerének részei is maradnak. Ebben a tekintetben tehát két felettesük, előljárójuk is van: egyrészt a nyomozócsoport vezetője, másrészt pedig a küldő tagállamban lévő „hazai” előljárójuk.

Az alábbi ábra mutatja, hogy melyik ponton jelentkezhet hierarchikus konfliktus ebben a rendszerben: a kiküldött tag kaphat parancsot két oldalról is. Abban az esetben, ha ezek a parancsok eltérnek egymástól, esetleg még egymásnak ellentmondóak is, a kiküldött tag bizony dilemma előtt áll. A „kollektív vezetés” megkívánja azt, hogy a nyomozócsoport vezetője szoros kapcsolatban álljon a csoportjában lévő kiküldött tagok „hazai” előljáróival, azért, hogy koordinálni tudjanak a nyomozás stratégiáját illetően elkerülvén ezáltal az



egymásnak ellentmondó parancsokat. Amennyiben ezt a koordinációt nem sikerül „óvatosan”, diplomatikusan realizálni, úgy az komoly veszélynek teheti ki a nyomozócsoport kimenetelének sikerességét.

### **Nyelvek és kultúrák a nyomozócsoportban**

Különböző országokból származó személyek együttműködése esetén számos kihívással kell szembenézni. Sem az Uniós Jogsegély Egyezmény, sem pedig annak Értelmező Jelentése nem foglalkozik a nyomozócsoport tagjai által használt nyelv kérdéskörével. Csupán a Minta-megállapodásban van utalás a „*kommunikáció eszközeként használt nyelvre*”, mint olyan kérdésre, melyet a nyomozócsoportot létrehozó megállapodásban ajánlatos rögzíteni, anélkül azonban, hogy erre bármiféle javaslatot tett volna.

#### *Alcsoportok megjelenése*

A nyelvvel kapcsolatos kérdések esetében felmerül annak a kockázata, hogy a nyomozócsoport szét fog „esni” alcsoportokra a tagok által használt nyelvek alapján. Kétfajta konstelláció lehetséges: egyrészt előfordulhat az, hogy a kiküldött tagok beszélnek a fogadó ország nyelvét, vagy pedig a fogadó állam tagjai ismerik a kiküldött tagok nyelvét, másrészt pedig előfordulhat az is, hogy a kiküldött tagok egyáltalán nem beszélnek a fogadó állam nyelvét és fordítva is ugyanez a helyzet áll elő, ezért tehát egy olyan harmadik nyelvet használnak a kommunikáció eszközeként, melyet mindkét állam tagjai ismernek.

Az első esetben azok a tagok, melyek mindkét nyelvet ismerik képesek arra, hogy közvetlenül továbbítsák az idegen nyelven hozzáférhető információkat (például aktákat, lehallgatási jegyzőkönyveket, kihallgatási jegyzőkönyveket). Ezzel ellentétben azon tagok számára, akik csupán az egyik nyelvet ismerik, tolmácsolási segítségre van szükség ahhoz, hogy megismerhessék az adott információkat, és könnyen előfordulhat, hogy „kizáródnak” a közös cselekvésből, gondolkodásból akkor, ha a kétnyelvűek saját anyanyelvüket használják. Így tehát megeshet, hogy ezek a személyek nem kapnak teljes képet a nyomozás teljes

folyamatáról, és a kétnyelvű tagoknak megvan az a stratégiai előny a kezükben, hogy a nyelvhasználattal kizárhatják kollégáikat a tevékenységekből.

A második esetben mindkét csoportnak lehetősége van arra, hogy saját anyanyelvük használatával teljesen kirekesszék egymást a munka során. Ebben az esetben minden információt le kell fordítani arra a közös, harmadik nyelvre, amit minden résztvevő ismer.

A gyakorlati tapasztalatok mutatják, hogy a kirekesztődés problémája elkerülhető azáltal, hogy (az első esetben) a kétnyelvű tagok következetesen azt a nyelvet használják, melyet az egy nyelvet beszélő tagok is ismernek, vagy pedig azzal, hogy (a második esetben) mindkét csoport következetesen a közösen ismert harmadik nyelvet használja. Máskülönben, a másik fél által nem ismert nyelv használata elvezethet a bizalom hiányához, mely egyáltalán nem kedvez az együttműködés sikerének.

#### *A fordítás szükségessége*

Újabb kihívást jelent az akták, dokumentumok, jegyzőkönyvek, telefonlehallgatási vagy kihallgatási jegyzőkönyvek fordítása. Mindkét fentebb említett esetben bizonyos nyomozati adatokat szükségszerűen le kell fordítani. Egyrészt ez a fordítás nagyon időigényes, és többlet ráfordítást (humán és anyagi) igényel.<sup>221</sup>Másrészt pedig a nyomozócsoport azon tagjai, akik nem ismerik az idegen nyelvet szemben találhatják magukat olyan okiratokkal,

---

<sup>221</sup> Könnyen el tudjuk képzelni azt, hogy milyen számottevően megnő ez a plusz erőfeszítés abban az esetben, ha multilaterális nyomozócsoportot hoznak létre.

melyeket helytelenül és nem teljes mértékben fordítottak le, mivel a lefordítandó adatok kiválasztása ebben az esetben általában az adatot szolgáltató államtól függ. Ez újabb bizalmatlansághoz vezető tényező lehet.

Levonva a következtetéseket elmondható, hogy a közös nyelv problémája olyan tényező, mely érvként hozható fel arra, hogy a nyomozócsoporthoz résztvevő tagállamok számát nem célszerű emelni, eredményesebb lehet azt minél szűkebb körben megvonni.

#### *A nyelvi készségek hiányával kapcsolatos korlátok*

A nyomozócsoporthoz fogalma magában foglalja azt, hogy a kiküldött tagok ugyanolyan hatáskörrel rendelkeznek, mint a fogadó állam saját rendőri tagjai, mindaddig, amíg ez a hatáskör nem lépi túl a hazai jogszabályok által biztosított lehetőségek kereteit. Ezen korlátozások mellett azonban a nyelvi készségekben rejlő hiányosságok is eredményezhetnek újabb korlátokat a kiküldött tagok esetében.

Amennyiben nem ismerik a fogadó állam nyelvét, úgy bizonyos nyomozati feladatokat nem tudnak végrehajtani, mint például a jegyzőkönyvvezetés, telefon-lehallgatás, írásos dokumentumok elemzése...stb. Ez elvezethet ahhoz az állapothoz, hogy megoszlanak a feladatok a kiküldött és a hazai tagok között.<sup>222</sup> Ez a feladatmegosztás nem feltétlenül jelent hátrányt mindaddig, amíg a csoport minden egyes tagja ezzel egyet ért. Azonban még abban az esetben is, ha ezt a problémát tisztázták egymás között a csoport tagjai, akkor is előállhat az a helyzet, hogy a kiküldött tagok saját helyzetüket kevésbé fontosnak és hatékonyak érzik, mint ahogyan azt valójában szeretnék.

#### **A csapatépítés**

A hivatalos dokumentumok nem tesznek említést a csapatépítésről, pedig ez a kérdés relevánsnak tűnik a nyomozócsoporthoz eredményes és sikeres vezetése szempontjából. Amint új (kiküldött) tag csatlakozik a meglévő nyomozócsoporthoz, a csoport dinamizmusában azonnal speciális változás várható és tapasztalható.

#### *Az új csoport-tagok bevezetése*

A Drugs JIT esetében egy széleskörű, több napig tartó csapatépítő fázist iktattak be a projekt kezdetekor. Ebbe a csapatépítő fázisba nem csak azon hazai és kiküldött tagként résztvevő rendőröket és ügyészeket vonták be, akik ténylegesen részt vettek a nyomozási folyamatokban, hanem mindkét országból magas rangú rendőri és ügyészi vezetőket egyaránt.

Ennek az eseménynek az volt a célja elsődlegesen, hogy mind hivatalos, mind pedig informális úton összeismertesse a nyomozócsoporthoz résztvevő kollégákat egymással. Másrészt a kiküldött tagok megismerkedhettek a fogadó állam jogrendjével, intézményi struktúrájával, és egyben tájékoztatást is kaptak a fogadó államban használatos technikai eszközökről, azok rendeltetésszerű használatáról. Ennek eredményeképpen a kiküldött tagok megbecsülve érezték magukat rögtön már a projekt elején, és könnyen beintegrálódtak a nyomozócsoporthoz. A nyomozócsoporthoz tagjai egyöntetűen egyetértettek abban, hogy ez a

---

<sup>222</sup> A Brit - Holland nyomozócsoporthoz esetében például a brit tagok, mivel nem ismerték a holland nyelvet olyan feladatokkal lettek megbízva, melyeknél nem volt fontos a nyelv ismerete, mint például a megfigyelés esetében. Viszont ők voltak felelősek az angol lehallgatási anyagok elemzéséért, feldolgozásáért is.

csapatépítő fázis megteremtette az alapját a nyitott, őszinte és barátságos légkör kialakulásának.

### *Párosítás*

A kiküldött tagok integrálásának másik stratégiája lehet az, ha párba állítjuk őket a fogadó államból származó csoport-tagokkal. Ennek az eljárásnak számos előnye van: először is a „hazai” tag fordíthat és tolmácsolhat mindazon esetben, amikor a kiküldött tag nem érti, hogy mi hangzott el, vagy mi van leírva. A kiküldött tag támaszkodhat, és megbízhat egy olyan emberben, aki teljesen jártas a fogadó állam helyi körülményeiben. Harmadszor pedig a „hazai” rendőrtiszt jogi és eljárási kérdésekben tanácsot tud adni külföldi kollégájának. Végezetül pedig a szoros együttműködés erősíteni fogja a csoporton belüli személyes kapcsolatokat, az összetartást és bizalmat.

## **3.4. A nyomozócsoport tevékenysége**

Míg a múlt században a nemzetközi bűnügyi jogsegély fogalma alatt elsősorban a különböző államok igazságszolgáltatási hatóságai közötti kérelemre történő együttműködést értették (volt olyan felfogás, amely kizárólag a bíróságok közötti kapcsolatot értette bele a jogsegély fogalmi körébe), úgy napjainkra jelentős mértékben kibővült a tartalma, és egyre nagyobb szerepet kapnak a rendőri és a vámhatóságok is az egyes eljárási cselekményekben.<sup>223</sup>

Az uniós államok közötti eljárási jogsegélyt kezdetben az Európa Tanács keretében kötött Európai Kölcsönös Jogsegélyegyezmény és Kiegészítő jegyzőkönyve szabályozta, melyet minden uniós állam ratifikált. Az idők folyamán azonban számos jogszabály született a bűnügyi jogsegély tárgyában,<sup>224</sup> vagy azt érintően<sup>225</sup> az EU területén, mely nagymértékben felduzzasztotta és kevésbé áttekinthetővé tette a szabályozást. Ennek az áthidalására született meg 2000-ben az Uniós Jogsegély Egyezmény, valamint annak Jegyzőkönyve,<sup>226</sup> mely kiegészíti az Európai Kölcsönös Jogsegélyegyezményt és a SVE vonatkozó rendelkezéseit.

Az Uniós Jogsegély Egyezmény felborította a korábbi több évtizedes gyakorlatot, mivel szakított a nemzetállami szuverenitáson alapuló *locus regit actum elvével*<sup>227</sup>, és a megkereső állam jogszabályait írja elő a jogsegély teljesítésére, amennyiben ezek alkalmazása nem sérti a megkeresett állam jogi alapelveit (*forum regit actum elve*).

A dolgozat tárgyát jelentő közös nyomozócsoportokra, valamint az ellenőrzött szállításra, és fedett nyomozásra vonatkozó eljárásra azonban nem alkalmazható a *forum regit actum elve*.

Ez azt jelenti, hogy a nyomozócsoport minden tagjának eljárására mindig azon állam joga az irányadó, melyben a csoport a tevékenységét kifejti. Előfordulhat olyan eset is, amikor több államra kiterjedő bonyolult szervezett bűnözői csoport felszámolására kerül sor, és így a közös nyomozócsoport több állam területén is folytat eljárást, ebben az esetben a teljes tevékenységi időszak alatt többször változik az irányadó jog. Ez azonban újabb kérdést,

<sup>223</sup> Ligeti Katalin: Eljárási jogsegély, Európai Büntetőjog Kézikönyve Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó 2008. 98. oldal

<sup>224</sup> Például a kiadatásról és kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló Benelux Szerződés 1962. június 27.

<sup>225</sup> A Schengeni Végrehajtási Egyezmény tovább fejlesztette az egyezmény rendelkezéseit azonban csak a Schengen államok viszonylatában, vagy a Pénzmosás Elleni egyezmény is tartalmazott jogsegélyre vonatkozó rendelkezéseket

<sup>226</sup> 2005. augusztus 23-án léptek életbe.

<sup>227</sup> az eljárást annak az államnak a joga határozza meg, ahol a megkeresés teljesítésére sor kerül

esetleg problémát generál a csoport mindennapi munkájában, mivel ez maga után vonja a különböző államok alkalmazandó jogának az ismeretét, mely nagy kihívást jelent a csoport tagjai számára. Ennek megoldása lehet az, hogy a csoport olyan személy vezetése alatt végzi a munkáját, aki egyben a nyomozás helye szerinti állam állampolgára, valamint képzéssel is fel lehet készíteni a kiküldött tagokat az új alkalmazandó jog ismeretére. A nyomozócsoport tagjai tevékenységüket a csoportvezető utasítása szerint, mind a nyomozás helye, mind pedig a küldő ország egyetértésével végzik, tehát a kiküldött tagok a tagállamuk által rájuk ruházott hatáskörön belül, és a közös nyomozócsoportra alkalmazható jog által meghatározott kereteken belül tevékenykedhetnek.

A közös nyomozócsoport használatában rejlő egyik kihangsúlyozandó innováció a külföldi rendőrsztek jelenléte egy másik államban. Ez azt jelenti, hogy olyan igazságügyi rendszerben dolgoznak, mely nem a sajátjuk, elvben nincsen illetékességük a másik tagállam területén belül, és nincsen, vagy csupán nagyon kevés ismeretük van a nyelvről, az adott állam igazságügyi rendszeréről és kriminálpolitikájáról. A nyomozócsoport eszközével dolgozni azt jelenti, hogy részleges kompetenciákat kell biztosítani ezen rendőrsztek számára azért, hogy nyomozati cselekményeket tudjanak végrehajtani, és sikeresen be tudják fejezni a nyomozást abban a bizonyos államban.<sup>228</sup>

A csoport tagjai a csoport vezetőjének irányításával végzik feladataikat, figyelembe véve a saját hatóságaik által a csoport létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározott feltételeket. Ez egy olyan kérdés, amelyet teljes körűen figyelembe kell venni akkor, amikor a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megállapodás készül, annak érdekében, hogy a csoport tagjai, különösen a másik tagállamból delegált kiküldött tagok tisztában legyenek azzal, hogy milyen vezetési struktúra van érvényben.

Mind az Uniós Jogsegély Egyezménynek, mind pedig a Kerethatározatnak egyik kiemelkedően fontos rendelkezése a kiküldött tagok jogosítványainak és hatáskörének a meghatározása. A kiküldött tagok a tagállamuk által rájuk ruházott hatáskörön belül, és a közös nyomozócsoportra alkalmazható jog által meghatározott kereteken belül tevékenykedhetnek.

A kiküldött tagok összhangban a csoport működése szerinti tagállam jogával engedélyt kaphatnak a csoport vezetőjétől/vezetőitől, hogy jelen lehessenek a nyomozati cselekményeknél (így például a házkutatásnál), sőt még meghatározott nyomozati intézkedések foganatosítására is megbízást kaphatnak, amennyiben ezt a tevékenység szerinti tagállam és a kiküldő tagállam illetékes hatóságai jóváhagyták. A csoport vezetője ugyanakkor különleges okok alapján, a csoport működése szerinti tagállam jogával összhangban, másképpen is dönthet, jogosult kivételt tenni ezen általános szabály alól, és kizárhatja őket a cselekményeken való jelenlét lehetőségéből (például gyermekek sérelmére elkövetett szexuális bűncselekmények esetében ) A jelenlétre, és/vagy a nyomozati intézkedések végrehajtására vonatkozó jóváhagyást a hivatalos megállapodásban kell megfontolni, figyelembe venni már a kezdetektől fogva.

Az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkének leginkább innovatív és talán a legértékesebb elemeit a (7) és a (9) pontok tartalmazzák. A (7) pont szerint: amikor a közös nyomozócsoportnak a csoportot létrehozó tagállamok egyikében kell nyomozati intézkedéseket foganatosítania, az érintett tagállam által a csoporthoz kiküldött tagok

---

<sup>228</sup> Els De Busser: Judicial cooperation in criminal matters: mutual legal assistance in Joint investigation teams in the European Union. From theory to practice T. M. C. Asser Press 2006. 143. oldal

megkereshetik saját illetékes hatóságait, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Ezeket a megkereséseket az érintett tagállamban ugyanolyan feltételek szerint mérlegelik, mintha azokat nemzeti nyomozás keretében kérték volna.

Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy ezáltal elkerüljék a jogsegély iránti megkereséseket még abban az esetben is, ha a nyomozati cselekmények kényszerítő eszközök alkalmazását kívánják meg, mint például a kutatási parancsok végrehajtása során. Ez az egyike a közös nyomozócsoportokban rejlő legfőbb előnyöknek. Például egy Németországban működő nyomozócsoportba kiküldött holland rendőrtiszt meg tudja kérni holland kollégáit arra, hogy hajtsanak végre egy házkutatást Hollandia területén a holland törvények szerint a közös nyomozócsoport nevében. Nem szabad elfelejtkezni azonban arról, hogy az Egyezmény 13. cikke nem áll a nemzeti jogalkotás felett. Például egy holland tiszt megkérheti angol kollégáját, hogy az kezdeményezzen bizonyos telefonlehallgatásokat az Egyesült Királyság területén, az így szerzett információk bírósági eljárásban való felhasználásának ezt követő lehetősége azonban mindig a két releváns nemzeti jogszabálytól függ, és ez nagyon alapos vizsgálatot igényel.

A nemzeti jogalkotás figyelembevételének szükségessége a (9) és (10) pontokra is vonatkozik, bár ezen rendelkezések egy másik értékes előnnyel szolgálnak a nyomozók számára az alábbiak szerint: a közös nyomozócsoport kiküldött tagja, nemzeti jogával összhangban és saját hatáskörének keretein belül, a csoport által végzett bünyügyi nyomozások elősegítése céljából a csoport számára olyan információkat szolgáltathat, amelyek az őt kiküldő tagállamban állnak rendelkezésre. Például a csoport egyik tagja információkat szolgáltathat hazájából közvetlenül a közös nyomozócsoport számára előfizetői adatokra, gépkocsi nyilvántartásra, illetve bűnözői előéletre vonatkozóan anélkül, hogy azokat az illetékes nemzeti központi szervek csatornáján keresztül továbbítanák. Figyelembe kell venni azonban az elfogadhatósági körülményeket, amennyiben az elfogadott információkat bizonyítékként kívánják felhasználni a bünyügyi aktában.

Fontos kérdés a kiküldött tagok nyomozati hatáskörének terjedelme, mellyel a fogadó állam területén rendelkeznek. Az Uniós Jogsegély Egyezmény 13 cikk (3) b) pontja ekképpen szabályozza ezt a kérdést: *„a csoport tevékenységét annak a tagállamnak joga szerint végzi, amelyben tevékenykedik. A csoport tagjai feladataikat az a) pontban említett személy vezetésével látják el, figyelembe véve a saját hatóságaik által a csoport létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározott feltételeket.”* Egyik lehetséges értelmezése ennek a rendelkezésnek az, hogy a kiküldött tagokat ugyanolyan jogosítványokkal ruházzák fel, mint amilyennel a fogadó állam saját rendőrei rendelkeznek, mindaddig, amíg ez a felruházott jogosítvány nem lépi túl annak a mértékét, amellyel a hazai jogszabályok ruházzák fel a kiküldött tagokat. A nemzeti jogszabályok függvényében az is előfordulhat, hogy a kiküldött tagok kevesebb jogosítvánnyal rendelkeznek, mint a nyomozócsoport fogadó államának saját rendőrei.

A kiküldött tagok hatásköreinek korlátozása eredményezheti azt, hogy bizonyos feladatokat nem végezhetnek a csoporton belül.<sup>229</sup> A csoport vezetőjének kell azt biztosítania, hogy a kiküldött tagok nyomozócsoportbeli tevékenységére vonatkozó hatásköre ne lépje túl a hazai jogszabályi kereteket.

---

<sup>229</sup> A brit - holland nyomozócsoport esetében a brit tagok nem viselhetek fegyvert, mivel a brit jogszabályok általában megtiltják a rendőrök számára a fegyver viselését. Míg a nyomozócsoportban a holland kollégáik viselték a szolgálati fegyvereiket, addig a brit tagok csupán azon fegyvereket hordhatták maguknál, melyet a brit törvények engedélyeztek számukra, így a gumibotot és a sprayt.

Míg csupán az EU tagállamainak hatóságai számára engedett, hogy a közös nyomozócsoport tagjai lehetnek, harmadik felek akár az EU-ból, akár azon kívülről *részt vehetnek* a nyomozócsoportok munkájában. (A résztvevők nem csupán uniós szervek, ügynökségek - mint például Europol, Eurojust, OLAF - részéről érkehetnek, hanem például az FBI képviselőiben is.) Például egy Belgium és Hollandia által létrehozott nyomozócsoportban egy amerikai FBI tiszt is részt vehet, de sohasem, mint tag, illetve kiküldött tag. A 13. cikk alapján a csoport tagjaira ruházott jogok (például a nyomozati cselekményeken való részvétel joga) nem vonatkoznak ezen személyekre, hacsak a megállapodás kifejezetten másként nem rendelkezik. A résztvevők funkcióját, szerepét és konkrét feladatait a közös nyomozócsoportra vonatkozó megállapodásban egyértelműen rögzíteni kell, különös tekintettel a felelősséggel kapcsolatos rendelkezésekre.

A Drugs JIT példáján keresztül szeretném szemléltetni a fegyverviselés kérdését. A holland tisztekkel ellentétben a brit tiszteknek általában nem engedélyezett a fegyver viselése. A fegyverviselés kérdését illetően a felek egyetértettek abban, hogy a brit tisztek mivel eddig még nem voltak hozzászokva és megfelelő módon kiképezve a lőfegyver használatára, ha hirtelen fel lennének ruházva ezzel a „hatalommal” akár veszélyt jelenthetnének saját magukra, holland kollégáikra vagy pedig még a civil lakosságra nézve is. Következésképpen a Drugs JIT brit rendőrtisztjei csupán a brit jogszabályok alapján voltak feljogosítva fegyver viselésére, így korlátozva voltak bizonyos fajta spray és a gumibot használatára. Emellett a brit kiküldött tagok kiképzésen vettek részt a holland kollégákkal együtt azért, hogy biztosak legyenek abban, hogy a védő felszerelés, amelyet használnak kompatibilis és eleget tesz a holland törvényeknek. A holland belügyminiszter adott engedélyt erre a gyakorlatra.

### **3. 5. Munkajogi szempontok, finanszírozási kérdések**

A munkajogi szempontú kérdések - mint például a munkaidő és a túlóráért járó kompenzáció - minden rendőrtiszt esetében a nemzeti jog által meghatározottak. Amennyiben létrehozunk egy nyomozócsoportot, tisztázni kell azt, hogy a kiküldött tagok esetében ezen szabályok miként fognak alakulni az idegen országban.

A legkönnyebb megoldásnak az tűnik, ha fenntartják a saját tagállamban irányadó szabályok alkalmazását minden egyes résztvevő tag esetében. Ez azonban kötelezi a fogadó állam csoportvezetőjét arra, hogy alkalmazkodjon ezen szabályokhoz, és hogy szükség esetén különböző szabályokat alkalmazzon ugyanazon csoport különböző tagjai esetében.

#### **A polgári és büntetőjogi felelősség kérdése**

A tisztviselők büntetőjogi felelőssége az alábbiak szerint jelenik meg a Kerethatározat 2. cikkében: *„Az 1. cikk rendelkezéseiben említett tevékenységek során azok a tisztviselők, akik nem a működés helye szerinti tagállamból, hanem másik tagállamból érkeztek, a sérelmükre vagy általuk elkövetett bűncselekmények tekintetében a tevékenység helye szerinti tagállam tisztviselőivel azonos elbánásban részesülnek.”*

A tisztviselők polgári jogi felelősségét a Kerethatározat 3. cikke szabályozza, mely szerint a tagállam felel a tisztviselő tevékenységével okozott károkért, amelyet a károkozás helye szerinti ország úgy térít meg, mintha a saját tisztviselője okozta volna. Ez a harmadik

személyek számára okozott károkat jelenti, hiszen egymással szemben lemondanak a kártérítési igényről.<sup>230</sup>

### Finanszírozási kérdések

Egy közös nyomozócsoport létrehozásának számos költségvonzata van, melyek közül talán a legkézenfekvőbbek: szállás, utazás költségei, telekommunikációs kiadások, tolmácsolási és fordítási költségek...stb.

Alapvetően a résztvevő tagállamoknak kell megegyezniük a megállapodás kidolgozása során a teherviselés mikéntjéről. Emellett azonban most már egyéb finanszírozási lehetőségek is nyitva állnak a tagállamok számára ösztönzőképpen, hogy pénzügyi okokra hivatkozva ne vessenek el egy közös nyomozócsoport létrehozására irányuló kezdeményezést.

#### *A költségek megjelenésének forrásai*

Az Uniós Jogsegély Egyezmény nem foglalkozik a nyomozócsoport létrehozásával kapcsolatos pénzügyi kérdések szabályozásával. Csupán az Egyezmény Értelmező Jelentésében, valamint a Minta-megállapodásban találunk utalást arra, hogy a költségvetési kérdésekre ki kell térni a nyomozócsoportot létrehozó tagállamok között elfogadott megállapodásban. Ezen kívül azonban semmilyen konkrét javaslat nincsen megfogalmazva a dokumentumokban a pénzügyi kérdések tekintetében. A legtöbb költséget általában a kiküldött tagok bevonása eredményezi. A legfőbb költségeket a kiküldött tagok külföldi napidíja, valamint utazási költségei jelentik, valamint a fogadó állam területén bérelt lakás bérleti, illetve egyéb költségei (szállásköltségek).

<b>Legmagasabb költségű tényezők</b>	<b>Kisebb költségű tényezők</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• A kiküldött tagok külföldi napidíja, pótléka</li><li>• A kiküldött tagok utazási költségei</li><li>• A kiküldött tagok túlóra fejében járó díjazása</li><li>• A kiküldött tagok szállásának költségei (bérleti díj illetve közüzemi díjak)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A kiküldött tagok infrastrukturális költségei: például mobil telefonok, számítógépek</li><li>• A kiküldött tagok szállítási költségei a fogadó állam területén belül (például rendőrségi gépkocsikkal)</li></ul>

A mindennapi munkával kapcsolatosan felmerülő költségek (mobil telefon, számítógépek), illetve a rendőrségi autók használatának a költségei általában „beleférnek” a fogadó állam érintett nyomozó hatóságának a költségvetésébe, ezért azok az összköltségek tekintetében kisebb szereppel bírnak.

<sup>230</sup> (1) Amikor valamely tagállam tisztviselői a 1. cikk rendelkezéseinek megfelelően egy másik tagállam területén tevékenykednek, az általuk eljárásuk során okozott károkért az előbbi tagállam annak a tagállamnak a joga szerint felel, amelynek területén e tevékenységet végzik.

(2) Az a tagállam, amelynek területén az (1) bekezdésben említett kár bekövetkezett, a kárt ugyanolyan feltételek mellett téríti meg, mintha azt a saját tisztviselői okozták volna.

(3) Az a tagállam, amelynek tisztviselői egy másik tagállam területén valakinek kárt okoztak, teljes mértékben megtéríti ez utóbbi tagállamnak az általa a károsultaknak, illetve a károsult személyek jogán jogosult más személyeknek kifizetett kártérítés összegét.

(4) Az (1) bekezdésben szabályozott esetben – harmadik személyekkel szemben fennálló jogai gyakorlásának sérelme nélkül és a (3) bekezdésben foglalt rendelkezés kivételével – minden tagállam lemond az olyan károk megtérítésének igényléséről, amelyet egy másik tagállamtól szenvedett el.



Összességében tehát elmondható, hogy a közös nyomozócsoportra fordított összes költség a kiküldött tagok számától, és a működés időtartamától függ. Amennyiben ez a két faktor a nyomozócsoport tevékenysége alatt nem változik, úgy a projekt költsége előre eléggé pontosan megjósolható, és váratlan pénzügyi túllépések így nem jelenhetnek meg a későbbiek folyamán.

További költségek adódhatnak a kiküldött tagok szükséges képzései folytán, valamint a csapatépítő tréningek, tevékenységek eredményeképpen, melyeket azonban mintegy befektetésként kell értékelni a nyomozócsoport sikere érdekében. Ezeken kívül járhatnak még költségvonzattal a kiküldött tagok járulékos biztosítási költségei.

Ezek után még megmarad annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mindezen költségeket hogyan osszák el a résztvevő államok egymás között. Egyik lehetőség az, hogy a projekt végén összeadják az összes felmerült költséget, és egyenlő mértékben elosztják azt a résztvevő tagállamok között. Egy másik alternatív - és talán egyszerűbb - megoldás lehet az, ha felosztják a tagállamok között a specifikus költségvonzatú tényezőket: például a küldő ország fedezi a kiküldött tagok utazási költségeit, külföldi napidíját és a túlóra fejében járó díjakat, a fogadó állam pedig biztosítja a kiküldött tagok szállását, valamint a mindennapi munkához szükséges infrastrukturális háttérrel, és az államon belüli utazás költségeit.



Az Eurojust pályázott egy pénzügyi alapra a Bizottság „Bűnözés megelőzése és az ellene való harc” programjának<sup>231</sup> keretében, melynek eredményeképpen az EU Bizottsága az Eurojust számára létrehozott egy pénzügyi alapot „Pénzügyi, igazgatási és logisztikai támogatás a közös nyomozócsoportok számára, központi szakértői kapcsolati pont létrehozásával” címmel.<sup>232</sup>

Ez az alap lehetővé tette a közös nyomozócsoportok pénzügyi és logisztikai támogatását 2010 decemberéig.<sup>233</sup> Az Eurojust ismételt pályázása eredményeképpen a Bizottság meghosszabbította a pénzügyi alap felhasználhatóságának időtartamát, és megemelte a felhasználható keretösszeget is: a 2011. január 1- 2013. szeptember időtartamra 2.159.160 euro áll rendelkezésre közös nyomozócsoportok létrehozásának támogatására.<sup>234</sup>

Steve Ryder Eurojust kijelölt JIT Projekt Manager mindig a tagállamok rendelkezésére áll tanácsadás, konzultáció, szervezés céljából, valamint az Eurojust és Europol által kezelt közös honlapon a tagállamok naprakész tájékoztatást kapnak a finanszírozással kapcsolatosan:

- a pályázat feltételeiről
- az elbírálás szempontjairól
- a betartandó szigorú határidőkről
- letölthető pályázati űrlapokról.

Az Eurojust nagyon fontosnak tekinti a nyomozócsoportok pénzügyi támogatását, és ennek keretében a kiadások két fő területén tud segítséget nyújtani: egyrészt az utazás és szállás költségei tekintetében, másrészt pedig a tolmácsolási és fordítási költségek viselésében. Ezen kívül az infrastrukturális problémák enyhítése céljából kis számban laptopokat és mobil telefonokat is a tagállamok rendelkezésére tud bocsátani. A Bizottság azonban nem engedélyezi a közös nyomozócsoport teljes költségeinek a finanszírozását.

Az Eurojust számára nyújtott alap mind időben, mind pedig természetében korlátozott, mivel 2010. december 12-e után semmiféle finanszírozási folyamat nem történhetett, valamint az addig kölcsönhasználatra kiadott eszközöket is vissza kell szolgáltatnia a tagállamoknak. Az Eurojust saját hatáskörében fenntartja a jogot ahhoz, hogy támogatásokat nyújtson és programfüzeteket adjon ki.<sup>235</sup>

Megtérítéses alapon, előfinanszírozás nélkül történik a támogatás folyamata. A pénzügyi támogatás kérésére irányuló pályázatot a költség megjelenését megelőző 4-12 héten belül kell előterjeszteni. A pályázatokat a Közös Nyomozócsoport Projekt Manager nyugtázza elektronikus úton (emailen), megjelölve a megérkezés időpontját. Amennyiben a pályázat sikeresen nyert, egy bizonyos összeg kerül tartalékolásra, addig, amíg a megtérítési kérelem megérkezik. A tartalékolt összeg a költségek megjelenése utáni 6 hétig válik hozzáférhetővé, amennyiben a megtérítési kérelem ezen 6 hét után érkezik, úgy az nem lesz figyelembe véve. A pénz visszatérítésekre a számlák megérkezését követő 30 napon belül kerül sor.

<sup>231</sup> Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013 the Specific Programme “Prevention of and Fight against Crime”, OJ L 058, 24.2.2007, p.7

<sup>232</sup> Megtalálható: <http://www.eurojust.europa.eu/recruitment/vacancies/2008/08-EJ-CA-42.htm>, 2010

<sup>233</sup> A 2008. március és 2010. november közötti időszakban ez körülbelül 300.000 eurot jelentett a Bizottság részéről.

<sup>234</sup> A címzett támogatás elnevezése: „Supporting Greater Usage of Joint Investigation Teams”

<sup>235</sup> A legfrissebb programok a [www.eurojust.europa.eu/jit\\_funding.htm](http://www.eurojust.europa.eu/jit_funding.htm) honlapon megtalálhatóak, és a támogatás kérésére vonatkozó jelentkezési lap is letölthető az Eurojust weboldaláról.

Az egyetlen hátránya ilyen uniós pénzek felhasználásának, hogy csakis kizárólag olyan célokra lehet felhasználni, amelyeket konkrétan a pályázatban felhasználási célterületként rögzítettek a pályázó tagállamok. Ismerve azonban a nyomozócsoporthoz flexibilis természetét ez a gyakorlati kivitelezés során problémákat eredményezhet.<sup>236</sup>

## 4. Adatszolgáltatás a tagállamok között

Két típusú adatot lehet a közös nyomozócsoporthoz résztvevő partnerek rendelkezésére bocsátani: az ún. „történelmi” adatokat, valamint az „élő” adatokat.

A történelmi adatok cseréje nagyon hasznosnak minősül, mivel háttér ismereteket szolgáltat a bűnüldöző hatóságok számára. Ezeket azonban félre kell tenni a nyomozócsoporthoz műveleti szakaszáig. Csupán a folyamatban lévő bűnözői tevékenységekre vonatkozó információkat - melyek hasznosak lehetnek egy nyomozócsoporthoz felállításához - szükséges a nyomozócsoporthoz partnereknek egymással megosztaniuk ebben a fázisban.

Általános problémaként merül fel, hogy az élő adatok szolgáltatásának sebessége, minősége a tagállamok részéről nem teljesen kielégítő, amikor elindul az információcsere (például egy elemzői munkafájlból). A nehézségek egyike az, hogy megfogalmazzák azon kulcs (keresési) változókat, amelyeket használni lehet a kutatási folyamatban. Nem könnyű feladat a bűnüldöző hatóságok által nyomozott ügyek ezreiből releváns esetet találni. Ezért nagyon fontos, hogy a megkereső fél fogalmazzon meg néhány olyan keresési szempontot - mint például az elkövetők neve, az áldozatok neve, a használt eszközök típusa (a használt gépkocsik illetve fegyverek regisztrációs száma) -, amelyek megkönnyítik a releváns, kapcsolódó ügyek megtalálását. Ez a felállított szempontrendszer „*hit / no-hit*” információrendszer alakíthat ki. Amennyiben nincsen ilyen szempont, akkor szempontok kombinációját lehet figyelembe venni, mint például: az elkövető vagy az áldozatok állampolgársága, a bűncselekmény lehetséges helyszíne, a támadás típusa...stb. Egy szabvány formát kellene meghatározni, mely az összes kritériumot tartalmazza.

### Az információcsere lebonyolító szervezeti struktúrák

Az információcsere gyakorlatban lebonyolító szervezetek a szereplőktől függenek. Amennyiben a leendő nyomozócsoporthoz partnerek úgy határoznak, hogy az információcsere a már meglévő, működő csatornákat használják, és nem vonnak be szupranacionális szervezeteket, a lehetőségek a szabályozási rendszerekben lévő különbözőségekből adódóan fognak változni. Amennyiben az Europol is bevonásra kerül a projektbe, úgy elemző munkafájl kerülhet alkalmazásra.

### Információcsere a nemzeti bűnüldöző hatóságokon keresztül. Az információcsere jogosult hatóságok<sup>237</sup>

<sup>236</sup> Az Eurojust közös nyomozócsoporthoz koordinálására kijelölt szakértője most dolgozik a finanszírozási lehetőségek rugalmasabb, egyszerűbb megoldásán a jövőre vonatkozóan.

<sup>237</sup> Eveline De Wree: Law enforcement information exchange in the pre-operational phase of a JIT. Joint investigation teams in the European Union. From theory to Practice (editors: Conny Rijken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague The Netherlands 2006. 64. oldal

Az előkészítő szakaszban a tagállamok kétoldalúan cserélhetnek információt a megengedett csatornákon keresztül, melyhez a jogszabályi alapot az információcserére vonatkozó nemzeti jogszabályok jelentik. Az egyes országok nemzeti jogszabályaiban azonban eltérések lehetnek.

A különböző nemzeti jogszabályok alapján mind a rendőrségi, mind pedig az igazságügyi szervek részt vehetnek az információcserében. Az információk néhány típusa szabadon cserélődhet a rendőri hatóságok között, míg más információk átadásához bírói engedélyezés szükséges.

Gyakran a kényszerítő intézkedések alkalmazása a meghatározó szempont az információcsere tekintetében, de az információ minősége is meghatározhatja azt, hogy a rendőri vagy igazságügyi hatóságok jogosultak-e dönteni annak mások számára való hozzáférhetővé tételéről. Néhány ország azt a megoldást választotta, hogy korlátozó lista alapján dolgozik, a többiek kategória neveket használnak az információk típusára utalva.<sup>238</sup>

Az is előfordul, hogy igazságügyi hatóság cserél információt a rendőrség bevonása nélkül.<sup>239</sup> Egyértelműen látszik azonban az, hogy a legtöbb információ cseréje során a közös nyomozócsoport előkészítő szakaszában szükséges, vagy javasolt az igazságügyi hatóságok bevonása is, mivel a legtöbb uniós tagállamban az ügyészi szervezet a felelős a nyomozásért, és az dönt az (érzékeny) adatok továbbításáról is. Másrészt az igazságügyi hatóságok korai bevonása azért is javasolt, mert ezáltal ellensúlyozni lehet a (természetes) tendenciáját a rendőri dominancia kialakulásának.

Az információcserében résztvevő hatóságok nemzeti szervezetei különbözhetnek az egyes tagállamokban, melyek közül az egyik legfontosabb tényező a rendőrségi szervezet struktúrája.<sup>240</sup> A rendőrségi szervezet felépítése gyakran hasonló az uniós tagállamokban, általában helyi/regionális egységekből és egy országos szervből épülnek fel. Ebben a struktúrában az országos hatáskörű szerv az, amelynek hatáskörébe tartozik a súlyosabb, vagy nemzetközi dimenzióval rendelkező bűncselekmények nyomozása. Ilyen országos szerv megléte - mely érdeklődésének középpontjában például emberkereskedelem, kábítószerkereskedelem áll - nagymértékben meg tudja könnyíteni az információk gyűjtését és cseréjét. Ez azt is jelentheti, hogy az információszerző csatornák egy országon belül már ki vannak építve, ezáltal sokkal könnyebb megegyező, vagy kapcsolódó esetekre bukkanni.

A tagállami rendőri struktúrák vizsgálata rámutat arra a következtetésre, hogy a legtöbb uniós tagállamban lehetőség van az információcsere központi/országos szerveken keresztül történő lebonyolítására. A rendőri szervezetek felépítése emellett lehetővé teszi azt is, hogy

---

<sup>238</sup> Példa: A holland Büntetőeljárás törvény 552i cikke például addig teszi csak lehetővé a rendőrök számára az információcserét, amíg nem kerül sor kényszerítő intézkedések végrehajtására. Addig, amíg olyan információk cseréje zajlik, melyeket kényszerítő intézkedések alkalmazása nélkül gyűjtöttek, az ügyész bevonására sincsen szükség. Ezen felül akkor sem kell ügyészt bevonni, ha az információcsere stratégiai információkat érint, vagy pedig nyílt forrásból származik. Sőt még olyan információ átadására is lehetőség van, mely egy folyamatban lévő nyomozás részét képezi.

<sup>239</sup> Példa: Belgiumban a kölcsönös jogsegély tárgyában született törvény alapján az Igazságügy Miniszter saját kezdeményezésére - anélkül, hogy erre vonatkozólag a másik állam megkeresést küldött volna – adhat át olyan információkat másik állam számára, mely hasznos lehet a másik állam illetékességi körébe tartozó eljárások során.

<sup>240</sup> Példák: Hollandia 25 rendőrségi régióra van osztva, valamint ezek mellett létezik az országos rendőri szerv is (Korps Landelijke Politiediensten KLPD). Az Egyesült Királyságban 53 különböző rendőri egység létezik egymás mellett (Angliában 40, Skóciában 8, Walesben 4 és Észak-Írországban 1), mely rendőri egységek autonóm módon folytatják le nyomozásaikat, és független adatbázisokkal rendelkeznek.

kijelölésre kerülhet a struktúrában egy olyan központi kontakt-pont is, amelyik a megkereséseket továbbítja a megfelelő helyi/regionális rendőri erőknek.

Ugyanezek igazak az igazságügyi szereplőkre is. A tárgyalt THB-JIT projekt esetében mivel a projekt kezdetekor (egy felülről lefelé történő megközelítés az alulról felfelé történő kialakítás helyett) még nem volt „kézben” a konkrét ügy, a különböző országokban lévő ügygazda ügyészeket még nem lehetett kijelölni. Azonban ha az adott tagállami igazságügyi szervezetben a helyi/regionális illetékességű ügyészek mellett országos illetékességgel rendelkező ügyészek is vannak, akkor őket már a legkorábbi stádiumtól be kell vonni a projektbe.<sup>241</sup>

#### **4.1. Az Europol szervezetén keresztül történő információcsere<sup>242</sup>**

Azon uniós tagállamok számára, amelyek közös nyomozócsoportot szeretnének létrehozni lehetőség van uniós eszközök igénybevételére is. Az információk cseréjére és elemzésére leghasznosabb és legkézenfekvőbb eszköznek az Europolnál meglévő elemzői munkafájl (*Analytical Work File AWF*) bizonyul.

A munkafájl működési módszere röviden az alábbiak szerint írható le: az országos hatáskörű rendőri szervek (országos rendőr-főkapitányságok) működnek az Europol kontakt ügynökségeiként (nemzeti egységeiként), összegyűjtve mindazon információkat, amelyeket a helyi és regionális rendőri szervek gyűjtöttek tevékenységük során. Ez az információmennyiség egy elő-elemzésen megy keresztül az országos rendőr-főkapitányság által, majd azután kerül továbbításra az Europol felé. Az Europolnál közvetlen információcsere van lehetőség az elemzői munkafájlba bevont országok között, az Europolhoz telepített összekötő tisztjeiken keresztül. Ezzel egy időben az adatokat betáplálják egy adatbázisba, amelyben mind a történelmi, mind pedig az élő adatok összehasonlításra kerülnek.

Mihelyst egy elemzői munkafájl létrejön (a szükséges szervezeti és adatvédelmi megállapodások elfogadása után) elkezdődhet az elemzés folyamata, mely során az adatátvitel az érintett fájlban rögzítésre kerül. Amennyiben valamilyen kereszt-kapcsolatot talál az Elemző Csoport (amely alapját képezheti a közös nyomozócsoport létrehozásának), a munkafájlban résztvevő tagállamok országos rendőr-főkapitányságait az összekötő tiszteken keresztül tájékoztatják róla. Amennyiben valamely tagállamtól további információra lenne szükség, az adott ország összekötő tisztjét kéri fel, hogy lépjen kapcsolatba országának illetékes személyeivel, hogy a szükséges megkeresést továbbítani lehessen. Bármilyen országnak, függetlenül attól, hogy uniós tagállam-e vagy sem, illetve hogy tagja-e az adott elemzői munkafájlnak vagy sem, jogában áll adatokkal ellátni az elemzői munkafájlt. Azonban azon országok, amelyek nem tagjai az elemzői munkafájlnak nincsenek feljogosítva arra, hogy információkat kaphassanak a munkafájl eredményeiből, értékeléséből, mindaddig, amíg az elemzői munkafájl alkotó tagállamok erről másképpen nem határoznak.

<sup>241</sup> Az országos illetékességgel rendelkező ügyészek kinevezése – a helyi illetékességgel rendelkező ügyészek mellett – általános trend az uniós országokban, ezáltal ezen szereplők közös nyomozócsoportba történő bevonása nem jelenthet problémát.

<sup>242</sup> Az alfejezetben használt ábrák elkészítéséhez Evelin De Wree publikációjában található ábrákat vettem alapul. (Eveline De Wree: Law enforcement information exchange in the pre-operational phase of a JIT. Joint Investigation Team in the European Union. From Theory to Practice. (edited by Conny Ryjken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague 2006. 74-75. oldal)

Az adatátvitel és az információ-elemzés jelenti az alapját tehát annak, ahogyan az elemzői munkafájl dolgozik, melyet követően az eredményeket minden résztvevő felhasználhatja.

Amikor az információcsere az elemzői munkafájl keretében történik, az Europol intézményére vonatkozó jogi keret a meghatározó, és alkalmazandó. Ez azt jelenti, hogy az elemzői munkafájlban gyűjtött információ azon tagállam „felelőssége és tulajdona” marad, amelyik azt a munkafájl rendelkezésére bocsátotta. A tagállamnak magának kell döntenie arról, hogy mi legyen az információ későbbi sorsa, melyről az Europol Tanácsi határozat 10. cikk (6) bekezdése így rendelkezik: „Az Europolnak adatot továbbító tagállam egyedül határoz az adat minőségének fokozatáról és annak megváltoztatásáról, továbbá jogosult az adatok kezelési feltételeinek meghatározására. A közölt adatok terjesztéséről és operatív felhasználásáról az a tagállam dönt, amely az adatokat közölte az Europollal. Amennyiben nem határozható meg, hogy mely tagállam közölte az adatokat az Europollal, az elemzésben részt vevők hozzák meg az adatok terjesztésére és operatív felhasználására vonatkozó döntést. Különösen az a tagállam vagy társult szakértő nem terjeszthet, és nem használhatja fel az adatokat az eredetileg érintett tagállamok előzetes hozzájárulása nélkül, amely később kapcsolódik be valamely folyamatban levő elemzésbe.”<sup>243</sup>

Ez azt jelenti, hogy elvben nem magától értetődő az, hogy az információ automatikusan átadódik az elemzői munkafájltól a közös nyomozócsoporthoz. Minden tagállam önállóan dönt arról, hogy bizonyos általa biztosított információkat nem lehet továbbadni, valamint bizonyos információk kiadását bizonyos feltételek teljesülésétől teheti függővé. Amennyiben azonban az információval rendelkező tagállam arra felhatalmazást ad, és ezzel valamennyi további, az elemző munkafájlban résztvevő partner is egyetért, nem gördül akadály az elé, hogy az információ a munkafájlból a közös nyomozócsoporthoz továbbítódjon.

Amikor egy tagállam a már folyamatban lévő munkafájlhoz csak később csatlakozik, akkor lehetséges, hogy ez az állam nem használhatja fel, és nem is továbbíthatja az adatokat a kezdetben bevont tagállamok előzetes engedélye nélkül. Az elemzői munkafájlból származó információkat egy tagállam információként, valamint bizonyítékként is felhasználhatja mindaddig, ameddig az az állam, ahonnan az információ származik, ezzel egyetért.<sup>244</sup>

Abban az esetben, ha az információcsere kétoldalúan működik, akkor felmerül a kérdés, hogy hogyan lehet megszervezni az információáramlást, abban az esetben, ha több mint két állam hozza létre a nyomozócsoportot. Amennyiben az információ közvetlenül cserélődik ki két tagállam között, és nincsen beiktatva egy központi adatbázis, melybe azokat betáplálják - mint például az elemzői munkafájlok esetében -, fennáll annak a veszélye, hogy a többi tagállam, akik szintén részesei a nyomozócsoport létrehozására irányuló kezdeményezésnek nem lesznek megfelelően tájékoztatva. Ebből kifolyólag, az Europol általi központi információgyűjtés van előnyben részesítve, köszönhetően jórészt a szabványokon alapuló információgyűjtési eljárásának.

Ezen kívül nincs is másik olyan eszköz, amelyik jobb lehetőséget nyújtana az adatvédelem és az érzékeny információk kezelése szempontjából. Minden tagállam, amely információkat szolgáltat az Europolnak eldöntheti, hogy az adott információt lehet-e továbbadni, vagy pedig meghatározhatja a továbbadásának feltételeit. A már korábban említett Europol Tanácsi

<sup>243</sup> A Tanács határozata (2009. április 6. ) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (2009/371/IB) Hivatalos Lap L 121 , 15/05/2009 0037 - 0066

<sup>244</sup> T. Schalken és M. Pronk: On Joint Investigation Teams, Europol and Supervision of their Joint Actions European Journal on Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2002, Vol. 10/1, 70-82. oldal

határozat 10. cikkének rendelkezései értelmében az a tagállam határozhatja meg egy adott információ érzékenységi fokát, amelyik az Europol számára azt az információt nyújtja. Amennyiben úgy dönt egy tagállam, hogy az általa az Europolnak szolgáltatott információ kiadásához, továbbadásához az ő előzetes engedélyére van szükség, akkor az olyan elemzési eredmények kiadásához is, amelyek tartalmazzák ezen információt, szintén szükséges az előzetes hozzájárulása. Az elemzett adatok bármilyen terjesztése, vagy pedig műveleti felhasználása az elemzésben résztvevők konzultációja alapján dől el. Lehetséges, hogy egy olyan állam, amelyik az elemzési folyamatba később kapcsolódik be, nem terjesztheti és használhatja az adatokat azon tagállamok előzetes hozzájárulása nélkül, melyek már a kezdetektől fogva részt vesznek a folyamatban.

Az elemzői munkafájl használatának vannak azonban hátrányai is. Normális körülmények között munkafájl megnyitására az Europol kezdeményezése alapján, vagy pedig a tagállamok kérése alapján kerül sor, majd ezt követően egy projekt-leírás készül,<sup>245</sup> és az összes bevont ország valószínűségi tanulmányt készít.<sup>246</sup> Csak ezután következik a Management Board jóváhagyása, miután megtörtént a konzultáció a Joint Supervisory Body-val.<sup>247</sup> Azután egy, a megnyitását elrendelő határozatban (Opening Order) kell megállapodni, amely gondosan meghatározza, hogy milyen típusú információk kerülhetnek tárolásra az elemzői munkafájlból. Ebben azonban a tagállamoknak előtte meg kell állapodniuk.

Kristálytisztán látszik tehát, hogy nagyon sok időráfordítást igényel egy munkafájl megnyitása, különös figyelemmel arra a tényre, hogy az előkészítő szakasznak a lehető legrövidebbnek kellene lennie.

Figyelembe véve azonban, hogy az elemzői munkafájl olyan előnyök kombinációját hordozza a struktúrájában, amelyet semmilyen más nemzetközi eszközben sem lehet megtalálni, minden erőfeszítést megér, hogy olyan eszközzé alakítsuk, amelyre jellemző a gyorsaság és a hatékonyság, és hogy elmozdítsunk minden végső akadályt a széleskörű használatára előtt.

## **A JIG használata**

A THB-JIT projekt kezdetén a résztvevők kifejlesztettek egy új eszközt, az úgynevezett „Közös információs csoport” (*Joint Intelligence Group JIG*) intézményét. Mivel sem a Kerethatározatban sem pedig az Unió Jogsegély Egyezményben nem volt nevesítve és szabályozva nyomozást megelőző (előkészítő) fázis, ezért a résztvevő érintett tagállamok saját kezdeményezésükre hozták létre a JIG-et, azzal az elgondolással, hogy ez segíthet nekik sikeresen eljutni a közös nyomozócsoport működésének tényleges megkezdéséig. Mivel nem volt jogszabályi kerete, így működésére, az információgyűjtésre és információ-továbbításra vonatkozó nemzeti szabályok vonatkoztak.

A JIG az elemzői munkafájllal kapcsolatban, az mellett került felállításra, és tagjai eredetileg a munkafájlból lévő tagállami képviselők voltak.<sup>248</sup> Az egyetlen „új” személy a csoport

<sup>245</sup> Article 12, Council Act of 3 November 1998 Adopting Rules Applicable to Europol Analysis Files, OJ C 026, 23. 01. 1999.

<sup>246</sup> Cf., Common Process for National Feasibility study and Collection Plan – Pre-opening of the AWF EUROPOL, „Order opening Analysis Work File”, 19 November 2003

<sup>247</sup> Article 5 Council Act of 3 November 1998 Adopting Rules Applicable to Europol Analysis Files, OJ C 026, 23. 01. 1999.

<sup>248</sup> A valóságban azonban a JIG tagjai nem minden esetben voltak azonosak a munkafájl tagjaival. Néhány államot a JIG-ben nem az Europol képviselője képviselt, hanem az emberkereskedelemben jártas, szakértő személyek

vezetője volt, akinek a feladata az volt, hogy elősegítse és gyorsítsa az adatok áramlását az elemzői munkafájlba. Elméletben a munkafájl és a JIG általi információgyűjtés eltérő módokon történhetett, mivel míg az Europol formális eljárási szabályok kötötték (elemzői munkafájl alkalmazási területe, továbbítás, elemzés, adattárolás), addig a JIG maga nem volt kötve az Europol adatvédelmi szabályai, vagy pedig a munkafájl megnyitását elrendelő határozat szabályai által.

Teljesen új eszköz volt, a folyamatban lévő munkának egy részeként jelent meg. Sem a célja, sem pedig a munkamódszere nem volt hivatalosan, formálisan megállapítva, hanem egymást követő megbeszélések során alakult és fejlődött ki.

A THB-JIT kezdeményezésben résztvevők részéről kétféle elképzelés látott napvilágot a JIG szerepét illetően.<sup>249</sup> Egyrészt úgy gondolták, hogy funkcionálhat az elemzői munkafájl elősegítőjeként az Europol és a tagállamok között, másrészt pedig működhet az elemzői munkafájlból, valamint más országoktól származó adatok „begyűjtőjeként” is. Az első megközelítésben a JIG-et úgy tekintették, mint nyomozók egy csoportját, akik adatokat szolgáltatnak az elemzői munkafájl számára, és ebben az interpretálásban a JIG nem lett volna más, mint a munkafájl végrehajtása. A második elképzelés alapján a hangsúly az elemző szerepen volt, amelyet a JIG-nek meg kellett volna valósítania. A 03/12/2003 számú szándéknyilatkozatban a JIG úgy szerepelt, mint egy információs fázis, amely azért szükséges, hogy a hozzáférhető adatokat elemezni lehessen. Ezáltal tehát a JIG azután kezdené meg a munkáját, miután az információ összegyűlt, és úgy működven, mint egy az elemzői munkafájl keretében lévő célcsoport.<sup>250</sup>

Mindkét modellben az elemzői munkafájl a felelős a tényleges elemzésért, és így a JIG nem választható le róla.

### **A JIG mint az elemzői munkafájl végrehajtása**

A JIG nem egy struktúra és nem is egy eszköz, hanem úgy kell tekinteni, mint egy funkció, mely meggyorsítja és segíti az információk cseréjének, gyűjtésének folyamatát. A JIG tagjai lehetnek ugyanazok a személyek, mint akik az elemzői munkafájl tagjai, azonban nekik JIG-tagként még van egy többlet szerepük is: felelősek azért, hogy meggyorsítsák, segítsék az információgyűjtés folyamatát. A két csoport vezetőjének kompetenciája közötti fő különbség pedig az, hogy míg az elemzői csoport vezetője a hozzáférhető információk alapján dolgozik, addig a JIG vezetőjének fő feladata az, hogy megszervezze a folyamatos információáramlást a munkafájl felé. Ennek tükrében tehát a JIG úgy tekinthető, mint egy szükséges kapocs egyrészt a munkafájl és az elemző munkacsoport között, valamint másrészt a munkafájl és a különböző országok között. Ebben az értelemben a JIG tehát nem egy intézmény vagy egy struktúra, hanem egy funkció, amely nyomást gyakorol az elemző csoportra, és erősíti annak munkáját, funkcióját. Ugyanazon az ötleten alapul, mint a munkafájl (megkérni embereket, hogy szolgáltatassanak információkat), ezáltal tehát megkétszerezi a munkafájl erőfeszítéseit. Ebben a perspektívában a JIG szerepe az, hogy kiegészítse és kiegészítse az elemzői munkafájl működésében beálló nehézségeket. Amennyiben a munkafájl úgy működne, ahogyan annak ténylegesen kellene, az ilyen típusú JIG-re nem is lenne szükség, és kívánatosabb lenne inkább a munkafájl működésében rejlő hibákat kiküszöbölni.

---

<sup>249</sup> Ezek természetesen idealizált típusok, és mindkettő egymás melletti tiszta jelenléte megfelelő szkepticizmussal kezelendő. Ezen felül a JIG két modellje egymást is követheti, ami azt jelenti, hogy a JIG szerepe a projekt adott stádiumától függ.

<sup>250</sup> Conny Rijken: Scientific research JIT – First report 2004. október 3. 32. oldal



### **A JIG mint az elemzői munkafájlhoz hozzáadott többlet**

Ebben a perspektívában a JIG-nek nem szabadna az elemzői munkafájl munkájába beleavatkoznia, közbelépnie. A JIG-nek csak akkor kellene aktívan megkezdenie a munkáját, amikor a munkafájlban egy célcsoportot sikerült azonosítani (ha nem találnak ilyen csoportot, akkor a JIG csak formálisan van jelen). Ez azt jelenti, hogy ha az elemzői munkafájlnak sikerül előrukkolnia egy közös nyomozócsoport létrehozására érdemes és alkalmas bűnözői csoporttal, azt tovább kellene adnia a JIG/Közös nyomozócsoport kezdeményezésnek, amely átvinné a nyomozást és a célcsoporttal kapcsolatban minél több adatot gyűjtene. Ebben az esetben tehát a JIG egy fázis, amely az elemzői munkafájl követi miután a célcsoport azonosításra került. Amikor azonban a célcsoport beazonosítása megtörtént, nincs tovább ok arra, hogy halogassák az aktuális közös nyomozócsoport létrehozását. Az elemzői munkafájlban résztvevő országok közül azok, amelyek kapcsolódó eseteket találnak, létrehozhatják a közös nyomozócsoportot, megfogalmazhatják a nyomozócsoport létrehozására irányuló megállapodást, amely jogi alapul szolgálhat az információcserére, és a nyomozati cselekményekre, amelyeket onnantól kezdve folytatnak a csoport tagjai.

A JIG által nyújtott többlet érték abban jelent meg, hogy lehetőséget teremtett kétoldalú kapcsolatfelvétellel egyéb közreműködőkkel (mint például harmadik országok és nem-kormányközi szervezetek). A JIG partnereknek ezután még több partnert - olyan országokat, amelyek nem tagjai az elemzői munkafájlnak - kellene bevonnia ebbe az együttműködésbe, hogy szolgáltatassanak adatokat a célcsoportra vonatkozóan: a JIG tagoknak nem szabad korlátozniuk kapcsolataikat csupán saját nemzeti hatóságaik irányába, hanem más országokkal is fel kell venniük a kapcsolatot. Ezen az úton tehát a célcsoportra irányuló adatgyűjtés kibővíthet egyéb országokból érkező információkkal is, melynek az a következménye, hogy a JIG által összegyűjtött információ tartalma eltérő az elemzői munkafájl által gyűjtött adatokhoz képest.

## **Problémák és aggodalmak a JIG használatával kapcsolatban.**

### *A JIG elemzői munkafájl melletti létezése*

Az elemzői munkafájl volt az, amelyik már meglévő eszköz volt az előkészítő szakaszban. Csak akkor érdemes létrehozni bármilyen új eszközt, ha az ténylegesen többlet értékkel szolgál a már meglévőhöz képest. A JIG azonban semmilyen új hatáskörrel nem rendelkezik, sőt éppen az ellenkezője, amíg a JIG tagjai nem tudnak nyomást gyakorolni más tagokra, hogy több, vagy más információkat szolgáltatassanak, addig az elemzői munkafájlnak van hatásköre és lehetősége arra, hogy ösztökélje a tagállamokat az információ-szolgáltatásra.<sup>251</sup>

Nehéz egyértelműen felismerni azt, hogy hogyan tud egy JIG többlet információval szolgálni az elemzői munkafájl számára. A THB-JIT esetében párhuzamos információgyűjtés történt a munkafájlnak és a JIG-ben.<sup>252</sup> A JIG egyik feladata - további információk gyűjtése az elemzői munkafájl számára - tisztán úgy értendő, hogy kitöltse az információgyűjtésben meglévő hézagokat. A múltban a munkafájlokra gyakran jellemző volt a hatékonyság hiánya, melyet a tagállamok nehézkes és ellenálló attitűdje eredményezett. Az eredeti koncepció szerint a JIG célja az volt, hogy aktívan segítse stimulálni az információáramlást, fejlessze az adatok minőségét, és hogy betöltse az információk hézagokat. Ezeket a funkciókat azonban az elemzői munkafájl is el tudja látni, minekután nincsen tehát igény a JIG eszközére.

Amennyiben az elemzői munkafájl információgyűjtő tevékenysége során az információban még mindig maradnak hézagok, azt célszerűbb lenne akkor pótolni, amikor már kiválasztottak egy közös nyomozócsoport létrehozására alkalmas ügyet. Akkor azonban nem lenne szükség külön JIG szakaszra a projekt folyamán, hanem a hiányzó információkat a működő közös nyomozócsoport keretén belül kellene pótolni.

### *A JIG helyzete az alulról-felfelé építkező projektek esetében*

<sup>251</sup> A projekt vezetése az Europolon belül van, de emellett használhatja még a nemzeti kontakt-pontokat is arra, hogy „erőltesse a belépést”. Emellett az Europol fontolóra is veheti az elemzői munkafájl bezárását, amennyiben a tagállamok általi adatszolgáltatás nem kielégítő.

<sup>252</sup> Annak a korlátai, hogy mit lehetett tenni a JIG-ben szintén meg voltak határozva a munkafájl feltételrendszerében. A működés kezdetén például az elemzői munkafájl információi ki lettek cserélve a JIG információival. A későbbiek folyamán azonban Belgium – egyike a munkafájl tagjainak- ellenezte ezt a gyakorlatot. Azt követően tehát a munkafájl információival nem lehetett foglalkozni a JIG-ben, mely elvezetett ahhoz a problémás helyzethez, hogy a kormányzó csoport egy része megkapta az elemzői munkafájl jelentéseit, míg más tagok, beleértve az elnököt is nem ismerhették meg azok tartalmát.

A JIG-et az elemzői munkafajllal kapcsolatban hozták létre, és minden funkció, amellyel felruházták a közös nyomozócsoport létrehozására alkalmas eset felismerésével volt kapcsolatos. Ez volt az a fő probléma, amelyet a JIG-nek meg kellett oldania. Egy alulról-felfelé építkező eljárásban az „anya-ügyet” már a projekt kezdetén beazonosítják, és ezáltal egy olyan eszköznek, mint a JIG semmilyen haszna nincsen. Rögtön, amikor az első kapcsolódási pont másik tagállam irányában megállapításra kerül, ez már lehetővé teszi a nyomozócsoport létrehozását és az előkészítő fázist nem szabad már tovább halogatni. A nyomozócsoport tagjai által szolgáltatott információk további elemzése ezután már történhet a nyomozócsoport működési fázisában - miután a megállapodást létrehozták - a csoport jogi keretein belül. Ezáltal tehát nem jelenik meg az igény a JIG felállítására akkor, amikor a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megkeresés egy alulról-felfelé történő eljárást követ (nem pedig egy felülről-lefelé irányuló kezdeményezést).

Az egyetlen valódi kérdés ebben az esetben az, hogy ki lesz felelős az összegyűjtött információk elemzéséért, ha szupranacionális struktúra nem kerül bevonásra.<sup>253</sup> Egy alulról-felfelé építkező forgatókönyvben ez a kérdés különösen releváns a nyomozócsoport működési fázisában. Egyetlen megjegyzés ide kívánczik, mégpedig az, hogy a működő nyomozócsoport sok hasznot tud húzni abból, ha a nyomozócsoportban különböző profilú tagok vannak jelen, akik ezáltal különböző funkciókat tudnak betölteni a csoporton belül, mint például a nyomozás és az elemzés. Emellett ajánlatos az Europol bevonása is a nyomozócsoportokba, amilyen gyakran csak lehetséges, mivel az Europol az elemzői munkafajl eszközén keresztül olyan funkciókat is be tud tölteni, amelyek nincsenek a nyomozócsoport alkalmazási körében, de mégis hasznosak lehetnek annak működéséhez, hiszen egy működő nyomozócsoportnak is mindig szüksége van naprakész adatokra. A munkafajl folyamatosan hozzá tudja juttatni a működő nyomozócsoportot az új adatokhoz, olyan tagállamokból is beszerezve azokat, amelyek nem is tagjai a nyomozócsoportnak. Emellett, abban az esetben, ha egy időben több nyomozócsoportot hoztak létre, az Europol felelősen át tudja azokat tekinteni, és még akár a lehetséges kapcsolódási pontokat is megtalálhatja a működő nyomozócsoportok, vagy pedig az ügyek között.

### *A JIG hatékonysága és eredményessége*

A JIG konstrukciója nagymértékben hozzájárult a THB-JIT bürokratikus és formális karakteréhez. Értekezleteket hívtak össze, amelyen a résztvevők megvitatták a cserélt információkat és a projektben elért fejlődést. A működés ezen formális módjának az volt a hátránya, hogy már az előkészítési stádiumban is olyan óriási energiát kellett befektetni, amelyet nem minden résztvevő volt hajlandó, vagy képes megtenni. A projektbe bevont különböző résztvevőknek mindig jelen kellett lenniük az összes megbeszélésen. A képviselőknek tehát félre kellett tenniük egyéb feladataikat, és időt kellett szakítaniuk egy új projektre, anélkül, hogy biztosak lehettek volna abban, hogy a befektetésük megtérül. Ez, és még számos más tényező végül is ahhoz vezetett, hogy a tagállamok nem ugyanazt a képviselőt jelölték ki minden alkalommal.

Ez további terhet jelentett, mivel visszatérően és ismétlődően kellett az eredeti ötletet megvitatni, a felelősséget felosztani, a JIG szerepét körvonalazni...stb. Ennek következményeképpen sok idő és energia veszett el, melyet egy későbbi stádiumban kellett valahogyan visszanyerni.

---

<sup>253</sup> Az elemzés nem volt a JIG-nek tulajdonított funkció, amikor az elemzői munkafajllal kapcsolatban létrehozták, amelyik azután véghez tudta vinni ezt a feladatot

## **4. 2. Gyorsaság és hatékonyság**

Mindenki számára, aki a nyomozócsoportban részt vesz előny, ha az előkészítő fázis a lehető legrövidebb ideig tart. Egy nyomozócsoportban olyan eszközöket lehet használni, amelyhez egyetlen nemzeti nyomozás, vagy párhuzamos nyomozás sem tudna folyamodni.

A gyorsaság és a hatékonyság olyan egyszerű struktúrák alkalmazásával érhető el a legjobban, amelyek nem terhelik szükségtelenül a projektet. Ez azt jelenti, hogy nem kell új struktúrákat létrehozni, ha van lehetőség már meglévők használatára. A THB-JIT projektben mind a kormányzó csoport mind pedig a JIG azért került kialakításra, hogy irányítsa a közös nyomozócsoport előkészítő szakaszát. A projekt legtöbb résztvevője azonban úgy vélte, hogy ezen struktúrák nélkülözhetőek lettek volna, és inkább egy egyszerű felépítésű előkészítő szakaszt preferáltak volna jobban. Abban is kölcsönösen egyetértettek, hogy minél több ország kerül bevonásra, annál bonyolultabb lesz az előkészítő fázis struktúrája.

### **Rendelkezésre álló információk és eszközök használata**

A THB-JIT projektben a felülről-lefelé irányuló megközelítést alkalmazták, amely azt jelentette, hogy a projekt egy általános információszerzési eljárással indult, amelynek a célja az volt, hogy kiválasszanak egy megfelelő esetet a közös nyomozócsoport létrehozásának alapjául. Ez a megközelítés élesen elkülöníthető az úgynevezett alulról-felfelé irányuló kezdeményezéstől, - amelyet például a Drugs JIT-ben használtak - amelyben már kezdetben folyamatban van egy konkrét nyomozás és ki van tűzve egy közös cél, és a további információgyűjtés erre épül rá.

A felülről-lefelé történő építkezéssel kapcsolatban megállapították, hogy nagyon nehéz és időigényes, mivel egy kiterjedt, hosszantartó információgyűjtési fázisra van szükség ahhoz, hogy meg lehessen találni a közös érdekeket és stratégiákat, valamint hogy kiválasztásra kerüljön a megfelelő célcsoport. A THB-JIT projekt résztvevői interjúkban elmondták, hogy ők inkább az alulról-felfelé megközelítést támogatnák a közös nyomozócsoport létrehozásával kapcsolatban. Az egy, vagy több országban folyamatban lévő nyomozásra épített közös nyomozócsoport létrehozása révén elkerülhető a komplex és időt rabló „JIG fázis” és egyben biztosítva van az is, hogy a bevont személyek jelentősen motiváltak lesznek abban, hogy segítsék a nyomozócsoport munkáját.

A Drugs JIT esetében nem lehet egyértelműen kijelenteni azt, hogy abban az esetben volt egy specifikus előkészítő szakasz, amelyben információgyűjtés folyt azon célból, hogy felmérjék, vajon lehetséges, és kívánatos volt-e a közös csoport létrehozása. Valójában a nemzeti nyomozások eredményei elegendőek voltak ahhoz, hogy létrehozassák a közös nyomozócsoportot, és ez egyértelműen mutatja azt, hogy nincsen minden esetben szükség egy elkülönült előkészítő szakaszra a nyomozócsoport létrehozásának folyamatában. Különösen igaz ez abban az esetben, amikor a nyomozócsoport egy alulról-felfelé irányuló kezdeményezés eredményeképpen jön létre.

Amikor azonban egyértelműen látszik az, hogy valamilyen elemző eszköz igénybevételére van szükség, akkor az Europol kezelésében működő elemzői munkafájlokat célszerű segítségül hívni ahhoz, hogy felmérjék, vajon lehetséges és kívánatos-e egy közös nyomozócsoport létrehozása.

Véleményem szerint azonban jelenleg még nem alkalmazzák és hasznosítják olyan mértékben a munkafájlokat, ahogyan azokat kellene és lehetne. Sok kritikát lehet hallani a munkafájlok információ-bemeneti eljárásával és egyben kimeneti eredményeivel kapcsolatban. A munkafájlok információ-bemeneti folyamatával kapcsolatos problémákat részben meg lehet oldani azáltal, hogy létrehoznak egy szabványos formátumot a munkafájlokba bemenő adatok számára, másrészt pedig az adatellátást, adatfeltöltést a munkafájlok működésével magával is lehet stimulálni. Amennyiben a munkafájlok bebizonyítják létjogosultságukat azáltal, hogy olyan kitűnő műveleti eredményekkel látják el tagjaikat, amelyeket nem tudtak volna megszerezni a munkafájlok nélkül, ez erősíteni fogja a tagállamokat abban, hogy egyre gyakrabban használják a munkafájlokat. A tagállamok sajnos úgy vélik, hogy a munkafájlok inkább az információgyűjtés és tárolás eszközei, mintsem többlet értékkel rendelkező operatív eredmények létrehozására alkalmas eszközök.

Említést érdemel ehelyütt az is, hogy az Europol és az Eurojust között 2004. június 9-én született megállapodás alapján az Europol látja el elemzési adatokkal és elemzési eredményekkel az Eurojustot. Az Eurojust ezen elemzési eredmények birtokában azután felkérheti az érintett tagállamok érintett hatóságait, hogy vegyék fontolóra közös nyomozócsoport létrehozását.

A közös nyomozócsoport előkészítési szakaszában nem azzal kellene foglalkozni például, hogy „az emberkereskedelem illegális struktúráját azonosítsuk és leleplezzük”<sup>254</sup> - úgy tekintvén az előkészítő szakaszra, mintha maga is műveleti fázis lenne -, hanem két, vagy több országban folyamatban lévő nyomozások közötti lehetséges kapcsolatok feltárását kellene végezni. Az „illegális struktúrák azonosítása és leleplezése” azután majd sokkal gyorsabban és hatékonyabban történhet a műveleti szakaszban, mivel további erőforrások válnak elérhetővé az országok közötti jobb koordináció keretén belül.<sup>255</sup>

### **Igazságügyi szereplők bevonása**

A közös nyomozócsoport a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyik formájának tekinthető. Komoly jelei vannak azonban annak, hogy az ebben a projektben résztvevők a közös nyomozócsoportot a rendőri együttműködés egyik formájának tekintik.

Tudományos kutatás rámutatott arra, hogy az előkészítő fázis főként rendőri szereplők közötti együttműködések foglalt magában, a nemzeti igazságügyi hatóságok alkalomszerűen vannak csak bevonva az együttműködésbe, nem pedig strukturális alapon. Az Eurojust, mint megfigyelő vett részt a THB-JIT projektben a kezdetétől fogva.

Nagyon fontos azonban az igazságügyi szereplők bevonása is a folyamatba. Figyelembe véve az ügyész szerepének fontosságát és a szerepét az eljárásokban, valamint azt a tényt, hogy a rendőri erők működésüket az igazságügyi szereplők felhatalmazása alapján végzik, a nemzeti ügyészek előkészítő fázisba történő bevonásának az elmaradása, hiánya azzal a kockázattal jár, hogy energiát és időt veszítünk el. Mivel a THB projektben nagyon kicsi volt az

<sup>254</sup> Ez ugyanis az, ami a THB-JIT létrehozására irányuló próbálkozás során történt. Ezt a célt fogalmazta meg - az elemzői munkafájlok által elérni kívánt célként - a közös nyomozócsoportot kezdeményező kormányzó csoport.

<sup>255</sup> Egy Belgiumban készített elemzői munkafájllal kapcsolatos megvalósíthatósági tanulmányban még tisztábban körvonalazódott az, hogy az elérni kívánt célnak műveleti, operatív természete volt: „szétbomlasztani és/vagy destabilizálni a bűnözői csoportokat rövid időn belül (hat hónap) a résztvevő országokban folyó koordinált nyomozásokkal/műveletekkel.” Az előkészítési fázis alatti késlekedés azonban lelassította a műveleteket ahelyett, hogy felgyorsította volna azokat.

igazságügyi hatósági részvétel, ennek köszönhetően például a kormányzó csoport gyakran nem tudott ad hoc döntéseket hozni az értekezletein, mivel kérniük kellett saját országukban az erre vonatkozó ügyészi felhatalmazást.

### **4. 3. Az információk és a bizonyítékok felhasználhatósága**

Mind az Uniós Jogsegély Egyezmény, mind pedig a Kerethatározat eléggé szűkszavúan tárgyalja a közös nyomozócsoport keretében szerzett információk, bizonyítékok felhasználhatóságát, mivel mindösszesen az áll az egyezményben, hogy ugyanolyan feltételek mellett lehet a jogszerűen megszerzett információkat felhasználni külföldön, mint az eljárási jogsegély keretében nyújtott információkat.

A Kerethatározat 1. cikk 10. szakasza valamint az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkének 10. szakasza szerint: „*A közös nyomozócsoport tagja vagy kiküldött tagja által a csoport tagjaként jogszerűen megszerzett olyan információkat, amelyek egyébként nem hozzáférhetőek az érintett tagállam illetékes hatóságai számára, a közvetkező célokra lehet felhasználni:*

- a) azokra a célokra, amelyekre a csoportot létrehozták;*
- b) más bűncselekmények felderítése, nyomozása és büntetőeljárás lefolytatása céljából annak a tagállamnak az előzetes hozzájárulásával, amelytől az információt beszerezték. E hozzájárulás megtagadására csak olyan esetekben kerülhet sor, amikor a hozzájárulás megadása veszélyeztetné a bűnügyi nyomozás lefolytatását az érintett tagállamban, vagy olyan esetben, amelyben az érintett tagállam megtagadhatná a kölcsönös jogsegélyt.*
- c) a közbiztonság közvetlen és súlyos veszélyeztetésének a megelőzése céljából és a b) pont rendelkezéseinek sérelme nélkül, amennyiben ennek alapján bűnügyi nyomozás indul;*
- d) egyéb célok elérésére, amennyiben a csoportot létrehozó tagállamok ebben megállapodtak.”*

Az Uniós Jogsegély Egyezmény Értelmező Jelentése megjegyzi, hogy az Ír delegáció rámutatott arra, hogy abban az esetben, amikor a kérdéses információ kapcsolódik egy tanú olyan önkéntes vallomáshoz, melyet kizárólag arra a célra szolgáltatott, melyre a nyomozócsoportot létrehozták, akkor a tanú hozzájárulása szükséges minden egyéb célú felhasználás esetén, hacsak a közbiztonság súlyos és közvetlen veszélyeztetésének körülményei nem állnak fent.

Az alábbi példával szeretném szemléltetni a problémát: X, Y, és Z tagállam bűnüldöző hatóságainak tagjai létrehoznak egy közös nyomozócsoportot, mely csoport mindhárom tagállam területén végez nyomozati tevékenységet, és gyűjt bizonyítékokat. A bizonyítékok gyűjtése tehát három állam három eltérő jogszabálya alapján történik. Már a projekt legelején a három tagállam megállapodott, hogy a büntetőeljárást Z államban fogják lefolytatni, tehát a bizonyítékok büntetőeljárásban való felhasználhatóságára Z állam jogszabályai az irányadóak. Ezért - a három tagállam jogszabályaiban rejlő különbözőségektől függően - előfordulhat az is, hogy az X vagy/és Y tagállam területén gyűjtött bizonyítékokat nem lehet felhasználni a bírósági tárgyalás során.<sup>256</sup>

<sup>256</sup> A Drugs JIT-ben az alábbiak szerint történt a bizonyítékok felhasználása: Egy, a Holland Ügyészi Testület által kiadott Irányelv leszögezte, hogy az ügyésznek kell biztosítania azt, hogy a bizonyítékok olyan módon kerüljenek összegyűjtésre, hogy azok ne ütközzenek a holland bűnvádi eljárás szabályaiba. Azonfelül még azt is megállapította, hogy a közös nyomozócsoport külföldi tagjai által nyomozásuk során előállított dokumentumok ugyanolyan bizonyítási értékkel bírnak, mint a holland rendőrök által Hollandiában végzett cselekmények során szerzettek. A bizonyíték súlya nem haladhatta meg a külföldi tag származási országában a bizonyítéknak

Ezért nagyon fontos annak kihangsúlyozása, hogy már a megállapodás előkészítésének legkorábbi fázisában vessék komoly vizsgálat alá ezt a kérdést, mielőtt a csoport bármilyen nyomozati tevékenységbe kezdene. Erre a következtetésre jutott a Közös Nyomozócsoporthoz Nemzeti Szakértők második értekezlete 2006-ban,<sup>257</sup> és a 2008-ban elkészült Közös Nyomozócsoporthoz Kézikönyv is kiemeli ennek esszenciális fontosságát. A bizonyítékok közül a lehallgatással szerzett bizonyítékok használata tűnik a legnehezebbnek.<sup>258</sup>

Lényegi kérdés tehát az, hogy a tagállamok már a közös nyomozócsoporthoz létrehozására irányuló előkészítő szakaszban rögzítsék a bizonyítékok összegyűjtésének és rögzítésének módját, amely lehetővé teszi azt a későbbiekben, hogy bármely állam területén - az ott irányadó jogszabályoknak megfelelően - gyűjtött bizonyíték egy másik államban is felhasználható legyen.<sup>259</sup> Valamint azt is el kell döntenie a résztvevő államoknak, hogy melyik országban történik majd a vádemelés, s ennek tükrében kell majd lefolytatni a bizonyítási eljárást.<sup>260</sup>

### **Információcsere a közös nyomozócsoporthoz operatív, működési szakaszában**

Az információcsere a működési szakaszban különböző lehetőségeket rejt magában. Először is beszélhetünk olyan információcsereiről, amely a közös nyomozócsoporthoz tagjai között történik. Másodszor pedig történhet információcsere olyan uniós tagállamok és a közös nyomozócsoporthoz között, amelyek nem tagjai a nyomozócsoporthoz. Az információcsere harmadik formája a harmadik országokkal történő információcsere jelenti.

#### *Információcsere a közös nyomozócsoporthoz tagjai között*

Ebben az esetben a különböző országokból származó személyek a nyomozócsoporthoz működési szakaszában cserélnek egymással olyan információkat, melyek a saját országukból származnak. Ideális esetben ennek az információcsereiről úgy kellene zajlania, mintha egy átlagos (közös) nemzeti nyomozás lenne, amelyben nincsen szükség a hagyományos

---

tulajdonított értéket.

Így tehát az Egyesült Királyságban folytatott nyomozati cselekmények során szerzett információknak volt bizonyítási értéke Hollandiában, de csak akkor, ha a nyomozati cselekmények olyan módon voltak végrehajtva, ahogyan az az angol jogszabályok alapján is elfogadható volt. Ez azt jelenti, hogy az Egyesült Királyságban a kiküldött tagok által végzett telefon-lehallgatásokból nyert információk nem voltak felhasználhatóak bizonyítékként Hollandiában azon oknál fogva, hogy az Egyesült Királyságban ezeket nem lehetett felhasználni bizonyítékként. Annak ellenére azonban lehetséges volt olyan nyomozati cselekményeket fogantatni Hollandiában, melyek a brit telefonlehallgatásból származó információkra épültek. Majd pedig az ezen nyomozati cselekményekből nyert információk már probléma nélkül felhasználhatóak voltak bizonyítékként. Amikor a csoport az Egyesült Királyság területén működött, és ezáltal az Egyesült Királyság joga szerint járt el, azon bizonyítékok, amelyeket a csoport külföldön történő tevékenysége során szerzett, az Egyesült Királyságban nem voltak felhasználhatóak bizonyítékként, mivel egyetlen jogszabály sem tette ezt lehetővé.

<sup>257</sup> Tanácsi Dokumentum 15023/06, 21 November 2006

<sup>258</sup> Másik problémaként jelentkezik az egyes tagállamok tanúvédelmének eltérő szintje is- ezért előfordulhat az is, hogy nem jelenik meg a tárgyaláson a tanú -, valamint a fedett nyomozók alkalmazásának eltérő szabályai is.

<sup>259</sup> Garamvölgyi Balázs: Eurojust, Európai Büntetőjog Kézikönyv Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó 2008. 306. oldal

<sup>260</sup> Nincsen a bizonyítékokra vonatkozó általános, az Európai Unió minden országában érvényes, a szakirodalomban bizonyíték átadási parancsnak nevezett szabályozás (Commission Proposal for a Council Framework Decision on the Evidence Warrant for obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters. COM (2003) 688final

jogsegély iránti megkeresések kibocsátására azért, hogy a kiküldött tagtól információkat szerezhessenek.

Az információcsere a nyomozócsoporthoz működési fázisában döntő fontosságú a csoport tevékenységének sikere szempontjából, melynek hiánya esetén a közös nyomozócsoporthoz eredeti célját - mely szerint növelni és erősíteni kell a büntetőügyekben folytatott kölcsönös együttműködést - nem lehet elérni.

A nyomozócsoporthoz tagjai közötti információcsere jogi alapját a Kerethatározat 1. cikkének (9) bekezdése, valamint az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikkének (9) bekezdése biztosítja az alábbiak szerint: *„A közös nyomozócsoporthoz kiküldött tagja, nemzeti jogával összhangban és saját hatáskörének keretein belül, a csoport által büntetőügyben végzett nyomozások elősegítése céljából a csoport számára olyan információkat szolgáltatathat, amelyek az őt kiküldő tagállamban állnak rendelkezésre.”*

Ezen szakasz értelmében tehát nagyon fontos szerepet játszik egy tagállam nemzeti joga abban, hogy egy nyomozócsoporthoz valamely tagja adhat-e, kiadhat-e saját országából származó információt a csoportnak.

A nyomozócsoporthoz valamely tagja olyan mértékben, olyan keretek között cserélhet információt a csoport többi külföldi tagjaival, amilyen lehetőséget számára a nemzeti jogszabályai biztosítanak, megengednek. A gyakorlatban akkor származhat probléma, ha a tagállam nem hozta meg a szükséges belső jogszabályt arra vonatkozóan, hogy ez az információcsere megtörténhessen.

Hollandiában például annak érdekében, hogy megfeleljenek a fentiekben említett Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikk (9) bekezdés rendelkezéseinek, módosították az 1990-es Rendőrségi Adatállomány Adatvédelmi Szabályaira vonatkozó törvényt (Data Protection Police Files Act)<sup>261</sup> 13. cikkét, azáltal, hogy kibővítették egy 3. szakasszal. Ez a módosítás lehetővé tette a nyomozócsoporthoz résztvevő holland rendőrtisztek számára, hogy a nyomozócsoporthoz céljaira információkat, adatokat szolgáltatassanak az ideiglenes rendőrségi adatállományokból. Ezt még kiegészítve, a Rendőrségi Adatállományokra vonatkozó Rendeletet (Police Files Decree) is kiegészítették egy 13a cikkel, melynek értelmében a Hollandia területén létrehozott közös nyomozócsoporthoz kiküldött tagjait ugyanolyan módon lehet ellátni információkkal, mint a holland rendőröket, valamint egy külföldi csoportban is a holland rendőrtisztek ugyanúgy megkapják a szükséges információkat. Ez jelentette tehát a jogi alapját annak, hogy a Drugs JIT-ben az angol kiküldött tagoknak ugyanolyan joga volt az információkhoz való hozzáférés terén, mint holland kollégáiknak, valamint jelentette azt is, hogy amennyiben a nyomozócsoporthoz áthelyezték volna egy másik állam területére, akkor a holland rendőrtisztek számára is lehetővé kellett volna tenni az információhoz való hozzáférést. Ezzel szemben az Egyesült Királyság nem ültette át az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikk 9. szakaszát nemzeti jogszabályaiba, és ezért,<sup>262</sup> a Drugs JIT-ben a kiküldött angol tisztek a nemzeti jogszabályaik általi keretek között szolgáltatathattak csupán bármilyen információt a csoport számára.

<sup>261</sup> Data Protection Police Files Acts (Wet Politiegegevens), Wet van 21 juni 1990, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (Dutch Bulletin of Acts and Decrees) 1990, 414. oldal

<sup>262</sup> A 2002. október 1-én kiadott, a Közös Nyomozócsoporthoz Kerethatározatra vonatkozó Belügyi Körlevél (Home Office Circular of 1 October 2002 on the EU Framework Decision on Joint Investigation Teams) megállapította, hogy a kiküldött tagok információcseréjét a saját tagállamuk szerinti nemzeti joga szerint kell lefolytatni, és saját illetékességének korlátai között



A közös nyomozócsoport tagjai közötti információcserében az alábbi akadályok jelenhetnek meg:

- Különbségek a nemzeti jogalkotásban: Mivel a nyomozócsoporton belüli információcserében a nemzeti jogalkotásnak, jogszabályoknak nagyon fontos szerepe van, a nemzeti jogi keretek közötti eltérések komoly problémákat eredményezhetnek a működés során. A Drugs JIT-ben például a közzétételi alapelv<sup>263</sup> (*disclosure principle*) és annak az alkalmazásában fennálló különbség okozott jelentős problémákat Hollandia és az Egyesült Királyság vonatkozásában azon információk cseréje kapcsán, amelyeket telefonlehallgatásból nyertek.
- A nyomozócsoport tagjai részéről az információhoz való hozzáférés hiánya: Ez a probléma nagymértékben kapcsolódik az előző pontban ismertetett problémához, és a Drugs JIT esetében is szintén tapasztalni lehetett. A 2004. november 24-én született megállapodás - melyben létrehozták a Drugs JIT-et - a 9.7 cikkében megemlíti, hogy az Angliában és Walesben folytatott nyomozásból származó információk a holland hatóságok, illetve a Hollandiában működő nyomozócsoportban dolgozó angol kiküldött tagok számára hozzáférhetőek lesznek, hacsak az nem áll ellentétben a joggal, illetve politikai vezérelvekkel. A „nem érzékeny” információk esetében nem is volt probléma, mivel napi szintű telefonkapcsolatban álltak egymással az Egyesült Királyságban folyó nyomozásban, illetve Hollandiában működő nyomozócsoportban dolgozó angol kollégák, és gördülékenyen ment az információcsere. Az „érzékeny” tartalmú információk esetében azonban bonyolultabb helyzet állt elő: ezeket az információkat nem kapták meg az angol kiküldött tagok közvetlenül, hanem az alábbi útvonalon jutott el hozzájuk: Branch Intelligence Unit (az Egyesült Királyságban folyó nyomozást vezető szerv) → National Criminal Intelligence Service NCIS (az országos hatáskörű nyomozó szerv) → Europol<sup>264</sup> → Dutch International Network Service → Drugs JIT. Ez a folyamat pedig jelentős idővesztéssel járt. Természetesen ezen probléma teljesen kiküszöbölhető lett volna akkor, ha az Egyesült Királyságban folyó „független” nyomozást beépítették volna a Drugs JIT-be, annak szerves részeként.
- Az információ kategorizálásának különbségei: Az információval kapcsolatban az is előfordulhat, hogy a különböző tagállamok rendőri erői által alkalmazott osztályozási védelmi rendszerek különbséget mutatnak. Ezek a különbségek szignifikáns akadályt képezhetnek a nyomozócsoporton belüli lényeges információk cseréjében. A Drugs JIT-ben az Egyesült Királyság szigorú határvonalat húzott a hírszerzésből származó információk és a taktikai/műveleti információk között, melyet a már korábban említett közzétételi szabályok is szigorúan megkívántak. Amíg a hírszerzési források védettséget élveztek, a taktikai és műveleti információkat korlátozás nélkül meg lehetett osztani. Ezáltal tehát a „nem-érzékeny” természetű információk (mint például a gépkocsi rendszámok, gyanúsítottak azonosítása, előzetes elítélések...) közvetlenül átadhatók voltak a nyomozócsoport tagjai között, míg az érzékeny információk a fentebb említett „útvonalat” járták be, amíg gazdát cseréltek. Mivel Hollandiában nincsen ilyen fajta szigorú különbségtétel az információk között, ezért ott az információáramlás sokkal gördülékenyebben, akadálytalanabban történhet.
- Vonakodás/ellenállás az információ megosztásával szemben: Egyrészt a már említett közzétételi szabályok eredményeképpen volt tapasztalható vonakodás a Drugs JIT-ben az információk megosztása terén. Másrészt, a nyomozócsoport hatékony és

<sup>263</sup> Ezen közzétételi szabály meghatározza azon (az ügyszóhoz tartozó) információknak a mértékét, amelyet a vádnak és a védelemnek egymás előtt fel kell tárni a tárgyalást megelőzően.

<sup>264</sup> Az Europol mintegy tűzfalként szerepelve biztosította a brit hatóságok számára azt, hogy az érzékeny információ forrása megfelelő védelemben részesül.

működőképes eszközzé válásához nem csak az szükséges, hogy az államok elfogadják a szükséges jogi kereteket nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt, hanem az is, hogy kialakuljon egy jó légkör. Ez a jó, kiegyensúlyozott légkör maga után vonja a bűnüldözési hatóságok, valamint azok tisztjeinek határokon átívelő bizalmát. Az információcserében jelentkező együttműködés igényli az egymásba vetett alapvető bizalmat, amely nincsen mindig jelen a napi gyakorlatban. Ez különösen akkor igaz, amikor az információnak olyan kollégák között kell kicserélődnie, akik nem is ismerik egymást. Annak ellenére, hogy vonakodás volt tapasztalható az információcsere során, ez a projekt megmutatta, hogy egy országban ugyanazon ügyön dolgozó más államból származó rendőröknek megvan a lehetősége arra, hogy erősítsék a munkakapcsolatokat, és emeljék a bizalom szintjét, amely a jövőben egy könnyebb információcserehez vezethet.

#### *Információcsere olyan uniós tagállamokkal, amelyek nem tagjai a nyomozócsoportnak*

Ez az információcsere az EU tagállamok közötti általános, „közönséges” információcserehez tartozik, mely azt jelenti, hogy az arra irányadó szabályokat kell alkalmazni. A bűnüldöző szervek közötti határon átnyúló információcsere egyike volt azon területeknek, melyekre vonatkozóan uniós szintű szabályozások születtek.

A bűnügyi információk cseréjére, mint az általános rendőri együttműködés egyik fontos mozzanatára vonatkozó általános szabályozás bemutatásától itt eltekintek, mivel azt kimerítően felvázoltam az I. Részben található „A bűnügyi információk gyűjtése” című 3.2. fejezetben.

#### *Információcsere harmadik országokkal*

Egy közös nyomozócsoport harmadik országokkal is cserélhet információt. Ilyenkor a legtöbb esetben a tagállamok kétoldalú megállapodásokat kötnek különböző harmadik országokkal az információcsere témakörében.

#### *A visszautasítás indokai*

Sem a Második Nápolyi Egyezmény, sem pedig az Uniós Jogsegély Egyezmény (illetve a Kerethatározat) nem fogalmaz meg rendelkezést arra vonatkozólag, hogy milyen indokkal lehet visszautasítani a további részvételt, vagy az információcsereét akkor, ha már a közös nyomozócsoport létrejött.

Az egyetlen ok, mely jogosan indíthat arra egy tagállamot, hogy visszautasítsa az információcsereét a csoport tagjaival az lehet, ha párhuzamosan folyva egy másik nyomozás a tagállamban, és az információcsere veszélyeztetné annak eredményességét.

Előfordulhat, hogy a nemzeti jogszabályokban van olyan rendelkezés, mely alapján egy tagállam visszautasítja a részvételt közös nyomozócsoportban. Például a Luxemburgban hatályos nemzeti szabályok alapján a Legfőbb Ügyész visszautasíthatja a megkeresést közös nyomozócsoport létrehozására, amennyiben úgy véli, hogy az különösen veszélyeztetné Luxemburg „lényeges érdekeit”.

## 4. 4. Adatvédelmi garanciák

Nagyon fontos jelentőséggel bír, hogy az adatvédelmi alapelvek az információcsere teljes folyamatában érvényesüljenek.

Specifikus, kifejezetten a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatban megfogalmazott adatvédelmi szabályok nincsenek, következésképpen sem az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkében, sem pedig a Kerethatározatban nem találhatunk specifikus adatvédelemre vonatkozó szabályokat a nyomozócsoportok vonatkozásában. Adatvédelemre való utalást az Uniós Jogsegély Egyezmény 23. cikke tartalmaz. A közös nyomozócsoportot létrehozó megállapodásban pedig a résztvevő tagállamok határozhatnak meg speciális szabályokat az adatvédelem tekintetében.

Az Uniós Jogsegély Egyezmény 23. cikke<sup>265</sup> egy általános rendelkezés az adatvédelem témakörében, mely „*az Egyezmény alapján továbbított személyes adatokra*” vonatkozik. A „személyes adat” kifejezés az Európa Tanács 1981. január 28-án kelt, az egyéneknek a személyes adatok gépi feldolgozása során való védelméről szóló egyezmény 2 (a) cikkében definiált fogalma értelmében használatos. A 2 (a) cikk értelmében személyes adat: „*bármely információ, amely egy azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozik (adatalany)*”. A definíció érvényes függetlenül attól, hogy az érintett személyes adatok milyen úton kerülnek iktatásra, feldolgozásra. Jelenleg ez az egyezmény jelenti a legáltalánosabb keretét a nyomozócsoport keretében folytatott uniós bünyügyi együttműködés adatvédelmi szabályainak, annak ellenére, hogy az Európa Tanács,<sup>266</sup> tehát nem uniós szerv alkotta azt meg.

A személyes adatok felhasználásának a célja határozza meg, hogy például szükséges-e vagy sem az adatokat továbbító tagállam hozzájárulása az adott adat felhasználhatóságához.

Három esetkör van, amikor az a tagállam, amelyhez az adatokat küldték felhasználhatja azokat a küldő tagállam előzetes hozzájárulása nélkül:

- az Uniós Jogsegély Egyezmény 23. cikk (1) a) pontja alapján: „*olyan eljárások lefolytatása, amelyekre ez az egyezmény alkalmazandó*”. Ezek azon eljárások, melyek az Egyezmény 1. cikkében vannak megemlítve, illetve amelyekre a 3. cikkben (Eljárások, amelyek esetében szintén nyújtanak kölcsönös jogsegélyt) történik utalás.
- a második esetkör az Uniós Jogsegély Egyezmény 23. cikk (1) b) pontja alapján: „*olyan egyéb igazságügyi és közigazgatási eljárások lefolytatása, amelyek az a)*

<sup>265</sup> 23. cikk (1) „Az ezen egyezmény alapján továbbított személyes adatokat az a tagállam, amelynek azokat átadták, az alábbi célokra használhatja fel:

- a) olyan eljárások lefolytatása, amelyekre ez az egyezmény alkalmazandó;
  - b) olyan egyéb igazságügyi és közigazgatási eljárások lefolytatása, amelyek az a) pontban említett eljárások lefolytatásához közvetlenül kapcsolódnak;
  - c) a közbiztonság közvetlen és súlyos veszélyeztetésének megelőzése;
  - d) minden egyéb célra kizárólag az információt továbbító tagállam előzetes hozzájárulásával, kivéve ha az érintett tagállam az érintett személy hozzájárulását megszerezte.
- (2) E cikk rendelkezései alkalmazandók azokra a személyes adatokra is, amelyeket nem továbbítottak, hanem ezen egyezmény alkalmazásával más módon szereztek meg.
- (3) Bizonyos különleges esetek körülményeire való tekintettel a személyes adatokat továbbító tagállam megkeresheti azt a tagállamot, amelynek a személyes adatokat továbbította, hogy adjon tájékoztatást az adatok felhasználásáról.”

<sup>266</sup> Meg kell még említenünk ehelyütt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1987. szeptember 17-i R(87)15 számú, a rendőri ágazatban történő adatkezelésről szóló ajánlását is.

*pontban említett eljárások lefolytatásához közvetlenül kapcsolódnak*”. A „közvetlenül kapcsolódnak” kifejezés az alábbi példákat is magában foglalhatja: fegyverviselési engedély visszavonására irányuló eljárások, melyek olyan büntetőeljáráshoz kapcsolódnak, melyekben fegyverrel történő erőszak volt, a szülői felügyelet megvonására irányuló eljárások olyan bűncselekményekhez kapcsolódóan, melyekben a gyermekekkel szemben bántalmazás illetve kegyetlen bánásmód alkalmazása történt.

- a harmadik esetkör az Unió Jogsegély Egyezmény 23. cikk (1) c) pontja alapján: „*a közbiztonság közvetlen és súlyos veszélyeztetésének megelőzése*”. Ezt a fogalmat nem szabad túlságosan korlátozó módon értelmezni, és például lefedheti az olyan intézkedéseket is, melyeket olyan bűncselekmények esetében tesznek, ahol az emberi élet kerül veszélybe, vagy súlyos kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményekről és más hasonló súlyos bűncselekményekről van szó.

A fenti három esetkörön kívül minden egyéb célra kizárólag az információt továbbító tagállam előzetes hozzájárulásával lehet az adatokat felhasználni, kivéve, ha az érintett tagállam az érintett személy hozzájárulását megszerezte.

Az Unió Jogsegély Egyezmény 23. cikk (5) bekezdése az alábbi rendelkezést tartalmazza: „*Olyan információk tekintetében, amelyeket 13. cikk alkalmazásával útján szereztek meg, a 13. cikk (10) bekezdésének rendelkezései elsőbbséget élveznek e cikk rendelkezéseivel szemben.*” Ez azt jelenti, hogy amennyiben közös nyomozócsoport keretében kerül sor információgyűjtésre, úgy az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikk (10) szakaszában foglaltak lesznek az irányadóak a 23. cikk rendelkezéseivel szemben. Ezen rendelkezés tartalmi bemutatása korábban a II. Rész „Az információk és a bizonyítékok felhasználhatósága” címszó alatt a 4.3. fejezetben megtörtént

Európai Unió szinten az adatvédelem legfontosabb jogforrása a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 1995. október 24-én született 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. Ez az irányelv bár nem vonatkozik az EU korábbi harmadik pillérébe tartozó bűnügyi együttműködésre,<sup>267</sup> de a legtöbb tagállamban olyan adatvédelmi törvények meghozatalával hajtották végre az irányelvet, melyek hatálya kiterjed a rendőrség és az igazságszolgáltatás területén történő adatkezelési folyamatokra is.

A teljességre törekedve meg kell még említeni a személyes adatok közösségi intézmények és szervek általi kezelése tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 2000. december 18-án kelt 2001/45/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet is.<sup>268</sup>

Az Egyezmény - valamint a 95/46/EK irányelv is – főként az alábbi alapelveket fogalmazza meg:

- a személyes adatokat csak törvényesen és tisztességesen szabad megszerezni és feldolgozni

<sup>267</sup> Erre az irányelv konkrétan utal a 3. cikk (2) bekezdésében az alábbiak szerint: „Az irányelv nem alkalmazandó az alábbi személyesadat-feldolgozásokra:

- a közösségi jog hatályán kívül eső tevékenységek, mint például az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. címeiben megállapítottak, valamint a közbiztonsággal, a védelemmel, a nemzetbiztonsággal (beleértve az ország gazdasági jólétét is, ha a feldolgozási művelet nemzetbiztonsági ügyre vonatkozik), továbbá a büntetőjog területén az állami tevékenységekkel kapcsolatos feldolgozási műveletek...”

<sup>268</sup> Szabó Máté Dániel: Adatvédelem Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerkesztette: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Budapest 2008. 356. oldal

- a személyes adatokat kizárólag meghatározott és törvényes célra szabad tárolni, és attól eltérő módon nem szabad felhasználni
- tárolásuk céljával arányban kell állniuk az adatoknak, meg kell felelniük e célnak, azon nem terjeszkedhetnek túl
- az adatoknak pontosaknak, és ahol szükséges időszerűeknek kell lenniük, tárolási módjuknak pedig olyannak, mely az adatalany azonosítását csak a tárolás céljához szükséges ideig teszi lehetővé
- megfelelő biztonsági intézkedéseket kell tenni az automatizált adatállományokban tárolt személyes adatok védelme érdekében a véletlen vagy jogtalan megsemmisítés, vagy véletlen elvesztés, valamint a jogtalan hozzáférés, terjesztés vagy megváltoztatás megakadályozására
- biztosítani kell mindenki számára a jogot ahhoz, hogy tudomást szerezzen a személyes adatainak kezeléséről, annak céljáról, valamint ahhoz, hogy indokolt esetben az adatait helyesbíttethesse vagy törölthetesse, illetve a jogorvoslathoz való jogot.

A bűnügyi együttműködés körében történő információcserét szabályozó szektorális dokumentumok lényegében ezeket az alapelveket konkretizálják, valamint kiegészítik olyan szabályokkal, melyek általában emelik az egyezmény által meghúzott védelmi szintet.

A személyes adatok harmadik országba történő átadásával kapcsolatosan az Egyezmény 25. cikke<sup>269</sup> úgy rendelkezik, hogy a tagállamok csak akkor adhatják át ezen adatokat harmadik ország részére, ha a védelem adekvát szintje biztosítva van. A 25. cikk (6) bekezdése<sup>270</sup> a Bizottság számára megadja a hatáskört arra nézve, hogy megállapítsa azt, hogy vajon egy harmadik ország biztosítja-e a védelem adekvát szintjét nemzeti jogszabályai alapján, valamint azon nemzetközi elkötelezettségei alapján, melyeket magára vállalt.

---

<sup>269</sup> „25. cikk (1) A tagállamoknak rendelkezniük kell arról, hogy a feldolgozásra kerülő vagy továbbítás után feldolgozásra szánt személyes adatok csak akkor továbbíthatók harmadik országba, ha – az ezen irányelv egyéb rendelkezései értelmében elfogadott nemzeti rendelkezéseknek való megfelelés sérelme nélkül – az adott harmadik ország megfelelő védelmi szintet tud biztosítani.”

<sup>270</sup> „(6) A Bizottság a 31. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően megállapíthatja, hogy a harmadik ország megfelelő védelmi szintet biztosít e cikk (2) bekezdése értelmében, az egyének magánéletének, jogainak és szabadságainak védelmére vonatkozó belföldi jog, vagy a vállalt nemzetközi kötelezettségek, különösen az (5) bekezdésben említett tárgyalások végeredménye alapján.”

## 5. Uniós intézmények részvétele a nyomozócsoport munkájában

Jelenleg az Europol és az Eurojust két különböző funkcióval segíti a tagállamok határon átvélt nyomozásait, mely funkciók azonban komplementerek egymással. Amíg az Europol megbízatása arra vonatkozik, hogy nemzetközi dimenzióval rendelkező bűncselekményeket leplezzen le, és speciális szakértelmével segítse a tagállami nyomozásokat, addig az Eurojust arra törekszik, hogy koordináljon, és hogy elősegítse az információk cseréjét a tagállami kompetens bűnüldözési hatóságok között.

Mivel mindkét intézményt azon céllal hozták létre, hogy támogassa a tagállamok határokon átvélt, súlyos szervezett bűncselekmények elleni küzdelmét, hatáskörük és feladatkörük magában hordozza azt, hogy az Eurojust és az Europol központi szerepet játszik/játszhat a közös nyomozócsoportok létrejöttében és tevékenységében.

A Kerethatározat 12. cikkének<sup>271</sup> megfelelően, éppen úgy, mint az Uniós Jogsegély Egyezmény rendelkezései alapján az Eurojust és az Europol részt vehet a közös nyomozócsoportokban, akár külön-külön, akár együttesen is. Továbbá, az Europol és az Eurojust közötti Együttműködési Megállapodás 6. cikke lehetőséget nyújt mindkét fél számára, hogy egy vagy több tagállam kérése alapján részt vegyenek a közös nyomozócsoport felállításában, és ezáltal támogatást nyújtsanak a nemzeti igazságügyi és bűnüldözési hatóságok számára a nyomozócsoportok felállításával kapcsolatos előzetes tárgyalásokban.

Így szoros együttműködésben mindkét szervezet a tagállamok rendelkezésére áll a nyomozócsoport létrehozására irányuló tervezés során. Különösen fontos az, hogy a nyomozócsoportok létrehozásának előkészítő szakaszában, a tárgyalás fázisában mindkét szervezet segítséget tud nyújtani a tagállamoknak jogi tanácsadással, szakvélemény nyújtásával, valamint korábbi közös nyomozócsoportokban való részvétel során szerzett tapasztalatok átadásával. Emellett a tagállamok számára a találkozókhoz helyszínt és tolmácsolást biztosítanak. Valamint az információk továbbításában, és a kölcsönös jogsegély koordinálásában megnyilvánuló szerepükből következően az Europol és az Eurojust abban a helyzetben lehetnek, hogy felismerhetik a nyomozócsoportok létrehozására alkalmas ügyeket, és jeleznél azt a tagállamoknak felkérhetik őket a nyomozócsoport létrehozásának megfontolására, az együttműködésre.

### Egy új mozzanat: a Toulouse-i Szeminárium<sup>272</sup>

2008. július 17-én Mrs. Rachida Dati, francia igazságügyi miniszter a konferenciát megnyitó beszédében kihangsúlyozta, hogy a közös nyomozócsoport nagyon hatékony együttműködési eszköz, mert „a közös nyomozócsoportok részben rugalmasak és érzékenyek/reaktívak, valamint azért, mert az információcsere az adott helyszínen lebonyolódhat”.<sup>273</sup> Az Igazságügy Miniszter adatai szerint a 2002 és 2007 júliusa közötti időtartamban 35 közös

<sup>271</sup> (12) Addig a mértékig, amíg az érintett tagállamok joga vagy a tagállamok között hatályban lévő nemzetközi megállapodások lehetővé teszik, meg lehet állapodni arról, hogy részt vehessenek a csoport tevékenységében olyan személyek is, akik nem a csoportot létrehozó tagállamok illetékes hatóságainak a képviselői. Ilyen személyek lehetnek például az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései szerint létrehozott szervek tisztviselői. A csoport tagjaira és kiküldött tagjaira e kerethatározat alapján ráruházott jogok ezeket a személyeket nem illetik meg, hacsak a megállapodás kifejezetten másként nem rendelkezik.

<sup>272</sup> „Eurojust, Joint Investigation Teams: sharing means and information” seminar 2008. július 17-18.

nyomozócsoportot hoztak létre, és ezen adatok tükrében is kihangsúlyozta, hogy ezt az eszközt még mindig nem használják eléggé az EU-ban.

A szemináriumon úgy fogalmaztak, hogy a közös nyomozócsoport egy „erőforrás-megosztó” eszköz, mivel a tagállamok az Europollal és az Eurojusttal együtt azáltal, hogy egyesítik erőiket a bűncselekmények elleni harcban, maximalizálják a hatékonyságát és sikerét ennek a küzdelemnek. Megfogalmazták azt is, hogy a közös nyomozócsoportok erősítik a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat, és fejlesztik a bűnüldöző és igazságügyi hatóságok közötti együttműködést. Ezáltal tehát az uniós bűnügyi igazságügyi együttműködés terén ez az eszköz egy több-hatóerejű megközelítést jelent.

Fontos konklúziókat és javaslatokat fogalmaztak meg ezen a konferencián, melyek a gyakorlati szakemberek számára új inspirációkat jelentettek:

- Elsődleges fontosságú az, hogy az Europol és az Eurojust rendszeresen tájékoztatva legyen a közös nyomozócsoportok létrehozásáról, és az, hogy a nyomozócsoportban résztvevő tagállamok használják a szolgáltatásaikban rejlő lehetőségeket. Mindkét intézmény elemzői, logisztikai és pénzügyi (Eurojust) támogatását teljes mértékben ki kellene aknázniuk a tagállamoknak.
- A bűnüldöző és igazságügyi hatóságok képviselőinek továbbképzése, képzése a közös nyomozócsoportok témakörében nagyobb hangsúlyt kellene, hogy kapjon.
- A 2003-ban létrehozott Modell-megállapodást módosítani kellene a nyomozócsoportokból származó gyakorlati tapasztalatok alapján (bizonyítékok elfogadhatósága, több operatív adat belefoglalása...stb.)
- A nyomozócsoportok gyakorlati alkalmazását ki kellene terjeszteni más típusú bűncselekményekre is, ne csak a terrorizmus és a kábítószer-kereskedelem esetében használják ezt az eszközt.
- A közös nyomozócsoportok addigi eredményeit értékelni kellene európai szemszögből (például a tagállamok közötti lefoglalt vagyontárgyak eloszlása) valamint a tagállamok oldaláról is (például a különböző résztvevő hatóságok eredményessége).

Mielőtt az Europol és Eurojust által nyújtható támogatás konkrét módozataira rátérek, bemutatom röviden a két uniós ügynökség feladat- és hatáskörét, felépítését, valamint azon jogszabályi alapokat, melyek lehetővé teszik számukra a közös nyomozócsoport tevékenységében való részvételt és segítségnyújtást.

---

<sup>273</sup> Szabad, tartalmi fordítása a francia Igazságügy miniszter beszédének „C'est un formidable instrument de coopération. Il est d'une grande efficacité, parce qu'il est souple, parce qu'il est réactif, parce que les informations circulent en temps réel.”

## **5. 1. Az Europol (Európai Rendőrségi Hivatal)**

2009. június 4-én életbe lépett az Europol Tanácsi Határozat,<sup>274</sup> mely 2010. január 1-jétől az Europolnak új jogaletot teremtett a működésre.

Az Europol Egyezmény helyébe lépő tanácsi határozat magában foglalja az egyezménynek a három jegyzőkönyv által bevezetett módosításait. A határozat a szervezetet uniós szervként határozza meg, melynek finanszírozása az EU központi költségvetéséből történik, és az EU személyzeti szabályzata alkalmazandó rá, ami erősíteni fogja az EP részvételét az Europol irányításában, és egyszerűsíteni fogja a szervezet költségvetésének és személyzetének kezelésére szolgáló eljárásokat. A hatékonyabb működés előmozdítása érdekében a határozat fejlesztéseket tartalmaz a szervezet megbízatása és feladatai tekintetében, valamint az adatfeldolgozás és adatvédelem területén.

Az Egyezmény eredetileg nem ruházta fel a szervezetet operatív nyomozási jogkörrel, nem jött létre egy nemzetek felett álló európai rendőrség, hanem „csak” egy központi adatgyűjtő, tároló és elemző egység. Az Europol Egyezmény módosításáról szóló 2002. november 28-án kelt Jegyzőkönyv azonban operatív jellegű jogosítványokkal ruházta fel a szervezetet, mely alapján az Europol alkalmazottai támogatói minőségben részt vehetnek olyan közös nyomozócsoportokban, amelyeket a „Közös nyomozócsoportokról szóló 2002. június 13-i kerethatározat” 1. cikkének vagy az „Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 2000. május 29-i egyezmény” 13. cikkének megfelelően állítottak fel, és amennyiben ezen nyomozócsoportok olyan bűncselekményeket vizsgálnak, amelyekre az Europolnak hatásköre van.

Az Europol hatásköre főként az alábbi területekre terjed ki: illegális kábítószer-kereskedelem, a radioaktív anyagok illegális kereskedelme, az emberkereskedelem, beleértve a gyermekek elleni szexuális bűncselekményeket, embercsempészet, a gépjárműveket érintő bűnözés, pénzhamisítás (euro-hamisítás) és egyéb fizetőeszközök hamisítása, pénzmosás, valamint a terrorizmus elleni küzdelemben. Mindemellett fő prioritásai közé tartoznak még az emberi élet és testi épség, a személyi szabadság elleni bűncselekmények, valamint a polgárok javai ellen irányuló „terror jellegű” cselekmények is.

Az Europol azokban az esetekben láthatja el feladatköreit, amikor a fenti bűncselekmények két vagy több tagállamot érintenek, szervezett bűnözői struktúra áll fenn, valamint, ha a bűncselekmények számaránya, jelentősége és következményei miatt szükséges a tagállami fellépés. Természetesen az Europol a szubszidiaritás elvének megfelelően csak olyan feladatokat végezhet, amelyeket a tagállamok egyáltalán nem, vagy nem megfelelő hatékonysággal tudnak elvégezni, s mindvégig tiszteletben kell tartania az egyes tagállamok szuverenitását.

Az Europol és az EU tagállamai között az információcsere az Europol nemzeti központi egységeken (ENU) keresztül történik az összekötő tisztviselői hálózat segítségével.<sup>275</sup>

### *Az Europol közös nyomozócsoportban való részvételének jogi alapja*

<sup>274</sup> Tanácsi Határozat az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról 2009. április 6 2009/371/JHA

<sup>275</sup> Magyarországon a nemzeti egység az Europol Nemzeti Iroda, amely a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK) egyik szervezeti egysége.



- Europol Egyezmény

Az Europol Egyezmény eredeti formájában nem tartalmazott semmiféle speciális rendelkezést az Europol közös nyomozócsoportban való részvételével kapcsolatban. Valójában az egyezmény nem adott eredeti nyomozati kompetenciákat az Europol számára, hanem csupán támogató és segítő szerepre szorította az intézmény funkcióját. Az Europolnak nem volt lehetősége arra, hogy közvetlenül cseréljen információt a nemzeti nyomozó hatóságokkal, támogatást kizárólagosan az Europol Nemzeti Egységeken keresztül tudott nyújtani.

- Maastrichti Szerződés –Amszterdami Szerződés

A MSZ a 29 - 30. cikkében tárgyalja az Europol szerepét, melyben egyrészt az Europol Egyezményben szereplő feladatok vannak megismételve, mint például a releváns információk összegyűjtése, elemzése és kicserélése,<sup>276</sup> másrészt pedig az ASZ bevezette a 30. cikk (2) bekezdését, amely az Europol kompetenciáinak széles körű kiterjesztését irányozta elő öt éves időkereten belül, mely által az Europol sokkal aktívabb szerepet kapott a nyomozásokban. Ez a rendelkezés konkrétan utal a közös nyomozócsoportok intézményére is, sőt megfogalmazza annak lehetőségét is, hogy az Europol képviselői a közös nyomozócsoport résztvevői lehessenek.<sup>277</sup>

Bár ezen rendelkezés megteremtette a jogi alapját annak, hogy az Europol is részese legyen a tagállamok együttműködésének, az intézmény szerepe a gyakorlatban továbbra is inkább csupán a támogatásra, segítségnyújtásra korlátozódott.

- Uniós Jogsegély Egyezmény / Közös nyomozócsoportokra vonatkozó Kerethatározat

A közös nyomozócsoportok létrehozása szempontjából ezen két joganyag bír a legnagyobb jelentőséggel, melyek egyértelmű szabályokat tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy milyen esetekben lehet és célszerű közös nyomozócsoportot létrehozni, hogyan épüljön fel a csoport, milyen jogosítványokkal rendelkeznek a csoport tagjai, résztvevői, milyen legyen/lehet a vezetése a csoportnak, lefektetik az operatív szabályokat, az információkezelés szabályait, valamint a felelősségi kérdéseket is.

Egyik joganyagban sem található konkrét utalás az Europol részvételi lehetőségére, hanem úgy rendelkeznek, hogy részt vehetnek a csoport tevékenységében olyan személyek is, akik nem a csoportot létrehozó tagállamok illetékes hatóságainak a képviselői. Speciális utalást

---

<sup>276</sup> 30. cikk (1) b): a releváns információk, köztük a bűnüldözési szolgálatok birtokában lévő, a gyanús pénzügyi műveletekről szóló jelentésekre vonatkozó információknak elsősorban az Europolon keresztül történő összegyűjtését, tárolását, feldolgozását, elemzését és cseréjét, amelynek során a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezéseket is figyelembe kell venni;

<sup>277</sup> 30.cikk (2) A Tanács előmozdítja az Europolon keresztül történő együttműködést, és — az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének időpontját követő öt éven belül — mindenekelőtt:

a) lehetővé teszi az Europol számára, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai által végzett meghatározott nyomozati cselekmények, köztük az Europol képviselőinek támogató részvételével működő közös csoportok operatív tevékenységeinek kidolgozását megkönnyítse és támogassa, valamint hogy ezek összehangolását és végrehajtását ösztönözze;

b) intézkedéseket fogad el, amelyek lehetővé teszik az Europol számára, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságait meghatározott esetekben nyomozás lefolytatására és nyomozásaik összehangolására kérje fel, valamint hogy olyan különleges szaktudást alakítson ki, amelyet a tagállamok rendelkezésére lehet bocsátani annak érdekében, hogy segítse azokat a szervezett bűnözéshez tartozó esetek nyomozása során;

c) elősegíti a szervezett a bűnözés elleni küzdelemre szakosodott és az Europolal szoros együttműködésben dolgozó ügyészégi és nyomozóhatósági tisztviselők közötti kapcsolatokat;

d) egy, a határokon átnyúló bűnözésre vonatkozó kutatási, dokumentációs és statisztikai hálózatot hoz létre.

tesznek az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései szerint létrehozott szervek tisztviselőinek részvételi lehetőségére, mely nem jelent mást, mint az Europol és az Eurojust képviselőit.

Azt is megfogalmazzák azonban a joganyagok, hogy ezen résztvevőkre - hacsak a megállapodás másként nem rendelkezik - nem vonatkoznak a csoport tagjaira és kiküldött tagjaira<sup>278</sup> ráruházott jogok.<sup>279</sup>

- Megállapodás-minták

A 2003-ban kidolgozott Megállapodás-mintában - mely azt a célt szolgálta, hogy elősegítse a közös nyomozócsoportok létrehozását -, az Europol és az Eurojust részvétele már konkrétan meg volt fogalmazva.

A korábban részletesen tárgyalt, 2010-ben megjelent „frissített” megállapodás-minta szintén tartalmazza ezen intézmények részvételi lehetőségét, ugyanis I. Függelékének a címe: „*I. függelék a Közös nyomozócsoportok létrehozásáról szóló megállapodás-mintához , A közös nyomozócsoport résztvevői, Megállapodás az Europollal/Eurojusttal/Bizottsággal (OLAF), a Szerződések keretében elfogadott rendelkezések értelmében illetékes szervekkel, az egyéb nemzetközi szervekkel, illetve a harmadik országokkal*”

Ebben lehetőség van konkrétan megállapítani többek között az alábbiakat: az Europol részvételére vonatkozó alapelvek, a segítségnyújtás típusai, hozzáférés az Europol információs rendszereihez, költségek, felszerelés... stb.

Az I. Függelék 7. pontja sorolja fel a nyomozócsoport résztvevőinek lehetséges körét, és az ehhez a ponthoz fűzött magyarázat alapján a közös nyomozócsoport tagjai lehetnek az igazságügyi, a rendőri vagy egyéb illetékes hatóságok nyomozati tevékenységet folytató képviselői. E címszó alatt tagjai lehetnek még az Eurojust tagjai, amennyiben a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló, 2002. február 28-i 2002/187/IB tanácsi határozat 9. cikkében<sup>280</sup> említett illetékes nemzeti hatóságként járnak el. Ezek az Eurojust nemzeti tagjai, helyetteseik és asszisztenseik, valamint olyan egyéb személyek, akik nemzeti jogszabályaiknak megfelelően szintén a nemzeti hivatal tagjai, például kirendelt nemzeti szakértők. A rendőri hatóságok a tagállamok Europol nemzeti egységeinek tagjait is magukban foglalhatják. E nemzeti egységek székhelye a tagállamokban van, és ezen egységek nemzeti rendőri hatóságnak minősülnek. A

---

<sup>278</sup> Kerethatározat 1. cikk (4) „E kerethatározatban a közös nyomozócsoport azon tagjainak elnevezése, akik nem a csoport működési helye szerinti tagállamból érkeztek, a csoportba "kiküldött" tagok.”

<sup>279</sup> Kerethatározat 1. cikk (12): „Addig a mértékig, amíg az érintett tagállamok joga vagy a tagállamok között hatályban lévő nemzetközi megállapodások lehetővé teszik, meg lehet állapodni arról, hogy részt vehessenek a csoport tevékenységében olyan személyek is, akik nem a csoportot létrehozó tagállamok illetékes hatóságainak a képviselői. Ilyen személyek lehetnek például az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései szerint létrehozott szervek tisztviselői. A csoport tagjaira és kiküldött tagjaira e kerethatározat alapján ráruházott jogok ezeket a személyeket nem illetik meg, hacsak a megállapodás kifejezetten másként nem rendelkezik.”

<sup>280</sup> 9. cikk (3) A tagállamok mindegyike meghatározza azoknak az igazságszolgáltatási hatásköröknek a jellegét és terjedelmét, amelyek gyakorlását a nemzeti tagnak saját területén biztosítja. Nemzetközi kötelezettségeivel összhangban a tagállam meghatározza a nemzeti tagnak külföldi igazságügyi hatóságokkal kapcsolatos eljárásában megillető jogokat is. A tagállam, nemzeti tagjának kinevezése alkalmával és bármely egyéb megfelelő időpontban tájékoztatja döntéséről az Eurojust szervezetét és a Tanács Főtitkárságát, így utóbbi tájékoztathatja erről a többi tagállamot. A tagállamok vállalják a fentiek szerint biztosított előjogok elfogadását és elismerését, amennyiben azok nemzetközi kötelezettségeikkel összhangban vannak.

tagállamoknak az Europolnál tevékenykedő összekötő tisztviselői is felléphetnek nemzeti rendőri hatóságként.

- Tanácsi javaslatok

2000. szeptember 28-án a Tanács tekintettel a korábban említett MSZ 30 cikk (2) (b) pontjára, felhívta a tagállamokat arra, hogy megfelelően vegyék figyelembe az Europol részéről érkező olyan megkereséseket, amelyek speciális esetekben nyomozások kezdeményezésére, illetve foganatosítására vonatkoznak, valamint megfelelően tájékoztassák az Europol ezen nyomozások eredményeiről.<sup>281</sup> Amennyiben az érintett tagállam nem teljesíti a kérést, akkor azt meg kell indokolnia.

Két hónappal később a Tanács kiadott egy javaslatot a tagállamok részére a tagállamok által felállított közös nyomozócsoportok tevékenységéhez nyújtott Europol általi támogatás vonatkozásában.<sup>282</sup> A dokumentum leírja, hogy az Europol milyen formában képes segítséget nyújtani a közös nyomozócsoportok tevékenységéhez, és sürgette a tagállamokat arra, hogy használják ki ezen lehetőségeket. Többek között az alábbi segítségnyújtási módokat fogalmazta meg ez a javaslat:

- Az Europol a bűnözői világról meglévő ismeretanyagát a nyomozócsoportok rendelkezésére bocsátja.
- Lehetővé teszi, hogy az Europol koordináljon folyamatban lévő nyomozócsoportok között.
- Technikai kérdésekben a nyomozócsoport számára tanácsokat ad az Europol.
- Az Europol a bűncselekmények elemzése révén nyújt segítséget.

Meg kell jegyezni azonban, hogy mindezeket a támogatási lehetőségeket továbbra is az Europol Nemzeti Egységeken keresztül tudta biztosítani az intézmény. A javaslat tehát nem biztosított többlet részvételi lehetőséget az Europol számára, sokkal inkább a már korábban delegált funkcióknak tisztázta a meglévő szerepét, és a nyomozócsoportokkal kapcsolatos felelősségét.

- Az Europol Egyezményt módosító jegyzőkönyvek<sup>283</sup>

Mint ahogyan arra már utaltam, az Europol Egyezmény nem tartalmazott rendelkezéseket az Europol közös nyomozócsoportban való részvételével kapcsolatban. A 2002. novemberi jegyzőkönyv azonban jelentős módosításokat hajtott végre az egyezményen. Az ASZ előírta, hogy hatálybalépésétől számított 5 éven belül az Europol a nemzeti rendőrségek nyomozási tevékenységének támogatása és összehangolása érdekében operatív jogosítványokat kap.<sup>284</sup> Ennek megfelelően a 2002. november 28-án született Jegyzőkönyv értelmében az Europol közös nyomozócsoportokban vehet részt, koordinatív, operatív tevékenységet végezhet, s a tagállamokat nyomozás megindítása, lefolytatása céljából megkeresheti,<sup>285</sup> ezáltal az új 3a cikk megteremtette a jogi alapját az Europol tisztviselők nyomozócsoportokban történő aktív részvételének.

<sup>281</sup> Council Recommendation of 28 September 2000 Member States in respect of requests made by Europol to initiate criminal investigations in specific cases, OJ C 289, 2. 10. 2000., 8. oldal

<sup>282</sup> Council Recommendation of 30 November 2000, OJ C 357, 13. 12. 2000, 6. oldal

<sup>283</sup> Az Europol Egyezményt az elmúlt évtizedekben sokszor módosították, azonban erőteljes módosítási hullám indult be a 2001. szeptemberi terrortámadásokat követően. Az Europol működésében jelentősebb változást eredményeztek például az alábbi jegyzőkönyvek: Az Európai Rendőrségi Hivatal feladatainak a pénzmosással szembeni fellépéssel történő kiegészítéséről szóló Jegyzőkönyv (2000/C 359/01), Az Europolnak, Szerveit tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és az Europol alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló Jegyzőkönyv, valamint az Európai Közösség Bíróság általi előzetes döntése útján történő értelmezéséről szóló Jegyzőkönyv (OJ C 299 9. 10. 1996).

<sup>284</sup> Vö.: Európai Unióról szóló Szerződés 30. cikk (2) bekezdés

- Az Europol és az Eurojust közötti megállapodás<sup>286</sup>

2004. június 9-én született egy együttműködési megállapodás az Europol és az Eurojust között, melyben kihangsúlyozták annak fontosságát, hogy kiépüljön, és fent maradjon egy szoros együttműködés a két intézmény között, mivel feladataik, céljaik és felelősségük komplementer egymással.

A megállapodás 6. cikke mindkét fél számára lehetővé teszi, hogy egy vagy több tagállam felkérésére együtt részt vegyenek a közös nyomozócsoportok létrehozásában, és segítséget nyújtsanak a nemzeti igazságügyi és bünyldöző szerveknek a közös nyomozócsoportok létrehozására irányuló előzetes megbeszélések során. A megállapodás tehát kiemeli annak fontosságát, hogy a két intézmény már a nyomozócsoport előkészítő fázisában is nyújtson segítséget és szakértelmet a nemzeti bünyldöző és igazságügyi hatóságoknak, és ne csak akkor, amikor a kérdéses nyomozócsoportot már létrehozták. Amíg az Europol elsődlegesen arra összpontosít, hogy az információgyűjtés és nyomozási cselekmények során nyújtson támogatást, addig az Eurojust célja, hogy elősegítse az érintett igazságügyi hatóságok közötti koordinációt.

- Europol Tanácsi Határozat

A Tanácsi Határozat Preambulumának (9) bekezdése már megemlíti a közös nyomozócsoportban való Europol részvétel fontosságát az alábbiak szerint: *„Ösztönözni kell közös nyomozócsoportok létrehozását, és fontos, hogy az Europol személyzete részt vegyen bennük. Annak biztosítása érdekében, hogy ilyen részvételre minden tagállamnak lehetősége nyíljon, garantálni kell, hogy az Europol személyzetének tagjai ne részesüljenek a mentességek alkalmazásában, mialatt támogatói minőségben részt vesznek a közös nyomozócsoportokban. Erre az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 16. cikkén alapuló, e célból létrehozott rendelet elfogadását követően nyílik lehetőség.”*

A Tanácsi Határozat 5. cikke meghatározza az Europol feladatrendszerét, melynek (1) bekezdés (d) pontjában szerepel az Europol közös nyomozócsoporttal kapcsolatos feladatának általános megfogalmazása az alábbiak szerint: *„...meghatározott esetekben az érintett tagállamok illetékes hatóságainak felkérése nyomozások kezdeményezésére, lefolytatására vagy koordinálására, valamint javaslatétel közös nyomozócsoportok létrehozására;...”*

Ezt követően a 6. cikk részletesen kifejti a közös nyomozócsoportban való részvétel szabályait, melynek lényeges elemei az alábbiak:

(1) Az Europol személyzete támogatói minőségben részt vehet közös nyomozócsoportokban, beleértve a Kerethatározat, az Unió Jogsegély Egyezmény valamint a II. Nápolyi Egyezmény megfelelő rendelkezéseivel összhangban létrehozott nyomozócsoportokat is, amennyiben e csoportok olyan büncselekményeket vizsgálnak, amelyek az Europol hatáskörébe tartoznak.

Az Europol személyzete az azon tagállam joga által megszabott határokon belül, amelyben a közös nyomozócsoport működik és a (2) bekezdésben említett megállapodással összhangban segíthet minden tevékenységben, és információt cserélhet a közös nyomozócsoport

---

<sup>285</sup> Jegyzőkönyv az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló Egyezmény (Europol Egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességéről szóló Jegyzőkönyv módosításáról. 2002/C 312/01 (Magyarországon a 2006. évi XV. törvény hirdette ki)

<sup>286</sup> Agreement between Eurojust and Europol, The Hague, 9 June 2004.

valamennyi tagjával a (4) bekezdésnek megfelelően. Nem vehetnek részt azonban kényszerítő eszközök alkalmazásában.

(2) Az Europol személyzetének közös nyomozócsoportokban való részvételének igazgatási végrehajtását megállapodásban kell rögzíteni, mely az Europol igazgatója, valamint a közös nyomozócsoportban részt vevő tagállamok illetékes hatóságai között jön létre, és melybe a nemzeti egységeket is be kell vonni. Az e megállapodásokra vonatkozó szabályokat az igazgatótanács határozza meg.

(3) A (2) bekezdésben említett szabályoknak meg kell határozniuk azokat a feltételeket, amelyek mellett az Europol személyzete a közös nyomozócsoport rendelkezésére áll.

(4) A (2) bekezdésben említett megállapodással összhangban az Europol személyzete közvetlen kapcsolatot tarthat a közös nyomozócsoport tagjaival, és e határozattal összhangban a megfelelő információ-feldolgozó rendszerek (például az Europol Információs Rendszer, elemzési munkafájlok, illetve egyéb személyes adatokat feldolgozó rendszerek) bármely eleméből származó információkat szolgáltatathat a közös nyomozócsoport tagjai és kiküldött tagjai számára. Ilyen közvetlen kapcsolat esetén az Europolnak erről egyidejűleg tájékoztatnia kell a csoportban képviselt tagállamok nemzeti egységeit, valamint azokat a tagállamokat, amelyek az információkat szolgáltatották.

(5) Az Europol személyzetének tagja által a közös nyomozócsoport résztvevőjeként megszerzett információ – az információt szolgáltató tagállam egyetértésével és felelőssége mellett – a fentiekben említett információ-feldolgozó rendszerek bármely elemébe bevihető az e határozatban megállapított feltételekkel.

(6) Amennyiben a közös nyomozócsoport műveletei során az Europol személyzetének tagjai sérelmére bűncselekményt követnek el, vagy az Europol személyzetének tagjai követnek el bűncselekményt, úgy ők a műveletek végrehajtásának helye szerinti tagállam hasonló feladatokat ellátó személyekre alkalmazandó nemzeti jogának hatálya alá tartoznak.

#### • Lisszaboni Szerződés

A LSZ 69g. cikke (1) bekezdése megfogalmazza az Europol feladatát, mely szerint támogatnia és erősítenie kell a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.

A (2) bekezdés a feladatok között utalást tesz az Europol közös nyomozócsoportok keretében végzett feladatra is a b) pontban az alábbiak szerint: „*a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva.*”

A cikk (3) bekezdése megfogalmazza azt, hogy az Europolnak az általa végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintették. Emellett megfogalmazza azt a korlátozást is, miszerint kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.

#### • Stockholmi Program

A Stockholmi Program is tartalmaz rendelkezéseket, és feladatokat a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatban, melyben kiemelt figyelmet kap az Europol és az Eurojust is: „*....Az Europolit és az Eurojustot szisztematikusan be kell vonni a nagyobb határon-*

*átnyúló műveletekbe, és mindkettőt tájékoztatni kell amennyiben közös nyomozócsoport felállítására kerül sor....”*

## **5. 2. Az Eurojust (Igazságügyi Együtműködési Egység)**

Az 1999. október 15-16-án Tamperében tartott EU-csúcsértekezleten határozat született az Eurojust (Judicial Cooperation Unit) felállításáról a bűnözés súlyosabb, szervezett formái elleni büntetőjogi fellépés elősegítése, koordinálása céljából. A Tanács 2000. december 14-én kelt határozatával, kísérleti jelleggel létrehozta az Ideiglenes Igazságügyi Együtműködési Egységet (Provisional Judicial Cooperation Unit),<sup>287</sup> mely 2001. március 1-jétől kezdte meg működését, az alábbi feladatokkal: két vagy több tagállamot érintő ügyekben a tagállami hatóságok által folytatott nyomozások, vádemelések koordinálása, információszolgáltatás, valamint az Eurojust felállításának az előkészítése. A Tanács 2002. február 28-án kelt határozatával<sup>288</sup> hozta létre az Eurojustot a mai formájában.

Az Eurojust feltett célja a határokon átnyúló súlyos bűncselekmények ügyében végzett nyomozás és büntetőeljárás összehangolásának elősegítése, valamint az EU 27 tagállamának nemzeti bűnüldözési hatóságai közötti együttműködés előmozdítása. A hágai székhelyű testület nagy szakmai tapasztalattal rendelkező ügyészekből és bírákból áll, akik munkáját minden egyes tagállamban helyi kapcsolattartók segítik, és akik megbízatásuk ideje alatt fenntartják a hazájukban betöltött hivatalos pozíciójukat. Az Eurojust fokozza, javítja és meggyorsítja a tagállamok egyedi jogrendszerei és nemzeti bíróságai közötti együttműködést, amelynek köszönhetően lehetőség nyílik a határokon átnyúló bűnesetek elkövetőinek gyorsabb és hatékonyabb elfogására, illetve vád alá helyezésére. Az Eurojust tagjai kiválóan ismerik és gyorsan hozzáférnek saját országuk érvényes jogrendszeréhez, a nemzeti hatóságokkal pedig közvetlen kapcsolatok felvételére jogosultak, ezáltal képesek az eléjük terjesztett segítség- vagy egyéb kérelmekre „gyorsan reagálni”.

Hatásköre magában foglalja egyrészt az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekményeket, másrészt pedig a határozatban külön nevesítve vannak a számítógépes bűncselekmények, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás és korrupció, a pénzmosás, a környezet elleni bűncselekmények, illetve a bűnszervezetben részvétel bűncselekménye is. A szervezet ezeken felül bármilyen más bűncselekménytípus kapcsán folytatott eljárásban segítséget nyújthat a tagállami hatóságoknak, amennyiben céljaival az összeegyeztethető.

A Testület, mely a tagállamok által delegált nemzeti tagokból áll, a nemzeti bűnüldözési hatóságok részére specifikus lépések megtételét, nyomozások vagy büntetőeljárások kezdeményezését javasolhatja, még akkor is, ha sem nyomozások vagy büntetőeljárások elrendelése vagy lefolytatása, sem pedig a tagállamok törvényeinek megváltoztatására vagy a jogharmonizációra irányuló lépések nem tartoznak az Eurojust közvetlen hatáskörébe. Az uniós tagállamok közötti igazságügyi együttműködés továbbfejlesztésére szintén tehet az Eurojust javaslatokat, melyek a bűncselekményekre vonatkozó kölcsönös igazságügyi jogsegélynyújtásra, a tagállamok között az egységes európai elfogatóparancs működésére, a bírósági ítéletek és azokat kísérő intézkedések kölcsönös elismerésére is kiterjedhetnek.

<sup>287</sup> Council Decision of 14 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit, HL 2000 L 324, 2000 december 21. 2-3. oldal

<sup>288</sup> A Tanács határozata (2002. február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (2000/187/IB), HL 2002 L 63, 2002. március 6., 1-13. oldal

Az Eurojust tagjai folyamatosan konzultálhatnak egymás között, és akár testületi, akár személyes minőségükben azonnali jogtanácsot, jogsegélyt és irányítást adhatnak a határokon átnyúló bűnügyekben a különböző jogrendszerekkel rendelkező tagállamoknak, az unió mind a húsz hivatalos nyelvén. Az Eurojust felkérheti valamely tagállamot egy nyomozás vagy büntetőeljárás elrendelésére, illetve annak elfogadására, hogy egy másik tagállam esetleg kedvezőbb helyzetben van egy adott büntetőeljárás lefolytatására.

Az Eurojust szorosan együttműködik az Európai Igazságügyi Hálózattal (EIH), az EU büntetőjogi ügyészeinek és bírának decentralizált hálózatával. Az EIH valamennyi tagállamban rendelkezik szakmai kapcsolattartókkal, akiktől adott esetben tanácsot lehet kérni. Az Eurojust az Europollal együttműködésben tevékenykedik az európai méretű bűnözés elleni küzdelem szinte minden területén, az EU-költségvetéssel kapcsolatos csalások ügyében pedig az OLAF, az Európai Csalásellenes Hivatal közreműködésére számíthat.

*Az Eurojust közös nyomozócsoportban való részvételének jogi alapja*

- Maastrichti Szerződés

A MSZ 31. cikke<sup>289</sup> az Eurojust szerepét úgy határozza meg, mint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egy része, anélkül, hogy bármilyen konkrét utalást tenne az Eurojust közös nyomozócsoportokban betöltött szerepére.

- 2008. Tanácsi Határozat

A 2002. február 28-án elfogadott 2002/187/IB sz. Tanácsi Határozat,<sup>290</sup> valamint az annak módosításaként 2003. június 18-án elfogadott 2003/659/IB sz. Tanácsi Határozat,<sup>291</sup> illetve a 2008. december 16-án elfogadott 2008/426/IB Tanácsi Határozat<sup>292</sup> (Új Eurojust Határozat) speciális rendelkezéseket tartalmaz arra vonatkozólag, hogy az Eurojustnak milyen feladatai vannak a közös nyomozócsoportok tekintetében.

<sup>289</sup> 31. cikk (korábbi K.3. cikk)

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó közös fellépés magában foglalja:

- a) a tagállamok hatáskörrel rendelkező minisztériumai és igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítését és meggyorsítását az eljárások és a határozatok végrehajtása terén;
- b) a kiadatás megkönnyítését a tagállamok között;
- c) a tagállamokban alkalmazandó szabályok olyan mértékű összeegyeztethetőségének biztosítását, amely az ilyen együttműködés javításához szükséges;
- d) a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzését;
- e) olyan intézkedések fokozatos elfogadását, amelyek a szervezett bűnözés, a terrorizmus, valamint a tiltott kábítószer-kereskedelem területén szabályozási minimumokat határoznak meg a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetési tételekre vonatkozóan.

<sup>290</sup> A Tanácsi Határozat angol nyelvű szövege megtalálható a [http://www.eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2002/1\\_06320020306en00010013.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306en00010013.pdf) weboldalon.

<sup>291</sup> A Tanácsi Határozat angol nyelvű szövege megtalálható a [http://www.eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2003/1\\_24520030929en00440045.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2003/1_24520030929en00440045.pdf) weboldalon.

<sup>292</sup> A Tanács 2009/426/IB Határozata (2008. december 16.) az Eurojust megerősítéséről és az Eurojust létrehozásáról a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából szóló 2002/187/IB határozat módosításáról. A határozat magyar nyelvű szövege megtalálható a [http://www.eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2009/NewEJDecision2009-HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-HU.pdf) weboldalon

A határozat 6. cikke (a)(iv) pontja,<sup>293</sup> valamint a 7. cikk (a)(iv) pontja<sup>294</sup> szerint az Eurojust - nemzeti tagjain keresztül, vagy pedig Kollégiumként - felkérheti az érintett tagállamok kompetens hatóságait, hogy hozzanak létre nyomozócsoportot. Amennyiben az Eurojust mint testület kéri fel a tagállamokat, úgy logisztikai támogatást is nyújthat nekik, mely jelenthet fordítást, tolmácsolást és koordinációs értekezletek megszervezését is.<sup>295</sup>

Amennyiben az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai úgy döntenek, hogy nem tesznek eleget a 7. cikk a) pontjában említett kérésnek, döntésükről és annak indokairól tájékoztatják az Eurojustot.<sup>296</sup> A segítségnyújtás másik formájaként a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti együttműködés és koordináció javítása érdekében a nemzeti tagok is továbbíthatnak jogsegély iránti megkereséseket.<sup>297</sup>

A határozat 9. (f) cikke a nemzeti tagok közös nyomozócsoportokban való részvételét szabályozza az alábbiak szerint: a nemzeti tagok összhangban a Kerethatározat valamint az Unió Jogsegély Egyezmény rendelkezéseivel saját tagállamuk vonatkozásában jogosultak részt venni közös nyomozócsoportokban, ideértve azok felállítását is. A tagállamok azonban a nemzeti tag részvételét a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság egyetértésétől függővé tehetik. A nemzeti tagok, helyetteseik vagy asszisztenseik felkérést kapnak bármely olyan közös nyomozócsoportban való részvételre, amelyben tagállamuk részt vesz, és amelyre az alkalmazandó pénzügyi eszközök közösségi finanszírozást biztosítanak. Minden tagállam meghatározza, hogy nemzeti tagja hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságként vagy az Eurojust nevében vesz részt a közös nyomozócsoportban.

Ezeken túlmenően utalás található még a közös nyomozócsoportokra a Határozat 12. cikkében a Nemzeti Eurojust koordinációs rendszer viszonylatában,<sup>298</sup> valamint a 13. cikk rendelkezései között, melyek az „Információcsere a tagállamokkal és a nemzeti tagok között” problematikáját szabályozzák. Az Eurojust közös nyomozócsoportokban tagként vagy résztvevőként betöltött szerepén túl szerepe van a legjobb gyakorlatok meghatározásában és terjesztésében is.

---

<sup>293</sup> „6.cikk: A nemzeti tagjai révén eljáró Eurojust feladatai

Az érintett nemzeti tagjai révén eljárva, az Eurojust:

a) kérheti az érintett tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságait, hogy mérleeljék:

iv. közös nyomozócsoport létrehozását az együttműködés megfelelő eszközeivel összhangban;”

<sup>294</sup> „7. cikk: A testületként eljáró Eurojust feladatai

Testületként eljárva, az Eurojust:

a) a 4. cikk (1) bekezdésében említett bűnözési formák és bűncselekmények vonatkozásában – megfelelő indoklással – az érintett tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaitól kérheti:

iv. közös nyomozócsoport létrehozását az együttműködés megfelelő eszközeivel összhangban;”

<sup>295</sup> Tanácsi Határozat 7. cikk (g)

<sup>296</sup> Tanácsi Határozat 8.cikk

<sup>297</sup> Tanácsi Határozat 6 cikk (g)

<sup>298</sup> „12. cikk

Nemzeti Eurojust koordinációs rendszer

(1) Minden tagállam kijelöl egy vagy több nemzeti Eurojust levelezőt.

(2) Minden tagállam 2011. június 4. előtt létrehoz egy nemzeti Eurojust koordinációs rendszert a következők munkájának összehangolása érdekében:

a) a nemzeti Eurojust-levelezők;

b) az Eurojust terrorizmus ügyében eljáró nemzeti levelezője;

c) az Európai Igazságügyi Hálózat nemzeti levelezője és az Európai Igazságügyi Hálózat legfeljebb három egyéb kapcsolattartója;

d) a nemzeti tagok vagy a közös nyomozócsoportok hálózatának...”



Ezen 13. cikk (5) rendelkezése alapján a tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti tagok tájékoztatást kapjanak a közös nyomozócsoportok felállításáról – függetlenül attól, hogy ezek felállítása az Unió Jogsegély Egyezmény vagy pedig a Kerethatározat alapján történik-e –, a nyomozott bűncselekményt, a nyomozócsoport méretét, valamint e csoportok tevékenységének eredményeiről. Az Eurojust Európa egyetlen olyan kontaktpontjává válik, mely kizárólagosan tud majd aktuális adatokat szolgáltatni a közös nyomozócsoportok alakulásáról, használatáról és eredményességéről az EU-ban.

Végül, de nem utolsó sorban a Határozat 25a cikkét szükséges megemlíteni, mely az „Együttműködés az Európai Igazságügyi Hálózattal és az Európai Uniónak a büntetőügyekben folytatott együttműködésben részt vevő más hálózataival” témakörön belül a (2) bekezdésben az alábbiak szerint rendelkezik: „A 4. cikk (1) bekezdésének sérelme nélkül a közös nyomozócsoportok hálózatának titkársága, valamint a 2002/494/IB tanácsi határozat által létrehozott hálózat titkársága az Eurojust személyzeti állományába tartozik. E titkárságok önálló egységekként működnek. Igénybe vehetik az Eurojust – feladataik ellátásához szükséges – adminisztratív erőforrásait. A titkárságok közötti koordinációt az Eurojust biztosítja. Ez a bekezdés minden olyan, a Tanács határozatával létrehozott új hálózat titkárságára alkalmazandó, amelynek esetében a határozat kimondja, hogy a titkárságot az Eurojust látja el.”

- Lisszaboni Szerződés

A LSZ az Eurojust feladatainak<sup>299</sup> meghatározásakor nem tesz konkrét utalást a közös nyomozócsoport intézményére, hanem a fentiekben említett Europol esetében megfogalmazott feladat keretében találunk erre vonatkozóan utalást a 69g. cikk (2) b) pontjában.

Az Europol és Eurojust közötti Megállapodás, a Minta-megállapodások, valamint a Stockholmi Program releváns rendelkezései az Europol esetében kerültek bemutatásra.

### **Segítségnyújtási lehetőségek**

- Korai tanácsadás annak eldöntéséhez, hogy az adott esetben a hagyományos eszközök alkalmazása (egyeztető ülések, párhuzamos nyomozások), vagy pedig nyomozócsoport létrehozása lehet-e célravezetőbb a nyomozás sikere érdekében. Az információ továbbításában, és a kölcsönös jogsegély koordinálásában megnyilvánuló szerepükből következően az Europol és az Eurojust abban a helyzetben lehetnek, hogy felismerhetik azon alkalmas ügyeket, melyek igényelhetik nyomozócsoport felállítását, és következésképpen felkérhetik a tagállamokat, hogy annak alapján eljárva működjenek együtt.

- Korai gyakorlati és jogi tanácsadás a Nyomozócsoport felállítására irányuló Megállapodás elkészítése során, hogy az milyen rendelkezéseket tartalmazzon. Mindkét intézmény jogi szakértelemmel rendelkezik az egyes tagállamok eltérő jogi rendszereinek ismeretét illetően, valamint sok tapasztalattal az ügyek koordinációját tekintve.

- Munkamegbeszélések megszervezésének ellátása (beleértve a biztonságos környezet és a fordítás biztosítását is) akár a kezdeti tervezési szakaszban akár később koordinációs

<sup>299</sup> 85. cikk (az EUSz. korábbi 31. cikke) (1): „Az Eurojust feladata a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös alapokon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése a nemzeti hatóságok, illetve az Europol által végzett operatív cselekmények és az általuk szolgáltatott információk alapján.”

értekezletek céljából. Az intézmények hangsúlyozott tárgyalóhelyiségekkel rendelkeznek, és a biztonságos kommunikáció lefolytatásához megfelelő technikai eszközökkel rendelkeznek.

- Az eseti szinten jelentkező technikai akadályokat - például tolmácsolás, információkérés, fordítás - a két szervezet erőforrásaikkal áthidalhatják, és segíthetik a közös nevező kialakítását.

- Amikor az Europol is részt vesz a közös nyomozócsoport munkájában, további információkat szolgáltathat a csoport számára azáltal, hogy a csoport által gyűjtött adatokat összeveti saját adatbázisával, és részletes elemzésnek veti alá. Ez az elemzés történhet például úgy, hogy egy Elemzői Munkafájl (AWF: Analysis Work File) belül al-projektet nyitnak a közös nyomozócsoport adatainak feldolgozására.

Az Europol által évente kiadott éves jelentésekből (Annual Report) kiragadott néhány példa és esemény a közös nyomozócsoportok tükrében:

- 2006-ban az Europol elemzői segítséget nyújtott az első francia-belga közös nyomozócsoport tevékenységéhez, mely a terrorizmus elleni harc keretében jött létre. 2006. augusztusában pedig szlovák hatóságok vettek részt közös nyomozócsoport tevékenységében, melyben az Europol „török bűnözői csoportok” elemzői munkafájl adatait és eredményeit is hasznosították.
- Az Europol 2007. évi Éves Jelentése szerint: az Europol egyik legtisztábban körvonalazódott célja, hogy „...elősegítse közös nyomozócsoportok létrehozását...” és hogy „...bevonja az Eurojustot is annak tevékenységébe a lehetőségekhez mérten, és a tagállamok megegyezésétől függően...”. 2007. júniusában az Europol Igazgatója és az Eurojust Elnöke aláírtak egy együttműködési dokumentumot a két szerv közötti biztonságos kommunikációs csatorna létrehozásáról. Az Eurojust Elnöke szerint ezen biztonságos csatornára azért van szükség, hogy „...az elősegítse a közös nyomozócsoportok projektjének fejlődését...”

- Az Europol stratégiai, elemzői, technikai (Mobile Office) támogatást az Europol létrehozó Tanácsi határozat 6. cikkében foglaltak szerint jogosult nyújtani a közös nyomozócsoportok részére, mely az alábbiakban nyilvánulhat meg: az Europol helyszínen lévő tisztviselője által közvetlen hozzáférésre van lehetőség az Europol információs rendszereihez, adatbázisaihoz az ún. Mobile Office (helyszínen telepített, ISDN kapcsolattal megoldott számítógépes kapcsolat) révén, melynek eredményeképpen naprakész és konkrét stratégiai és műveleti elemzések elkészítésére van lehetőség. Az érintett tagállamnak csupán a technikai feltételeket, irodát, ISDN csatlakozást kell biztosítani, egyebekben az Europol tisztviselő utazását és szállását az Europol maga fedezi.

- Korábbi közös nyomozócsoportok tevékenysége során összegyűjtött és feldolgozott tapasztalatok átadása, elemzői támogatás biztosítása.

- Információcsere megkönnyítése, illetve egyéb nem részvevő országokkal folytatott kölcsönös nemzetközi jogsegély megvalósítása.

- Mindkét uniós ügynökség kulcsszerepet játszik a 2005-ben felállított Közös Nyomozócsoport Nemzeti Szakértői Hálózat támogatásában, mely abban nyilvánul meg leginkább, hogy a két szervezet megszervezi és felváltva ad helyet az éves szakértői értekezleteknek.

• Tanácsadás a finanszírozás lehetőségeit és eljárását illetően, közvetítőként járhatnak el a finanszírozás elnyerésében, valamint tájékoztatást adhatnak annak aktuális rendelkezésre állását illetően. Pénzügyi támogatás nyújtása a Bizottság által létrehozott pénzügyi alaphól (lásd II. Rész 3. 5. fejezetben)

### **5. 3. Europol - Eurojust közös projekt**

Az Europol és az Eurojust közös projekt keretében próbálja elősegíteni a közös nyomozócsoportok igénybevételének szélesebb körű elterjesztését, azáltal, hogy létrehozta egy speciális honlapot a közös nyomozócsoportok bemutatására. (Megtalálható a [www.europol.europa.eu/jits](http://www.europol.europa.eu/jits) illetve a [www.eurojust.europa.eu/jits](http://www.eurojust.europa.eu/jits) honlapokon is egyaránt)

Ezekon a honlapokon megtalálhatóak többek között az alábbi témák:

- A közös nyomozócsoportok általános jogi és történeti háttere, az összes jogi dokumentum letölthető változatban.
- A közös nyomozócsoport nemzeti szakértők szerepe és feladatai.
- A közös nyomozócsoport nemzeti szakértői hálózatának éves értekezleteiről készült összefoglaló jelentések.
- A Közös Nyomozócsoport Kézikönyv 23 nyelven.
- A Közös nyomozócsoportok finanszírozási kérdése: Bizottság által létrehozott alaphól nyújtható támogatás, letölthető pályázati formanyomtatványokkal.
- A modell-megállapodás letölthető formában...stb.

Emellett kidolgoztak egy „Kézikönyvet”<sup>300</sup> (Joint Investigation Team Manual) azzal a céllal, hogy segítse a gyakorlati szakembereket a közös nyomozócsoportok létrehozásában. A nemzeti szakértők második értekezletén megfogalmazták annak az igényét, hogy szükség lenne egy gyakorlati segédletre, kézikönyvre a gyakorlat számára, melynek első kiadása 2008. közepére elkészült. 2009. vége előtt pedig a Tanács Titkársága elkészítette ennek a javasolt kézikönyvnek a 23 nyelvre történő lefordítását, mely anyagok megtalálhatóak a fentebb említett weboldalakon. Még a 2010. év vége előtt tervezik ennek az anyagnak az aktualizálását, a gyakorló szakemberektől „visszajött” vélemények általi átdolgozását.

A közös projekt részét képezi az is, hogy közösen megrendezik - és egyben felváltva helyet adnak neki - a Közös nyomozócsoportok nemzeti szakértőinek éves értekezletét a tapasztalatok megvitatása, és cseréje céljából.<sup>301</sup>

Szintén a közös projekt egyik elemének tekinthető az is, hogy 2006. november 10-én a nemzeti szakértők második értekezletén kiadtak egy jogi összegző útmutatót (Guide to EU Member States' Legislation on JITs), mely összefoglalta a tagállamok implementációs belső jogszabályainak elemzését, értékelését a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatban. Sajnos ez az anyag azóta nem került felfrissítésre (pedig időközben megtörtént a román és bolgár csatlakozás is), pedig érződik az egyre erőteljesebben megmutatkozó igény reá. Az Europol és Eurojust felvállalta ennek mielőbbi elkészítését.

<sup>300</sup> <http://www.eurojust.europa.eu/jit/manual/hu.pdf>

<sup>301</sup> A 4. szakértői értekezletet 2008. december 15-16-án rendezték meg Hágában, az 5. pedig 2009. november 30-december 1. között került megrendezésre szintén Hágában.

#### **5. 4. Az OLAF szerepe a nyomozócsoportok tevékenységében<sup>302</sup>**

Már az 1960-as években felhívta a Bizottság a figyelmet az EK intézményein belül elkövetett csalás és korrupció veszélyeire, azonban érdemleges intézményi válaszlépésre - a kezdeti különböző főigazgatóságokon belüli ellenőrzési részlegek kialakításán kívül- csupán 1988-ban került sor, amikor létrehozták a Bizottságon belül működő egységként az UCLAF-ot,<sup>303</sup> melynek elsődleges feladata a közösségi pénzügyi támogatások felhasználásának az ellenőrzése volt. Ezt a feladatát a tagállamok vagy magánszemélyek bejelentése alapján, illetve saját célfeladatoként végzett ellenőrzések keretében végezte, azonban mindkét esetben a vizsgálat lefolytatásának feltétele volt az előzetes bejelentés és az érintett tagállam engedélye.<sup>304</sup> Idővel az intézmény szervezete és jogköre fokozatosan bővült, azonban jogilag 1996-ig rendezetlen volt a működése, és nem volt független.

A Parlament 1998 októberében elfogadott egy állásfoglalást az UCLAF helyéről, szerepéről és függetlenségéről,<sup>305</sup> mely állásfoglalás elképzelése szerint a létrehozandó szervezet az Európai Csalás Elleni Hivatal a Bizottságon belül helyezkedne el szervezeten belül, de funkcionálisan független maradna mind a belső, mind pedig a külső ellenőrzések tekintetében. Ezáltal első alkalommal került sor olyan szervezet létrehozásának kezdeményezésére, mely a korábbiakhoz képest sokkal széleskörűbb vizsgálati és szankcionálási jogosultságokkal rendelkezett. A Hivatal függetlenségére vonatkozó javaslat azonban éles vitákat váltott ki, a

<sup>302</sup> Office Européen de Lutte Anti-Fraude vagy European Anti-Fraud Office (Európai Csalásellenes Hivatal)

<sup>303</sup> Unité de la Lutte Anti-Fraude (Csalásellenes Egység)

<sup>304</sup> Farkas Ákos: OLAF. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerkesztők: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 276. oldal

<sup>305</sup> Resolution on the independence, role and status of the Unit for the Coordination of Fraud Prevention (UCLAF). Court of Auditors Specila Report 8/98 concerning the Commission departments responsible for fighting fraud, HL C 328, 1998. október 26., 95. oldal

többség úgy vélte, hogy a különállás révén gyengülnének az OLAF pozíciói, ezért találták szükségesnek, hogy a Bizottság tekintélye továbbra is álljon a szervezet mögött.

1999. április 28-án született meg a 352/1999/Eszak, Euratom bizottsági határozat az Európai Csalásellenes Hivatal létrehozásáról, melynek eredményeképpen 1999. május 31-én megalakult az OLAF a bizottság részeként, és annak átruházott hatáskörében eljárva.<sup>306</sup>

Az OLAF hatásköre széleskörűen lett meghatározva az szervezetet létrehozó Határozatban, magába foglalva a pénzügyi érdekeket sértő csalási és korrupciós cselekmények, a pénzügyi érdekeket sértő más jogellenes cselekmények, a Közösség rendelkezéseinek bármilyen megsértése elleni fellépést, valamint az ezek elleni fellépések koncepcióinak kidolgozását.

A külső és belső ellenőrzések eszközeivel végzi a feladatát, mely külső és belső vizsgálatok részletes szabályait két rendelet szabályozza (OLAFV-Rendelet).<sup>307</sup> Ezeken kívül a vizsgálatai alapjául még két további jogforrás szolgál, az egyik az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendelet,<sup>308</sup> valamint a helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló rendelet.<sup>309</sup>

A belső ellenőrzések két irányban történnek: egyrészt az EU intézményein belüli csalás és korrupció feltárása, másrészt pedig az EU tisztviselői által elkövetett minden olyan jogsértés, hivatali, illetve szakmai mulasztás vagy köteleességszegés feltárása, melyek fegyelmi- vagy büntetőeljárás alapjául szolgálhatnak.

Az OLAF munkájában többségben a külső vizsgálatok és ellenőrzések vannak, melyek elsősorban a következő területeket érintik: közvetlen költségvetési kiadások és külső segélyek (például PHARE, ISPA), vámügyek, agrárszektor, strukturális alapok, cigaretta és az alkohol forgalmazása, áfa-ügyek.

Az OLAF a küldetését a fentiekben említett, teljesen függetlenül lebonyolított, belső és külső vizsgálatok segítségével teljesíti. Szoros és rendszeres együttműködést alakít ki a tagállamok illetékes hatóságaival tevékenységeik összehangolására. Az OLAF a szükséges támogatással és technikai ismeretekkel segíti a tagállamokat, azok csalásellenes tevékenységét. Részt vesz az EU csalásellenes stratégiájának kialakításában, és a szükséges kezdeményezésekkel hozzájárul a kapcsolódó törvények megerősítéséhez.

Az OLAF tevékenységeit feddhetetlenül, pártatlanul és szakértelemmel végzi, és mindenkor figyelembe veszi az egyéni szabadságjogokat, valamint maradéktalanul betartja a törvényeket.

Az OLAF minden évben több száz esetet vizsgál meg, ahol az EU jövedelmét érintő csalásra, vagy visszaélésre bukkantak. Mindezek következménye lehet a bűnvádi eljárás megindítása a

---

<sup>306</sup> Fontos kiemelni azt, hogy a Határozat 3. cikke szerint azonban a vizsgálattal kapcsolatos hatásköreit az OLAF teljes függetlenséggel gyakorolja, sem a Bizottságtól, illetve semmilyen egyéb szervtől, tagállami kormánytól nem fogadhat és kérhet utasításokat.

<sup>307</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatokról (ún. OLAF-Rendelet), valamint a Tanács 1999. május 25-i 1074/1999/Euratom rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatokról.

<sup>308</sup> Council Regulation (EC, Euratom) No. 2988/95 of 18 December 1995 on the Protection of the European Communities financial interests. HL L 312, 1995. december 23. 1-4.

<sup>309</sup> Council Regulation (Euratom, EC) No 2185 of 11 November 1996 concerning on the spot checks and inspections, carried out in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities

nemzeti hatóságoknál, fegyelmi eljárások lefolytatása, adminisztratív vagy pénzügyi szankciók kiszabása, vagy a jogszabályok megváltoztatása.

A legsúlyosabb csalások közé tartozik, amikor az EU strukturális alapjából származó támogatásokat eltérítik, amelyeknek valójában regionális és szociális fejlesztési projekteket kellene finanszírozniuk. A cigarettacsempészet a másik nagy célpont, amely évente több százmillió cigarettát tesz ki. A harmadik legnagyobb kategória a mezőgazdaság területén történő szabálytalanságokat foglalja magába.

Az OLAF tisztviselői széles körű jogokkal rendelkeznek a polgári jogot sértő cselekmények vizsgálata terén. Helyszíni vizsgálatot végezhetnek a tagállamokban működő vállalkozások telephelyein, sőt néhány más ország területén is, amelyekkel a Közösség együttműködési szerződést írt alá. Szoros együttműködésben dolgoznak a tagállamok hatóságaival, ám a bűncselekmények kivizsgálásának irányítását a nemzeti hatóságokra kell bízniuk.

Az OLAF feladata tehát összefoglalóan az EU pénzügyi érdekeinek közigazgatási eszközökkel történő védelme, minden olyan szabálytalansággal szembeni fellépés, mely az uniós pénzügyi érdekeket sérti. Szabálytalanságnak minősül azonban egyrésztől éppúgy az „egyszerű” jogszabálysértés is, mint másik végletként a büntetőjogi védelmet igénylő transznacionális dimenziójú, szervezett elkövetői hálózattal bíró csalás és korrupció esete is.

Az OLAF eszköztárából hiányoznak a büntetőjogi fellépés eszközei, tagadhatatlan ambíciói<sup>310</sup> ellenére sem vált bűnüldöző szervvé, azonban szoros kapcsolatban áll az uniós tagállamok (illetve megállapodások alapján harmadik országok) bűnüldöző hatóságaival, melyek operatív munkáját információkkal, adatelemzéssel, kockázatelemzéssel, illetve akár egyes akciókban való részvétellel is jelentősen támogatja.<sup>311</sup>

A közös nyomozócsoportot létrehozó megállapodásban csupán az illetékes tagállami hatóságok vehetnek részt félként, valamint ezen megállapodások tárgyát bűnügyi nyomozások jelentik. Mindezekből az következik, hogy a nyomozócsoport tagjai csupán a rendőrségi és igazságügyi hatóságok tisztviselői lehetnek. Az OLAF, mint egy közösségi közigazgatási szerv tehát nem lehet a tagja, valamint az OLAF tisztviselői sem lehetnek ugyanolyan módon a tagjai a nyomozócsoportnak, mint a résztvevő tagállamok illetékes hatóságainak valamely tisztviselője.

Az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikkének 12. pontja azonban lehetővé teszi más személyek részvételét is (például az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései szerint létrehozott szervek tisztviselői) a csoport munkájában „*addig a mértékig, amíg az érintett tagállamok joga vagy a tagállamok között hatályban lévő nemzetközi megállapodások lehetővé teszik.*”

Mint ahogyan azt már említettem, az Unió Jogsegély Egyezményhez fűzött Értelmező Jelentés<sup>312</sup> ebben a tekintetben az Europol és Eurojust mellett hivatkozik az OLAF intézményére is. Mindhárom ügynökség esetében „támogató és tanácsadó” szerep került meghatározásra a nyomozócsoportokkal kapcsolatban.

<sup>310</sup> Ennek egyik megnyilvánulásaként az OLAF az elsők között karolta fel az európai ügyész intézményének gondolatát, mely intézménynek gazdájává szeretett volna válni.

<sup>311</sup> Farkas Ákos: OLAF. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerkesztők: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 284. oldal

<sup>312</sup> Explanatory Report on the Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, O. J. C 379, 29.12.2000, 19. oldal

Az OLAF küldetése, feladata magában foglalja a csalás, a korrupció és az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogtalan támadások elleni harcot. Mivel mind a tagállami büntetőjogi kriminalizáció, mind pedig a tagállamok magukra vállalt igazságszolgáltatási kötelezettségei - melyeket az Európai Közösségek Pénzügyi Érdekeinek védelméről szóló Egyezmény<sup>313</sup> (továbbiakban PIF Egyezmény), valamint annak első Kiegészítő Jegyzőkönyve<sup>314</sup> határoz meg - bűnözői tevékenységekre is vonatkoznak, ezáltal az OLAF küldetése az igazságügy területére is kiterjed, így főként az alábbiakra:

- Az uniós alapokat érintő közösségi és nemzeti tisztviselők által elkövetett nemzetközi korrupció.
- Áruk hamis importnyilatkozattal történő nemzetközi kereskedelmével elkövetett vámcsalás, dömping-ellenes rendelkezések megsértése, hamisított áruk kereskedelme, illegális cigaretta kereskedelem.
- VAT-csalás (többletérték-adó csalás).
- Szervezetten és széles körben elkövetett segélyekkel kapcsolatos csalások, érintve mind a közvetett (strukturális alapok és mezőgazdaság) mind pedig a közvetlen (például fejlesztési segély) támogatásokat.
- Közbeszerzési csalások, melyek közösségi dimenzióval rendelkeznek.
- Az előzőekben említett bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb cselekmények, mint például pénzmosás és bűnszervezetben való részvétel.

A tapasztalatok szerint a közös nyomozócsoport, mint új eszköz gyakran elbizonytalanítja a gyakorlati szakembereket, és ugyanez elmondható az OLAF-val való együttműködésre is. Ennek az oka pedig valószínűleg az OLAF hibrid természetéből ered, mely hibrid természet az OLAF kettős funkciójának a következménye: egyrészt feladata az igazgatási vizsgálatok (nyomozások) lefolytatása, másrészt pedig támogatás nyújtása az Európai Bizottság számára. A vizsgálati feladatai során az OLAF funkcionálisan függetlenséget élvez, melyet közösségi jogszabályok garantálnak,<sup>315</sup> azonban a koordináló és támogató funkcióját tekintve az OLAF a Bizottság egyik szolgálatának tekinthető.

Az OLAF tevékenysége során nagymértékben hozzájárul a közigazgatási célú információgyűjtéshez éppúgy, mint a bűnügyi nyomozások céljából folytatott rendőri és igazságügyi hatóságokkal folytatott információcseréhez.<sup>316</sup> Az OLAF funkcionális függetlensége ellenére a gyakorlati szakemberek mégis bizonytalanságot éreznek, vonakodnak az OLAF-val való együttműködés kérdésében.

Előfordulhat az a helyzet, hogy az a bűnügyi nyomozás, melyre vonatkozóan az illetékes nemzeti hatóságok létrehoznak egy közös nyomozócsoportot, olyan információk alapján indul meg, melyet az OLAF szolgáltatott az EP és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK

<sup>313</sup> Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i- EU-egyezmény - (más néven a PIF-egyezmény) HL L 316., 1995.11.27., 48. oldal. (Convention on the protection of the European Communities' financial interests, O. J. C 313, 23. 10. 1996. 2. oldal)

<sup>314</sup> Első jegyzőkönyv a Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i- EU-egyezményhez HL C 313., 1996.10.23., 1. o. (Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, O. J. C 313, 23. 10. 1996. 2. oldal)

<sup>315</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelet (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatokról) 12.3 cikke

<sup>316</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelet (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatokról) 10. cikk (2) bekezdése alapján: „E rendelet 8., 9. és 11. cikke rendelkezéseinek sérelme nélkül, a Hivatal igazgatója a feltehetően büntetőeljárást eredményező vizsgálatok lefolytatása alkalmával megszerzett információt megküldi az érintett tagállam igazságügyi hatóságai számára. A vizsgálattal kapcsolatos elvárásokra is figyelemmel az igazgató egyidejűleg tájékoztatja az érintett tagállamot is.”

rendelet (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatokról) 10. cikke alapján. Ez az az esetkör, amikor az OLAF igazgatási (külső vagy belső) vizsgálatai során olyan információk birtokába jut, melyek igazságügyi eljárás alapjául szolgálhatnak. Emellett, a fent említett rendelet 7. cikk 3. pontja<sup>317</sup> értelmében OLAF vizsgálat indulhat olyan dokumentumok és információk alapján is, melyek egy tagállami igazságügyi nyomozás során keletkeztek, és azokat a tagállami hatóság megküldte az OLAF számára. Bármelyik foratókönyvet is nézzük az előbb említett két eset kapcsán, az OLAF mindkettőben funkcionális függetlenségének keretein belül vesz részt. Ez esetben a közösségi jog biztosítja a szükséges jogi keretet, miután az garantálja a biztosított bizonyítékok felhasználhatóságát. A tárgyalt rendelet 9. cikk 2. pontja megállapítja, hogy az OLAF által készített jelentések bizonyítékként felhasználhatóak a tagállami bírósági vagy igazgatási eljárásokban, ahol azokat ugyanolyan módon és feltételek mellett, ugyanolyan értékelési szabályok alapján ugyanolyan értékelésnek alávetve kell kezelni, mint a nemzeti közigazgatási felügyelők által készített jelentéseket, és a jelentéseket azokkal azonos értékű dokumentumnak kell tekinteni.

Külön figyelmet kell fordítani arra az esetre, amikor párhuzamosan folyik igazgatási vizsgálat és igazságügyi nyomozás ugyanazon tények tekintetében. Valójában mindaddig, amíg mindkettő eljárás azon célok elérése érdekében és irányában folyik, amelyekre eredetileg megindultak – azaz az OLAF igazgatási vizsgálata esetében a súlyos szakmai etikába ütköző cselekmények vagy pénzügyi szabálytalanságok meglétének felfedése, illetve a rendőrségi illetve igazságügyi hatóságok által lefolytatott bünyügyi nyomozások során a bűncselekmények felderítése, nyomozása és a bünyvádi eljárás lefolytatása – semmi nem akadályozza meg azt, hogy a két eljárás párhuzamosan folyjon le.<sup>318</sup> Ez azt jelenti, hogy az összegyűjtött információt csupán arra a célra lehet felhasználni, amelyre azt ténylegesen gyűjtötték, és olyan célok érdekében nem, melyek inkompatibilisek az eredeti célkitűzéssel. Az OLAF nyomozóinak bevonása azzal a céllal, hogy elősegítsék ezeket a bünyügyi nyomozásokat kétségkívül nagyon hasznos és eredményes lehet, tekintettel mindazon ismeretre, amivel rendelkeznek az igazságszolgáltatás számára megküldött anyagok, iratok területén. Az OLAF nyomozói - akik gyakran hosszadalmas, precizitást igénylő, elmélyült igazgatási vizsgálatokat folytatnak le - segíthetnek abban, hogy a bünyügyi nyomozás során keletkezett iratok minősége magasabb színvonalú legyen, valamint hozzájárulhatnak magának a nyomozásnak a hatékonyságához, sikeréhez is.

Ilyen megközelítésből kiindulva megállapítható, hogy az OLAF nyomozóinak támogatása a bünyügyi nyomozások során mára már sokkal inkább mondható széles körben elterjedt, folyamatos együttműködési metódusnak, mintsem ad hoc jellegű segítségnyújtásoknak. Ez annál inkább is igaz, mivel a rendőrségi és igazságügyi hatóságok a fentiekben tárgyalt OLAF rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján nemzeti törvényeik általi keretek között az OLAF felkérésére vagy pedig saját kezdeményezésükre a folyamatban levő vizsgálattal érintett minden birtokukban levő dokumentumot és információt továbbítanak az OLAF-nak.

Az OLAF-nak lehetősége van arra, hogy - függetlenül bármilyen saját vizsgálatától - támogatást nyújtson egy közös nyomozócsoport számára, amikor a Bizottság közvetlen összekötő szolgálataként működik, és segítséget nyújt a tagállamok igazságügyi és rendőri

<sup>317</sup> (3) „Az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek, valamint a tagállamok addig a mértékig, amíg azt az egyes nemzeti törvények lehetővé teszik, megküldenek a Hivatal számára minden birtokukban levő egyéb, csalás, korrupció vagy a Közösség pénzügyi érdekeit befolyásoló jogellenes tevékenységek elleni fellépés szempontjából lényegesnek ítélt dokumentumot vagy információt is.”

<sup>318</sup> Az OLAF igazgatási vizsgálatainak valódi célja, hogy bebizonyítsa a súlyos (belső) szakmai etikába ütköző magatartások, vagy pedig (külső) pénzügyi szabálytalanságok meglétét, míg az igazságügyi nyomozások valódi célja az, hogy bebizonyítsák a bűncselekmény bekövetkeztének a tényét.



hatóságai számára. Ennek jogszabályi alapját egyrészt az OLAF Rendelet 1. cikkének (2) bekezdése,<sup>319</sup> másrészt a Bizottság 1999. április 28-án kelt, az OLAF létrehozásáról szóló (korábban említett) Határozata 2. cikk (6) bekezdése fogalmazza meg az alábbiak szerint: „A Hivatal közvetlen kapcsolatot tart fenn a rendőrséggel és az igazságügyi hatóságokkal.”

A már korábban említett hibrid természetéből kifolyólag az OLAF egy közös nyomozócsoport munkáját számos lehetséges módon segítheti, támogathatja:

- Mivel nyomozási hatásköre az uniós csalások és szabálytalanságok vizsgálatára terjed ki, ezért az olyan nyomozócsoportok rendőri és igazságügyi hatóságai, melyeket ilyen típusú bűncselekmények felderítésére hoznak létre, az OLAF részéről jogi tanácsokat, véleményeket kérhetnek ezen speciális szakmai ismereteket is igénylő bűncselekményekkel kapcsolatban.
- Az EU intézményi struktúrája, kerete folyamatosan változik annak köszönhetően, hogy újabb és újabb ügynökségek kerülnek felállításra. Ebben a tekintetben az OLAF - belső küldetésének köszönhetően - gyors és precíz információkkal szolgálhat a közösségi intézmények, szervek és ügynökségek, valamint azok alkalmazotti állományának tekintetében.
- Napjainkban bármilyen nyomozati munka hatékonysága és eredményessége nagymértékben függ az adatelemzés és adatfeldolgozás minőségétől. A nemzeti nyomozó hatóságok számára az OLAF adatbázisaihoz való hozzáférés, valamint az OLAF-on keresztül a Bizottsági adatbázisokhoz való hozzáférés egy minőségi előrelépést eredményez a csalás és korrupció elleni harc területén. A vámcsalások területén az együttműködés és segítségnyújtás jogi alapját a tagállamok (vámhatóságok) és a Bizottság között fennálló kölcsönös segítségnyújtásról szóló rendelet jelenti.<sup>320</sup> (Ebben a tekintetben az OLAF szerepe a közös nyomozócsoportok tevékenységében komplementer jellegű lehet az Eurojust által kifejtett koordinatív tevékenységhez képest.)
- A közösségi intézményekkel kapcsolatos nyomozás nem tartozik elsődlegesen a nemzetközi igazságügyi együttműködés tárgykörébe. Az immunitás és sérthetlenség feladását kívánja meg, valamint a közösségi tisztviselői állománnyal, épületekkel és irattárral szembeni bizalom kötelezettségét. Ezért az OLAF a Bizottság összekötő pontjaként funkcionál a rendőrségi és igazságügyi hatóságok irányában.
- A szektorális és horizontális közösségi jogon alapulva az OLAF segítséget nyújt a tagállamok közötti információcserében, illetve az információk koordinálásában a vámügyek és mezőgazdasági politikák területén.

Láthatjuk, hogy az OLAF lehetőségeinek köre a közös nyomozócsoportok elősegítése terén elég jelentős, ezért egy dinamikusabb és folyamatosabb együttműködés kialakításának a vágya nem tekinthető eltúlzott ideának.

Egy „régí” harmadik pilléres jogi eszköz - mely nagy jelentőséggel bír, hiszen egy éve lépett hatályba (2009. május 19-én) – próbálja ezt a megközelítést igazolni: a PIF Egyezmény

<sup>319</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelet (az Európai Csalás Elleni Hivatal által lefolytatott vizsgálatokról) 1. cikk (2) bekezdése alapján: „A Hivatal a Bizottság segítségével a tagállamok számára megszervezi a szoros és rendszeres együttműködést a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között, annak érdekében, hogy összehangolják tevékenységeiket az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal szemben. A Hivatal megtervezi és kifejleszti az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalással és minden más jogellenes tevékenységekkel szembeni módszereket.”

<sup>320</sup> A Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről 18. cikkének (4) bekezdése alapján.

Második Jegyzőkönyve<sup>321</sup> foglalkozik ezen a területen az Európai Bizottsággal való együttműködés témakörével (a Jegyzőkönyv 1997-ben született, még az OLAF létrehozása előtt).

A PIF Egyezmény egyértelműen az együttműködési alapelv irányába mutat annak megfogalmazásával, hogy a tagállamoknak és a Bizottságnak együtt kell működnie a csalások, az aktív és passzív korrupciós bűncselekmények, valamint a pénzmosás elleni küzdelemben. Ezáltal tehát a Bizottság (OLAF) számára biztosítva van a megfelelő jogalap a segítségnyújtásra. A Bizottság olyan technikai és műveleti segítséget tud nyújtani a tagállamok illetékes hatóságai számára, melyek szükségesek lehetnek ahhoz, hogy elősegítsék és meggyorsítsák a nyomozásaik során történő koordinációt.

A PIF Egyezmény Második Jegyzőkönyvében az információcsere tárgyköre is szabályozásra került, mely szerint a tagállamok illetékes hatóságai információt cserélhetnek a Bizottsággal acélból, hogy megkönnyítsék bizonyos tények megerősítését, és biztosítsák a csalás, korrupció és pénzmosás elleni akciók hatékonyságát.

Az Unió Jogsegély Egyezmény és a PIF Egyezményhez fűzött Második Jegyzőkönyv OLAF nyomozásokra vonatkozó rendelkezéseinek „összekapcsolása” lehetővé tenné az OLAF számára, hogy sokkal dinamikusabban vehessen részt a közös nyomozócsoportok munkájában, azok elősegítésében.

A Második Jegyzőkönyvhöz fűzött Magyarázó Jelentés megállapítja, hogy ezen segítségnyújtás célja az, hogy a nyomozásokhoz többlet értéket nyújtson azáltal, hogy „biztosítja a szükséges szakértelem és know-how elérhetőségét és hozzáférhetővé teszi azt a tagállamok számára.”<sup>322</sup>

Ezen kívül még azt is egyértelműen megfogalmazza, hogy a segítségnyújtás kétféle formában lehetséges, vagy technikai, vagy pedig operatív (műveleti) segítség formájában történhet a támogatás. A technikai segítség a Bizottság adatbázisaihoz, és a tagállamok jogi rendszereinek ismeretanyagához való hozzáférést jelenti, az operatív segítség pedig magában foglalja mindazon szervezeti szempontot, melyek az érintett hatóságokkal való kapcsolathoz kötődnek, illetve jelenti az OLAF vizsgálatainak eredményeihez való hozzáférés lehetőségét egyaránt.

Ennek a mások oldalaként pedig, a közösségi jog alapján (OLAF Rendelet 7. cikke szerint) az egyes tagállami hatóságok az igazságügyi nyomozásaikból származó olyan információkat, melyek relevánsak lehetnek az OLAF által folytatott igazgatási vizsgálatok számára, a nemzeti jogszabályaik által biztosított lehetőségek keretein belül megküldik az OLAF számára.

### **Az OLAF közös nyomozócsoportban való részvételének korlátai**

Specifikus természeténél fogva az OLAF nem vehet részt feltételek és korlátok nélkül a közös nyomozócsoportok tevékenységében. A következő korlátokat kell ez esetben figyelembe venni:

<sup>321</sup> Második jegyzőkönyv HL C 221., 1997.7.19., 11. o. Valamint lásd még: a második jegyzőkönyvvel kapcsolatban készült magyarázó jelentést HL C 91., 1999.3.31.

<sup>322</sup> Explanatory Report on the Second Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Text approved by the Council on 12 March 1999) (1999/C 91/02) 12. oldal [http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/1999/c\\_091/c\\_09119990331en00080019.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/1999/c_091/c_09119990331en00080019.pdf)

- Mindenek előtt szólni kell a nyomozás titkosságának kérdésköréről. Amikor egy tagállam információt szolgáltat a Bizottság részére, specifikus feltételeket szabhat az információk további felhasználása kapcsán (kiknek és milyen feltételekkel adható tovább az érintett információ).
- Az OLAF a személyes adatok védelme tekintetében a 45/2001/EK Rendelet<sup>323</sup> alapján jár el, mely szerint a személyes adatok kezelése csupán a szükséges mértékben és terjedelemben történhet, valamint az OLAF felelős azért, hogy arról az adatalanyok, az érintettek minél előbb tudomást szerezzenek.
- Az eljárások helytelen végrehajtása elkerülendő. Az igazságügyi nyomozásoknak és igazgatási vizsgálatoknak hűségességek kell lenniük az eredeti célkitűzéseikhez: ezért a nyomozások során alkalmazott eszközrendszert kizárólag ezen határozott célok érdekében használhatják. Mindaddig, amíg az OLAF nyomozati tevékenysége is érintve van, ez befolyásolja a korrupciós bűncselekményekben folytatott nyomozásokat, vagy a közösségi tisztviselők által elkövetett jogtalan tevékenységek felderítését, illetve azon nyomozásokat is, melyekben a gazdasági élet szereplői követnek el szabálytalanságokat (külső vizsgálatok). Az OLAF nyomozói nem fognak közvetlenül nyomozni egyetlen nyomozócsoport tagjaként sem.
- Amíg a külső vizsgálatok során szerzett információk bármikor az illetékes hatóságok (rendőrségi vagy igazságügyi) részére átadhatóak, addig az OLAF-nak tiszteletben kell tartania a közösségi jog előírásait, amikor a belső vizsgálatai során szerzett információk átadásáról van szó. Amikor a nyomozócsoport kérésére olyan információk és dokumentumok átadásáról van szó, melyekhez belső nyomozati hatáskörénél fogva jutott, felmerül a Bizottsági irattárak sérthetlenségének a problémája. Mielőtt a közösségi tisztviselőkre név szerint utaló következtetéseket levonná, az OLAF-nak lehetővé kell tennie azt, hogy az érdekelt fél az összes őt érintő ténnyel kapcsolatban véleményét kifejtse.
- A közösségi jog, valamint az alkalmazottakra vonatkozó szabályok, a kiváltságok és mentességek szintén „akadályát” képezik annak, hogy egy OLAF tisztviselő a közös nyomozócsoport vezetőjének irányítása alatt dolgozzon. Ehelyett az OLAF nyomozói - tekintettel a közösségi jogból származó együttműködési kötelezettségre - úgy tudnak együttműködni a nyomozócsoporttal, hogy saját maguk nyomozati cselekményeket nem hajtanak végre.

A fentebb említett korlátozások, melyek mindegyike az OLAF közösségi vizsgáló-szolgálati státuszából erednek, bizonytalansághoz vezethetnek, és ezáltal a lehetséges együttműködés valóban komplexnek és komplikáltnak tűnik. A közös nyomozócsoportokra vonatkozó megállapodás, valamint annak melléklete ebben az esetben segítségül szolgálhat. Ezek az eszközök ugyanis lehetővé teszik, hogy a nyomozócsoportban résztvevők a fenti korlátok figyelembe vétele mellett egyértelműen meghatározzák az OLAF nyomozócsoportban történő részvételének a természetét és határait.

## **5. 5. Közös Nyomozócsoport Nemzeti Szakértői Hálózat**

2004. novemberében a Hágai Program tért ki először arra a 2. 3. szakaszában, hogy minden tagállamban szükség van kijelölt nemzeti szakértőkre, akiknek elsődleges feladata a közös

<sup>323</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról

nyomozócsoporthoz, és a benne rejlő lehetőségeknek a megismertetése a nemzeti nyomozó hatóságokkal: „...A közös nyomozócsoporthoz felhasználásával kapcsolatos tapasztalatok a tagállamokban korlátozottak. Az ilyen csoportok felhasználása és a bevált gyakorlatokkal kapcsolatos tapasztalatcsere ösztönzése érdekében valamennyi tagállam kijelöl egy nemzeti szakértőt...”

A Hági Program kihangsúlyozta a közös nyomozócsoporthoz szerepét, és azt, hogy a tagállamokat bátorítani kell ezen új instrumentum használatára - az Europol és az Eurojust támogatásával - a határokon átvélő szervezett bűnözés, valamint más súlyos bűncselekmények, illetve a terrorizmus elleni harc során.

2005. április 20-án a Luxemburgi Elnökség kezdeményezte egy Közös nyomozócsoporthoz szakértői hálózat kiépítését (Network of National Joint Investigation Team Experts), majd szorgalmazta minden tagállamon belül kontaktszemélyek kijelölését. A 2005. július 7-8-án megrendezett bizottsági (Article 36 Committee) értekezleten<sup>324</sup> megfogalmazták ezen szakértői hálózat létrehozásával kapcsolatos alapelveket, elvárásokat, és a szakértőkkel szemben támasztott követelményeket.

Néhány gondolat, feladat az itt megfogalmazottak közül:

- Minden tagállam köteles kijelölni egy vagy több nemzeti szakértőt, akik minden hivatalos út mellőzésével tarthatnak találkozót, megbeszéléseket. Ezen találkozót munkacsoportok keretén belül az Eurojust illetve az Europol székházában kell/lehet megtartani.
- A nemzeti szakértők felelősek minden fajta kapcsolattartásért a közös nyomozócsoporthoz kapcsolatban, és olyan pozíciót kell betölteniük államukban, hogy annak segítségével a tapasztalataikat a lehető leghatékonyabban tudják megosztani másokkal.
- Nem szükséges, hogy ezen kijelölt személyek ténylegesen rendelkezzenek már valamiféle gyakorlati tapasztalattal a közös nyomozócsoporthoz terén (hiszen számos országban, így hazánkban is, a mai napig még nem került sor nyomozócsoporthoz felállítására).
- A nemzeti szakértőkből nem egy újabb formális hálózatot, bürokratikus struktúrát akarnak kialakítani, hanem egy olyan rugalmas „csoportot”, akik szükség esetén akár kollektíven, akár kisebb csoportokban képesek összeülni, tapasztalatokat cserélni, a bevált gyakorlatot átadni, tanácsokkal szolgálni. Ezen megbeszéléseket rugalmasan, az igényekhez igazodóan kell megszervezni.
- A nemzeti szakértők kijelölésének végső határideje 2005. szeptember 1-e volt, és ezen kontaktszemélyek adatait a Tanács Főtitkárságának kellett megküldeni.

A nemzeti szakértők kiemelt feladatai:

- Segítsék a közös nyomozócsoporthoz létrehozását azáltal, hogy tájékoztatják az érintett hatóságokat az intézmény jogi háttéréről, és létrehozásának lehetséges formáiról (konferenciák, szemináriumok és továbbképzések keretében).
- Szükségesek olyan kontakt-pontok, akikhez a közös nyomozócsoporthoz létrehozó államok nemzeti hatóságai fordulhatnak szakértelemért, és információkért a nemzeti jogi háttérrel kapcsolatban.

<sup>324</sup> A 11037/05. számú Tanácsi dokumentum angol nyelven megtalálható a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st11/st11037.en05.pdf> weboldalon

- Legyenek képesek összegyűjteni mindazon információkat (legjobb gyakorlatok, felmerült problémák, akadályok, sikeres megoldások, lehetséges alternatívák...stb.), melyek a nyomozócsoporthoz létrehozásának és működésének fázisaihoz kötődnek.
- Kívánatos, hogy szoros kapcsolatot tudjanak fenntartani az Europol és az Eurojust szervezetével a közös nyomozócsoporthoz fennállása alatt, azért, hogy elősegítsék ezen intézmények, és a nyomozócsoporthoz közötte minél szorosabb együttműködési kapcsolat kialakítását.
- A lehető legszorosabb együttműködésben legyenek az Európai Igazságügyi Hálózattal (European Judicial Network EJM), azért, hogy fejlesszék az EJM közös nyomozócsoporthoz kapcsolatos eszközrendszerét.

Döntő jelentőségű, hogy a nemzeti szakértői minőségbe a legmegfelelőbb személyek kerüljenek kiválasztásra, azért, hogy biztosítva legyen az, hogy egymást kiegészítve tudjanak sikeresen együttműködni. A személyre vonatkozóan semmiféle iránymutatás nem történt uniós szinten, a tagállamok saját maguk döntenek el,<sup>325</sup> hogy kit találnak legalkalmasabbnak erre a feladatra (akár egy bűnüldözési hatóság, vagy igazságügyi hatóság képviselője is lehet).

Legyen nyitott, kommunikatív személyiség, ismerje és beszélje az angol munkanyelvet magas szinten, legyen tisztában a hazai nemzeti jogszabályokkal, intézményi struktúrával, és legyenek átfogó ismeretei az uniós joganyag „működéséről”, az unió szerkezetéről, mechanizmusairól.

A nemzeti szakértők minden évben megbeszéléseken találkoznak a tapasztalatok átadása, és a szorosabb emberi, szakmai kapcsolatok kialakítása céljából. Ezekon a megbeszéléseken a tagállami nemzeti szakértőkön kívül jelen vannak általában az Europol, Eurojust, OLAF, Európai Bizottság, a Tanács Titkárságának a képviselői is, valamint egyéb esetlegesen érintett szervezet képviselője. A munkaértekezletek helyszínéül általában az Europol vagy az Eurojust székhelye szolgál Hágában. Abban az esetben azonban, ha szükséges (bizonyos államok nyomozó hatóságai összekapcsolódó bűncselekményekre bukkantak egymás területére kiterjedve), arra is van lehetőség, hogy csupán a bűnözői hálózattal, vagy szervezett bűnözéssel érintett néhány tagállam nemzeti szakértője üljön le egymással megbeszélni a lehetséges együttműködési alternatívákat, és összehozni az illetékes szakmai hatóságokat, szakembereket egymással, illetve az Eurojust és az Europol szakértőivel.

Ezen kívül abban is megállapodtak, hogy a belső továbbképzés fejlesztése érdekében évente egy-két alkalommal továbbképzési célú, gyakorlati szakemberek és nemzeti szakértők számára megrendezett tanfolyamokat is szerveznek.

Egy állandó, autonóm Közös Nyomozócsoporthoz Hálózatának Titkársága létrehozása tovább erősítené ezt a pozitív tendenciát. A Titkárság szervezetének jogi alapját a Tanács 2009/426/IB Határozata<sup>326</sup> 25a cikk (2) bekezdése az alábbiak szerint teremti meg: „A 4. cikk (1) bekezdésének sérelme nélkül a közös nyomozócsoporthoz hálózatának titkársága, valamint a 2002/494/IB tanácsi határozat által létrehozott hálózat titkársága az Eurojust személyzeti

<sup>325</sup> A dolgozat készítésekor 2010. júniusában hazánk részéről az alábbi személyek voltak kijelölve nemzeti szakértőnek: Horváth Lajos rendőr ezredes, a Nemzeti Nyomozó Iroda Területi Főosztály Vezetője, valamint dr. Kunyák Gergely ügyész, a Központi Nyomozó Ügyészség munkatársa

<sup>326</sup> A Tanács 2009/426/IB Határozata (2008. december 16.) az Eurojust megerősítéséről és az Eurojust létrehozásáról a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából szóló 2002/187/IB határozat módosításáról. A határozat szövege magyar nyelven megtalálható a [http://www.eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2009/NewEJDecision2009-HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-HU.pdf) weboldalon

*állományába tartozik. E titkárságok önálló egységekként működnek. Igénybe vehetik az Eurojust – feladataik ellátásához szükséges – adminisztratív erőforrásait. A titkárságok közötti koordinációt az Eurojust biztosítja.”*

A nemzeti szakértők egyetértenek abban, hogy a Titkárságnak létre kell hozni egy internet-alapú platformot, mely lehető teszi a legjobb gyakorlatok cseréjét, a jogi információk és a bírósági döntések eredményeinek átadását. Ez az internetalapú platform - mely interoperabilis lesz más releváns rendszerekkel - lehetősége nyújt az ún. „gyors kérdés-felelet cserére is” a nyomozócsoportokkal kapcsolatos kérdéseket illetően. Ahhoz, hogy ezen feladatait el tudja végezni, a Titkárságnak a releváns információkat elsősorban a közös nyomozócsoport nemzeti szakértőitől, az Eurojust nemzeti tagjaitól, valamint az Europoltól kell folyamatosan megkapnia. Folyamatos kapcsolatot kell fenntartania a tagállami nemzeti AWF (elemzői munkafájl) koordinátorokkal is.

## **6. Értékelések az Eurojust éves jelentései alapján – Sikeres nyomozások**

Az Eurojust evolúciója is éppoly gyorsnak és szignifikánsnak mondható, mint a közös nyomozócsoport intézményének fejlődési íve. Jelenleg az Eurojust évente több mint 1000 ügyszámmal foglalkozik - melyeknek többsége a kölcsönös jogsegély elősegítésére irányul -, és több, mint 100 koordinációs értekezletet tart, melyeken ténylegesen a döntési potenciállal rendelkező szakemberek (ügyészek, bírók, magas rangú rendőri vezetők, nemzeti hatóságok és tudományos testületek képviselői) vesznek részt. Ezen platform szakmai és politikai kvalitásai hihetetlen lehetőségeket tudnak nyújtani a közös nyomozócsoport intézményének fejlesztéséhez.

2007-ben az Európai Bizottság az EU Tanácsa és az EP részére megküldött jelentésében<sup>327</sup> az alábbiakban foglalta össze az Eurojust szerepét a közös nyomozócsoportok tekintetében: „ az Eurojustban több nemzeti tag is javasolhatja közös nyomozócsoport felállítását, de csupán nagyon kevés tárgyalhat róla, és még ennél is kevesebb azok száma (Cseh Köztársaság, Németország, Málta és Svédország), akik elrendelhetik annak létrehozását.” A 2007. májusáig felállított összesen 18 közös nyomozócsoportból az Eurojust csupán 3-ban játszott szerepet, annak ellenére, hogy az Eurojust, már jóval korábban elhatározta,<sup>328</sup> hogy egyik fő célkitűzése lesz, „hogy jogilag, technikailag és más formában is támogassa a közös nyomozócsoportokat.”

Az Eurojustnak kiemelkedő koordinációs szerepe van a több államot érintő fontos és komplex nyomozásokban, valamint abban, hogy ezek közös nyomozócsoport kialakításához vezessenek.

A 2009. június 4-én hatályba lépett új Eurojust Tanácsi Határozat előrettekintően az Eurojustot Európában a közös nyomozócsoportok központi kontaktpontjaként kezeli, és megteremti a lehetőségét egy intenzív információáramlásnak, szakértelem-átadásnak. Ez remélhetőleg hamarosan megteremti a lehetőségét annak, hogy átfogó képet kaphassunk a folyamatban lévő, már befejezett, illetve a tervezés alatt álló nyomozócsoportokról. Ezidáig ugyanis nem

<sup>327</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the role of Eurojust and the European Judicial Network in the fight against organised crime and terrorism in the European Union, 23.10.2007, COM (2007) 644 final, p. 6

<sup>328</sup> Eurojust Éves Jelentése (Annual Report) 2005. 96. oldal

állt rendelkezésre egyetlen uniós intézményben, ügynökségen sem olyan statisztika, mely híven bemutatta volna a nyomozócsoportok tényleges számarányát.

Ezzel a hiányossággal kutatómunkám során én is szembesültem, mivel sem az Europol, sem az Eurojust illetve egyéb uniós intézmény nem tudott számomra valóságos, hivatalos, megbízható statisztikát prezentálni a nyomozócsoportokkal kapcsolatban. Csupán becslésekkel, hozzávetőleges „találgatásokkal” találkoztam, gyakran egymásnak ellentmondó számadatokkal.

Az Eurojust célja, hogy közvetlen központi összekötő pontjává váljon a gyakorlati szakembereknek szerte Európában, és hogy létrehozson egy olyan közeget, közvetítő eszközt, ahol meg lehet vitatni a nyomozócsoportok alkalmazásának érdemeit és gyakorlati buktatóit egyaránt.

José Luís Lopes da Mota, az Eurojust Igazgatója egy 2009-ben megjelent publikációjában az alábbiak szerint fogalmazott: *”Hiszem azt, hogy az Eurojust valódi és potenciális többlet értéket tud nyújtani azon tagállamok számára, amelyek közös nyomozócsoport létrehozásában érintve vannak. Az Eurojust fő célkitűzése az, hogy hatékony és hathatós támogató szerepet töltsön be a határon átívelő nyomozásokban és bünvádi eljárások lefolytatásában. Ezáltal az Eurojust meg van bízva azzal, hogy a közös nyomozócsoporttal kapcsolatos szakértelem kulcsszereplőjévé és központjává váljon.”*<sup>329</sup>

Az alábbiakban néhány példa található az Eurojust évi jelentéseiből arra, hogy milyen mértékben vett részt az Eurojust az elmúlt években a közös nyomozócsoportok „életében”:

- 2009-ben<sup>330</sup> az Eurojust a közös nyomozócsoportok felállítása körében általános jellegű támogatással, illetve konkrét ügyekben nyújtott támogatással működött közre. Az Eurojust nemzeti tagok 7 közös nyomozócsoportban vettek részt, ezen felül az Eurojustot további 10 ügyben tájékoztatták közös nyomozócsoport létrehozásáról. Probléma volt az, hogy a gyakorló szakemberek nem voltak tisztában az eszköz kínálta lehetőségekkel, melynek orvoslására dolgozták ki a kézikönyvet (Manual) az 13598/09 sz. tanácsi dokumentumként (2009. szeptember 23.), mely mind a 23 EU hivatalos nyelven elérhető (a már említett honlapokon is).

2008-ban az Eurojust támogatásért folyamodott az Európai Bizottsághoz, és 2009-ben meg is kapta ezt. 2009 júliusa óta az Eurojust aktívan képes támogatni a közös nyomozócsoportokat közvetlen anyagi hozzájárulással, valamint telefonok és laptopok kölcsönzésével. 2009 decemberére az Eurojust öt közös nyomozócsoportnak biztosított támogatást.

- 2008-ban<sup>331</sup> a nemzeti tagok 21 ügyben kérték nemzeti hatóságaiktól, hogy tegyék megfontolás tárgyává közös nyomozócsoportok felállítását. Ebben az évben újabb előrelépésre került sor, amikor az Eurojust - keretpartneri minőségében - a közös nyomozócsoportok társfinanszírozására fordítandó pénzkeretben részesült a Bizottság „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem” programjának keretében.

2008. december 15–16-án tartotta az Eurojust és az Europol a közös nyomozócsoportok nemzeti szakértői hálózatának negyedik értekezletét, amelynek az Europol adott otthont, ezen

<sup>329</sup> José Luís Lopes da Mota: Eurojust and its role in joint investigation teams. EUCRIM The European Criminal Law Associations' Forum 2009/ 3 kiadás 90. oldal

<sup>330</sup> Az Eurojust 2009. évi jelentése magyar nyelven az alábbi honlapon megtalálható: [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2009/Annual\\_Report\\_2009\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2009/Annual_Report_2009_HU.pdf)

<sup>331</sup> Az Eurojust 2008. évi jelentése magyar nyelven az alábbi honlapon megtalálható: [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2008/Annual\\_Report\\_2008\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2008/Annual_Report_2008_HU.pdf)

az értekezleten az Egyesült Államok is részt vettek. Az értekezlet egyik fő konklúziója az volt, hogy a közös nyomozócsoportok felállításának már a korai tervezési és döntéshozási szakaszába fontos bevonni a rendőrségen túl az igazságügyi hatóságokat is.<sup>332</sup>

# A ország

• Az Eurojust 2007. évi jelentése<sup>333</sup> elkészítésekor a gyakorló szakemberek a folyamatban lévő 25 közös nyomozócsoportot a határon átnyúló nyomozásokban fontos együttműködési formának tekintették. Növekedett az Eurojust részvétele a közös nyomozócsoportok felállításában. 12 olyan ügy szerepelt az elektronikus ügykezelési rendszerben (Case management System CMS), amelyben közös nyomozócsoport létrehozását mérlegelték az illetékes nemzeti tagok. A 12 ügyből kettő 2006-ra esett, a további 10 pedig 2007-re, ami erős felfelé ívelő trendet jelez. Az ügy tárgyat képező bűncselekménytípusok ezekben az ügyekben a következők voltak: kábítószer-kereskedelem, csalás, pénzmosás, terrorizmus, emberkereskedelem, pénzhamisítás, és szervezett rablás.

A közös nyomozócsoportok nemzeti szakértőinek harmadik értekezlete 2007. november 29–30-án került megrendezésre. Az EU tagállamok közös nyomozócsoportokra vonatkozó jogalkotásával foglalkozó útmutató kézikönyv aktualizált változata felkerül az Eurojust és az Europol közös nyomozócsoporttal foglalkozó 2007. november 28-án létesült közös honlapjára.

• A 2006. évi jelentés<sup>334</sup> alapján az EU tagállamok közös nyomozócsoportokra vonatkozó jogalkotásával foglalkozó, az Eurojust és az Europol által közösen készített útmutató kézikönyvet 2006 novemberében, a közös nyomozócsoport szakértők második értekezletén adták ki. Ebben az évben a szakértői értekezlet adatai szerint 7 nyomozócsoport felállítására került sor.

<sup>332</sup> A konklúziók szövege a Tanács 2008. december 19-i 17512/08. számú dokumentumában található.

<sup>333</sup> [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2007/Annual\\_Report\\_2007\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2007/Annual_Report_2007_HU.pdf)

<sup>334</sup> [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2006/Annual\\_Report\\_2006\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2006/Annual_Report_2006_HU.pdf)



• A 2005. évi jelentés<sup>335</sup> értékelése szerint 2005 júliusában egyetértés született a közös nyomozócsoport szakértők hálózatának létrehozásáról, amely informális hálózat, bármiféle bürokratikus struktúra nélkül, és amely együttesen vagy kisebb csoportokban ülésezhet, egyebek között az Europol vagy az Eurojust szervezésében. A közös nyomozócsoportok szakértői hálózatának a következő kérdésekben kell segítséget nyújtania: a) megállapítani azokat az okokat, amelyek miatt a közös nyomozócsoportokat még mindig nem alkalmazzák széles körben (ismerethiány, erőforráshiány, jogalkotási nehézségek, bürokratikus korlátok, stb.), b) releváns információk cseréje a közös nyomozócsoportok felállításának és működésének gyakorlati problémáiról az összes tagállamban, c) megosztani a legjobb gyakorlatot és d) kapcsolattartás más nemzeti szakértőkkel és nemzeti szervekkel. Minden tagállam kijelölte szakértőit, akárcsak az OLAF, az Europol és az Eurojust. November 22–23-án az Europol és az Eurojust megtartotta a közös nyomozócsoportok nemzeti szakértői hálózatának első értekezletét, melynek az Eurojust létesítményei adtak otthont.<sup>336</sup>

• Az Eurojust 2004. évi jelentése<sup>337</sup> szerint elszomorító, hogy bár a Kerethatározat 2002-ben született, az első közös nyomozócsoport mégis csak 2004 novemberében alakult meg, amikor Hollandia és az Egyesült Királyság közös nyomozócsoportot hozott létre egy drogkereskedő hálózat ügyében (Drugs JIT). Az Eurojust és az Europol is kapcsolódott ehhez a kezdeményezéshez.

Számos probléma volt, amely megakadályozta több közös nyomozócsoport létrehozását. Gyakran hiányzott a megfelelő jogszabály a közös nyomozócsoportot létrehozni kívánó országban, valamint adódtak olyan problémák, melyek a kötetendő megállapodás véglegesítésének bonyolultságával, és a közös nyomozócsoport létesítésének költségeivel voltak kapcsolatosak. Az Eurojustnak szerepe van a gyakorlati tanácsadásban és a jó gyakorlat széles körű terjesztésében, továbbá rendelkezik a képességgel megbeszélések gyors összehívására a problémák megoldása céljából. Az Eurojustnak lehetősége van az Europollal folytatott együttműködésre támaszkodva az Europol analitikus adataival dolgozni és azokat használni.

Néhány ország nagyon szorosan együttműködve dolgozott már korábban is közös érdekű ügyeken a közös nyomozócsoportokhoz igen hasonló feltételek között, anélkül, hogy szükséges lett volna megkötniük a kerethatározat szerinti megállapodást. Kiváló példája ennek a hosszú ideje követett gyakorlat Franciaország és Spanyolország között az ETA terrorista tevékenységgel kapcsolatban.

A közös nyomozócsoportok felállításához kulcsfontosságú feltétel, hogy a tagállamok meghozzák azokat a belső jogszabályokat, amelyek jogi alapot teremtenek az illetékes nemzeti hatóságok számára a létrehozáshoz.

---

<sup>335</sup> [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2005/Annual\\_Report\\_2005\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2005/Annual_Report_2005_HU.pdf)

<sup>336</sup> A konklúziókat és a műhelymunka eredményeit a Tanács 15277/05 sz. dokumentum tette közzé 2005. december 2-án.

<sup>337</sup> [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2004/Annual\\_Report\\_2004\\_HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2004/Annual_Report_2004_HU.pdf)

## Sikeres nyomozások

### A Golf/Európa Művelet Közös Nyomozócsoport<sup>338</sup>

2007-ben a román bűnüldöző hatóságok az Europolhoz fordultak, mivel 1107 kiskorú tűnt el az országból, és tartózkodási helyük ismeretlen volt. Az Europol elemzői rendszerében rendelkezésre állt a „Phoenix AWF” elemzői munkafájl az emberkereskedelemmel kapcsolatos információk elemzésére.

Ezzel egyidejűleg az Egyesült Királyságban nyomozást folytattak „Golf” elnevezéssel a londoni Oxford Street-en romániai kiskorúak által elkövetett bűncselekmények tárgyában. A gyermekekkel kapcsolatban az alábbi bűncselekmények fordultak elő: bolti lopások, zsebtolvajlás, pénzautomata feltörések, bankkártya hamisítás, agresszív, zaklató koldulás, gyermek- és emberkereskedelem, gyermekek kizsákmányolása...stb.

2008-ban az angol nyomozás arra vezetett, hogy a román „Európa” Lista 1107 kiskorújából 250 kiskorú kapcsolatba hozható az Egyesült Királyságban elkövetett bűncselekményekkel, és a figyelem ezáltal a vagyon elleni bűncselekményekről áttevődött az emberkereskedelem bűncselekményére.

2008. szeptember 1-én Románia, az Egyesült Királyság és az Europol az Eurojust hágai központjában aláírták a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megállapodást. Azzal, hogy az Eurojustot is bevonják az együttműködésbe a cél az volt, hogy koordinálja a bünszervezet vezetőinek a letartóztatását, a vagyontárgyaik lefoglalását, és segítsen az egyes országokban történő bizonyítékok összegyűjtésében, valamint, hogy segítsen a bünszervezet tagjai elleni büntető eljárás lefolytatásában.

<sup>338</sup> Az összefoglalás a David Ellery (Phoenix AWF project manager) által 2010 áprilisában készített anyag tartalmi fordítása (Europol belső munkaanyag)

A közös nyomozócsoport létrehozása lehetővé tette a nemzeti és nemzetközi szereplők között egy közös cselekvési terv felállítását, melyben az Europol főként elemzői támogatást vállalt, az Eurojust pedig abban nyújtott segítséget, hogy tisztázta a két jogi rendszerben lévő különbségeket - tekintettel az alapvető különbségekre a common-law és a kontinentális jogrendszerek között -, tanácsot adott arra nézve, hogy hol a legcélszerűbb lefolytatni a bűnvádi eljárást, figyelembe véve a két ország eltérő feltételrendszerét a bizonyítékok gyűjtése, és felhasználása terén.

A nyomozócsoport anyagi támogatást kapott az Európai Bizottság alapjából, a 2008/2009-es időszakra 1.1 millió euró, míg a 2009/2010-es időszakra 1,3 millió euró összegben.

A 2009-es év során román és angol nyomozók az Egyesült Királyságban a közös nyomozócsoport keretében az alábbi eredményeket érték el, az alábbiakra derült fény:

- 214 személyt ellenőriztek.
- 25 kiskorút azonosítottak és „idéztek be” meghallgatásra.
- 5 elsődleges áldozat azonosításra került.
- A román hatóságok 12 telefonlehallgatást végeztek.
- 1500 font készpénzt foglaltak le.
- Szignifikáns bizonyítékokat tártak fel egy szervezett csalással kapcsolatban.
- 4 gyermeket helyeztek rendőri védelem alá, mint lehetséges áldozatait az emberkereskedelemnek.
- 15 millió eurót meghaladó új építésű ingatlant foglaltak le Romániában.
- Az Európa Lista 1107 kiskorújából 398 gyermek aktív bűnözést folytatott az Egyesült Királyságban.
- A listán lévő gyermekek 75%-át azon gyanúsítottak adták el külföldre, akik a nyomozócsoport látókörébe kerültek.
- 140 személy a HMRC<sup>339</sup> adatbázisában is szerepelt.
- 162 kiskorú 1622 regisztrált bűncselekmény elkövetésével volt kapcsolatba hozható az UK PNC<sup>340</sup> adatbázisa szerint.
- Az angol, a walesi és a brit közlekedési rendőrség (British Transport Police) 42 rendőri egysége regisztrált ezen kiskorúak által elkövetett bűncselekményeket saját illetékességi területén.
- A közös nyomozócsoport keretében 50 személy letartóztatására került sor az év során.

2010. április 8-án összehangolt csapást mértek a felderített bűnszervezet tagjaira a közös nyomozócsoportban résztvevők Románia területén, melynek eredményeképpen 17 gyanúsítottat tartóztattak le és 34 házkutatást végeztek párhuzamosan.

Az akcióban részt vett 120 román rendőr és 200 csendőr, 26 rendőr a Londoni Városi Rendőrség (London Metropolitan Police) képviselőjében, és az Europol részéről 2 elemző szakember. Az akcióban fegyvereket, készpénzt és egyéb értékeket foglaltak le. A letartóztatottakkal szemben az eljárást kiskorúak kereskedelme, pénzmosás és bűnszervezet létrehozása miatt indították meg.

<sup>339</sup> HMRC: Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) (Welsh: Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi): a brit kormány egyik nem minisztériumi formában működő egysége, osztálya, mely elsődlegesen az adók behajtásáért, begyűjtéséért felelős, és bizonyos fajta állami támogatások kifizetéséért.

<sup>340</sup> UK PNC: UK Police National Computer (PNC), az Egyesült Királyság teljes területén széles körben alkalmazott Nemzeti Rendőrségi Számítógépes Rendszer, melyet minden bűnüldözési hatóság használ 24 órás elérhetőséggel. 1974-ben kezdte meg a működését 2006. júliusában már több mint 97 millió record volt a rendszerben (személyekre, jogosítványra és gépjárművekre vonatkozólag).

Az Eurojust számos találkozót szervezett és bonyolított le a brit igazságügyi hatóságok és a román Szervezett Bűnözés és Terrorizmus elleni Osztály (DIICOT) ügyészei között.

Az Europol a nyomozócsoport teljes tevékenységének ideje alatt elemzésekkel látta el mindkét tagállamot, valamint segítette a fő célkitűzések meghatározásában. Az Europol „Mobile Office” mobil egysége tette lehetővé azt, hogy a nyomozók ott a helyszínen kaphassanak elemzési eredményeket, és gyors hozzáférést az Europol adatbázisához. Emellett segítséget nyújtottak az információk és bizonyítékok gyűjtése során is.

A közös nyomozócsoport működési idejét kitölték 2010 decemberéig, és nagy a valószínűsége annak, hogy Spanyolország is bevonásra kerül, mivel a becslések szerint több mint 150 gyanúsított él ott.

Az áldozattá vált gyermekeket Románia elhagyatott vidékéről, szegény szubkultúrákból „toborozták”, és a bűnözői csoport tagjai megszervezték a gyermekek szállását és szállítását, ellátták őket utazási dokumentumokkal, megszervezték és felügyelték az Egyesült Királyságban folyó bűnözői tevékenységeiket, és begyűjtötték tőlük az ezen bűncselekményekből származó pénzt. Ezidáig több mint 160 áldozat, 7 és 15 év közötti gyermek került beazonosításra.

#### **Nyomozás az MV A. S. kereskedelmi hajó eltűnése kapcsán<sup>341</sup>**

Az MV A. S. egy máltai kereskedelmi teherhajó, mely 2009. július vége és augusztus közepe között tűnt el egy Finnországból Algériába tartó út folyamán. Az A. S. a fedélzetén orosz legénységgel faanyagot szállított, és állítólag kalózok támadták meg Svédország partjainál, az Öland és Gotland szigetek közötti térségben. Az incidenst nem jelentették azonnal, és július 30 és 31 között minden kapcsolat meg is szűnt a hajóval, amikor is Algéria kikötőjébe meg kellett volna a tervek szerint érkeznie. Augusztus 14-én a hajót felfedezték Cape Verde térségében, és augusztus 17-én az Orosz Haditengerészet miután „visszafoglalta”, október 29-én a máltai Grand Harbour Valetta kikötőjébe vontatta.

Az A. S. elsődlegesen egy máltai székhelyű cégnek, az A. S. Kft-nek a tulajdona, de emellett társtulajdona az O. W. S. finn Kft-nek is, melyet V. M. orosz állampolgárságú, de Finnországban élő személy irányít. V. M. emellett az O. S. M. finn cégnek is a tagja, mely az A. S. kereskedelmi ügyeit intézi.

A 15 főnyi orosz nemzetiségű legénységgel működő hajó 1.8 millió USA dollár értékben szállított 6.700 köbméter fűrészelt faanyagot a finn Jakobstadtból az algériai Béjaia-ba. A hajó már majdnem Gotland szigetéhez ért, amikor 2009. július 24-én a korai órákban állítólag 8-10 angolul beszélő személy szállt fel a hajóra, akik felfújható „polis” feliratú csónakkal közelítették meg a hajót. A betolakodók, azt állítva, hogy rendőrök letartóztatták a legénységet, átkutatták a hajót majd elmentek, a legénységből többen azonban sérüléseket szenvedtek amikor megpróbálták ellenállást kifejteni. A svéd kormány kijelentette, hogy ebben az esetben nem a svéd rendőrség általi akcióról volt szó.

---

<sup>341</sup> Insp. George Cremona a közös nyomozócsoport vezető-helyettese (Deputy Leader of JIT Special Branch Malta Police Force) által elkészített hivatalos anyag szerző általi tartalmi feldolgozása. (Eurojust munkaanyag, mely a 2009. december 1-én rendezett Közös nyomozócsoport Szakértői Hálózat konferenciájára készült.)

Augusztus 15-én a finn rendőrség kiadott egy hivatalos nyilatkozatot arról, hogy a nyomozásban együttműködik a svéd és máltai hatóságokkal zsarolás minősített esete, és állítólagos kalózkodás miatt. A rendőrség megerősítette, hogy váltságdíj követelésére került sor, de ezen kívül más részletet nem hozott napvilágra. A hajó tulajdonosai azt állították, hogy semmilyen váltságdíjra vonatkozó követelést feléjük nem intéztek.

Az orosz R. I. G. Biztosító biztonsági vezetője augusztus 18-án tájékoztatta az orosz újságokat arról, hogy az ő irodáját augusztus 3-án felhívta valaki, azt állítván, hogy a kalózok nevében beszél, és 1.5 millió dollárt követelt váltságdíjként, és azzal fenyegetőzött, hogy ha a kért összeget nem kapják meg, akkor a hajót elsüllyeszti, és a legénységet megöli.

Augusztus 5-én egy Máltai Összekötő Csoportot telepítettek Helsinkibe, és még azon a napon egy munkamegbeszélést tartottak a Finn Országos Rendőr-főkapitányságon, ahol teljes részletességgel megtárgyalták az esetet. A Máltai Összekötő Csoport közvetlenül jelentett a Tengerészeti Biztonsági Bizottságnak, melynek tagjait az alábbi személyek alkották: képviselők a Máltai Tengerészeti Hatóság, a Máltai Rendőrség, a Máltai Fegyveres Erők, a Biztonsági Szolgálat, a Külügyminisztérium és a Legfőbb Ügyészség Hivatala részéről.

A Tengerészeti Biztonsági Bizottság meghatározott időközönként rendes üléseket tartott, amikor azonban az Arctic Sea állítólagos kalózok általi támadása történt gyakrabban ült össze, mivel a hajó máltai lobogó alatt hajózott.

2009. augusztus 8-án az alábbi három fél között aláírásra került a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megállapodás: a Finn Nemzeti Nyomozó Iroda, mint a csoport székhelyéül szolgáló ország, a svéd Nemzeti Bűnügyi Rendőrség, valamint a Máltai Rendőrségen belüli Speciális Egység. Málta esetében először került sor nyomozócsoportban való részvételre.

A máltai rendőrség, mint a megállapodás egyik aláírója, az első időszakban különböző információkkal látta el a csoportot, melyek szignifikánsak voltak a nyomozás szempontjából, mind tengerészeti mind pedig bűnügyi nyomozati aspektusból. Máltán is kiterjedt nyomozást folytatott a rendőrség a pénzügyi oldaláról is körbejárva ezt az ügyet.

A három ország megegyezett a nyomozás menetében, és minden információt, melyet valamelyik résztvevő országban gyűjtöttek megosztották egymás között és elemzésnek vetették alá.

Az Europol is hozzájárult a nyomozáshoz azáltal, hogy a csoport rendelkezésére bocsátott egy elemző tisztet, valamint egy nemzetközi közjogász szakértőt, akinek a tengerjog volt a szakterülete.

Málta, miután megegyezett ebben a másik két résztvevő állammal, különböző információkat kért és továbbított az NCB szervezetén (Interpol) keresztül is. Számos megkeresést küldtek Oroszországnak, Portugáliának, Franciaországnak és a Cape Verde-i hatóságoknak a megfelelő diplomáciai csatornákon keresztül a Külügyminisztérium közvetlen közbenjárásával és állandó felügyelete mellett. A Máltai Rendőrség folyamatosan ellátta a nyomozócsoportban lévő máltai kiküldött tagot információkkal. Minden beérkezett információt alapos vizsgálatnak vetett alá az az elemző egység, mely a nyomozócsoport részét képezte. Ezek az elemző tiszték időrendi grafikonokat, diagramokat készítettek az elemzett adatokból. A Hágában székelő közös nyomozócsoport összekötő tiszttel is folyamatos volt a

konzultáció, és ő is alapvető információkkal segítette a csoport munkáját. A nyomozócsoport vezetője koordinálta az egész műveletet Máltából, aki egyébként S. Z. kapitány volt a Máltai Rendőrség Nemzetközi Kapcsolatok Egység képviselőjében, amely a Biztonsági Egység vezetése alatt állt.

A Legfőbb Ügyész, valamint az Eurojust máltai Nemzeti Tagja folyamatosan részt vett a Tengerészeti Biztonsági Bizottság megbeszélésein, és ellátta azt jogi kérdésekben tanácsokkal. Az Eurojust máltai Nemzeti Tagnak jelentős szerepe volt abban is, hogy értekezleteket szervezett, amelyen az összes érdekelt fél meg tudta együtt vitatni a nyomozás továbbvitelét.

A nyomozócsoport tagjai egyetértettek abban, hogy a nyomozás természete és sajátossága miatt létfontosságú lenne Észtország és Litvánia csatlakozása a nyomozócsoporthoz.

2009. augusztus 21-én Észtország negyedikként, majd szeptember 1-én Litvánia ötödik résztvevő tagállamként csatlakozott a nyomozócsoporthoz. A Közös Nyomozócsoportot létrehozó Megállapodás ezek után tehát már öt állam részéről került elfogadásra.

Ezután a nyomozócsoportban résztvevő tagállamok megállapodtak abban, hogy Rigában, Litvániában kell összehívni egy következő munkamegbeszélést, melynek megrendezésére a Finn Nagykövetségen került sor. Ezen, és egy soron következő, szintén Litvániában megtartott értekezleten részletesen megbeszélték a nyomozás következő lépéseit, melyhez minden tagállam a hozzájárulását adta. Emellett mind az öt tagállam egyetértett abban is, hogy hivatalosan is meg kell kérniük mind az Europol, mind pedig az Eurojustot, hogy csatlakozzanak a közös nyomozócsoporthoz formálisan is

Ebben az ügyben a nyomozás még folyamatban van.

### **Bolgár tapasztalatok<sup>342</sup>**

A bolgár nyomozó hatóságok 2008 júniusa és 2009 júniusa között eltelt egy évben 4 közös nyomozócsoportot kezdeményeztek az Eurojust javaslata alapján, melyekből egy sikeresen befejeződött és a vádirat a bíróság elé került. További három nyomozócsoport tevékenysége még folyamatban volt 2009. nyarán. Ezekből az Europol és az Eurojust egyben vett részt közösen, egyben pedig még ezen kívül az Eurojust szerepelt résztvevő félként.

#### *16 millió értékben foglaltak le hamisított eurót Bulgáriában*

Egy közös nyomozócsoportban való együttműködés eredményeképpen a bolgár rendőrség a spanyol Spanish Brigada Investigación del banco de España (Comisaria General de Policía Judicial) támogatásával egy 2009. június 24-25-én realizált akció keretében Bulgária területén lefűlelt egy 17 főből álló bűnözői csoportot (akik közül ketten a Belügyminisztérium alkalmazottai voltak), akik 82.000 hamisított euro bankjegy terjesztésében működtek közre. A hamis bankjegyek, melyek piaci értéke meghaladta a 16 millió eurót, 2005 óta szerte egész Európában terjesztésre kerültek. A csoport által készített és terjesztett 100, 200 és 500-as hamisított címletek főként Belgiumban, Franciaországban, Németországban, Görögországban,

---

<sup>342</sup> Az anyag Mariana Lilova Eurojust Bolgár Nemzeti Tag által a Közös nyomozócsoport Nemzeti Szakértői Hálózat 2009. december 1-én megrendezett konferenciájára készített angol nyelvű hivatalos anyag szerző általi tartalmi fordítása.

Hollandiában és Spanyolországban kerültek be a pénzügyi vérkeringésbe, de az eltelt 4 év alatt kihatással volt az egész EU-ra.

Plovdiv térségében 20 házkutatást fogatosítottak, melyek során a hamisítványok elkészítéséhez szükséges és használt nyers alapanyagokat, és eszközöket foglaltak le. Spanyolország területén is sikerrel zárult az akció, mivel 5 személyt vettek őrizetbe, és a három házkutatáson 12.000 hamisított eurót sikerült lefoglalni.

2009. március 10-én Bulgária, Spanyolország, az Europol és az Eurojust aláírta a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megállapodást. Az Europol a helyszínen elemzői tevékenységgel, koordinációval és információ cserével, technikai és operatív támogatással segítette a csoport munkáját.

#### *Franciaország / Bulgária közös nyomozócsoport – Europol / Eurojust támogatással*

2008-ban a francia rendőrhatalóság Franciaország területén olyan bűncselekményeket észlelt, melyeknél az elkövetői körben bolgár állampolgárok is látókörbe kerültek. Az Europolhoz fordultak azért, hogy az segítse a francia rendőrség és ügyészi hatóságok munkáját elemzési információkkal: például az adott bűncselekmény és az elkövetői hálózat nemzetközi dimenzióinak feltérképezésével, illetve annak feltárásával, hogy mennyi ideje, és milyen egyéb térségekben követett el az érintett bűnözői kör hasonló jellegű bűncselekményeket.

A bolgár rendőrséggel való szoros együttműködés alapján hamar felismerték, hogy ugyanazon bolgár állampolgárok Bulgária területén is összefüggésbe voltak hozhatóak pénzmosás bűncselekményének elkövetésével.

Az Eurojust Francia képviselője azonnal jelezte az esetet számos uniós tagállam felé, és egyben felkérte a bolgár nemzeti tagot, hogy hívjanak össze egy megbeszélést az ügyben, melyen fő kérdésként az eljárási jogsegély megkönnyítése és a bolgár állampolgárokkal szembeni európai elfogatóparancs végrehajtási lehetősége merültek fel. Megkeresték az illetékes bolgár ügyészi hivatalt, amely számára továbbították az eljárási jogsegély iránti megkeresést, melynek végrehajtását elrendelték. Kérték, hogy a francia jelenlét az eljárási jogsegély fogatosításának teljes időtartama alatt legyen megengedve Bulgáriában. Rögtön, miután a kért őrizetbe vételek megtörténtek Bulgáriában az európai elfogatóparancs eljárását kezdeményezték, a gyanúsítottakat letartóztatták, és elegendő bizonyítékot találtak ahhoz is, hogy Bulgáriában nyomozást kezdeményezzenek pénzmosás ügyében és megvádolják a gyanúsítottakat a bolgár ügy alapján a pénzmosás bűncselekményének elkövetésével is. Mindezen műveleteket az Europol támogatta technikailag. Ezzel egyidőben a francia hatóságok egyéb kapcsolódási pontokra is leltek, mivel rájöttek arra, hogy az időközben két különböző uniós tagállamban letartóztatott és elítélt két bolgár személy is kapcsolatba hozható az általuk vizsgált ügyvel.

Ezzel egyidőben a francia hatóságok az Eurojust francia képviselőjével való konzultáció után arra a következtetésre jutottak, hogy célszerű lenne egy közös nyomozócsoportot létrehozni a bolgár hatóságokkal együttműködve, melyet az Eurojust bolgár nemzeti tagjával meg is beszéltek, és összehívtak egy koordinációs szintű értekezletet a közös nyomozócsoport kereteinek megvitatása céljából.

Az értekezleten a bolgár és francia nyomozóhatóságok kicserélték tapasztalataikat és ismereteiket a vizsgált bűnözői körrel kapcsolatban, és elfogadták a megállapodás szövegének

tervezetét. Mivel szükség volt a francia Igazságügyi Miniszter elvi jóváhagyására, így a tervezetet megküldték a minisztériumba, és a jóváhagyást követően egy Bulgáriában megrendezett értekezlet keretében az illetékes francia és bolgár hatóságok aláírták azt.

A nyomozócsoporthoz a francia és bolgár hatóságok bizonyítékokat és információkat gyűjtöttek és elemeztek, és előre megtervezték a közös nyomozati lépéseket. Mielőtt a gyanúsítottakat átadták volna Franciaországnak meg lettek vádolva a bolgár nyomozás alapján a bolgár eljárás szabályainak megfelelően is azért, hogy ezáltal lehetővé váljon a bolgár hatóságok számára a szükséges intézkedéseket - mint például ingatlanok és egyéb vagyontárgyak zár alá vétele - megtenni Bulgáriában is a bolgár büntetőjog szabályainak megfelelően.

### **Német - francia együttműködés a kábítószer-kereskedelem ellen (JIT IBRAHIM/ZUSA)<sup>343</sup>**

A német és holland hatóságok kábítószer-kereskedelem elleni fellépés ügyében hoztak létre közös nyomozócsoporthoz az alábbi eljárásban és eredményekkel.

Nyomozócsoporthoz létrehozásának menete:

- 2007. december 10-én aláírták a közös nyomozócsoporthoz létrehozására irányuló megállapodás tervezetét.
- 2008. január 28-án a hágai és a hannoveri ügyészség képviselőiben aláírták az IBRAHIM ZUSA közös nyomozócsoporthoz létrehozásának elrendelését.
- 2008. január 29-én megkezdődtek Hágában és Wiesbadenben a közös rendőri nyomozások

A megállapodás tartalma:

- Holland székhellyel működő „kettős” vezetési struktúra (ügyészekből áll).
- A nyomozati cselekményeket a részes felek főként saját területükön végzik. Nem terveztek speciális nyomozati cselekményt (határon átnyúló megfigyelés és ellenőrzött szállítás).
- Két munkanyelv van érvényben.
- Felelőségek egyértelmű szétválasztása a tagok között.
- Másik államban történő nyomozati cselekmények végzésének lehetősége.
- A projekt időtartamát 6 hónapban határozták meg kezdetben, majd idővel meghosszabbították 2010. januárig.
- A dokumentumokat elsődlegesen a két tagállam hivatalos nyelvén állítják elő, fordításra csak akkor van szükség, ha a nyomozati akta valamelyik anyagához szükséges, illetve másik állam számára készül valamilyen anyag.
- A költségek tekintetében mindkét fél vállalta a saját területén felmerülő költségek viselésének terhét.

A projekt eredményei:

- Németországban 24 kábítószer-kereskedőt vettek őrizetbe, 15 fő ellen már európai elfogatóparancs volt érvényben.
- Hollandiában letartóztattak 15 vezető pozíciót betöltő kábítószer-forgalmazót.

---

<sup>343</sup> Az anyag Andreas Köckeritz (a tárgyalt nyomozócsoporthoz tagja volt, a német BKA Federal Criminal Police Office munkatársa) által készített hivatalos angol nyelvű anyag szerző általi tartalmi fordítása.



- 84.3 kg heroint foglaltak le a házkutatások során (valamint 15 kg ún. „cutting agent” szert is a két ország területén).

Nyomozócsoporthoz résztvevők:

- 14 tag Hollandiában
- 11 tag Németországban
- 3 ügyész (melyből kettő a csoport vezetését látta el)

Költségek: körülbelül összesen 1.2 millió euro tolmácsolási költsége, valamint a német szövetségi rendőrségnek (BKA) hozzávetőlegesen 44.000 euro egyéb költsége merült fel: utazás, fordítás, elkülönített nyomozati cselekmények.

### **III. rész**

## **A nemzetközi és a hazai szabályozás**

# 1. Szabályozási metódusok

A bűnözők vonzalma aziránt, hogy átlépjék az országhatárokat - és ezáltal transznacionális bűnözésbe kezdjenek - nem új jelenség, valószínűleg éppen annyi idős, mint maguk az országhatárok. A határokat azért hozták létre, hogy körvonalazzák az egyes államok által igényelt hatásköri területeket, és ezen nemzeti határok átjárhatósága gyakran eredményezte olyan bűnözők megjelenését, akik jogtalan cselekményük következményeinek elkerülése, vagy mérséklése céljából lépték át ezen határokat. A transznacionális bűnözés napjainkra sokkal elterjedtebbé és súlyosabbá vált, mint valaha bármikor is, szerte az egész világban, függetlenül az adott ország történelmére, kultúrájára, gazdasági és politikai erejére, társadalmi berendezkedésére. Minden társadalom a maga lehetőségeivel (jogszabályi, szervezeti, pénzügyi...stb.) felveszi a bűnözés ellen a harcot, azonban szükségszerűen a bűnüldöző hatóságok nemzetközi együttműködésének valamely formáját egyik állam sem kerülheti el.

Az együttműködési eszközök skálája széles, és észrevehető az a tendencia, hogy - bár lassú ütemben - egyre több ország, egyre bátrabban fordul a hagyományos eszközök mellett az új (beleértve a közös nyomozócsoport eszközét is) lehetőségekhez a sikeresebb és eredményesebb bűnüldözés céljából. Az államok szuverenitásának hagyományos eleme annak meghatározása, hogy milyen szervezettel és milyen eszközökkel, milyen jogi háttérrel veszi fel a harcot a bűnözéssel, bűnözőkkel szemben. A nemzetközi bűnözés kihívása, a nemzetközi szerződésekben való részvétel iránti fokozódó nemzetközi elvárás, valamint vele párhuzamosan az egyre növekvő belső igény, a nemzetközi jó gyakorlat példái azonban részt ütnek ezen hagyományos eszközrendszeren azáltal, hogy új elemekkel gazdagítják azt, például a közös nyomozócsoport létrehozásának lehetőségével.

## 1. 1. Kerethatározat és Uniós Jogsegély Egyezmény

A Kerethatározat az uniós joganyagban belül a másodlagos jogforrások körébe tartozik, és elsősorban a (korábbi) harmadik pillér egyik jogi eszközének tekinthető. Az EUSZ 34(2)(b) cikke alapján a kerethatározat hasonló az EKSZ 249. cikkében szabályozott első pillérbe tartozó irányelvhez, mivel a kerethatározatok az elérendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják, azok meghatározásában szabadságot élveznek - az irányelvvel ellentétben meghatározott időkorlátok nélkül - és közvetlen hatállyal nem rendelkeznek. A kerethatározat végrehajtásának értékeléséhez szem előtt kell tartani azt is, hogy a tagállamok csak annyiban kötelesek új jogszabályokat hozni, amennyiben azok a kerethatározat átvételéhez szükségesek. Ezért nincs szükség további jogszabályokra, ha az igazságügyi rendszer egészében véve már tartalmaz jogilag kötelező erejű szabályokat, amelyek a kerethatározat alkalmazását teljes mértékben biztosítják. Ezenfelül a végrehajtási jogszabályok szövegének nem kell szükségszerűen megegyeznie a kerethatározatával, amennyiben a végső eredmény garantálja a kerethatározat rendelkezéseinek teljes körű alkalmazását, valamint megfelelően világos és pontos jogi környezetet teremt.

A lényeges különbség tehát a két jogi aktus között, hogy szemben az irányelvvel, a kerethatározatnak nincsen közvetlen hatálya. Ez azt jelenti, hogy egyének nem hivatkozhatnak közvetlenül a kerethatározat rendelkezéseire a nemzeti bíróság előtt. A forma és eszközök megválasztásának szabadsága megegyezik az irányelv és a kerethatározat esetében is, és ebből kifolyólag az irányelvre vonatkozó szabadság értelmezése egyforma

mértékben alkalmazható a kerethatózat szabadságának értelmezésében. Ezen választási szabadságot illetően, meg kell említeni azt, hogy ez csak azt jelenti, hogy egy tagállam diszkrecionális jogkörén belül meghatározhatja a meghozandó intézkedések fajtáját.

A Kerethatózat 4. cikke szerint a tagállamoknak meg kellett tenniük a szükséges intézkedéseket azért, hogy 2003. január 1-ig megfeleljenek a Kerethatózat rendelkezéseinek.<sup>344</sup> A 2004. március 11-i madridi terroristámadásokat követően az Európai Tanács 2004. március 25-i nyilatkozatában<sup>345</sup> arra sürgette a tagállamokat, hogy hozzanak meg minden, még szükséges intézkedést, hogy a kerethatózatot 2004 júniusáig teljes mértékben végrehajthassák. 2004. december végére elkészült a kerethatózat tagállamok általi implementációjának felmérése, értékelése, és arról a Bizottság 2005. január 7-én Brüsszelben Jelentést adott ki.<sup>346</sup> Mivel a harmadik pilléren belül a Bizottságnak nem volt felhatalmazása Szerződés megsértése miatti eljárás kezdeményezésére a tagállamokkal szemben, a jelentés jellege és célja a meghozott végrehajtási intézkedések tényszerű értékelésében merült ki.

Általánosságban elmondható az, hogy a Kerethatózat végrehajtása a legtöbb tagállamban új jogszabályok elfogadását, vagy legalábbis bizonyos - már hatályban lévő - nemzeti rendelkezések módosítását igényelte.

Néhány ország külön speciális jogszabályt hozott a közös nyomozócsoportokra vonatkozóan, vagy pedig „beszűrt” módosításként néhány rendelkezést a Büntetőeljárás kódexébe (vagy pedig módosított már egyébként meglévő rendelkezéseket), más tagállamok pedig egyszerűen csak utaltak az Unió Jogsegély Egyezmény közvetlen alkalmazhatóságára a nemzeti jogrendjükben.

A Kerethatózatot néhány tagállam új, speciális jogszabályok formájában, annak tartalmával többé-kevésbé megegyező módon vette át (például Spanyolország), mások a meglévő rendelkezéseket módosították, vagy új, szélesebb területet átfogó jogszabályokat fogadtak el (például Dánia, Franciaország, Lettország, Magyarország, Ausztria, Finnország).

Az Egyesült Királyság úgy nyilatkozott, hogy csak bizonyos rendelkezéseket léptet hatályba jogszabállyal, míg másokat körlevél formájában vettek át. Mivel a körlevél jogilag nem kötelező erejű, a vonatkozó rendelkezések a kerethatózattal nem konformak.

Németország, Litvánia és Málta azon az állásponton volt, hogy a Kerethatózat végrehajtásához nem szükséges külön jogszabályt elfogadni.

---

<sup>344</sup> A Bizottság a 2003. február 5-én kelt levelében emlékeztette a tagállamokat a kötelezettségükre. Addig az időpontig csak egy tagállam (az Egyesült Királyság) adott tájékoztatást a végrehajtásról. 2003. december 31-ig kilenc tagállam (Németország, Spanyolország, Olaszország, Luxemburg, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság) tett jelentést a Bizottságnak a végrehajtásról. 2004 áprilisában egy tagállam (Franciaország) adott tájékoztatást a végrehajtásról; egy tagállam (Ausztria) arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy a közös nyomozócsoportokra vonatkozóan hamarosan új jogszabályok lépnek hatályba. 2004 májusában a Bizottság ismét kapcsolatba lépett azokkal a tagállamokkal, amelyek még nem nyújtottak tájékoztatást (Belgium, Dánia, Görögország, Írország és Hollandia), háromtól választ is kapott (Belgium, Görögország és Hollandia). A bővítés fényében a Bizottság 2004. április 13-án kapcsolatba lépett a csatlakozó tagállamokkal, és tájékoztatást kért tőlük a kerethatózat végrehajtásáról. Közülük hatan válaszoltak (Ciprus, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta és Szlovákia). A jelentés Tanácshoz való benyújtásának határideje 2004. július 1 volt.

<sup>345</sup> Tanácsi dokumentum 7906/04 JAI, 100

<sup>346</sup> 52004DC0858 A Bizottság jelentése a közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatózat jogi átvételéről {SEC(2004) 1725} /\* COM/2004/0858 végleges \*/

Hollandiában a hatályos jogszabályok lehetővé teszik a közös nyomozócsoportok létrehozását, „amennyiben azt egy szerződés vagy pedig egy egyezmény előírja”. Mivel a Kerethatózat se nem szerződés, se nem egyezmény, a vonatkozó rendelkezések nem felelnek meg a Kerethatózatnak.

Az EU tagállamainak nemzeti jogalkotása az Uniós Jogsegély Egyezmény illetve a Kerethatózat implementálása tekintetében:<sup>347</sup>

- Országok, melyek speciális külön jogszabályokat hoztak a közös nyomozócsoport intézményére vonatkozóan: Ciprus, Finnország, Spanyolország, Svédország és Litvánia.
- Országok, melyek a Büntetőeljárás jogi kódexükbe helyezték el módosításképpen rendelkezéseket a közös nyomozócsoportok intézményével kapcsolatban: Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Franciaország, Lettország, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Hollandia.
- Országok, melyek az Uniós Jogsegély Egyezmény közvetlen alkalmazhatóságára utalnak jogrendjükben: Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Franciaország, Németország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország.
- Országok, melyek a kölcsönös jogsegélyre vonatkozó jogszabályaikba helyezték el rendelkezéseket a közös nyomozócsoport intézményével kapcsolatban: Ausztria, Belgium, Németország, Magyarország, Portugália és Románia.

A jogszabályok mellett néhány országban vannak még egyéb „kiszegítő” jogforrások is, melyek közvetlenül kapcsolódnak a közös nyomozócsoportokra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekhez, vagy pedig azokhoz nyújtanak háttér információkat: Belügyminisztériumi Körlevél (Home Office Circular), ügyési ajánlások és irányelvek, jogszabályi értelmezések, magyarázatok, kommentárok (például minisztériumi, vagy pedig a Legfőbb Ügyészség által kiadva)

Az EU tagállama	Nemzeti jogszabály
<b>Ausztria</b>	Az Európai Unió tagállamaival büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló szövetségi törvény (Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union) 60–62. és 76–77. cikke.
<b>Belgium</b>	A kölcsönös nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló és a büntetőeljárás törvény 90. cikkét módosító, 2004. december 9-i törvény 8–10. cikke.
<b>Bulgária</b>	A büntetőeljárás törvény 476. cikkének (3) bekezdése és a 2000. évi kölcsönös jogsegélyegyezmény 13. cikke.
<b>Ciprus</b>	A közös nyomozásokról szóló, 2004. évi 244 (I)/2004. sz. törvény.
<b>Cseh Köztársaság</b>	A büntetőeljárás törvény 442–443. szakasza (az 539/2004. sz. Coll. törvény által módosított 141/1961. sz. Coll. törvény).
<b>Dánia</b>	Nem tartotta szükségesnek a konkrét rendelkezéseken keresztül történő végrehajtást. Erre már sor került a 2000. évi kölcsönös jogsegélyegyezményt végrehajtó tervezet magyarázó feljegyzésében.

<sup>347</sup> Az Európai Unió Tanácsa által 2009. szeptember 23-án kiadott „A közös nyomozócsoportokra vonatkozó kézikönyv” 1. számú melléklete tartalmazza az Európai Unió 27 tagállamának közös nyomozócsoportokra vonatkozó nemzeti jogszabályainak összefoglalását.

<b>Egyesült Királyság</b>	A tanácsi kerethatározat és/vagy a 2000. évi kölcsönös jogsegélyegyezmény 13. cikke, valamint a rendőrség reformjáról szóló 2002. évi törvény 103. és 104. szakasza, továbbá a büntetőügyekben folytatott nemzetközi együttműködésről szóló 2003. évi törvény 16. szakasza.
<b>Észtország</b>	A büntetőeljárás törvény 3. részének (kölcsönös bűnügyi jogsegély) 471. szakasza.
<b>Finnország</b>	Az 1313/2002. sz. finn törvény 1-8. szakasza.
<b>Franciaország</b>	A 2004. március 9-én életbe léptetett törvény 17. cikke, amely a büntetőeljárás törvényt két új cikkel egészíti ki, nevezetesen a 695 – 2. és 695 – 3., valamint a D15-1-4. cikkel.
<b>Görögország</b>	Görögország még nem erősítette meg a 2000. évi kölcsönös jogsegélyegyezményt. Mindazonáltal a 3663/2008. sz. törvény 13–24. cikke átülteti a közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározatot.
<b>Hollandia</b>	A büntetőeljárás törvény 552qa–552qe. cikke.
<b>Írország</b>	A 2004. évi büntető igazságszolgáltatási törvény. A törvény módosítja a Garda Síochánáról szóló 1989. évi törvény 3. és 4. szakaszát. Hatályon kívül helyezi az Europolról szóló 1997. évi törvény 5. szakaszát.
<b>Lengyelország</b>	A lengyel büntetőeljárás törvény 589b., 589c., 589d., 589e. és 589f. cikke.
<b>Lettország</b>	A lett büntetőeljárás törvény 830–838. cikke.
<b>Litvánia</b>	A büntetőeljárás törvény 171. cikkének (3) bekezdése, valamint a közös nemzetközi nyomozócsoportok létrehozására és működésére vonatkozó, a Litván Köztársaság Legfőbb Ügyészének 2004. december 21-i határozatában jóváhagyott ajánlások (a 186 – 6963 sz. alatt kihirdetve).
<b>Luxemburg</b>	A közös nyomozócsoportokról szóló, 2006. március 21-i törvény (Hivatalos Közlöny, O 57., 2006.3.31.).
<b>Magyarország</b>	Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló, 2003. évi CXXX. törvény 55–59. és 36–49. cikke. A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló, 2002. évi LIV. törvény 20–24. cikke.
<b>Málta</b>	A máltai büntető törvénykönyv 435E. cikkének (5) bekezdése (a büntető törvénykönyvhöz hozzáadta: a IX.2003.128. sz. törvény; módosította: a III.2004.77. sz. törvény), ezenkívül a büntető törvénykönyv 628A. és 628B. szakasza is hivatkozik a kölcsönös bűnügyi jogsegélyre (hozzáadta: a IX.2003.128. sz. törvény).
<b>Németország</b>	A kölcsönös nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvény (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRG) 93. cikke, valamint a 2000. évi kölcsönös jogsegélyegyezmény 13. cikke.
<b>Olaszország</b>	Olaszország még nem hajtotta végre a közös nyomozócsoportokról szóló 2002/465/IB kerethatározatot, és a 2000. évi kölcsönös jogsegélyegyezményt sem erősítette meg.
<b>Portugália</b>	A 48/2003. sz. törvény (kölcsönös bűnügyi jogsegély). A kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló fejezet (I. fejezet) a büntetőügyekben folytatott nemzetközi igazságügyi együttműködésről szóló törvény (a 144/1999. sz. törvény) részét képezi. A 48/2003. sz. törvény új cikkekkkel (145A. és 145B. cikk) egészíti ki ezt a fejezetet. Továbbá a 148/2003. sz. törvény 145. cikke is hivatkozik a közös nyomozócsoportokra.
<b>Románia</b>	A büntetőügyekben folytatott nemzetközi igazságügyi együttműködésről szóló, a 224/2006. sz. törvény által módosított 302/2004. sz. törvény 169.

	cikke; a bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvét megerősítő 368/2004. sz. törvény mellékletének 20. cikke.
<b>Spanyolország</b>	Az európai uniós keretek között működő közös nyomozócsoportokról szóló, 2003. május 21-i 11/2003. sz. törvény, valamint a Spanyolországban működő közös nyomozócsoportok tagjainak büntetőjogi felelősségére vonatkozó rendszerről szóló, 2003. május 21-i 3/2003. sz. alaptörvény.
<b>Svédország</b>	A bűnügyi nyomozások területén folytatott nemzetközi együttműködés bizonyos formáiról szóló törvény 1. és 2–9. szakasza, valamint a bűnügyi nyomozások területén folytatott nemzetközi együttműködés bizonyos formáiról szóló rendelet.
<b>Szlovákia</b>	A büntetőeljárás törvény (a 301/2005. sz. törvény) 10. paragrafusának 9. pontja, valamint a büntető törvénykönyv (a 300/2005. sz. törvény) 128. paragrafusának 1. pontja. A büntetőeljárás törvény (a 301/2005. sz. törvény) 10. paragrafusának 9. pontja a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatos szabályokat részletezi (pl. azt, hogy a közös nyomozócsoport tagjai rendőrnek minősülnek, hogy ki a közös nyomozócsoport vezetője, valamint hogy milyen esetben lehet közös nyomozócsoportot felállítani stb.). A büntető törvénykönyv (a 300/2005. sz. törvény) 128. paragrafusának 1. pontja meghatározza, hogy ki minősül állami szervnek (többek között a közös nyomozócsoport tagjai, mivel ők rendőrnek minősülnek).
<b>Szlovénia</b>	A büntetőeljárás törvény 160b. cikke.

## 1.2. A tagállami implementálás

Az alábbiakban bemutatom a Kerethatározat tagállami végrehajtásának értékelését rendelkezésről rendelkezésre a bizottsági jelentés valamint a jelenleg hatályos jogszabályok figyelembe vételével.

„1. cikk

*Közös nyomozócsoportok*

*(1) Kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai közös nyomozócsoportot hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson. A csoport összetételét a megállapodásban határozzák meg.*

*Közös nyomozócsoport létrehozására különösen olyan esetekben kerülhet sor, amikor:*

- a) bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozás során egy tagállamnak bonyolult és nagy ráfordítást igénylő, más tagállamokat is érintő bűnügyi nyomozást kell folytatni;*
- b) több tagállam folytat olyan bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozást, amelyek körülményei az érintett tagállamok összehangolt és egyeztetett fellépését teszik szükségessé.*

*Közös nyomozócsoport létrehozását bármely érintett tagállam kérheti. A csoportot az egyik olyan tagállam területén hozzák létre, amelynek a területén a nyomozást előreláthatólag folytatni kell.”*

A Kerethatározat leglényegesebb részének tekinthető (1) bekezdésre vonatkozóan elegendő, ha az általános jogi környezet lehetővé teszi a meghatározott időszakra és céllal létrehozott közös nyomozócsoportok létrehozását. Azon tagállamok majdnem mindegyike, mely erre vonatkozóan rendelkezett hatályos jogszabályokkal, végrehajtotta ezt a rendelkezést (például Spanyolország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Ausztria, Portugália, Finnország és Svédország). Néhány tagállamban a hatályos jogszabályok egy megállapodásra hivatkoznak (Spanyolország, Lettország, Magyarország, Ausztria, Portugália, Finnország és Svédország), mely néhol a Tanács által elfogadott minta-megállapodást jelenti (Ausztria), míg másutt az illetékes hatóságok közötti megállapodásra vonatkozik (Franciaország, Litvánia).

*„(2) A közös nyomozócsoport létrehozására irányuló megkeresésnek az Európai Kölcsönös Jogsegélyegyezmény 14. cikkének és az 1974. május 11-i jegyzőkönyvvel módosított, 1962. június 27-i Benelux Szerződés 37. cikkének vonatkozó rendelkezéseiben említett információkon kívül tartalmaznia kell a csoport összetételére vonatkozó javaslatokat is.”*

A (2) bekezdés szerinti csoport összetételének javaslatára vonatkozóan ki kell emelni azt, hogy amikor a hatályos jogszabályok egy egyezményre vagy megállapodásra utalnak - mely az illetékes hatóságok között van hatályban - akkor implicit módon a csoport összetételéről van szó, még abban az esetben is, ha a jogszabályok nem tesznek említést a Tanács által elfogadott minta-megállapodásról.

*„(3) A közös nyomozócsoport tevékenységét a csoportot létrehozó tagállamok területén a következő általános feltételekkel végzi:*

*a) a csoport vezetője azon tagállam büntügyi nyomozásban részt vevő illetékes hatóságának a képviselője, amely tagállamban a csoport tevékenykedik. A csoport vezetője a nemzeti joga alapján öt megillető hatáskör korlátain belül jár el;*

*b) a csoport tevékenységét annak a tagállamnak joga szerint végzi, amelyben tevékenykedik. A csoport tagjai feladataikat az a) pontban említett személy vezetésével látják el, figyelembe véve a saját hatóságaik által a csoport létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározott feltételeket;*

*c) az a tagállam, amelynek területén a csoport tevékenykedik, gondoskodik a csoport munkájának végzéséhez szükséges szervezeti feltételek megteremtéséről.”*

Ezen bekezdés tartalmát tekintve elegendő, ha mindegyik tagállam a határain belül alkalmazandó szabályokat írja elő, a más tagállamokban alkalmazandó szabályok meghatározása nélkül. Ennek ellenére ezt csupán például Spanyolország és Ausztria valósította meg teljes mértékben. Az alábbi tagállamok csak bizonyos rendelkezéseket vettek át: Franciaország például a csoportvezetőre ruházott „felügyeleti hatáskörré” és az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó általános szabályokat vette csupán át belőle, míg Lettország, Magyarország és Finnország a csoportvezetőre és az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket vette át a szervezési előfeltételek említése nélkül. Több tagállam (például Dánia, Németország, Litvánia, Málta, Hollandia, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság) által elfogadott jogszabályok egyáltalán nem foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel.

*„(4) E kerethatározatban a közös nyomozócsoport azon tagjainak elnevezése, akik nem a csoport működési helye szerinti tagállamból érkeztek, a csoportba "kiküldött" tagok.”*

Ezzel kapcsolatban azt kell megemlíteni, hogy amikor a tagállami végrehajtási jogszabályok csoporthoz kiküldött tagokat említenek (még akkor is, ha egyetlen rendelkezés sem határozza



meg konkrétan a kiküldött tag fogalmát), akkor is azt úgy kell értelmezni, hogy a közös nyomozócsoport működésének tagállamától eltérő tagállamból érkező csoporttagokról van szó.

*„(5) A közös nyomozócsoportba kiküldött tagok jogosultak jelen lenni a csoport működése szerinti tagállam területén foganatosított nyomozási cselekményeknél. A csoport vezetője ugyanakkor különleges okok alapján, a csoport működése szerinti tagállam jogával összhangban, ettől eltérően is dönthet.*

*(6) A közös nyomozócsoportba kiküldött tagokat a csoport vezetője – a csoport működése szerint tagállam jogával összhangban – megbízhatja meghatározott nyomozati intézkedések végrehajtásával, ha azt a csoport működési helye szerinti tagállam és a kiküldő tagállam illetékes hatóságai jóváhagyták.”*

A kerethatározat egyik legjelentősebb rendelkezése a kiküldött tagokra ruházott hatáskör kérdése, melyre vonatkozó végrehajtási jogszabályok a tagállamok között jelentős különbséget mutatnak. Franciaország, Málta és Finnország pontosan megadja és felsorolja azokat a tevékenységeket, amelyekkel a kirendelt tagok megbízhatók, Litvániában az erre vonatkozó rendelkezés igen általános, vagy pedig a csoport létrehozásához szükséges megállapodásra (Spanyolország), az illetékes hatóság általi jóváhagyás más formáira (Németország), vagy a nemzeti jogszabályokra (Ausztria) utal. Portugáliában a csoportvezető határozhatja meg, milyen hatáskörrel bízza meg a kiküldött tagokat.

*„(7) Amikor a közös nyomozócsoportnak a csoportot létrehozó tagállamok egyikében kell nyomozási cselekményeket foganatosítania, az érintett tagállam által a csoporthoz kiküldött tagok megkereshetik saját illetékes hatóságaikat, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Ezeknek az intézkedéseknek a megtételét az érintett tagállamban ugyanolyan feltételek szerint mérlegelik, mintha azokat nemzeti nyomozás keretében kérték volna.”*

Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy, amikor a csoport valamelyik - a csoportot létrehozó - tagállamban nyomozati cselekményeket kíván végrehajtani, akkor ne legyen szükség jogsegély iránti megkeresésekre. Spanyolország, Finnország és Svédország megfelelt ennek a rendelkezésnek teljes mértékben, míg például az Egyesült Királyság a nyomozati intézkedéseket a házkutatást elrendelő határozatokra és az előállítási parancsokra korlátozta. A hatályos jogszabályok többsége azonban nem foglalkozik ezzel a kérdéskörrel (így például Dánia, Hollandia, Franciaország, Németország, Litvánia, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália). Lettország<sup>348</sup> esetében pedig az mondható el, hogy rendelkezései ezen bekezdéssel kapcsolatosan nem egyértelműek, nem világosak, látszólag nem felelnek meg a Kerethatározatnak.

*„(8) Amikor a közös nyomozócsoport a nyomozócsoportban részt nem vevő tagállamtól vagy harmadik államtól igényel segítséget, a csoport működési helye szerinti tagállam illetékes hatósága a vonatkozó nemzetközi jogi megállapodásoknak vagy megegyezéseknek megfelelően jogsegély iránti megkeresést terjeszthet elő a másik érintett állam illetékes hatóságánál.”*

Ennek a bekezdésnek a rendelkezését Spanyolország és Portugália átvette teljes mértékben, valamint Lettország is hozott erre vonatkozóan rendelkezést, amely azonban nem teljesen

<sup>348</sup> A lett Büntetőeljárás törvény teljes szövege angol nyelven megtalálható az alábbi weboldalon: [http://www.knab.gov.lv/uploads/free/criminal\\_procedure.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/free/criminal_procedure.pdf)

egyértelmű. Több tagállam ezen rendelkezésre vonatkozóan nem rendelkezik hatályos jogszabályokkal.

*„(9) A közös nyomozócsoport kiküldött tagja, nemzeti jogával összhangban és saját hatáskörének keretein belül, a csoport által büntetőügyben végzett nyomozások elősegítése céljából a csoport számára olyan információkat szolgáltatathat, amelyek az őt kiküldő tagállamban állnak rendelkezésre.”*

Az információszolgáltatásra vonatkozó rendelkezést Lettország, Portugália és Svédország közvetlenül végrehajtotta, Spanyolország, Magyarország, Ausztria és Finnország esetében pedig a jogszabályok általános értelmezése alapján lehet arra következtetni, hogy a kiküldött tagok szolgáltathatnak a kiküldő tagállam birtokában lévő információkat a nyomozócsoport számára. A legtöbb tagállam nem rendelkezett erről a tárgyról a jogszabályaiban.

*„(10) A közös nyomozócsoport tagja vagy kiküldött tagja által a csoport tagjaként jogszerűen megszerzett olyan információkat, amelyek egyébként nem hozzáférhetőek az érintett tagállam illetékes hatóságai számára, a közvetkező célokra lehet felhasználni:*

*a) azokra a célokra, amelyekre a csoportot létrehozták;*

*b) más bűncselekmények felderítése, nyomozása és büntetőeljárás lefolytatása céljából annak a tagállamnak az előzetes hozzájárulásával, amelytől az információt beszerezték. E hozzájárulás megtagadására csak olyan esetekben kerülhet sor, amikor a hozzájárulás megadása veszélyeztetné a nyomozás lefolytatását az érintett tagállamban, vagy olyan esetben, amelyben az érintett tagállam megtagadhatná a kölcsönös jogsegélyt.*

*c) a közbiztonság közvetlen és súlyos veszélyeztetésének a megelőzése céljából és a b) pont rendelkezéseinek sérelme nélkül, amennyiben ennek alapján nyomozás indul;*

*d) egyéb célok elérésére, amennyiben a csoportot létrehozó tagállamok ebben megállapodtak.”*

Spanyolország, Portugália és Svédország teljes mértékben átvette a Kerethatározat erre vonatkozó rendelkezését, Ausztria és Finnország pedig csupán részben hajtotta azt végre. Lettország pedig ezen téma tekintetében is olyan rendelkezéseket fogadott el, melyek nem állnak összhangban a Kerethatározat megfelelő szabályanyagával.

*„(11) E kerethatározat nem érinti a közös nyomozócsoportok létrehozására vagy működésére vonatkozó egyéb, meglévő rendelkezéseket vagy megegyezéseket.”*

Erre a rendelkezésre vonatkozóan egyetlen tagállamban sem található külön egyéb jogszabály.

*„(12) Addig a mértékig, amíg az érintett tagállamok joga vagy a tagállamok között hatályban lévő nemzetközi megállapodások lehetővé teszik, meg lehet állapodni arról, hogy részt vehessenek a csoport tevékenységében olyan személyek is, akik nem a csoportot létrehozó tagállamok illetékes hatóságainak a képviselői. Ilyen személyek lehetnek például az Európai*

*Unióról szóló szerződés rendelkezései szerint létrehozott szervek tisztviselői. A csoport tagjaira és kiküldött tagjaira e kerethatározat alapján ráruházott jogok ezeket a személyeket nem illetik meg, hacsak a megállapodás kifejezetten másként nem rendelkezik.”*

Annak a lehetőségét, hogy a tagállamok képviselőin kívül más személyek is részt vehessenek a nyomozócsoportban Spanyolország, Lettország, Magyarország, Ausztria, Portugália és Finnország a kerethatározatnak megfelelően biztosította. Litvánia jogszabályai „nemzetközi szerződésekben biztosított esetekre” utalnak, míg a legtöbb állam egyáltalán nem hozott rendelkezést ebben a témában.

*„2. cikk*

*A tisztviselők büntetőjogi felelőssége*

*Az 1. cikk rendelkezéseiben említett tevékenységek során azok a tisztviselők, akik nem a működés helye szerinti tagállamból, hanem másik tagállamból érkeztek, a sérelmükre vagy általuk elkövetett bűncselekmények tekintetében a tevékenység helye szerinti tagállam tisztviselőivel azonos elbánásban részesülnek.”*

Dánia, Spanyolország, Litvánia, Málta, Ausztria és az Egyesült Királyság fogadott el végrehajtási intézkedéseket a büntetőjogi jogkövetkezmények tárgykörében, Németország pedig részben hajtotta végre azt. A legtöbb tagállam nem ültette át nemzeti jogába ezt a rendelkezést.

*„3. cikk*

*A tisztviselők polgári jogi felelőssége*

*(1) Amikor valamely tagállam tisztviselői a 1. cikk rendelkezéseinek megfelelően egy másik tagállam területén tevékenykednek, az általuk eljárásuk során okozott károkért az előbbi tagállam annak a tagállamnak a joga szerint felel, amelynek területén e tevékenységet végzik.*

*(2) Az a tagállam, amelynek területén az (1) bekezdésben említett kár bekövetkezett, a kárt ugyanolyan feltételek mellett téríti meg, mintha azt a saját tisztviselői okozták volna.*

*(3) Az a tagállam, amelynek tisztviselői egy másik tagállam területén valakinek kárt okoztak, teljes mértékben megtéríti ez utóbbi tagállamnak az általa a károsultaknak, illetve a károsult személyek jogán jogosult más személyeknek kifizetett kártérítés összegét.*

*(4) Az (1) bekezdésben szabályozott esetben – harmadik személyekkel szemben fennálló jogai gyakorlásának sérelme nélkül és a (3) bekezdésben foglalt rendelkezés kivételével – minden tagállam lemond az olyan károk megtérítésének igényléséről, amelyet egy másik tagállamtól szenvedett el.”*

Például Spanyolország, Ausztria és Portugália teljes mértékben átvette a Kerethatározat 3. cikkét, Dánia, Litvánia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság pedig csupán részben vett át azt. A legtöbb tagállamban azonban nem fogadtak el erre vonatkozóan rendelkezéseket.

A Kerethatározat szövege elég informálisnak, kötetlennek tekinthető, mivel akár még a legfontosabb kérdések szabályozása is történhet az egyes megállapodásokban a résztvevők akaratának megfelelően. A nemzeti végrehajtási jogszabályoktól függően ez akár széles diszkrecionális kompetenciákat is jelenthet a közös nyomozócsoportban résztvevő hatóságok számára.

## Az implementáció rövid értékelése néhány állam vonatkozásában<sup>349</sup>

*Franciaország:* A francia jogalkotás a Kerethatózat implementációja terén nem teljesen felel meg a Kerethatózatban foglalt rendelkezéseknek, és szabályozási területe csupán az 1. cikk (1)(a) és (b) bekezdés terjedelmére korlátozódik. Az Igazságügy Miniszter hozzájárulásának a szükségessége megnehezítheti és lelassíthatja az eljárást, mivel minden egyes alkalommal, amikor egy igazságügyi hatóság nyomozócsoporthoz kíván felállítani szükséges kikérni a miniszteri hozzájárulást. A csoport összetételére vonatkozóan nincsen semmiféle utalás a jogszabályban, valamint nincsen utalás egyéb szervezeti kérdésekre sem a törvényben. Semmiféle szabály nincsen a Kerethatózat 1. cikk (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, és az is vitatható, hogy a 695-2 cikk meghatározza, konkrétan felsorolja azon esetek körét, amelyeknél a kiküldött tag a nyomozati cselekmény végrehajtásánál jelen lehet. A Kerethatózat 1. cikk (6) bekezdésére vonatkozóan a törvény 695-2 cikke felsorolja azon cselekmények körét, melyeket a nyomozócsoporthoz kiküldött tagja maga is véghezvihet a francia illetékes hatóság vezetése alatt. A nyomozócsoporthoz külföldi tagját küldő ország engedélye minden esetben szükséges. Nem található a törvényben rendelkezés a Kerethatózat 1. cikkének (2), (3) (c), (7), (8), (9), (10), (11) és (12) bekezdéseivel kapcsolatban, valamint a Kerethatózat 2. és 3. cikke sem került implementálásra a francia jogrendben.

*Az Egyesült Királyság* a Kerethatózattól csupán az 1. cikk (7) bekezdésének, valamint a 2. és 3. cikkeket a rendelkezéseit vette át, és úgy vélekedik, hogy nincs is szükség a többi témát érintően további jogalkotásra nemzeti jogrendjében. Annak a megállapításához, hogy vajon a véghezvitt jogalkotás összhangban van-e a Kerethatózat rendelkezéseivel, figyelembe kell vennünk azt, az Egyesült Királyságban nincsen szükség a közös nyomozócsoporthoz létrehozásához törvényen alapuló jogi háttérre, és ezért a nyomozócsoporthoz vonatkozó egyéb rendelkezéseket egy Körlevél foglalja össze. Mivel azonban a tagállamok kötelesek arra, hogy a kerethatózat implementációja során megfeleljenek az egyértelmű és világos, valamint jogi biztonságot nyújtó implementációs feltételeknek, és a Belügyminisztériumi Körlevél nem bír jogilag kötelező erővel, ezért az Egyesült Királyság szabályozásáról összességében nem mondható el, hogy összhangban van a Kerethatózat rendelkezéseivel.

*Spanyolország:* A Kerethatózat 1. cikke nagyon korrekten és teljes egészében véve (majdnem minden egyes rendelkezése) átültetésre került a spanyol jogba. Csak az 1. cikk (9) bekezdése nincsen kifejezetten megjelenítve a spanyol jogszabályokban, de mivel a nyomozócsoporthoz tagjaként gyűjtött információk felhasználhatóságának kérdése szabályozva van, abba beleérthető az is, hogy a tagok és a kiküldött tagok információkat szolgáltathatnak a csoport számára. A Kerethatózat 2. cikkét átültető jogszabály teljesen megfelel az eredeti rendelkezéseknek. A Kerethatózat 3. cikke azonban többé-kevésbé került csupán implementálásra,<sup>350</sup> mivel a force majeure eseteire való utalás megfelel az általános alapelveknek, ebből kifolyólag nem tűnik ellentétesnek a korrekt implementálással.

<sup>349</sup> A felsorolt államok közös nyomozócsoporthoz vonatkozó nemzeti szabályanyagait teljes, részletes elemzésnek vettem alá, a terjedelmi korlátok miatt azonban eltekintettem azok teljes bemutatásától, és csupán megpróbáltam röviden összefoglalni azok egyedi, specifikus vonásait.

<sup>350</sup> A rendelkezés megállapítja, hogy a nyomozócsoporthoz keretében tevékenykedő kiküldött tagokra ugyanazon szabályok vonatkoznak a polgári jogi felelősség tekintetében, mint a spanyol tisztviselőkre. A spanyol illetékes hatóságnak kell kártalanítani a személyeket a jogtulajdonuk sérelmére, a csoport tevékenysége során keletkezett valamennyi kárért, kivéve a force majeure (force majeure) eseteit. Amennyiben a károkozás kiküldött tagnak tulajdonítható, akkor a spanyol illetékes hatóság a kiküldött tagot küldő állam felé kompenzációs igénnyel léphet fel.

*Lettország:* A lett szabályozás 2004. decembere óta módosításokon ment keresztül, amikor is az akkor hatályos Büntetőeljárás törvény 614-620. szakaszainak nyomozócsoporthoz tartozó rendelkezései a Bizottság értékelése alapján eléggé súlyos kritikát kaptak az implementáció hiányát vagy nem megfelelő voltát kihangsúlyozva. A lett jogalkotás a hiányokat megpróbálta pótolni, bár még mindig vannak hiányosságok, és a Kerethatározattól eltérő rendelkezések. A nyomozócsoporthoz létrehozása céljának meghatározásában bár nincsen benne a „specifikus célokra” és „korlátozott időtartamra” való utalás, de a megállapodás szükséges tartalmi elemi közül a legfontosabbak (vezető, összetétel és időtartam) meghatározásra került. A törvény nem uniós tagállamról szól résztvevő félként, hanem általában bármely állam részvételét lehetővé teszi. Pontos meghatározza a jogszabály a megállapodás aláírására jogosult személyi kört is, azonban a nyomozócsoporthoz szervezeti kérdéseivel nem foglalkozik a törvény. A törvény 834. szakasza nem teljesen világosan szabályozza, és „összemossa” a Kerethatározat 1. cikkének (3), (6), (8) és (12) bekezdéseit. A nemzetközi szervezet tagja részvételének a lehetősége sem teljesen egyértelmű (kiküldött tag vagy „csupán” résztvevő), pedig jogosultságait tekintve jelentős eltérések lehetnek. Nem tesz említést a nyomozócsoporthoz által összegyűjtött információk felhasználhatóságát illetően, kivéve annak megfogalmazását, hogy a csoport vezetőjének jogában áll a csoport tagjai számára az információhoz való hozzáférést korlátozni. Véleményem szerint az ilyen jellegű szabályozás a Kerethatározat szellemiségével nagymértékben ellentétben áll. A büntetőjogi és polgári jogi felelősség kérdése nincsen szabályozva a törvényben.

*Románia:* A román implementációs jogalkotásról elmondható, hogy hűen követve a Kerethatározat rendelkezéseit – mind tartalmában mind pedig szerkezetében – egy-két eltéréstől, illetve a büntetőjogi és polgári jogi felelősség kérdéskörének hiányától eltekintve teljes mértékben átültette a Kerethatározat rendelkezéseit, minden elemében megőrizve annak szellemiségét.

*Ausztria:* Érdekes megoldást alkalmazott az osztrák jogalkotás akkor, amikor a Kerethatározat 1. cikk (5) és (6) bekezdéseinek a tartalmát – mely a kiküldött tagok jogosítványait szabályozza – a kerethatározatot implementáló törvényen<sup>351</sup> kívül, a büntetőeljárás szabályozó törvényben külön helyezte el. Ettől eltekintve elmondható, hogy a Kerethatározat átültetése „elég jól sikerült”, még akkor is, ha a Kerethatározat 1. cikk (7) és (8) bekezdéseinek tárgya egyáltalán nem került szabályozásra az osztrák törvényben, valamint a Kerethatározat információ felhasználhatóságát érintő 1. cikk (9) és (10) bekezdései sem teljesen úgy kerültek átültetésre a belső jogba, mint ahogyan az uniós joganyagban az szerepel, hanem ahhoz képest eltérések figyelhetők meg. Az osztrák hatóságok számára külföldi tagállamban létrehozott nyomozócsoporthoz való részvételnek szigorú korlátja van a törvény szerint: mivel a közös nyomozócsoporthoz alapjául szolgáló cselekménynek az osztrák jog szerint is büntettnak kell minősülnie. A 61§ (4) bekezdésének rendelkezése (nem érintett tagállam képviselőjének részvétele a nyomozócsoporthoz) nem teljesen felel meg a Kerethatározat 1. cikk (12) bekezdésében foglaltaknak, mivel az ilyen személy részvételéhez a csoportban résztvevő összes személy hozzájárulása szükséges, ahelyett, hogy az érintett tagállamok egyetértését kérné hozzá a jogszabály. A 60§-nak a IV. Mellékletre való utalása (mely teljes mértékben megegyezik a Tanácsi Javaslat tartalmi elemeivel, valamint foglalkozik a Kerethatározat 1. cikk (7), (8) és (9) bekezdéseinek tárgyaival is) bizonyítja a még teljesebb implementációra

<sup>351</sup> A Kerethatározat implementálását Ausztria az Európai Unió tagállamaival büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló szövetségi törvény (Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union EU-JZG) 60–62. és 76–77. cikkének beépítésével valósította meg, mely törvény 2004. május 1-én lépett hatályba.

való törekvését az osztrák jogalkotóknak. A Kerethatározat 2. és 3. cikkének rendelkezései teljes mértékben átültetésre kerültek az osztrák jogrendbe.

*Finnország:* A vizsgált törvény 1. szakasza lehetővé teszi a finn nyomozó hatóság számára, hogy megállapodást kössön „egy külföldi állam illetékes hatóságával” közös nyomozócsoport létrehozása céljából. Bár a törvény szövegében „egy” illetékes külföldi hatóság szerepel, valószínűsíthető, hogy a jogalkotó akarata magában foglalja azt is, hogy egynél több külföldi állammal is sor kerülhet a megállapodás megkötésére. Semmiféle utalás nincsen a csoport „meghatározott céljára” és „korlátozott időtartamára” vonatkozóan. A Kerethatározat 1. cikk (8) és (9) bekezdései nem lettek átültetve a finn jogszabályba, valamint a Kerethatározat 1. cikk (10) és (11) bekezdései is részlegesen kerültek implementálásra, csak bizonyos elemei kerültek be a törvénybe. A finn jogszabály nem rendelkezik a szervezeti kérdésekre vonatkozó kérdésekről. A Kerethatározat 2. cikke egyáltalán, a 3. cikke pedig csupán nagyon általánosan, részlegesen került átültetésre a finn jogrendbe.

Mindezeket figyelembe véve elmondható, hogy a finn jogszabály a Kerethatározat alapelveinek megfelelően (kifejezetten a megállapodás fontosságának kiemelésével) megfelelő jogi alappal szolgálhat a nyomozócsoportok gyakorlati létrehozásának.

*Lengyelország:* Figyelemre méltó, hogy a lengyel szabályozás a nyomozócsoportok létrehozását nem csak az olyan érvényben lévő nemzetközi szerződések (egyezmények, megállapodások vagy szerződések) alapján teszi lehetővé – akár bilaterális, akár multilaterális – melyeknek Lengyelország is részese, hanem kölcsönösség, viszonyosság alapján is (589. cikk (b) 1. pontja). Ebből kifolyólag nyomozócsoportot létre lehet hozni eseti alapon is, amikor az illetékes lengyel hatóság bizonyos megállapodásokat köthet (beleértve informálisakat is) a külföldi ország társszervével, biztosítva, hogy a külföldi állam kölcsönösségi alapon együttműködik az adott ügyben. Ebből az is következik, hogy azon államok köre, amelyekkel Lengyelország közös nyomozócsoportot hozhat létre nem korlátozódik csupán az EU tagállamaira.

A lengyel szabályozás másik egyedi jellemvonása, hogy ellentétben a Kerethatározattal, a Lengyelországban elfogadott modell *ratione criminis* korlátozást tartalmaz. Az 589. (c) 1. (1) pontja megállapítja, hogy „lengyel csoport” - mely olyan csoportot jelent, amelyik Lengyelország területén fejt ki a tevékenységét – létrehozása csak olyan esetekben lehetséges, amelyek terrorista támadásokkal, emberkereskedelemmel, kábítószeres, pszichotróp anyagok illetve azok prekursorai illegális kereskedelmével, illetve egyéb más súlyos bűncselekményekkel kapcsolatosak. Itt azonban megjegyzést igényel, hogy a lengyel nemzeti jogrend nem határozza meg egyáltalán a „súlyos bűncselekmény” kategória fogalmi körét, melynek eredményeképpen ezen rendelkezés alkalmazási köre, valamint a segítségnyújtás ezen új formájának használhatósága nincsen tisztán körvonalazva, nem egyértelmű, homályosnak tekinthető. Az Igazságügyi Minisztérium által készített, ezen törvényhelyre vonatkozó magyarázat nem tartalmazott semmiféle értelmezést ezen korlátozásra tekintettel.

## 2. A magyar részvétel

Az EU-ban a SZBJT-t létrehozó ASZ hatályba lépését követően kiemelt figyelmet kapott a büntetőügyekben való együttműködés a rendőri és igazságügyi szervek között. Alapvető célkitűzésként fogalmazódott meg a tagállamok igazságügyi és rendőri szervei közötti együttműködés elmélyítése, gyorsabbá és hatékonyabbá tétele, a segítségnyújtás formáinak kibővítése, ennek érdekében pedig annak biztosítása, hogy ezen együttműködések lehetőleg

közvetlenül az érintett hatóságok, szervek között bonyolódjanak, kikerülvén ezzel az időigényes diplomáciai útvesztő akadályait. A határokon átnyúló bűnözés - kifejezetten a szervezett bűnözés - elleni fellépés eredményességét, sikerét nagymértékben elősegíti, ha az egyes tagállamok bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervei között hatékony, jogilag alátámasztott, kiépített intézményi struktúrával rendelkező együttműködés áll fenn, és ehhez az is szükséges, hogy tevékenységeiket - természetesen meghatározott feltételek érvényesülése esetén - saját államuk határain túl is folytathassák.

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

- *globálisan* az ENSZ által, a nemzetközi bűnözés elleni összefogás érdekében kidolgozott nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás<sup>352</sup>, valamint az INTERPOL tagságunkból<sup>353</sup> eredő együttműködési lehetőségek,
- *regionálisan* az Európa Tanács<sup>354</sup> égisze alatt kidolgozott nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás által nyújtott együttműködési lehetőségek, valamint az OECD<sup>355</sup> keretében kötött nemzetközi egyezmények<sup>356</sup> gyakorlati megvalósításaként végrehajtott együttműködések,
- *bilaterális* együttműködési gyakorlatként pedig éltek egyrészt az informális rendőri együttműködés egyes formái, melyek különösen a határterületeken alakultak ki, valamint másrészt a kormányközi alapon létrejött rendőri együttműködési modellhez tartozó formális kétoldalú megállapodások,<sup>357</sup> mely egyezmények sok esetben a multilaterális szerződések által biztosított kereteket konkretizálják két- két állam viszonyában.

A fentiek tükrében - elsősorban a bilaterális megállapodások alapján - elmondható, hogy hazánk uniós csatlakozása előtt is előfordult (bár ritkán) az, hogy magyar rendőri hatóság tagja rendőri feladat ellátása érdekében külföldön teljesített szolgálatot, vagy pedig az, hogy külföldi rendőr dolgozott Magyarországon. Mióta azonban az EU, és a schengeni térség teljes jogú tagjává váltunk, valamint átvettük a Prümi Szerződés nyújtotta lehetőséget, az

---

<sup>352</sup> Például az 1998. évi L. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószeres és a pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án Bécsben kelt Egyezmény kihirdetéséről, mely a nemzetközi kábítószer-kereskedelem visszaszorítására irányul

<sup>353</sup> Magyarország 1952-ig tagja volt a Nemzetközi Rendőri Bizottságnak, az akkori politikai és társadalmi viszonyok miatt azonban tagságunkat megszakítottuk, és kiléptünk a szervezetből.

Az 1970-es évek második felétől azonban megjelentek hazánkban a nemzetközi bűnözés különböző formái, melyek maguk után vonták eseti jelleggel létrejött munkakapcsolatok kialakulását külföldi rendőri szerveivel. A bűnüldözés tapasztalatai, a bűnügyi tudományok következtetései azonban azt igényelték, hogy Magyarország újra kapcsolódjon be a nemzet-közi bűnüldözés szervezetébe. Erre az Interpol 1981. novemberében Nizzában megtartott 50. közgyűlésén került sor, amikor 133. tagállamként Magyarországot egyhangúlag vették fel az Interpol tagországok közé.

<sup>354</sup> Például a 2002. évi XLIX. Törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről

<sup>355</sup> OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development): Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, 1961-ben alakult az OEEC (Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet) utódjaként. Fő célja a tagállamok gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi tevékenységének összehangolása. Magyarország 1996. május 7-i hatállyal vált az OECD 27. tagjává.

<sup>356</sup> Például a 2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) keretében a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezmény kihirdetéséről

<sup>357</sup> Például bilaterális megállapodás van hatályban többek között Ausztriával, Szlovákiával, Szlovéniával és Horvátországgal is a szervezett bűnözés megelőzésére. Ilyen kétoldalú megállapodások megkötését szorgalmazza például a Schengeni Végrehajtási Egyezmény is (39. cikk 4-5. pontok)

együtműködés ilyen határon átívelő formái sokkal gyakoribbakká váltak, és ehhez természetesen egyre kiterjedtebb jogszabályi háttér is párosult.

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

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

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

Ennek eredményeképpen napjainkra az együttműködésben résztvevő magyar hatóságok elismerést és megbecsülést szereztek számos szakterületen, és megbízható, szakmailag magas színvonalon teljesítő nem csupán „résztvevő”, hanem igazi „partnerekké” váltak.

Természetesen nem lehet kimerítően felsorolni mindazt a folyamatot, és változást, melyen hazánk az elmúlt években keresztülment ezen a téren, így az alábbiakban megpróbáltam összegyűjteni azon lényegesebb elemeket, melyek nagymértékben meghatározták és meghatározzák hazánk nemzetközi elfogadottságát ebben az együttműködési rendszerben.

- *Szemlélet:* Szemléletbeli változásra volt szükség elsősorban, hiszen hazánkban is át kellett vennie azt a közös uniós gondolkodást és cselekvést, amely egyre inkább egyértelművé vált az EU-n belüli belbiztonságot érintő kérdésekben is. Az egyéb politikák terén már korábban megerősödött összeurópai szemlélet a tradicionálisan a nemzeti szuverenitáshoz kötődő bűnüldözési, igazságszolgáltatási hatáskörök gyakorlása során is teret nyert. A megfelelő, támogató politikai akarat kialakulása nélkül azonban nem kerülhetett volna sor a szakmai együttműködés kiépítésére. Az uniós csatlakozásunkkal egy határok nélküli Európára érvényesíthető, uniós típusú nemzetközi együttműködésben gondolkodó szemléletváltás is elengedhetetlen volt.

- *Jogharmonizáció és intézményfejlesztés:* Alapfeltétel volt hazánk részéről az is, hogy bekapcsolódjunk a jogharmonizációs folyamatokba, mely a kilencvenes évek közepétől napjainkig is folyamatosan tart. Ezen jogharmonizáció maga után vont egy párhuzamos intézményfejlesztést, mely folyamatos átstrukturálódást, átszervezést eredményezett, új szervezetek létrejöttét (például Nemzetközi Bűnügyi Együtműködési Központ, Nemzeti Nyomozó Iroda) vonta maga után, tevékenységek és munkamódszerek átalakítását, és vele



párhuzamosan a végrehajtásban dolgozó szakmai állomány folyamatos átképzését, továbbképzését.<sup>358</sup>

- *Érdekképviselő:* Hazánknak - amellet, hogy meg kellett tanulnia „általában uniós tagként viselkedni” - azzal a feladattal is szembe kellett néznie, hogy a hazai szakmai hatóságoknak nagyon gyors, szakszerű érdekérvényesítő képviselőre (például a döntés előkészítés során a tanácsai munkacsoportokban) kellett felkészülniük az EU jogalkotási és döntési mechanizmusába bekerülve. Ehhez nagyon magas szintű szakmai tudásra - beleértve a nemzeti és uniós szabályozás széleskörű ismeretét -, nyelvtudásra és érdekérvényesítő képességre volt szükség.

- *Bizalom:* Meg kellett tanulnunk „bízni”. Bízni egy másik állam rendőri intézkedéseiben, büntető jogrendjében, biztonsági standardjaiban, valamint egymás tevékenységének kölcsönös elismerésében és tiszteletben tartásában. Hatékony nemzetközi bűnüldözési együttműködést nem lehet kiépíteni anélkül, hogy ne álljon fenn az együttműködő államok között egy stabil, kölcsönös bizalmi viszony. Emellett megbízhatónak is kell lennünk mindenkor azért, hogy partnereink bizalmát se veszítsük el.

- *Tanulás:* Tanulnunk és tanítanunk kellett és kell. Ez a tanulási folyamat sokféle aspektusban jelentkezett, jelentkezik:

- Egyrészt az uniós joganyag és intézmények teljes körű megismerésén túlmenően meg kellett ismernünk más államok eltérő jogi rendszereit, társadalmi és kulturális berendezkedéseit, eltérő rendőri kultúráit és szervezeti felépítéseit, másrészt pedig át kellett adnunk az összes releváns ismeret hazánk társadalmi és jogi berendezkedéséről, igazságszolgáltatási és bűnüldöző rendszeréről az uniós intézmények illetve külföldi partnereink számára. Ez a tanulási és ismeretátadási folyamat állandó képzéseket, konferenciákat, megbeszéléseken való részvételt...stb. jelent, mely ugyan idő- és költségigényes, de haszna felbecsülhetetlen.
- Olyan szakembereket kellett kiképezni, akik a megfelelő szakmai ismeretek mellett tisztában vannak az uniós joganyaggal, nemzetközi elvárásokkal, képesek megfelelően képviselni hazánk politikai és szakmai érdekeit bármilyen szintű nemzetközi fórumon, melynek alapját képezi az idegen nyelvek magas szintű ismerete. Tolmáccsal kiutazó rendőr és ügyész helyett idegen nyelvet magas fokon beszélő rendőrökre, ügyészekre és bírókra volt és van szükség, akik megfelelő módon képviselik a szakmát.
- További lépésként be kellett építenünk a közép és felsőfokú szakmai oktatásba (például Rendészeti Szakközépiskola, Rendőrtiszti Főiskola, Egyetemek jogi karai) is a nemzetközi és uniós elemeket. Szükséges fokozni a bűnüldöző végrehajtói állomány gyakorlati ismereteit az erre vonatkozó jogszabályokban rejlő, a nemzetközi szervezetekben meglévő tagságunkból adódó együttműködési formák készség szintjévé emelése érdekében. Stratégiai fontosságú, hogy a képzésben jelenjenek meg olyan tematikák, melyek aktuálisak, gyakorlati szempontúak és figyelemfelhívók.
- Az újabb és újabb, elsősorban uniós jogi instrumentumok (például közös nyomozócsoportok) használatának lehetőségét folyamatosan meg kell ismertetni az állománnyal avégett, hogy azok szélesebb körben kerüljenek alkalmazásra a sikeresebb együttműködés végett.<sup>359</sup>

<sup>358</sup> Berta Krisztina: A magyar rendészeti szervek felkészültsége az EU-csatlakozásra: különös tekintettel a rendőrségi és igazságügyi együttműködésre. Belügyi Szemle 2004/5. szám. 52. évfolyam 23. oldal

<sup>359</sup> A nemzetközi rendőri együttműködési lehetőségek végrehajtó állomány általi alkalmazásának alacsony szintje miatt és az Europol tagságunkban rejlő lehetőségek szélesebb körű kiaknázásának elősegítése érdekében a NEBEK Europol Nemzeti Iroda előadássorozatát szervezett 2008 nyarán. A rendezvényről szóló felhívást az összes megyei főkapitánynak, a BRFK bűnüldöző helyettesének, az ORFK Bűnüldöző Főosztálynak, az Nemzeti

- A jogharmonizáció folyamatoként folyamatos továbbképzés keretében kell naprakésszé tenni a gyakorlati szakembereket a területet érintő jogszabályi változásokat követve: így például Btk. módosítások, Be.-ben bekövetkező változások.

- *Szakmaiság*: Szakmai síkon az együttműködésben szakszerűsége, rugalmasságra, az európai munkamódszerek átvételére, toleranciára, megbízható partneri hozzáállásra volt és van szükség az eredményes kooperáció eléréséhez.

- *Etika, morál*: hazánknak is el kell fogadnia, és be kell tudnia „illeszkedni” abba az egységes európai rendőri „társadalomba”, melynek elvi alapjait az Európa Tanács által 2001. szeptember 19-én létrehozott, a rendőrségek nemzetközi etikai kódexéről szóló (R (10) számú) ajánlása fektette le. Ez az ajánlás – az eltérő történeti gyökerek, és szervezeti sajátosságok ellenére – hozzájárult egy olyan szakmai kultúra létrejöttéhez, mely minden fennálló különbözőség ellenére megtalálta, kidolgozta a maga közös értékrendjét.<sup>360</sup>

Általánosságban megállapítható, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködés egyes elemeiben hazánkban pozitív változások tapasztalhatók, vannak azonban olyan területek, ahol még mindig nem sikerült számottevően előrelépni az uniós csatlakozásunkat követő 6. év után sem.

Uniós tagságunkkal együtt járó új szervezeti tagságaink (például Europol), az új kommunikációs rendszerek bevezetése (például SIS), a nemzetközi együttműködéseinket szabályozó törvények (például kétoldalú államközi szerződések) nemcsak lehetőségeket nyújtanak számunkra, hanem egyben nemzetközi kötelezettségeket is rónak ránk. A kölcsönös partnerség visszafogottabb, passzívabb gyakorlása nemzetközi megítélésünkre is negatív hatással lehet. A szervezetekben kötelező, illetve elvárt tagságunk, a szükséges rendszerek kifejlesztése, az uniós és unión kívüli együttműködés vérkeringésében való részvételünk emellett komoly anyagi áldozatokkal is járnak.

## **2. 1. A nemzetközi bűnügyi együttműködés megalapozása belső jogunkban**

A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai joganyaga nagyon sokáig szegényes volt, az „elhanyagolt” témát érintő kodifikáció háttérbe szorult, mely helyzetet egyaránt tükrözte a releváns normák csekély mennyisége, valamint azok túl általános és túlságosan minimális kötelezettségvállalásra szorító tartalma.<sup>361</sup>

---

Nyomozó Iroda igazgatójának, valamint a VPOP bűnügyi igazgatójának szóló körlevélben ismertették. Az Europol népszerűsítő előadássorozat régiókénti lebontásban került megrendezésre. Egy helyszínen 3 megye érintett állománya, alkalmanként összesen kb. 90 fő vett részt. A program célja az Europol szervezetének, az általa kínált szolgáltatásoknak, a nyomozati támogatás formáinak, valamint az ezzel kapcsolatos, mindennapi együttműködést könnyítő, gyakorlati kérdések ismertetése volt. Az előadássorozatot követő időszakban érezhetően élénkült az érdeklődés az Europol együttműködés kínálati lehetőségei iránt.

<sup>360</sup> Finszter Géza: Rendészetek alkotmányos integrációja az unióban. Belügyi Szemle 2004/5. 52. évfolyam 79. oldal

<sup>361</sup> M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása Bűntetőjogi Kodifikáció ötödik évfolyam 2005. 1. szám (Hvgorac) 24. oldal

A jogtudományban Hlavathy Attila egy 1987-ben megjelent monográfiájában<sup>362</sup> fordította a jogtudósok, jogalkotók és jogalkalmazók figyelmét ezen fontos terület irányába, megindítva ezáltal egy új tudományos, jogi gondolkodási láncolatot, mely alapját képezte a későbbi jogalkotási folyamatok megindulásának is. Körülbelül 15 évvel ezelőttig hazánk joganyagában a kihirdetett nemzetközi egyezményeken kívül csupán a Büntető törvénykönyvünk (Btk.) és a Büntető eljárási kódexünk (Be.) tartalmazott néhány releváns rendelkezést a nemzetközi bűnügyi együttműködés vonatkozásában, azonban nem létezett a nemzetközi bűnügyi jogsegélynek egy kidolgozott, jogilag megalapozott és fogalmilag letisztult<sup>363</sup> rendszere. Az áttörésre 1996-ban a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló XXXVIII. törvény (Nbjtv.) elfogadásával került sor, amikor is a magyar büntetőjog történetében először került sor a nemzetközi bűnügyi jogsegély tárgyában külön törvény megalkotására. Uniós csatlakozásunk után pedig követnünk „kellett” az uniós joganyag gyors fejlődését minden téren, így a nemzetközi bűnügyi együttműködés terén is.

A jogsegély terminusának értelmezése körüli kezdeti bizonytalanság után mára már letisztult az, hogy a nemzetközi bűnügyi jogsegély intézményi szempontból fő szabályként a központi adminisztratív szervek, valamint az igazságügyi hatóságok (bírók és ügyészségek) közötti horizontális együttműködés keretében valósul meg, míg a rendőri együttműködés a nyomozó hatóságok és a nyomozási jogkörrel is felruházott közigazgatási szervek között történik. Az pedig az országok szuverenitásának körébe tartozik, hogy meghatározzák az együttműködésre feljogosított nemzeti hatóságok körét, valamint hatáskörük tartalmi elemeit.<sup>364</sup>

Hazánk viszonylatában ennek a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködését szabályozó 2002. évi LIV. törvény (BSZNE) tesz eleget azzal, hogy a 2§ 1. pontjában definiálja a magyar bűnüldöző szerv fogalmát az alábbiak szerint: *„magyar bűnüldöző szerv: a rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatot ellátó szervei, valamint törvény alapján bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatok végzésére feljogosított, nemzetközi együttműködésre is felhatalmazott más szerv”*.

A magyar büntetőeljárás tagozódása és a nyomozás elrendelésének és lefolytatásának formális módja, továbbá az ügyészség szerepe a nyomozásban nem teszi lehetővé azt, hogy Magyarország részéről a nyomozás során a rendőri szervek közvetlenül vehessenek részt a nemzetközi együttműködésben; a megkereséseket ilyen esetekben az igazságügyi jogsegély keretében az igazságügyi hatóságok útján kell előterjeszteni, illetve teljesíteni. Ezáltal tehát a törvény a rendőrség, valamint a Vám- és Pénzügyőrség számára a nemzetközi együttműködés azon lehetőségeit teremti meg, amelyeket a hazai bűnüldöző és büntetőeljáró tevékenységük során részükre a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.), valamint a vámjogról, a vámjárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény (Vám tv.) egyébként is biztosít. Közvetlen együttműködésre a törvényben szabályozott formákban kizárólag a büntetőeljárás keretein kívül van mód. A büntetőeljárás során alkalmazott együttműködési formák ugyanakkor már az igazságügyi jogsegély keretébe tartoznak.

A bűnüldöző szervként nevesített szervek nemzetközi bűnüldöző tevékenységüket kizárólag a büntetőeljárás keretein kívül eső, jobbra a titkos információgyűjtés területére koncentrált bűnmegelőzés és a büntetőeljárás keretei között gyakorolhatják ezen törvény alapján.

<sup>362</sup> Hlavathy Attila: A magyar nemzetközi büntetőjog, különös tekintettel jogsegély típusú szerződéseinkre BM Könyvkiadó, 1987. 140. oldal

<sup>363</sup> A nemzetközi bűnügyi együttműködés jórészt egyet jelentett a nemzetközi bűnügyi jogsegéllyel.

<sup>364</sup> M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása Büntetőjogi Kodifikáció ötödik évfolyam 2005. 1. szám (Hvgorac) 25. oldal

A külföldi államok együttműködésben részt vevő szerveinek megnevezését a törvény nyilvánvalóan nem tartalmazza, mivel ez országonként eltérő lehet, ezért a jogalkotó a gyűjtőfogalomként használt külföldi hatóság megjelölést tartotta célszerűnek. E fogalom alatt mindig az adott együttműködési formában közvetlen kapcsolattartásra kijelölt vagy a megkeresés teljesítésére hatáskörrel rendelkező olyan szervet kell értenünk, amellyel a magyar bűnüldöző szerv együttműködhet.

A BSZNE a 2§ 2. pontjában - mely szerint a bűnüldözés a bűnüldöző szervezetek a törvény célja megvalósulását szolgáló, az igazságügyi jogsegély körén kívül eső, nemzetközi együttműködés keretében folytatott büntetőeljárás és bűnmegelőző tevékenysége – rögzíti azt a helyzetet, miszerint a nemzetközi rendőri együttműködés nem része a megkereső államban folyó büntetőeljárásnak.

Ennek szellemében tartalmaz rendelkezést az EU tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény (EU-Nbjtv.) is, mely a 36§ (2) bekezdésében így fogalmaz: *„A büntetőeljárás megindítása előtt a tagállami bűnüldöző szerv által megküldött, illetőleg a magyar bűnüldöző szerv által előterjesztett eljárási jogsegély iránti megkeresés fogadására és teljesítésére, illetve előterjesztésére a bűnüldöző szervezetek nemzetközi együttműködéséről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Ha a büntetőeljárás megindítása előtt előterjesztett megkeresés végrehajtása során az ügyben a büntetőeljárás megindítják, az együttműködést a továbbiakban csak e törvény szerint mint eljárási jogsegély iránti megkeresés teljesítését lehet folytatni.”*

Nem egységes még a vizsgált területen a magyar illetve nemzetközi (uniós) jogi aktusok és a gyakorlat által használt fogalmak tartalma sem. Az EUSZ. VI. címe például a rendőrségi és igazságügyi együttműködést szabályozza, s emellett rögzíti a tagállami büntetőjogok közelítését is, mely utóbbi egyáltalán nem tekinthető együttműködésnek a magyar fogalomhasználat alapján.<sup>365</sup> Mint ahogyan azt fentebb is említettem, míg az igazságügyi együttműködés (vagy bűnügyi jogsegély) a központi közigazgatási szervek, valamint a bíróságok és ügyészségek (igazságügyi hatóságok) együttműködését jelenti, addig a rendőri (vagy bűnüldözési) együttműködés az államok rendőri hatóságainak, illetve más nyomozati hatáskörrel felruházott közigazgatás szervek közötti kooperációt jelenti. A gyakorlatban nem mindig különíthetőek el élesen egymástól az igazságügyi és rendőrségi együttműködés bizonyos formái, hiszen az alapul szolgáló tagállami büntető anyagi és eljárási jogok is nagyban eltérnek egymástól, valamint azzal is számolnunk kell, hogy előfordulhat az a helyzet, hogy ugyanazon feladat az egyik tagállamban igazságügyi, a másik tagállamban pedig rendőri szerv hatáskörébe tartozik.<sup>366</sup>

Az Unió Jogsegély Egyezmény sem tesz egyértelmű különbséget az igazságügyi és rendőrségi együttműködés között a hatáskörrel rendelkező szervezetek megnevezése szempontjából, mivel az alábbi elnevezések egyaránt előfordulnak az egyezmény szövegében: „közigazgatási hatóság” (3. cikk), „hatáskörrel rendelkező hatóság” (5. cikk), „központi”, „rendőri” és „vámügyi” hatóságok (6. cikk), „küldő” és „fogadó” hatóságok (7. cikk), „megkeresett tagállam” (10. cikk). Az is előfordulhat például, hogy ezen kategóriák az érintett

<sup>365</sup> Gombos Katalin-Karsai Krisztina: Igazságügyi Együttműködés az Európai Unióban. SZTE-ÁJK, Szeged 2005. 10. oldal

<sup>366</sup> Storbeck Jürgen: The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime. European Foreign Affairs Review 2003. 8. szám. 283. oldal

tagállamok nemzeti jogai alapján mindkét félnél bűnüldözési hatóságot jelentenek, és így az eljárási jogsegély „rendőri jogsegéllyé” alakulhat át.<sup>367</sup>

Ennek lehetőségét alapozza meg például az EU-Nbjtv.-ben az Uniós Jogsegély Egyezmény megfelelő rendelkezéseit implementáló 50§ (2) bekezdése az alábbiak szerint: „*A magyar nyomozó hatóság vagy az ügyész a büntetőeljárással kapcsolatban a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elrejtőzésének, a bűncselekmény befejezésének avagy újabb bűncselekmény elkövetésének megakadályozása végett, vagy késedelmet nem tűrő más okból a tagállami igazságügyi hatóságtól vagy a tagállami bűnüldöző szervtől közvetlenül tájékoztatást kérhet, illetve annak tájékoztatást adhat....*”

Az EU jogi aktusai általában nem tesznek különbséget, evégből együtt kezelik a bűnügyi felderítés keretében folytatott információszerzést, cserét és átadást, valamint azt, ha mindezekre már a büntetőeljárás megindítása után az eljárás keretében kerül sor. Hazánk joga ezzel szemben élesen elválasztja egymástól ezeket, így a bűnügyi felderítés alatt a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) VII. fejezete szerinti titkos információgyűjtés értendő, amely során a rendőr nem áll igazságügyi mandátum alatt, még azokban az esetekben sem, amikor egy adott cselekmény bírói vagy ügyészi engedélyhez kötött. Ebben a körben a bűnüldöző szervek között önállóan is történhet a nemzetközi együttműködés. Ezzel szemben azonban, amikor a nyomozás, büntetőeljárás megindul, a büntetőeljárási szabályozás alapján az ügyész válik az ügy urává, és ezért bármiféle nemzetközi együttműködés kizárólag az igazságügyi bűnügyi jogsegély keretében végezhető el.

Ebből adódik az, hogy a generálisan megfogalmazott uniós jogi aktusok azon rendelkezéseit, melyek a nemzetközi együttműködésre vonatkoznak a magyar jogrendszerbe „duplán” kell átültetni. Ebből kifolyólag a SVE és az Uniós Jogsegély Egyezmény rendelkezéseit hazánk joganyagába a BSZNE és az EU-Nbjtv. együttesen ültetik át.<sup>368</sup>

Látható tehát, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködés nem egységes sem uniós szinten, sem pedig hazánk jogában. Elmondható, hogy hazánk megfelelő mértékben tett eleget a belső jog nemzetközi (uniós) igények szerinti átalakításában, fejlesztésében, és európai szinten is kiemelkedő színvonalú normaanyaggal rendelkezünk, azonban sajnálatos módon az egyes részterületek között jelentős átfedések tapasztalhatóak. Példaként említhető a dolgozat tárgyát képező közös nyomozócsoportok jogintézménye is, mivel az EU-Nbjtv. 55-56. §-aiban megfogalmazott feltételrendszer, valamint az eseti megállapodás tartalmi elemeinek felsorolása gyakorlatilag megismétli a BSZNE 20-21. §-aiban foglalt, a közös bünfelderítő csoportra vonatkozó elemeket. Másik példaként szolgálhat az operatív aktusok szabályanyaga is, mivel az EU-Nbjtv.-ben ez a tárgy gyakorlatilag hűen letükrözi a BSZNE vonatkozó szabályait.

Elmondható, hogy az államok közötti bűnügyi együttműködés egyes területeit szabályozó magyar törvények bár önmagukban logikailag rendezettek, azonban egymáshoz való viszonyukban tapasztalható némi rendezetlenség, inkoherencia. Ezen probléma

<sup>367</sup> M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása Bűntetőjogi Kodifikáció ötödik évfolyam 2005. 1. szám (Hvgorac) 25. oldal

<sup>368</sup> Stauber Péter: Rendőri együttműködés. Az Európai Bűntetőjog Kézikönyve (Szerk: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 252. oldal

kiküszöbölésére M. Nyitrai Péter felvetette annak a gondolatát,<sup>369</sup> - mellyel magam is egyet értek - hogy megfontolás tárgyát képezhetné például egy önálló, egységes, átfogó törvény létrehozása, melyet össze lehetne „gyúrni” az Nbjt., BSZNE, az EU-Nbjtv, valamint az EU bűnüldözési és információs rendszeréről és az Interpol keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvények szabályanyagaiból.

Az elgondolás alapján az önálló kódexben a nemzetközi bűnügyi együttműködés szabályrendszerét Általános és Különös részre lehetne tagolni, melyben az általános részek tartalmazzák azon feltételeket, melyek egyaránt vonatkoznak az együttműködés nemzetközi jogi kereteitől függetlenül a bűnügyi együttműködés jogsegély- típusú és rendőri területeire.

A Különös Rész tartalmazzá a kooperáció egyes önálló intézményeit önálló törvényi fejezetekben azzal a kikötéssel, hogy a rendőri együttműködés önállósult formáit érintő normákat közvetlenül az eljárási jogsegély operatív nyomozási eszközöket taglaló részéhez kellene kapcsolni a szoros tartalmi kötődés miatt. Az egyes fejezetekben önálló címek keretében lehetne az európai regionális együttműködés speciális szabályait rögzíteni. Egy ilyen komplex megközelítés nagymértékben hozzájárulhat az igazságügyi, rendőri és közigazgatási együttműködés jogalkalmazási szintézisének kialakításához.

Mindezekon kívül csupán gondolatébresztőként megemlíthető, – mivel nem kapcsolódik szorosan a dolgozat konkrét tárgyához – hogy számos harmadik állammal kötött bilaterális jogsegély-egyezmény is aktualizálásra, módosításra, vagy akár felmondásra szorulna. Sok állammal pedig az időközben megváltozott, megerősödött együttműködési gyakorlat miatt új, modernebb megállapodásokat kellene kötnie hazánknak.

A dolgozat *1. számú Melléklete* felsorolja azon legfontosabb magyar jogszabályokat, és egyéb, alacsonyabb rendű jogi aktusokat, melyek közvetve vagy közvetlenül érintik hazánk nemzetközi bűnügyi együttműködését, univerzális, regionális illetve bilaterális viszonylatban. Ezek közül a „legfrissebbet” ehelyütt is kiemelném, nevezetesen az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII törvényt, mivel ez a jogszabály vezette be hazánkban a Prümi Határozattal és a Tanács 2008/617/IB Határozatával<sup>370</sup> összhangban az Rtv. 46/D §-ban a közös műveletek, a 46/E §-ban a nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás, valamint a különleges intervenciók egységei jogintézményeit. Emellett ezen törvény alapján került be új elemként a BSZNE 42/A –D, valamint az Eu-Nbjtv 75/A-E rendelkezésekben az Európai Unió tagállamának különleges intervenciók egységével<sup>371</sup> való együttműködés lehetősége.

## **2. 2. Hazánk kormányzati stratégiája**

<sup>369</sup> M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása Bűntetőjogi Kodifikáció ötödik évfolyam 2005. 1. szám (Hvgorac) 26. oldal

<sup>370</sup> A Tanács 2008. június 23-i 2008/617/IB határozata az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciók egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben

<sup>371</sup> Eu-Nbjtv 75/E. § A 75/A-75/D. § alkalmazásában:

- a) különleges intervenciók egység: az Európai Unió tagállamának olyan bűnüldöző egysége, amelynek szakterülete a válsághelyzetek kezelése,
- b) válsághelyzet: bármely olyan helyzet, amikor az Európai Unió tagállamának illetékes hatósága joggal feltételezi, hogy egy bűncselekmény súlyos, közvetlen fizikai fenyegetést jelent az érintett tagállamban tartózkodó személyekre, az ott található vagyontárgyakra, infrastruktúrára vagy intézményekre, ideértve különösen a büntető törvénykönyvben meghatározott terrorcselekményt.

Az 1057/2009. (IV. 24.) Kormány Határozat határozza meg hazánknak a „szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében” való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiáját. A dokumentum a jelenlegi állapot (hazánk SZBJT-ben elért eredményei) felvázolását követően meghatározza az egyes területekre (I. Alapvető jogok és biztonság, adatvédelem, II. Belbiztonsági együttműködés, III. Legális, illegális migráció és menekültügy, IV. Igazságügyi Együttműködés, V. SZBJT Külsőkapcsolatok, VI. Kritikus infrastruktúrák védelme) vonatkozó specifikus célkitűzéseket, és prioritásokat.

A bel- és igazságügyi együttműködés számos kooperációs mechanizmust dolgozott és érlelt ki a tagállamok számára, mely eszközökkel hazánknak is a megfelelően definiált nemzeti célok elérése érdekében 7. éve már tudnia kell élni, nem csak követni azokat, illetve a kötelezettségek teljesítése jegyében részt venni bennük

Ahhoz, hogy az uniós tagságunkból eredő előnyöket ki tudjuk maximálisan használni, és hogy az SZBJT fejlődésében aktívan (ne csak passzív szemlélődőként) tudjunk részt venni, saját képességeinket meg kell erősíteni (ez jelenti a magyar bűnüldöző szervek munkája hatékonyságának, a közigazgatás teljesítőképességének és nemzetközi értelemben vett versenyképességének növelését egyaránt). *„Csakis akkor remélhetünk sikeres hatékony tagállami közreműködést, ha az igazságügyi együttműködés, bűnüldözés, rendvédelem, idegenrendészet, valamint a Magyarország által immár európai felelősséggel ellátott külső határőrizet hatékony és eredményes, és így Magyarország erős, megbízható partnerként jelenik meg.”*<sup>372</sup>

Mi az elérni kívánt jövőkép? Az, hogy az SZBJT együttműködésben érintett hazai szervezetek, ágazatok 3-4 év múlva napi rutinként tekintsenek az uniós együttműködésre, folyamatos és intenzív kapcsolatban álljanak partnereikkel a többi tagállamban, és törekedjenek állandó és alkalmi koalíciók kialakítására. Válgjon hazánk megbízható és kiszámítható partnerré - olyanná, amellyel minden kérdésben számolni kell - a többi tagállam és az uniós intézmények szemében, valamint maga is kezdeményezzen új együttműködéseket, a meglévőkbe pedig kapcsolódjon be lehetőségeihez mérten.

A bűnüldöző szervek együttműködésével kapcsolatban a legfontosabb célkitűzések a stratégia szerint az alábbiak:

- A bűnüldöző szervek együttműködésében a tagállamok hatóságai közti közvetlen, érdemi koordinációra, valamint az operatív együttműködésre kell helyezni a hangsúlyt. Jelentős mértékben javítani kell a partnerminisztériumok közötti együttműködést, a tagállami belügyi-rendészeti ágazatok stratégiai együttműködését.
- Az uniós együttműködésben, lehetőségeinkhez mérten támogatni kell a hozzáférhetőségi elv fokozatos ütemű, teljes megvalósulását. Elsődlegesen az együttműködő, egymással kommunikálni képes nemzeti rendszerek felőli megközelítésre célszerű helyezni a hangsúlyt.
- A külföldi bűnüldöző szervezetekkel fenntartott kapcsolatok körében cél, a horizontális együttműködés, a közvetlen kapcsolatfelvétel képességének erősítése.
- Az összekötő-tiszti rendszer nemzeti szintű összehangolása és megfelelő geopolitikai súlyozása elengedhetetlen. Azokon a szakterületeken, amelyek esetében a határon átnyúló elem meghatározó, a nemzetközi együttműködési képességet kell fejleszteni

<sup>372</sup> Kormányzati Stratégia 2. oldal

(idetartoznak különösen bűnügyi területen a gépjármű-bűnözéssel foglalkozó nyomozók).

- Meg kell jeleníteni a rendőrség európai uniós „arcát”, azt, hogy képes hatékonyan és eredményesen együttműködni a nemzetközi rendőri együttműködésben.
- A határon átnyúló bűncselekmények üldözését végző rendőri szervezet továbbfejlesztése szükséges, amelynek alapja a magas szintű összehangolt információs, operációs és kommunikációs rendszerek működtetése.
- A gyakorlatban is mielőbb alkalmazni kell a Prümi Szerződés által intézményesített rendőri együttműködési formákat.
- Egyre jobban el kell mélyíteni a schengeni belső határok térségében a SVE és a kétoldalú egyezmények által bevezetett együttműködési formákat.
- Egyes rendőri feladatok szükség esetén az államhatár átlépésével együtt járó ellátásának mindinkább természetes eljárássá kell alakulnia. Üzemszerűvé kell tenni a közös kapcsolattartási szolgálati helyek működését, a meglévők mellé továbbiak létesítésére kell törekedni a megfelelő pontokon. Az uniós trendeknek megfelelően ezeknek a helyeknek hosszú távon „közös bűnügyi együttműködési központokká” kell fejlődniük, amelyek a jelenlegi funkciójuk mellett további feladatok ellátására is alkalmasak. Ezzel is összefüggésben a szomszédos országok rendőri szerveivel való összehangolt és/vagy közös műveleteknek egyre inkább rutinná kell válniuk.
- A bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben alkalmazott új technológiák tagállami, illetve közösségi szintű fejlesztésében ténylegesen és aktívan részt kell venni, a lehívható közösségi forrásokat ezen a területen is a lehető legszélesebb körben igénybe kell venni, együttműködve a magánszféra releváns szereplőivel.
- Az EU nyújtotta lehetőségek (képzések, tapasztalatcserék, speciális együttműködési formák) kihasználtságán a jelenlegi szinthez képest javítani szükséges a rendészeti területeken is.
- Az Europol elemző munkafájlok és termékek kidolgozásában a lehető legnagyobb mértékű aktív magyar részvétel szükséges.
- Az EU-n belüli és egyes esetekben, harmadik országbeli összekötő hágai jelenléte esetén az EU-n kívüli információcserében maximálisan ki kell használni az összekötői platformból adódó lehetőségeket.

A szervezett bűnözés elleni küzdelem terén megfogalmazott legfontosabb stratégiai célkitűzések:

- Az uniós döntéshozatal keretében a szervezett bűnözés elleni küzdelemben a szervezett bűnözés megelőzését, a jobb felderítést, a szervezett bűnözésből származó vagyonok elvonását lehetővé tevő kezdeményezéseket kell támogatni. Támogatni kell továbbá az EU korrupció elleni erőfeszítéseit, a rendészeti szerveknél előforduló korrupció vonatkozásában kiemelten.
- A Nemzeti Biztonsági Stratégia ennek érdekében megfogalmazza, hogy a magyar és külföldi szervek között az együttműködés elmélyítésére és kiterjesztésére van szükség.
- Az Europol által évente készített átfogó szervezett bűnözési fenyegetettség-értékelés (Organised Crime Threat Assessment OCTA) kidolgozásában aktívan rész kell venni és annak régiókra lebontott változatait maximálisan fel kell használni.
- Cselekvőleg hozzá kell járulni az Europol releváns elemző munkafájljaihoz és a COSPOL-projektekhez. Ennek megfelelően az elemző-értékelői tevékenységre egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetni, és ennek érdekében a bűnfelderítési adatokat nemzetközi kontextusban is értékelni szükséges.



- A hazai bűnüldöző szervezeteknek a súlyos, szervezett bűnözés elleni fellépésben meg kell valósítani az európai fejlődés által sok éve hangsúlyozott preventív, bűnügyi hírszerzésen alapuló (intelligence-led policing) filozófiát.
- Fel kell használni az EU adta lehetőségeket a speciális nyomozási technikák határon átnyúló alkalmazásának elterjesztése érdekében, hozzá kell járulni e téren az európai standardok kidolgozásához, melynek során kiemelt figyelmet kell fordítani a humán tényezőkre (fedett nyomozók határon átnyúló alkalmazása, tanúvédelem nemzetközi együttműködésben).
- Lehetőség szerint szorgalmazni és támogatni kell a szervezett bűnözés elleni küzdelem adminisztratív (nem rendőri) eszközei vonatkozásában az uniós tapasztalatcserét, a külföldön bevált, idehaza ténylegesen alkalmazható gyakorlatok adaptációját, esetlegesen közös standardok kidolgozását.
- Tekintettel a szervezett bűnözés dinamikus, a társadalmi-gazdasági feltételrendszerhez folyamatosan alkalmazkodó természetére, erősíteni kell a multidiszciplináris megközelítést, a különböző megnyilvánulási formákkal foglalkozó rendőrségi szakértők és szakegységek közötti információmegosztást, koordinációt.
- A kábítószerrel kapcsolatos szervezett bűnözésre kell összpontosítani.

A büntető igazságügyi együttműködés, büntetőjogi jogharmonizáció területén Magyarország célja, hogy a büntető igazságügyi együttműködésre irányuló uniós jogalkotás tervezhetőbbé váljon, mivel a gyakori jogharmonizáció a jogalkalmazó hazai szervek munkáját nehezíti. A büntetőeljárás tekintetében a kölcsönös elismerés elvének megvalósítását hazánk támogatja, de mindenképpen törekedni kell arra, hogy a gyakorlatban végrehajtható közösségi jogi aktusok szülessenek e tárgyban. Az e-igazságszolgáltatásban rejlő lehetőségek kihasználására a büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés területén is figyelmet kell fordítani.

### **2. 3. A közös nyomozócsoport intézménye a magyar jogban**

A magyar jogrendszerben az EU-Nbjtv. 55-59. §-ai rendelkeznek a közös nyomozócsoport létrehozásáról. Az EU-Nbjtv megszületését megelőzően a hazai jog nem ismerte ezt az együttműködési formát, a magyar jogsegélyjogba tehát teljesen új intézményként került be, hiszen a BSZNE. 20-23 §-ai is csupán a büntetőeljáráson kívül létrehozható közös bűnfelderítő csoportokról rendelkeznek.

Hatályos nemzeti jogunkban az alábbi jogi aktusokban találhatunk rendelkezéseket a közös nyomozócsoportok jogintézményére vonatkozóan közvetlenül, illetve közvetve érintve azt.

- Az 1998. évi Büntetőeljárásról szóló XIX. törvény a 36§ (5) bekezdésében rendelkezik a közös nyomozócsoport intézményéről az alábbiak szerint: *„A nyomozó hatóságok a legfőbb ügyész engedélyével a külön törvényben meghatározott feltételek esetén az Európai Unió tagállamainak nyomozó hatóságai, továbbá az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL) részvételével egy ügyre vagy ügyek meghatározott csoportjaira közös nyomozó csoportot alakíthatnak, illetőleg abban részt vehetnek.”*<sup>373</sup>

<sup>373</sup> A Be. 608. § (1): „E törvény 36. § (5) bekezdése a közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i 2002/465/IB tanácsi kerethatározatnak való megfelelést szolgálja.”

Emellett azonban a 37§ (3) bekezdése a hatásköri és illetékességi szabályok között szintén használja a közös nyomozócsoport terminológiáját, azonban más aspektusban, mint a 36§ rendelkezése: „*A nyomozó hatóságok a vezetőik megállapodása alapján az ügyész jóváhagyásával egy ügyre vagy ügyek meghatározott csoportjaira közös nyomozó csoportot hozhatnak létre.*”

Ez a rendelkezés a hazánkon belüli, különböző magyar nyomozó hatóságok közötti együttműködés lehetőségét fogalmazza meg. Fő célja a hatékonyság, gyorsaság és eredményesség növelése, egy adott bűncselekmény maradéktalan felszámolása

Ezen rendelkezés egységes és hatékony alkalmazása érdekében jött létre a 31/2004. (BK 21.) BM-PM együttes utasítást a közös nyomozócsoportok létrehozásáról és működéséről, mely megfogalmazza a közös nyomozócsoportok létrehozásának gyakorlati mozzanatait, létrejöttének körülményeit, az együttműködés alapjául szolgáló megállapodás kötelező tartalmi elemeit, a nyomozócsoport tagjainak jogviszonyát, az irányítás és vezetés kérdéskörét, a technikai feltételek és költségek biztosítását, a nyomozócsoport megszűnésének eseteit.

Ebben az esetben tehát akkor van helye Magyarországon belül, magyar nyomozó hatóságok közötti nyomozócsoport létrehozásának, ha:

- a különböző nyomozó hatóságok előtt folyó eljárások gyanúsított köre részben vagy egészben megegyezik;
- olyan bünszervezet tevékenységével kapcsolatban folyik eljárás, amelyről megalapozottan feltételezhető, hogy tagjai több nyomozó hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekményeket követtek el vagy fognak elkövetni;
- az eljárás alapjául szolgáló bűncselekmény kiemelkedő tárgyi súlya vagy a nyomozó hatóság rendelkezésére álló egyéb információ a nyomozó hatóságok közötti szorosabb együttműködést vagy az eljárást folytató nyomozó hatóságon kívüli nyomozó hatóságnál rendelkezésre álló különleges szakismeret alkalmazását teszi szükségessé.

Ismételten kihangsúlyozom azonban azt, hogy ebben az esetben csupán terminológiai azonosságról van szó két eltérő jogintézmény kapcsán. Ez a lehetőség az EU keretein belül is rendelkezésre áll, melynek lényege és célja megegyezik ezen belső jogi eszköz céljával. A két esetben azonban lényeges különbségek mutatkoznak a csoport felállításának feltételrendszerében, valamint a végrehajtási eljárás menetében.

- A Magyar Köztársaság által 2000 decemberében aláírt, az ENSZ keretében létrejött transznacionális szervezett bűnözés elleni egyezmény (Palermói Egyezmény) szintén szorgalmazza a részes államok közötti nyomozócsoportok létrehozását, a rendőri szervek közötti szorosabb együttműködés és segítségnyújtás lehetőségeinek megteremtését. Az Egyezmény etekintetben elsősorban két- vagy többoldalú megállapodások létrehozását tartja kívánatosnak - melyek értelmében azok közös nyomozócsoportokat hozhatnak létre, és amennyiben az összhangban áll jogrendszerük alapelveivel, úgy speciális nyomozati technikák alkalmazását vállalják - a Részes Államok között az Egyezményben foglalt bűncselekmények nyomozásával kapcsolatosan.

Hazánk a Palermói Egyezményt a 2006. évi CI. törvénnyel<sup>374</sup> hirdette ki, melynek 19. cikke a közös nyomozásokkal kapcsolatban így fogalmaz: „*A Részes Államok megvizsgálják olyan két- vagy többoldalú egyezmények, szerződések vagy megállapodások megkötésének lehetőségét, amelyek révén a két vagy több Részes Államban folyó nyomozások, vád- és bírósági eljárások tárgyával kapcsolatban az illetékes hatóságok közös nyomozócsoportokat*

<sup>374</sup> 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről

*tudnak felállítani. Ilyen szerződés vagy megállapodás híján közös nyomozásokat eseti megállapodások alapján is lehet folytatni. A résztvevő Részes Államok kötelesek biztosítani, hogy teljes mértékben tartsák tiszteletben annak a Részes Államnak a szuverenitását, amelynek a területén ilyen nyomozás folyik.”*

Az Egyezményben foglalt bűncselekmények nyomozásával kapcsolatosan tehát olyan két- vagy többoldalú megállapodások megkötését javasolja az Egyezmény a Részes Államok számára, amelynek értelmében azok közös nyomozó csoportokat hozhatnak létre, és amennyiben az összhangban áll jogrendszerük alapelveivel, úgy speciális nyomozati technikák alkalmazását vállalják az Egyezményt aláíró államok. Ilyenek lehetnek az ellenőrzött szállítások, elektronikus és más formájú megfigyelések, operatív akciók, amelyeket a nemzetközi együttműködésben is alkalmaznak (19-20. cikk).

- Az EU 1997. december 18-án fogadta el a Vámservek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről szóló Egyezményt (Nápoly II. Egyezmény), amely a vámservek közötti együttműködés keretei között szorgalmazza olyan különleges formák alkalmazását, mint például a közös nyomozócsoportok létrehozása, az ellenőrzött szállítás, forrónyomos üldözés, határon átnyúló megfigyelés...stb. Az Egyezményt hazánkban a 2006. évi LXXXIX. törvény hirdette ki.

Az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikke alapján létrehozott, a vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről szóló, Brüsszelben, 1997. december 18-án kelt Egyezmény<sup>375</sup> kihirdetéséről szóló 2006. évi LXXXIX. törvény, a 24. cikkében szintén megemlíti a közös különleges nyomozócsoportok intézményét az alábbiak szerint:

*„(1) A különböző tagállamok hatóságai kölcsönös megállapodás alapján az egyik tagállam területén székhellyel és megfelelő szakképzettséggel rendelkező tisztviselőkből álló közös különleges nyomozócsoportot állíthatnak fel.*

*A közös különleges nyomozócsoport a következő feladatokat látja el:*

*- meghatározott jogsértések nagy igényeket támasztó és bonyolult nyomozásának végrehajtása, amely az érintett tagállamokban egyidejű, összehangolt cselekmények végrehajtását igényli,*

*- a jogsértések egyes típusainak megelőzésére és felderítésére irányuló közös tevékenységek összehangolása, valamint információszerzés az érintett személyekről, bűntársaikról és a használt módszerekről.*

*(2) A közös különleges nyomozócsoportok a következő általános feltételek szerint működnek:*

*a) a közös különleges nyomozócsoport meghatározott céllal és időtartamra jön létre;*

*b) a csoportot annak a tagállamnak a tisztviselője vezeti, amelynek területén a csoport tevékenysége folyik;*

*c) a csoportban részt vevő tisztviselők annak a tagállamnak a joga alapján járnak el, amelynek területén a csoport tevékenysége folyik;*

*d) a csoport működéséhez szükséges szervezeti rendelkezéseket az a tagállam hozza meg, amelynek területén a csoport tevékenysége folyik.*

*(3) A csoportban történő részvétel a tisztviselőket nem jogosítja fel más tagállam területén történő beavatkozásra.”*

Ezen szabályozás értelmében a közös nyomozócsoport felállításának szabályai nagymértékben hasonlítanak a Kerethatározatban szabályozott rendőri együttműködésben ismert nyomozócsoportra vonatkozó rendelkezésekhez. Különbség azonban az, hogy a

---

<sup>375</sup> Az Egyezmény a Magyar Köztársaság tekintetében 2005. február 23-án ideiglenesen hatályba lépett

Nápoly II. Egyezmény szerint a vámügyi együttműködésben a közös nyomozócsoport tagjai nem rendelkeznek különös beavatkozási jogosítványokkal.

- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2§-ának (4) bekezdése szabályozza a külföldi nyomozó hatóság tagjainak cselekvési jogkörét, biztosítva ezáltal számára, hogy nemzetközi megállapodás alapján, a Magyar Köztársaság területén rendőri jogosítványokat gyakorolhasson. Emellett szabályozza a magyar rendőr jogosítványait külföldön történő rendészeti feladatai ellátása során. A törvény rendelkezése így szól: *„A rendőrség külön törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján együttműködik a külföldi és a nemzetközi rendvédelmi szervekkel, fellép a nemzetközi bűnözés ellen. Nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján - rendészeti feladatai ellátása során - magyar rendőr külföldön, rendőrségi vagy határrendészeti feladatokat ellátó külföldi szerv tagja a Magyar Köztársaság területén külön törvényben, illetve nemzetközi szerződésben meghatározott rendőrségi jogosítványokat gyakorolhat.”*

A törvény korszerűsíti a rendőrség nemzetközi együttműködésére vonatkozó rendelkezéseket, mivel a nemzetközi bűnözés, a terrorizmus erősödése szükségessé teszi, hogy a bűnüldözéssel foglalkozó szervezetek - nemzetközi együttműködés körében végrehajtott - feladatai ellátásához szükséges keretek pontosan kerüljenek meghatározásra.

Ezek a nemzetközileg kompetens szabályok biztosítják, hogy a nemzetközi együttműködés is hozzájáruljon a rendőrség maradéktalan feladatellátásához. Az együttműködésre csak törvényben, az EU kötelező jogi aktusában, nemzetközi szerződésben meghatározott szabályok alapján, valamint viszonyosság keretében kerülhet sor. A törvény előírja, hogy az együttműködés keretében külföldön tevékenykedő magyar rendőrök vagy a Magyar Köztársaság területén tevékenykedő külföldi rendőrök, vagy határrendészeti feladatokat ellátó szervezet tagjai csak törvényben és nemzetközi szerződésben meghatározott jogosítványokat gyakorolhatnak.

A magyar rendőrség tagjai egyre többször vesznek részt más állam területén rendőri feladatok ellátásában nemzetközi szerződés vagy az EU kötelező jogi aktusa alapján. Ilyen esetben a lőfegyver használatára nemzetközi szerződésben, vagy az EU kötelező jogi aktusa alapján meghatározott esetekben és módon kerülhet sor. Emellett, rendőrségi vagy határrendészeti feladatokat ellátó külföldi szerv tagja is láthat el feladatokat a Magyar Köztársaság területén nemzetközi együttműködés keretében. Ezen külföldi személyek fegyverhasználatára az Rtv., a Nbjtv, nemzetközi szerződés, vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján meghatározott esetekben és módon kerülhet sor.

A Törvény 54§-a szabályozza a fegyverhasználat lehetőségeinek a körét ezekben az esetekben az alábbiak szerint: *„(2) Nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján más állam területén szolgálatot ellátó rendőr a nemzetközi szerződésben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusában meghatározott esetekben és módon használhat lőfegyvert.*

*(3) Rendőrségi vagy határrendészeti feladatokat ellátó külföldi szerv tagja a Magyar Köztársaság területén e törvényben, a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvényben, nemzetközi szerződésben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján meghatározott esetben és módon használhat lőfegyvert.”*

- 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről (BSZNE). Ez a törvény szabályozza a közös büntetőcsoport jogintézményét, melyről a jogszabály későbbi részében bővebben fogok szólni.

- 2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott büntetői együttműködésről (EU-Nbjtv.). Ez a törvény szabályozza a közös nyomozócsoport jogintézményét hazánkban, melynek részletes elemzésére a későbbiekben fogok kitérni.

- Az *1. számú Mellékletben* felsorolt bilaterális határmenti együttműködést szabályozó törvények, melyeknek a célja a magyar és a határos állam bűnüldöző szervei közötti együttműködés elmélyítése, amelyet a szervezett bűnözés átalakulása, a határokat átlépő bűncselekmények számának növekedése, az új elkövetési formák megjelenése, valamint a belső határok nélküli schengeni térség államainak biztonsági igénye indokol. A szerződésben a bűnüldöző szervek közötti együttműködés főbb területei között van megemlítve a közös büntetőcsoport létrehozása, mint alkalmazható eszköze a kooperációnak. A törvények közös büntetőcsoportra vonatkozó rendelkezéseinek elemzésére, összehasonlítására a későbbiekben fogok kitérni.

### **A közös büntetőcsoport jogintézménye a BSZNE-ben**

A 2002. évi BSZNE célja az, hogy szabályozza a magyar bűnüldöző szerveknek a bűnmegelőzés és a bűnüldözés során külföldi hatóságokkal folytatott együttműködését a felderítés hatékonyságának növelése érdekében.

A BSZNE egy kerettörvény, mely azt jelenti, hogy a benne foglalt együttműködési formák alkalmazására akkor kerülhet sor, ha az adott állammal külön nemzetközi szerződéssel nem rendelkezünk erre nézve. Amennyiben a nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik, úgy a nemzetközi szerződés az irányadó a két állam viszonylatában.<sup>376</sup> Hazánkban a fentiekben már említett szomszédos államokkal (Ausztria, Szlovákia, Szlovénia, Románia és Horvátország) van ilyen megállapodása, melyek kapcsán a közös büntetőcsoport szabályozásának metódusai kerülnek majd értékelésre.

Amikor az EU Bizottsága 2004. év végén összeállította a Közös nyomozócsoportokra vonatkozó Kerethatározat rendelkezéseinek tagállami implementációjáról készített összefoglaló jelentését, Magyarország arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy a BSZNE. 20-23. szakaszának megfelelően (amely 2003. április 1-én lépett hatályba) a bűnüldözési hatóságoknak megvan a lehetősége arra, hogy közös csoportokban részt vegyenek „*mielőtt a hivatalos büntetőeljárás megindulna*”. Amennyiben a hivatalos büntetőeljárás megindul, abban az esetben a nemzetközi együttműködés már az igazságügyi együttműködés hatáskörébe tartozik, amelyre az EU-Nbjtv. 55-59. szakaszainak rendelkezései az irányadók. Mivel az 2002. évi BSZNE 2003. április 1-én lépett hatályban a 2003. évi EU-Nbjtv megfelelő rendelkezései még a jelentés elkészítésének időpontjában nem voltak hatályban,

---

<sup>376</sup> 3. § (1) E törvény - a (3) bekezdés kivételével - a 8. §-ban meghatározott együttműködési formákat szabályozó nemzetközi szerződés megléte esetén alkalmazható.

(2) A nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése esetén a nemzetközi szerződés az irányadó.

(3) Magyar bűnüldöző szerv az Európai Unió tagállamainak kijelölt szerveivel - az Európai Unió tagállami végrehajtást igénylő jogi aktusa megléte esetén - e törvény rendelkezései szerint működhet együtt.

tehát abban az időszakban hazánk csupán a büntetőeljárást megelőző időszakban vehetett részt „közös nyomozócsoporthoz”.

A bűnözés elleni nemzetközi összefogás több jogi eszköze is - például az ENSZ határon átnyúló bűnözésről szóló egyezménye, a II. Nápolyi Egyezmény, az Unió Jogsegély Egyezmény, a Kerethatározat „stb.” - arra ösztönzi az államokat, hogy a több államot is érintő bűncselekmények hatékonyabb felderítése érdekében hozzanak létre olyan közös nyomozócsoporthoz, melyekben valamennyi érintett állam bűnüldöző szerve képviseltetheti magát.

A nemzetközi dokumentumok szóhasználatával azonban „körültekintően” kell bánni, mivel általában ezek a dokumentumok a „nyomozás” kifejezés alatt egyben a titkos információgyűjtésre irányuló „bűnfelderítés” szakaszát is értik. Az európai államok zömében nincs is egyébként olyan merev elhatárolás a két szakasz között, mint hazánk jogában. Ezért tehát a magyar jogi szabályozás akkor felelhet meg leginkább az uniós elvárásoknak - lehetővé téve ezáltal a magyar bűnüldöző hatóságok gördülékeny bekapcsolódását az uniós nemzetközi együttműködés érhálózatába -, ha belső jogunk mindkét szakaszban lehetővé teszi közös csoportok, egységek létrehozását. A BSZNE szerint amennyiben egy ilyen csoport tevékenysége az eljárásjogi értelemben nyomozáson kívül folyó bűnfelderítésre és bűnmegelőzésre terjed ki, „közös bűnfelderítő csoportról” van szó, mely létrehozására lehetősége van a bűnüldöző szervezeteknek közvetlenül is.

A BSZNE részletekbe menően szabályozza a közös bűnfelderítő csoport kezdeményezésének, létrehozásának és működésének szabályait. A törvény elfogadását követően azonban az EU-ban a közös nyomozócsoporthoz vonatkozásában további új jogi aktusok elfogadására került sor, melyek szükségszerűvé tették azt, hogy a közös bűnfelderítő csoportra vonatkozó rendelkezések kiegészüljenek megfelelően ezzel az uniós elvárásoknak.

#### *A Kerethatározat 1. cikkében foglaltakat érintő magyar jogi szabályok*

A BSZNE rendelkezéseinek megfelelően Magyarország „csupán” bűnfelderítő csoportot (joint crime detection team) hozhatott létre (a bizottsági jelenés elkészítése idején). Ezen törvény 2§-ának rendelkezési alapján a bűnüldöző tevékenység a bűnüldöző szervezeteknek a nemzetközi együttműködés keretében folytatott bűnfelderítő és bűnmegelőző tevékenysége, mely az igazságügyi jogsegély körén kívül esik.

A törvény 20§ rendelkezései alapján a közös bűnfelderítő csoport eseti megállapodás alapján, konkrét ügyre jön létre a magyar központi illetve területi bűnüldöző szerv és a külföldi hatóság között. Ilyen bűnfelderítő csoport létrehozására akkor van lehetőség - a NEBEK, illetve a külföldi hatóság kezdeményezése alapján -, egyrészt, ha különösen bonyolult bűnügyi felderítést folytatnak több államra kiterjedően, másrészt pedig, ha a bűncselekmény miatt több államis folytat párhuzamosan felderítést, és szükség van azok koordinációjára, összehangolt irányítására.

Akkor minősül a törvény rendelkezése szerint egy bűncselekmény több államra kiterjedőnek, ha azt ténylegesen több államban követik el, vagy pedig egy államban követik ugyan el, de

- egy másik államban történik előkészületének, irányításának illetve ellenőrzésének jelentős része
- az azt elkövető bűnszervezet több államban folytat büntetendő tevékenységet

- az elkövetett cselekmény másik állam társadalmi vagy gazdasági rendjét is sérti, illetve veszélyezteti

Ebben az esetben a törvény a „külföldi hatóság”<sup>377</sup> kifejezést használja, tehát hazánk nem csupán az EU tagállamaival hozhat létre ilyen közös büntfelderítő-csoportot, hanem harmadik államokkal is, de ez érthető is, hiszen ez a törvény a magyar bűnüldöző szervek általános, globális (és nem az unióra leszűkített) nemzetközi együttműködésének a szabályait foglalja össze.

Azt, hogy a csoport melyik állam területén fog működni, a törvény szerint az „érintettség mértékét is figyelembe véve” a NEBEK az érintett külföldi hatósággal együtt dönti el, mely rendszerint a bűncselekménnyel, az elkövetői körrel leginkább érintett állam.

A törvény 21§-a a közös büntfelderítő csoportot létrehozó eseti megállapodás szabályaira vonatkozó rendelkezéseket szabályozza, melyek többé-kevésbé tükrözik a Kerethatározat és a Modell-megállapodásban található tartalmi elemeket a közös nyomozócsoport felállításának vonatkozásában. A törvényi szabályozás 21§ (2) bekezdése szerint tehát az megállapodásnak tartalmaznia kell elsősorban a bűncselekmény leírását, melyre a csoportot létrehozzák, a csoport működési területét, összetételét, vezetőjét, időtartamát, időtartamának meghosszabbítási feltételeit, a kihelyezett tagok kötelezettségeit és jogosultságait, a működésének feltételeit, költségeinek viselését, valamint a kihelyezett tagok által okozott károkért való felelősségvállalás szabályait.

A 22§ rendelkezése meghatározza azt, hogy amennyiben a közös büntfelderítő csoport Magyarország területén működik, úgy azt a magyar bűnüldöző szerv kijelölt tagjának kell vezetnie. Emellett ezen szakasz rendelkezik arról is, hogyha a hazánkban működő csoport ügyészi, vagy bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést végez, akkor ebben a kihelyezett (külföldi) tag csak akkor lehet jelen, ha azt az ügyész illetve a bíró engedélyezte.

A kihelyezett tagok hozzáférhetnek a minősített adatokhoz, ebben az esetben a kihelyezett tag a minősített adat tartalmát a minősített adat védelmét szabályozó Államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényben meghatározottak szerint ismerheti meg.

A törvény a „kihelyezett tag” fogalmának meghatározását nem ehelyütt végzi, hanem a definiálást a törvény 2§ „értelmező rendelkezései” között az 5. pontban helyezte el az alábbiak szerint: *„közös büntfelderítő-csoport kihelyezett tagja: a Magyarország területén működő közös büntfelderítő-csoportnak a külföldi hatóságot képviselő tagja, illetve a más állam területén működő közös büntfelderítő-csoportnak a magyar bűnüldöző szervet képviselő magyar tagja;”*

A törvény 23§-a foglalja össze az Europollal kapcsolatos rendelkezéseket, mely szerint, amennyiben az Europol kezdeményezi egy közös büntfelderítő csoport létrehozását, akkor abban az esetben is ezt a törvényt kell alkalmazni a tagok jogai és kötelezettségei tekintetében, valamint az Europol tisztviselője is ezen törvény rendelkezései szerint vehet részt a csoport tevékenységében. Lehetőség van a törvény rendelkezési értelmében arra, az EU tagállamai, illetve az Europol-lal együttműködési megállapodást kötött államok kijelölt szerveivel létrehozott, Magyarországon működő közös csoport a NEBEK-en keresztül

<sup>377</sup> A törvény 2§ 4. pontja szerint *„külföldi hatóság: az Európai Unió tagállamának bűnüldöző szerve, valamint az Európai Uniótagállamán kívül más külföldi államnak a bűnüldözésben való nemzetközi kapcsolattartásra és együttműködésre feljogosított szerve;”*

számára engedélyezett körben adatot, információkat, vagy más technikai tanácsadást kérjen az Europol-tól. A törvény azt is meghatározza, hogy minden olyan adatot, mely egy Europol által kezdeményezett közös büntetőcsoport tevékenysége során keletkezik, az Europolnak a NEBEK-en keresztül továbbítani kell.<sup>378</sup>

Az EU Tanácsának az Eurojust létrehozásáról a súlyos bűncselekmények elleni közös fellépés megerősítése érdekében című 2002. február 28-án elfogadott határozata, valamint az Európai Uniónak az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló Egyezményének 2002. november 28-án elfogadott Kiegészítő Jegyzőkönyve a két említett szervezet számára biztosítja azt a jogot, hogy a tagállamoknál közös nyomozócsoport létrehozását kezdeményezzék, illetve az Europol tisztviselője maga is részt vehessen a közös nyomozócsoportban. A törvény az így felállított közös büntetőcsoportok működése jogi háttérének megteremtése érdekében előírja, hogy az Eurojust, illetve annak nemzeti képviselője, valamint az Europol által kezdeményezett közös büntetőcsoportra, a tagok jogaira és kötelezettségeire törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A törvény szabályait kell alkalmazni az Europol tisztviselőjének a közös büntetőcsoportban való részvételére is.

#### *A Kerethatározat 2. és 3. cikkében foglaltakat érintő magyar jogi szabályok*

A Kerethatározat 2. és 3. cikkével kapcsolatosan (melyek a „Tisztviselők büntetőjogi és polgári jogi felelősségét” szabályozzák) a BSZNE nem tartalmaz külön részletekbe menő szabályokat, csupán amint ahogyan arra már utalást tettem fentebb, a 21§ (2) bekezdése körében – a közös büntetőcsoport létrehozására irányuló eseti megállapodás kötelező tartalmi elemeinek felsorolásakor - az i) pontban tesz említést az alábbiak szerint: „a közös büntetőcsoport kihelyezett tagja által működési körében okozott károkért való felelősségének szabályairól szóló tájékoztatást” is tartalmaznia kell az eseti megállapodásnak.

A Bizottság tárgyalt jelentésének munkaanyaga a BSZNE törvény 24§ szakaszának bizonyos rendelkezését úgy minősítette, hogy „A rendelkezés jelentése nem nagyon világos” („The meaning of the provision is not very clear.”).<sup>379</sup> A törvény 24§-a a bűnüldöző szervvel együttműködő személy<sup>380</sup> igénybevételének szabályait fogalmazza meg az alábbiak szerint: „(1) A Magyarország területén működő közös büntetőcsoportban részt vevő kihelyezett

<sup>378</sup> Erről az Európai Unió Tanácsának az Europol részéről a tagállamok által felállított közös nyomozócsoportoknak nyújtandó segítségről szóló 2000. november 30-i ajánlása rendelkezik.

<sup>379</sup> Commission staff working paper, Annex to the Report from the Commission on the national measures taken to comply with the Council Framework Decision of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams COM (2004) 858 final Brüsszel 2005. január 7. SEC (2004) 1725. 15. oldal

<sup>380</sup> A bűnüldöző szervvel együttműködő személy a titkos információgyűjtés keretében a bűnüldöző szervvel többnyire anyagi ellenszolgáltatásért együttműködő, a bűnüldöző szerv hivatásos állományába nem tartozó olyan (civil) személy, aki kilitét, illetve a bűnüldöző hatósággal való titkos együttműködését, a titkos információgyűjtésben való részvételét harmadik személyek előtt leplezi. Három formája ismert: az informátor, bizalmi személy és a Rendőrséggel titkosan együttműködő más személy [Rtv. 64. § (1) a)]. A törvény mindhárom formában lehetővé teszi az együttműködést. Az ilyen személyek alkalmazása nem tartozik a bírói engedélyt igénylő különleges titkosszolgálati eszközök sorába, igénybevételének kérdésében a bűnüldöző szerv saját hatáskörében dönthet. E jogintézmény igen széles körben alkalmazható. Részint az alkalmazás fokozott kockázatára tekintettel, részint pedig konspirációs, illetve az érintett együttműködő személy védelmét szolgáló szakmai megfontolásokból ugyanakkor az Rtv. egyes titkosszolgálati intézkedések kapcsán (pl. az álvásárlás, a mintavásárlás esetköreiben) bevetésüket eleve kizárja. E jogintézményre vonatkozó legalapvetőbb szabályokat - legalábbis a bűnüldöző szervek tekintetében - a titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezéseket rögzítő Rtv. VII. fejezete tartalmazza; kétségtelen ugyanakkor, hogy a bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevételére, védelmére, ellenőrzésére stb. vonatkozó részletes rendelkezéseket a titkos információgyűjtés tárgykörében született belső, technikai jellegű normák rögzítik.



*tag külföldi bűnüldöző szervvel együttműködő személyt Magyarország területén igénybe vehet.*

*(2) A külföldi államban működő közös büntető-csoportban résztvevő kihelyezett magyar tag magyar bűnüldöző szervvel együttműködő személyt akkor vehet igénybe, ha ezt a személyt, illetve az általa szolgáltatott adatot a külföldi állam legalább olyan védelemben részesíti, mint amelyet a magyar jogszabály előír.”*

A törvény ezen rendelkezése a részletező szabályozást tudatosan kerülve – a terület érzékenységénél fogva – pusztán tehát annyit rögzít, hogy amennyiben hazánkban működik közös büntető-csoport, úgy az abban résztvevő kihelyezett tag igénybe veheti külföldi bűnüldöző szervvel együttműködő személy „segítségét”, valamint szabályozza azt is, hogy másik államban működő csoport esetében a kihelyezett magyar tag csak akkor veheti igénybe magyar bűnüldöző szervvel együttműködő személy segítségét, ha a személyre illetve az általa szolgáltatott adatokra vonatkozó védelem a magyar szabályoknak megfelelően garantált.

A magyar rendelkezéseknek a Kerethatózat szabályainak való megfelelés tekintetében történő értékelése alapján az alábbiak mondhatóak el:

- A Kerethatózat számos rendelkezése implementálásra került, és az eseti megállapodás tartalmi elemeit tekintve elmondható, hogy a csoportnak szinte minden aspektusa szabályozva van, még akkor is, ha ebben az esetben közös büntető-csoport létrehozására csupán a büntetőeljárás megindítása előtt van lehetőség.
- Mindemellett azonban a Kerethatózat alábbi cikkeinek tartalmára vonatkozóan nem találhatók rendelkezések a BSZNE tárgyalt elemei között:
  - Kerethatózat 1 cikkének (5) és (6) bekezdései: a kiküldött tagok jogosítványainak, hatáskörének szabályai,
  - Kerethatózat (7) bekezdése: azon nyomozati cselekményekre vonatkozó szabályok, melyeket a csoportot létrehozó másik tagállamban kell végrehajtani (nem a csoport működési helyéül szolgáló államban)
  - Kerethatózat (8) bekezdése: azon segítségnyújtás szabályai, melyet a csoport egy másik tagállamtól (mely tagja a csoportnak), illetve harmadik államoktól kap.
- A Kerethatózat 1 cikkének (9) és (10) bekezdéseit tekintve (melyek az információ biztosítására és annak felhasználására vonatkoznak) azt lehet megállapítani, hogy a BSZNE 22§ és 24§ szakaszainak rendelkezései - melyek az „információ gyűjtésére” és a „biztosított adatokra” utalnak - a Kerethatózat szabályaitól eltérő szabályokat tartalmaznak.
- A Kerethatózat 1 cikkének (12) bekezdésével kapcsolatban pedig elmondható, hogy bár a BSZNE 23§ szakasza foglalkozik az Europol szerepével, mégis úgy tűnik, hogy ez a szabályozás nem egyeztethető össze a Kerethatózatban lévő rendelkezésekkel.
- A Kerethatózat 2. és 3. cikkében foglalt témák pedig (a kiküldött tagok büntetőjogi és polgári jogi felelőssége) – a fent említett kivételtől eltekintve - egyáltalán nem kerültek szabályozásra hazánk 2002-es jogszabályában.

### **Bilaterális határmenti együttműködést szabályozó törvények**

A bilaterális határmenti együttműködést szabályozó törvények, melyek rendelkezéseket tartalmaznak a közös büntető-csoportra vonatkozóan:

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

Összességében elmondható, hogy a négy törvényben a közös büntető-csoportra vonatkozó elemzett cikkek szinte (kisebb eltérésektől eltekintve) szó szerint ugyanazon rendelkezéseket tartalmazzák.

A fenti törvények megfelelő rendelkezéseinek rövid összefoglaló összehasonlítását a *2. számú Melléklet* tartalmazza

### **Az EU tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló törvény (EU-Nbjtv.) közös nyomozócsoportra vonatkozó szabályozása**

Az EU-Nbjtv. elvégezte a tagállamok közötti bűnügyi együttműködés alapjait megteremtő európai uniós jogi aktusok és egyezmények magyar jogba való átültetését, amelyek végrehajtását hazánknak az EU-hoz való csatlakozásunkig biztosítani kellett.

A bűnügyi együttműködés területére tartozó jogi aktusok köre az EU jogalkotási tevékenységének eredményeként folyamatosan bővül. Az ASZ az EU céljai közé emelte a SZBJT létrehozását, és ezzel radikális változások előtt nyitotta meg az utat a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén is. Az 1999-ben elfogadott Tamperei Program meghatározta az európai bűnügyi együttműködés feltételeinek javításához szükséges feladatokat.

A Tamperei Program tapasztalataiból kiindulva az EU Tanácsa 2004. november 4-én elfogadta az ún. Hágai Programot, amelyben meghatározta a 2005-2010 közötti politika fő irányvonalait a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése területén. E programban további jogintézmények bevezetését tűzték ki célul, valamint a korábban elfogadott jogi aktusok és egyezmények pontos végrehajtására hívták fel a tagállamokat. Számos, a bűnügyi együttműködés terén alkalmazott új eszköz került szabályozásra főként Kerethatározatok formájában, melyeket hazánknak be kellett építenie nemzeti jogrendjébe, és melyeknek végrehajtási feltételeit ezen törvény teremtette meg.

Ilyen kerethatározatok például az alábbiak: a dolgozat tárgyát képező 2002. június 13-i kerethatározat a közös nyomozócsoportokról, az Európai Unió Tanácsa által 2002. június 13-án elfogadott, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról szóló 2002/584/IB számú kerethatározat, valamint az Európai Unió Tanácsa által 2003. július 22-én elfogadott, a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő

határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló, 2003/577/IB kerethatározat.

A törvény III. Fejezete (Az Európai Unió tagállamaival büntetőügyekben folytatott eljárási jogsegély) pedig az Unió Jogsegély Egyezmény alkalmazásának<sup>381</sup> biztosításához szükséges belső rendelkezéseket tartalmazza.

A közös nyomozócsoportok intézményét a törvény 55-59§ szakaszai szabályozzák, melyek részletes elemzésére térek most ki.

#### *A Kerethatározat 1. cikkére vonatkozó törvényi rendelkezések*

Az EU-Nbjtv. 55§-a szerint hazánkban a Legfőbb Ügyész engedélyével az ügyész, valamint a másik érintett tagállam igazságügyi vagy nyomozó hatósága kezdeményezheti a nyomozócsoport létrehozását, ha különösen bonyolult a már megindult büntetőeljárásban a több tagállamra kiterjedő bűncselekmény felderítése, vagy pedig, ha több tagállam folytat a bűncselekmény miatt büntetőeljárást, és ezért szükség van a nyomozások összehangolására.

Ezt követően a törvény definiálja a „több tagállamra kiterjedő” bűncselekmény fogalmát az alábbiak szerint:

- azt több tagállamban követik el
- azt egy tagállamban követik el, de egy másik tagállamban végzik el az előkészületének, irányításának, illetve a hozzá kapcsolódó részesi magatartásoknak jelentős részét
- azt egy tagállamban követik el, de abban olyan bünszervezet érintettsége állapítható meg, mely egynél több államban folytat büntetendő tevékenységet
- azt egy tagállamban követik el, de ezzel más tagállam társadalmi vagy gazdasági rendjét is sérti vagy veszélyezteti

Azt, hogy a nyomozócsoport mely tagállam területén legyen felállítva és működjön, hazánk részéről a Legfőbb Ügyész, illetőleg az általa kijelölt ügyész az érintett másik tagállam igazságügyi vagy nyomozó hatóságával együtt dönti el, mely során figyelembe veszik az érintettség mértékét.

A törvény 56§-a határozza meg, hogy a közös nyomozócsoport létrehozására irányuló eseti megállapodást hazánk részéről a Legfőbb Ügyész, vagy az általa kijelölt ügyész, illetőleg a másik tagállam részéről az illetékes igazságügyi vagy nyomozó hatóság köti meg. Hazánkban tehát az eseti megállapodás megkötésére az ügyész jogosult, mivel a Be. 165§-ának (1) bekezdése szerint az ügyész rendelkezik a nyomozásról. Az ügyész ezen jogköre fontos garanciát jelent a megállapodás tartalmi minőségének biztosítására, a magyar jogalkalmazói és bűnüldözési érdekek kellő figyelembe vételére a nyomozócsoport feladatának,tevékenységi körének meghatározása során.

A törvény 56§ (2) bekezdése felsorolja az eseti megállapodás tartalmi elemeit, mely felsorolás nem taxatív (figyelemmel a gyakorlati alkalmazás során esetlegesen felmerülő gyakorlati

---

<sup>381</sup> Az Unió Jogsegély Egyezmény 2005. augusztus 23-án hatályba lépett. Hazánk a 13/2005. (III. 10.) OGY Határozattal csatlakozott az egyezményhez, illetve annak kiegészítő jegyzőkönyvéhez. A csatlakozásról szóló okiratot 2005. augusztus 1-én helyezte letétbe, így az egyezmény hazánk vonatkozásában 2005. november 1-én lépett hatályba.

igényekre), az egyedi esettől függően ezen elemek köre kibővíthető, azonban a törvényben felsorolt körülményeket minden megállapodásban mindenképpen rendezni kell. Ezen törvényben meghatározott elemek a következők:

- a. a bűncselekmény leírása, amelynek nyomozására a közös nyomozó csoportot létrehozzák;
- b. a működési terület;
- c. a közös nyomozó csoport összetétele;
- d. a közös nyomozó csoport vezetője;
- e. a működés időtartamát és a meghosszabbítás feltételei;
- f. a közös nyomozó csoport más tagállamban eljáró tagjának kötelezettségei és jogai;
- g. a működés feltételei;
- h. a működés költségeinek viselése;
- i. a közös nyomozó csoport más tagállamban eljáró tagja által működési körében okozott károkért való felelősségének szabályairól szóló tájékoztatás.

A törvény 57§-a tisztázza a Magyar Köztársaság területén működő közös nyomozócsoport vezetésére vonatkozó jogköröket. A hazánk területén működő nyomozócsoportot az ügyész, vagy pedig a nyomozó hatóság vezetője, illetve a nyomozóhatóság vezetője által kijelölt tagja vezeti. Az ügyésznek a nyomozás során elfoglalt központi szerepére figyelemmel a törvény előírja, hogy ha a nyomozócsoportot a nyomozó hatóság vezetője vagy tagja vezeti, akkor rendszeresen be kell számolnia az ügyésznek a csoport működéséről, és előzetesen tájékoztatnia kell a foganatosítandó nyomozási cselekményekről.

A törvény 58§-a a közös nyomozócsoport létrehozásának feltételeiről rendelkezve már biztosítja a közös nyomozócsoportban részt vevő tagállami nyomozó számára - garanciális okokból - pontosan meghatározott eljárási cselekmények foganatosításának jogát. A Kerethatározat ugyanis a külföldön működő ún. kihelyezett tagok számára nemcsak az eljárási cselekményeken való jelenlét jogát biztosítja, hanem ezek a nyomozók a csoport vezetőjének utasítására, és a küldő állam jóváhagyása alapján eljárási cselekmények végrehajtásában is közreműködhetnek. A törvény ugyanakkor – a Kerethatározattal összhangban - korlátozásként előírja, hogy az e §-ban meghatározott eljárási cselekményeket a közös nyomozócsoportban részt vevő tagállami nyomozó csak a csoport magyar vezetőjének utasítása szerint végezheti.

A törvény 58§ (1) bekezdése rendezi - a BSZNE rendelkezéseire utalással - a kényszerítő eszközök alkalmazásának és a kényszerintézkedések foganatosításának kérdését is, és biztosítja a közös nyomozócsoport tevékenysége felett az ügyészi felügyeletet.

A tagállami nyomozó hatóságnak hazánk területén eljáró tagja:

- a BSZNE rendelkezéseinek megfelelően kényszerítő eszközt alkalmazhat, továbbá szolgálati lőfegyverét magánál tarthatja, azt azonban kizárólag jogos védelmi helyzetben, illetve végszükségben használhatja; a magyar bűnüldöző szervek tevékenységére vonatkozó jogszabályokban meghatározott más kényszerítő eszközt azonban nem vehet igénybe;
- a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt elfoghatja, az elfogás helyszínén visszatarthatja, azonban köteles őt haladéktalanul a magyar nyomozó hatóságnak átadni; más kényszerintézkedést azonban nem alkalmazhat.

Garanciális szempontból fontosnak tartom a BSZNE hivatkozott 13§-a rendelkezésének a vizsgálatát, mely alapján a külföldi hatóság Magyarország területén eljáró tagja:

- az Rtv. 47. §-ában meghatározott célból testi kényszert, az Rtv. 48. §-ában meghatározott okból bilincset, illetve az Rtv. 49. §-a (1) bekezdésének a)-b) pontjaiban meghatározott esetekben vegyi vagy elektromos sokkoló eszközt, valamint rendőrbotot alkalmazhat, továbbá szolgálati lőfegyverét magánál tarthatja, azt azonban kizárólag jogos védelmi helyzetben, illetve végszükségben használhatja, a magyar bűnüldöző szervek tevékenységére vonatkozó jogszabályokban meghatározott más kényszerítő eszközt nem vehet igénybe;
- A külföldi hatóság tagja Magyarországon a magyar bűnüldöző szerv vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni. Az (1) bekezdés szerinti intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának feltételeire a külföldi hatóság tagját ki kell oktatni.”

A külföldi hatóság tagja magyarországi működése során a magyar bűnüldöző szerv vezetőjének utasításai szerint, a magyar jogszabályokat tiszteletben tartva járhat el. A külföldi hatóság tagja hazánkban akkor működhet eredményesen, akkor garantálható életének, testi épségének, biztonságának az oltalma, ha a magyar bűnüldöző szervek tagjai számára az Rtv.-ben biztosított egyes intézkedéseket és kényszerítő eszközöket maga is alkalmazhatja.

Természetesen ebben az esetben számolnunk kell azzal, hogy a külföldi rendőr a magyar jogszabályok és a magyar nyelv alapos ismerete nélkül nem minden esetben tud teljes mértékben jogszerűen intézkedni. E körülményekre tekintettel a BSZNE a magyar bűnüldöző szervek tagjait megillető jogköröket pusztán korlátozásokkal teszi lehetővé a külföldi hatóság tagjai számára. Így meghatározza, hogy a külföldi hatóság tagja pontosan mely intézkedéseket, illetve milyen eszközöket alkalmazhat. A törvényben konkrétan nevesített intézkedéseken, illetve kényszerítő eszközökön kívül azonban másra nem jogosult a külföldi hatóság Magyarországon működő tagja.

Egyes intézkedések során a külföldi hatóságok tagjai is kerülhetnek jogos védelmi helyzetbe, érheti a közös nyomozócsoport külföldi tagjait is atrocitás szolgálat-teljesítés közben. A nemzetközi együttműködés keretében hazánkban szolgálatot teljesítő külföldi rendőrök éppúgy nem foszthatók meg a legsúlyosabb, jobbára az élet ellen irányuló jogtalan támadások elhárítását szolgáló leghatékonyabb eszközöktől, akár a hasonló élethelyzetekbe kerülő magyar bűnüldözők. A külföldi hatóság tagját a jogos védelem eszközei körében - éppen az általa végzett tevékenység veszélyessége okán - a lőfegyver viselésének joga is megilleti (alanyi jogon), ámde lőfegyverét kizárólag jogos védelmi helyzetben használhatja.

Hasonló jog illeti meg a külföldi hatóság tagját a végszükség helyzetében is. Ebből kifolyólag a külföldi hatóság tagjának fegyverhasználati joga némiképpen szűkebb, mint a magyar bűnüldöző szervek hivatásos állományú tagjait megillető jogosultságok köre.<sup>382</sup> Nem szabad azonban figyelmen kívül azt a tényt, hogy a jogos védelem szabályozása eltérhet az egyes tagállamokban - hazánkban is változáson ment keresztül a közelmúltban -, és erre a csoport külföldi tagjainak a figyelmét minden esetben célszerű felhívni.

A törvény 58§ (2) bekezdése biztosítja a tagállami igazságügyi vagy nyomozó hatóságnak a Magyar Köztársaság területén eljáró tagja számára azt a jogot, hogy - a közös nyomozócsoport feladatának teljesítéséhez szükséges mértékben - a tagállam hivatalos

<sup>382</sup> Néhány hasonló jellegű előírás egyébként a Schengeni Végrehajtási Egyezményben is található, amikor a határon átnyúló megfigyelés és a forrányomon üldözés vonatkozásában, kimondja, hogy pl. a megfigyelést, illetve az üldözést végrehajtó személy lőfegyverét magánál tarthatja, de csak önvédelmi helyzetben használhatja, magánlakásba nem léphet be, illetve a megfigyelést folytató személy a megfigyelt személyt nem foghatja el stb. [SVE. 40. Cikk 3. bekezdés d)-f) pontja, illetve 41. Cikk 5. bekezdés e)-f) pontjai].

nyelvén tanút vagy terheltet hallgasson ki. E jog hatékony érvényesülése érdekében ugyanakkor a törvény a magyar igazságügyi vagy nyomozó hatóság számára előírja azt is, hogy - szükség esetén - tolmácsot rendeljen ki a tagállami igazságügyi vagy nyomozó hatóság tagja részére, ha az az eljárási cselekmény során a tagállam hivatalos nyelvét használja.

Eszerint tehát a tagállami igazságügyi vagy nyomozó hatóságnak a hazánk területén eljáró tagja a nyomozócsoport feladatának ellátásához szükséges mértékben:

- államának joga szerint és a tagállam hivatalos nyelvén tanút vagy terheltet hallgathat ki, és erről jegyzőkönyvet készíthet, amelynek másolati példányát és magyar fordítását az eljárás irataihoz kell csatolni,
- a nyomozási cselekményeken jelen lehet, a nyomozási cselekményekről államának joga szerint és a tagállam hivatalos nyelvén jegyzőkönyvet készíthet, amelynek másolati példányát és magyar fordítását az eljárás irataihoz kell csatolni,
- az ellenőrzött szállításban fedett nyomozóként eljárhat.
- ha a tagállami igazságügyi vagy nyomozó hatóságnak a Magyar Köztársaság területén eljáró tagja az eljárási cselekmény során a tagállam hivatalos nyelvét használja, a magyar igazságügyi vagy nyomozó hatóság - szükség esetén - tolmácsot rendel ki. A tagállam hivatalos nyelvének használatával kapcsolatban felmerült költséget a megkereső tagállam viseli.

A törvény 58§ (4) bekezdése alapján a fentebb felsorolt intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának feltételeiről a csoport magyar vezetője tájékoztatja a tagállam igazságügyi vagy nyomozó hatóságának a tagját. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése pedig megállapítja, hogy amennyiben eljárási jogsegély teljesítésére kerül sor, úgy a tagállam igazságügyi vagy nyomozó hatóságának a tagja hazánk területén minden esetben a csoport magyar vezetőjének utasítása alapján jár el.

A törvény 59§-a foglalja össze az Eurojust-tal és az Europol-lal kapcsolatos rendelkezéseket, mely szerint, amennyiben az Eurojust, annak nemzeti tagja, illetve az Europol kezdeményezi egy közös nyomozócsoport létrehozását, akkor abban az esetben is ezt a törvényt kell alkalmazni a tagok jogai és kötelezettségei tekintetében, valamint az Europol tisztviselője is ezen törvény rendelkezései szerint vehet részt a csoport tevékenységében. Lehetőség van a törvény rendelkezési értelmében arra, hogy az EU tagállamai, illetve az Europol-lal együttműködési megállapodást kötött külföldi hatósággal létrehozott, Magyarországon működő közös csoport a NEBEK-en keresztül számára engedélyezett körben adatot, információkat, vagy más technikai tanácsadást kérjen az Europol-tól. A törvény azt is meghatározza, hogy minden olyan adatot, mely egy Europol, Eurojust, illetve annak nemzeti tagja által kezdeményezett közös nyomozócsoport tevékenysége során keletkezik, az Europolnak a NEBEK-en keresztül továbbítani kell.

#### *A Kerethatározat 2. és 3. cikkeire vonatkozó rendelkezések*

A büntetőjogi felelősség kérdéskörére a törvény 58§ (6) bekezdésében találunk utalást az alábbiak szerint: „Az ügyész vagy a közös nyomozó csoport magyar vezetője haladéktalanul értesíti a tagállami igazságügyi vagy nyomozó hatóságot, ha a tagállam igazságügyi vagy nyomozó hatóságának tagja a magyar jog szerint büntetendő cselekményt követett el.”

Ez a rendelkezés azonban nem fedi le a Kerethatározat tartalmát, mivel csupán a bűncselekmény tényének „puszta” tájékoztatásáról van szó, a felelősség kérdését azonban

nyitva hagyja. Illetve arról az esetről egyáltalán nem szól a törvény, amikor a tagállam igazságügyi vagy nyomozó hatóságának a tagja sérelmére követnek el bűncselekményt.

A polgári jogi felelősség kérdése tekintetében egyetlen utalást találunk a törvény 56§ (2) bekezdés i) pontjában, amikor is a törvény az eseti megállapodás kötelező tartalmi elemei között megemlíti az alábbi: „a közös nyomozó csoport más tagállamban eljáró tagja által működési körében okozott károkért való felelősségének szabályairól szóló tájékoztatást.” Itt az érintett felekre bizza a törvény, hogy a közös nyomozócsoportot létrehozó megállapodásban az okozott károkért való felelősség kérdését rendezzék.

#### *Kerethatározat implementációjának az értékelése*

A vizsgált törvény 55§-ának rendelkezései megegyeznek a BSZNE 20§ rendelkezéseivel, de a közös nyomozócsoport esetében ügyészi hatáskörbe tartozik a nyomozócsoport létrehozásáról és a megállapodásról való döntés, míg a közös büntető csoport esetében ez a NEBEK hatáskörébe tartozik.

Az 56§ rendelkezései, az eseti megállapodás kötelező tartalmi elemeit tekintve teljesen megegyeznek a BSZNE 21§-ában felsorolt elemekkel.

A törvény 57§-a a csoport vezetésének a szabályait határozza meg, míg az 58§ a Kerethatározat által „kiküldött tagnak” vagy a BSZNE által „kihelyezett tagnak” nevezett „a tagállami igazságügyi hatóság vagy nyomozó hatóságnak a Magyar Köztársaság területén eljáró tagja” hatáskörét, jogosítványait határozza meg (a törvény tehát nem vette át egyik terminológiát sem). A Kerethatározat általános szabályához képest ez a törvényhely sokkal konkrétabban meghatározza (a többi uniós tagállam szabályozásához viszonyítva is sokkal részletekbe menőbb és konkrétabb ez a magyar szabályozás) a kiküldött tagokat hazánk területén megillető jogokat: a fegyverhasználat, kényszerítő eszközök alkalmazásának kérdését, a tettenéréskor őket megillető jogokat, tanú vagy terhelt kihallgatásának lehetőségét, a nyomozati cselekményeken való jelenléthez való jogot, fedett nyomozókét ellenőrzött szállításban való részvétel jogát...stb. A törvény - összhangban a Kerethatározat rendelkezésével - kihangsúlyozza, hogy mindezen jogosítványokat szigorúan a csoport magyar vezetőjének a vezetése mellett végezheti csak el. A törvény csupán a hazánk területén működő nyomozócsoport tekintetében szabályozza ezt a kérdéskört, annak a szabályait, hogy a másik tagállam területén létrehozott nyomozócsoportban a kiküldött magyar tagnak milyen kötelezettségei és jogosítványai lehetnek, az 56§ (2) f) pontja alapján - a közös nyomozó csoport más tagállamban eljáró tagjának kötelezettségeit és jogait – az eseti megállapodásban kell rögzíteni az érintett tagállamok nemzeti jogszabályaival összhangban.

A törvény 59§-a határozza meg azt, hogy az Eurojust, annak nemzeti tagja vagy az Europol által kezdeményezett nyomozócsoportok esetében is ugyanezen törvényi szabályokat kell alkalmazni.

Az EU-Nbjtv. azonban nem foglalkozik egyáltalán a Kerethatározat 1. cikk (7) (8) és (9) bekezdésének tárgyával, valamint a (10) bekezdésben tárgyaltakkal, a nyomozócsoport működése során megszerzett információk felhasználhatóságának körével. A Kerethatározat 2. és 3. cikkében szabályozott büntető és polgári jogi felelősség kérdéskörét pedig a fentiekben tárgyaltak szerint érinti a törvény, nem felelve meg ezáltal teljes mértékben a Kerethatározat rendelkezéseinek.

## **2. 4. Hazánk nemzetközi bűnügyi együttműködésében résztvevő intézményei**

Ezen jogszabályi háttér felvázolása után úgy gondolom néhány szóban érdemes bemutatni azon két fő szervezetet, melyek aktívan részt vesznek a bűnügyi együttműködés koordinálásában (Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ), valamint a tényleges nyomozati cselekmények lebonyolításában (Nemzeti Nyomozó Iroda). Természetesen nem célom ezen intézmények mélyreható bemutatása a jelen keretek között, csupán érintőlegesen, a legfőbb - a dolgozat szempontjából releváns - szempontokat ragadtam ki a teljesség igénye nélkül.

### **2. 4. 1. Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)**

A nemzetközi együttműködés és információcsere hazai kapcsolattartó központjaként működő NEBEK integrált szervezeti egység, amely feladatai ellátása során együttműködik a nemzetközi bűnüldözési szervezetekkel (különös tekintettel az Interpol-ra és az Europol-ra), valamint a külföldi bűnüldöző szervekkel, továbbá a HŐR-Rendőrség integrációjáig szakmailag irányította, felügyelte és koordinálta a Magyar Rendőrség nemzetközi kapcsolattartását. Feladata továbbá a Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI-2009. decemberétől SELEC) bukaresti regionális központjával a szervezett bűnözés elleni munkacsoportjai keretében megvalósuló együttműködési és képviseleti feladatok ellátása, továbbá részvétel a schengeni együttműködésben.

A NEBEK-nek kiemelt szerepe van abban, hogy hazánk aktívan tudjon részt venni a nemzetközi rendőri együttműködésben, mivel ez a szervezet tölti be a nemzetközi rendőri együttműködésben a magyarországi kapcsolattartó pont funkcióját, az együttműködés központi szerveként hazánkban egységesen és a legmagasabb szinten képviseli az ország bűnüldöző szerveit és nyomozó hatóságait a nemzetközi együttműködésben.

A NEBEK jogállásáról, részletes feladat- és hatásköréről, valamint a magyar bűnüldöző hatóságok és az Európai Rendőrségi Hivatal közötti nemzetközi együttműködésről a 4/2002. (I. 30.) BM-PM együttes rendelet rendelkezik.

A NEBEK felügyeleti szerve a Belügyminisztérium, vezetője igazgató, az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) bűnügyi főigazgatójának helyettese (4§). A rendelet 2§ (1) bekezdése alapján a szervezeti egységei az alábbiak:

- Europol Nemzeti Iroda
- Interpol Magyar Nemzeti Iroda
- Nemzetközi Információs Iroda (ügyelet)
- SIRENE projekt Iroda
- egyéb - az ORFK vezetője döntése alapján - a NEBEK szervezetében elhelyezett szervezeti egység.

A szervezet személyi állományát a rendelet 3§-a szerint a NEBEK-hez kinevezett rendőrök, köztisztviselők és közalkalmazottak mellett a vezényelt rendőrök és pénzügyőrök (mint belső összekötők), valamint a nemzetközi és regionális bűnüldözési szervezetekhez, illetve külföldi bűnüldöző szervekhez kiküldött összekötők (mint külső összekötők) alkotják. Emellett az



együttműködés lebonyolításában a szervezet számára jelentős segítséget nyújtanak még a nemzetközi, illetve külföldi bűnüldöző szervek hazánkba telepített összekötői is.

A NEBEK – megteremtve a kapcsolatot a hazai és a nemzetközi, illetve a külföldi bűnüldözés között - gondoskodik azon feladatok ellátásáról, melyek a nemzetközi kötelezettségvállalások alapján a magyar bűnüldöző hatóságok tevékenységét segítik, így például a nemzetközi és külföldi bűnüldöző szervezetekkel való kapcsolattartás és információcsere, megkeresések továbbítása, adatszolgáltatás teljesítése... stb.<sup>383</sup>

Hatáskörét és feladatait a vonatkozó rendelet 6§ és 7§-ai az alábbiak szerint szabályozzák:

„6. § A NEBEK hatáskörébe tartozik:

- a) a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezetével (a továbbiakban: Interpol),
- b) az Európai Rendőrségi Hivatallal (a továbbiakban: Europol),
- c) a regionális bűnüldözési szervezetekkel,
- d) a bűnüldöző szervek bűnügyi tárgyú együttműködését szabályozó két- és többoldalú nemzetközi szerződések - kivéve a vámigazgatások közötti együttműködési megállapodások - keretében,
- e) jogszabály által a NEBEK hatáskörébe utalt feladatok ellátása keretében történő információcsere és az együttműködés koordinációja, valamint a Schengeni Információs Rendszerben (a továbbiakban: SIS) való részvétel előkészítése.

7. § A NEBEK feladata:

- a) az Interpollal, az Europollal, valamint a regionális bűnüldöző szervezetekkel való kapcsolattartás és információcsere;
- b) külföldi bűnüldöző szervvel bűnügyekben folytatott kapcsolattartás, együttműködés, ha jogszabály központi kapcsolattartási pontként a NEBEK-et vagy annak szervezeti egységét jelöli meg;
- c) az a) és b) pontban meghatározott szervezetektől bűnüldözési és egyéb személyes adat, operatív és egyéb információ, valamint megkeresések átvétele;
- d) az a) és b) pontban meghatározott szervezetektől átvett megkeresések továbbítása a hatáskörrel rendelkező hazai bűnüldöző szervhez, vagy azok önálló teljesítése esetén a kért adat és információ beszerzése a nyilvántartásokból, valamint a beszerzett adat és információ továbbítása a megkereső szervhez;
- e) a magyar bűnüldöző szervektől érkező megkeresés, adat- és információkérés továbbítása az a) és b) pontban meghatározott külföldi szervekhez, valamint a válasz továbbítása a magyar bűnüldöző szervhez;
- f) a c)-e) pontban foglaltak - a megkereső által meghatározott - határidőben és megfelelő minőségben történő teljesítésének biztosítása;
- g) közreműködés bűnügyi elemzések és statisztikák összeállításában és statisztikai adatok továbbítása a magyar bűnüldöző szervek, valamint az a) és b) pontban foglalt szervek, továbbá - nemzetközi kötelezettségvállalás alapján - a nemzetközi bűnüldöző szervezetek számára;
- h) az adatvédelmi ellenőrzést szolgáló, valamint jogszabályban előírt egyéb adatállományok fenntartása, kezelése és feldolgozása;
- i) az a)-h) pontokban foglalt feladatok végrehajtásához szükséges számítástechnikai és távadat-átviteli infrastruktúra üzemeltetése;
- j) az adatigénylések és megkeresések egységes formai követelményeinek meghatározása;

<sup>383</sup> 2009-ben az igazgatóság által kezelt bejövő és kimenő iratok száma mindösszesen 315.415 volt, a 2008 évi 262.988-al szemben, ez 19.93%-os emelkedést mutat. 2010. január 01-június 30. között a bejövő és kimenő iratok száma 165.019 db volt. Az előző év azonos időszakához képest az ügyforgalomban 33 %-os , valamint az új ügyek számában 25%-os emelkedés tapasztalható.

*k) a szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni rendőri fellépés különleges bűnüldözési képességeinek, készségeinek, szakértelmeinek és hatásköreinek gyűjtése, nyilvántartása, valamint a nyilvántartásból adatszolgáltatás teljesítése;*  
*l) nemzetközi kötelezettségvállalásban vagy jogszabályban a nemzeti bűnügyi kapcsolattartó pontok számára meghatározott egyéb feladatok végrehajtása;*  
*m) a jogszabályban hatáskörébe utalt egyéb feladatok ellátása.”*

A NEBEK egyes szervezeti egységeinek konkrét feladatai:

- Az Europol Nemzeti Iroda kiemelt feladata: koordinálja, véleményezi, feldolgozza a nemzetközi bűnügyi információs csatornákat (Europol, Interpol, SECI) érintő stratégiai anyagokat, ellátja az Europol egyezményt kihirdető jogszabály alapján a részére meghatározott Nemzeti Irodai feladatokat.

- Az Interpol Magyar Nemzeti Iroda alapvető feladata a nemzetközi bűnügyi rendőri együttműködés, információcsere végrehajtása, két- és többoldalú kapcsolattartás a bel- és külföldi bűnüldöző hatóságokkal, a hazánkba delegált külföldi valamint a külföldön szolgálatot teljesítő összekötőtisztekkel, attasékkal, az Interpol Főtitkárságával, nemzetközi szervezetekkel, valamint a hazai és a külföldi bűnüldöző szervek megkereséseinek teljesítése.

- A Nemzetközi Információs Osztály alapvető feladata: a NEBEK napi 24 órán keresztül elérhetőségének és működésének biztosítása, a magyar rendőrség külföldi kapcsolatainak kontaktpontja, illetve a beérkező anyagok előzményezése, sürgős ügyekben az elsődleges intézkedések megtétele.

- A SIRENE Iroda kiemelt feladata: Magyarország schengeni csatlakozásától teljes körűen ellátja a SIS-ben rögzített körözésekhez kapcsolódó teljes hazai bűnügyi információcsereát valamennyi schengeni állammal, valamint célszerűségi szempontok alapján bármely állam nemzeti Interpol Irodájával.

A NEBEK a fentiekén túlmenően a külföldi országokba telepített magyar rendőri összekötők<sup>384</sup> háttér szolgálata, illetve egyik fő funkciója alapján az összekötőtisztek<sup>385</sup> munkájának koordinátora. A magyar rendőrség például az alábbi szervezetekhez delegált

---

<sup>384</sup> A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény ad felhatalmazást az összekötő tisztviselők alkalmazására, akiknek státuszát és feladataik részleteit az összekötő tisztviselők kihelyezéséről szóló 34/2003. (VII. 29.) BM-PM együttes rendelet szabályozza. A SECI összekötőtiszt vonatkozásában a Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés keretében történő együttműködésről szóló 2000. évi CXV. törvény is irányadó.

<sup>385</sup> Az összekötőtisztek a bűnüldöző szervek által külföldi partnerszervekhez (vagy nemzetközi illetve kormányközi szervezetekhez) kihelyezett munkatársak, akik koordinációs és az információcsereát megkönnyítő feladatokat látnak el. Egy részük belügyi/rendőrségi attaséként diplomáciai státuszban külképviseleteken szolgál, más részük közvetlenül a fogadó bűnüldöző szervnél kap elhelyezést. Ilyenkor a fogadó szerv gondoskodik számára megfelelő körülményekről. Az összekötőtisztekre vonatkozó alapvető szabályokat a SVE 47. cikke tartalmazza, melyet a 2003/170/IB határozat (HL 2003 L 67, 2003. december 13. 27-30.) egészít ki.

összekötőtiszteket: Europol,<sup>386</sup> Német Szövetségi Bűnügyi Hivatal<sup>387</sup>, SELEC<sup>388</sup>. A moszkvai, kijevi, ankarai nagykövetségeken dolgozó munkatársak attasé beosztásban tevékenykednek.

Az összekötőtisztek tevékenységének célja az együttműködés közvetlenebbé tétele és felgyorsítása. A hazai nyomozások támogatása érdekében gyors és koordinált együttműködést folytatnak. A bűnügyekben történő információcsere mellett a stratégiai adatok cseréjében, konferenciák előkészítésében is részt vesznek, valamint szakértői tanácskozásokon, értekezleteken képviselik a magyar rendőrséget. Az általános jellegű információcsere részeként kiadványokat, elemzéseket, valamint tájékoztatókat küldenek meg a magyar bűnüldöző szervek számára. Tevékenységükről éves, illetve eseti jelentésekben számolnak be. Az összekötőtisztek tevékenységének további fokozása a hazai szervek által történő intenzívebb foglalkoztathatósággal érhető el.<sup>389</sup>

Ezen kívül meg kell említeni az Europol Magyar Összekötő Irodát (EMÖI) is, mely a NEBEK szervezeti részeként, annak „kinyújtott kezeként” az Europol hágai központjában működik. A magyar összekötő irodában a Rendőrség és a Vám – és Pénzügyőrség összekötő tisztjei együtt dolgoznak, akik folyamatos 24 órás elérhetőséget biztosítanak a hazai műveleti munka támogatása érdekében.

Az EMÖI az irodavezető irányításával:

- ellátja az Europolról szóló Tanácsi Határozat (ECD) 9. cikkelyében meghatározott feladatokat,
- bűnügyi információcsere folytat a hazai illetékes hatóságok (Rendőrség, Vám- és Pénzügyőrség) valamint az Europol és az Europol együttműködésben érintett külföldi államok, szervezetek (EU tagállamok + 9 ország + Eurojust + Interpol) megkeresése alapján,
- ellátja a Rendőrség és a Vám- és Pénzügyőrség képviseletét mind műveleti, mind stratégiai szinten,
- tanácsadó szerepet tölt be mind a hazai szervezetek, mind az Europol felé,
- részt vesz az illetékes hatóságok képzésében az Europolt illetően,
- részt vesz az Europol együttműködés területén felmerülő EU elnökségi (trió elnökségi) feladatok végrehajtásában,

---

<sup>386</sup> Hágában 2002. április 1-jétől kezdte meg munkáját az Europol Magyar Összekötő Iroda. Az Europol Magyar Összekötő Iroda jelenlegi állománya 2 fő rendőr és egy fő vám- és pénzügyőr tisztből áll.

Az Összekötő Irodán dolgoznak továbbá a hospitációs program keretén belül Hágába kiküldött kollégák. A 2006. januárjában megkezdett, az Europol Magyar Összekötő Irodánál folytatott 3 hónapos rotációs rendszerben történő ideiglenes kihelyezés az eddigi tapasztalatok alapján eredményes. A kiküldöttek feladataik során alaposabban megismerik az Összekötő Iroda napi munkáját, illetve lehetőségük nyílik a szakmai háttérük szerinti Europol osztály munkájának rövidebb időtartamú megismerésére is.

<sup>387</sup> 1999. október 02-án a Magyar Rendőrség összekötő tiszti posztot hozott létre Németországban, a Német Szövetségi Bűnügyi Hivatalnál (BKA). Az együttműködés jogi alapja az 1991. március 22-én Bonnban aláírt (1993. január 01. óta hatályos) szervezett bűnözés elleni német-magyar kormányközi megállapodás.

<sup>388</sup> SECI összekötőtiszt 2005. február 01-jétől lát el szolgálatot a Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI) Központjában.

<sup>389</sup> Említést érdemel, hogy Az Interpol Főtitkárság kihelyezett (seconded) munkatársat és nem összekötő tisztet fogad. A kihelyezett munkatárs az Interpol Főtitkárságnak dolgozik, azonban a kihelyezéssel kapcsolatos minden költség a küldő államot terheli. Az Interpol Főtitkárságon végzett szakmai munka mellett a kihelyezett munkatárs feladata az Interpol és a Magyar Rendőrség közötti információcsere zökkenőmentességének biztosítása, hazánk nemzetközi rendőri bűnügyi együttműködésének támogatása, a Magyar Rendőrség diplomáciai érdekeinek, stratégiai szempontjainak messzemenő érvényesítése.

- az Európai Rendőri Vezetők Munkacsoportjával (EPCTF) és a COSPOL projektek kapcsán az Europolnál felmerülő feladatok elvégzésében vesz részt (a nemzeti szakértő által).

## 2. 4. 2. Nemzeti Nyomozó Iroda (NNI)

A Nemzeti Nyomozó Iroda a Magyar Rendőrségnek az ORFK Bűnügyi Főigazgatóságán belüli nyomozó hatósága. 2004-ben hozta létre az akkori Belügyminiszter a Szervezett Bűnözés Elleni Igazgatóság (SZBEI), az ORFK Pénzügyi Nyomozó Igazgatóság és az internetfigyelő csoport összevonásával. Alapító Okirata<sup>390</sup> 5.1. a) pontjában megfogalmazza a szervezet legfőbb alaptevékenységeként a nemzetközi méretekben is megjelenő, és több ország bűnügyi szerveinek együttműködését igénylő bűncselekmények feldolgozásában történő hatékony közreműködést.

A Nemzeti Nyomozó Iroda hatáskörébe tartoznak a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet 2§ (5) rendelkezése alapján egyebek mellett az alábbiak:

- a) a 2. mellékletben felsorolt bűncselekmények,
- b) a Magyarországon és más állam területén együttműködésben tevékenykedő szervezett bűnözőcsoportok, illetve tagjaik által elkövetett bűncselekmények.

A 2. számú melléklet tartalmazza például az alábbi bűncselekményeket:

- emberkereskedelem büntette és vétsége, amennyiben annak nemzetközi vonatkozása van
- embercsempészség büntette, amennyiben bűnszervezet tagjaként, vagy annak megbízásából követik el, és annak felderítéséhez, nyomozásához más állammal történő együttműködés szükséges
- terrorcselekmény büntette
- állam elleni bűncselekmények
- emberiség elleni bűncselekmények
- kizártság és a kerítés büntette, amennyiben annak nemzetközi vonatkozása van

Az NNI az a magyar nyomozóhatóság hazánkban, amely hatásköre és illetékessége alapján a leginkább aktív a nemzetközi bűnüldözési együttműködés területén, és a leginkább rászorul a nemzetközi segítségnyújtás eszközeire a sikeres felderítés érdekében. Dolgozatom elkészítésekor éppen ezért a NEBEK mellett ezen rendőri szerv munkatársaival vettem fel legelsőként a kapcsolatot anyaggyűjtés és tapasztalatgyűjtés céljából. A számos - az NNI munkatársaival folytatott - interjú mellett összeállítottam egy 8 kérdésből álló kérdéssort, melyet az NNI négy, a nemzetközi együttműködés területén a napi gyakorlat szintjén jártas, felelős beosztásban dolgozó munkatársa részemre kitöltött, nagymértékben elősegítve ezzel a munkámat. (A kérdéssorra adott válaszokat teljes egészében a 3. számú Melléklet tartalmazza)

Ezen válaszokból az alábbi néhány gondolatot emelem ki:

- a közös nyomozócsoport „nehézkés” elterjedésének okai: az eltérő nyelvi, jogi, kulturális környezet, az ilyen közös „Task Force” típusú együttműködés

<sup>390</sup> Az NNI Alapító Okirata megtalálható a [http://www.police.hu/data/cms470769/mni\\_alapito.pdf](http://www.police.hu/data/cms470769/mni_alapito.pdf) weboldalon

előzményének a hiánya, az államok szuverenitási igénye, a csoport működtetésének költségei, a vezetés-irányítási rendszerek nehézkes kialakítása;

- a nyomozócsoporthoz akkor lehetnek eredményesek, ha gyorsan megalakíthatók (a jelenleginél alacsonyabb döntési kompetenciákkal bíró vezetők megállapodásával) és külső forrásból finanszírozhatók;
- közös nyomozócsoporthoz létrehozásának jelentős adminisztratív- és költségvonzata van a delegáló tagok részéről. Ismerve a magyar rendőrség anyagi lehetőségeit, ezt bizonyosan teherként értékelné a rendőrség vezetése, és alapvetően a spórolás indokával az egyéb együttműködési formák élveznének prioritást;
- országok, amelyekkel nagyon gördülékeny nemzetközi bűnüldözési együttműködést folytat hazánk: Németország, Nagy Britannia, Franciaország, Svédország, Szlovákia, Csehország, Lengyelország, Ausztria, Szlovénia, Svájc, Románia, Horvátország, USA, EUROPOL, INTERPOL, SECI-SELEC;
- országok és nemzetközi szervezetek, amelyekkel a bűnüldözési együttműködés nehézségekbe ütközik: Belgium, Hollandia, mediterrán országok (érdektelenségük, nehézségük, az együttműködési készség hiánya miatt, lokálisan, csakis a személyes ismeretségek alapján tudunk eredményeket elérni);
- országok, amelyekkel a legkönnyebben képzelhető el közös nyomozócsoporthoz létrehozása hazánk partnereként: Németország, Ausztria (a hagyományos kapcsolatok, a bizalom miatt);
- a bizalom kulcstényező, nem csak nemzetközi, hanem a hazai együttműködés területén is. Nagyon érzékeny tényező, a nemzetközi bizalommal való visszaélés évekre visszavetheti a kialakított jó kapcsolatokat. Bizalmat erősíteni elsősorban személyes ismeretségekkel lehet, melyekre kiváló alkalom lehet például közös képzések (KERA, ILEA Europol), illetve vezetők rendszeres találkozója. (itt fontos megjegyezni a megfelelő szintű nyelvtudást);
- Tapasztalati példák arra, amikor az együttműködés akadályát az eltérő jogi szabályozás eredményezi:
  - A megfigyelés és ellenőrzött szállításhoz eltérő az egyes tagállamok gyakorlata az engedélyező vonatkozásában (több országban ügyész, néhány helyen bíró engedélyezi, egy-két államban – nálunk is – a rendőrhatalom kompetenciája).
  - Az emberkereskedelem és a kerítés elhatárolása nem egységes, drasztikusan eltérnek a büntetési tételek.
  - A cyber térben elkövetett bűncselekmények esetében tapasztalunk jelentős eltéréseket (pl. egyes országok rendőrségei külső (bírói, ügyészi) engedéllyel (ház-)kutatást hajthatnak végre távoli eléréssel bűncselekményben érintett személyek számítógépein).
  - Egyes európai állam területén a lehallgatás aktusa a nyílt nyomozás részét képezi, így annak eredményeként beszerzésre kerülő adat bizonyítékként történő felhasználása nem igényel rendkívüli eljárási cselekményt. Magyarországon a lehallgatás minősített körülmények között történik, így annak eredményeként beszerzésre kerülő adat más állam részére történő átadása, bizonyítékként történő felhasználása körülményes.
  - Magyarországon kétféle megfigyelési aktus létezik, azonban külső engedélyhez nem kötött egyik forma sem. Egyes európai államban a megfigyelést ügyész engedélyezi, és erre vonatkozó kérésünket jogsegély előterjesztéséhez köti.
  - A titkos információgyűjtés (tigy) során beszerzett információk átadásának kérdése. Ezt a problémát pl. az osztrák szervek nem ismerik, ott ugyanis mint

sok más országban nem ismert fogalom a tigy, a nyomozási információk minden további nélkül megoszthatók külföldi társszervekkel.

- A bizonyítékok összegyűjtésére, felhasználására, magára a bizonyításra vonatkozó szabályaink, illetve az anyagi jogrendszerünk által alkalmazott szankciórendszerünk különbözőségei jelentik véleményem szerint a legfőbb akadályokat.

Hazánk az alábbi bűncselekmények felderítésében vesz részt leginkább a nemzetközi együttműködésben: kábítószer-, embercsempészéssel, emberkereskedelemmel, prostitúcióval, vagyon elleni bűncselekményekkel, személy elleni bűncselekményekkel, terrorizmussal, bankkártya és pénzhamisítással, szervezett bűnözéssel összefüggő ügyekben.

Hazánk még nem vett részt közös nyomozócsoport felállításában, így nem tudom hazai példán keresztül bemutatni a jogintézmény gyakorlati megvalósításának menetét, előnyeit és esetleges buktatóit.

Közös nyomozócsoport létrehozására irányuló kezdeményezés a Nemzeti Nyomozó Iroda részéről azonban már több alkalommal történt az elmúlt két-három évben, azonban mindegyikük valamilyen oknál fogva megghiúsult.

Az alábbiakban ezekről teszek említést egy-egy mondatban:

- Talán a „legelőrehaladottabb fázisú” kezdeményezésünk a szlovák fél irányába történt körülbelül két évvel ezelőtt, amelyben az Aranykéz utcai robbantás ügyében kezdeményezte a magyar nyomozóhatóság (NNI) közös nyomozócsoport létrehozását. A Legfőbb Ügyészség jóváhagyása után a NEBEK a megkeresést továbbította az illetékes szlovák hatóságnak, ám azóta semmilyen válasz részükről nem érkezett.
- Németországgal és Lengyelországgal szerettünk volna kábítószer-kereskedelem ügyében nyomozócsoportot létrehozni, ám az erre irányuló rendőrségi kezdeményezést (NNI) a Legfőbb Ügyészség elutasította, valamint a hosszasan elhúzódó egyeztető tárgyalások miatt (ebbe a nyomozócsoportba az Europol is bevonásra került volna) okafogyottá vált a nyomozócsoport létrehozása, mivel a német hatóságok a hagyományos együttműködési eszközöket igénybe véve eljutottak „egyedül” a vádemelési szakaszig.
- Egy magyar bűnözői csoport Ausztriában betöréses lopássorozatot hajtott végre, melynek felgöngyölítése érdekében szeretett volna az illetékes magyar nyomozóhatóság (NNI) az osztrák féllel nyomozócsoportot létrehozni, ám az erre irányuló egyeztetések (mind itthon az ügyészség és rendőrség között, mind pedig az osztrák társhatóságokkal) elhúzódása miatt később okafogyottá vált a nyomozócsoport létrehozása, mivel bűnügyi jogsegély keretében nyújtott segítségnyújtással a magyar rendőri szerv az ügyet sikeresen megoldotta.
- Olaszországgal is szeretett volna az illetékes magyar rendőri hatóság (NNI) nyomozócsoportot felállítani egy olyan csalássorozat ügyében, melyben az elkövetők olaszországi kölcsönzőkben bérelt személygépkocsikat hazánkban szétbontottak és átrendszámoztak, majd azokat tovább vitték Romániába értékesítés céljából. Ezen ügy felgöngyölítésében nagy segítséget nyújtott a SECI (SELEC) is a magyar rendőröknek, melynek részvételével munkamegbeszélésre is sor került. Ám ebben az esetben az olasz fél érdektelenségénél fogva „bukott” meg a magyar kezdeményezés (pedig a jelentős károkozás náluk történ) és a SECI bevonásával történt munkamegbeszélés után nem reagáltak többet a magyar kezdeményezésre.

- 2009. év elején a NNI Szervezett Bűnözés Elleni Főosztálya közös nyomozócsoport létrehozására irányuló kezdeményezéssel kereste volna meg a török partnerhatóságot kábítószer-kereskedelem bűncselekmény nyomozása során, (mivel jelentős, Törökországba mutató szálakat fedezett fel a magyar hatóság) melyre irányuló megkeresését a NEBEK-en keresztül kívánta volna a török félhez eljuttatni. A NEBEK azonban az irányadó jogszabályok – kihangsúlyozom, a szakmai szükségesség megkérdőjelezése nélkül - vizsgálata alapján az alábbi indokkal utasította el a megkeresés török fél részére történő továbbítását:
  - A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvényben nevesített közös bűnfelderítő csoport csak a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott módon hozható létre.
  - Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény alapján - a legfőbb ügyész engedélyével - az ügyész, illetve az igazságügyi vagy nyomozó hatóságok közös nyomozócsoport felállítását kezdeményezhetik az EU tagállamainak illetékes hatóságaival történő együttműködés érdekében.
  - Figyelemmel arra, hogy Törökország nem az EU tagja, valamint a jelzett együttműködési formára vonatkozó kétoldalú megállapodással nem rendelkezünk, így a közös nyomozócsoport felállítására nem állt fent jogi keret. Ennek alapján a török hatóságok felkérésére irányuló levelet a NEBEK-nek nem állt módjában továbbítani.
  - A Török Köztársasággal a 64/1993. (IV. 30.) Kormány Rendelet<sup>391</sup> alapján működhetünk együtt a terrorizmus, a kábítószer-bűnözés, valamint a szervezett bűnözői csoportok által elkövetett bűncselekmények elleni fellépés során. Ezen jogszabály alapján a kábítószeres és pszichotrop anyagok, valamint prekurzorok tiltott előállításának, kinyerésének, ki-, be- és átmenő forgalmának, továbbá illegális kereskedelmének megszüntetésére országaink a nemzeti jogrend figyelembevételével információt és tapasztalatot cserélhetnek. Közös nyomozócsoport felállítására vonatkozóan a jogszabály nem tartalmaz semmiféle rendelkezést.
- Az NNI a T. T. szlovák állampolgár sérelmére 2008. augusztus 26-án Szlovákiában elkövetett emberölés büntett nyomozása során Szlovákiában folytatott büntetőeljárásban együttműködött a Nyitrai Kerületi Rendőrparancsnokság Bűnügyi Osztályával. A szlovákiai eljárás felajánlása alapján a Legfőbb Ügyészség befogadását követően 2009. szeptember 2-án került elrendelésre az NNI Területi Főosztálya Nyúndantúli Régiójában a büntetőeljárás. A büntetőeljárás felajánlását megelőzően folytatott együttműködésben a magyar fél részéről került fel 2009. januárjában egy közös nyomozócsoport felállításának az igénye, melyre vonatkozóan a szlovák féltől azt a szóbeli tájékoztatást kaptuk, hogy a Nyitrai Kerületi Főügyészség a büntetőeljárás felajánlása mellett döntött, így közös nyomozócsoport alakításában nem állt módjukban részt venni.

Az NNI munkatársaival folytatott beszélgetéseim alapján arra a következtetésre jutottam - melyet a fenti példák is alátámasztanak -, hogy a hazai nyomozóhatóságok közül az NNI esetében a hajlandóság meg van arra, hogy közös nyomozócsoport keretében folytassanak le egy nemzetközi dimenziójú nyomozást, mivel felismerték a nyomozócsoport használatában

<sup>391</sup> 64/1993. (IV. 30.) Korm. Rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, a kábítószer tiltott forgalma és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

rejlő lehetőségeket, azonban a kezdeményezésük (a tapasztalatok alapján) az alábbi okoknál fogva meghiúsul:

- ritkább esetben (lásd török példa) nincsen reá jogszabályi felhatalmazás
- előfordul, hogy nincsen fogadókészség a megkeresett ország részéről (szlovák példa)
- a meghiúsulás oka lehet az is, hogy az előkészítő szakasz (a hazai szándék kialakulása, külföldi társszervvel a kapcsolat felvétele, egyeztető tárgyalások) olyannyira elhúzódik, hogy az idővesztés komolyan veszélyezteti a nyomozás sikerét, és ezért inkább a hagyományos jogsegély keretében történik az információcsere (német-lengyel példa). Mivel hazánkban még nem alakult ki a közös nyomozócsoport létrehozásának a rutinja, ezért az előkészületi szakasz jelentős idővesztéssel jár(hat).
- leggyakoribb ok azonban (sajnálatos módon) az, hogy hazánkban az ügyészség részéről erőteljes idegenkedés tapasztalható a közös nyomozócsoport alkalmazásának gyakorlatával szemben, mely a kezdeményezéshez szükséges legfelsőbb ügyészi jóváhagyás megtagadásához vezet (olasz példa). Véleményem szerint ezen idegenkedés hátterében állhat egyfajta „szakmai féltékenység” is a külföldi partner ügyésszel szemben, az „ügy ura” szerepkör gyakorlása miatt, mely azonban a közös nyomozócsoport vezetési struktúrájának egyértelmű, világos meghatározásával kiküszöbölhető lenne. Természetesen érthető az ügyészség részéről az a hozzáállás, - mivel a hazai nyomozások minden egyes mozzanatáról hivatalból tudomásuk van, sőt számos közülük az engedélyezésük függvénye, ezáltal megvan a megfelelő törvényességi felügyelet az eljárás teljes menete során -, hogy egy közös nyomozócsoport esetében ezen jogosítványukat „megcsönkítva” éreznék, és úgy gondolnák, hogy a nyomozás menetének kontrollálása „kicsúszhat” a kezeik közül. Mindezt megnehezíti (lelassítja és rugalmatlanná téve) az ügyészségi szervezet hierarchikus struktúrájából eredő bürokratikus engedélyezési láncolat is, mely gyakran a fentiekben említett idővesztés egyik okozója.

A fenti, példákkal is alátámasztott okokon túlmenően még egy körülmény érdemel említést a közös nyomozócsoport létrehozását megnehezítő okok között. Ez pedig az adatok minősítésére és a minősített adatok kezelésére vonatkozó rendszerek különbözőségéből fakadó tényező. Míg egy telefonlehallgatás Németországban a nyílt nyomozás része, és az abból származó adatok az ügy nyílt aktájának a részét képezik, úgy hazánkban csupán minősített eljárásban lehet ugyanezt megtenni, és aggályos, hogy esetlegesen a nálunk telefonlehallgatásból származó információs dossziét a német rendőr kolléga egy közös nyomozócsoport keretében egyszerűen „becsúsztatja” a többi nyílt ügyirat közé.

Ez a különbség azonban egyrészt történelmi gyökerekre is visszavezethető, mivel a néha talán túlzottnak is mondható „titokzatoskodás” elsősorban a kelet-közép európai volt szocialista államokra jellemző, míg ugyanez Nyugat-Európában más (enyhébb) megítélés alá esik a legtöbb esetben. A 2010. április 1-én hatályba lépett a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény<sup>392</sup> alkalmazásának eredményeképpen a bűnüldöző szakemberek e téren könnyebbséget várnak, mivel az új törvény megszorítja a minősítők minősítési eljárását, megkönnyítve talán ezáltal a nemzetközi bűnügyi együttműködés keretében folyó információáramlást is.

---

<sup>392</sup> Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény hatálybalépése óta eltelt időszak jogalkalmazási tapasztalatai, a NATO tagságból származó feladatok, továbbá az EU integrációból eredő új kötelezettségek időszervé tették annak átfogó felülvizsgálatát. Nem pusztán a NATO, EU követelmények átvételéről van szó, hanem olyan nemzeti minősített adatvédelmi követelmények állítása, egységes adatvédelmi rendszer és hatósági felügyelet létrehozása szükséges, amely a nemzeti minősített adatok megbízható védelme mellett alkalmas a minősített adatok védelmével összefüggő nemzetközi kötelezettségvállalásaink teljesítésére is.



Az NNI az a rendőri szerv, amely – elsősorban a hatáskörébe tartozó bűncselekmények típusa folytán – elsődlegesen felvállalhatja, felvállalhatná a kezdeményezés szerepét a nyomozócsoportok létrehozásában. Ehhez az NNI részéről minden adott:

- tisztában vannak a közös nyomozócsoport intézményének előnyeivel, nehézségeivel, megszervezésének menetével...stb.;<sup>393</sup>
- túl vannak már a kezdeti próbálgatásokon, mivel a fentiekben említett esetekben már „kipróbálták” (sajnos még nem bejáratták) ennek hazai útját;
- a NNI munkatársai már kiépült szakmai és baráti kapcsolatokat ápolnak külföldi rendőri szervek munkatársaival, valamint a közös büntfelderítő csoportokban való együttműködés révén rutinnal rendelkeznek a nemzetközi együttműködés terén;
- a NNI hatáskörébe tartozó súlyos, szervezett bűncselekmények miatt, széleskörű rálátásuk van a hazánkban illetve külföldön tevékenykedő bűnözői csoportok tevékenységére, és mivel egy központba futnak be a különböző bűncselekményekhez kapcsolható információk, sokkal nagyobb lehetőség van kapcsolódási szálak (akár hazai akár nemzetközi vetületben) felfedezésére is, melyhez nagy segítséget nyújt az NNI értékelő elemző egységének elemzési tevékenysége.
- a NNI munkatársai magas szakmai (sokan nemzetközi tapasztalatokkal is rendelkeznek kiküldetések, konferencia látogatások révén) tapasztalattal rendelkező, gyakran több idegen nyelvet beszélő kiváló szakemberek, akik méltó módon képviselhetik hazánkat bármilyen nemzetközi együttműködési formában, így a nyomozócsoportban is.

A megyei rendőr-főkapitányságok részéről hasonló kezdeményezési hajlandóság nem tapasztalható, mely véleményem szerint többek között az alábbi okokra vezethető vissza:

- a közös nyomozócsoport létrehozásának tárgyát képező súlyosabb, szervezett bűnözés körébe tartozó bűncselekmények kisebb számban kerülnek a megyei szervek általi önálló feldolgozás körébe, gyakran kívül esnek a megyei szervek hatáskörén (és a NNI vizsgálja);
- a megyei szervek nem ismerik ezt a lehetőséget, nem rendelkeznek elegendő információval róla ahhoz, hogy alkalmazzák azt;
- főként a határmenti megyei rendőr-főkapitányságok és rendőrkapitányságok a felderítést megcélzó közös büntfelderítő csoport alkalmazása keretében, illetve a régen kialakult, baráti kapcsolatokra és ezáltal mély bizalomra épülő informális szakmai kapcsolatokat kihasználva oldják meg a határ túlsó oldalán lévő rendőri szervvel a „közös ügyeket”.
- Valószínűleg ezen rendőri szervek kisebb nemzetközi kapcsolatrendszerrel (ebből kifolyólag kevesebb arra felhasználható pénzügyi forrással) is rendelkeznek (leszámítva a határmenti kétoldalú kapcsolatokat), és talán kevesebb az idegen nyelvet magas fokon beszélő és egyben szakmai tapasztalatokkal rendelkező munkatárs is (ehelyütt azonban említést érdemel, hogy a magasán kvalifikált és több idegen nyelvet beszélő munkatársak száma jelentős növekedésnek indult az utóbbi időben ezen megyei szervek esetében is).

---

<sup>393</sup> Ebben a pozitív vezetői attitűd mellett nagy szerepe lehet annak is véleményem szerint, hogy az NNI szervezetének a munkatársa Horváth Lajos rendőr ezredes is, aki a dolgozat elkészítésének idején hazánkat képviselte (dr. Kunyák Gergely ügyész mellett) a Közös Nyomozócsoport Szakértői Hálózatban, és ezáltal széleskörű ismeretekkel (és kapcsolatokkal) rendelkezett a közös nyomozócsoportok intézménye vonatkozásában.

## **2. 5. Működő gyakorlat**

### **Együttműködés közös büntetőcsoportban**

Ellentétben a közös nyomozócsoport intézményével, a közös büntetőcsoport keretében<sup>394</sup> történő nemzetközi (elsősorban bilaterális) együttműködés gyümölcsözőnek, sikeresnek mondható.

A büntetőeljárás megelőző felderítési szakaszban - az ügyészség bevonása nélkül - rugalmas, gyors reagáló-képességű, idővesztés nélküli rendőri együttműködésre van lehetőség, a NEBEK segítségének igénybevételével, melynek az NNI esetében az idegen nyelv ismerete sem jelenti akadályát, mivel az NNI sok munkatársa beszél az angol és német nyelvet, valamint vannak, akik a szlovák, cseh, szerb...stb. nyelveket is magas szinten beszélik.

A büntetőeljárás rendszerekből fakadó különbözőség azonban itt is megjelenhet bizonyos államok esetében, mivel míg a közös büntetőcsoport keretében történő információgyűjtés például a másik államban a büntetőeljárás részeként, nyomozás keretében folyik, addig részünkről a nyomozás elrendelését megelőző, büntetőcsoport információgyűjtéséről van szó.

### **Tükörnyomozások**

A nemzetközi dimenziójú bűncselekmények nyomozása kapcsán az NNI részéről gyakran alkalmazott eszköz az ún. „tükörnyomozások” alkalmazása. Amennyiben például egy Hollandiára és Magyarországra kiterjedt bűnözői tevékenységet folytató bűnszervezetre bukkannak a holland és magyar nyomozó hatóságok, és nem hoznak létre közös nyomozócsoportot az ügy nyomozására, akkor mindkét állam egymással párhuzamosan folytatja saját illetékességi területén nyílt eljárás keretében a nyomozást, az információgyűjtést, a megfelelő nyomozást felügyelő szerv (házánkban az ügyészség) felügyelete alatt.

A nemzetközi együttműködés, a megszerzett információk átadása ebben az esetben (elvileg, bár a gyakorlatban azért itt is nagyon fontosak a személyes kapcsolatok az ügy meggyorsítása érdekében) a közvetlen kapcsolat helyett a hivatalos csatornákon, az eljárási jogsegély keretében történik. Természetesen folyik koordináció a nyomozás folyamán a két tagállam nyomozó hatósága között, azonban egy közös nyomozócsoporttal szemben ebben az esetben gyakori a két tagállam területén végzett nyomozati cselekmények esetében a „fáziskésés” a tükörnyomozás megkezdését megelőzően, mely csökkentheti a nyomozás végkimenetelének a gyorsaságát és sikerességét. Ebben az esetben a legnagyobb problémát – a közös nyomozócsoporttal szemben – az jelenti, hogy a bizonyítékok felhasználása esetén minden egyes bizonyíték kapcsán végig kell járni a kölcsönös jogsegély eljárási menetét, mely idővesztéssel jár.

Gyakorlati sikerként könyvelhető el a tükörnyomozás egyik példjaként az alábbi ügy:

Az NNI Szervezett Bűnözés Elleni Főosztálya 2010. március 9-én nyomozást indított a Btk. 137. § (8) bekezdésébe, a Btk. 218. § (2) bekezdés a) és b) pontjába ütköző, és a (3) bekezdés c) pontja szerint minősülő bűnszervezetben, üzletszerűen, több embernek segítséget nyújtva

<sup>394</sup> Mivel ezen ügyek a felderítés körébe tartoznak, így ebben a „nem minősített” dolgozatban nem áll módomban példaként említeni egyet sem a felderítések sikere érdekében.

elkövetett embercsempészsés büntett elkövetésének, és más bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt Magyarországon élő vietnami állampolgár és társai ellen.

A büntetőeljárás keretében végzett elemzések, megkeresések során keletkezett adatok, valamint a büntetőeljárást megelőzően az NNI által folytatott felderítés adatai alapján megállapítható volt, hogy bizonyos személyek 2009. áprilisától kezdődően elfogásukig, hosszabb időre szervezeten, összehangoltan működő csoportban, sorozatjelleggel, vagyoni haszonszerzési céllal követtek el embercsempészsést, amelyben előre megállapodtak.

A büntetőeljárást megelőzően a NNI által folytatott felderítés adatai és a kiterjedt nemzetközi bűnügyi együttműködés alapján feltérképezésre került a nemzetközi szinten működő bűnszervezet által alkalmazott elkövetési módszer, az általuk használt útvonalak, és a közreműködő személyek.

Úgy nyújtottak segítséget Vietnámban élő vietnami állampolgároknak ahhoz, hogy azok meg nem engedett módon a Schengeni Egyezmény országainak területére lépjenek, illetve ott tartózkodjanak oly módon, hogy a vietnami állampolgárok részére benyújtott rövid időtartamú, egyszeri beutazásra jogosító C típusú vízum igénylése során hamis jogalapot jelenítettek meg. A vízumigényléshez benyújtott meghívólevelek, valamint a gazdasági, turisztikai, tanulmányi jogviszonyt, és együttműködést igazoló papírok mögött az esetek többségében az iratokban megjelölt tényleges tevékenység és tartalom nem valósult meg.<sup>395</sup>

Pozitív elbírálás után a megszerzett vízummal a toborzott csoport főként moszkvai, római, frankfurti, néha isztambuli átszállással repülővel megérkezett Budapestre, ahol legtöbbször vietnami személyek tulajdonában lévő hotelekben, vagy más szálláshelyeken szálltak meg, majd néhány napos tartózkodás után a csoportokat, hol egyben, hol megbontva útba indították Németország, Franciaország irányába repülővel, illetve közúton. Az is előfordult, hogy a benyújtott programtervezetnek megfelelően az első pár napon budapesti városnézésen vettek részt.

A felszámolt bűnszervezet tagjai Vietnámban, Magyarországon, Csehországban, Németországban, Franciaországban és Nagy Britanniában meghatározott feladatmegosztás alapján működtek, mely részfeladatok az alábbiak voltak:

- Vietnámban migránsok toborzása,
- vízum-kérelmeknek benyújtása a konzulátuson,
- meghívó cégek felhajtása,
- repülőjegyek, szállásfoglalások ügyintézésének bonyolítása,
- a migránsok fogadása a repülőtéren, és szálláshelyre szállítása,
- migránsok célországba való továbbszállítása, és a célországokban fogadása

---

<sup>395</sup> Például az alábbi módokon:

- Az üzleti tárgyalásra érkező csoport a meghívólevélben szereplő cég székhelyén nem jelent meg, hanem a Magyarországra érkezést követően másnap elhagyták az országot, és nem utaztak vissza Vietnámba a vízum lejártát követően. Adatok keletkeztek arra, hogy a meghívólevélben feltüntetett cég nevében, adatait, bélyegzőjét meghamisítva, a cég tudomásán kívül hívtak meg vietnami személyeket.

- A turisztikai céllal érkező csoport a vízumkérelemhez benyújtott programtervezettől eltérően nem az abban megjelölt helyszíneken tartózkodott, hanem időközben elhagyták az országot, és nem utaztak vissza Vietnámba a vízum lejártát követően

- A vízumkérelemben megjelölt Magyarországon rendezett kiállításra a kérelemben szereplő létszámnál többen érkeztek, úgy, hogy a kiállított meghívólevelet, és a beutazási feltételként meghatározott szállásfoglalás visszaigazolását is meghamisították, azt több névvel kibővítették.

A vietnami migránsok összesen kb. 9 -10 ezer EUR összeget fizettek a bűnszervezet tagjainak a nyugat-európába történő illegális utaztatásukért. A fenti összeget az út különböző szakaszaiban fizették ki készpénzben. Azok a migránsok, akik nem tudták részben vagy egészben kifizetni az összeget, később ledolgozták a bűnszervezetnek, volt, aki elmondta, hogy Cannabis ültetvényen dolgozott volna, ha sikerült volna kijutnia Angliába.

A nyomozás, illetve az azt megelőzően folytatott felderítés során széleskörű nemzetközi együttműködést folytatott az NNI a bűncselekmények elkövetése által érintett szervekkel és országokkal, Németországgal, Szlovákiával, Csehországgal, Ausztriával, mint tranzit országokkal, továbbá Franciaországgal és Nagy Britanniával, mint a vietnami illegális migránsok célországaival. Az együttműködés keretében több alkalommal került sor műveleti megbeszélésekre az Europol és az Eurojust koordinálásával.

A fentiek alapján a folyamatban lévő nyomozásban, előzetesen egyeztetett, és az érintett országok illetékes hatóságaival összehangolt nemzetközi akció keretében 2010. június 22-én Franciaországban, Németországban, Nagy Britanniában és Magyarországon egy időben elfogásra került összesen 31 fő elkövető, 66 fő a Schengeni területen illegálisan tartózkodó vietnami állampolgár, valamint 42 helyszínen került sor házkutatások végrehajtására a bűncselekmény-sorozattal összefüggő helyszíneken (például magánlakásokban, hotelekben, panziókban, utazási irodákban).

Az összehangolt akció magyarországi lebonyolításában a NNI együttműködött a Budapesti Rendőr-főkapitányság Bevetési Főosztályával, a Szabolcs-Szatmár-Bereg MRFK Migrációs Ügyek Osztályával és a Soproni Városi Rendőrkapitánysággal. A budapesti, soproni és nyíregyházi helyszíneken végrehajtott elfogásokban, előállításokban, illetve házkutatásokban összesen 65 fő vett részt a fenti szervek részéről.

Az akció során Magyarországon elfogásra került 12 fő, embercsempészés elkövetésével gyanúsítható személy (5 fő vietnami és 7 fő magyar állampolgár).

### **Task Force**

Végül, de nem utolsósorban szólok még egy sikeres együttműködési formáról, melyben az NNI munkatársai vesznek részt amerikai FBI ügynökökkel együtt, és mely jelentős előrelépést jelent a közös nyomozócsoport intézménye irányába is az együttműködés módszere szempontjából.

A 36/2000. (III. 17.) számú, a Magyar Köztársaság és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a szervezett bűnözés megelőzésére és visszaszorítására vonatkozó információk cseréjéről szóló, Budapesten, 2000. január 13-án aláírt Egyetértési Nyilatkozat kihirdetéséről szóló Kormány rendelet alapján lehetőség van hazánk és az USA kapcsolatában:

- információcserére annak érdekében, hogy segítséget nyújtsanak egymásnak a nemzetközi méreteket öltő bűncselekmények megelőzésében, felderítésében, visszaszorításában és nyomozásában, valamint más, ezekhez kapcsolódó határon átnyúló cselekményekben;
- minisztériumaik és szerveik útján szakértők cseréjére, és egymásnak technikai segítségnyújtásra.

Ennek keretében hozták létre az NNI szervezetén belül 2001-ben azt a 10 fős Task Force bűnüldözési egységet, melyben 10 fő magyar (NNI munkatársa) és amerikai FBI nyomozó vesz részt, és dolgozik együtt a nap 24 órájában. Az amerikai nyomozók 2 évre vannak delegálva a csoportba, mely idő alatt lehetőségük nyílik hazánk szakmai (bűnözési) szempontú vizsgálatára és megismerésére, a magyar rendőrökkel való együttműködésre a felderítések során, a két ország közötti bűnügyi információcsere meggyorsítására, szakmai tapasztalatok, ismeretek, szakértelem közvetlen átadására, technikai segítségnyújtásra, valamint a személyes – és a két év eltelte után is segítséget jelentő – szakmai, baráti kapcsolatok kiépítésére. Emellett megismerhetik hazánk társadalmi berendezkedését, jogrendjét és kultúráját is, melyek jelentősen előmozdíthatják egyéb területeken is az amerikai és magyar kapcsolatok elmélyülését és továbbfejlődését.

Az amerikai nyomozók az ORFK Vezetőjének az engedélyével dolgoznak hazánkban, fegyverviselési engedélyük nincsen, viszont teljes betekintési jogosultságot élveznek a Task Force hatáskörébe tartozó felderítések során az anyagokba. Az információk megismeréséhez való joguk ORFK vezetői engedély alapján azon titkosított információk körére is kiterjed, melyek a Task Force által folytatott felderítések szempontjából relevánsak. A közvetlen magyar-amerikai információcsere azonban nem váltja ki az eljárási jogsegély szükségességét az eljárás során, de nagymértékben meggyorsítja azok lefolyását.

**IV. rész**  
**Kutatási tapasztalatok és következtetések**

# 1. Az európai bűnügyi együttműködés jövője

A bűnözés nemzetközivé vált, és egyre inkább fenyegeti az államokat, azok társadalmát, az uniós polgárokat. Ugyanakkor a bűnöző tevékenységek megelőzésének és visszaszorításának eszközei csak lassú ütemben fejlődnek, csaknem mindig egy lépéssel lemaradva. Szükség van arra, hogy az egyes államok közösen gondolkodva, jogszabályaikban és intézkedéseikben hasonló módon és hatékonysággal lépjenek fel a szervezett bűnözés ellen, megpróbálván „behozni” a lépéshátrányt.

A dolgozat I. részében összefoglaltam a bűnügyi együttműködés jelenlegi helyzetét, azt a fejlődési ívet, amelyen keresztül az elmúlt közel két évtizedben. Szükség is volt erre a „számadásra”, hiszen a LSZ gyökeres változásokat hozott a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés életében, annak közösségiesítésével a pilléres struktúra eltörlése révén.

Amennyiben a MSZ-t tekintjük az uniós bűnügyi együttműködés megszületésének (azáltal, hogy beemelte az EU harmadik pilléréként az uniós politikák közé), akkor most elmondhatjuk, hogy ez a politika „nagykorúvá vált”, az érettségi vizsgán átment, és az LSZ révén lehetőséget kapott arra, hogy új, hatékonyabb távlatokat nyisson az együttműködés terén.

Ehhez azonban fontos azon célok, és feltételek meghatározása, melyek elérése elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy ténylegesen hatékonyabbá, eredményesebbé és gördülékenyebbé váljon a bűnügyi együttműködés az egész világon, és szűkebb környezetünkben, az EU-ban egyaránt.

Ezen főbb célok és feltételek (a teljesség igénye és fontossági sorrend nélkül) az alábbiakban foglalhatóak össze.

## 1.1. *Tagállami szuverenitás és globális biztonság*

A 2001. szeptemberi terrortámadásokat követően az a tendencia, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területén lévő együttműködés fejlődését a terrorizmus elleni fellépés szűrőjén keresztül értékelték, ahhoz vezetett, hogy megnőtt azon tárgyalások száma, melyek során igényt fejeztek ki az EU tagállamai közötti erősebb és mélyebb rendőrségi és információcserére épülő együttműködés létrehozására.

Ezen attitűd egyik kulcs elemeként került elfogadásra 2005. május 27-én a Prümi Szerződés is. Vezérmotívummá vált a szabadság és biztonság fogalmi körének újraértelmezése és átgondolása azért, hogy fel tudják venni a „küzdelmet” a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek veszélyeivel.

Megerősödött azok tábora, akik a szélesebb körű együttműködés mellett érveltek, azokkal szemben, akik a nemzeti szuverenitás mellett szálltak síkra. A nemzeti szuverenitás túlzott

féltését egoista és ésszerűtlen magatartásként jellemezték, akkor, amikor a transznacionális fenyegetésként jelentkező új „Armageddon” a tagállamokat összefogásra kötelezné.<sup>396</sup>

Az együttműködés igénye túl ment az EU keretein, kiterjedve az összes európai államra, és reaktiválta, valamint továbbfejlesztette a rendőrségi és hírszerzési együttműködési csatornákat és fórumokat az USA-val, Ausztráliával, valamint a G8-ak többi tagjával is (Japán, Kanada... stb.). Ezen fórumok azt bizonygatták, hogy a tagállamok szuverenitás nevében történő ellenállása azzal szemben, hogy adatokat és információkat cseréljenek más államok hatóságaival elavultnak és aggályosnak tekinthető akkor, amikor ilyen globális fenyegetéssel kell szembe néznie a világnak.

De vajon milyen messzire tud elmenni a rendőrségi együttműködés akkor, amikor figyelembe kell venni, és tiszteletben kell tartani a sokféleségét és heterogenitását a igazságszolgáltatási rendszereknek szerte Európában (angolszász és kontinentális)?

### **Politikai környezet**

Elengedhetetlen a kooperatív, előnyös politikai környezet megteremtése, közös politikák kialakítása, melynek alapja a nemzetközi összefogás, és az államok szuverenitási eszköztárának az EU-val történő bizonyos fokú megosztása. Ez azonban feltételezi a politikai döntéshozó elit ezirányú elkötelezettségét. Az a tény, hogy az EU területe egyre inkább egy közös biztonsági régióvá alakul át, és a tagállamok, valamint az uniós polgárok biztonsága közösségi érdek lesz (a belső és külső biztonság biztosítása fokozatosan áttevődik a nemzetállamokról a nemzetközi intézményekre), felveti a biztonság fogalmának újradefiniálását is.

Érezhető a feszültség a bűnüldöző szervezetekre gyakorolt politikai nyomás és szakmai elvárások között, valamint az is tisztán látszik, hogy még mindig érdekellentétek feszülnek a rendőrségi együttműködés elősegítését célzó, valamint annak folyamatos ellenőrzésére irányuló szabályanyag kidolgozása során is.<sup>397</sup>

### **Jogi és intézményi struktúrák**

A hatékonyabb fellépést nem újabb és újabb uniós intézmények felállításával, valamint jogszabály-alkotási dömpinggel létrehozott újabb és újabb jogi eszközök „kitalálásával” kell növelni, hanem a már meglévőket kell jobban kihasználni. Emellett az államok egymás közötti, valamint az állami hatóságok és az uniós szervek, ügynökségek közötti operatív együttműködések kell elmélyíteni, és még jobban kiaknázni a benne rejlő lehetőségeket.

Ennek ellenére az Európai Ügyészség létrehozása - mellyel egy újabb „special agency” azaz uniós ügynökség jön létre - azonban nagymértékben elősegítheti a büntetőjogi együttműködés fejlődését a tagállamok között.<sup>398</sup> Az Europol (rendőrségi együttműködés), az Eurojust (ügyészi együttműködés), az OLAF (adminisztratív együttműködés) és az Európai Igazságügyi Hálózat (igazságügyi együttműködés) lehetőségeit még jobban igénybe kellene

<sup>396</sup> Didier Bigo: EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security? Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union (szerk.: Elspeth Guild és Florian Geyer) Ashgate 2008. 92. oldal

<sup>397</sup> Vida András: Az európai bűnüldözői rendőri együttműködés aktuális kérdései. PhD tanulmányok 2. Pécs 2004. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája 363. oldal.

<sup>398</sup> Az Európai Ügyészség nyomozati hatáskörrel való felruházása esetén gyakorlatilag a szövetségi nyomozó hatósági szint jelenne meg, mely által tovább erősödne az EU föderális jellege.



vennie a tagállamoknak, valamint szorosabbá kellene válnia az intézmények közötti kooperációnak, struktúráik összehangolásának is. Meg kellene szüntetni a kompetenciájuk közötti számos átfedést is, mely szintén a hatékony bűnüldözés ellen ható tényező.

Uniós szinten egyszerűsíteni kell a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén a jogalkotást, megreformálni a döntéshozatalt (a LSZ ennek irányába vitte a folyamatokat). Tagállami szinten pedig szükség van a büntető igazságszolgáltatás még hatékonyabb összehangolására, a jogharmonizáció még gördülékenyebb biztosítására. A tagállamok büntető anyagi és eljárási jogának eltérő hagyományai (beleértve például a bűncselekményi tényállásokban, besorolásukban és szankcionálásukban mutatkozó különbségeket is) miatt nem biztosított teljes mértékben a bűnüldözés és a felelősségre-vonás hatékonysága.

A rendészeti eljárások egységesítése még nehezebb feladatnak tűnik, mint a büntető anyagi jog harmonizációja során a szuverenitás korlátainak áttörése. Ezen cél eléréséhez az alábbi három módszer került alkalmazásra az EU életében:

- Büntetőeljárások konvergenciája (eredményeképpen az angolszász és kontinentális modell közeledése megfigyelhető)
- A közösségi országok közötti szerződéskötés (melyek a rendészeti együttműködés keretében közös szabályokat állapítanak meg az eljárási kérdésekben, például a Schengeni együttműködés, Prümi szerződés)
- Nemzetközi szerződéssel létrehozott multilaterális bűnügyi együttműködés (például az Interpol és az EU bűnüldözési információs rendszere közötti együttműködés)<sup>399</sup>

Szükség van az együttműködési eljárások leegyszerűsítésére, közös eljárási szabályok elfogadására, és a tagállami jogrendszerek megfelelő közelítésére ezen a területen, mely elősegítené a szorosabb tagállami együttműködést, különösen a bűnügyi nyomozások és a határellenőrzések területén.

Általánosságban elmondható, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködés területét lefedő nemzetközi szabályanyag az elmúlt egy évtizedben rohamos mennyiségi és minőségi változáson ment keresztül. Számos új jogintézmény született mely a tagállamokra nagyfokú implementációs kötelezettséget rótt, melynek többé-kevésbé a tagállamok megpróbálnak eleget tenni. Az uniós jogalkotási dőmping azonban egy idő után ugyanabba a hibába eshet, mint a nemzeti „törvénygyártás”, azaz a túlszabályozottság, átfedések mellett maradhatnak mindig még hiányosságként szabályozatlan területek, melyek lehetőséget nyújtanak a bizonytalanságra a végrehajtásban.

A hatékonyabb és „tisztább” együttműködés céljából ezen területeken meg kell szüntetni a jövőre nézve ezen kodifikációs hibákat, és az egyszerűsítés és transzparencia irányába kell elmozdulni az új szabályok megalkotásánál.

### **Szolidaritási mechanizmus**

Ún. „szolidaritási modelleket” kellene felállítani azokra az egyedi esetekre, amikor az EU területén veszélyhelyzet áll be (akár terrortámadás, akár természeti katasztrófa), mely uniós szintű együttes reagálást kíván meg a tagállamoktól. A már részben eddig is használt és igénybe vett „közös csoportokat” és a „közös eszközöket” tovább kell erősíteni.

<sup>399</sup> Finszter Géza: Rendészetek alkotmányos integrációja az unióban. *Belügyi Szemle* 2004/5. 52. évfolyam 87-88. oldal

A LSZ megfogalmazta az ún. szolidaritási klauzulát, mely szerint amennyiben valamely tagállamot természeti vagy ember által okozott katasztrófa sújt, illetve terrortámadás ér, az EU-nak és a többi tagállamnak segítséget kell nyújtania számára; ebben az esetben a szerződés alapján az EU minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít.

Különösen most, a LSZ által bevezetett - e területet érintő - „drasztikus” változások után szükséges lenne egy átfogó vizsgálata és tisztázása az EU különböző szereplőinek felelőssége, és hatáskörei tekintetében (EP, Bizottság, Tanács, tagállamok, ügynökségek...stb.).

Ennek kettős célja van: egyrésztől garantált lenne ezáltal, hogy az adott szinten meghozott döntés, lépés ténylegesen hatékony lesz, másrésztől pedig ezáltal érthetőbbé válna az uniós polgárok számára is, hogy hogyan zajlanak a folyamatok a rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén.

### **Gyakorlati együttműködés**

Tendencia az, hogy amennyiben egy új probléma üti fel a fejét, úgy azonnal új eszközök létrehozására irányuló intézkedéseket tesz az EU, ahelyett, hogy „leporolná” bizonyos, már korábban kifejlesztett - ám ezidáig leginkább csak papíron létező - eszközeit, és azokat alkalmazná a gyakorlatban (például a közös nyomozócsoport intézményét).

A tagállamok közötti gyakorlati együttműködést erősíteni lehet azáltal, ha a már meglévő eszközöket a lehető legjobb mértékben megpróbálják a gyakorlatban megvalósítani. Amennyiben a gyakorlati igények megkívánják, és a meglévő eszközök azok megoldására nem megfelelőek, úgy pedig új intézkedésekre van szükség.

A gyakorlati együttműködés alapjainak tekinthető a rendőrtisztek cseréje, ismeretek és információk átadása közös tréningek, továbbképzések megszervezése során. Fórumokat kell létrehozni, vagy a már meglévőket jobban kihasználni (Europol, Eurojust) arra, hogy a tagállamok egy bizonyos eszköz (például közös nyomozócsoport) használatával kapcsolatos tapasztalataikat, használt módszereiket átadhassák egymásnak, segítve ezáltal a többi tagállamot az akadályok leküzdésében.

A vizsgálat és ellenőrzés szerepe nem elhanyagolható ezen területen sem: kérdőíves felmérésekkel, tanulmányutakkal, értékelő elemzések készítésével és azok publikálásával, valamint uniós szakértői kapacitással rendelkező intézmények (Europol, Eurojust, Európai Igazságügyi Hálózat) elemzői képességeinek felhasználásával meg lehet vizsgálni az egyes eszközök gyakorlati megvalósíthatóságát.

Közös gyakorlatokat kell kidolgozni, és a lehetőségekhez mérten „kipróbálni” annak érdekében, hogy amennyiben ténylegesen sor kerül egy több állam összefogását igénylő esemény bekövetkezésére (terrorcselekmény), akkor a szolidaritási klauzula értelmében az államok azonnal reagálni tudjanak, megfelelő erőiket azonnal mozgósítani tudják idővesztés nélkül. Fontos a tagállami és uniós szintű felelősségek, szerepek egyértelmű tisztázása, ezen felelősségi rendszerekben az egyensúly megtalálása.

Az operatív együttműködés hatékonyságát növelni, a gyakorlati együttműködést tökéletesíteni kell, melynek eszköze lehet az Europol operatív kompetenciákkal történő felruházása, a kölcsönös bizalom elvének rögzítése az operatív együttműködés területén.

Pénzügyi támogatási forrásokat kell nyitni uniós szinten a tagállami gyakorlati együttműködés elősegítése céljából, mint például a közös nyomozócsoportok finanszírozási támogatására létrehozott Bizottsági alaphoz az Eurojuston keresztül történő hozzáférés esetében.

A gyakorlati együttműködés fejlesztésének irányaira az alábbi példákat lehet felsorakoztatni:

- Rendőrségi és Vámhatósági Együttműködési Központok (Police and Custom Cooperation Centres PCCC) (Közös kapcsolattartási pontok).

A kétoldalú megállapodások útján létrehozott központok olyan eszközt jelentenek, amelyek elősegítik a közvetlen határmenti együttműködést, összehozva egy helyre az érintett két vagy három ország rendőri és vámhatósági tisztviselőjét. Azon államok tapasztalatai alapján, ahol ez az eszköz már bevezetésre került elmondható, hogy ezek a központok egy innovatív megközelítést jelentik a bűnmegelőzési információk (ezek az információk különösen az alábbiak: gépjármű, a tulajdonosa, a vezetője és az utasai azonosítására szolgáló információk, jogosítványokra vonatkozó információk, telefon és lakcím megállapítások, a személyazonosító dokumentumok eredetiségére és elfogadhatóságára vonatkozó ellenőrzések) határokon átívelő cseréjének, amelyik egyébként a Hágai Program által megfogalmazott célkitűzések egyike (hozzáférhetőség elve) volt. Emellett ezen központok hozzájárulnak a bűnmegelőzésben illetve nyomozásban folytatott segítségnyújtás koordinálásához.

Ezen Központok struktúráját, küldetését és tevékenységét azonban időről időre újra kell értékelni, azért, hogy ténylegesen megfeleljenek az adott térségben a nemzetközi együttműködésben rejlő kihívásoknak, és követendő modelljévé váljanak a jövő rendőri együttműködésének.

- Közös határmenti járőrözés.

A Központokkal párhuzamosan kétoldalú illetve többoldalú megállapodások alapján közös közúti illetve vasúti járőrözés is bevezetésre került. Ezen járőrözések célja nem csak a biztonság és a közrend fenntartására irányul, hanem az illegális bevándorlás és egyéb, a vámhatóságok hatáskörébe eső bűncselekmény megelőzésére is. Ezek a járőrözések azáltal, hogy a rendőrök számára lehetővé teszik egymástól eltérő gyakorlataik, ismereteik összevetését, „egybegyűrását” előrevetítik egy esetleges Európai Rendőrség modelljét is.

Ilyen közös műveletekre kitűnő példát jelent például a 2007 júniusában lebonyolított „Duna-Alpok-Adria” elnevezésű, nemzetközi vonatokon végzett akció (hazánk is részt vett benne), valamint a szintén vonatokon folytatott „high impact” elnevezésű akció, valamint két vagy három ország tisztviselőinek együttes járőrözése.

- A Prümi Szerződés és Svéd Kezdeményezés lehetőségeinek magasabb fokú kiaknázása, a más állam területén történő beavatkozás feltételrendszerének kidolgozása, egységesítése.

A határmenti együttműködések végrehajtása megköveteli, hogy bizonyos körülmények között egy másik állam tisztje fel legyen ruházva azon jogosítvánnyal, hogy bizonyos intézkedéseket tehessen. A Prümi Szerződés által biztosított határmenti együttműködési módok sokkal

gyakrabban teszik lehetővé, hogy egy rendőrtiszt jogosan intézkedhessen egy másik állam területén anélkül, hogy azon másik állam helyi rendőre jelen lenne.

- A Schengeni együttműködésen belüli rendelkezések modernizálása.

A közeljövő egyik legfontosabb célja ezen a területen a SIS II rendszer akadálymentes bevezetése, és annak maximális kihasználtsági fokon történő hatékony alkalmazása.

## **1. 2. A konvergencia alapelv megvalósítása – Bizalom erősítése**

Ezen alapelv célja az, hogy közelebb hozza a tagállamokat egymáshoz, és nem csupán a standardizáció eszközeivel, hanem műveleti eszközökkel is. A közös továbbképzési programok megszervezése, egyszerűbb együttműködési eljárások kifejlesztése, és természetesen az információcsere zavartalan biztosítása elengedhetetlen eszközei annak, hogy elérjünk egy hiteles és őszinte operatív együttműködést a tagállamok között. A konvergencia alapelvét mindazon területen alkalmazni lehet, ahol lehetőség van a tagállamok közötti szorosabb együttműködésre: így például az ügynökök, intézmények, gyakorlatok, jogi keretrendszer területén egyaránt.

Most egy új fázis kezdődik az EU életében, az eddigi „felfutási” időszak után most a már meglévő, kidolgozott eszközöket kell megtanulni teljes mértékben kihasználni (ne csak papíron legyen jelen) hatékony és koordinált módon. Felismerték, hogy az uniós tagállamoknak gyakran van kommunikációs problémája, és nagyon nehezen képesek közös fellépésekre. A konvergencia alapelv iránymutatóként szolgálhat az EU számára az elkövetkezendő időszakban. A biztonság és bevándorlás uniós politikák területén széleskörű és koherens fejlődési kilátásokra ad lehetőséget.

### **Képzés, továbbképzés**

A tagállami rendőri szervezetek hazai továbbképzéseken túlmenően szüksége van uniós szintű képzésekben való részvételre is azért, hogy biztosítva legyen ezáltal egymás kölcsönös megértése, valamint a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok átadása. Két egymáshoz szorosan kapcsolódó célkitűzést lehet megfogalmazni:

- erősíteni az együttműködést azáltal, hogy minél többet és többet ismerünk meg a többi tagállam jogi, intézményi és társadalmi rendjéből
- a tapasztalatcserék révén növelni a szakmai értékét, professzionalizmusát az európai rendőri hatóságoknak

2005-ben a CEPOL-t kifejezetten ezen célok megvalósításának egyik eszközeként hozták létre, mely intézmény évente 80-100 alkalommal szervez tanfolyamot, konferenciát és szemináriumot a tagállami rendőrtisztek számára. A tagállami, valamint az uniós képzési politikákat összhangba kellene hozni, szisztematizálni kellene őket, és a rendőrségi hierarchia minden egyes szintjére megfelelően ki kellene dolgozni. Ebben az esetben érdemes a CEPOL által kifejlesztett stratégiákat és programokat megerősíteni és egyben át is ültetni a különböző szintekre. Az oktatási módszereket változatosabbá és gyakorlat-orientáltabbá kell tenni.

A rendőrtisztek „csereprogramját” még tovább kell fejleszteni egy „Rendőrségi Erasmus Program” keretében, mely által lehetővé válna még szélesebb körben a bizalom alapját képező személyes kontaktusok mélyebb kiépítése. Továbbra is prioritást kellene, hogy élvezzen a nyelvképzés fejlesztése, bár ez a probléma inkább a később csatlakozott 12 kelet-európai

állam tekintetében jelent problémát, ezért azok „megoldását” véleményem szerint az EU szívesen „ráhagyja” a tagállamokra. Az idegen (főként az angol) nyelv megfelelő szintű ismerete nélkül (mely a bizalom kiépítésének útjában is elengedhetetlenül fontos) azonban az együttműködés területén hátrányt szenvedhetnek az érintett tagállamok.

Fokozatosan kellene kialakítani a tagállami szolgálatok, bűnüldöző hatóságok közös kultúráját az európai képzési tanfolyamok kiszélesítésével, valamint egy európai szakértői hálózat felállításával. Ez a fejlesztés bátorítani fogja a tagállamokat arra, hogy jó gyakorlatukat kicseréljék, mely által minden tagállam kipróbálhatja annak működését saját körülményei és lehetőségei alapján, és azt továbbfejlesztheti. Ennek keretében természetesen az idegen nyelv oktatása a továbbképzések szervesen integrált részét jelentené.

## **Bizalom**

A gyakorlati együttműködés mellett a bizalom egy másik kulcs eleme bármilyen hatékony és tartós politikának a szabadság, biztonság és az igazságosság térségében. A sikeres politika a bizalmon alapul, arra épül. Hasonlóképpen, a hatékony európai együttműködés erősíteni fogja a bizalmat. Annak érdekében, hogy Európában előbbre lehessen lépni, és ezáltal Európával előbbre tudjunk lépni, egy közös bizalmi alapnak kell létrejönnie. Ezen alap felépítése és fenntartása erőfeszítéseket igényel. Az egymás jogi rendszerébe valamint igazságszolgáltatási kapacitásába vetett bizalom nem adott. A bizalmat folyamatosan ápolni és viszonzni kell, állandóan „fent kell azt tartani”. Fenntartásának érdekében pedig intézkedéseket kell hozni, ha szükséges. A bizalom – bármely szintről is legyen szó – előfeltétele a sikeres és hatékony együttműködésnek. Ugyanakkor a bizalmat erősíti és táplálja, ha az együttműködés területén sikereket érnek el (a bizalmat és az együttműködést egy szóval közlekedőedénynek is nevezhetjük).

A bizalomnak különféle szinteken kell jelen lennie:

- A különböző igazságügyi szerveknek és rendőrhatóságoknak bízniuk kell egymásban amennyiben együttműködnek a határokon keresztül
- Az európai polgároknak bízniuk kell abban, hogy jogaik garantálva vannak, függetlenül attól, hogy gyanúsítottak, tanúk, áldozatok vagy bármi egyéb, és bárhol is vannak az EU területén belül
- És végezetül a nemzeti kormányoknak és parlamenteknek is bizalmat kell fektetniük a SZBJT politikájának hatékonyságába.

Amennyiben azt vesszük figyelembe, hogy a bizalom különböző szintekhez kötődve adott, úgy az intézkedéseket is különböző szinteken kell meghozni. A bizalom kiépítésének és fenntartásának fontos feltételei az alábbiak például:

- Közös standardok kialakítása az eljárási jogokban, eljárásokban: az operatív együttműködésbe vetett bizalom építkezhet a tagállamok megfelelő standardokra épülő eljárásaira, mely talán bizonyos szintű eljárási jogi jogharmonizációt kíván meg.
- Megfelelő technológiák útján az adatvédelem garantálása: a növekvő adatcsere megkívánja, hogy felülvizsgáljuk az adatvédelmi szabályokat két szempontból is: egyrészt az állampolgárok szempontja miatt, akiknek az adatai gazdát cserélnek, másrészt pedig a bűnüldöző hatóságok szempontjai miatt, azért, hogy tudjanak bízni abban, hogy az általuk átadott adatot a másik tagállam megfelelő hatósága korrekten, és a megállapodásokban lefektetett szabályoknak megfelelően kezeli. Az egymás adatvédelmi rezsimjébe vetett bizalom nagymértékben hozzájárul az adatcserek hatékonyságához. Ahol ez a bizalom hiányzik, ott mind az információs rendszerek,

valamint az információkérésre irányuló megkeresések kezelése is elmarad. Különösen az EU-ban, ahol a technológiai fejlődések egy új generációs adatcserét tettek lehetővé (hit/no-hit, azonnali digitális hozzáférés, „csináld magad ahelyett, hogy elküldöd és vársz”...stb.), célszerű lenne ezen technológiai rendszereknek a felülvizsgálata és továbbfejlesztése.

- Személyes kapcsolatok erősítése találkozók, értekezletek, közös tréningek, oktatások, programok révén: nem lehet eléggé kihangsúlyozni a személyes kapcsolatok erősítésének fontosságát a bizalom elérése terén. Egymás, és egymás munkamódszereinek ismerete erősíteni fogja a bizalmat, ezért fontos, hogy investáljunk a találkozások megszervezésébe akár közvetlenül a tagállamok egymással, akár központi uniós ügynökségek által megszervezett fórumokon keresztül (CEPOL, Europol, Eurojust)
- Ellenőrzés, vizsgálat: egymás jogrendjének ellenőrzése – és nem csak az új tagállamok jogrendjének – szintén megfelelő módszer lehet a bizalom erősítésében. Időszakonként a tagállamoknak össze kell jönnie azon célból, hogy megvizsgálják, ellenőrizzék saját és egymás jogrendjét, valamint az EU joganyagát, és nem azért, hogy ítéelkezzenek egymás hiányosságai felett, hanem ezen transzparencia által is növelhető a politikusok és a bűnüldöző gyakorlati szakemberek egymásba vetett bizalma. Emellett a tagállamok tanulhatnak is egymástól, vehetnek át jogi megoldásokat egymás jogrendjéből továbbfejlesztve ezáltal azt.

Az EU-n belüli igazságszolgáltatásba vetett bizalom, valamint az a bizalom, amely az igazságszolgáltatásért felelős hatóságok között létezik, egyaránt megkívánja egy közös európai jogi kultúra meglétét. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak mind a mérce, mind pedig a minőségi szintek kérdésében közös álláspontra kell jutniuk. Egy ország jogi rendszerének minősége és megbízhatósága részben függ az EU-n belüli más jogi rendszerek minőségétől és megbízhatóságától. Az állampolgárok részéről egy másik állam jogi rendjébe és igazságszolgáltatási rendszerébe vetett bizalom alapvető feltételét jelenti a jog egységessége és a jogi döntések átláthatósága. És nemcsak egymás jogi rendjébe vetett bizalomnak a tartópillérei ezek, hanem a Közösség, mint egész jogi rendjébe vetett bizalomnak is.

Csak abban az esetben beszélhetünk megosztott értékekről, ha a minőségi szintek eléggé magasak az egész EU térségén belül. Például, ha egy tagállam nem képes olyan mértékben védeni és garantálni az alapvető jogokat, mint ahogyan az le van fektetve az Emberi Jogok Európai Egyezményében, illetve az EU Alapjogi Chartájában, valamint ha nem képes hatékonyan nyomozni és lefolytatni a bűnvádi eljárást nemzetközi bűncselekmények esetében, akkor a tagállamok, hatóságok és az állampolgárok közötti bizalom el fog kopni.

Lehetséges, hogy bizonyos területei az eljárásjognak, eljárásoknak és rendszereknek ezáltal további harmonizációra szorulnak. Az európai együttműködésbe vetett bizalom növekszik annak az ismeretében, hogy bizonyos normák minden tagállamban érvényesülnek, és hogy a bírók, ügyészek és az igazságszolgáltatás egyéb résztvevői tisztában vannak egymás jogi rendszerével és az EU közösségi joganyagával is. Az európai elfogatóparancs intézményének működése kapcsán nyert tapasztalat azt mutatta, hogy további lépésekre, intézkedésekre van szükség, amelyek növelik a bírók közötti bizalom mértékét. Amikor ugyanis a kiadatási eljárás szakaszához ér a folyamat, a bíróknak biztosnak kell lenniük abban, és bízniuk kell abban, hogy az érintett személy jogai garantálva vannak abban az országban is, amelybe az adott személy átadásra kerül.

Az egymás jogszabályaiba vetett bizalom azáltal is növelhető, hogy megosztják egymással az ismereteiket, megérzéseiket, bepillantást engednek ezekbe egymás részére, és egyszerűen azáltal, hogy rendszeresen személyes találkozásokra kerül sor. A személyes találkozás olyan lényeges elem, mely szintén erősíti az általános gyakorlati együttműködést. Az ismeretek szélesítése fontos építő kockája az EU jövőbeni fejlődésének. Azáltal is növelhető az átláthatóság és építhető a bizalom, hogy a tagállamok rendszeresen kicserélik jogi rendszereik kulcsfontosságú alapelveit, és ugyanakkor nyitottak az országhatáraikon túlról érkező ötletek irányába is.

Minden alkalommal, ha személyes találkozásokra kerül sor, az ismeret, az információ és a tapasztalat automatikusan gazdát cserél. A különféle jogi rendszerekben kitapasztalt, kidolgozott „legjobb gyakorlatok” (*best practices*) cseréje is vezethet például államok közötti hatékonyabb együttműködéshez, jobb eredményekhez. A bizalom mindig növekszik azáltal, ha az együttműködők személyesen is ismerik egymást, ha bepillantást nyerhetnek egymás munkamódszereibe, és ha hajlandóak is ötleteket, gondolatokat cserélni egymással. Ez az oka annak, hogy nagyon fontos szerepe van az igazságszolgáltatási szervek képviselői számára tartandó közös találkozók, értekezletek megszervezésének, akár például tematikus vitafórumok, akár közös továbbképzési kezdeményezések formájában. Emellett szükséges továbbá energiát, pénzt és időt fektetni olyan rendszerekbe is, amelyek lehetővé teszik az európai igazságszolgáltatási hatóságok közötti közvetlen kommunikáció kiépülését is.

A 2004-ben elfogadott Hágai Programban az Európai Tanács leszögezte, hogy a kölcsönös elismerés elvének eredményes alkalmazásához – a jogrendszerek különbözőségén és az európai jog által biztosított egységességen alapuló európai igazságügyi kultúra fokozatos kialakítása révén – meg kell erősíteni a kölcsönös bizalmat. A tagállamok igazságszolgáltatási rendszereinek következetes és hatékony, a tagállamok jogi hagyományait tiszteletben tartó módon kell együttműködniük. Az EU-nak folytatnia kell a tagállamok jogrendszere iránti kölcsönös bizalom megerősítését azzal, hogy a kölcsönös elismerés elvének kialakításához szükséges minimális jogokat határoz meg, minimumszabályokat állapít meg a bűncselekmények meghatározásával és a szankciókkal kapcsolatban. A jog érvényesülésén alapuló európai térségnek azt is lehetővé kell tennie, hogy a közvéleménynek a jogokkal kapcsolatos fokozott tájékoztatása és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése révén a polgárok az egész EU-ban érvényesíthessék jogaikat.

A bizalom fontosságát a Stockholmi Program is kiemeli az alábbiak szerint:<sup>400</sup>

„1.2. Az eszközök

*Az alábbi eszközök lényegesek a következő többéves program sikeres végrehajtása érdekében:*

1.2.1. *Kölcsönös bizalom*

*A különböző tagállamok hatásai és szolgálatait, illetve a döntéshozók közötti kölcsönös bizalom az e területen folytatott hatékony együttműködés alapja. A jövő egyik legfontosabb kihívása ezért a bizalom megteremtése és új megoldások keresése annak érdekében, hogy növekedjen a tagállamok különböző jogrendszerei közötti kölcsönös megértés és bizalom.”*

<sup>400</sup> A Stockholmi program teljes magyar nyelvű szövege megtalálható a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/10/st05/st05731.hu10.pdf> weboldalon

### **1. 3. Európai standardok – Minimumstandardok – Európai jogi kultúrák**

Az EU-n belül az egységesülő belbiztonsági térség következményeként kialakulóban van egy egységesülő rendőri kultúra, melynek alapját képezi annak felismerése is, hogy az egyes tagállami rendőrségek ma már nemcsak saját, hanem az egész EU biztonságáért felelősek, és ezzel kapcsolatos feladataiknak csupán összefogással tudnak maradéktalanul eleget tenni. Ez azonban nem jelent uniformizálódást, hiszen a tagállamok saját területükön szinte továbbra is a kizárólagos letéteményesei maradnak a közrend és közbiztonság megóvásának, a saját maguk által megválasztott eszközök és módszerek használatával.

Előfordul(t), hogy a tagállamok által elfogadott bizonyos egyedi (a közbiztonságra, bűnüldöző szervekre vonatkozó) rendelkezések - sőt gyakran a teljes jogrendszerek - közötti eltérések olyan számottevőek (voltak), hogy bármilyen próbálkozás arra nézve, hogy közös standardokat alkossanak eleve bukásra volt ítélve.

Példaként az alábbiakat említhetem:

- a kábítószer ellenőrzésével kapcsolatos ellentétes stratégiák (Németország/Franciaország vs. Hollandia)
- eltérő szervezeti struktúrák: rendőrség vs. csendőrség
- különböző közösségi politikai irányok: Hollandia/Németország/Skandinávia (közösség-orientált) vs. Franciaország (állam-orientált)
- bűnvádi megközelítés: kötelező (Németország) vs. diszkrecionális (Egyesült Királyság, Hollandia)
- a rendőrség jogosítványaival kapcsolatos eltérő megközelítések: szolgálati fegyver viselése (minden tagállamban kivéve az Egyesült Királyságot), vízagyú bevetése zavargások kezelésénél (az Egyesült Királyságot kivéve minden tagállamban), fegyver használata: fejre leadott lövés (Hollandia) vs. törzsre leadott lövés (Egyesült Királyság)
- központosított (Franciaország) vs. decentralizált (Németország) közigazgatási struktúrák.

A végső „európai megoldás” létrejötte előtt álló akadály magában a szubszidiaritás alapelvében is megtalálható (Németország, Egyesült Királyság), mivel ez alapján általánosan elfogadott nézet az, hogy legjobban nemzeti szinten lehet rendőrségi standardokat kiépíteni. Ez alapján úgy tűnt, hogy a diverzitás jól működik, meg volt mindenki elégedve a különbségekkel, és a nyitott határok sem jelentettek problémát.

Akkor azonban, amikor felismerték, hogy a közös piac nem tud megbirkózni a heterogén rendőri rendszerekkel és a transznacionális bűnözés kezdett kicsúszni az ellenőrzés alól, felül kellett bírálni, és újra kellett értékelni a „szabad mozgás alapelvének” jelentését, valamint azt is, hogy vajon merre vigyen az út a jövőben: vajon célszerűbb-e visszaállítani a nemzeti határokon az újbóli ellenőrzést, vagy pedig nem előremutatóbb-e az, ha nyomást gyakorolnak az egyes tagállami rendőri szervekre azért, hogy egy egységes európai megközelítés irányába mozduljanak el.<sup>401</sup>

<sup>401</sup> Peter Hobbing: Uniforms without Uniformity: A Critical Look at European Standards in Policing, Security versus Justice Police and Judicial Cooperation in the European Union Edited by Elspeth Guild and Florian



## Európai jogi kultúrák

A rendőri standardokat a nemzeti kultúra (legalább is a jogi kultúra) részeként kell tekinteni. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a rendőri hatóságok a rendőrségi kultúra tekintetében általában csak bizonyos, és nem az összes uniós tagállammal kapcsolatban kívántak bármiféle közeledést is elérni. Valójában a külföldi standardok átvételét egyáltalán nem tekintették kérdésnek („hacsak a többiek el nem fogadják a mi standardjainkat”), és ha a szabályokban bármiféle közelítés is megjelent egyáltalán, ez leggyakrabban kétoldalú, vagy pedig korlátozottan multilaterális alapokon történhetett.

Ennek tükrében megemlíthető a CEPOL „harmonizált EU tananyag” („harmonized EU curricula”) kezdeményezése, mely bemutatja a különböző tagállamokban alkalmazott megoldásokat, és kölcsönösen biztosítja a rendőri egységek számára annak lehetőségét, hogy megérthessék a külföldi rendszereket.

A büntetőjogi szakemberek általánosan elfogadott megállapítása az, hogy minden országban a nemzeti kultúrák egyfajta megnyilvánulásaként eltérő jogi rendszerek vannak, és bár nincsenek egyforma rendszerek, közöttük legalább „családokat” lehet elkülöníteni,<sup>402</sup> melyek bizonyos alapvető tulajdonságokban megegyeznek. Az egyik olyan tulajdonság, melyben minden tagállam megegyezik: az a halálbüntetés eltörlése.<sup>403</sup>

Európa tekintetében alapvetően négy családról, csoportról beszélhetünk:

- angolszász common-law jogrendszer (Egyesült Királyság, Írország)
- francia magánjogi rendszerek (például Franciaország, Benelux államok, Spanyolország)
- német magánjogi rendszerek (például Németország, Ausztria, Svájc, Görögország, Portugália, Törökország)
- skandináviai magánjogi rendszerek (Dánia, Norvégia, Svédország, Finnország, Izland)

Vannak úgynevezett vegyes rendszerek (Hollandia és Olaszország) és általában a korábbi kelet-európai szocialista országokat is külön csoportba sorolják közös jegyeik alapján.

Főbb különbözőségek a büntető anyagi és eljárási jog területén:

- az abortusz, valamint a kábítószerrel kapcsolatos cselekmények büntetendősége:
  - abortusz: szigorú szabályok (Írország, Lengyelország, Málta) vs. liberálisabb szabályozás (a legtöbb tagállamban),
  - kábítószer: liberális szabályok (Hollandia) vs. szigorúbb szabályozás (a többi tagállamban)
- a csalások és hatalommal való visszaélés különböző variációi
- az emberölés és egyéb élet elleni bűncselekmények különbözően strukturált elemei
- a külföldön elkövetett bűncselekmények esetén a büntetőjog alkalmazhatóságának elvei: extraterritoriális alkalmazhatóság (kontinentális rendszer) vs. a territorialitás elmélete (angolszász common-law)

---

Geyer, Ashgate 2008. 250. oldal

<sup>402</sup> Perron, W.: “Sind die nationalen Grenzen des Strafrechts überwindbar?“, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 109. kötet 2. szám 1997. 287. oldal

<sup>403</sup> Az Európa Tanács Emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének európai egyezményéhez fűzött 6. és 13. jegyzőkönyve alapján

- elrendelő/kötelező bünvádi eljárás (Németország) vs. diszkrecionális bünvádi eljárás (Egyesült Királyság, Hollandia)
- a bizonyítékokkal, védelemmel kapcsolatos szabályok, valamint a „ne bis in idem” alapelv alkalmazásának különböző felfogásai

A diverzitás csökkentésének általános uniós tendenciája tükrében - nem csak tradicionálisan a gazdasági szektorban, hanem még a korábban szent és sérthetetlen erődként tekintett kultúra és oktatás területén is - meglepő megfigyelni azt, hogy a rendészeti politika milyen sikeresen bújjik újra és újra ki ezen „tendencia-folyamból”. Ehelyütt megemlíthető az a megfigyelés, hogy az európaiak - bár elvárják Brüsszeltől, hogy prioritásként kezelje a bűnözés és kábítószer elleni küzdelmet - nem szívesen látják hazájukban az integráció közvetlen következményeit: mint azt brit napilapok is megfogalmazták „a legrosszabb eset-forgatókönyv bármely angol állampolgár számára az lenne, ha például egy lett bíróságnak ki rá a büntetést, vagy pedig egy görög rendőr hajtaná végre a letartóztatást vele szemben”.

Anderson és munkatársai<sup>404</sup> már az 1990-es évek közepén megfogalmazták azt, hogy ezen probléma egyik megoldása lenne az uniós pilléres struktúra eltörlése, a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek az első pillérbeli metódusok tárgykörébe való áthelyezése.

A kultúra és az oktatás a Bolognai program keretében figyelemreméltóan jelentős változásokon ment keresztül az elmúlt néhány évben, és ezáltal Európa még versenyképesebbé vált. A múlt az erre irányuló tanulmányok alapján az alábbi tanulságokkal szolgált: (a) az igazságszolgáltatás tradíciói még nem túlságosan régiek, (b) 19. századbeli elődeink koruk büntetőjogi tradícióival másféleképpen „bántak” mint mi napjainkban, mivel egyszerűen kicserélték azokat, amikor gazdasági vagy egyéb strukturális fejlődések azt megkívánták.<sup>405</sup>

Mivel minden egyes uniós tagállam ugyanazon alapértékekre és rendszerekre épül - mint ahogyan arra számos összehasonlító jogi tanulmány is rámutatott - és ugyanazon megoldásokhoz eltérő módszerekkel és utakon jutnak el, nem tűnik túl nagy kockázatnak az - és egyben nem jelentene igazságtalanságot az uniós állampolgárok egyikének sem -, hogy kiépüljenek specifikus európai büntető igazságszolgáltatási és rendészeti standardok.

Kívánatos, hogy a rendészet és a büntető igazságszolgáltatás átértékelje az „europanizálódáshoz” kapcsolódó attitűdjét azért, hogy szembe tudjon szállni az egyre erősödő kihívásként megjelenő nemzetközi bűnözéssel. Természetesen a pozitív jogban és a gyakorlatban megtalálható különbségekre - valamint ezeknek különböző tradíciókkal történő kombinációjára - tekintettel hirtelen változásokat, változtatásokat ésszerűen nem lehet elvárni, de a változás folyamatát állandóan erősíteni, támogatni kell.

Mint ahogyan azt Finszter Géza megfogalmazta: „*A rendőrségi integráció nemzetközi jogának megalkotása még előttünk álló feladat, amit nem lehet megvalósítani az elmélet támogatása nélkül.*”<sup>406</sup>

<sup>404</sup> Anderson, M. et al.: Policing the European Union, Oxford: Oxford University Press, 1995. 263. oldal

<sup>405</sup> Bacigalupo, E.: „Bemerkungen zu strafrechtlichen Fragen des Verfassungsentwurfs”, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 116. kötet 2. szám 2004. 327. oldal

<sup>406</sup> Finszter Géza: A rendészet rendszere OKRI Kriminológiai Tanulmányok 39. 2002. 40. oldal

## 1. 4. A kapcsolatok továbbfejlesztése

### Külkapcsolatok

A transznacionális bűncselekmények nagy hányada (szervezett bűnözés, ember-, kábítószer- és szervkereskedelem, pénzhamisítás, gazdasági, pénzügyi és internetes bűnözés) az EU-n kívül gyökerezik, vagy oda irányul, ezért nagyon fontos az, hogy az EU valamint a tagállamai a bűnüldözés területén harmadik országok irányába is építsék az együttműködési lehetőségek hálózatát. Ennek eszközei az alábbiak lehetnek:

- Bilaterális megállapodások: uniós ország és harmadik ország közötti vagy pedig az EU rendelkezik társulási megállapodással Norvégia, Izland és Svájc vonatkozásában.
- Bővítési és csatlakozást megelőző folyamatok: folyamatos tárgyalások folynak Horvátországgal és Törökországgal, melynek eredményeképpen Horvátország már az uniós joganyag jelentős részét alkalmazza.
- Európai szomszédsági politika (European Neighbourhood Policy): az EU cselekvési tervei például Ukrajnával, Jordániával, Izraellel...stb. mely tartalmaz elemeket a szabadság, biztonság és jog érvényesülésével kapcsolatosan is.
- Regionális együttműködés: például Balti Tengeri Munkacsoport, Ázsia-Európa találkozók
- Egyedi megállapodások: például az EU-USA transzatlanti cselekvési program
- Operatív együttműködés: az Europol, Eurojust munka-megállapodásokat köt, és összekötő tisztviselői hálózatot épít ki harmadik országokkal.
- Nemzetközi szervezetek: az EU és tagállamai jelentős szerepet töltenek be nemzetközi szervezetekben is (például az UNHCR: ENSZ Menekültügyi Főbiztossága)<sup>407</sup>

### Uniós ügynökségek szerepe<sup>408</sup>

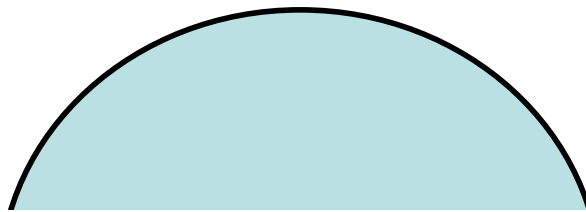
Az olyan új testületek létrehozása, mint például az Europol, Eurojust vagy az Európai Ügyészség valami egészen újat jelent az EU életében, egy „pán-európai” intézményi integrálódást. Ezen intézményi integrációnak a jogharmonizáció és jogegységesítés hatásaitól eltérő következményei vannak a sokkal széleskörűbb együttműködés folytán. Amíg a jogharmonizáció a tagállami jogszabályokban eredményez változást anélkül, hogy megváltoztatná a tagállam intézményi struktúráját, addig az intézményi integráció olyan európai testületet hoz létre, mely az EU összes tagállama rendelkezésére áll. Valójában ennek is lehet integráló hatása, mivel egyértelműen várható valamiféle harmonizációs hatás a közösségi intézmény részéről a tagállamok felé.<sup>409</sup>

Az Europol létrehozását megelőzően az információáramlás a tagállami rendőri hatóságok között kétoldalúan folyt, napjainkban pedig az Europol, a működése folytán a tagállamok közötti horizontális-bilaterális együttműködést egy vertikális irányú kooperációval egészíti ki. Megsokszorozódtak a kommunikációban résztvevő szereplők, és a kommunikációs csatornák iránya és száma is a többszörösére nőtt.

<sup>407</sup> Ligeti Katalin: Intézményi keretek. Az európai büntetőjog kézikönyve (Szerk.: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 54. oldal

<sup>408</sup> Az alfejezetben szereplő ábrához André Klip monográfiájában található ábra szolgált alapul. (André Klip: Multilateral Cooperation and Direct Enforcement. European Criminal Law. 2009. Intersentia Antwerp-Oxford-Portland 416. oldal)

<sup>409</sup> André Klip: Multilateral Cooperation and Direct Enforcement. European Criminal Law. 2009. Intersentia Antwerp-Oxford-Portland 415. oldal



Akár központilag szervezett, akár pedig közvetlenül történik a tagállamok között az EU-n belüli információcsere, annak hatékonyságát, gördülékenységét növelni kell az európai adatvédelmi szabályok tiszteletben tartásával. Az információcsere interoperabilitást kíván meg az EU által létrehozott és a tagállamokban használt eszközök között az információs és telekommunikációs rendszerek, valamint a biztonsági eszközök tekintetében egyaránt

Szükséges, hogy az uniós intézményekkel a meglévő kapcsolat tovább erősödjön, és a tagállamok szélesebb körben kihasználják az általuk nyújtott lehetőségeket (például az Europol elemző munkafájljait, az Eurojust és Bizottság pénzügyi támogatását a közös nyomozócsoportokban)

### **1.5. Kérdések a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban**

Elemzések szerint a SZBJT politikái „dobogós” helyen állnak azon területek csoportjában, amelyeknek struktúrájában, döntéshozatali mechanizmusában a LSZ a legtöbb, és legmélyrehatóbb változásokat eredményezte. A LSZ szükséges és pozitív válaszlépést jelentett azon hiányosságokra és sebezhetőségekre, melyek a pillér-rendszer jogi kettősségére voltak jellemzőek.

#### **Kivételezés - megkülönböztetés – megerősített együttműködés**

A reformszerződés túlmutat a „rugalmassági mechanizmuson”, és újabb kapukat nyitott meg az általános szabályok alóli kivételek számára, mely pedig maga után von(hat)ja annak a kockázatát, hogy a „kivételezés” és „megkülönböztetés” komoly következményekkel járhat a szabadság, biztonság és jog érvényesülése közös térségének szerkezetére nézve. Az olyan „ravasz” és technokratikus kifejezések, mint például vészfék eljárás (*emergency breaks*), rugalmasság (*flexibility*), megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*), távolmaradás (*opt-ins opt-outs*), kétsebességes Európa (*two-speed Europe*), többsebességes Európa (*multi-speed-Europe*) a LSZ hatálybalépése után is karakteres jellemzői maradtak az új intézményi struktúrának.

Ez a kivételezés és megkülönböztetés számos kérdést vet fel a jövőt illetően:

- Valóban képes lesz-e a LSZ a kormányközi jellegből kiemelni a SZBJT politikáit is, ténylegesen is (nemcsak formálisan) eltörölve a pilléres struktúrát?
- A sokat dicsért rugalmasság nem fog-e ahhoz vezetni, hogy egymástól még nagyobb fokban eltérő és egymással még jobban versengő, eltérő szándékú és eltérő sebességgel fejlődő területek jönnek létre a SZBJ térségében?
- Milyen mértékben vannak biztosítva a főként pozitív jelentéstartalmú „előrehaladás”, „továbbhaladás” kifejezések?
- Milyen fokú „előrehaladást” tud „felvállalni” a SZBJT mielőtt darabokra hullana szét?
- (Remélhetőleg nem) azért dobtuk félre a pilléres struktúrát, hogy helyette létrehozzuk a többféle szabadság, biztonság és jog térségének mozaikját (hálózatát)?

2009. december 1-én a LSZ jelentős változásokat hozott az EU életébe, ehelyütt csupán utalni szeretnék az alábbi felsorolással a legfontosabbakra:

- Pilléres struktúra eltörlése: melynek direkt következménye az, hogy az ún. közösségi metódus kiterjedt a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeire is.
- Változások a döntéshozatali metódusokban, eljárásokban: mely a korábbi harmadik pilléres területen is nagyobb hatékonyságot, jogi biztonságot, kiszámíthatóságot és demokratikus kontrollt jelent. A jogi eszközök heterogenitása, intézményi kettőssége megszűnik, és egységessé válik a jogi eszközök nomenklatúrája, mely átláthatóbbá és könnyebben megérthetőbbé teszi a jogalkotási eljárásokat.
- Az EP és a nemzeti parlamentek megerősödött szerepe: válaszul szolgál a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés területén ezidáig tapasztalható demokratikus deficit problematikájára.
- Az Európai Bíróság hatáskörének kiterjesztése ezen terület politikáira: bár eltolt idejű hatályba lépéssel valósul meg, de a bírói kontrol elengedhetetlenül fontos a polgári szabadság, alapvető jogok és a jogrend védelme érdekében hangsúlyosan ezen a területen is.
- Az EU Alapjogi Chartája: közvetlenül kötelezővé vált minden egyes uniós intézmény, testület, hivatal és ügynökség vonatkozásában, valamint mindazon tagállam tekintetében, amelyek implementálták az uniós jogot (lengyel és brit távolmaradás)
- Az EU jogi személyisége: Az EU ezáltal tehát csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez (1950), melynek jelentős kihatásai vannak a korábbi harmadik pilléres politikák körében is.
- Az Európai Ügyészség felállításának lehetősége: olyan testület jöhet létre, mely közvetlen végrehajtó hatáskörrel rendelkezve felelős lesz az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények nyomozásáért, a bűnvádi eljárás lefolytatásáért, valamint a bíróság elé juttatásáért.
- A belső biztonságért felelős állandó bizottság, COSI létrehozása: célja, hogy az EU-n belül a belső biztonság területén folyó operatív együttműködés támogatást kapjon.

Az alábbiakban röviden összefoglalom azon legfőbb LSZ-ből eredő kivételeket, melyek feltehetően jellemezni fogják az EU SZBJT-t a jövőben:

1) A közrend fenntartása és a belső biztonság megőrzése továbbra is egyedül a tagállamok felelőssége marad, melyet a szerződés 61e cikke az alábbiak szerint rögzít: „*E cím nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.*” A szerződés 61f cikke új rendelkezésként bevezette az alábbi: „*A tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közigazgatásaiknak a nemzeti biztonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei közötti együttműködés és koordináció formáit megszervezzék.*”

2) A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogszabály-kezdeményezést a szerződés 61i cikke megosztott jogként szabályozza a Bizottság és a tagállamok egynegyede között. Ez egy részleges kivételt jelent azon általános szabály alól, miszerint csak a Bizottság van felruházva a jogszabály-kezdeményezés hatáskörével az EU-ban.

3) Főszabályként a rendes jogalkotási eljárás lett kiterjesztve majdnem a teljes harmadik pillér területére, valamint a LSZ még több területre kiterjesztette a lehetőségét a vészfék eljárás és a megerősített együttműködés alkalmazhatóságának.

4) A rendes jogalkotás köréből újabb kivételt fogalmaz meg a szerződés 62 (3) cikke azáltal, hogy lehetővé teszi a Tanács részére, hogy különleges jogalkotási eljárás keretében az útlevelekre, személyazonosító igazolványokra, tartózkodási engedélyekre vagy bármilyen egyéb ilyen jellegű okmányra vonatkozó intézkedéseket fogadhasson el. Ezekben az esetekben Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz. Amellett, hogy kivételt szabályoz ez a rendelkezés, a LSZ szisztematikusan megváltoztatatta a helyzetét is a szerződés szövegében azáltal, hogy áthelyezte a SZBJT –hez tartozó „Határok ellenőrzése...” című 2. fejezetbe.

5) Az Európai Ügyészség létrehozása és hatáskörének kiterjesztése egyhangúságot igényel a Tanácsban valamint az EP egyetértését.<sup>410</sup> A szerződés 69e cikk (1) bekezdése újabb megerősített együttműködést vezet be ezen a területen is, azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni, a kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé.

6) A szerződés 69f cikke a rendőrségi együttműködés területén, - amely az (1) bekezdés alapján: „*Az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai.*” – a hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozóan a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg, mely során a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz.

7) Lengyelország és az Egyesült Királyság helyzete az EU Alapjogi Chartájával kapcsolatosan talán a legvitatottabb kivételezést jelenti a LSZ-nek, mely a szerződésekhez

---

<sup>410</sup> 69e. cikk: „(1) Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.”

fűzött jegyzőkönyvben<sup>411</sup> került szabályozásra. Ezen rendelkezésnek az Európa-szerte megfogalmazott szabadság garantálásának módjaira lesz kihatása, miután mindkét ország speciális helyzetet követelt magának a Charta rendelkezéseinek nemzeti jogokra való alkalmazhatósága tekintetében.<sup>412</sup>

8) Újabb kivételre találunk példát a szerződés 240b cikkében mely az Európai Bíróság általános hatáskörén ejt csorbát SZBJT politikai tekintetében az alábbiak szerint: „... az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára.”

Itt azonban nem szabad eltekintenuünk arról, hogy az átmeneti rendelkezéseket érintő 36. Jegyzőkönyv 10. cikkének megfelelően az Európai Bíróság és a Bizottság teljes hatásköre a 3. pillér meglévő joganyagára a LSZ hatálybalépését követő 5 éven belül (2014. december 1.) válik alkalmazhatóvá.<sup>413</sup>

Ugyanezen jegyzőkönyv 10 cikk (4) bekezdésében Egyesült Királyság vonatkozásában egy speciális rendelkezéssel találkozhatunk a kivételek újabb példajaként, ugyanis az Egyesült Királyság az átmeneti időszak lejártá előtt legkésőbb hat hónappal bejelentheti a Tanácsnak, hogy a jogi aktusok tekintetében nem fogadja el az Európai Bíróságnak és Bizottságnak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

Ennek a rendelkezésnek azonban ára van, mivel ha az Egyesült Királyság ilyen bejelentést tesz, az öt éves átmeneti időszak lejártától kezdődően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a LSZ hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusoknak az Egyesült Királyság tekintetében való alkalmazása megszűnik.

---

<sup>411</sup> Jegyzőkönyv az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0156:0157:HU:PDF>

<sup>412</sup> „1. cikk

(1) A Charta nem terjeszti ki az Európai Unió Bíróságának, Lengyelország vagy az Egyesült Királyság bármely bíróságának vagy törvényszékének hatáskörét az annak megállapítására való lehetőségre, hogy Lengyelország vagy az Egyesült Királyság törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései, gyakorlatai vagy intézkedései nincsenek összhangban azokkal az alapvető jogokkal, szabadságokkal és elvekkel, amelyeket a Charta újlag megerősít.

(2) Így különösen, és minden kétely eloszlatására, a Charta IV. címében semmi nem keletkezett Lengyelországra vagy az Egyesült Királyságra alkalmazható, jogilag érvényesíthető jogokat, kivéve, ha Lengyelország vagy az Egyesült Királyság ilyen jogokról nemzeti jogában rendelkezik.

2. cikk

Amennyiben a Charta valamely rendelkezése nemzeti jogszabályokra vagy gyakorlatokra hivatkozik, Lengyelországban vagy az Egyesült Királyságban kizárólag annyiban kell alkalmazni, amennyiben a benne foglalt jogokat és elveket Lengyelország vagy az Egyesült Királyság jogszabályaiban és gyakorlatában elismerik.”

<sup>413</sup> 10. cikk (1) Átmeneti intézkedésként a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében az intézmények az említett szerződés hatálybalépésének időpontjában a következő hatáskörrel fognak rendelkezni: a Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti hatáskörei nem alkalmazhatók, az Európai Unióról szóló szerződésnek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt hatályos változata VI. címében az Európai Unió Bíróságára ruházott hatáskörök pedig változatlanok maradnak abban az esetben is, ha azok elfogadására az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 35. cikke (2) bekezdésének értelmében került sor. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.hu08.pdf> 419. oldal

Elgondolkodtatónak tartom Sergio Carrera és Florian Geyer<sup>414</sup> azon véleményét, miszerint a LSZ intézményesítette a magas fokú „kivételezést” ebben a térségben. A fentiekben példálózva bemutatott kivételek véleményük szerint főként azt fogják megcélozni, hogy az európai integrációs folyamatokat olyan területekre kényszerítsék, melyeket ezidáig hagyományosan a nemzeti szuverenitás előjogai körébe tartozónak tekintettek. Bizonyos területek (mint például a közrend fenntartása, belső biztonság, a nemzeti biztonsági hatóságok közötti együttműködés és koordináció, útlevelek és egyéb azonosító okmányok) az intézményi reform, megújítás folyamatán kívül rekedtek, és továbbra is tárgyát képezik majd a kormányközi együttműködési módszernek, melyet az egyhangú döntéshozatal jellemez.

A megkülönböztetés azt eredményezheti, hogy a szabadság, biztonság és jog fenntartása érdekében folytatott transznacionális együttműködés a „sebességek” komplex mátrixához vezethet. Bizonyos területek - mint például a büntetőjogi jogharmonizáció, a rendőri erők operatív együttműködése, valamint az Európai Ügyészség létrehozása - a vészfék eljárás és a megerősített együttműködés tárgyává válnak, az adatvédelem területén pedig az adatvédelmi standardok megkülönböztetése továbbra is fent fog maradni, bár jóllehet kevésbé látható módon.

A megerősített együttműködés eredményeképpen kialakult megkülönböztetés odáig is elvezethet, hogy több különféle szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségéről beszélhetünk majd. Ez a végét jelentheti egy olyan politikai projektnek, mely azt jelentette, hogy van egy olyan egyedülálló terület, amelyben az „elemek” közös szintje garantálva van. Ez az a közös szint, mely alapot nyújt a kölcsönös bizalom kialakításának, mely elengedhetetlenül szükséges a kölcsönös elismerés elve megvalósításához. Az új struktúrákban fenn áll a veszélye az europánizálódás és integráció versengő területei és teljesen szétesett, egymástól elkülönülő szintjei kialakulásának.

Az az elgondolás, hogy a megerősített együttműködés „egy dimenziójú”, vagyis hogy egy avantgard tagállamokból álló csoport előrehalad, és a többi bátortalan, kételkedő tagállam azon nyomban követni kezdi őket miután felismerte, hogy ez az előrelépés jelenti ténylegesen a helyes irányt, hosszú távon illúzióvá válhat. Mi és ki garantálja azt, hogy a megerősített együttműködés intézménye nem vezet el egy olyan állapotig, amikor kilenc tagállam úgy gondolja, hogy előrelép egy irányba, ugyanakkor másik kilenc állam „kanyart véve” elindul egy másik irányba, és a fennmaradó kilenc állam pedig úgy gondolja, hogy a helyes irány éppen 180 fokban ellentétes az első csoport által megkezdett irányvonallal.

Az ilyen jellegű forgatókönyvek nagymértékben veszélyeztethetik a közös SZBJT politikai projektjének sikerességét. Egy gyakorlati példán próbálom szemléltetni a jelenség veszélyét: a kölcsönös jogsegély még messze van attól, hogy csúcs prioritásként vegyen részt a tagállamok napi gyakorlati együttműködésében. „Többsebességes” esetben a dolgok sokkal nehezebben történének, mivel egy tagállami tisztviselőnek minden egyes konkrét ügy kapcsán meg kellene állapítania azt, hogy az adott együttműködő partner a tagállamok melyik „rugalmas” csoportjába tartozik. Végezetül az állandóan változó „rugalmasság” a bonyolultság olyan fokához vezethetne, mely megbéníthatja a nemzeti hatóságok mindennapi együttműködését.

Nem szabad elfeledkeznünk az uniós polgárok kiszolgáltatott helyzetéről sem, melyet egy ilyen bonyolult állapot eredményezhet. Milyen védelem, biztosíték illeti meg például azt a brit

---

<sup>414</sup> Sergio Carrera and Florian Geyer: The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice, Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union (szerk.: Elspeth Guild és Florian Geyer) Ashgate 2008. 303. oldal



állampolgárt, akit egy olaszországi nyaralásán tartóztatnak le egy olyan nyomozás eredményeképpen, amelyet az Eurojust folytatott egy bizonyos, megerősített együttműködésben résztvevő tagállami csoportosulással. Ez a brit gyanúsított másként lesz kezelve amiatt, mert az Egyesült Királyság nem kívánt részt venni ebben a megerősített együttműködésben? Hogyan bonyolódik ez a helyzet még azáltal is, hogy az Egyesült Királyság opt-outot „élvez” az Emberi Jogi Charta tekintetében?

A több különböző szabadság, biztonság és jog térsége veszélyeztetheti az uniós polgárok védelmét is, akik ezen bonyolult mintázatú együttműködési hálózatnak kiszolgáltatva érezhetik magukat.

## **Európai Ügyészség**

A LSZ úgy rendelkezik, hogy az Eurojustból Európai Ügyészséget (EÜ) lehet létrehozni,<sup>415</sup> ennek alapján az alábbi forgatókönyvek képzelhetőek el:<sup>416</sup>

- az Európai Ügyészség az Eurojust átalakításából jön létre (annak megszűnésével?)
- az Európai Ügyészség az Eurojust egy tagja lesz
- az Európai Ügyészség az Eurojust felügyeleti szerve lesz.

A két intézmény között azonban lényeges különbségek fedezhetőek fel. Először is feladatkörük nem fedi le egymást, mivel amíg az Eurojust támogató szereppel rendelkezik (bizalomerosztó és az igazságügyi felelősségre-vonást elősegítő), addig az EÜ nyomozati hatáskörrel bír. Az Eurojust alapvetően egy kormányközi struktúra nyomozati hatáskör nélkül, és nemzeti tagjaira a saját tagállamuk nemzeti jogrendje vonatkozik. Ezzel ellentétben az EÜ független testület lenne, és tényleges nyomozati jogkörrel rendelkezne, valamint esetében nem beszélhetnénk nemzeti tagokról, mivel tagjai nem függnének sem az EU-tól, sem pedig saját tagállamuktól. Az EÜ létrehozása valószínűsíthetően további harmonizációt és egységesítést igényelne bizonyos büntető anyagi és eljárásjogi szabályok esetében, és további intézményi változásokat vonna maga után. Ehhez kapcsolódóan meggondolandó az is, hogy egy szövetségi típusú igazságügyi testület felvethetné, és igényelné egy FBI-szerű Europol kialakítását is.

Több tagállam jelentősen támogatja az Eurojust munkáját, mert látják benne a szupranacionális EÜ alternatíváját, és véleményük szerint az Eurojustban rejlő lehetőségek hatékonyabb kihasználása elvetné a szükségét az EÜ létrehozásának. Mindezekből következik, hogy az EÜ létrehozása napjainkban inkább még, csak mint potenciális lehetőség létezik, és kevésbé minősíthető reális tervnek.

---

<sup>415</sup> EUMSZ 86. cikk (1): „Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.”

<sup>416</sup> Jiri Vlastnyik: Eurojust – A Cornerstone of the Federal Criminal Justice System int he EU? In: Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation int he European Union (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate 2008. 46. oldal

## 2. A közös nyomozócsoportok koncepciója

A közös nyomozócsoport intézménye hosszú utat járt be mióta kevesebb, mint 15 évvel ezelőtt megálmodták, és 2000-ben elméleti megközelítéssel beépítették az Uniós Jogsegély Egyezmény által nyújtott együttműködési lehetőségek körébe. Valójában a közös nyomozócsoport intézménye egy ötletből, ideából született, kezdetben a tagállamok gyakorlati szakembereinek meglehetősen szkepticismusával kísérve fejlődött, mire eljutott a mai állapotához, addig, hogy egyre gyakrabban kerül alkalmazásra a nyomozás gyorsabbá, hatékonyabbá és széleskörűbbé tétele érdekében. Természetesen számos kihívás kísérte fejlődése útját, és sajnálatos módon mindig inkább ezen új kihívások, problémák kerültek az érdeklődés középpontjába, mintsem azon pozitív gyakorlati tapasztalatok, melyeket az úttörő tagállamok sikerként értek el.

A közös nyomozócsoport a Kerethatózat 1. cikke alapján egy olyan csoport, melyet kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson.

Ennek az elképzelésnek számos előnye van: lehetővé teszi azt, hogy egy ügyben a különböző tagállamok illetékes hatóságai között koordináció folyjon a nyomozások kezdetétől fogva, minek következtében az összes kapcsolódó nyomozás koordinatív megközelítést kap. Lehetőséget teremt arra, hogy a résztvevő tagállamok a döntéshozó folyamatokba beleszólhassanak, például abba, hogy mely nyomozati cselekményeket melyik résztvevő tagállam hajtsa végre, és azáltal, hogy a kiküldött tagok jelen lehetnek a nyomozati cselekményeknél lehetővé válik az, hogy a résztvevő tagállamok a nyomozás mindenkori helyzetéről időben értesítést kapnak.<sup>417</sup>

Ezeken túlmenően, amikor arra van szükség, hogy bizonyos nyomozati cselekmények lebonyolítása a csoport székhelyeül szolgáló államon kívüli más résztvevő államban történjen, akkor azon állam kiküldött tagjai megkereshetik a saját illetékes nemzeti hatóságait, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Ez ismételen növeli a nyomozás hatékonyságát, mivel ahogyan azt a Kerethatózat 1. cikk (7) pontja is megfogalmazza, ezeknek az intézkedéseknek a megtételét az érintett tagállamban ugyanolyan feltételek szerint mérlegelik, mintha azokat nemzeti nyomozás keretében kérték volna.

Ezáltal tehát elmondható, hogy a közös nyomozócsoport koncepciója nagyon hatékony és hasznos minden olyan komplex ügy esetében, melybe több tagállam van bevonva, és az ügy nemzetközi dimenziója egyértelműen körvonalazódott.

### 2. 1. A nyomozócsoportok létrehozásának előnyei

A bűnügyi együttműködés Európán belül olyan szakaszához ért, amikor is a legnagyobb feladatot a kölcsönösség beépítése jelenti az együttműködés már meglévő rendszerébe. A kölcsönösség több szempontból is fontos, egyrészt növeli a hatékonyságot azáltal, hogy a

<sup>417</sup> Kerethatózat 1 (5) (c) cikke

korábbi egyszerűbb „adás-vétel” helyett az információ és a felelősség megosztásán alapszik az együttműködés. Vagyis az információ átadásával nem „szabadulnak meg” a feladattól a hatóságok, hanem érdekeltté válnak abban, hogy megfelelően lezáruljon, megoldódjon az adott ügy. Fontos másrészt a kölcsönösség abban is, hogy európai adatbázisok jönnek létre, mint például az EURODAC. Harmadrészt a kölcsönösség a források és lehetőségek hatékonyabb kihasználásához is hozzájárul.

Közös nyomozócsoporthozásának számos módja lehet, mint ahogyan arra a dolgozatban rávilágítottam. A nyomozócsoporthozás nyújthatja a legközvetlenebb formáját annak az együttműködésnek, mely esetében a több állam területén folytatott nyomozást egyetlen csoport hajtja végre a kezdetektől a projekt végéig.

*A közös nyomozócsoporthozásának az előnyei:*

- Az információ közvetlenül megosztható a közös nyomozócsoporthozás tagjai között hivatalos megkeresések nélkül, mely lehetővé teszi, hogy a csoport minden tagja aktuális, friss információkkal rendelkezzen.
- A kijelölt, koordinációért felelős csoportvezető személye garancia arra, hogy - miután átfogó képe van a különböző tagállamok területén folytatott nyomozati cselekmények mindegyikéről - minimalizálható a duplikációk kockázata az eljárásban.
- Bár a közös nyomozócsoporthozások tevékenysége az igazságügyi (bűnvádi és bírósági) eljárások számára „termeli” meg az eredményeket, annak sikere mégis elsősorban (az esetek többségében) a rendőrségi együttműködés felelőssége. Ez a rendőrségi munkamódszerekben újdonságot jelent, hiszen a tényleges nyomozati munka mellett egyéb „járulékos” tevékenységeket is el kell végezni: szállás megteremtése, idegen nyelven folytatni a munkamegbeszéléseket, idegen nyelven elmagyarázni saját államuk jogrendjét, eljárási szabályait...stb. Ebből a rendőri állomány mindenféleképpen profitál, még akkor is, ha kezdetben „terhesnek” is tűnik.
- A nyomozócsoporthozás tagjai közvetlenül kérhetnek egymástól nyomozati intézkedéseket, mellőzni lehet a jogsegély iránti megkereséseket. Ez vonatkozik a kényszerítő intézkedések iránti megkeresésekre is.
- A nyomozócsoporthozás tagjai jelen lehetnek a kihallgatásokon, házkutatásokon...stb. segítve ezáltal például a kihallgatásokon a nyelvi korlátok leküzdését.
- Mivel a kiküldött tagok is jelen lehetnek a bizonyítékok gyűjtésénél, ez egy extra garanciát jelent arra vonatkozóan, hogy az információk és bizonyítékok gyűjtése maximálisan megfelel az alapvető nemzetközi (emberi jogi) standardoknak.
- Szakmai ismeretek, tapasztalatok informális cseréjének lehetősége, a helyszínen az erőfeszítések koncentrációja.
- A résztvevők közötti kölcsönös bizalom kiépülése, valamint annak lehetősége, hogy a különböző joghatóságok alá tartozó igazságszolgáltatási szervektől érkező szakemberek közösen alkossanak nyomozási és büntetőeljárás stratégiaikat.
- Az Europol és Eurojust bevonásával újabb technikai és szakértői háttér elérhetőségének, valamint közvetlen szakmai támogatás és segítségnyújtás lehetősége.
- Lehetőség nyílik potenciálisan rendelkezésre álló finanszírozás biztosítására
- Amennyiben kölcsönös jogsegély iránti megkeresés kibocsátására van szükség olyan állam irányában, mely nem tagja a nyomozócsoporthozásnak, akkor az Eurojust - amennyiben az is részt vesz a nyomozócsoporthozásban - könnyen és gyorsan tud ebben segíteni a csoport tagállamainak.

- Minden résztvevő tagállamnak saját országában van kiépült hálózata és know-how-ja, melyet „kihasználhat” a nyomozócsoporthoz a tevékenysége során.
- A szokásosnál gyorsabbá válik a nyomozás lefolytatása. Az ügyek gyorsabb feldolgozására és lezárására van lehetőség, gyorsabban születhetnek meg az ítéletek is.
- Már a nyomozás korai szakaszában lehetőség van arra, hogy megosszák a munkát és a feladatokat a résztvevő tagállamok egymás között, elkerülve ezzel a felesleges párhuzamosságokat, dupla erőfeszítéseket.
- A jövő tekintetében hosszabb távra előretekintve fel lehet építeni egy határon átnyúló nyomozási hálózatot (szakértőkkel, intézményekkel, hatóságokkal).
- Minden résztvevő tagállamnak meg van a lehetősége arra, hogy a bűnüldözés területén fejlessze az emberi erőforrások kvalifikációs szintjét (tapasztalatcsere, nyelvyakorlás, európai szemlélet). Ezen emberi erőforrások hatékonyabban kihasználhatóak, kiaknázhatóak.
- Jobb koordináció révén a költségek lecsökkenthetőek.
- Koordinált fellépésekkel a károk és veszteségek csökkenthetőek.
- Az elkövetőkre, bűnözői körökre koncentráltabb és koordináltabb, ezáltal erőteljesebb (néha váratlanabb) csapást lehet mérni, melynek visszatartó ereje is nagyobb.
- Közvetett hatásként megjelenik, hogy a nyomozásban résztvevő tagállami hatóságok a siker révén kedvezőbb társadalmi fogadtatásban részesülnek (jó PR), a beléjük vetett bizalom is erősödik.

Nyilvánvaló, hogy a közös nyomozócsoporthoz eszköze - mely lehetővé teszi, hogy több tagállam bűnüldöző vagy igazságszolgáltatási hatóságainak tagjai egy nyomozásban vegyenek részt - olyan bűncselekmények nyomozásában lehet előnyös, melyek erőteljes határon átvéelő dimenzióval rendelkeznek. Eltekintve azon általános problémáktól, melyek a nemzetközi együttműködések során általában felütik fejüket - mint például a humán és anyagi erőforrások korlátozott mivolta, különbözőségek a nyelvben, kultúrákban, nyomozati stratégiákban és technikákban -, vannak olyan „közös nyomozócsoporthoz specifikus” nehézségek, amelyek kifejezetten egy ilyen nyomozócsoporthoz létrehozása és működése során jelentkeznek problémaként.

## **2. 2. A felmerülő nehézségek**

Amikor felismerik, hogy egy ügy alkalmas lenne közös nyomozócsoporthoz létrehozására, akkor az érintett országok illetékes hatóságainak meg kell állapodnia a nyomozócsoporthoz minden egyes részletében. Bár a Tanács által kidolgozott Minta-megállapodás a különböző lehetséges elemek megfogalmazásával segítséget nyújt ehhez, a megállapodás létrehozása ennek ellenére problémaként jelentkezik a legtöbb esetben, és nem csak a különböző hátsó politikai motivációk miatt, hanem köszönhetően a különböző országok eltérő, gyakran össze nem egyeztethető jogi rendszereiből adódó bizonytalanságoknak is.

Néhány jogi kérdés tisztázható már a megállapodás létrehozásakor, azonban a nyomozócsoporthoz tényleges működése során is számos kérdés kerül napvilágra. Különösen a bizonyítékgyűjtés kapcsán nehéz azt biztosítani, hogy a nyomozások oly módon legyenek lefolytatva, hogy függetlenül attól, hogy melyik tagállamban gyűjtötték az adott információt, az bármely másik résztvevő tagállamban felhasználható legyen bizonyítékként is. Ennél fogva, nagyon fontos az, hogy már a nyomozócsoporthoz létrehozásának kezdeti szakaszában is, a megállapodás elkészítésekor nagy figyelmet kell arra fordítani, hogy a bűnvádi eljárás hol

kerül majd lefolytatásra, és az ott irányadó jogi szabályokra tekintettel kell megpróbálni begyűjteni a bizonyítékokat.<sup>418</sup>

További nehézségek léphetnek fel amennyiben például a nyomozócsoporthoz működése során a megállapodás módosításokra szorul: például ha további résztvevők (akár államok vagy személyek) csatlakoznak a nyomozócsoporthoz munkájához, vagy pedig ha a működési területe terjed ki a csoportnak azáltal, hogy újabb kapcsolódási pontokat fedeznek fel más bűncselekmények, elkövetői körök bevonásával. Ezekben az esetekben a megfelelő kontakt-pontokat kell gyorsan megkeresni, és a szükséges formális lépéseket megtenni azért, hogy elkerüljék ezáltal a szükségtelen idővesztést.

Annak ellenére, hogy a közös nyomozócsoporthoz intézménye több mint egy évtizede részét képezi a nemzetközi joganyagnak, a legtöbb gyakorlati szakember nemhogy gyakorlati tapasztalatokkal nem rendelkezik, de még megfelelő ismerete sincsen erről az eszközről. Ezen ismeretbeli hiányosság magyarázható egyrészt azzal, hogy a szakemberek nincsenek tisztában annak gyakorlati előnyeivel, másrésztől azonban azzal, hogy hiányoznak a közös nyomozócsoporthoz vonatkozó egyértelmű, tisztán körvonalazott és kidolgozott szabályok. Ez vezetheti a bűnüldöző szakembereket, és igazságügyi hatóságokat arra, hogy a nyomozócsoporthoz helyett a hagyományos együttműködési eszközökkel dolgozzanak (mint például a kölcsönös jogsegély igénybevitelével, valamint a tüköryomozás technikájának alkalmazásával).

Számos kérdés maradt tisztázatlanul annak köszönhetően, hogy az Unió Jogsegély Egyezmény nem tartalmazott rendelkezéseket rájuk vonatkozóan, és ebből kifolyólag a nemzeti jogszabályok is vagy szabályozatlanul hagyták az adott kérdést, vagy pedig olyan rendelkezéseket hoztak, melyek különböznek más tagállami rendelkezésektől.

A gyakorlatban a felülről-lefelé irányuló projektek esetében a beiktatott kormányzó csoportok (steering group) miatt a közös nyomozócsoporthoz nagyon lelassult döntéshozatal jellemző. Az alulról-felfelé történő kezdeményezés esetében a működőképesség sokkal hatékonyabb, eredményesebb, mivel ebben az esetben a bűnüldöző és igazságügyi szakemberek közvetlenül érzik a szükségességét a közös nyomozócsoporthoz felállításának, az abban rejlő lehetőségek kiaknázásának, erős a felek motivációja a közös célokért folyó közös munka és gördülékeny információáramlás létrehozásában.

Ezek mellett a tagállamok Közös nyomozócsoporthoz szakértői hálózatba kijelölt kontakt-személyei számos olyan kérdéssel találják magukat szemben, melyek a nyomozócsoporthoz finanszírozásával kapcsolatosak. Lehetőség nyílt az első „Közös Nyomozócsoporthoz Alapítványi Projekt” keretében az Eurojuston keresztül történő Közösség általi finanszírozásra egy a „Bűnözés megelőzése és az ellene folytatott harc” elnevezésű Bizottsági program keretében, mely 2009. júliusában indult be, és 2010. decemberében zárult le. Ez a lehetőség azonban továbbra is nyitva áll a tagállamok számára, mivel a pilot projekt meghosszabbításaként újabb alapot nyitottak meg a közös nyomozócsoporthoz megsegítésére 2013. szeptemberéig felhasználható pénzügyi forrásként.

Végül, de nem utolsósorban tisztázásra vár az egyes uniós ügynökségek (Europol, Eurojust és az OLAF) szerepe is a nyomozócsoporthoz létrehozásának és működésének fázisaiban

---

<sup>418</sup> A Közös Nyomozócsoporthoz Szakértői Hálózata második Értekezletének Konklúziói alapján. 15023/06 számú Tanácsi Dokumentum, 2006. november 21.

egyaránt. Az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikkének (12) bekezdése<sup>419</sup> lehetővé teszi a nyomozócsoportban olyan személyek részvételét is, akik nem a résztvevő tagállami hatóságok képviseletében vannak jelen. Ezen részvétel szükséges jogi alapjául szolgálhat a Tanács által kidolgozott minta-megállapodásra vonatkozó javaslat.

Ezek mellett még azonban a tagállami jogszabályoknak is lehetővé kell tenni ezen ügynökségek részvételét a nyomozócsoportokban. Egyértelmű, hogy a kiküldött tagok számára biztosított jogok nem alkalmazhatóak automatikusan az Europol, Eurojust illetve az OLAF képviselőire is, azonban a nyomozócsoport és ezen további partnerek közötti megállapodásban mindezeket konkrétan meg lehet határozni.

#### *Általános problémák:*

- Az állami szuverenitás bizonyos elemeiről való lemondás miatti negatív attitűd.
- Jogi ellenőrzés, ellenőrizhetőség problematikája. Az eljárás törvényességét ki, és hogyan ellenőrzi?
- Az új dolgokkal szembeni hagyományos gyanakvás. Ez egyfajta új munkamódszer, mely eltér a hagyományos eljárásoktól, ezért idegenkedés tapasztalható irányában.
- Az alapvető bizalom hiánya egymás munkamódszere, jogi rendszere, eljárási garanciális rendszere és megbízhatósága tekintetében.
- Ismerethiány: magáról az instrumentumról, a másik fél jogrendjéről, intézményi rendszeréről, a benne rejlő lehetőségekről. Nemzetközi szinten és nemzeti szinten is beszélhetünk a megfelelő tájékoztatás hiányáról.
- Bonyolult és időigényes folyamat, amíg az érintett felek eljutnak a megállapodás elkészítéséig (a minta-megállapodás ellenére).
- A ténylegesen alkalmazandó jog, a fegyverhasználat és gépkocsi-használat kérdésének tisztázása.
- Bizonyítékok, információk gyűjtése és az eljárásban való felhasználhatósága körében a tagállami szabályozások különbözőségéből eredő problémák.
- A használt „közös” nyelv megfelelő szintű ismeretének hiányából adódó problémák (félreértések elkerülése). Ez a probléma felveti a nemzeti és nemzetközi keretben szervezett nyelvképzés fontosságát és egyben hiányát.
- Nincsen megfelelő belső és külső „PR”-ja a nyomozócsoport eszköz használatának. Hol lehet utánanézni az eddigi tapasztalatoknak? A legjobb gyakorlatok elemzését, értékelést hol találhatjuk meg? Miért van az, hogy a legtöbb tagállami helyi rendőri hatóság „nem is tud” erről a lehetőségről?
- Az okozott károk kompenzációs metódusainak eltérő szabályai. A büntetőjogi és a polgári jogi felelősség nemzeti szabályozásában rejlő különbözőségekből származó problémák.
- Finanszírozási problémák. Saját pénzügyi erőforrások hiánya, valamint az uniós (Európai Bizottság – Eurojust) pénzügyi támogatásra való pályázat technikai lebonyolításának (tagállamok szerinti) túlzott bonyolultsága.
- Előfordulhat néha a technikai eszközök inkompatibilitása.

---

<sup>419</sup> (12) „Addig a mértékig, amíg az érintett tagállamok joga vagy a tagállamok között hatályban lévő nemzetközi megállapodások lehetővé teszik, meg lehet állapodni arról, hogy részt vehessenek a csoport tevékenységében olyan személyek is, akik nem a csoportot létrehozó tagállamok illetékes hatóságainak a képviselői. Ilyen személyek lehetnek például az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései szerint létrehozott szervek tisztviselői. A csoport tagjaira és kiküldött tagjaira e cikk alapján ráruházott jogok ezeket a személyeket nem illetik meg, hacsak a megállapodás kifejezetten másként nem rendelkezik.”

- Még mindig túlzott bürokrácia áll ellen a gyorsabb, hatékonyabb és bátrabb alkalmazhatóságnak.

### **2. 3. A műveleti szintű feltételek**

A közös nyomozócsoportok létrehozása nagymértékben hozzá tud járulni a büntetőügyekben folytatott szorosabb együttműködéshez, legalább is, ha bizonyos feltételek fent állnak. A bűnügyi együttműködés komplex kérdés, és sikere sok tényezőtől függ, nem utolsósorban említve a résztvevők közötti kölcsönös bizalom szükségességét.

A tagállamok közötti bűnügyi együttműködés nem statikus esemény, hanem egy folyamat, amely állandó felülvizsgálat, értékelés, elemzés és fejlesztés alatt áll. Bár sokak számára az uniós szintű jogszabályok elfogadása jelenti az utolsó lépést az együttműködés fejlesztésében, azok számára azonban, akik mindennapi munkájukban foglalkoznak a nemzetközi bűnügyi együttműködéssel, egy új uniós jogszabály elfogadása csupán a kezdete egy új szakasznak, vagy pedig egy teljesen új irányznak a bűnügyi együttműködés teljes folyamatában. Csak abban az esetben lehet ezt az új utat bejárni, ha az emberek hajlandóak egymástól tanulni, nyitottak egymás szabályaira és működő rendszereire.

A közös nyomozócsoport is egy új eszköz, és az eddigi tapasztalatok szerint kiváló példáját mutatja a „csinálva-tanulás” (*learning by doing*) módszerének. Az eddig létrehozott projektek elemzéséből le lehet vonni azt a következtetést, hogy nem csak egy lehetséges módja van nyomozócsoport létrehozásának. Amikor tanulmányozzuk az Uniós Jogsegély Egyezmény 13. cikkét, az első benyomásunk az lehet, hogy a fogalom jól meghatározott és egyértelműen tiszta. Azonban, amikor megpróbáljuk a rendelkezést a gyakorlati életbe átültetni, tisztán látszik, hogy számos lehetséges módja van ezen eszköz használatának.

Különösen a határmenti régiókban, a rendőrök számára már megszokott gyakorlat a határ túloldalán lévő kollégákkal való szorosabb együttműködés, melyeknek alapjául a speciális kétoldalú megállapodások szolgálnak. Az együttműködés ilyen formáiban már megjelent a közös nyomozócsoport „előképe” valamilyen formában. Az ilyen határmenti kétoldalú megállapodások nagy előnye rugalmasságukban rejlik, abban, hogy az adott régió speciális, egyedi tulajdonságaira tekintettel teljesen át lehet alakítani őket. Tanulni kellene ezen gyakorlati tapasztalatokból, és a közös nyomozócsoport eszközét is hasonlóan rugalmas módon kellene használni.

Fontos feltétel a közös nyomozócsoport jogi keretének az EU szintjén történő elfogadása, azonban ez csupán az első lépés ahhoz, hogy ezen eszköz kívánt többlet értékét elérhessük. A nyomozócsoport felállításának további nagyon fontos előfeltételét jelenti az, hogy az uniós tagállamokban határozott jogalkotás eredményeként, egyértelmű és világos jogszabályok szülessenek az Uniós Jogsegély Egyezmény implementálásaként, valamint a gyakorlati kérdések tisztázása végett irányelvek, programok és értelmező rendelkezések. Ezekben túlmenően nagy fontossággal bír a műveleti szintű feltételek megléte is a nyomozócsoport felállítását megelőzően, ahhoz, hogy a nyomozócsoport elérje a kívánt hatást. Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fent, úgy a nyomozócsoport még akár meg is hiúsíthatja az együttműködés sikerét. Ezeket a feltételeket, tehát nem szabad alábecsülni, hanem jelentős figyelmet kell nekik szentelni a nyomozócsoport létrehozása során.

Ezek a műveleti szintű feltételek három csoportra oszthatóak:

- a nyomozócsoport előkészítő szakaszának a feltételei,
- a nyomozócsoport műveleti szakaszának feltételei,
- valamint azon feltételek, amelyek az Europol, Eurojust és az OLAF szerepére vonatkoznak.

Az együttműködés bármely formáját vizsgáljuk is - a közös nyomozócsoport sem kivétel ebben -, az összes résztvevő együttműködő fél részéről meg kell lennie az együttműködési hajlandóságnak. A közös nyomozócsoport eszközének használatához fűződő közös érdek egy olyan feltétel, mely ezt a hajlandóságot növeli. Amennyiben nincsen ilyen közös érdek és ebből kifolyólag együttműködési hajlandóság sem, bármilyen erőfeszítés, melyet a szorosabb együttműködés irányába tesznek kudarcba fog fulladni.

Mielőtt a közös nyomozócsoport létrehozása elkezdődhetne, a megfelelő jogszabályi háttérnek - amely a nemzetközi jogi keret adekvát implementációját jelenti - meg kell lennie. Ennek az implementációnak teljesnek, pontosnak, érthetőnek és egyértelműnek kell lennie ahhoz, hogy a nemzeti jogban elkerüljék a félreértelmezését bizonyos rendelkezések alkalmazhatóságának és jelentésének. Amennyiben ilyen implementációs jogalkotás még nem történt meg bizonyos országban, ez nem jelenti azt, hogy lehetetlen a közös nyomozócsoportban való részvétele, bár a nem adekvát jogalkotás eredményeképpen kialakult problémákat olyan tényezőkként kell figyelembe venni, amelyekkel számolni kell a mérlegelésnél, amikor azt kell eldönteni, hogy vajon ténylegesen a nyomozócsoport-e a megfelelő eszköz adott esetben az együttműködésre.

Mint ahogyan azt az Unió Jogsegély Egyezmény 13. cikke megfogalmazza, közös nyomozócsoport felállítására akkor kerüljön sor, amikor kiterjedt transznacionális dimenzióval rendelkező, összetett ügyről van szó, mivel ez az együttműködési eszköz is nagyon összetett, időigényes és minden résztvevőtől többlet erőfeszítéseket kíván meg.<sup>420</sup>

A korlátozott anyagi források is arra ösztönzik a gyakorlati szakembereket, hogy legfőképpen azon esetekben használják a közös nyomozócsoport módszerét a kevésbé költséges más alternatív együttműködési formák helyett, amikor azoktól előre láthatóan nem várható el a nyomozás sikere. Amennyiben a szükséges pénzügyi források nincsenek meg, a nyomozócsoport felállítása nem kecsegtet sok reménnyel.

Egy ügyben lefolytatott közös nyomozásnak és bünvádi eljárásnak tükröznie kell a közös nyomozócsoportban érintett államok közös érdekét. Abban az esetben, ha ugyan létezik egy közös probléma (emberkereskedelem, kábítószer-kereskedelem), de nincsen közös, kapcsolódási pontokkal rendelkező ügy, úgy a nyomozócsoport létrehozásának alapjául szolgáló közös ügy felfedezése érdekében történő információcserét a „normális” eljárás keretében kell lebonyolítani. Amennyiben több mint két ország vesz részt az együttműködésben, akkor az Europol bizonyul a legjobb lehetőségnek arra, hogy átfogó képet alkosson az összefüggésekről és segítsen „beazonosítani” azt a közös ügyet, amelyre azután a nyomozócsoportot létre lehet hozni. Ebben a stádiumban az információk cseréjének jól ismert problémái akadályát képezhetik a közös ügy mielőbbi, gyors felismerésének. Annak érdekében, hogy ki lehessen választani a nyomozócsoport létrehozására alkalmas ügyet, az

---

<sup>420</sup> Azonban nem lehet kizárni azt, hogy kevésbé komplex esetekben is lehet alkalmas a nyomozócsoport az együttműködésre, különösen, ha ez az együttműködés sokkal rendszeresebb alapokon nyugszik (mint például a határmenti régiókban). Ezekben az esetekben a nyomozócsoport úgy tekinthető, mint ezen „bejáratott”, gyakorlatban kicsiszolt együttműködésből nyert „előny”.



érintett tagállamokban az információgyűjtést központi szinten kell lebonyolítani azért, hogy elősegíthessék ezáltal a gyorsabb információcserét.

Mielőtt a nyomozócsoport megkezdene a működését, egy megállapodásban az érintett feleknek meg kell egyezniük a nyomozócsoport struktúrájában. Annak érdekében, hogy az időközben felmerülő igényekhez és változásokhoz igazodóan a szükséges korrekciókat meg lehessen tenni miközben a nyomozócsoport már végzi a tevékenységét, elengedhetetlen, hogy olyan rugalmas megállapodás szülessen, amely nyitott az igazságszolgáltatási rendszerek széleskörű variációira, és bármikor hozzá lehet igazítani a körülmények megváltozásaihoz.

Tanácsos, hogy a nyomozócsoport struktúrája a lehető legegyszerűbb legyen, és beilleszthető legyen azon ország jogi és intézményi struktúrájába, ahol a nyomozócsoport székhelye van. Annak érdekében, hogy legyőzhessük azokat a problémákat, melyek a különböző jogi rendszerekből adódnak, a nyomozócsoport tagjainak legalább alap szinten tisztában kell lenniük azon ország szervezeti felépítésével és eljárási jogával, amelyben a csoport működik.

Bár nagyon sok időt vesz igénybe, és költségkihatása sem elhanyagolható annak, hogy az egyes tagállamok bűnüldöző hatóságainak munkatársai az EU-n belül megismerkedjenek egymás jogi rendszerével, intézményi struktúráival, mégis elengedhetetlen lépcsőfok ahhoz, hogy egy olyan összetettebb együttműködés alakulhasson ki Európában, melyben nagyobb számú állam vesz részt, több állam területén működve, különböző csoportvezetői struktúrával.

Ez azt is jelenti, hogy az elkövetkezendő években nagy hangsúlyt kell fektetni arra, hogy a tagállamok megismerjék egymás jogi rendszerét és kultúráját. Emellett szükséges lenne minden tagállamban olyan nemzeti központi ügynökség, szervezet létrehozása is, mely támogatást és tanácsokat ad olyan helyi hatóságoknak, melyek hajlandóságot mutatnak közös nyomozócsoport létrehozására, és továbbítja az erre irányuló megkereséseket az érintett külföldi hatóságok irányába. Egy ilyen szervezetnek meg van a lehetősége arra, hogy összegyűjtse és átadja a szükséges tapasztalatokat ezen a téren.

## **2. 4. A működési fázis**

A közös nyomozócsoport létrehozásának célja, hogy áthidalja a normális eljárás keretében folyó információcsere nehézségeit azáltal, hogy elkerüli a néha hosszú és bonyolult eljárását a jogsegély iránti megkereséseknek. Azonban ez nem jelenti azt, hogy az összes ilyen nehézség eltűnik, amikor a nyomozócsoport felállításra kerül.

Egy nyomozócsoportban az információcserének kompatibilisnek kell lennie a nemzeti jogalkotással, amely azt jelenti, hogy a nemzeti jogszabályok elsődleges szerepet játszanak annak meghatározásában, hogy milyen információkkal láthatja el a kiküldött tag a nyomozócsoportot. A tagállami jogszabályi különbségek jelentkezhetnek olyan tényezőként, mely megakadályozza az azonnali információ-áramlást a nyomozócsoporton belül, mint ahogyan ezt a Drugs JIT esetében láthattuk is. A Drugs JIT-ben az információk bizalmas minősítéssel való megjelölése, valamint az információkat szolgáltató ügynökség elutasító magatartása végezetül a nyomozócsoport sikerének csökkenéséhez vezetett. A különböző tagállamokban hatályban lévő esetlegesen eltérő szabályokat már előzetesen figyelembe kell venni, és azok következményeivel számolni kell. Annak érdekében, hogy a nyomozócsoport hatékony legyen, a tagállamokból származó releváns információkhoz minden nyomozócsoportbeli résztvevőnek hozzá kell tudnia férni.

Olyan államokból származó információkhoz, melyek nem tagjai a nyomozócsoporthoz „normális”, hagyományos megkeresés révén lehet hozzájutni. Azonban a megkeresett államot tájékoztatni kell arról a tényről, hogy az általa átadott információt a közös nyomozócsoporthoz fogja felhasználni, és arról a nyomozócsoporthoz minden tagja tájékoztatást kap. Nagyon szigorú feltétel az, hogy a megkeresett államtól ismételt engedélyt kell kérni akkor, amikor a nyomozócsoporthoz összetétele valamilyen oknál fogva megváltozik. Azért, hogy ezt a rendszert sokkal rugalmasabbá lehessen tenni, egy szabvány formulát kell alkalmazni a megállapodásban, melyben jelezni lehet azt, hogy a biztosított információt a közös nyomozócsoporthoz céljaira fel lehet használni, függetlenül az összetételében bekövetkező jövőbeni változásoktól.

Az egyes tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszereiben eltérő annak a módja, hogy a bűnüldözési tevékenység, és a hozzá kapcsolódó jogi és intézményi struktúra hogyan szerveződik. Itt ismét fontos kiemelni annak jelentőségét, hogy a résztvevő tagállamoknak legyen arra is ráhatásuk, hogy hogyan működnek ezek a folyamatok egy másik tagállamban.

Bár nagyon gyakran alábecsülik a jelentőségét, de a nyelv ismeretének a hiánya állandó akadályt képez az együttműködés bármely fajtájának, és ez még inkább igaz egy nyomozócsoporthoz esetében. Elengedhetetlen, hogy legyen egy olyan közös nyelv, amelyet ismernek, beszélnek és értenek a csoport tagjai. Azonban ki kell hangsúlyozni azt is, hogy az idegen nyelven - nem anyanyelven - való kommunikálás magában hordozza a félreértések kockázatát és akár információk elvesztését is.

Csak akkor érdemes és lehet közös nyomozócsoporthoz létrehozni, hogy ha az abban résztvevő személyek és államok között fennáll a kölcsönös bizalom, mivel kölcsönös bizalom hiányában az emberek nem lesznek képesek együttműködni, eredményeket elérni.

Sajnos a tagállamok részéről még mindig tapasztalható egyfajta idegenkedés, vonakodás annak a tekintetében, hogy folyamatosan adatokkal, információkkal lássák el az Europolt. Nagyon sok érv szól amellett, hogy az Europol szervezetét sokkal többször és „intenzívebben” be kellene vonni a közös nyomozócsoporthoz munkájába, azonban részvétele elég nehézkes és komplikált a szervezetet kötő szabályok miatt. Egy beépített biztonsági garancia szerint, csupán az adatot, információt szolgáltató állam hozzájárulásával van lehetősége arra, hogy az érintett információkat más államokkal is megossza. Ezt a szigorú szabályt garanciaként alkották, azért, hogy ezáltal is motiválják a tagállamokat arra, hogy azok operatív információkkal lássák el az Europolt. A tagállamok azonban továbbra is vonakodnak információt szolgáltatni, az Europol pedig kötik az adatvédelemre vonatkozó szigorú szabályok.

Mint azt már korábban jeleztem, az Europol abbéli szerepe, hogy segítsen a „közös ügy” megtalálásában, úgy tűnik elengedhetetlen abban az esetben, ha a közös probléma több mint két állam kapcsolatában merül fel. Ilyen esetekben az elemzői munkafájl (AWF) eszközt célszerű alkalmazni. Az AWF-ekbe történő adatszolgáltatásra egy szabványosított formát kell alkalmazni azért, hogy megbízhatóbb adatelemzést, adat-összehasonlítást lehessen végrehajtani. Az AWF-ekben folyó elemzések eredményeképpen az Europol sok előnnyel tud szolgálni a tagállamoknak azáltal, hogy ellátja őket olyan nélkülözhetetlen információkkal, melyek az elemzés eredményeképpen születtek.

Úgy tűnik, hogy az Eurojustot kevésbé kötik, gátolják szigorú szabályok. Mivel egy olyan intézményről van szó, melyet azért hoztak létre, hogy elősegítse az igazságügyi együttműködést, szerepe különbözik az Europolétól. Általában a tagállamok sokkal konkrétabb kérdéssel fordulnak az Eurojusthoz, valamint az Eurojusthoz segítségért folyamodó államok részéről a közös érdek már általában fennáll, mivel az érintett államok egy bizonyos ügyön dolgoznak már együtt. Ez a közös érdek gyakran még nem körvonalazódik tisztán az Europol bevonásakor, mivel az intézmény bevonására még általában az előkészítő szakaszban szokott sor kerülni.

Az Eurojust képviselőinek nyomozócsoportha történő bevonására két módon kerülhet sor: egyrészt, mint azon állam képviselője, amely államot az Eurojustban képviseli, másrészt pedig részt vehet az Eurojust, mint intézmény képviseletében is. Ezt mindig meg kell határozni, hogy melyik minőségében vesz részt az Eurojust képviselője, mert ennek komoly következményei lehetnek a kompetenciákat, jogosítványokat illetően.

Néhány tagállam a közös nyomozócsoportha vonatkozó nemzeti implementációs jogszabályaiban konkrétan megemlíti az OLAF lehetséges részvételét a közös nyomozócsoportha munkájában, míg más államok nem. Azokban az esetekben a PIF Egyezményhez fűzött Második Jegyzőkönyv teremti meg a jogi alapot arra, hogy lehetőség legyen az OLAF részvételére.

Amikor közös nyomozócsoportha hoznak létre uniós csalás és korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatban, a tagállami igazságügyi hatóságok közötti megállapodásnak tartalmaznia kell rendelkezést az OLAF részvételére vonatkozóan. Ennek a részvételnek minden körülményét, feltételét, az OLAF összes lehetséges feladatát részletekbe menően rögzíteni kell a megállapodás mellékletében, és ezen mellékletet az OLAF Igazgatójának is alá kell írnia. Emellett bármilyen lehetséges igazgatási vizsgálatot, melyet az OLAF végzett, és kapcsolatban van azzal az ügyel, melyre a nyomozócsoportha létrehozták fel kell fedni. Az OLAF és a nyomozócsoportha közötti információcsere teljes eljárási rendjét minden egyes elemében meg kell határozni minden esetben a célkorlátozási alapelv figyelembevételével. Ez a megoldás nem csak hatékonyabb és célravezetőbb, sokkal több jogi biztonságot nyújt az összes résztvevő fél számára összehasonlítva azzal a lehetőséggel, amikor az OLAF szerepe csupán arra korlátozódik, hogy külön-külön nyújt segítséget az egyes tagállamok igazságügyi szerveinek.

## **2. 5. Gyakorlati konklúziók és javaslatok**

A tapasztalatokból főként az alábbi gyakorlati következtetéseket lehet levonni:

- Igény van arra, hogy több közös nyomozócsoportha hozzanak létre ügyek szélesebb skálájában. Célszerű azonban ezeket ténylegesen a súlyos, szervezett határon átnyúló bűncselekmények esetében létrehozni. Közös nyomozócsoportha csak átfogó transznacionális és bonyolult bűncselekmények (a bonyolultság ebben az esetben az ügy struktúrájára vonatkozik és/vagy a megkívánt transznacionális együttműködésre) esetében célszerű létrehozni, mivel ez az eszköz általában túlságosan összetett és időigényes, és minden érintett résztvevőtől többlet erőfeszítést igényel. Alkalmazása tehát túlságosan nagy erőfeszítést jelentene a relatíve könnyebb nyomozások esetében. Ezen túlmenően a korlátozott pénzügyi lehetőségek arra ösztönzik a gyakorlati szakembereket, hogy csak akkor alkalmazzák ezt az eszközt, ha a kevésbé költséges együttműködési alternatívák nem hoznának sikert. Amennyiben nincsen meg a

szükséges anyagi fedezet a nyomozócsoporthoz létrehozására, úgy abba nem szabad „belevágni”.

- Még mindig túlzott bürokrácia áll ellen a gyorsabb, hatékonyabb és bátrabb alkalmazhatóságnak.
- A projekt kezdetétől nagy figyelmet kell szentelni arra, hogy a bizonyítékok gyűjtésének és későbbi felhasználhatóságának a szabályai kristálytisztán rögzítve legyenek a későbbi nézeteltérések elkerülése végett.
- Szükség van még nagyobb pénzügyi (uniós és tagállami kormányzati) támogatási források előteremtésére.
- Szükség van arra, hogy folyamatos legyen a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatos információk és tapasztalatok cseréje.
- Több információra, tájékoztatásra, elemző értékelő munkára van szükség a nyomozócsoportokkal kapcsolatban (mind uniós mind pedig tagállami szinten). Kézikönyveket és tájékoztatókat kell készíteni a gyakorlati szakemberek számára. Konferenciákat és egyéb ismeretterjesztő tájékoztató platformokat kell szervezni (nemzetközi és hazai viszonylatban egyaránt). Mivel a nyomozócsoportok működése magába foglalja olyan rendelkezések ismeretét és alkalmazását is, melyek különböző jogi rendszerekből gyökereznek, az ebből eredő gyakorlati nehézségek bizonyos mértékig lecsökkenthetők lennének azáltal, ha az illetékes hatóságoknak lenne a kezében már előzetesen egy kézikönyv a nyomozócsoportokkal kapcsolatban. Ilyen gyakorlat-orientált kiadványt lehet regionális szinten készíteni, például az EU tagállami számára kifejezetten, és annak tartalmaznia kell az összes releváns jogforrást a közös nyomozócsoportokra vonatkozóan, kiegészítve azokat magyarázatokkal és jogi értelmezésekkel. Még fontosabb az, hogy a gyakorlati szakemberek megtalálhassák a nemzeti jogszabályokat is a témához kapcsolódóan, beleértve a gyakorlati kérdésekre vonatkozó megjegyzéseket, tanácsokat is. Szükségtelen annak magyarázata, hogy milyen felbecsülhetetlenül értékes lenne egy ilyen anyag azon nemzeti hatóságok számára, akik érintettek a nyomozócsoporthoz létrehozásában.
- Sürgető igény van a bűnüldözési és igazságügyi szakemberek (rendőrök, bírók és ügyészek) magas szintű és széles körű nyelvképzésére.
- Csak akkor lehet sikeres a nyomozócsoporthoz létrehozása, ha az érintett résztvevő személyek és államok között a kölcsönös bizalom fenn áll
- A nyomozócsoporthoz elkezde előtt megvalósíthatósági tanulmány elkészítése javasolt.
- A nyomozócsoporthoz struktúráját, felépítését a lehető legegyszerűbben kell megállapítani, és illeszkednie kell azon állam rendszeréhez, melyben a nyomozócsoporthoz kifejti a tevékenységét.
- A nyomozócsoporthoz tagjainak alapvető ismeretekkel kell rendelkeznie azon állam jogi és intézményi rendszeréről, amelyben a nyomozócsoporthoz dolgozik.
- A kiküldött tagok állandó, folyamatos jelenlétére csak akkor van szükség, ha ez ténylegesen többlet értéket jelent a nyomozócsoporthoz munkájában, ha szükségessége folyamatosan fenn áll. Egyébként célszerűbb a kiküldött tagok rugalmas, igény szerinti bevonásának a lehetőségét választani.

Ahogy az korábban is említettem az ENSZ Transznacionális Szervezett Bűnözés Elleni Egyezményének megalkotási folyamatában felvetődött az a jogász megközelítés is, hogy a közös nyomozás - magába foglalva 2 vagy több állam különböző hatóságainak (rendőri, ügyészi, bírói... stb) képviselőit - a büntetőügyekben folytatott nemzetközi együttműködés egy *sui generis* formája.

Egyértelműen tényleg nem illeszthető be a kölcsönös jogsegély fogalmába, mivel ez utóbbit elterjedtebben tisztán igazságügyi segítségnyújtásként tartják inkább számon.<sup>421</sup>

Egy másik fontos kérdés a közös nyomozócsoportok működésével kapcsolatban érinti azon standardok tárgyi tartalmát, melyek meghatározzák a nyomozócsoport kereteit a nyomozás folyamata során. A kölcsönös jogsegélyre vonatkozó jelenlegi szerződések fontos lépést jelentenek a nemzetközi rendőri jogkörök harmonizálásában, de nem fednek le minden lehetőséget. Ez azt jelenti, hogy több olyan terület van még - például a bűnözőkkel való bánásmód is ilyen -, amelyek még egységesítésre várnának európai szinten, így tehát ilyen esetekben a rendőrségi együttműködés során a nemzeti szabályozásokra kell támaszkodni, és ez gyakran eredményezhet konfliktusokat akkor, ha fontos kérdésekben eltérések adódnak a nemzeti jogalkotások között.

Mindezek mellett az Emberi Jogok Európai Egyezménye<sup>422</sup> is számottevő jelentőséggel bír az európai bűnügyi együttműködésben. Ez a nemzetközi szerződés szintén tartalmaz olyan szabályokat és alapelveket - akár olyanokat, melyekből új standardok fejlődhetnek ki, akár olyanokat, melyek kiegészíthetnek már meglévőket -, melyek még tovább egységesíthetik a nemzetközi rendőri gyakorlatot, például a nyomozási módszerek és kényszerítő intézkedések alkalmazása tekintetében,<sup>423</sup> vagy pedig azon szakaszokra (felderítés vagy proactive fázis) vonatkozóan, melyek megelőzik a bűnügyi nyomozást. Bár az emberi jogi egyezmény nem tartalmaz általános szabályt a büntetőügyekben folytatott bizonyítás menetére vonatkozóan - a bizonyítékok elfogadhatóságának és elismerésének kérdése a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik - ez nem változtat azon a tényen, hogy a strasbourgi bíróság döntéseiben találunk számos olyan gyakorlati utalást, jelzést, melyek arra utalnak, hogy milyen feltételeknek kellene megfelelnie a bizonyítás folyamatának, valamint, hogy a rendőrségnek hogyan kellene részt vennie a nemzetközi nyomozásokban.<sup>424</sup>

A Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény 19. cikke (valamint az ENSZ korrupció visszaszorítása érdekében 2003-ban született egyezmény 49. cikke is szinte szó szerint megismételve) az alábbi szerint szabályozta a közös nyomozócsoport intézményét: „*A Részes Államok megvizsgálják olyan két- vagy többoldali egyezmények, szerződések vagy megállapodások megkötésének lehetőségét, amelyek révén a két vagy több Részes Államban folyó nyomozások, vád- és bírósági eljárások tárgyával kapcsolatban az illetékes hatóságok*

<sup>421</sup> Tom Schalken and Maarten Pronk: On Joint Investigation Teams, *Europol and Supervision of their Joint Actions*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 10/1. 2002. 70-82. 75. oldal (Ez a cikk egy módosított változata annak az írásos anyagnak, melyet a Holland Országgyűlés által 2001. június 7-8-án, Hágában az Europolról szervezett konferenciára készítettek kifejezetten az Európai Parlament tagjai számára tájékoztatásul.)

<sup>422</sup> Az emberi jogok európai egyezménye az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt ETS-005 számú egyezménye (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény). Az egyezmény végrehajtására hozták létre az Emberi Jogok Európai Bíróságát (European Court of Human Rights, rövidítve: ECHR). Az egyezményt és több jegyzőkönyvét hazánkban az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki, és 1992. november 5-től kell azt alkalmazni hazánk vonatkozásában.

<sup>423</sup> C. Joubert and H. Bevers: *Schengen Investigated, A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights* az amszterdami Vrije Egyetememen készült disszertáció (1996. Amszterdam)

<sup>424</sup> Példaként említhető az ún. Kostovski ügy (1989.) és a van Mechelen ügy (1997.), melyekben a bíróság rámutatott arra, hogy egy bizonyíték nem alapulhat csupán névtelen tanú vallomásán, a rendőrség köteles további bizonyítékokat csatolni az ügyirathoz, vagy pedig a Murray ügy (1996.) kapcsán megfogalmazta azon álláspontját a bírói fórum, miszerint a terhelt hallgatása bizonyos körülmények fennállása esetén felhasználható ellene – a rendőrségnek tehát ismernie kell pontosan, hogy mely körülmények tartoznak ebbe a kritériumrendszerbe.

*közös nyomozócsoportokat tudnak felállítani. Ilyen szerződés vagy megállapodás híján közös nyomozásokat eseti megállapodások alapján is lehet folytatni. A résztvevő Részes Államok kötelesek biztosítani, hogy teljes mértékben tartsák tiszteletben annak a Részes Államnak a szuverenitását, amelynek a területén ilyen nyomozás folyik.”*

Egyértelműen kitűnik az idézett rendelkezésből, hogy az Egyezmény a részes államok számára kétfajta megközelítést nyújt lehetőségképpen:

1. létrehozhatnak egy közös nyomozó egységet, mint egy állandó jelleggel fennálló, szükség esetén bármikor bevezethető testületet,
2. amennyiben egy meghatározott, speciális ügy merül fel, úgy kizárólag arra vonatkozóan hozhatnak létre közös nyomozócsoportot.

Mindkét megközelítésnek vannak előnyei és hátrányai egyaránt. Az első esetben (1.) annak az előnye, hogy egy egység mindig ugrásra készen áll az, hogy nagyon gyorsan tud reagálni egy felmerült ügy kapcsán, megnövelve ezáltal a nyomozás eredményességének lehetőségét. Hátránya azonban a költségvonzatában rejlik, hiszen állandó testület révén állandósult anyagi ráfordítást igényel (hacsak nem olyan „árnyéksapatról” van szó, amely a valóságban csupán papíron létezik, és csak akkor hívják össze a tagjait, amikor igény merül fel a bevetésére egy-egy ügy kapcsán).

A második megoldás (2.) esetében jóval kisebb költségvonzattal lehet kalkulálni (hiszen nincsen állandó csoport), viszont jóval hosszabb időt vesz igénybe a megfelelő szakemberek megtalálása, és abból reagáló-képes csoport összekovácsolása, mint az első esetben. Az idővesztés pedig nagymértékben csökkentheti a nyomozás sikerét.

Ezen egyezmény értelmezésének levezetése után tehát azon államok számára, amelyek hajlandóságot éreznek közös nyomozócsoport létrehozására, esetleg olyan szomszédos államok számára, amelyek viszonylatában gyakori az együttműködés a bűncselekmények nyomozása során az alábbi három alternatíva áll rendelkezésre arra, hogy meghatározzák az ezirányú együttműködés természetét és tartalmát:

- államok között létrejöhet olyan megállapodás, mely alapján a részes államok illetékes hatóságainak képviselőiből létrehoznak egy állandó, gyors reagálású szakértő egységet
- amennyiben államok között egy ügyben felmerül a közös nyomozás igénye, úgy az érintett államok ad hoc megállapodás kötésével létrehozhatnak közös nyomozócsoportot az adott ügyre, meghatározott időtartamra,
- harmadik lehetőség az államok számára az, hogy köthetnek egymás között egy általános (keret)megállapodást (elsősorban bilaterális) az együttműködés ezen formájára vonatkozóan, a közös nyomozócsoportokra vonatkozó általános feltételek meghatározásával a két állam relációjában, azonban minden egyes konkrét ügy egyedi körülményeit ad hoc megállapodásokban kell rögzíteniük az államoknak.

Másik kihívást jelent az a probléma a közös nyomozócsoportok kapcsán, hogy milyen jog lesz az irányadó a nyomozócsoport tevékenysége tekintetében. Ajánlatos az uniós modellt követni ebben a tekintetben, mely alapján a nyomozócsoportnak a tevékenységét mindig azon állam jogszabályai alapján kell végeznie, melynek a területén azt kifejti. Szükséges azonban, hogy tekintetben a jogalkotás harmadik országok viszonylatában is megtörténjen, legyen lehetőség harmadik országgal is közös nyomozócsoport létrehozására. Lehetséges és előremutató lenne

az, ha több állam hasonlóképpen szabályozná ezt a kérdést, és megegyeznének egy közös jogi hozzáállásban, magatartásban (akár még a konkrét megszövegezésben is).<sup>425</sup>

## Javaslatok

A tagállamon belüli helyi és regionális rendőri szerveket azonnal tájékoztatni kell, ha közös nyomozócsoport felállítására kerül sor, mivel általában ők a tényleges „szállítói” a folyamatban lévő nyomozásokból származó adatoknak és információknak. A rendőrségnek sokkal proaktívabb szerepet kellene betöltenie abban, hogy felismerje és támogassa azon lehetséges ügyeket, amelyek esetében tanácsos lehetne a nyomozócsoport felállítása (például olyan ügyek esetében, amelyek folyamatos és intenzív együttműködést igényelnek, és szükség van külföldi rendőrök jelenlétére is).

Olyan intézményeket, mint például az Europol, amelynek van elemzői és támogatói kapacitása, sokkal hatékonyabban kellene (ki)használni arra, hogy erősítsék az operatív együttműködést az EU tagállamai között. Emellett, az Europol számára is könnyebbé kellene tennie, hogy információkat cserélhessen a nyomozócsoportokkal, és hogy az AWF-ekből származó információkat is sokkal szélesebb körben cserélhesse.

Annak érdekében, hogy elkerüljük a túlságosan komplex struktúrákat, a közös nyomozócsoportot olyan rendőri egységnek kellene irányítania, mely vagy már érintett az adott konkrét bűncselekményben, vagy pedig általában felelős egy adott típusú bűncselekmény nyomozásáért. Sokkal eredményesebb kimenetelű lesz az olyan nyomozócsoport létrehozása, amely az egy, vagy több országban már folyamatban lévő nyomozásokra épül, mivel ez segíthet elkerülni egy összetett és időigényes felderítési, információgyűjtési fázis beiktatását, és biztosítja azt is, hogy az összes bevont személy jelentősen motivált legyen abban, hogy támogassa a nyomozócsoportot.

Az eddigi pozitív tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy egy csapat-építő fázis beiktatása a projektbe hasznos idő- és pénzbefektetés a nyomozócsoport tagjai közötti légkör javítása, széleskörű tájékozódás, és ezáltal a projekt hatékonysága érdekében. Ezt a csapat-építő tréninget különösen arra kellene felhasználni, hogy tájékoztassák a tagok egymást a saját jogi rendszerükről, bűnüldöző hatóságaik felépítéséről, és arról, hogy azok hogyan működnek a gyakorlatban. Amennyiben egy ilyen csapat-építő fázis sikeresnek bizonyul, ez létrehozhat egy olyan erős és szilárd bizalmi alapot, amelyben egy esetleges információcsere tekintetében meglévő bizalmatlanság vagy kétely azonnal felismerhető, és okai, megoldásai nyíltan megvitathatóak.

Amennyiben várható az, hogy a nyomozati cselekmények végrehajtására különböző országokban kerül sor, akkor célszerű egy közös vezetést létrehozni azon célból, hogy elkerüljük a gyakori vezetőváltást, és a lehetséges egymásnak ellentmondó utasítások létrejöttét.

Az egyik legfontosabb következtetés, amelyet több lezárult projekt tapasztalata alapján lehet levonni az az, hogy érdemes egy megvalósíthatósági tanulmányt készíteni még a nyomozócsoport létrehozása előtt azért, hogy feltérképezzék mindazon lehetőségeket és kockázatokat, amelyek a nyomozócsoport létrehozásával járnak. Ennek a becslésnek többek

---

<sup>425</sup> Commonwealth Secretariat: Use and Role of Joint Investigation Team sin Combating Serious Crime, Commonwealth Law Bulletin Vol. 34, No. 2. 353-355. 2008. június (0305-0718 print/0750-5976 online/08/020353-03)

között a jogalkotási aspektusokra, az országok között már meglévő lehetőségekre, a helyszínre és felelősségi kérdésekre kell koncentrálnia. Az Eurojust az az uniós intézmény, mely kimagasló szerepet tudna - és kellene is - betölteni ennek a tanulmánynak az elkészítésében.

Tapasztalatok alapján elmondható, hogy a nyomozócsoportok szerkezetét a lehető legegyszerűbben kell meghatározni, felépíteni. Megfelelőbbnek tűnik az a megoldás, hogy a már meglévő struktúráit és eszközeit vegyék igénybe annak az országnak, melyben a nyomozócsoport a tevékenységét kifejti, mintsem például teljesen új kommunikációs hálózatot felépíteni (mint például a JIG esetében). Természetesen, amikor a résztvevő hatóságok már eléggé jártasak a nyomozócsoportban való együttműködés területén, akkor más lehetőségekre is van mód a nyomozócsoport eszközrendszerének kialakítása során.

A szükségességi tényező nagyon fontos szerepet tölt be. Közös nyomozócsoportot létrehozni csupán akkor célszerű, ha ténylegesen olyan ügyről van szó, melyben ez az eszköz többlet értékkel bírhat. Az alulról-felfelé való megközelítés a preferáltabb módszer, mivel kevésbé időigényes, és már kezdettől fogva adott a közös kiindulási pont és közös érdek megléte. Ezekon túlmenően, bármilyen formáját is választják a nyomozócsoport létrehozásának, azt mindig az adott helyzethez kell igazítani, rugalmasan kell kezelni (például nem mindig szükséges, hogy a kiküldött tag állandó jelleggel kint tartózkodjon a másik résztvevő állam területén).

Azért, hogy a közös nyomozócsoport hatékonyan működjön javasolt a nemzeti igazságügyi hatóságok, valamint az Eurojust korai bevonása a projektbe.

A nemzeti jogalkotónak fel kell ismernie azt, hogy a kötelező jogi eszközök elfogadása uniós szinten csupán az első lépést jelentik a rendőrségi és igazságügyi együttműködés elősegítésének, fejlesztésének. A nemzeti jogalkotóknak támogatniuk kell ezt a folyamatot, és az adott időkereten belül olyan egyértelmű és határozott jogalkotást kell folytatni, mely megfelel az uniós szintű kívánalmaknak.

A nyelv kérdését kettős szempontból is figyelembe kell venni. Egyrészt a különböző nyelvek használata, valamint a közösen használt nyelv nem megfelelő ismerete komplikálhatja a nyomozócsoporton belüli csapatépítést, mely veszélyeztetheti az együttműködést. Másrészt a fordítás szükségessége mindig válhat félreértések forrásává, és emellett lelassítja az információcserét is. Ebből kifolyólag a nyelvi képzést széles körben hozzáférhetővé kellene tenni.

A közös nyomozócsoportok megvalósításának intézményesítése még kialakulóban van a tagállamok között. Ideális esetben mielőtt egy tagállam „belevág” egy nyomozócsoport létrehozásába, előbb a transznacionális bűnügyi együttműködés kulcs szereplői (Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, országos és helyi rendőri szervek, országos és helyi ügyészségi szervek) keresztül mennek egy előzetes koordinációs és tapasztalatépítő fázison, amely során - a nemzeti jogalkotó által létrehozott kereteken belül - meghatározzák, hogy a gyakorlatban milyen lehetséges módokon lehet nyomozócsoportot létrehozni. Mivel ez a téma még újszerű szinte a legtöbb uniós tagállamban, a nyomozócsoportok létrehozása a közeljövőben az intézmény tesztelésénél fogva elsősorban politikai döntés kérdése, mintsem a gyakorlati szükségessége. Szükséges tehát a politikai szándék, tudatosság és hajlandóság megléte. Csak amikor már a nyomozócsoport a nemzeti rutin részévé válik (politikai és szakmai gyakorlati értelemben egyaránt), akkor válhat a nyomozócsoport egy könnyű,



rugalmas és hatékony eszközzé a tagállamok kezében. Ennek egyik kulcsszereplői a nemzeti kontaktpontként kijelölt intézmények lesznek.

### 3. Záró gondolatok

Másfél évtizeddel ezelőtt arra a kérdésre, hogy „Merre fejlődjön az EU bűnügyi együttműködése?” a prioritások a válaszadók személyétől, a politikai és szakmai életben betöltött helyétől függően másképpen fogalmazódtak meg. A politikai vezetők széleskörű általánosságokat fogalmaztak meg, például Mitterrand elnök eképpen: „Mivel a terrorizmus nemzetközi, ezáltal a nyomozásnak, megelőzésnek és szankcionálásnak is nemzetközinek kell lennie”. Kohl kancellár egy európai FBI kívánatosságát fogalmazta meg. Míg a rendőrtisztek a kiadatási eljárások standardizálását, egyszerűsítését akár még EU-n belüli eltörlését tekintették szükségszerűnek, addig a védőügyvédek és bíróságok tudomásul sem véve ezt a nézetet, sokkal inkább a büntetőeljárásban résztvevők jogainak biztosítását tartották kívánatosnak. Politikusok és a rendőri vezetők általában új bűnözési és biztonsági fenyegetésekről szóltak, melyek hatékony stratégiák kidolgozásának szükségességét vonták maguk után, míg azok a nyomozók, akik konkrét ügyeken dolgoztak, azt szerették volna, hogy a szükséges információkat gyorsan, és mindenféle akadály nélkül kaphassák meg a külföldi igazságügyi hatóságoktól.<sup>426</sup>

Az időközben bekövetkezett rohamos fejlődés ezen „kivánalmaknak” megfelelően történt, hiszen a közös nyomozócsoportokkal a nyomozás is nemzetközivé vált, a Lisszaboni Szerződés (LSZ) eredményeképpen az EU-nak lehetősége lesz arra, hogy minimum szabályokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Létezik az egyre bővülő hatáskörű Europol, bár ez (még) nem minősül operatív jogkörökkel rendelkező európai FBI-nak, mely uniós egyenruhában nyomozhatna uniós bűncselekményekben. Az európai elfogatóparancs lényegesen leegyszerűsítette az EU-n belüli kiadatási eljárásokat, a Hágai és Stockholmi Programok alapján pedig uniós stratégiák születnek a bűnmegelőzés és bűnüldözés uniós szintű koordinálása érdekében. Végül, de nem utolsósorban pedig a hozzáférhetőségi alapelv, a Prümi szerződés, Svéd kezdeményezés és a közös nyomozócsoportok intézménye az információk áramlását egyszerűsítik le és gyorsítják meg, megkönnyítve ezáltal a bűnüldöző szervek mindennapi munkáját.

Napjainkra a bűnügyi, bűnüldözési együttműködés bonyolult jogi és intézményi struktúrájával állunk szemben, melyben a LSZ eredményeképpen mind a jogi struktúra (minősített többségi döntéshozatal, Európai Bíróság hatásköre, megerősített együttműködés, vészfék eljárás, opt-in/opt-out...stb.), mind pedig az intézményi háttér (Európai Ügyészség, COSI, ...stb.) jelentős változások elé néz.

Anderson M és szerzőtársai<sup>427</sup> 1995-ben megfogalmazták azon faktorokat, melyek döntően meghatározóak a sikeresebb és hatékonyabb európai rendőrségi együttműködés jövőjét illetően, és melyek – véleményem szerint – a mai napig is ugyanolyan kulcs elemei a fejlődésnek, mint 16 évvel ezelőtt. Ezen tényezők az alábbiak: kedvező politikai környezet

<sup>426</sup> Malcolm Anderson, Monica den Boer, Peter Cullen, William Gilmore, Charles Raab, Neil Walker: Policing the European Union, Clarendon Press, Oxford 1995. 2. oldal

<sup>427</sup> Malcolm Anderson, Monica den Boer, Peter Cullen, William C. Gilmore, Charles D. Raab and Neil Walker: Policing the European Union Theory, Law and Practice Clarendon Press Oxford 1995. 279. oldal

(uniós makro- és tagállami mikrokörnyezet), a politikai elit elkötelezettsége, a büntető igazságszolgáltatás harmonizációja, kölcsönös elismerés, a nemzetközi bűnözés közös megközelítése (tagállami és uniós stratégiák harmonizációja), a gyakorlati együttműködés fejlesztése, valamint a felelősségre vonás kimunkáltabb rendszere.

## Együttműködési modellek, struktúrák

Napjainkban a büntetőügyekben folytatott horizontális *bilaterális együttműködéseknek* az alábbi modelljei körvonalazhatóak:<sup>428</sup>

1. Megkeresési modell: nemzetközi közjogon alapuló együttműködési forma, mely lehet szerződésen alapuló, illetve szerződés nélküli eljárás. Ez utóbbi esetben a megkeresett államnak teljes diszkrecionális jogköre eldönteni azt, hogy kíván-e eleget tenni a megkeresésnek, vagy pedig azt visszautasítja. A szerződésen alapuló eljárási jogsegélyek esetében a szerződés határozza meg a megkeresések teljesítésének, illetve a visszautasítás lehetséges eseteinek a körét. Az alkalmazandó jog kérdésköre: a nemzetközi gyakorlat fokozatosan elmozdul a *locus regit actum* elv alkalmazásától a *forum regit actum* elvig. A *locus regit actum* hátrányaként előfordulhat, hogy a megkereső államban a bizonyíték felhasználhatatlanná válik. A bizonyítékok felhasználhatósága érdekében szükséges az összegyűjtésükre és átadásukra vonatkozó eljárások harmonizálása is.<sup>429</sup>
2. A kölcsönös elismerési modell (elrendelési modell): A kölcsönös elismerés elve azt jelenti, hogy az uniós tagállamok minden külön eljárás nélkül egymás meghatározott jogi aktusait érvényesnek és végrehajthatónak tekintik az EU területén. A változó, profitorientált kereskedelmi és versenyjog területéről a kiszámítható és jogbiztonságot jelentő büntetőjogi területére áttett elv jelentős kihívást jelent a tagállami szuverenitások számára, és bár a LSZ kodifikált elvként<sup>430</sup> jelenítette meg, alkalmazása mégsem tekinthető problémáktól mentesnek. Az elmúlt évtizedben a büntetőeljárás területén ez az elv tíz kerethatározatban öltött testet, melyek közül gyakorlati fontossága és működőképessége folytán az európai elfogatóparancs intézménye érdemel kitüntetett figyelmet.<sup>431</sup>
3. A hozzáférhetőségi modell: A Hágai Program által megfogalmazott hozzáférhetőségi alapelvek gyakorlatban legelőször a Prümi szerződés valósította meg a DNS, ujjlenyomat és egyéb adatbázisokhoz való hozzáférés lehetővé tételével. Ezen együttműködés előnye gyorsaságában rejlik, hiszen nincsen szükség megkeresésre és nem kell várni a válaszra sem. Gyengesége azonban az adatvédelmi kérdésekben gyökerezik.

Az EU büntetőügyekben folytatott *multilaterális együttműködése* körbe van bástyázva intézményekkel és ügynökségekkel (Europol, Eurojust, összekötő magisztrátusi hálózat, EIH, CEPOL, PCTF, OLAF, Schengeni együttműködés...stb.), azonban hiányos a koordináció ezen szereplők között, mely gyakran vezet a hatékonyság hiányához, átfedésekhez, duplikációkhoz. Az európai jogalkotás egyik fő feladata ebben a kérdéskörben tehát az, hogy

<sup>428</sup> André Klip: *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Intersentia 2009. 307. oldal

<sup>429</sup> Például az ellenőrzött anyagok mintáinak átadásáról szóló tanácsi határozat 1. cikke meghatározza, hogy ha ezen anyagok átadása a határozatban foglaltak szerint történik, akkor azt minden egyes tagállamban törvényesnek kell elismerni. (Council Decision 2001/419 of May 2001 on the transmission of samples of controlled substances OJ 2001, L 150/1)

<sup>430</sup> Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés „Igazságügyi Együttműködés Büntetőügyekben” című 4. Fejezet 82. cikk (1) bekezdése

<sup>431</sup> Farkas Ákos: Új alkotmányos elv a magyar büntetőeljárás bizonyításban? A kölcsönös elismerés elve. In: a Büntető ítélet igazságtartalma Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2010. 47. oldal

létrehozza ezen szereplők erős horizontális és vertikális intézményközi struktúráját az átláthatóság, flexibilitás és a hatékonyság szellemében.

Szükséges, hogy átgondolásra kerüljön az a hagyományos elmélet, mely a büntetőjogot a tagállami szuverenitás „kikezdetlen” bástyájának tekinti, mivel a globalizálódó bűnözés kihívást jelent ezen elmélet számára. A hatékony, megelőző és represszív fellépés érdekében azon területnek megfelelő intézkedéseket kell hozni a nemzetközi bűnözéssel szemben, amely terület ezen bűnözéssel érintve van. Az egyetlen módja annak, hogy hatékonyan tudjunk válaszolni az újfajta bűnözéssel szembeni kihívásokra az, ha képesek vagyunk az egyéni tagállami szuverenitás egy részét átadni az EU számára azért, hogy ezáltal részévé váljunk egy új minőséget képviselő „kollektív szuverenitásnak”.

A büntetőügyekben folytatott együttműködésnek olyan erős, stabil és átlátható intézményi hálózaton kell nyugodnia, mely horizontálisan és vertikálisan integrált struktúrával rendelkezik, bizalomra épülő környezetben működik, tiszteletben tartja az emberi és szabadságjogokat, és demokratikus ellenőrzés alatt áll. Csúpn ilyen intézményi hálózat képes biztosítani azt, hogy a büntető igazságszolgáltatási funkciók a kívánt céljukat – azaz a transznacionális bűnözéssel szembeni hatékony fellépést, a tagállami és az uniós érdekek hatékony védelmét – maradéktalanul elérjék. Ahogyan Abbé Sieyès mondta egyszer: „A bizalomnak alulról kell származnia, a hatalomnak pedig felülről kell erednie”.<sup>432</sup>

Nagyon fontos cél a nemzetközi bűnözés (a bűnüldözés tárgya) közös megközelítése, a tagállamok közötti e téren fennálló nézetazonosság. Ennek egyik módja lehet például a koncepciókészítéssel összekapcsolt, szisztematikus *kutatási képesség* kialakítása. Erősebb hangsúlyt kellene fektetni az európai jellegű *kriminológiai tanulmányok* készítésére, a bűnelemző tevékenység és bűnügyi statisztikák összehangolására. Végző cél lehetne egy *egységes európai bűnüldözési stratégia* kidolgozása, melynek megvalósulását azután a tagállamok saját harmonizáló nemzeti illetve regionális stratégiáik elkészítésével segíthetnék elő.

A sok szerző által „rémképként” emlegetett „európai rendőrállam” elkerülése végett azonban nagyon fontos annak kihangsúlyozása, hogy a bűnözés elleni harc területén kiépülő együttműködés nem korlátozódhat csúpn a rendőrségi együttműködés területére, hanem ugyanolyan szerepet kell benne szánni az igazságügyi együttműködés ügyészi, bírósági és egyéb hatóságainak is, az egészséges egyensúlyt fenntartva.<sup>433</sup>

## Lisszabon után

Bár az elmúlt közel 10 évben a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés óriási mennyiségi (jogi aktusok nagy száma) és minőségi fejlődésének lehettünk tanúi,<sup>434</sup> az ezen a területen jelentkező eredménytelenség, hatékonyság és transzparencia hiánya miatt - melyek háttérben többek között a kormányközi jellegből adódó egyhangú döntéshozatal, az uniós rendelkezésekkel szembeni tagállami ellenállás, a speciális

<sup>432</sup> Jirí Vlastnyik: Eurojust – A Cornerstone of the Federal Criminal Justice System in the EU? In: Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate 2008. 48. oldal

<sup>433</sup> Vida András: Az európai bűnügyi rendőri együttműködés aktuális kérdései. PhD tanulmányok 2. Pécs 2004. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája 378. oldal.

<sup>434</sup> M. Fletcher szerint az elmúlt kb. 10 évben a teljes uniós jogalkotás körülbelül 40 %-át teszik ki a SZBJ térségének politikában alkotott jogi aktusok (lásd M. Fletcher: Extending „indirect effect” to the third pillar: the significance of Pupino? 2005. E. L. Review. 869. oldal)

jogi aktusokból (kerethatározat, egyezmény) eredő végrehajtási nehézségek<sup>435</sup>...stb. - sokan azt várják a LSZ-től, hogy jelentős áttörést hoz majd ezen politikák területén, lerombolván a bűnügyi együttműködés előtt álló akadályokat.

A LSZ megszüntette az EU pilléres struktúráját mely által kialakított egy demokratikusabb, átláthatóbb és hatékonyabb döntéshozatali rendszert, egységesítette az uniós jogszabályokat, ezáltal azok végrehajtása a korábbi III. pilléres területen is „kikényszeríthetőbbé” válik, általánossá tette a közösségi módszert a döntéshozatalban (minősített többség), kiterjesztette a korábbi teljes III. pilléres joganyagára az Európai Bíróság joghatóságát.<sup>436</sup>

A büntetőügyekben folytatott együttműködés területére vonatkozóan az alábbi főbb konkrét előrelépéseket hozta a LSZ: a kölcsönös elismerés elvét nyilvánítja az együttműködés alapelvevé,<sup>437</sup> elismeri az EU kompetenciáját a tagállami anyagi és eljárási büntetőjogok közelítése területén,<sup>438</sup> lehetővé teszi az Európai Ügyészség létrehozását,<sup>439</sup> valamint hangsúlyosabb szerepet szán az Europolnak és Eurojustnak a bűnügyi együttműködés elősegítésében, koordinálásában.<sup>440</sup>

Természetesen ezen változtatások szükségszerűen maguk után vonták bizonyos „ellensúlyok” beépítését is (vészfék eljárás, opt-out, megerősített együttműködés), melyek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy leblokkolják valamely uniós jogalkotás folyamatát, amennyiben az sérti a tagállami büntetőhatalmuk gyakorlását.

Mindezen változások összevetésekor megállapítható, hogy a föderális (szupranacionális) illetve konföderális (kormányközi) Európát támogató államok kompromisszumaként születtek meg a rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések. Az Európai Ügyészség felállítását valószínűleg az előbbi (föderális irányultságú) csoport államai fogják „erőltetni”, míg az ellensúlyozásra beépített opt-out, és egyéb eszközöket a másik tábor államai használhatják fel nemzeti szuverenitásuk védelmében.<sup>441</sup>

Azonban a változások ellenére a különbség a korábbi I. és III. pilléres politikák között továbbra is megfigyelhető, a büntetőjogi együttműködés továbbra is a tagállami szuverenitás megkérdőjelezhetetlen része marad.

## Harmonizáció a büntetőjogban

<sup>435</sup> A III. Pillérben az Európai Bíróság joghatósága korlátozott volt, és a Bizottság nem kezdeményezhetett a tagállamokkal szemben szerződészegési eljárást amiatt például, ha azok elmulasztották a kerethatározat átültetésére nyitva álló határidőt.

<sup>436</sup> Kivételt jelent ezen joghatóság alól a tagállamok rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, valamint a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálata. Emellett speciális helyzetben vannak mindazon jogszabályok is, melyek a szerződés hatályba lépése előtt kerültek elfogadásra, léptek életbe, mivel ezekre 5 éven keresztül nem vonatkozik a Bíróság joghatósága, kivéve, ha ezen időszak alatt módosításra kerülnek.

<sup>437</sup> EUMSZ 82. cikk (1) bekezdés

<sup>438</sup> EUMSZ 83. cikk (1), és EUMSZ 82. cikk (2) bekezdés

<sup>439</sup> EUMSZ 86. cikk (1) bekezdés

<sup>440</sup> EUMSZ 85. 86. 88. cikkei

<sup>441</sup> Csonka Péter: Az európai büntetőjog jövője. In: Az európai büntetőjog kézikönyve (Szerk: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 833. oldal

Az EU-ban huszonzét<sup>442</sup> eltérő történelmi, kulturális gyökereken kifarrott, és eltérő jogi környezetben élő büntető anyagi és eljárási jogi rendszerrel, rendészeti joggal kell számolnunk. Ezen jogterületek - minekután az emberi jogok tekintetében a legerőteljesebb korlátozások feltételrendszereit, a rendészeti beavatkozások jogalapját és formáit írják le - a tagállami szuverenitás egyik legfontosabb sarokkövét jelentik. A tagállami szabályozásbeli különbözőségek a nemzetközi bűnügyi együttműködésben gátló tényezőként jelentkez(het)nek, szükséges feloldásuknak eltérő módjai lehetnek a tagállami szuverenitás „feladása” eltérő foka szerint. Különböző technikákat kellett kiépíteni arra, hogy „a belső jog alkalmas legyen arra a jog uralmát biztosítani akkor is, amikor a rendszetek nemzetközi kooperációban tevékenykednek.”<sup>443</sup>

Hol az célravezető kompromisszum a büntetőjogi jogegységesítés és jogharmonizáció/jogközelítés között? Az uniformizáció képviselői úgy gondolják, hogy a transznacionális bűnözés és a tagállami joghatósági keretekben lefolytatott bűnüldözés „versenyében” egyre nagyobb a szuverenitás által határok közé szorított bűnüldözés lemaradása. Úgy vélik, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködés tradicionális eszközei (például kiadatás, bűnügyi jogsegély) lassúak, komplexek, áttekinthetetlenek, és az eltérő tagállami büntető eljárási, bizonyítási jogok miatt nem hatékonyak. „Erőszakos” jogegységesítéssel ezen a területen azonban nem lehet elérni a kívánt célt, az emberi jogok védelmének szem előtt tartásával aggályosnak vélem „kísérletezni” azzal, hogy vajon az egyes eltérő büntető anyagi és eljárási jogi környezetbe „idegen testként” beintegrált új elemek, mennyiben tudják betölteni szerepüket és feladatukat anélkül, hogy visszafordíthatatlan károkat okoznának az emberi jogok tiszteletben tartásának szférájában.<sup>444</sup>

A dolgozat központi témája, a közös nyomozócsoport intézménye is alátámasztja annak igényét, hogy szükség van bizonyos fokú, átgondolt jogharmonizációra ezen a területen is, olyan kompromisszumokat keresve, melyek a tagállami szuverenitás legkisebb „megcsonkítása” mellett a leghatékonyabb eredményekkel szolgálnak a bűnügyi együttműködés területén.

Az eddig alkalmazott integráló technikákról dolgozatomban szóltam, ehelyütt csupán a jövőbe tekintve a LSZ által bevezetett lehetőségre hívom fel a figyelmet, mely szerint az EU-nak a büntető anyagi jog „formálása” területén lehetősége lesz arra, hogy minimum szabályokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozóan, olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.<sup>445</sup>

<sup>442</sup> Ez pontosabban 30 nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszert jelent, mivel az Egyesült Királyságban 3, Belgiumban pedig 2 független (vallón és flamand) büntető igazságszolgáltatási rendszer van hatályban.

<sup>443</sup> Finszter Géza: Az Európai Unió Alkotmánya a Rendőrségek Integrációjáról. Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK –Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 208. oldal

<sup>444</sup> Holé Katalin: Gondolatok az Európai Ügyészségről. Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK –Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 310. oldal

<sup>445</sup> EUMSZ 83. cikk (1): „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.” Ilyen bűncselekmények például a terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés, de a tanács egyéb bűncselekményeket is bevonhat ebbe a körbe a bűnözés alakulásának

Emellett a büntetőeljárás jog területén is gyarapodott az EU lehetőségeinek a téra azáltal, hogy az EU számára lehetővé válik a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségek figyelembe vétele mellett olyan minimum szabályok elfogadása, melyek a következő területekre vonatkozhatnak: a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága, a személyek jogai a büntetőeljárásban, a bűncselekmények sértettjeinek jogai, valamint a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg, és az ilyen határozat elfogadásakor a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.<sup>446</sup>

Vajon lehetséges-e feloldani, és egymáshoz közelíteni azokat a mélyen gyökerező büntető eljárásjogi különbségeket, melyek az akkuzatórius<sup>447</sup> és inkvizitórius<sup>448</sup> eljárás radikális eltéréseiből (elnöki - ügyféli rendszerű tárgyalás, esküdszéki – ülnöki döntéshozatal, kasszatórius – reformatórius döntési jogkör, teljes – részleges felülbírálat...stb.) erednek?

A Corpus Juris (CJ) egyértelműen elképzelhetőnek találta ezt a konvergenciát, mivel a koncepciója alapján egy centralizált apparátus útján irányított, egységesített nyomozással és szabványokra épülő bizonyítási rendszerrel e két jogrendszer karakteres eltérései ellenére is lehetséges hatékony és egységes jogérvényesülést elérni. Az elképzelés szerint egy perrendszerű bizonyítást folytató nyomozáshoz még akár angolszász típusú tárgyalás is kapcsolható. A CJ az előkészítő szakasz uniformizálására helyezte a hangsúlyt, a nyomozásnak tulajdonított nagyobb jelentőséget az ügyek eldöntése szempontjából, a tárgyalás és a perorvoslatok szabályait az egyes tagállamok nemzeti büntetőeljárás jogi határozta meg. Mindezekhez egy az EU büntetőjogi igényének érvényesítésére szolgáló hierarchikus felépítésű, szupranacionális ügyész szervezet létrehozása társult volna. A CJ eljárási jogi felépítése a neo-inkvizitórius modellt követi, melynek lényege, hogy a büntetőeljárás a nyomozás túlsúlyára épül, melyet az előkészítő szakaszba épített garanciák „enyhítenek” (bírói kontrol, védelem erős befolyásolási lehetősége)<sup>449</sup>

2006-ban egy munkacsoport (melyben 10 tagállam képviselői vettek részt) összeállított egy Bizottság által támogatott javaslatot, tervezetet, melyben kidolgoztak az Európai Unió számára egy egységes transznacionális büntetőeljárás szabályanyagot egy későbbi szerződés létrehozásának céljával.

- Ezen javaslat „A” része tartalmazza például az alábbi témaköröket: A felelős nyomozó hatáskörrel rendelkező állam meghatározása (2. cikk), felelősség kérdése a nyomozásban (4 cikk), európai elfogatóparanccsal és átadási megkeresésekkel kapcsolatos kérdések (7 cikk – 16. cikk).

---

függvényében.

<sup>446</sup> Azonban az EU hatásköre a büntető eljárásjog területén csak olyan mértékig terjed, amilyen mértékben az a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében szükséges. EUMSZ 82. cikk (2)

<sup>447</sup> Angolszász modell, melynek súlypontja a tárgyalás, az azt megelőző előkészítő szakasz (nyomozás) feladata „csupán” az előkészítés, az ügyre vonatkozó információk összegyűjtése, rögzítése, célja pedig az, hogy tájékoztassa a vádlót arról, hogy vajon érdemes-e bíró elé vinni az ügyet. A bizonyítás valójában a bíróság előtt, a kontradiktórius eljáráson zajlik.

<sup>448</sup> Az inkvizitórius eljárásban a nyomozás jelenti a fő szakaszát az eljárásnak, már ekkor a teljes igazság megállapítása a cél. Teljes értékű bizonyítás folyik, és csaknem kizárólag az itt előállított perrendszerű bizonyítékokra alapozza a bíró a döntését, akinek csupán az a szerepe, hogy a nyomozásanyagát a tárgyalás anyagává tegye. Az ügy tényleges sorsa már a nyomozás során többnyire eldőlt.

<sup>449</sup> Holé Katalin: Gondolatok az Európai Ügyészségről. In: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 315. oldal

- A javaslat „B” része meghatározza az eljárás hátterében álló „kiszolgáló” intézményi struktúrát: Európai Büntető Bíróság, Eurojust és újdonságként bevezeti a védelem alapjául szolgáló „Eurodefence” intézményét (feladatainak, hatáskörének és működésének teljes kidolgozásával).<sup>450</sup>

Ezek a „próbálkozások” - bár még ha csak elvi síkon is - megerősítik azt az álláspontomat, hogy jogilag átgondolt és megalapozott, a tagállami gyakorlati igényekkel „harmonizáló”, nem elkapkodott lépésekkel - akár a tagállami szuverenitás elemei bizonyos részének feladásával is - van lehetőség az eltérő jogi struktúrák harmonikus konvergenciájára.

### **Joghatóság – Bizonyítás – Kölcsönös elismerés - Bizalom**

A közös nyomozócsoportok létrehozásának egyik legkényesebb pontja, az információgyűjtés és a bizonyítás problematikája, hiszen egy nyomozócsoport esetében ez a kérdéskör több állam joghatóságát is érinti, és azon múlhat (egy sikeres nyomozást követően) a felelősségrevonás sikere vagy kudarca. A bizonyítás kérdésének tagállami szabályozása részletekbe menő és garanciákkal körülbástyázott minden uniós államban, és a tagállami szuverenitásból fakadóan jelentős eltérések lehetnek a bizonyítás során használt eszközökre és eljárásokra vonatkozó szabályok, valamint ezek megsértésének következményeit illetően. Még azon államok esetében is találkozhatunk számottevő különbségekkel a bizonyítási jog területén, melyek ugyanazon (akár akkuzatórius akár az inkvizitórius) eljárási rendszerbe tartoznak, és ebben az esetben sem beszélhetünk „szabad átjárhatóságról” a bizonyítás kérdéskörében. Felvetődik a kérdés, hogy hogyan lehet ezt a többé-kevésbé hasonló európai történelmi és kulturális gyökerekkel rendelkező 27 féle nyomozási és bizonyítási rendszert – melyek azonban mindemellett erős nemzeti karakterrel és tradíciókkal, valamint eltérő fogalmi jellemzőkkel bírnak – összeegyeztetni?<sup>451</sup>

A dolgozatban kifejtettem, hogy már a közös nyomozócsoportot létrehozó megállapodásban rögzíteni kell, hogy mely államban kerül sor majd a felelősségre vonásra, mely állam lesz a bűncselekmény elbírálására joghatósággal rendelkező állam, mert annak tükrében kell lefolytatni majd a bizonyítási eljárást. Jelentős tagállami szabályozási eltérés (kriminalizáció és büntetési tételek terén) esetén a vádemelés kapcsán felmerülhet az aggályos *forum shopping* jelensége,<sup>452</sup> valamint az is előfordulhat, hogy az alapjogokat érintő kényszerintézkedések elrendeléséhez szükséges engedélyezés kérdésekor az egyszerűbb eljárást lehetővé tevő ország adott fóruma lesz preferáltabb. Mindezek nemcsak a terhelt szemszögéből lehetnek aggályos metódusok (számára a szükségesnél hátrányosabb következményekkel), hanem megkérdőjelezzik a tisztességes eljárás alapelveinek maradéktalan betartását is.<sup>453</sup>

Az EU-ban a büntető joghatóság kérdésében alapvetően a területi elv érvényesül, bár ezt alaposan megváltoztatta a terrorizmus elleni harc érdekében született 2002. júniusi

<sup>450</sup> Erről bővebb információ a Bernd Schünemann szerkesztésében kiadott alábbi sokszerzős német és angol nyelvű monográfiában található: „A Programme for European Criminal Justice.” Carl Heymanns Verlag Berlin 2006.

<sup>451</sup> Farkas Ákos: Assignment of Power, Investigations and the Transfer of Evidence in Trans-national Criminal Proceedings. In: Bernd Schünemann Ed.: A Programme for European Criminal Justice. Carl Heymanns Verlag Berlin 2006. 367. oldal

<sup>452</sup> Például, hogy a vádemelés a szigorúbb büntetőpolitikájú (szigorúbb szankciókat alkalmazó) állam bírsága előtt történik.

<sup>453</sup> Farkas Ákos: Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 190. oldal

kerethatározat<sup>454</sup> által, hogy az összes hagyományos területen kívüli rendes joghatósági elvre is épülhet joghatóság. A CJ, az európai elfogatóparancs kerethatározata és egyéb dokumentumok releváns rendelkezéseinek vizsgálata azt mutatja, hogy a szándék elsősorban a *locus delicti* állam joghatóságának a preferálása, és megfigyelhető, hogy a lehető legszűkebb körre kívánják korlátozni az extraterritoriális büntető joghatóság érvényesítési lehetőségét. Az EU államai a büntető joghatóságra irányuló elveiket és rendelkezéseiket az európai igazságügyi térség és az európai területi elv kialakításának gondolata keretében igyekeznek megfogalmazni.<sup>455</sup>

A bizonyítási jogokban rejlő különbözőségekből fakadó - a gördülékeny bűnügyi együttműködést akadályozó - tényező a másik államban beszerzett bizonyítási eszköz esetleges felhasználhatatlansága. Ennek orvosolására többféle megoldás képzelhető el:<sup>456</sup>

- A tagállamok által legkevésbé preferált módszer a bizonyítási szabályok közelítése, harmonizálása.
- Bizonyos minimumstandardok meghatározása a bizonyítási eszközökre vonatkozóan: például az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása az eljárás során, az adott külföldi állam büntetőeljárásai szabályai szerint törvényesen megszerzett bizonyíték legyen, az eljárási rendszerek alapvető szintű harmonizálása (az eljárásban biztosított garanciák szintjén).
- Az EU-ban alkalmazott, kölcsönös bizalomra épülő elv, a kölcsönös elismerés elve, mely alapján egy másik államban szerzett bizonyíték minden különösebb vizsgálat nélkül elfogadásra kerül a büntetőügyben eljárást folytató bíróság előtt.<sup>457</sup> A kölcsönös elismerés elve kihívást jelent a tagállami szuverenitás számára, mivel a bírósági határozatok kölcsönös elismerése az állami büntetőhatalom határon történő átlépését jelenti.

Frattini Biztos így fogalmazott a kölcsönös elismerés alapelvével kapcsolatban: „a bírósági döntések kölcsönös elismerésének elve az igazságügyi együttműködés sarokkövét jelenti, de a tagállamok közötti kölcsönös bizalom annak szükségszerű velejárója, kulcs az alapelv megvalósulásának sikeréhez. Bizalmat nem lehet „előírni”, hanem azt lépésről lépésre lehet csak kiépíteni egymás között.”<sup>458</sup>

A tagállamok – ellentétben a Bizottság harmonizációs, jogközelítő törekvéseivel - jobban támogatják a kölcsönös elismerés elvét, melyben megtarthatják nemzeti jogrendjük identitását, melynek azonban elengedhetetlen alapja a tagállamok egymás alkotmányos felépítésébe, jogállami működésébe, jogrendjébe vetett szilárd bizalma.<sup>459</sup>

Sajnos ez a bizalom azonban még korántsem teljes és valódi, és mindaddig, amíg csupán látszólag van meg az államok között, addig a kölcsönös elismerés alapelv megvalósulásához

<sup>454</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on combatting terrorism (32002F0475)

<sup>455</sup> M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és Európai Büntetőjog. Osiris Kiadó Budapest 2006. 255. oldal

<sup>456</sup> Farkas Ákos: Új alkotmányos elv a magyar büntetőeljárás bizonyításban? A kölcsönös elismerés elve. In: A büntetőítélet igazságtartalma. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2010. 46. oldal

<sup>457</sup> A büntetőeljárás során felhasználható tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséről szóló 2008. december 18-i kerethatározat (2008/978/IB tanácsi kerethatározat HL L 350 2008. 12. 30)

<sup>458</sup> Sajtóközlemény IP/05/581, 2005. május 20.

<sup>459</sup> Például az európai elfogatóparancs esetében a tagállamoknak bízniuk kell egyrészt abban, hogy az egyes bűncselekmények tagállami anyagi jogi definiálása letükröződik saját belső jogi szabályozásaikban, másrészt abban is, hogy állampolgáraiknak ugyanolyan fair eljárásban és bánásmódban lesz része jogaik csorbítása nélkül, mintha „otthon” lennének felelősségre vonva. Harmadrészt bízniuk kell abban is, hogy a másik tagállamok igazságszolgáltatási rendszere nincsen átítatva politikai elemekkel, mely megkérdőjelezhetné az eljárások tisztességes lefolytatását.



egy minden tagállamra egyforma kötelező erővel bíró, legalább részben kötelező normarendszer – mely vonatkozhat az emberi jogokból levezethető követelményekre, vagy pedig a bizonyítás folyamatát leíró eljárási szabályokra -, és kontrollmechanizmus szükséges.<sup>460</sup>

Ez a bizalom jogalkotási, valamint egyéb kiegészítő intézkedésekkel erősíthető, melyek az alábbiakban foglalhatóak össze:<sup>461</sup>

- Büntetőeljárás garanciák fejlesztése
- A büntetőeljárás során történő bizonyítékgyűjtés minimum standardjainak kiépítése
- Büntető anyagi jogok további közelítése
- Értékelési mechanizmusok szélesítése, és fejlesztése
- A végrehajtás speciális gyakorlati feltételeinek a megteremtése, különösen a jó gyakorlatok esetében
- A bírósági döntések létrejötté feltételeinek általános elemzése és értékelése a magasabb minőség biztosítása érdekében
- Az igazságügyi gyakorlati szakemberekből álló hálózat kiépülésének elősegítése, továbbképzések szervezése

A bizonyítékok kölcsönös elismerése érdekében nagyon fontos, hogy azok megszerzése során az egyes tagállamok büntetőeljárásai milyen garanciákat biztosítanak az eljárás szereplői (terhelt, védő, sértett) számára. Ezen garanciák maradéktalan biztosítása jelenti a bizonyítékok legitimitációjának egyik szeletét. Megállapítható, hogy az uniós tagállamok szabályozása ezen a területen jelentős különbségeket mutat, és amennyiben valamely nemzeti jogrendszer alacsonyabb legitimitációs szintet képvisel, úgy a „fejlettebb legitimitációs szintű” államban a bizonyíték hitelt érdemlősége kapcsán kétségek merülhetnek fel.

A LSZ - mely a kölcsönös elismerés elvét a bűnügyi együttműködés meghatározó, kodifikált elvévé tette - által bevezetett új, szabályozási minimumok megállapítására irányuló rendelkezések<sup>462</sup> eredményeképpen előrelépés történt abba az irányba, hogy a bizonyítékok

<sup>460</sup> Karsai Krisztina: Kölcsönös elismerés elve. In: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerk: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest 2008. 156. oldal

<sup>461</sup> Elspeth Guild and Florian Geyer: Introduction: The Search for EU Criminal Law – Where is it Headed? In: Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate 2008. 7. oldal

<sup>462</sup> EUMSZ 82. cikk (1) Az Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul, és magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését a (2) bekezdésben és a 83. cikkben említett területeken.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek célja:

- a) a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belüli kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- b) a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése,
- c) a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- d) a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén.

(2) Amilyen mértékben az a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében szükséges, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg. E szabályoknak figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket.

E szabályozási minimumok a következőkre vonatkoznak:

- a) a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,

kölcsönös elismerésével kapcsolatos akadályok részben eltűnjenek, és ezáltal lehetővé váljon az, hogy a bizonyítékok a tisztességes eljárás egyik biztosítékává váljanak a több államot érintő transznacionális eljárásokban is.<sup>463</sup>

Az alábbi kérdéseket nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni e kérdéskör kapcsán:<sup>464</sup>

- Fontos, hogy a tagállamok ne felejtsek el azt, hogy a kölcsönös elismerés elve nem csupán arra szolgál, hogy hatékonyabbá tegye a bűnügyi együttműködést, hanem elő kell segítenie az emberi jogok erőteljesebb védelmét is.
- Nincsen még olyan kiépült mechanizmus, mely megfelelően tudná ellenőrizni az uniós aktusok tagállami implementációjának menetét.
- A büntetőeljárásokban biztosítani szükséges, uniós szinten meghatározott garanciális jogok tiszteletben tartásának ellenőrizhetősége sem megfelelő.

Mindaddig, amíg az emberi jogok biztosításának szempontjai nem kapják meg a szükséges garanciákat a szabályozásban, valamint a gyakorlatban nem részesülnek tényleges, minden tagállamban megegyező magas szintű védelemben, amíg ki nem épül egy hatékony mechanizmus a tagállami végrehajtások ellenőrzésére, addig nem várhatjuk, hogy a kölcsönös elismerés alapján született bármely uniós jogintézmény (európai elfogatóparancs), illetve az uniós bűnügyi együttműködés hatékonyan és eredményesen működjön.

Hazánk gyakorlatában a büntetőeljárás bizonyítás területén tipikusnak még mindig a jogsegély típusú együttműködés tekinthető, a magyar bírói fórumok az eljárásaik során a tradicionális – gyakran időben nagyon elhúzódó - jogsegély keretében beszerzett bizonyítékokat használják fel. Hazánk Alkotmánya a LSZ-sel összhangban a kölcsönös elismerés elvét a magyar büntető anyagi és eljárási jog alapelvevé emelte,<sup>465</sup> azonban szükség van egy átmeneti/átállási időszakra, türelemre mindaddig, amíg a kölcsönös elismerés alapelve a bizonyításban a jogalkalmazók (nyomozók, ügyészek, bírák) mindennapi gyakorlatába beépülve, annak szerves és hatékony részévé válik.

### **Közös nyomozócsoportok**

Valójában a bűnügyi együttműködés ezidáig leggyümölcsözőbb területe a tagállamok közötti *információcsere*, mely elsődlegesen bilaterális kapcsolatrendszerben működik a legnagyobb hatékonysággal. Az együttműködés bármely modelljét is vesszük alapul (megkeresési modell, kölcsönös elismerési modell vagy a hozzáférhetőségi modell), az információcsere a bizalomra épülő környezetben kiépült formális vagy informális csatornákon keresztül hatékonyan segíti elő az egyes tagállami hatóságok bűnüldöző tevékenységét. Az információcsere uniós támogatására számos instrumentum és intézmény jött létre az idő folyamán (Europol, AWF, Schengeni együttműködési rendszer, Prümi Szerződés, Svéd Kezdeményezés, Eurojust,

b) a személyek jogai a büntetőeljárásban,

c) a bűncselekmények sértetteinek jogai,

d) a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg; az ilyen határozat elfogadásakor a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

Az ebben a bekezdésben említett szabályozási minimumoknak az elfogadása nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a személyek számára magasabb szintű védelmet biztosító intézkedéseket tartsanak fenn, vagy vezessenek be.

<sup>463</sup> Farkas Ákos: Új alkotmányos elv a magyar büntetőeljárás bizonyításban? A kölcsönös elismerés elve. In: A büntetőítélet igazságtartalma. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2010. 51. oldal

<sup>464</sup> M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó Budapest 2006. 254. oldal

<sup>465</sup> Ennek részletes elemzése megtalálható Farkas Ákos „Új alkotmányos elv a magyar büntetőeljárás bizonyításban” című fentebb említett munkájának 53-57. oldalán.

EIH...stb.), melyek révén lehetősége nyílt a tagállamoknak arra, hogy szélesebb körben (multilaterális kapcsolatrendszer) és hatékonyabban (gyorsabban, kevesebb megtagadási lehetőséggel) tudjanak információkat cserélni.

Fontos lépést jelentett a bűnügyi együttműködés fejlődésében, amikor az információk mellett már a *rendőri intézkedések* is átlépték az országhatárokat. A tagállami szuverenitásból fakadóan főszabályként az állam területén kizárólag csak az adott állam rendőri szervei fogantathatnak rendőri intézkedést. A nemzetközivé váló bűnözés azonban szükségessé tette, hogy a szigorúan az államterülethez kapcsolódó bűnügyi és közrendi rendőri tevékenységek rugalmasabbá válva átlépjék a határokat.

Az Európa Tanács és az EU is ugyanazon nemzetközi közjogon alapuló elveket követte azon korlátozott számú lehetőségek kialakítása során (Schengeni Végrehajtási Egyezmény, Prümi Szerződés), melyek lehetővé teszik, hogy egy bűnüldöző hatóság tagja másik tagállam területén folytasson nyomozást, azon állam szuverenitásának „megsértésével”. Ezek alapján, bizonyos nyomozati cselekményekre irányuló, bilaterális megállapodásokon alapuló általános engedélyek mellett sürgősségi esetekben lehetőség van ún. ad hoc engedélyezés alapján történő forrónyomos üldözésre, valamint határon átnyúló figyelésre is.

Az extraterritoriális nyomozások<sup>466</sup> egyik új generációjaként jelentek meg azon új eszközök - mint például a közös nyomozócsoportok, fedett nyomozók, ellenőrzött szállítás -, melyek nem a sürgősségi esetekre korlátozódnak, hanem a határon átnyúló szervezett bűnözéshez kötődve lehetőséget adnak több tagállami nyomozati érdek megléte esetén közös fellépésre egy másik tagállam területén.

Ezekben az esetekben azonban a rendőrnek eltérő nyelvi és kulturális környezetben, eltérő jogi szabályozási rendszerben (eltérőek lehetnek a kényszerítő intézkedések, fegyverhasználat szabályai, a jogos védelem tartalmi elemei...stb.) kell munkáját végeznie, mely fokozott felkészítést és odafigyelést igényel.

Ennek kapcsán is megfigyelhető a bilaterális kooperációs forma egyedulalma (határon átnyúló megfigyelés, forrónyomon üldözés, közös határ menti járőrözés), melyet azonban a dolgozat tárgyát jelentő közös nyomozócsoport - mint az első operatív multilaterális nyomozási együttműködési forma<sup>467</sup> - multilaterális dimenzióba helyezhet át.

Kutatási tapasztalataim alapján azonban arra a következtetésre jutottam, hogy ezidáig nem sikerült a közös nyomozócsoportok kapcsán sem „kitörni” a bilaterális együttműködés keretéből, kevésbé vált még realitássá a tagállamok szélesebb körű bevonása a nyomozásba (bár volt már rá példa, lásd II. Rész 6. MV A. S. kereskedelmi hajó ügye).

A közös nyomozócsoportok eszköze rengeteg *előnyt* hordoz (gyorsaság, rugalmasság, közvetlen információcsere, erőkoncentráció, koordináltabb fellépés...stb., melyeket a dolgozatban részletesen kifejtettem), mégis gyakorlati megvalósulása számos *akadállyal* találja magát szemben (például nyelvi problémák, bizalomhiány, ismerethiány, finanszírozási problémák, ellenőrizhetőség kérdése...stb., melyek szintén részletes elemzés tárgyát képezték dolgozatomban). Közülük kiemelendőnek tekintem az alábbiakat:

- Egyik legfontosabb előnyének tekinthető az, hogy egy nyomozócsoport keretében azok az államok, melyek gyengébben fejlettek, elmaradottabbak a törvényességi felfogás szempontjából (tisztességes eljáráshoz, védelemhez való jog), a bizonyítási

<sup>466</sup> André Klip: European Criminal Law. An Integrative Approach. Intersentia 2009. 372. oldal

<sup>467</sup> André Klip: European Criminal Law. An Integrative Approach. Intersentia 2009. 398. oldal

eljárások és a szakértői közreműködés területén, technikai, krimináltechnikai kérdésekben, vezetéselméleti csoportépítési területen, a bűnüldözés és igazságszolgáltatás relációjában (előkészítés és kontrol), azok sokat tanulhatnak a fejlettebb államoktól az együttműködés során. Véleményem szerint hazánk e területek egynemelyikén (például a törvényességi felfogás körében) bizonyos lemaradással rendelkezik, melyre más országok aggodalommal tekinthetnek egy esetleges együttműködési lehetőség felmerülése kapcsán. A LSZ szerződés által bevezetett minimum-standardizálás lehetősége valószínűleg csökkenti majd jogilag ezen eltérések mértékét. Emellett azonban szükség van arra is, hogy változás történjen a „fejekben” és attitűdökben is tekintetben, hogy az eljárási garanciákban ne a bűnüldözés elé állított akadályokat lássák, és azokat ne az emberi jogok „eltúlzott” védelme eszközének tekintsék.

- A nemzetközi bűnözés nemzetközi integrált bűnüldözést von maga után, mely a kriminalisztika számára kihívást jelent. Mint ahogyan azt a dolgozatban is kifejtettem, a kriminalisztika nem foglalkozik a nyomozócsoport intézményével széleskörűen sem nemzeti sem nemzetközi aspektusból. Egy közös nyomozócsoport esetében a nemzetközi szintű tervezés, a rendőri intézkedések határokon történő átlépése, a több ország helyszínein megtartandó szemlék krimináltaktikája még jelentős részben kidolgozatlan, mely jelentős akadályt jelenthet egy közös nyomozócsoport létrehozásának.<sup>468</sup> A krimináltechnika természettudományi elemekre épülő instrumentumai azok, melyek a legnagyobb mértékben képesek internacionalizálódni. Nehéz és egyben sürgető feladatot jelent mind az elméleti mind a gyakorlati szakemberek számára, hogy a krimináltaktika területén is kezdjenek el kidolgozni szakmai minimumokat, nemzetközi dimenziójú eljárási standardokat a közös nyomozások megkönnyítése, hatékonyabbá tétele érdekében.
- A különféle szervezeti kultúrák találkozása eredményeképpen akadályozó tényező lehet egy nyomozócsoporton belül, ha a nyomozás során eltérő felfogások ütköznek egymással: például ha a felderítő típusú szemlélet (büntető igazságszolgáltatás előkészítése) találkozik a vizsgálati típusú bűnüldözési módszerrel (jogi értékelést is magáénak valló nézet), vagy pedig ha egy erős parancsuralmi rendszer (szolgálati parancs elsőbbsége) próbál együttműködni a kooperativitásra, közös bölcsességre épülő (eszmeccserét folytató) csoportstruktúrával. Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy egy csapatépítő tréning beiktatása, a csoport vezetőjének „sikeres” kiválasztása, a kooperáló tagállamok eltérő jogszabályi és kulturális hátterének megfelelő ismerete (megfelelő felkészítés), az együttműködő kollégák esetleges korábbi, bizalmat építő ismeretsége (tréningek, konferenciák során) hozzájárulhatnak ezen akadályozó tényező minél sikeresebb kiiktatásához.
- Egy ország közbiztonságát nem a nemzetközi bűnözés, hanem a helyi bűnözés határozza meg, mely igényli a helyi körülményekre adaptált lokális kezelési módszerek kimunkálását. A nemzetközi bűnügyi együttműködés általában a legsúlyosabb, nemzetközi dimenzióval rendelkező bűncselekményekre korlátozódik, melyek veszélyeztetik az egységes uniós közbiztonsági érdekeket is.<sup>469</sup> Az elsődleges politikai és szakmai figyelem is ezen – az állampolgárok biztonságérzetét befolyásoló - helyi bűnözés visszaszorítására irányul, mely egyben azt is jelenti, hogy látványos, gyors minőségi átalakulásra nem lehet számítani ezen a területen, helyette idegenkedés

<sup>468</sup> Finszter Géza: Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról. In: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 214. oldal

<sup>469</sup> Finszter Géza: Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról. In: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 220. oldal

és bizalmatlanság, esetleg szakmai érdektelenség kísérheti a közös nyomozócsoportra irányuló kezdeményezést.

A közös nyomozócsoport újítás, a bűnüldöző szervek válasza a határon átívelő bűnözésre. Ahhoz, hogy ez az eszköz működőképes és hatékonyá válhasson, nem csak az államoknak kell a szükséges jogi kereteket megalkotniuk mind nemzeti mind pedig nemzetközi szinten, hanem éppoly elengedhetetlen a megfelelő légkör is a működéséhez. Ez utóbbi magába foglalja a bűnüldöző hatóságok, valamint azok tagjainak egymásba vetett bizalmát is.

A releváns hatályban lévő nemzetközi jogi instrumentumok elemzése rávilágít arra, hogy az elsőként említett kívánalom nem teljesül megfelelő mértékben. A nemzetközi és nemzeti jogalkotóknak egyaránt van még mit tenniük ezen a területen. A célkitűzések eléréséhez azonban figyelembe kell venniük a kérdés emberi jogi aspektusát is. Ebben a tekintetben figyelmet kell szentelni az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltakra, valamint a strasbourgi ítélkezés gyakorlatára is, mivel ezen jogi megoldások és vélemények hozzájárulhatnak ahhoz, hogy Európán belül kialakulhassanak a nyomozás közös standardjai.

Valójában az Uniós Jogsegély Egyezmény (és a Kerethatározat) sok mérlegelési lehetőséget hagy a tagállamoknak arra, hogy ezt az eszközt milyen módon építik be nemzeti jogrendjükbe. Ez azonban oda vezethet, hogy nagy eltérések adódhatnak a nemzetközi együttműködés alapjául szolgáló rendelkezésekben.<sup>470</sup> Sőt az is előfordul, hogy az Egyezmény bizonyos rendelkezéseit egyes tagállamok egyáltalán nem is implementálták<sup>471</sup>

Az alkalmazandó jogszabályok körüli bizonytalanság elvezet az intézmény alkalmazása körüli bizonytalansághoz, és mivel az összetett nyomozások általában az idővel harcolnak, ezért ez elvezet ahhoz, hogy inkább egy már bejáratott, kidolgozott eljárást alkalmaznak a hatóságok, ahelyett, hogy belevágnának, és „kísérleteznének” egy még ismeretlen nyomozási struktúrával.

Annak érdekében, hogy elkerülhetőek legyenek a jogsegély iránti megkeresések, az Uniós Jogsegély Egyezmény lehetővé teszi a csoport tagjai számára, hogy közvetlenül kérhessék

<sup>470</sup> A tagállami implementációk közötti különbség egyik példáját jelenti azon hatóságok köre, melyek kezdeményezhetik a nyomozócsoport létrehozását egy-egy tagállamban. A közös nyomozócsoportok helyzete a bűnüldözés és igazságügyi együttműködés között különbözőképpen értelmezhető aszerint, hogy az egyes igazságszolgáltatási rendszerekben melyik hatóság van feljogosítva arra, hogy közös nyomozócsoportot hozzon létre. Az Uniós Jogsegély Egyezmény azáltal, hogy csupán „az illetékes hatóság” fogalmával él, teljes mértékben a tagállami jogalkotásra bizza annak meghatározását, hogy mely hatóság minősül illetékes hatóságnak. Az egyes tagországok büntető igazságügyi rendszerei - melyek eltérő jogi hagyományokkal rendelkeznek - ezt a jogkört eltérő hatóságokra ruházzák, így például amíg Hollandiában kizárólag az ügyész (public prosecutor) rendelkezik a kezdeményezés jogával, addig Svédországban számos hatóságnak van meg ez a jogköre, mint például a nyomozati bírónak, ügyésznek vagy akár a rendőri hatóságnak. Más országokban (mint például Franciaországban) az Igazságügyi Miniszter jóváhagyására van szükség.

<sup>471</sup> • Például a csoport egy tagjának másik állam területére vonatkozó büntetőjogi felelősségét szabályozó rendelkezést nem implementálta Franciaország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Portugália... stb.

• A csoport vezetése egy másik olyan témát jelent, mellyel több állam egyáltalán nem foglalkozott az implementáció során (így például Dánia, Németország, Litvánia, Málta, Hollandia, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság). Más országok csupán néhány speciális rendelkezést hoztak elsősorban a csoport vezetőjének hatáskörével kapcsolatban, míg Spanyolország és Ausztria teljes mértékben implementálta az egyezmény erre vonatkozó szabályrendszerét.

Ezáltal tehát, az egységes jogszabályalkotás hiánya bizonytalansághoz vezethet akkor, amikor a nyomozócsoport létrehozásakor a vezetés, irányítás és felügyelet kérdésköre vetődik fel, valamint akkor is, amikor át kell helyezni a nyomozócsoport székhelyét egyik államból a másik állam területére a nyomozások térbeli eltolódásának következményeként.

nyomozati cselekmények végrehajtását saját államukban. Ez a lehetőség jelenti a legnagyobb előnyét a nyomozócsoporthoz való együttműködésnek a megbízhatóan működő hagyományos jogsegély és tükör nyomozások keretében folyó együttműködésekkel szemben. Ezzel szemben azonban a tagállamok zöme nem implementálta ezt a rendelkezést a nemzeti joganyagába, vagy pedig a kérhető nyomozati intézkedések körét leszűkítette bizonyos esetekre.

A dolgozat III. fejezetében részletesen bemutattam a nemzeti rendelkezésekben fellelhető eltérések sorát, így nem folytatom azok ismételt felsorolását.

Három általános érvényű konklúzió azonban levonható az elemzésből:

- A közös nyomozócsoporthoz vonatkozó uniós szabályanyag (Uniós Jogsegély Egyezmény, Kerethatározat) rendelkezései nincsenek minden részletre terjedően kidolgozva, túlságosan keretjellelű szabályozást nyújtanak a tagállamok számára.
- A közös nyomozócsoporthoz vonatkozó uniós szabályanyag túlságosan széleskörű diszkrecionális jogkört biztosít a tagállamoknak az implementáció során, mely a tagállami végrehajtások és metódusok széleskörű variabilitásán keresztül elvezethet az instrumentum részleges vagy teljes használhatatlanságához bizonyos tagállamok relációjában.
- Gyakori a nem egyértelmű, „homályos” tagállami implementáció. Amennyiben a nemzeti jogszabályok egyértelműek és világosak lennének ebben a kérdésben, akkor a nyomozócsoporthoz létrehozására hajlandóságot érző hatóságoknak világos képe lenne a lehetőségekről, és ezen eszköz előnyeiről.

## **Magyar helyzetkép**

Hazánk tekintetében a nemzetközi bűnügyi együttműködés alapjául szolgáló büntető anyagi és eljárási integráció lépései jól nyomon követhetőek a hazai jogalkotásban (melyet az értekezés III. rész 2. fejezetében részletesen bemutattam). A bűnügyi együttműködésben való magyar részvétel alapjául szolgáló jogszabályaink (például BSZNE, EU-Nbjtv) hűen letükrözik az együttműködési formák széles skáláját

Pozitívként könyvelhető el, hogy a bűnügyi együttműködés terén létrehozott uniós jogszabályok implementálása általában időben, és elfogadható szinten megtörténik hazánkban (ezt bizonyítja a közös nyomozócsoporthoz vonatkozó Kerethatározat implementálásának elemzése is), valamint kialakult az uniós döntéshozatali mechanizmust ismerő, és ebben a rendszerben hatékonyan működő köztisztviselői réteg a közigazgatás hazai rendszerében.

Gyengeségeink közé tartozik az, hogy az uniós döntéshozatalban a kezdeményező magyar részvétel nem mindig megfelelő szintű, nem minden esetben a szükséges mértéknek megfelelő a területi és helyi szint bevonása a koordinációba, elégtelen mértékű az uniós döntéshozatalban való részvételünkkel kapcsolatos szakmai és gyakorlati tapasztalatok hazai döntéshozatalba történő becsatornázása, bizonyos területeken az uniós együttműködés nem vált teljes mértékben az igazságügyi és rendészeti ágazat napi munkájának integráns részévé, sokszor nem tudjuk tartani az uniós döntéshozatali mechanizmus által diktált szűk határidőket, nem használjuk ki teljes mértékben az EU nyújtotta lehetőségeket - képzések, tapasztalatcserék, speciális együttműködési formák - elsősorban a rendészeti területeken, jobbra finanszírozásból, és végül, de nem utolsósorban a pénzügyi alapok,

pénzügyi keretek jobb, hatékonyabb intézményfejlesztési célú kihasználására lenne szükség hazánkban.<sup>472</sup>

A büntető igazságügyi együttműködés, büntetőjogi jogharmonizáció területén Magyarország célja, hogy a büntető igazságügyi együttműködésre irányuló uniós jogalkotás tervezhetőbbé váljon, mivel a gyakori jogharmonizáció a jogalkalmazó hazai szervek munkáját nehezíti. A büntetőeljárás tekintetében a kölcsönös elismerés elvének megvalósítását hazánk támogatja, de mindenképpen törekedni kell arra, hogy a gyakorlatban végrehajtható uniós jogi aktusok szülessenek e tárgyban.

A nemzetközi bűnügyi együttműködésre vonatkozó hazai joganyag (különösen a Nbjtv., BSZNE és Eu-Nbjtv) bizonyos rendelkezések tekintetében bizonyos értelemben duplikálnak tekinthető, és bár az egyes törvények önmagukban logikailag rendezettek, egymással való viszonyukban azonban némi inkoherecia fedezhető fel. Hazánk megfelelő mértékben tett eleget a belső jog nemzetközi (uniós) igények szerinti átalakításában, fejlesztésében, és európai szinten is kiemelkedő színvonalú normaanyaggal rendelkezünk, azonban sajnálatos módon az egyes részterületek között jelentős átfedések tapasztalhatóak.<sup>473</sup> Ennek oka az, hogy az EU jogi aktusai általában nem tesznek különbséget a bűnügyi felderítés keretében folytatott információszerzés, csere és átadás, valamint azon információcsere között, melyre már a büntetőeljárás megindítása után az eljárás keretében kerül sor.

Hazánk joga ezzel szemben élesen elválasztja egymástól ezeket, így a bűnügyi felderítés alatt a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) VII. fejezete szerinti titkos információgyűjtés értendő, amely során a rendőr nem áll igazságügyi mandátum alatt, még azokban az esetekben sem, amikor egy adott cselekmény bírói vagy ügyészi engedélyhez kötött. Ebben a körben a bűnüldöző szervek között önállóan is történhet a nemzetközi együttműködés. Ezzel szemben azonban, amikor a nyomozás, büntetőeljárás megindul, a büntetőeljárás szabályozás alapján az ügyész válik az ügy urává, és ezért bármiféle nemzetközi együttműködés kizárólag az igazságügyi bűnügyi jogsegély keretében végezhető el. Ezért szükséges tehát az uniós joganyagot duplán átültetni hazánk joganyagába. Ebből kifolyólag a SVE és az Uniós Jogsegély Egyezmény rendelkezéseit hazánk joganyagába a BSZNE és az EU-Nbjtv. együttesen ültetik át.<sup>474</sup>

Véleményem szerint érdemes lenne fontolóra venni M. Nyitrai Péter azon gondolatát,<sup>475</sup> - mellyel magam is egyet értek - hogy megfontolás tárgyát képezhetné például egy önálló, egységes, átfogó törvény létrehozása, melyet össze lehetne „gyúrni” az Nbjtv., BSZNE, az EU-Nbjtv, valamint az EU bűnüldözési és információs rendszeréről és az Interpol keretében megvalósuló együttműködésről és információcsereéről szóló 1999. évi LIV. törvények szabályanyagaiból (erről a III. rész 2.1.fejezetben bővebben szóltam).

<sup>472</sup> 1057/2009. (IV. 24.) Kormány Határozat „A szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségében” való együttműködésre vonatkozóan

<sup>473</sup> Példaként említhető a dolgozat tárgyát képező közös nyomozócsoportok jogintézménye is, mivel az EU-Nbjtv. 55-56. §-ában megfogalmazott feltételrendszer, valamint az eseti megállapodás tartalmi elemeinek felsorolása gyakorlatilag megismétli a BSZNE 20-21. §-ában foglalt, a közös büntetőeljárás csoportra vonatkozó elemeket.

<sup>474</sup> Stauber Péter: Rendőri együttműködés. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerk: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008. 252. oldal

<sup>475</sup> M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása Büntetőjogi Kodifikáció ötödik évfolyam 2005. 1. szám (Hvgorac) 26. oldal

A dolgozatban részletesen kifejtettem mindazon jogszabályi háttérrel, mely alapját képezi a közös nyomozócsoportok és közös büntetőeljáró csoportok intézményének, mindezt a Kerethatározat rendelkezéseinek való megfelelés tükrében. Ezen jogintézményi „duplikáció” magyarázatát a fentiekben is, és a dolgozatban is részletesen elemeztem.

Ismételten felhívnom a figyelmet arra a terminológiai átfedésre mely e területen létezik, és véleményem szerint átgondolásra vár.

A probléma nagyon röviden összefoglalva: a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény a 36§ (5) bekezdésében rendelkezik a közös nyomozócsoport intézményéről nemzetközi értelemben, tehát a dolgozat tárgyát képező materiaként a Kerethatározatnak való megfelelés alapján. Emellett azonban a 37§ (3) bekezdése a hatásköri és illetékességi szabályok között szintén használja a közös nyomozócsoport terminológiáját, azonban más aspektusban, mint a 36§ rendelkezése, mivel ez a rendelkezés a hazánkon belüli, különböző magyar nyomozó hatóságok közötti együttműködés lehetőségét fogalmazza meg, fő célként a hatékonyság, gyorsaság és eredményesség növelését, és egy adott bűncselekmény maradéktalan felszámolását kitűzve. Ezen rendelkezés egységes és hatékony alkalmazása érdekében jött létre a 31/2004. (BK 21.) BM-PM együttes utasítást a közös nyomozócsoportok létrehozásáról és működéséről, mely megfogalmazza a közös nyomozócsoportok létrehozásának gyakorlati mozzanatait, létrejöttének körülményeit, az együttműködés alapjául szolgáló megállapodás kötelező tartalmi elemeit, a nyomozócsoport tagjainak jogviszonyát, az irányítás és vezetés kérdéskörét, a technikai feltételek és költségek biztosítását, a nyomozócsoport megszűnésének eseteit.

Ebben az esetben csupán terminológiai azonosságról van szó két eltérő jogintézmény kapcsán, mivel a két esetben lényeges különbségek mutatkoznak a csoport felállításának feltételrendszerében, valamint a végrehajtási eljárás menetében. (Véleményem szerint erre a kodifikáció során jobban oda kellett volna figyelni, hiszen nem „szerencsés” egy jogrendszeren belül két, tartalmában eltérő jogintézményt ugyanolyan elnevezéssel illetni.)

## **Alapvető kérdések**

Végezetül a bevezetőben megfogalmazott alábbi kérdések megválaszolása maradt hátra: *Az együttműködés hagyományos formáihoz képest tud-e nyújtani a közös nyomozócsoport többlet értéket? Amennyiben igen készen áll-e Európa arra, hogy kiaknázza ezt a lehetőséget?*

A közös nyomozócsoport intézménye többletértékkel szolgálhat, és újabb dimenziót nyújthat a transznacionális bűnözés elleni fellépés során, ha bizonyos szempontokat figyelembe veszünk.

Először is nem szabad túlértékelnünk a nyomozócsoport szerepét, mely egy olyan instrumentum, melyet inkább az igazságügyi együttműködés elősegítése eszközének tekintenek - annak ellenére, hogy a gyakorlatban mégis elsősorban a rendőrség részéről várják a nyomozócsoport létrehozására irányuló kezdeményezést - mintsem a rendőrségi együttműködés egyik katalizátorának.

Másodrészt nem szabad türelmetlenül azonnali, és - a hagyományos eszközökhöz képest - kiugróan elsősorban sikert várni ettől az eszköztől sem. Nehézségek eddig is voltak a projektek végrehajtásánál, és még lesznek is, mint minden új eszköz bevezetése során, és lehetséges, hogy egy nyomozócsoport létrehozásának a „szignifikáns” előnyét - a „kitaposott” úton



haladva, a jól bevált munkatársak ismételt „bevetésével”, és a kialakult bizalom tovább erősítésével - csupán későbbi, egy újabb nyomozócsoporthoz létrehozásánál élvezhetjük érezhetően.

Nyilvánvaló, hogy egy uniós szintű jogi aktus elfogadása csupán első lépés az EU büntetőügyekben folytatott együttműködésének fejlesztésében. Úgy tűnik, hogy az EU tisztában van ezen terület intenzív fejlesztésének szükségességével, és képes is ezt az egyre inkább kötelező erővel bíró jogi keretek létrehozásával megalapozni.

A kérdés az, hogy vajon a tagállamok készen állnak-e a nyomozócsoporthoz intézményének befogadására és megvalósítására? A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bűnözés elleni fellépésben történő együttműködés leginkább az államok együttműködési hajlandóságának és a bizalomnak a függvénye, melyhez azonban elengedhetetlenül szükséges az uniós jogszabályok megfelelő szintű nemzeti implementációja. Nagy a felelőssége tehát a nemzeti jogalkotásban résztvevőknek is.

Szervezeti szempontból pedig életbevágó minden tagállamban egy olyan nemzeti funkcionális struktúra, szervezet (hazánkban ez a NEBEK) létrehozása, mely tájékoztatja a nemzeti hatóságokat a nyomozócsoporthoz létrehozásának előnyeiről, és segítséget nyújt nekik annak létrehozása és működése során, valamint a külföldi hatóságokkal való kapcsolattartásban (megkeresések továbbítása).

Mihelyst minden egyes tagállamban ez a struktúra létrejön és megfelelően képes funkcionálni is, valamint kedvezőbb lesz a jogszabályi környezet (uniós harmonizáció, minimumstandardok, és megfelelő tagállami implementációk), és eljutnak a tagállamok a bizalom egy valódibb és teljesebb fokára egymás irányában, a közös nyomozócsoporthoz intézménye Európa-szerte a bűnüldöző hatóságok kezében egy kiemelkedően fontos eszközzé válhat és válik is, pontosan úgy, ahogyan azt az Unió Jogsegély Egyezmény megalkotói megálmodták több mint 10 évvel ezelőtt.

# Irodalomjegyzék

## Felhasznált magyar és idegen nyelvű szakirodalom

1. *Anderson, M. et al.*: Policing the European Union: Theory, Law and Practice, Oxford Oxford University Press, 1995.
2. *André Klip*: Multilateral Cooperation and Direct Enforcement. European Criminal Law. 2009. Intersentia Antwerp-Oxford-Portland
3. *André Klip*: The Constitution for Europe and Criminal Law: A step not far enough. Maastricht Journal of European and Comparative Law 2 2005.
4. *Anthony J. Balzer*: International Police Cooperation: opportunities and obstacles. College of Police and Security Studies, Slovenia 1996. <http://www.ncjrs.gov/policing/int63.htm>
5. *Bacigalupo, E.*: „Bemerkungen zu strafrechtlichen Fragen des Verfassungsentwurfs”, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 116. kötet 2. szám 2004.
6. *Barbara Langmaack, Michael Braune-Krickau*: Wie die Gruppe laufen lernt. Weinheim 1998.
7. *Bárd Petra*: Európai elfogatóparancs OKRI, Budapest belső munkaanyag 2009. november 30.
8. *Berta Krisztina*: A magyar rendészeti szervek felkészültsége az EU-csatlakozásra: különös tekintettel a rendőrségi és igazságügyi együttműködésre. Belügyi Szemle 2004/5. szám. 52. évfolyam
9. *Békés Ádám*: Az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi és büntetvégrehajtás-jogi együttműködés új dimenziói. Iustum Aequum Salutare I 2005/1.
10. *Bócz Endre- dr. Finszter Géza*: Kriminálisztika joghallgatóknak Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008.
11. *Bócz Endre*: A kriminálisztika és a jog kapcsolata. Kriminálisztika I. BM Kiadó 2004.
12. *Charles Elsen*: From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation, ERA Forum (2007) 8 Springer
13. *Ch. Van Den Wyngaert*: The Transformations of International Criminal Law in Response to the Challenge of Organised Crime – General Report International Review of Penal Law 1999. Vol. 70. No 1-2.
14. *C. Joubert and H. Bevers*: Schengen Investigated, A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights az amszterdami Vrije Egyetememen készült disszertáció (1996. Amszterdam)
15. *Clemens Ladenburger*: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon, A New Dimension for the Community Method, European Constitutional Law Review 4. 2008. T.M.C:Asser Press and Contributors
16. *Conny Rijken*: Scientific research JIT – First report 2004. október 3.
17. *Conny Rijken*: Joint Investigation Teams: principles, practice and problems. Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT. Utrecht Law Review Volume 2. Issue 22006.
18. *Csonka Péter*: Az európai büntetőjog jövője. In: Az európai büntetőjog kézikönyve (Szerk: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008.
19. *Déri Pál – Budai Attila*: Korszerű bűnüldözés Országos Rendőr-főkapitányság Budapest 1991.

20. *Déri Pál*: A rendőrség fejlesztésének útjai és távlatai. Kriminálisztika II BM Kiadó 2004.
21. *Didier Bigo*: EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security? Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union (szerk.: Elspeth Guild és Florian Geyer) Ashgate 2008.
22. *Els De Busser*: Judicial cooperation in criminal matters: mutual legal assistance in Joint investigation team sin the European Union From theory to practice T. M. C. Asser Press 2006.
23. *Elspeth Guild and Florian Geyer*: The Search for EU Criminal Law – Where is it headed? Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
24. *Eördögh Árpád*: Az Európai Unióval folytatott rendőri együttműködés és szervezett bűnözés elleni fellépés Belügyi Szemle 2000. 3. szám
25. *Ernyes Miklós*: A rendőrségről Pécs Betűcenter 1998.
26. *Ester Herlin-Karnell*: The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice. European Policy Analysis. Swedish Institute for European Policy Studies 2008. issue 3. [www.sieps.se](http://www.sieps.se)
27. *Eulalia Sanfrutos Cano*: The Third Pillar and the Court of Justice: A „Praetorian Communitarization” of Police and Judicial Cooperation in CRiminal Matters? Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
28. *Eveline De Wree*: Law enforcement information exchange in the pre-operational phase of a JIT. Joint investigation teams in the European Union From theory to Practice (editors: Conny Rijken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague The Netherlands 2006.
29. *Farkas Ákos*: Assignment of Power, Investigations and the Transfer of Evidence in Trans-national Criminal Proceedings. In: Bernd Schünemann Ed.: A Programme for European Criminal Justice. Carl Heymanns Verlag Berlin 2006
30. *Farkas Ákos*: OLAF Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerkesztők: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008.
31. *Farkas Ákos*: A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az európai Unióban. Jogtudományi Közlöny 1999/9.
32. *Farkas Ákos*: Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004.
33. *Farkas Ákos*: Új alkotmányos elv a magyar büntetőeljárás bizonyításban? A kölcsönös elismerés elve. In: a Büntető ítélet igazságtartalma Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2010.
34. *Fenyvesi Csaba*: A XXI. századi bűnüldözés-tudomány nemzetközi tendenciái Magyar Tudomány, 2004/6
35. *Finszter Géza*: A bűnüldözés működési modelljei. Kriminológia - Szakkriminológia 2006. Complex Kiadó
36. *Finszter Géza*: Az Európai Unió Alkotmánya a rendőrségek integrációjáról. Györgyi Kálmán ünnepi kötet KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2004.
37. *Finszter Géza*: Interjú Kovás Lajos nyugállományú rendőr ezredessel Rendészeti Szemle 2009/11. szám
38. *Finszter Géza*: Rendészetek alkotmányos integrációja az unióban. Belügyi Szemle 2004/5. 52. évfolyam
39. *Finszter Géza*: A rendészet rendszere OKRI Kriminológiai Tanulmányok 39. 2002.

40. *Garamvölgyi Balázs*: Eurojust, Európai Büntetőjog Kézikönyv Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó 2008.
41. *Garamvölgyi Balázs*: Európai Ügyészség, Az európai büntetőjog kézikönyve (szerk.: dr. Kondorosi Ferenc, dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó 2008.
42. *Gloria González Fuster – Pieter Paepe*: Reflexive Governance and the EU Third Pillar: Analysis of Data Protection and Criminal Law Aspects. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
43. *Gombos Katalin-Karsai Krisztina*: Igazságügyi Együttműködés az Európai Unióban. SZTE-ÁJK, Szeged 2005.
44. *Gyimesi Zita Katalin*: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, különös tekintettel az Europol rendőrségi együttműködésben betöltött szerepére. Studia Iuvenum Iurisperitorum A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara hallgatóinak tanulmányai Pécs 2008.
45. *Hegyaljai Mátyás*: A Közös nyomozócsoportok Emlékkönyv Ferencz Zoltán Egyetemi Adjunktus halálának 20. évfordulójára (Szerk: Korinek-Kőhalmi-Herke) Pécs Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 133 2004.
46. *Hegyaljai Mátyás*: Europol – Irány Kelet-Európa. Belügyi Szemle 2004/5. 52. évfolyam
47. *Hlavathy Attila*: A magyar nemzetközi büntetőjog, különös tekintettel jogsegély típusú szerződéseinkre BM Könyvkiadó, 1987.
48. *Holé Katalin*: Bűnügyi együttműködés Európában, Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXVI. Országos Kriminológiai Intézet Budapest 1999.
49. *Holé Katalin*: Az Europol Az európai büntetőjog kézikönyve (szerkesztette: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
50. *Holé Katalin*: Europol és jogállam. Biztonságunk ára. Bp. Magyar Közlöny Lap- és Könyvk. 2008.
51. *Holé Katalin*: Gondolatok az Európai Ügyészségről. Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet KJK –Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004.
52. *Holé Katalin*: A szuverenitás problémája az Európai Unió jogának tükrében = Studia in honorem András Szabó, 2009.
53. *Holé Katalin*: Büntető anyagi és eljárási jogunk, valamint az Európai Unió kívánalmai. Magyar Jog 2003/3
54. *Hudák Anita*: Az EU alkotmány szerződése és a bűnügyekben való igazságügyi együttműködés. Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensum Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai Tomus: 7/1. 2006.
55. *Jiry Vlastnik*: Eurojust – A Cornerstone of the Federal Criminal Jusice System in the EU? Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
56. *José Luís Lopes da Mota*: Eurojust and its role in joint investigation teams in EUCRIM The European Criminal Law Associations' Forum 2009/ 3 kiadás
57. *Judit Harmathy – Liliana Laris – Tamas Meresz*: International Cooperation in Criminal Matters in the European Union. National Institute of Magistracy Bucharest 2008.
58. *Julia Sievers*: Too Different to Trust? First experiences with the Application of the European Arrest Warrant. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.

59. *Kádár Andrea Beatrix*: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel és igazságügyi együttműködés területén. Európai Tükör – A Külügyminisztérium Folyóirata 2009. június XIV. évfolyam 6. szám
60. *Karsai Krisztina*: Jogharmonizáció, Az európai büntetőjog kézikönyve (szerk.: dr. Kondorosi Ferenc, dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008.
61. *Karsai Krisztina*: Az európai büntetőjog röögös útján. Magyar Jog 2006/1.
62. *Karsai Krisztina*: Kölcsönös elismerés elve. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerk: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest 2008.
63. *Katona Géza*: A kriminalisztika belső tagozódása. Kriminalisztika I. BM Kiadó 2004.
64. *Körösényi András*: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából Politikatudományi Szemle 2004. 3. szám
65. *Ligeti Katalin*: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004.
66. *Ligeti Katalin*: Bevezetés. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (szerk. dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008.
67. *Ligeti Katalin*: Intézményi keretek. Az európai büntetőjog kézikönyve (Szerk.: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008.
68. *Ligeti Katalin*: Eljárási jogsegély. Az európai büntetőjog kézikönyve (Szerk.: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Budapest 2008.
69. *Malcolm Anderson, Monica den Boer, Peter Cullen, William Gilmore, Charles Raab, Neil Walker*: Policing the European Union, Clarendon Press, Oxford 1995.
70. *Mar Jimeno – Bulnes*: The Proposal for a Council Framework Decision on Certain Procedural Rights in Criminal Proceedings throughout the European Union. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
71. *Markus Mayer*: Sociological aspects regarding th eset up and management of a joint investigation team. Joint Investigation Team sin the European Union. From Theory to Practice. (edited by Conny Ryjken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague 2006.
72. *Matti Joutsen*: The European Union and Cooperation in Criminal Matters: the Search for Balance. HEUNI Paper No. 25. Helsinki 2006.
73. *Mc Kay, David*: Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience, Oxford U. P. 2001.
74. *Michael Plachta*: Joint Investigation Teams A New Form of International Cooperation in Criminal Matters in: European Journal of Crime, Criminal Law and Justice, Vol. 13/2. 2005.
75. *Mitsilegas Valsamis*: The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU. Common Market Law Review 43. 2006.
76. *Mitsilegas Valsamis*: The Competence Question: The European Community and CRiminal Law. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
77. *M. Nyitrai Péter*: A nemzetközi bűnügyi együttműködés területeinek összefonódása Európában: a nemzetközi rendőri együttműködés és nemzetközi bűnügyi jogsegély, Belügyi Szemle 2004/5. 52. évfolyam
78. *M. Nyitrai Péter*: Nemzetközi és európai büntetőjog Osiris Kiadó Budapest 2006.

79. *M. Nyitrai Péter*: Az Európai Unió bűnügyi együttműködésének rendszertani megközelítése. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében KJK-KERSZÖV 2005 Budapest
80. *M. Nyitrai Péter*: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása Büntetőjogi Kodifikáció ötödik évfolyam 2005. 1. szám (Hvgorac)
81. *M. Nyitrai Péter*: A nemzetközi bűnügyi együttműködés elméletének alapjai Hugo Grotius gondolatvilágában. Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica Tomus XVI. Miskolci Egyetemi Kiadó 1999.
82. *Nagy Ferenc*: Az Európai büntetőjog fogalmáról, in. Európai Jog, 2001/1. szám, .
83. *Olivia den Hollander*: Caught Between National and Supranational Values: Limitations to Judicial Cooperation in Criminal Matters as Part of the Area of Freedom, Security and Justice within the European Union. International Community Law Review 10. (2008), .
84. *Paul de Hert*: The end of European Judicial Assistance. The rise of an Area of European Law of Criminal Procedure. Justitiele Verkenningen (2004)
85. *Paul Rosenzweig*: The European Union, the Treaty of Lisbon and „Justice and Home Affairs”. Engage (The Journal of the Federalist Society) 2010.
86. *Perron W.*: “Sind die nationalen Grenzen des Strafrechts überwindbar?,” Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 109. kötet 2. szám 1997.
87. *Peter Hobbing*: Uniforms without Uniformity: A Critical Look at European Standard sin Policing, Security versus Justice Police and Judicial Cooperation in the European Union Edited by Elspeth Guild and Florian Geyer, Ashgate 2008.
88. *Plattner F. Marc*: Competing Goals, Conflicting Perspectives, Journal of Democracy, Vol. 14, No. 4., October 2003.
89. *Richard Lang*: Third Pillar Developments from a Practitioner’s Perspective. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
90. *Rocco Bellanova*: The „Prm Process”: The Way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange? Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
91. *Rónyai Rita*: A terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unióban I. Az Európai Unió tagországainak közös érdekei és védelme. Belügyi Szemle 2004/5 52. évfolyam
92. *Sandra Lavene – Wolfgang Wagner*: Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice. European Security Vol.16. Nos. 3-4. 225-243. 2007
93. *Sergio Carrera and Florian Geyer*: The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice, Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union (szerk.: Elspeth Guild és Florian Geyer) Ashgate 2008.
94. *Sonja Puntsher Riekmann*: Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
95. *Stauber Péter*: Rendőri Együttműködés Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerkesztette: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Budapest 2008.
96. *Storbeck Jürgen*: The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime. European Foreign Affairs Review 2003. 8. szám.

97. *Szabó Máté Dániel*: Adatáramlás. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerkesztette: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Budapest 2008.
98. *Szabó Máté Dániel*: Adatvédelem. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve (Szerkesztette: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Budapest 2008.
99. *Szénási Éva*: Föderációk reneszánsza vagy bukása? [http://www.otka.hu/print.php?akt\\_menu=3917](http://www.otka.hu/print.php?akt_menu=3917)
100. *Szikinger István*: A magyar rendvédelem és az Európai Unió. A rendvédelem nem megy Európába. Politikatudományi Szemle 1/98
101. *Szikinger István*: A határok megnyitása és a bűnözés Magyarországon. = Társad. átalakulás és bűnözés. 1997.
102. *Szilágyi Roland*: Vámügyi együttműködés. Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. (Szerk.: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Budapest 2008.
103. *Tari Tamás*: Rendőri együttműködés az Európai Unióban. Magyar Rendészet 2007 /3-4. VII. évfolyam
104. *Tom Schalken and Maarten Pronk*: On Joint Investigation Teams, Europol and Supervision of their Joint Actions, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 10/1. 2002.
105. *Tóth Árpádné Masika Edit*: A szabadság, a biztonság s a jogtértségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformja. Belügyi Szemle 204/5. 52. évfolyam
106. *Tóth Judit*: EU Member States' Complicity in Extraordinary Renditions. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate Publishig Company Burlington 2008.
107. *Valsamis Mitsilegas*: The Competence Question: The European Community and Criminal Law. In: Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union (edited by Elspeth Guild and Florian Geyer) Ashgate 2008.
108. *Véghvári Réka*: Bűnszervezet, Az Európai büntetőjog kézikönyve (Szerk.: dr. Kondorosi Ferenc és dr. Ligeti Katalin) Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó 2008.
109. *Vida András*: Az európai bűnügyi rendőri együttműködés aktuális kérdései. PhD Tanulmányok 2. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája Pécs 2004.
110. *Verhóczy János*: Magyar rendőr külföldön, külföldi rendőr Magyarországon. RTF (kézirat)
111. *Wendy De Bondt and Gert Vermeulen*: Appreciating Approximation, Using common offence concepts to facilitate police and judicial cooperation in the EU. GOFs 4 indd. Maklu 2010.
112. *Wind Marlene*: Sovereignty and European Integration. Towards a Post- Hobbesian Order, Palgrave, 2001. 125.
113. *Wyngaert Ch. – Stessens G*: The International Non Bis In Idem Principle: Resolving some of the Unanswered Question. The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 48. 1999. Oct.

**Felhasznált hazai jogszabályok, nemzetközi jogi aktusok és belső szakmai munkaanyagok jegyzéke**

1. Agreement of 9 June 2004 between Eurojust and Europol: <http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/17374.pdf>

2. A közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat, HL L 162/1., 2002.6.20.
3. A közös nyomozócsoportokat (KNyCs) létrehozó minta-megállapodásokról szóló, 2003. május 8-i tanácsi ajánlás, HL C 121/1., 2003.5.23.
4. A közös nyomozócsoportokra vonatkozó kézikönyv 2009. szeptember 23. 13598/09 p. 12. <http://www.eurojust.europa.eu/jit/manual/hu.pdf>
5. A Közös Nyomozócsoportok Szakértői Hálózata második Értekezletének Konklúziói alapján. 15023/06 számú Tanácsi Dokumentum, 2006. november 21.
6. Alj Steynberg: The basis for joint investigation and joint investigation practices in South Africa összefoglaló munkaanyag, mely az UNODC szakértői Munkacsoport 2008. szeptember 1-4. között Bécsben megrendezett értekezletére készült.
7. Andreas Köckeritz (a német BKA Federal Criminal Police Office munkatársa) által készített hivatalos angol nyelvű anyag (Európa belső munkaanyag).
8. A Bizottság jelentése a közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat jogi átvételéről {SEC(2004) 1725} /\* COM/2004/0858 végleges \*/ 52004DC0858
9. A Szervezett Bűnözés Megelőzése és Megfékezése: Egy Európai Unió Stratégia az új évezred kezdetére: The prevention and control of organised crime: a strategy for the beginning of the new millennium [Official Journal C 124 of 3.5.2000].
10. A Tanács által 1998. június 29-én 98/427/IB szám alatt elfogadott együttes fellépés a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködésben tanúsítandó helyes gyakorlatról.
11. A Tanács 2006/960/IB Kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szól. HL 2006 L 386, 2006. december 29., 89-100. A magyar hatóságok számára, a Svéd Kezdeményezés keretében történő információcserét, az Európai Unió tagállamaival folytatott bünyügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény módosítása, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény módosítása teszi lehetővé.
12. A Tanács Határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (2009/371/IB) <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=495200:cs&lang=hu&list=496681:cs,496815:cs,496814:cs,496813:cs,496812:cs,495933:cs,495200:cs,495192:cs,494072:cs,493322:cs,&pos=7&page=6&nbl=175&pgs=10&hwords=Europol~&checktexte=checkbox&visu=#texte>
13. A Tanács Határozata (2002.február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (2002/187/IB), HL 2002 L 63., 2002. március 6. 1-13.
14. A Tanács Határozata (2009. április 6. ) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (2009/371/IB) Hivatalos Lap L 121 , 15/05/2009 o. 0037 - 0066
15. A Tanács 2009/426/IB Határozata (2008. december 16.) az Eurojust megerősítéséről és az Eurojust létrehozásáról a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából szóló 2002/187/IB határozat módosításáról. A határozat magyar nyelvű szövege megtalálható a [http://www.eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2009/NewEJDecision2009-HU.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-HU.pdf) weboldalon
16. Az első közös nyomozócsoport szakértői értekezletről készült 15277/05. számú Tanácsi Dokumentum angol nyelvű szövege megtalálható a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15227.en05.pdf> weboldalon
17. A második közös nyomozócsoport szakértői értekezletről készült 15023/06. számú Tanácsi Dokumentum megtalálható angol nyelven a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15023.en06.pdf> weboldalon



18. A harmadik közös nyomozócsoport szakértői értekezletről készült 5526/08. sz. Tanácsi Dokumentum angol nyelven megtalálható a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05526.en08.pdf> weboldalon
19. A negyedik közös nyomozócsoport szakértői értekezletről készült 17512/08.sz. Tanácsi Dokumentum angol nyelven megtalálható a <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17512.en08.pdf> weboldalon
20. Az ötödik közös nyomozócsoport szakértői értekezletről készült 17161. számú Tanácsi Dokumentum angol nyelvű anyaga megtalálható a <http://www.eurojust.europa.eu/jit/council-documents/ST17161%20EN09.pdf> weboldalon
21. Az Eurojust éves jelentései magyar nyelven az alábbi weboldalakon megtalálhatóak: [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports)
22. Az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezményt (Europol Egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyvet módosító jegyzőkönyv kidolgozásáról szóló, 2002. november 28-i tanácsi jogi aktus, HL C 321/1., 2002.12.16.
23. Az Európai Unióról szóló Szerződés K.3 cikke alapján létrehozott a vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről szóló, Brüsszelben, 1997. december 18-án kelt egyezmény kihirdetéséről HL 1997 C 24, 1997. december 18. 1. Hazánkban a 2006. évi LXXXIX. törvény hirdette ki.
24. Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról szóló, 2000. május 29-i tanácsi jogi aktus, HL C 197/1., 2000.7.12.
25. Az Európai Unió Tanácsának 2010. február 26-án kelt Állásfoglalása a közös nyomozócsoportok létrehozásáról szóló minta-megállapodáshoz 2010/C 70/01
26. Az Europol 2007.évi Éves Jelentése (Europol Annual Report, 2007, .)
27. Canada Cross Border Integrated Policing Eurojust által készített munkaanyag (2008. 08.26.)
28. Commission staff working paper, Annex to the Report from the Commission on the national measures taken to comply with the Council Framework Decision of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams COM (2004) 858 final Brüsszel 2005. január 7. SEC (2004) 1725.
29. Commonwealth Secretariat: Use and Role of Joint Investigation Teams in Combating Serious Crime, Commonwealth Law Bulletin Vol. 34, No. 2.353-355. 2008. június (0305-0718 print/0750-5976 online/08/020353-03)
30. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the role of Eurojust and the European Judicial Network in the fight against organised crime and terrorism in the European Union, 23.10.2007, COM (2007) 644 final,
31. Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013 the Specific Programme “Prevention of and Fight against Crime”, OJ L 058, 24.2.2007,
32. Council Recommendation of 28 September 2000 Member States in respect of requests made by Europol to initiate criminal investigations in specific cases, OJ C 289, 2. 10. 2000.
33. Decision of The Management Board of 20 March 2007 laying down the rules governing the arrangements regulating the administrative implementation of the participation of Europol officials in Joint investigation Teams
34. Egyezmény az Európai Rendőrségi Hivatalnak az európai Unióról szóló Szerződés K3 cikke alapján történő létrehozásáról, HL 1995 C 316, 1995.november 27., 2-32. Magyarországon a 2006. évi XIV. törvény hirdette ki.

35. Egyezmény a Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról Hivatalos Lap L 239 , 22/09/2000 o. 0019 – 0062 (megtalálható a [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):HU:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):HU:HTML) weboldalon)
36. Együttes fellépés (1998. június 29.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról (98/429/IB), HL L 191, 1998. július 7., 4-7.
37. Együttes fellépés (1996. április 22.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, az összekötő tisztviselőknek az Európai Unió tagállamai közötti igazságügyi együttműködés javítása céljából történő cseréjére vonatkozó keretrendszeréről (96/277/IB), HL 1996. L 105, 1996. április 27. , 1-2.
38. Explanatory Report on the Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, O. J. C 379, 29.12.2000.
39. Extraordinary Council Meeting, Justice, Home Affairs, and Civil Protection, Brussels, 20. September 2001., 12019/01 (Press 327).
40. European Confederation of Police (EUROCCOP): Future priorities for police cooperation in the European Union. Contribution to the European Commission's assessment of the Tampere Agenda 2004. [www.eurocop-police.org](http://www.eurocop-police.org)
41. Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group) 9 July 2008 (11657/08). P.32. [www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx)
42. General Secretariat of the Council of the EU: The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures. 2009. (Background) [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)
43. Green Paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union (COM (2004) 334 final) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0334en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0334en01.pdf)
44. Hágai Program magyar nyelvű szövege megtalálható a [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/doc/hague\\_programme\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_hu.pdf), valamint a <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF> weboldalon. A Programot részletező Akcióterv dokumentuma magyar nyelven megtalálható a [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=505PC0184&lg=hu](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=505PC0184&lg=hu) weboldalon.
45. Hirsch Ballin: Colloquium on the future of police and judicial cooperation in the European Union: egy 2008. november 11-én a Tillburghi Egyetemen elhangzott miniszteri beszéd feldolgozása
46. Insp. George Cremona a közös nyomozócsoport vezető-helyettese (Deputy Leader of JIT Special Branch Malta Police Force) által elkészített hivatalos anyag (Eurojust munkaanyag, mely a 2009. december 1-én rendezett Közös nyomozócsoport Szakértői Hálózat konferenciájára készült.)
47. Javaslat a Tanács kerethatározatára a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről, COM (2005) 490 végleges
48. Lisszaboni Szerződés magyar nyelvű szövege <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>

49. Nemzeti Nyomozó Iroda Alapító Okirata  
[http://www.police.hu/data/cms470769/nni\\_alapito.pdf](http://www.police.hu/data/cms470769/nni_alapito.pdf)
50. Mariana Lilova Eurojust Bolgár Nemzeti Tag által a Közös nyomozócsoport Nemzeti Szakértői Hálózat 2009.december 1-én megrendezett konferenciájára készített angol nyelvű hivatalos anyag (Eurojust belső munkaanyag).
51. Paola Casabianca: A basis for joint investigation practices in Colombia összefoglaló munkaanyag, mely az UNODC szakértői Munkacsoport 2008. szeptember 1-4. között Bécsben megrendezett értekezletére készült.
52. Report by the Future Group (Justice) (11962/08.)  
<http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-justice-11962-08.pdf>
53. Stockholmi Program  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/10/st05/st05731.hu10.pdf>
54. Tanácsi Határozat az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról 2009.április 6 2009/371/JHA
55. The prevention and control of organised crime: a European strategy for the beginning of the new millenium. HL C 124, 2000. május 3, 1-33.
56. Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény, United Nations Convention against Transnational Organised Crime, 2000, Magyarország, 2006 december 22-én ratifikálta, és a 2006. évi CI. törvénnyel hirdette ki.
57. 1994. évi XIX. törvény a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről.
58. 1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről (Nbjtv.)
59. 2000. évi Európai Unió tagállamai közötti Kölcsönös Bűnügyi Jogsegélyről szóló Egyezmény, Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról szóló, 2000. május 29-i tanácsi jogi aktus, HL C 197/1., 2000.7.12.
60. 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről (BSZNE)
61. 2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről (EU-Nbjtv.).
62. 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről.
63. 2006. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló együttműködéséről szóló, Brdóban, 2006. október 25-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
64. 2006. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködéséről szóló, Pozsonyban, 2006. október 2-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről 2006. évi XXXVII. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködéséről szóló, Heiligenbrunnban, 2004. június 6-án aláírt Szerződés kihirdetéséről
65. 2009. évi LXVI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a határokat átlépő bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
66. 1057/2009. (IV. 24.) Kormány Határozat a Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiájáról

## 1. számú Melléklet

### A globális és regionális nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó törvények

- 1994. évi XIX. törvény a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről. Az Egyezmény Szerződő Felei kötelezik magukat arra, hogy az Egyezmény rendelkezéseinek megfelelően a legszélesebb körben jogsegélyt nyújtanak egymásnak az olyan bűncselekményeket illető bírósági eljárásokban, amelyek büntetése a jogsegélykérelem idején a megkereső Fél igazságügyi hatóságainak a joghatósága alá tartozik.

- Hazánk jogrendjében a nemzetközi bűnügyi együttműködés alapjául a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (Nbjtv.) szolgál egyrészről, mely a bűnügyi együttműködés általános feltételeit szabályozza hazánkban. Konkrétan az alábbi jogsegély formák szabályozására terjed ki a törvény hatálya a 4§ (1) bekezdése alapján: a kiadatás, a büntetőeljárás átadása, illetve átvétele, a szabadságelvonással járó büntetés vagy ilyen intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése, a vagyonek kobzása, az elkobzás, illetve ezzel azonos hatású büntetés vagy intézkedés (a továbbiakban: vagyonek kobzása vagy elkobzása) végrehajtásának átvétele, illetve átengedése, az eljárási jogsegély, valamint a feljelentés külföldi államnál. A törvény a klasszikus bűnügyi együttműködés formáit szabályozza, és ezáltal messzemenően figyelembe veszi az államok nemzeti szuverenitását. Az egyes megkereséseket az érintett államok minisztériumain, vagy legfelsőbb ügyészi fórumain keresztül bonyolítják le, ezáltal a bürokratikus diplomáciai út igénybevétele miatt az elintézés folyamata általában hosszabb időt vesz igénybe. Az Nbjtv. hazánk és a harmadik államok (azaz nem uniós tagállamok) közötti viszonylatban kerül alkalmazásra, mivel hazánk az uniós tagállamokkal való együttműködését a 2003. évi CXXX. törvény szabályozza. Azon eljárási jogsegélyfajták esetében azonban, melyeket az 2003-as törvény nem szabályoz, az Nbjtv. szabályait kell alkalmazni uniós tagállamokkal folytatott együttműködésünk során is.

- 1997. évi XCIII. törvény a terrorizmus visszaszorításáról szóló, Strasbourgban, 1977. január 27-én kelt egyezmény kihirdetéséről. A nemzetközi terrorizmus megjelenésének és erőteljes terjedésének eredményeként az Európa Tanács tagállamai arra a meggyőződésre jutottak, hogy a politikai bűncselekmények korábbi merev kizárását a kiadatási és a bűnügyi jogsegély-egytműködés köréből fel kell oldani. Ennek a felismerésnek a jegyében hozták létre és írták alá az egyezményt.

- 1998. évi L. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án, Bécsben kelt Egyezmény kihirdetéséről. A kábítószerrel kapcsolatos bűnözés ellen folytatott küzdelem csak nemzetközi együttműködéssel valósulhat meg. Az ENSZ Egyezmény célja, hogy az illegális kábítószer-kereskedelemmel szemben a korábbinál hatékonyabb fellépést tegyen lehetővé.

- 1999. évi LIV. törvény az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről. A törvény célja, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk előkészítése és különösen az Európai Unió bűnüldözési szerve, az Europolhoz való csatlakozásunk érdekében megteremtse azokat a jogszabályi alapokat, amelyek alapján a hazai bűnüldöző szervek a gyakorlatban is teljesíteni tudják együttműködésbeli feladataikat,

különösen a bűnüldözési információcsere területén. A törvény megteremtette az „egyablakos rendszert”,<sup>476</sup> létrehozva és szabályozva a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK) feladat- és hatáskörét is.

- 2000. évi CXV. törvény a Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI) keretében létrejött, az országhatárokat átlépő bűnözés megelőzésében és leküzdésében való együttműködésről szóló, Bukarestben, 1999. május 26-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről és az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény módosításáról. A törvény alapján a Felek bármelyike megkeresésre vagy saját kezdeményezésére segítséget nyújt a másik Fél számára az országhatárokat átlépő bűnözéssel kapcsolatos információk formájában, olyan információk átadásával, amelyek különösen a következőkre vonatkozhatnak: a személy- és áruforgalom ellenőrzésének módszerei és technikái, a nyomozati eszközök és technikák sikeres alkalmazása, hasznosítható nyomozati cselekmények, a bűncselekmények elkövetésében alkalmazott új módszerek.

- 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről (BSZNE). A törvény célja, hogy - a felderítés hatékonyságának növelése érdekében - szabályozza a magyar bűnüldöző szervezetek a bűnmegelőzés és a bűnüldözés során külföldi hatóságokkal folytatott együttműködését. Célkitűzésként fogalmazódott meg a tagállamok rendőri és igazságügyi szervei közötti együttműködés egyre szorosabbá fűzése, a segítségnyújtás formáinak gyorsítása, ennek érdekében pedig annak biztosítása, hogy az együttműködés lehetőleg közvetlenül az érintett szervek között bonyolódjon. Ez a törvény szabályozza a közös bűnfelderítő csoport jogintézményét.

- 2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről (EU-Nbjtv.). A törvényt a büntetőügyekben az Európai Unió tagállamaival folytatott együttműködés, valamint az európai elfogatóparancs alapján folytatott átadási eljárás során kell alkalmazni. Ez a törvény szabályozza a közös nyomozócsoport jogintézményét hazánkban..

- 2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről. A nemzetközi együttműködést szabályozó harmadik rész alapelvei között az Egyezmény rögzíti, hogy a szerződő felek a lehető legszélesebb körben együttműködnek a számítástechnikai rendszerrel kapcsolatos bűncselekmények alapján indult nyomozások és büntetőeljárások során, illetőleg az elektronikus formában megjelenő bizonyítékok összegyűjtése érdekében.

- 2005. évi CXVI. törvény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről. Az egyezmény célja, hogy az 1959. április 20-án aláírt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezményt (Magyarországon kihirdette: 1994. évi XIX. tv.), és a hatályban lévő egyéb, vonatkozó egyezményeket kiegészítse. Ezek az egyezmények a jelen egyezményben nem szabályozott kérdések vonatkozásában továbbra is hatályosak maradnak. Az egyezmény új szabályozási elveket és új együttműködési formákat vezet be, részletesen szabályozva az egyes jogsegélyformákat, az

---

<sup>476</sup> A NEBEK egyfajta ablakot jelent az ország bűnüldöző szervezeteivel megvalósuló kapcsolattartásban, és így az azokban résztvevő szervek integrált központi kommunikációs egységeként működik,

azokhoz kapcsolódó megkeresések alaki és tartalmi kellékeit. (13. cikke szabályozza a közös nyomozócsoportok jogintézményét)

- 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről. Az ENSZ felismerte, hogy a korrupciót már nem lehet kizárólag nemzeti ügyként kezelni, hanem az mind inkább nemzetközi, a határokon átívelő jelenséggé vált, ezért nemzetközi szinten az államok összehangolt fellépésére van szükség a korrupció elleni fellépés eredményessége érdekében.

- 2006. évi XIV. törvény az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról. A Magyar Köztársaság Europol tagsága kiemelkedő jelentőségű célt szolgál. A szervezett bűnözés elleni fellépés csak hatékony nemzetközi együttműködés keretében valósulhat meg. Az Europol tagság megfelelő szakmai alapot, korszerű eszközöket és módszertani segítséget ad a nemzetközi bűnözés elleni sikeres fellépéshez, hozzájárul a bűnüldöző szervek munkája hatékonyságának fokozásához. A többi tagállammal történő információcsere jelentős mértékben hozzájárul a nemzetközi bűnözés leg súlyosabb formái elleni eredményes küzdelemhez.<sup>477</sup>

- 2006. évi XXX. törvény egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Svájci Államszövetség közötti, a csalás és bármely más, a pénzügyi érdekeiket sértő jogellenes tevékenység elleni küzdelemről szóló Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről. A megállapodás tárgya az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint a Svájci Államközösség közötti közigazgatási segítségnyújtás (II. cím) és kölcsönös bűnügyi jogsegély (III. cím) kiterjesztése a csalás és minden más, a Szerződő Felek pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenység megelőzése, felderítése, kivizsgálása, üldözése valamint igazgatási és bűnügyi eszközökkel történő visszaszorítása érdekében.

- 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről. Az Egyezmény deklarált célja az államok közötti együttműködés elősegítése a szervezett bűnözés megakadályozása és az ellene való harc hatékonyabbá tétele érdekében. Hangsúlyozandó, hogy az Egyezmény keretei között az ENSZ kizárólag a szervezett bűnözés ellen kíván fellépni, így az abban foglalt cselekményekre az Egyezmény hatálya csak akkor terjed ki, ha a bűncselekmény nemzetközi jellegű és azt valamely szervezett bűnöző csoport követi el, vagy abban az érintett.

- 2007. évi LXV. törvény az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság közötti, az Európai Unió tagállamai között 2000. május 29-én létrejött kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezmény és az ahhoz csatolt 2001. évi jegyzőkönyv bizonyos rendelkezéseinek alkalmazásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről.

---

<sup>477</sup> Itt ehhez kapcsolódóan egy másik jogszabályt is meg kell említeni: a 2006. évi XV. törvény az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke és az Europol Egyezmény 41. cikkének (3) bekezdése alapján az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és az Europol alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló, 1997. június 19-én kelt Jegyzőkönyv, és az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezmény (Europol Egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló Jegyzőkönyv módosításáról készült, 2002. november 28-án kelt Jegyzőkönyv kihirdetéséről

- 2007. évi CV. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről. Ezen törvény állapítja meg a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) keretében megvalósuló együttműködés és információcsere szabályait, a Schengeni Információs Rendszer (SIS) alkalmazásának lehetővé tételét, ennek törvényi feltételeit teremti meg a SVE rendelkezései alapján, kijelöli a SIS I+ információs rendszerben részt vevő hatóságokat, meghatározza, hogy a SIS-ben mikor helyezhető el figyelmeztető jelzés, és annak mi az adattartalma, részletesen szabályozza továbbá, hogy a figyelmeztető jelzések elhelyezése céljából mely hatóságok jogosultak adattovábbításra a SIS-be, valamint szabályozza a SIS-ben tárolt adatokhoz történő hozzáférést is.

- 2007. évi CXII. Törvény a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött Szerződés (Prümi Szerződés) kihirdetéséről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról. A Prümi Szerződéshez való csatlakozás összhangban áll Európa-politikai prioritásainkkal, és lehetőséget ad arra, hogy a magyar bűnüldöző szervek a tényleges csatlakozás után alkalmazhassák a Szerződésben lefektetett együttműködési formákat, különös tekintettel a DNS-profilok, a daktiloszkópiai adatok és a gépjárműnyilvántartási adatok automatizált, on-line keresésére, amelyek jelentősen egyszerűsítik és gyorsítják a bűnüldözői munkát. A Prümi Szerződés az európai integráció elmélyítésének egyik modellje, ami leginkább a schengeni együttműködésre emlékeztet, növeli a rendőrség lehetőségeit a nyomozati munka során, hiszen lehetővé teszi a rendőri erőknek, hogy kölcsönösen hozzáférjenek egymás DNS-profil és ujjnyomat- adattáraihoz, valamint a gépjárművek regisztrációs adatbázisaihoz.

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

- 2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról. A törvény III. Fejezete foglalkozik az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásában (a továbbiakban: tagállami ítéletek nyilvántartása) szereplő adatok kezeléséről, melynek célja az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködés elősegítése érdekében az Európai Unió más tagállamában magyar állampolgárral szemben hozott, bűnösséget megállapító jogerős ítéletekben (a továbbiakban: tagállami ítélet) foglalt adatok tagállamok közötti kölcsönös cseréjének elősegítése.

- 2010. évi CXLVII. törvény egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról. Ez a jogszabály vezette be hazánkban a Prümi Határozattal és a Tanács 2008/617/IB Határozatával<sup>478</sup> összhangban az Rtv. 46/D §-ban a közös műveletek, a 46/E §-ban a nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás, valamint a különleges intervenciós egységek jogintézményeit. Emellett ezen törvény alapján került be új elemként a BSZNE 42/A –D, valamint az Eu-Nbjtv

---

<sup>478</sup> A Tanács 2008. június 23-i 2008/617/IB határozata az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciós egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben



75/A-E rendelkezésekben az Európai Unió tagállamának különleges intervenció egységével<sup>479</sup> való együttműködés lehetősége.

### **Bilaterális határmenti együttműködést szabályozó törvények**

Az Európai Unióban az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta hangsúlyossá vált a tagállamok bűnüldöző szervei közötti együttműködés, amelyet a szervezett bűnözés átalakulása, a határokat átlépő bűncselekmények számának növekedése, az új elkövetési formák megjelenése, valamint a belső határok nélküli schengeni térség államainak biztonsági igénye indokol. Ebből következően, a Magyar Köztársaság is prioritásként kezeli a fenti tárgyú nemzetközi szerződések létrehozását a szomszédos államokkal: 2004-ben az Osztrák Köztársasággal, 2006-ban pedig a Szlovák Köztársasággal és a Szlovén Köztársasággal került aláírásra kétoldalú megállapodás. Ebbe a folyamatba illeszkedik bele a Horvát Köztársasággal, mint az Európai Unióval csatlakozási tárgyalásokat folytató, hazánkkal határos állammal történő szerződéskötés. Az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságok közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló, 2006. december 18-i 2006/960/IB tanácsi kerethatározata alapján a tagállamok továbbra is alkalmazhatják a hatályban lévő, valamint a jövőben létrehozandó két- vagy többoldalú nemzetközi szerződéseket, amelyek lehetővé teszik e kerethatározat célkitűzéseinek kiterjesztését vagy kibővítését, valamint segítik az információcsere eljárásainak további leegyszerűsítését vagy könnyítését. Az alkalmazni kívánt nemzetközi szerződésekről azonban a tagállamoknak notifikálni kell a Tanácsot.

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

Bilaterális megállapodások a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén:

- 2009. évi LXVI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a határokat átlépő bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- 2009. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

---

<sup>479</sup> Eu-Nbjtv 75/E. § A 75/A-75/D. § alkalmazásában:

a) különleges intervenció egység: az Európai Unió tagállamának olyan bűnüldöző egysége, amelynek szakterülete a válsághelyzetek kezelése,

b) válsághelyzet: bármely olyan helyzet, amikor az Európai Unió tagállamának illetékes hatósága joggal feltételezi, hogy egy bűncselekmény súlyos, közvetlen fizikai fenyegetést jelent az érintett tagállamban tartózkodó személyekre, az ott található vagyontárgyakra, infrastruktúrára vagy intézményekre, ideértve különösen a büntető törvénykönyvben meghatározott terrorcselekményt.



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

### **Egyéb, alacsonyabb rendű jogi aktusok, melyek közvetve vagy közvetlenül érintik hazánk nemzetközi bűnügyi együttműködését:**

- 329/2007. (XII. 13.) Kormány Rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről: eligazítást ad a rendőrségi hierarchia egyes szintjeinek feladat és hatásköréről, közte azon szerveket is megtaláljuk, melyek részt vesznek a nemzetközi bűnügyi együttműködésben.

- 4/2002. (I. 30.) BM-PM együttes rendelet a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ jogállásáról, részletes feladat- és hatásköréről, valamint a magyar bűnüldöző hatóságok és az Európai Rendőrségi Hivatal közötti nemzetközi együttműködésről: a rendelet nagyon fontos a vizsgált tárgy tekintetében, mivel hazánkban a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (továbbiakban NEBEK) játszik kiemelten fontos szerepet a nemzetközi bűnügyi együttműködés koordinációjában, összekötő hídként működik a hazai és külföldi hatóságok, nemzetközi intézmények között. Ezért tartom fontosnak a NEBEK szervezetének és működésének bemutatását a dolgozat egy későbbi részében.

- 1057/2009. (IV. 24.) Kormány Határozat a Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiájáról: a dokumentum újra értékeli, mit kíván Magyarország elérni az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésében való részvétele során, feladatokat, célkitűzéseket és alapelveket meghatározva. Ezen jogi aktus a dolgozatom későbbi részében bővebb kifejtésre kerül.

- 1087/2001. (VIII. 8.) Kormány Határozat az Európai Unión belüli igazságügyi együttműködéssel összefüggő feladatokról és intézkedésekről: olyan gyakorlati kérdéseket szabályoz, mint például az, hogy a Kormány a bűnügyi együttműködés keretében létrehozott Európai Igazságügyi Hálózat egyik kapcsolattartó pontjaként kijelölte az Igazságügyi Minisztériumot. Az ügyészségeknek a bűnügyi igazságügyi együttműködésben betöltött fontos szerepére való tekintettel indokolt az ügyészségi szervezeten belül is kapcsolattartó pontot kijelölni, a Kormány erre a legfőbb ügyészt kérte fel.

- 8001/2004. (IK. 4.) IM Tájékoztató a nemzetközi vonatkozású büntető ügyek intézéséről: Ezen Tájékoztató Függeléke áttekintést nyújt a büntető ügyekben eljáró bíróságoknak az eljárás szempontjából legfontosabb nemzetközi szerződésekről. Tárgyalja a joghatóság problematikáját, és az alkalmazhat jog kérdését is.

- Bilaterális jogi aktusok, melyek hazánk és egy másik állam viszonylatában szabályozzák a rendőri együttműködés alapjait,<sup>480</sup> a bűnügyi jogsegély kérdéskörét,<sup>481</sup> vagy a bűnözés, elsősorban a szervezett bűnözés elleni közös harc<sup>482</sup> érdekében születtek.

---

<sup>480</sup> Például 2000. októberben született egy Közös nyilatkozat a Magyar Köztársaság Belügyminisztériuma és a Bajor Állam Belügyminisztériuma közötti együttműködésről az általános rendőri együttműködés és a nemzetközi szervezett bűnözés, különösképpen az illegális kábítószer-kereskedelem és az embercsempészet elleni harc területén

<sup>481</sup> Például: az 1983. évi 2. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Bolgár Népköztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában Szófiában, az 1966. évi május hó 16. napján aláírt Szerződés módosításáról és kiegészítéséről szóló, Budapesten az 1981. évi szeptember hó 15. napján aláírt Jegyzőkönyv kihirdetéséről, vagy például az 1971. évi 12. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegélyről szóló, Phenjanban az 1970. évi október hó 5. napján aláírt szerződés kihirdetéséről

<sup>482</sup> Például a 181/1997. (X. 17.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya között a bűnözés, különösen a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló, Moszkvában, 1997. április 7-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

## 2. számú Melléklet

	<b>osztrák (14. cikk)</b>	<b>szlovén (16.cikk)</b>	<b>szlovák (17.cikk)</b>	<b>horvát (17. cikk)</b>
<b>szerződő felek</b>	központi hatóságok	központi kapcsolattartó szervek	központi bűnüldöző szervek	központi bűnüldöző szervek
<b>alapul szolgáló bűncselekmény kritériuma</b>	európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgálhat	európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgálhat	legalább 1 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő	legalább 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő
<b>eseti megállapodás tartalmi elemei</b>	<p>a) a bűncselekmény leírását, amelynek felderítésére a bűnfelderítő-csoport létrejött;</p> <p>b) a működési területet;</p> <p>c) a bűnfelderítő-csoport összetételét;</p> <p>d) a bűnfelderítő-csoport vezetőjét;</p> <p>e) a működés időtartamát és a meghosszabbítás feltételeit;</p> <p>f) a közös bűnfelderítő-csoport kihelyezett tagjának kötelezettségeit és jogosultságait;</p> <p>g) a működés feltételeit;</p> <p>h) a szervezési intézkedéseket és a működés költségeinek viselését;</p> <p style="text-align: center;">+i) a közös bűnfelderítő-csoport kihelyezett tagja büntetőjogi, valamint a működési körében okozott károkért való felelősségének szabályairól szóló tájékoztatást. (horvát, szlovák, szlovén)</p>			
<b>kihelyezett tag önálló intézkedési jogosultsága</b>	A megkereső Szerződő Félnek a közös bűnfelderítő-csoportba kihelyezett tagja a megkeresett Szerződő Fél területén önálló intézkedés végrehajtására nem jogosult.			
<b>nem minősített adatok átadásának szabálya</b>	A megkereső Szerződő Fél együttműködésre jogosult szervének a közös bűnfelderítő-csoportba kihelyezett tagja a birtokában lévő, nem minősített adatokat és információkat, ugyanazon esetekben és ugyanolyan feltételekkel adhatja át a megkeresett Szerződő Fél közös bűnfelderítő csoportban résztvevő tagjainak, mint ahogy azokat a saját együttműködésre jogosult szerveinek adhatná át.			
<b>minősített adatok átadásának szabályai</b>	A közös bűnfelderítő-csoport munkájához szükséges minősített adatoknak a másik Szerződő Fél kihelyezett tagja/tisztviselője részére történő hozzáférhetővé tételét azon minősített adatok esetében, amelyeket az együttműködésre jogosult szervek minősítettek, a közös bűnfelderítő-csoportot létrehozó szerv vezetője engedélyezi. Az együttműködésben részt nem vevő szervek által minősített adatok átadásához be kell szerezni a Szerződő Felek belső jogszabályaiban meghatározott engedélyt.		Nincsen szabályozás erre nézve	
<b>A csoport rendelkezésére bocsátott adat vagy információ felhasználhatósága</b>	<p>A közös bűnfelderítő-csoport rendelkezésére bocsátott adat vagy információ kizárólag a következő célokra használható fel:</p> <p>a) azon bűncselekmény felderítése érdekében, amelyre a közös bűnfelderítő-csoport létrejött;</p> <p>b) az adatot vagy információt átadó Szerződő Állam előzetes hozzájárulásával más bűncselekmény felderítésére, nyomozására;</p> <p>c) a közbiztonságot közvetlenül és súlyosan veszélyeztető bűncselekmények</p>			

	megelőzése érdekében, illetve - az adatot vagy információt átadó Szerződő Állam előzetes hozzájárulásával - az ilyen bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás során.	
<b>bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele</b>	Nincsen szabályozás erre nézve	<p>A megkereső Szerződő Fél közös bűnfelderítő-csoportba kihelyezett tagja működése során saját államának bűnüldöző szervével együttműködő személyt vehet igénybe.</p> <p>A Szerződő Felek vállalják, hogy az előző bekezdésben megjelölt együttműködő személyt, illetve az általa szolgáltatott adatot legalább olyan védelemben részesítik, mint amelyet államuk belső jogszabálya előír a bűnüldöző szervekkel együttműködő személyek, illetve az általuk szolgáltatott adatok védelme esetében.</p>

### 3. számú Melléklet

**1. Kérdés:** *Ismeretei alapján milyen eszköznek találja a közös nyomozócsoporthoz a nemzetközi bűnügyi együttműködés terén? Miben látja „nehézkés” elterjedésének okát a tagállami együttműködés eszköztárában?*

*Vett már részt közös nyomozócsoporthoz tevékenységében? Milyen közös nyomozócsoporthoz hallott már?*

#### Válaszok (A-D):

A) a) A nyomozó csoport lehet a leghatékonyabb eszköz a határokat nem ismerő, gyorsan alkalmazkodó, különböző bűnkapcsolati alakzatokban működő bűnözők elfogására.

b) A nehézkes elterjedés okai: az eltérő nyelvi, jogi, kulturális környezet, az ilyen közös „Task Force” típusú együttműködés előzményének a hiánya, az államok szuverenitási igénye, a csoport működtetésének költségei, a vezetés-irányítási rendszerek nehézkes kialakítása, presztízs harcok, a megalakítás időben hosszadalmas, körülményes.

c) Magyarországon a büntetőeljárásról szóló törvényben megfogalmazott nyomozó csoportot még nem hoztunk létre külföldi országgal, hasonló együttműködésben, nyomozó csoport jellegű tevékenységben már részt vettem, jelenleg is irányítok ilyet.

d) Rengeteg „közös” nyomozás zajlott és zajlik jelenleg is az NNI-nél kábítószeres, emberkereskedelmi, embercsempészesi területeken és egyéb bünszervezetek vonatkozásában, amelyek magukon viselik a nyomozócsoporthoz jellemvonásait, de annak megalakítására különböző okok miatt nem került sor. Az US FBI – val közös Task Force 4 FBI ügynök és 4 NNI-s nyomozó részvételével ma is működik.

B) -A nemzetközi együttműködés több formájával találkoztam a gyakorlatban, de a nemzetközi közös nyomozócsoporthoz intézményével ezidáig nem.

- A gyakorlati tapasztalataim alapján úgy ítélem meg, hogy a több államot (elsősorban az Unió-n belülieket) érintő bűnügyi információk feldolgozása, ellenőrzése a 2002. évi LIV. Tv. 8. §-a szerinti együttműködési formái (közvetlen információcsere, határon átnyúló figyelés, összekötő tisztviselő bevonása) útján hatékonyan működik. Alapvetően ez a megállapításom a viszonylag egyszerűbb megítélésű ügyekre értendő, de közös nyomozócsoporthoz létrehozása nélkül működik ez a több állam állampolgáraiból álló bűnözői csoport, vagy szervezet bűnös tevékenységének ellenőrzése, feldolgozása esetén is. A „nehézkés” elterjedés konkrét okát nem ismerem, de az előzőekben kifejtettek alapján úgy gondolom, nem sok igény jelentkezik a nyomozócsoporthoz létrehozására.

C) A közös nyomozócsoporthoz intézményét a tagállami nyomozóhatóságoknál fellépő azon igény hozta létre, hogy a rendelkezésre álló eszközökön túl egy rugalmas választ tudjanak adni arra a kihívásra, amit a határon átnyúló bűnözés jelentett. A nemzetközi együttműködés területén a JIT-et egy eszköznek találom a sok közül, mely alapos megfontolást, mérlegelést követően bizonyos esetekben a legcélravezetőbb lehet. Nehézkés elterjedésének elsődleges oka elsősorban az ismeret hiányából fakadó idegenkedés, a tagállami jogszabályok különbözősége, finanszírozási (anyagi) erőforrások szűkössége. (ill. az erre való hivatkozás). Személy szerint még nem vettem részt JIT-ben, egy alkalommal kezdeményeztem szlovák nyomozóhatóságnál, mely azonban visszautasításra került. Német-osztrák gépjárműbűnözésre, BE-NE-LUX relációban kábítószeres bűnözésre létrehozott JIT-ekről hallottam már.

D) A közös nyomozócsoportok intézményét jó eszköznek tartom a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén. A tagállamok közötti együttműködésben addig nem tud megfelelő módon elterjedni, és mindennapos módszerré válni, míg az Európai Unió tagállami a gördülékeny alkalmazásához szükséges jogszabályi harmonizációt el nem végzik. Nem voltam tagja közös nyomozócsoportnak, a működő és működött nyomozó csoportokról a NEBEK rendelkezik konkrét információkkal.

**2. Kérdés:** *Miben látja a legnagyobb akadályát annak, hogy hazánk közös nyomozócsoport tagja legyen? Milyen megoldásokat talál Ön legelfogadhatóbbnak, leginkább megvalósíthatónak az akadályok leküzdésére? (jogszabály változtatás, képzés, finanszírozási támogatásokhoz való hozzáférés leegyszerűsítése – Európai Bizottság/Eurojust pénzügyi alap -...stb.)*

#### **Válaszok (A-D):**

A) a) Részünkről nincs akadálya, törekszünk nyomozócsoport létrehozására. Külföldi felkérést nem kaptunk, saját kezdeményezéseink nem találtak fogadó készségre az érintett országokban.

b) Egyfelől szükség lenne egy egységes nyomozó hatóságra az unióban (európai FBI), amely egyes, az unió egész területét fenyegető bűncselekmény kategóriákban végezne nyomozásokat és nyomozástámogatást. Másfelől a nyomozócsoportok akkor lehetnek eredményesek, ha gyorsan megalakíthatók (a jelenleginél alacsonyabb döntési kompetenciákkal bíró vezetők megállapodásával) és külső forrásból finanszírozhatók (nem csak az úti költségek, hanem a technikai háttér és egyfajta bérkiegészítés is eleme lenne).

B) Nem tudok konkrét akadályt arra, hogy hazánk közös nyomozócsoport tagja legyen. Ugyanakkor egy ilyen nyomozócsoport létrehozása azt feltételezi, hogy a tagok eljáró nyomozókkal képviseltetik magukat a csoportban, idegen állam területén. Ennek jelentős adminisztratív- és költségvonzata van a delegáló tagok részéről. Ismerve a magyar rendőrség anyagi lehetőségeit, ezt bizonyosan teherként értékelné a rendőrség vezetése, és alapvetően a spórolás indokával az egyéb együttműködési formák élveznének prioritást. Az egyéb formák alkalmazását a rendkívül bürokratikus elintézés, engedélyezési procedúra is indokolná.

C) Akadályok / nehézségek: A számításba vehető 4 szomszédos EU-s tagállam büntető-, és eljárási törvényei nem korrelálnak a mienkkel, de egymáséival sem. Elsősorban a jogszabály változtatás lehetne a legcélravezetőbb, ugyanakkor csupán azért, hogy JIT-eket lehessen létrehozni, nem gondolom, hogy egy teljesen egyforma Be-nk, Rtv-nk kellene hogy legyen pl. Szlovákiával.

D) Nem látom különösebb akadályát annak, hogy bármely Magyarországon tevékenykedő bűnügyi szerv tagja legyen egy közös nyomozócsoportnak. Véleményem szerint a 1./pontban már leírt jogszabályi harmonizáció és a hiányos ismeretek miatt nem kerül sor ennek a lehetőségnek az alkalmazására. A Magyar Rendőrség bűnügyi szerveinek tagjai jellemzően nem olyan bűncselekményekkel kapcsolatban végzik napi felderítő tevékenységüket, melynek során szükség lenne a közös nyomozócsoport alkalmazására. Szerintem nincsenek olyan akadályok, amelyek miatt ne lehetne tagja a Magyar Rendőrség közös nyomozócsoportnak.

**3. Kérdés:** *Miben látná előnyét – a tükrnyomozásokkal szemben – annak, hogy hazánk közös nyomozócsoport tagja legyen? Mennyiben jelentene ez az Ön véleménye szerint többlet értéket, lehetőséget a hagyományos együttműködési formákhoz (jogsegély, párhuzamos nyomozás... stb.) képest?*

**Válaszok (A-D):**

A) a) Az egységes vezetés-irányításban és feladat végrehajtásban, a gyors információ- és bizonyítékcserében, ezek révén a büntetőeljárások felgyorsulásában.

b) Ma gyakorlatilag a tükrnyomozások és a közvetlen, gyors jogsegélyek pótolják a nyomozócsoportok funkcióját, mert az utóbbi felállításához szükséges bürokratikus, időt és energiát rabló folyamatok helyett érdemi intézkedések folynak a büntetőeljárásokban. Akkor lenne többlet értéke a nyomozó csoportoknak, ha ennek bürokratikus mivolta változtatható lenne. Felértékelődését a rugalmasság és az újabb és újabb adatok azonnali és nem egyéb írásos (rendőrhatalóság – ügyészség – ügyészség - rendőrhatalóság, majd ugyanezen az úton válasz) kommunikációja jelentené, amely azonnal minden érintett állam hatóságánál felhasználható bizonyítékokat eredményezne.

B) - A gyakorlati végrehajtási tapasztalatokra utalva újfent, úgy látom, hogy rugalmasan működhet több állam területén azonos célcsoportra vagy célszemélyre történő felderítés, a rendszeres és közvetlen (határtalálkozó, telefonon keresztül) információcsere, esetleg akkreditált összekötőtiszt közbenjárása, vagy az Europol közvetítése útján, amennyiben az érintett nyomozószervek a végrehajtások tekintetében a feladatokat meghatározzák a saját maguk számára, és ezeket az együttműködő társszervek képviselőivel egyeztetik, az igényeknek megfelelően módosítják, kiegészítik, majd ezek eredményéről közvetlenül, vagy a közvetítő csatornákon keresztül rendszeresen konzultálnak.

- Úgy gondolom, hogy az előző bekezdésben leírtak fő súlypontja a közvetlenség, és a feladatmegosztás. Ilyen megközelítésben a nyomozócsoport munkája annyiban jelenthet többlet, hogy az abban delegált tagok közvetlenül megismerhetik az egyes folyamatokat, ill. az azok eredményként megállapításra kerülő adatokat, valamint a későbbi bizonyítékként történő felhasználáshoz szükséges törvényesség meglétét közvetlenül tapasztalhatja.

C) Előnyök: A bűncselekmény teljesebb mértékben kerülhetne felderítésre (nem maradnának elvarratlan szálak). Bizonyos visszatartó ereje is lehet, ha a sikereket a médiában megfelelően tálaljuk.

D) A szükséges jogharmonizációt el kell végezni a tagállamok büntetőeljárási lehetőségei jelenleg igen sok különbözőséget mutatnak – ügyész, bíró szerepe a nyomozásban - , melyek jelentős mértékben befolyásolják egy-egy ügyben a beszerzett bizonyítékok felhasználhatóságát. A jelenlegi jogsegélynél – mióta megvan a közvetlen ügyészi egymáshoz fordulás lehetősége – nem lenne gyorsabb és hatékonyabb a nyomozás, talán bűnügyi szervek munkájának összehangolása javulna.

**4. Kérdés:** *Hogyan jellemezné hazánk aktivitását, nyitottságát, kooperáló készségét és lehetőségeit a bűnügyi együttműködés területén? Milyen típusú bűncselekményekben és milyen típusú együttműködési formákkal vesz részt hazánk leggyakrabban a nemzetközi vérkeringésben?*

## Válaszok (A-D):

A) a) Aktív kezdeményezőkésséggel viszonyulunk a nemzetközi együttműködéshez, minden esetben a Magyar Köztársaság alapvető érdekei mellett szemelőt tartjuk, hogy bizonyos típusú bűnelkövetési formák visszaszorítása nem képzelhető el ilyen kooperáció nélkül.

b) Kábítószer-, embercsempészéssel, emberkereskedelemmel, prostitúcióval, vagyon elleni bűncselekményekkel, személy elleni bűncselekményekkel, terrorizmussal, bankkártya és pénzhamisítással, szervezett bűnözéssel összefüggő ügyekben. (Bármiben, ami azonnali reagálást kiváltó külföldi megkeresés.). Minden fajtáját használjuk az együttműködési formáknak, a megkereséstől a fedett nyomozó/együttműködők átadásán át a határon átnyúló figyelésig és az ellenőrzött szállításig.

B) Nyitottság és kooperáló készség a hazai bűnügyi munkában eljárók részéről adott, a lehetőség az erre vonatkozó jogszabályokkal szintén adott. Azonban az előzőekben kifejtettek szerint, az egyéb együttműködési formák alkalmazása jellemzi alapvetően a nemzetközi jellegű ügyekben történő eljárást a haza nyomozószervek részéről.

C) Hazánk aktív, nyitott a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén. Saját működési területemet illetően rendelkezem elsősorban ilyen irányú tapasztalatokkal.

Információcsere: Határmenti városaink pl. Komárom, Sopron, Szombathely bűnügyi munkatársai napi aktív kapcsolatban vannak a szomszédos területek munkatársaival, gyorsan tudnak reagálni azonnalos megkeresésekre. Ugyancsak a megyei főkapitányságokra igaz ez, mindenhol van nyelvet beszélő kijelölt munkatárs. A közös kapcsolattartó szolgálati helyek számos megkeresést teljesítenek. Europol csatornán történő információcserében hazánk rendre 11.-13. helyen szerepel a tagállamok között az aktivitást figyelembe véve.

Ellenőrzött szállítás: elsősorban kábítószer-bűnözés területén, de eltulajdonított vagyontárgyak esetében is eseti jelleggel, elsősorban külföldi társszerv kezdeményezésére, de ez esetben mindig.

A bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele: nincs tapasztalatom

Fedett nyomozó alkalmazása: elsősorban kábítószer-bűnözés területén, eseti jelleggel.

Határon átnyúló megfigyelés: elsősorban kábítószer-bűnözés területén, eseti jelleggel.

Forrányomon üldözés: befelé és kifelé egyaránt, befelé elsősorban vagyon elleni, kifelé általában embercsempészés bűncselekmények esetében alkalmazzák a megyei szervek évente néhány alkalommal. (egyre gyakoribb). Itt fontos szerepet kapnak a KKSZH-k.

Összekötő tisztviselő alkalmazása: rendszeres az igénybevételek, szinte minden nemzetközi vonatkozású ügyben.

A titkos információgyűjtés nemzetközi együttműködés alapján: nincs tapasztalatom, az együttműködés ezen formája a legtöbb tagállam vonatkozásában értelmezhetetlen. Felkérés esetén folytatott tigy-ek során beszerzett információt Europol csatornán „Korlátozott terjesztésű” minősítéssel, általában forrás megjelölése nélkül adjuk át.

Tanúvédelmi Program alkalmazása nemzetközi együttműködés alapján: egy esetben került alkalmazásra 2009 évben folytatott nyomozásunkban Szlovákiával, spec. Szakterület, NNI BESZ hajtja végre.

D) A Magyar Rendőrség aktív szerepet játszik a nemzetközi bűnügyi együttműködésben különösen az Európai Unió tagállami rendőrségeivel. A NEBEK jól koordinálja a feladatokat az Europol-nál működő Magyar Iroda pedig biztosítja a közvetlen információ-áramlás lehetőségét. Jellemzően a határon átnyúló szervezett jellegű bűncselekményekkel



kapcsolatban alakulnak ki a nemzetközi együttműködések mint pl: kábítószer csempészet, embercsempészet, készpénzt helyettesítő fizető eszközökkel történő visszaélések, személyek sérelmére elkövetett erőszakos bűncselekmények stb. Az együttműködés formája jogsegély teljesítés, konferenciákon való részt vétel, Europol által működtetett adattárakba történő információ szolgáltatás.

**5. Kérdés:** *Mely tagállami - vagy EU-n kívüli államok – rendőri hatóságaival folytatunk aktív, gördülékeny együttműködést (miért?), és melyek azon államok, melyekkel az együttműködés nehézségekbe ütközik a közös ügyek ellenére (miért?)? Mely országokkal tudná elképzelni leginkább legkönnyebben közös nyomozócsoport felállítását (miért?)?*

**Válaszok (A-D):**

A) a) Németország, Nagy Britannia, Franciaország, Svédország, Szlovákia, Csehország, Lengyelország, Ausztria, Szlovénia, Svájc, Románia, Horvátország, USA, EUROPOL, INTERPOL, SECI (személyes ismeretségek, hagyományos kapcsolatok miatt).

b) Belgium, Hollandia, mediterrán országok (érdektelenségük, nehézkességük, az együttműködési készség hiánya miatt, lokálisan, csakis a személyes ismeretségek alapján tudtunk eredményeket elérni.)

c) Németország, Ausztria (a hagyományos kapcsolatok, a bizalom miatt).

B) - Jelentős számú együttműködést folytattunk (folytatunk) Románia, Szlovákia, Ausztria nyomozószerveivel, alapvetően a szomszédságból eredően. Együttműködési nehézség jelentkezett Belgiummal, Hollandiával, az eltérő jogszabályok, jogalkalmazások okán.

- A szomszédos államok közül az uniós tagállamokkal való együttműködés a legrugalmasabb, az összekötőtisztek közvetítő tevékenysége és az eljáró társszervvel történő közvetlen kapcsolat felvételi lehetőség miatt. Ebből a megközelítésből, illetőleg a hasonló jogi szabályozásból, jogharmonizációból eredő lehetőség miatt (melyek rugalmasságot, könnyebbséget jelenthetnek egy aktív együttműködés esetén), ezekkel az államokkal tudnám elképzelni leginkább a nyomozócsoportban való együttműködési formát.

C) Elsősorban Szlovákia (Nyitrai, ill. Nagyszombati Kerületi Rendőr-igazgatóság területi, ill. helyi szerveivel, Szervezett Bűnözése Elleni Harc Hivatala Nyugat Szlovákiai Egysége) és Ausztria (Burgenlandi, ill. Felső-Ausztriai Tartományi Bűnügyi Hivatal) valamint Bajorország különböző rendőri szervei.

Nehézségek ritkán, elsősorban ügyészégi hozzáállásból adódnak.

Legkönnyebben az osztrák hatóságokkal tudnám elképzelni a közös nyomozócsoportot, elsősorban a bizalom, ill. az önük meglévő tapasztalatok okán

D) Az Európai Unió tagállami közül minden országgal aktív együttműködése van a Magyar Rendőrségnek. Az EU-n kívüli országok közül a Szerb Köztársaság Bűnügyi Rendőrségével kiváló a bűnügyi együttműködés a napokban került aláírásra ennek megerősítésére egy nemzetközi szerződés. Nem tudok olyan országot, amellyel nehézségek lennének a bűnügyi együttműködés területén. Az Európai Unió tagállamainak rendőrségei közül bármelyikkel elképzelhetőnek tartom egy közös nyomozócsoport felállítását.

**6. Kérdés:** *Mennyiben tekinti a „bizalmat” kulcstényezőnek a bűnügyi együttműködés terén gyakorlati tapasztalatai alapján? Ön szerint hogyan lehetne ezt a bizalmat erősíteni a tagállami hatóságok között?*

### Válaszok (A-B):

A) a) Habár rendkívül komoly szervezeti és jogi keretei vannak az unióban a bűnügyi együttműködésnek, azonban a konkrét műveleti és nyomozati kooperáció a személyes ismeretségek rendszere miatt hatékony semmint a keretrendszerbe vetett bizalom miatt. Ebben lassú átalakulás zajlik.

b) A bizalom erősítésének legfontosabb területei a különböző értekezletek. Ezeket azonban csak korlátozott számú ügykategóriákban rendezik meg, az egyes tagállamok részvétele pedig anyagi lehetőségeik függvénye. A találkozók központi, részbeni támogatása már látható eredményeket produkálhatna.

B) - A kölcsönös bizalom lényeges eleme mindenféle együttműködésnek, így a nemzetközinek is. Általában minden együttműködő félnek érdeke fűződik a felderítés eredményességéhez.

- A bizalom erősítése korrekt, hatékony, szakszerű eljárások eredményeként lehetséges a felek részéről.

C) A bizalom kulcstényező, nem csak nemzetközi, hanem a hazai együttműködés területén is. Nagyon érzékeny tényező, a nemzetközi bizalommal való visszaélés évekre visszavetheti a kialakított jó kapcsolatokat. Bizalmat erősíteni elsősorban személyes ismeretségekkel lehet, melyekre kiváló alkalom lehet pl: közös képzések (KERA, ILEA EUROPOL traineeship prg), ill. vezetők rendszeres találkozója. (itt fontos megjegyezni a megfelelő szintű nyelvtudást)

D) A bizalom nagyon fontos, ezt a pozíciót személyes kapcsolatok kialakításával lehet erősíteni.

**7. Kérdés:** *Mi a véleménye a nemzetközi bűnügyi együttműködés alapjául szolgáló magyar jogi szabályozásról (elsősorban a 2002. évi LIV. törvény illetve a 2003. évi CXXX. törvény). Amennyiben lehetősége lenne változtatást kezdeményezni a jogalkotók irányába, akkor mely területeken látná ezt indokoltnak?*

### Válaszok (A-B):

A) Tekintettel arra, hogy törvényeink az uniós csatlakozásunk jogharmonizációjának eredményei ezért ugyan önálló rendszert teremtettek, de értelmezésük csak az európai joggal összhangban ítéltető meg. Én jelenleg ezen a területen nem látok – a már fent írt, a jelenlegi uniós jogszabályokat érintő és így a magyar szabályozásra ható megjegyzéseimen kívül – változtatási igényt.

B) - A jogi szabályozás e téren elégséges, a szabályozás (2002. évi. LIV. Tv.) gyakorlati útmutatója azonban elnagyolt, konkrét végrehajtási körülményeket nem tárgyal.

- Az együttműködés koordinálásában, megszervezésében, illetőleg az információs csatornák rugalmasabbá tétele érdekében az Europol részére több jogosítványt biztosítanék.

C) Megfelelő a jogi szabályozás.

D) Jelen formájában megfelelően tartom a nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó magyar jogszabályokat. Változtatást ezeken csak abban az esetben tartanék célszerűnek amennyiben az EU-n belüli büntető anyagi és eljárási jogok harmonizálása okából kerülne erre sor.

**8. Kérdés:** *Mi a véleménye az egyes tagállami jogi rendszerek (a büntügyi együttműködés alapjául szolgáló büntető anyagi és eljárási jogi, valamint a nemzetközi együttműködést szabályozó speciális jogi aktusok) egymással való „kompatibilitásáról”? Tudna-e tapasztalatai alapján konkrét példát említeni, amikor az együttműködés akadályát az eltérő jogi szabályozás eredményezte (bizonyítékok gyűjtése, telefonlehallgatás szabályai...stb.).*

**Válaszok (A-B):**

A) a) Rendkívül heterogén szabályrendszerrel küszködünk, de azt meg kell állapítani, hogy a tagállami jogszabályok és joggyakorlatok az egységesség irányába mozdulnak. Ezzel együtt minden műveleti helyzet és bűnügy egyedi és egyedi kihívásokat jelent. Fontos azonban leszögezni, hogy még nem talákoztunk olyan helyzettel, amikor az uniós belüli tagállam által az adott ország törvénye szerint beszerzett bizonyítékot mi vagy más tagállam ne tudott volna felhasználni. Azaz a jogi szabályozás legfontosabb kompatibilitása működik.

b) Anomáliákról beszélhetünk többször, az együttműködés teljes megghiúsulása igen ritka. Leggyakoribb anomáliák:

- megfigyelés és ellenőrzött szállításkor eltérő az egyes tagállamok gyakorlata az engedélyező vonatkozásában (több országban ügyész, néhány helyen bíró engedélyezi, egy-két államban – nálunk is – a rendőrhatalom kompetenciája),
- az emberkereskedelem és a kerítés elhatárolása nem egységes, drasztikusan eltérnek a büntetési tételek,
- a cyber térben elkövetett bűncselekmények esetében tapasztalunk jelentős eltéréseket (pl. egyes országok rendőrségei külső (bírói, ügyészi) engedéllyel (ház-)kutatást hajthatnak végre távoli eléréssel bűncselekményben érintett személyek számítógépein).

B) - Egyes európai állam területén a lehallgatás aktusa a nyílt nyomozás részét képezi, így annak eredményeként beszerzésre kerülő adat bizonyítékként történő felhasználása nem igényel rendkívüli eljárási cselekményt. Magyarországon a lehallgatás minősített körülmények között történik, így annak eredményeként beszerzésre kerülő adat más állam részére történő átadása, pláne bizonyítékként történő felhasználása körülményes.

- Magyarországon kétféle megfigyelési aktus létezik, azonban külső engedélyhez nem kötött egyik forma sem. Egyes európai államban a megfigyelést ügyész engedélyezi, és erre vonatkozó kérésünket jogsegély előterjesztéséhez köti.

C) Konkrét tapasztalatom nincs, de nyilvánvaló és létező probléma lehet pl. a titkos információ-gyűjtés során beszerzett információk átadásának kérdése. Ezt a problémát pl. az osztrák szervek nem ismerik, ott ugyanis mint sok más országban nem ismert fogalom a tigy, a nyomozási információk minden további nélkül megoszthatók külföldi társszervekkel.

D) A kérdés megválaszolása egy külön szakdolgozat anyagát képezhetné, ezért csak tömören és lényegre törően azt tudom válaszolni, hogy a tagállamok büntető anyagi és eljárás jogi szabályai az adott tagország jogdogmatikai alapjaihoz igazodva kerültek kialakításra. A porosz típusú jogrendszerünk alkalmazhatósága, és kompatibilitása az angol-szász jogrendszerekkel a jelenlegi formájában elképzelhetetlen. A bizonyítékok összegyűjtésére, felhasználására, magára a bizonyításra vonatkozó szabályaink, illetve az anyagi jogrendszerünk által alkalmazott szankciórendszerünk különbözőségei jelentik véleményem szerint a legfőbb akadályokat.

