



*Braun Zsolt Zoltán kiemelt főreferens,
Belügyminisztérium
Szabályozási Főosztály*

Az Európai Rendőrségi Hivatal

1. Bevezetés

Európában, hasonlóan a világ más földrészeihez a felgyorsuló globalizáció következtében a bűnözés új formái jelentek meg az elmúlt évtizedekben. A szervezett bűnözés, a terrorizmus, az illegális kábítószer-kereskedelem, az embercsempészet, a pénzmosás és a burjánzó korrupció már alapjaiban fenyegeti a demokratikus legitimitáson és jogrenden alapuló európai államokat. Az Európai Unió tagállamai ezért megfogalmazva a nemzetközi rendőrségi együttműködés kereteit, úgy határoztak, hogy fejleszteni kell a tagállamok rendőrségei közötti együttműködést. Szükségesnek tartották a bűnözés új formái elleni küzdelemben, hogy állandó, bizalmas és intenzív információcsere legyen biztosított az uniós országok nemzeti rendőrségei között. Ezek a politikai és jogi erőfeszítések koncentrálódnak az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) szervezetében, tevékenységi körében, működésének alapelveiben.

„Az olyan városokból nézve, mint Helsinki, Athén vagy Madrid, Hága távolinak tűnhet, de ami itt történt 1999. július 01-én, az jelentőséggel bír az Európai Unió valamennyi polgára számára. Ezen a napon az Europol néven ismert rendvédelmi szervezet megkezdte teljes körű működését. A szervezett bűnözés elleni integrált, az Európai Unió egészére kiterjedő rendvédelmi fellépés látomása valósággá vált. Az Európai Uniónak első ízben van olyan, több szervet átfogó rendvédelmi szervezete, amely képes a nemzetközi szervezett bűnözés elleni tevékenységének támogatására és koordinálására.” - jelentette ki Jürgen Storbeck, az Europol akkori igazgatója a szervezet 1999. évi tevékenységéről készített jelentés előszavában.

A II. világháborút követő politikai-, jogi-, és történelmi fejlődés vezetett el ahhoz a pillanathoz, hogy 1995. év július 26. napján az Európai Unió tagállamai aláírták az Európai Rendőrségi Hivatal (European Police Office) létrehozásáról szóló egyezményt. 2009. év

április 06. napján pedig a 2009/371/IB¹ tanácsi határozat kiadására is sor került és ezzel az aktussal az Europol hivatalosan is az általános költségvetésből finanszírozott uniós szervvé vált. A tanulmány célja, hogy bemutassa az uniós szerv létrejöttének történetét, szervezeti rendszerét, működésének alapelveit és Magyarország viszonyát e szervezethez. A szerző azt vallja, hogy a jelzett ismeretek nélkül az Europol szervezetének elhelyezkedése az Európai Unió sokoldalú együttműködésének szerkezetében nem lenne megérthető.

1.1. Történelmi út az Europol Egyezményig

Az európai integrációs modellek kifejlesztésére irányuló kísérletek mindig is léteztek. Az ókori görög eszmeiség és filozófia, a római jog és a kereszténység által formált európaiság gondolatának megjelenéséről már az i.sz. VIII. századból maradtak fenn források. Cordobai Izidóra i.sz. 769. évben írott krónikájában, a muszlimokkal vívott 732-ben lezajlott Poitiers melletti csatával kapcsolatosan, a győzteseket már európaiaknak említi². Az ókori és középkori birodalmak felbomlása után a nemzetállamok kialakulásának korában is jelen volt az univerzális államrend eszméje, mint a nyugati országok olyan egysége, melyben már nem az egy birodalomban gondolkodás került előtérbe, hanem a népek közösségének egységéről alkotott elképzelés. Az I. világháborút követő időszakban alakult ki aztán fokozatosan az európai integráció modern értelemben vett eszméje. Richard-Coudenhove Kalergi gróf 1923-ban indította el mozgalmát Bécsben, Páneurópai Unió elnevezéssel, Európa egyesítésének céljából³. A II. világháborút követően ellentétek és megosztottság jellemezte Európát, azonban 1948. május 7-10. között, Hágában már konferenciát rendeznek, melyen vezető nyugat-európai politikusok határozatban rögzítik a demokratikus, egyesült Európa létrehozásának szándékát⁴. Pár évvel később, 1951. április 18-án hat nyugat-európai ország (NSZK, Franciaország, Olaszország és a Benelux államok) aláírja az Európai Szén- és Acél Közösség (ESZAK - Montánunió) létrehozásáról szóló szerződést⁵.

¹ HL L 121/37. 2009.5.15.

² J. Nagy László: EURÓPA-ISMERETEK. Szeged, JGYF Kiadó, 1999. 6. o.

³ Magyar Péter: Az Európai Unió története. Budapest, ÚTMUTATÓ Tanácsadó és Kiadó Kft., 2000. 3.o.

⁴ Magyar 2000. 5.o.

⁵ Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül-,biztonság- és védelempolitikája. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 2005. 47.o.

1.1.1. A Római Szerződés

1957. március 25-én Rómában, az ESZAK hat tagja megalapítja az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), valamint az Európai Atomenergia Közösséget (EAK - Euratom) az atomenergia békés, közös hasznosítására⁶. Az EGK fő célja az EK-szerződés 2. cikkelye értelmében elsősorban a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohézió és szolidaritás előmozdítása. Ez már magában hordozta azt a lehetőséget, hogy az elsősorban gazdasági és kisebb mértékben politikai együttműködés később a bel- és igazságügyi tevékenység irányába is kiterjedjen. A nemzetközi együttműködés igényét sürgette, hogy a bűnözés struktúrája megváltozott és a nemzetközi bűnözés egyre nagyobb teret hódított magának.

1.1.2. A TREVI csoport

A Római Szerződést követő történelmi események láncolatán keresztül (pl.: 1974: az Európai Tanács⁷ létrehozása) jutunk el az 1976-os esztendőig. 1976. június 08-án Luxemburgban ültek össze először az EGK tagállamok bel- és igazságügy-miniszterei és megállapodtak, hogy egy fórumot hoznak létre annak érdekében, hogy fokozzák az együttműködést a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és más súlyos bűncselekmények elleni küzdelem területén. Ez lett a TREVI csoport⁸. 1976. szeptember 24-én jött létre az egyes munkacsoport és 1985-ben a kettes munkacsoport. Az előbbi a terrorizmus elleni harc általános kérdéseit vizsgálta, míg az utóbbi kompetenciájába a rendőri technikák, a felszerelés és kiképzés tartozott. Ebben az évben hozták létre a harmadik munkacsoportot (1985. június 20-21. Róma), mely a szervezett bűnözés, fegyver- és drogereskedelem elleni küzdelemmel, közös megelőzési stratégiákkal foglalkozott⁹. 1988. december 02-03. között az Európai Tanács Rodoszon tartott ülésén felállította a Koordinálók Csoportját (Group of Coordinators), mely az EGK-n belüli egyes nemzeti határok megszüntetésének kérdéseit vizsgálta. A vizsgálatok eredményeképpen az Európai Tanács 1989. június 26-27. között Madridban elfogadta az un. „Las Palmas-i dokumentumot”. A dokumentumban meghatározták az EK-n belüli határok lebontásának rendjét, s megnevezték azokat a területeket, ahol - a belső határok lebontásának

⁶ Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika. Budapest, Osiris Kiadó, 2005. 183.o.

⁷ Az Európai Tanács az Európai Unió legfontosabb stratégiai döntési fóruma. Az állam- és kormányfők csúcstalálkozóinak intézményesítése. 1961-től az állam- és kormányfők kisebb-nagyobb rendszerességgel találkoztak, majd 1974-ben a párizsi csúcson a rendszeres értekezletek megtartása mellett döntöttek.

⁸ TREVI (Terrorism, Radicalism, Extremism and International Violence) – Terrorizmus, radikalizmus, szélsőségesesség, nemzetközi erőszak.

⁹ Masika Edit-Harmati Gergely: Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, 1999. 141-142.o.

következtében - kiegészítő lépéseket kell tenni. Ezen területek között szerepelt a rendőri együttműködés és a jogi együttműködés fejlesztése is. A TREVI csoport szerepét később az 1993. november elsején hatályba lépett Maastrichti Európai Unió Szerződés keretei között létrehozott Koordináló Bizottság vette át (Szerződés K. 4 cikkely), mely elsősorban előterjesztő, döntés-előkészítő, valamint koordináló szerepet játszott. A bizottságot később az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződésben¹⁰ módosított cikkszámolás miatt a 36. cikkely szerinti bizottságnak keresztelték át.

Az európai integrációs folyamatban azonban az a törekvés, hogy az EK illetve később az Európai Unió tagállamai egy egységes európai piacot hozzanak létre, az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabadabb áramlását kellett, hogy eredményezze. Ennek előfeltétele volt az, hogy az EK-országok belső határait mind műszaki-fizikai, mind jogi aspektusból nézve lebontsák, de a külső határokat megerősítsék. A mozgásszabadság megnövekedése azonban a bűnözés növekedésének veszélyét is magában hordozta. 1990. év második felére a rendőrségi szervek együttműködése iránti igény túlnötte azt a keretet, amelyet a TREVI típusú munkacsoportok kooperációja biztosíthatott.

1.2. Az Europol Egyezmény

Az Európai Tanács 1991. június 28-29-i luxemburgi ülésén már olyan gyakorlati javaslatok megtételére szólított fel, amelyek az Europol (Európai Rendőrségi Hivatal) megalakítását célozták¹¹. A TREVI III. csoport feladatául szabták a kérdéskör kezelését, amely az alábbi eredményeket érte el:

- 1991. december 03-án a TREVI csoport jóváhagyta az Europol több lépésben történő létrehozását, amelynek első lépcsője az Európai Kábítószeres Egység (European Drug Intelligence Unit-EDIU) felállítása volt.
- Az Ad Hoc Europol Csoport - a TREVI csoporton belül - megalakítása is eredménynek könyvelhető el, amelynek nyolc alcsoportja, a kérdés nemzetközi egyezmény formájában történő rendezésének, illetve az Europol gyakorlati megvalósításának lehetőségeit vizsgálta.

¹⁰ Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió új „alkotmánya”- az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére.=Jogtudományi Közöny 2000/6, 241-246.o.

¹¹ A Maastrichti Szerződés K1 cikkely 9. pontja az Europol felállítását írta elő. Dr. Holé Katalin: Bűnügyi együttműködés Európában.=Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok 1999/XXXVI. kötet, 281.o.

- 1992. június 11-12-én a TREVI csoport olyan döntést hozott, amelynek értelmében felállításra került egy „project team”, amely 1992. szeptember 01-től felelős lett a Kábítószeres Egység felállításáért.

Az Európai Kábítószeres Egység az 1993. június 02. napján Koppenhágában aláírt nemzetközi megállapodás (1995. március 10. napján meghosszabbították) alapján 1994. január 03. napján kezdte meg működését Hágában a Holland Bünfelderítő Szolgálat régi épületében. A megállapodás értelmében az egység eredeti feladata a kábítószerekkel kapcsolatos információk cseréjének megszervezése¹². Az Európai Tanács az 1994. december 09-10. között megtartott esseni csúcson úgy döntött, hogy az egység hatáskörébe utalja a gépkocsi lopásokat, a nukleáris és radioaktív anyagokhoz kapcsolódó bűncselekményeket, az embercsempészség, valamint e bűncselekményekhez kapcsolódó illegális pénzmosási tevékenységek elleni küzdelmet¹³, tekintettel arra, hogy az Európai Rendőrségi Hivatal megalapításáról szóló egyezményről még folytak a tárgyalások¹⁴. Az egyezmény aláírására végül is az Európai Tanács 1995. június 26-27. között Cannes-ban megszületett megállapodása alapján került sor. Az Europol létrehozó egyezményt¹⁵ az Európai Unió 15 tagállama 1995. július 26. napján írta alá Brüsszelben. Az egyezmény a ratifikációs folyamat lezárása után 1998. október 01-én lépett életbe, majd az ebből fakadó több jogi aktus végrehajtása után az Europol 1999. július 01-én kezdte el teljes körű tevékenységét.

Az Európai Unió tagállamai az egyezmény létrehozásával az alábbi problémakörök megoldását kívánták biztosítani:

- égető gondok keletkeztek a terrorizmusból, az illegális kábítószer-kereskedelemből és más nemzetközi bűncselekményekből;
- szükségesnek tartották az Unió tagállamai közötti kooperáció és szolidaritás fejlesztését, főleg a tagállamok rendőrségi együttműködésének javításán keresztül;
- az illegális kábítószer-kereskedelem, a terrorizmus és más nemzetközi bűncselekmények területén az Europol és a tagállamok nemzeti egységei közötti állandó, bizalmas és intenzív információcsere biztosítása;
- a tagállamok kétoldalú vagy sokoldalú együttműködésének tiszteletben tartása;

¹² Dr. Nyíri Sándor: Az Europol szervezete és működésének elvei.= Belügyi Szemle 1997/2, 25.o.

¹³ Eördögh Árpád: A rendőrségi együttműködés a szervezett bűnözés elleni küzdelem különböző területein.= Európai Tükör Műhelytanulmányok 1998/33, 136.o.

¹⁴ Az Európai Tanács az 1993. október 29-én, a brüsszeli rendkívüli csúcstalálkozóján döntött arról, hogy hágai székhellyel megalakítja a szervezetet.

¹⁵ HL C 316/02. 1995.11.27.

- az egyén jogainak védelme, különösen a személyes adatok védelmének tiszteletben tartása.

Ennek alapján az Europol alapvető feladata és célja lett, hogy - az egyének jogainak és a személyes adatok védelmének garantálása mellett - a tagállamok illetékes hatóságai közötti kooperáció javításán keresztül növelje a nemzetközi szintű fellépést igénylő bűncselekmények megelőzése, felderítése érdekében teendő intézkedések hatékonyságát.

1.3. Tampere

1999. év október 15-16. között a finnországi Tamperében az Európai Tanács rendkívüli ülést tartott, amelyen határozat született arról, hogy az Unióban létrehozzák a szabadság, a biztonság és a jog terét. Az ülésen megerősítették az Europol vezető szerepét a nemzetközi bűnözés elleni harcban, és az ülésen az alábbi következtetéseket vonták le a tagállamok:

- A tagállamok hatóságai közötti együttműködést a lehető legjobban ki kell használni a tagállamokban történő határokon átmenő bűnözést érintő nyomozati tevékenység során. Az Európai Tanács felhív arra, hogy a kábítószer- és az emberkereskedelem, továbbá a terrorizmus leküzdésére haladéktalanul alakítsanak közös nyomozócsoportokat. Az ehhez bevezetendő rendelkezéssel lehetővé kell hogy tegyék az Europol képviselői számára, hogy adott esetben támogatói minőségben részt vehessenek ilyen csoportoknak a munkájában.
- Az Európai Tanács felhív arra, hogy hozzák létre az európai rendőrségek vezetőinek operatív Task Force különleges egységét, mely az Europollal együttműködve kicseréli a határokon átmenő bűnözés aktuális trendjeivel kapcsolatos tapasztalatokat, bevált módszereket és információkat, és részt vesz az operatív intézkedések tervezésében.
- Az Europolnak az Unió szintjén kulcsfontosságú szerepe van a bűncselekmények megelőzésének, valamint elemzésének és felderítésének elősegítésében. Az Európai Tanács tamperei ülésén felhívással fordul a Bel- és Igazságügyi Tanácshoz, hogy a Tanács irányozza elő az Europol számára a kellő támogatást és a szükséges eszközöket. A közeljövőben az Europol jelentőségét azáltal is növelni kell, hogy számára a tagállamok operatív adatokat szolgáltatnak.
- A szervezett bűnözés súlyos esetei leküzdésének erősítésére az Európai Tanács megállapodást köt arról, hogy létrehoznak egy olyan irodát (EuroJust), amely

egyenértékű jogosítványokkal rendelkező, az egyes tagállamok saját jogrendje alapján delegált ügyészeket, bírókat vagy rendőrtiszteket egyesít. Az EuroJust feladata az lesz, hogy megkönnyítse a nemzeti államügyészségek tárgyszerű koordinálását, illetve elősegítse a szervezett bűnözéssel kapcsolatos esetekben folytatott büntetőjogi nyomozást - kiváltképpen az Europol elemzései alapján -, valamint szorosan együttműködjön az európai igazságügyi hálózattal, különös tekintettel a jogsegély iránti megkeresések elintézésének egyszerűsítésére.

- Az Európai Tanács tamperei ülése felhívja a Bel- és Igazságügyi Tanácsot arra, hogy terjessze ki az Europol illetékességét az általános pénzmosási tevékenységre, függetlenül attól, hogy milyen jellegű bűncselekményekből származik a mosott jövedelem.

1.4. Az Europol határozat

Az Europol egyezményt több jegyzőkönyv módosította időközben,¹⁶ amelyek közül legfontosabb a 2002. évi volt, mely kimondta, hogy a tagállamok rendőri erői, vámszervei és más illetékes hatóságai szorosabban működjenek együtt. Ennek eredményeként az Europol tisztségviselői támogatóként részt vehettek a közös felderítő egységekben, olyan bűncselekményekben nyomozásában, amelyre az Europol hatásköre kiterjedt.

A 2001. szeptember 11-i New York-i és washingtoni, valamint a 2004. május 11-i madridi terrortámadások felgyorsították a belbiztonság területén a tagállamok együttműködését. Többek között az Eurojust 2002. március 06. napján ténylegesen elkezdte a működését, új szervként megalakult a Rendőrfőkapitányok Munkacsoportja, majd 2004. november 4-5. között az Európai Unió állam- és kormányfői Hágában újabb, több évre szóló bel- és igazságügyi intézkedési csomagot fogadtak el. Ennek hatására jött létre például többek között 2004. év decemberében a 2005-2012. évekre vonatkozó Európai Kábítószer Stratégia, valamint 2005. évben az Európai Menekültügyi Alap. A hatékonyabb bűnüldözői tevékenység, az Europol egyezmény hosszadalmas módosításainak tapasztalatai és az Europol jogi keretének egyszerűsítése érdekében a 2009/371/IB tanácsi határozat (továbbiakban:

¹⁶Az Europol feladatainak a pénzmosással szembeni fellépéssel történő kiegészítéséről szóló jegyzőkönyv (HL C 358/02. 2000.12.13.; a közös nyomozócsoportokról szóló jegyzőkönyv (HL C 312/02. 2002.12.16.) és a 2004. évi módosítás (HL C 2/03. 2004.1.6.). Az első két módosítás 2007. március 29. napján, míg a harmadik 2007. április 18. napján lépett hatályba.

Határozat) alapján az Europol uniós szervvé alakult át. A Határozat egyben az Europol egyezmény helyébe is lépett.

2. Az Európai Rendőrségi Hivatal működése

2.1. Az Europol feladatai

Az Europol célkitűzései megvalósítása érdekében az alábbi feladatokat látja el:

- a) a tagállamok közötti információcsere elősegítése;
- b) az információs bázis egyeztetése, elemzése;
- c) a tagállamok illetékes hatóságainak késedelem nélküli értesítése - a nemzeti egységeken keresztül - minden őket érintő információról, a bűncselekmények közötti kapcsolat felismeréséről;
- d) nyomozások segítése az összes releváns információ rendelkezésre bocsátásával;
- e) információs rendszer működtetése és fenntartása;
- f) tanácsadás a folyamatban levő nyomozásokban;
- g) jelentések készítése;
- h) a hatóságok tagjainak képzése;
- i) bűnmegelőzési módszerek kidolgozása;
- j) rendőrségi módszerek, nyomozási eljárások kidolgozása.

Az Europol hatáskörét és a jelzett feladatok ellátását a Határozat 4. cikk (1) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében a szervezett bűnözésre, a terrorizmusra és a súlyos bűncselekményeknek a Határozat mellékletében meghatározott, két vagy több tagállamot érintő egyéb olyan formáira terjed ki, melyek egyben a tagállamok közös fellépését is szükségessé teszik.

2.2. Az Europol szervezete

Az Europol jogi személy, székhelye Hága, hivatalos nyelvei az Európai Unió hivatalos nyelvei, elsősorban az angol és a francia. Az Europol belső munka- és levelezési nyelve az angol. Az Europolnál jelenleg közel 700 munkatárs¹⁷ dolgozik. Az Europol szervei az igazgatótanács és az igazgató. Az EU Tanácsa nevezi ki az Europol igazgatóját és három

¹⁷ ORFK Szóvivői Iroda: Emlékmű a szolgálatteljesítés közben életüket veszített európai rendőrök emlékére http://www.police.hu/print/sajto/sajtoszoba/orf110701_03.html. 2011.11.14.

igazgató-helyettesét, akiket az igazgatótanács által összeállított, három jelöltet tartalmazó listáról, minősített többséggel négy évre neveznek ki. A kinevezések egy alkalommal meghosszabbíthatóak. Felmentésük is csak minősített többséggel lehetséges az Europol igazgatótanácsa véleményének kikérését követően.

Az Europol első igazgatója az 1999. április 29. napján született döntés¹⁸ alapján Jürgen Storbeck úr volt (Németország). Az Europol igazgatói mandátum lejártát megelőzően több mint egyéves alkudozás után a tagállamok bel- és igazságügy-minisztereinek 2005. február 24-i ülésén született meg a döntés az új igazgató személyéről. A francia, olasz és spanyol rendőri vezetőkkel szemben, a német szövetségi bűnügyi hivatal szervezett bűnözés elleni egységének vezetője, Max Peter Ratzel úr nyerte el e tisztséget¹⁹. Az Europol jelenlegi igazgatója Rob Wainwright úr (Egyesült Királyság), aki 2009. év áprilisától tölti be a tisztséget, igazgatóhelyettesei Eugenio Orlandi (Olaszország)²⁰, Michel Quillé (Franciaország)²¹ és Oldrich Martinu (Csehország) urak²².

Az igazgatótanácsban minden tagállam egy képviselőt küld, ahol mindenki egy szavazattal rendelkezik. Elnökét és elnökhelyettesét a tizenhét hónapos tanácsi programot előkészítő három tagállamból álló csoport választja maga közül. A szolgálati idő is erre az időszakra szól. Az igazgató szavazati jog nélkül vesz részt az évente legalább két alkalommal megtartott igazgatótanácsi üléseken.

2.2.1. Az igazgató felelősségi köre

Az igazgató a következőkért felelős elsősorban:

- az Europol hatáskörébe utalt feladatok elvégzése;
- folyó ügyek igazgatása;
- személyügyi igazgatás;
- az igazgatótanács döntéseinek szakszerű kidolgozása és végrehajtása;
- a költségvetés tervezeteinek, a létszámterv kivitelezése és végrehajtása;
- minden olyan egyéb feladat teljesítéséért, amelyet a határozat ruház rá.

¹⁸ HL C 149/18. 1999.5.28.

¹⁹ HL C 60/2. 2005.3.10.

²⁰ HL L 132/35. 2007.5.24. és HL C 206/01. 2010.7.30.

²¹ HL L 212/15. 2006.8.2. és HL C 249/05-06. 2009.10.17.

²² HLC 310/05. 2011.10.22.

Az igazgató feladatai teljesítése tekintetében az igazgatótanácsnak tartozik elszámolási kötelezettséggel. Az igazgató az Europol törvényes képviselője.

2.2.2. Az igazgatótanács fő feladatai különösen

- a határozat rendelkezéseivel összhangban döntéseket és végrehajtott intézkedéseket hoz;
- elfogadja az Europol előző évi tevékenységéről szóló általános jelentést, illetve a következő évi munkaprogramot;
- részt vesz az igazgató és igazgató-helyettesek kinevezésében, illetve felmentésében;
- figyelemmel kíséri az igazgató tevékenységét;
- részt vesz a költségvetés előkészítésében; illetőleg elfogadja a végleges költségvetést²³;
- meghatározza az összekötőtisztek jogait és kötelezettségeit;
- kinevezi az adatvédelmi felügyelőt.

Az igazgatótanács munkáját titkárság segíti. Az Europol személyzete az összekötő tisztviselőkön kívül olyan tisztviselőkből áll, akik ideiglenes vagy szerződéses munkaviszonnyal rendelkeznek. Az ideiglenes tisztviselővel csak határozott idejű és csak egyszer megújítható szerződés köthető. Határozatlan időtartamú munkaszerződés csak az igazgatótanács engedélyével köthető.

2.3. Az Europol nemzeti egységek és az összekötő tisztviselők rendszere

Az Európai Unió tagállamai és az Europol közötti információcsere a nemzeti egységeken keresztül történik, az összekötő tisztviselői hálózat segítségével. A nemzeti egységek kizárólagos összekötő szervek az Europol és az illetékes nemzeti hatóságok között²⁴.

A nemzeti egység az alábbi feladatokat látja el:

- a) az illetékességi bűncselekmény kategóriákban, illetve az azokban érintett bűnöző szervezetekkel kapcsolatosan érkezett megkereséseket teljesíti, közvetlenül a nyilvántartásokban történő kutatás, illetve közvetetten a feladatnak a legilletékesebb hazai operatív szervhez történő továbbítása útján;

²³ Az Európai Rendőrségi Hivatal bevételeinek és kiadásainak mérlegkimutatása a 2010. pénzügyi évre vonatkozóan (az 1. sz. költségvetés-módosítása szerint) mindkét oldalon 92.803.108 euro volt. HL C 173/17. 2010.6.30.

²⁴ Határozat 8. cikk. (2) bekezdés

- b) a megkeresésekben szereplő adatokat továbbítja az Europol felé az oda delegált összekötőn keresztül, akivel folyamatos kapcsolatot tart;
- c) stratégiai bűnügyi elemzéseket készít és továbbít az Europol és a nemzeti bűnüldöző hatóságok vezetői számára;
- d) felel az információcsere jogszerűségéért.

Minden tagállam legalább egy összekötő tisztviselőt küld az Europolhoz, akinek munkáját a vezénylő ország nemzeti egysége irányítja²⁵. Az Europol igazgatója tájékoztatást kap az összekötő kinevezéséről. Az összekötők legfontosabb feladata az Europol és az őket küldő nemzeti egységek közötti információcsere elősegítése, továbbá a tagországok és más források által szolgáltatott információk alapján jelentések és bűnüldözési elemzések készítése, valamint személyi és technikai segítségnyújtás a tagországok bűnüldözési szervei által folytatott nyomozásokban és operatív műveletekhez. Az összekötő tisztek az őket kinevező tagállamnak tartoznak felelősséggel és nemzeti jogszabályaikat kötelesek betartani, kivéve, ha a határozat másképp nem rendelkezik.

2.4. Információcsere az Europolnál

Az információknak és a bűnügyi hírszerzés adatainak a tagállamok összekötő tisztviselőinek keresztül történő cseréje az Europol tevékenységének egyik legfontosabb eleme. Ez az információcsere nagymértékben elősegíti a tagállamok különböző rendészeti szerveinek munkáját. Az elmúlt években egyre gyakrabban került sor információk és hírek nemzetközi cseréjére, magas színvonalú szolgáltatást biztosítva a nyomozásokhoz és az ezekhez kapcsolódó elemző tevékenységhez. Az Europol kulcsszerepet játszik az információáramlás terén, hiszen egy-egy nyomozás vagy akció legalább 2-3 tagállamot érint, ez nagyfokú koordinációt igényel nemzetközi szinten, a bűncselekmények különböző köreit fedi le, valamint különösen komplex és időigényes. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a nyomozások többsége a kábítószer-kereskedelemre irányul, ezt követik az illegális migráció és az emberkereskedelem, a lopott gépjárművek és az ezekhez kapcsolódó pénzmosási ügyek, valamint az illegális nukleáris anyagok és a terrorizmus elleni nyomozások, feladatok.

Az Europol a tagállamok nyomozásaihoz és akcióihoz folyamatosan elemzési támogatást nyújt. Az elemzési munka két fő csoportja a stratégiai és az operatív elemzés. A stratégiai elemzés alapvető célja, hogy a politikai és rendvédelmi döntéshozók részére biztosítsa az

²⁵ Dr. Tóth István: Az Európai Unió működése.=Magyar Rendészet 2000/1-2, 27.o.

ismeretanyagot a hosszú távú tervezéshez és a források elosztásához a nemzetközi szintű bűnözés leküzdése érdekében. Az operatív elemzés az alábbiakat tartalmazza:

- adott megkeresésre beérkező információk összegzése, figyelembe véve a különböző alkotóelemek és források megbízhatóságát;
- olyan feltűnő jelenségek beazonosítása, mint a bűnözői csoportok vagy az egyes bűnözők és ezek kapcsolattartásának módszerei;
- információk felkutatása és értelmezése, további kutatások elvégzése, majd az elemzés eredményeinek lehető leggyorsabb eljuttatása az illetékes szervekhez;
- egyértelmű iránymutatás az operatív csoportoknak.

3. Az Europol Magyarországon: Europol Nemzeti Iroda

3.1. A magyar rendőrség nemzetközi együttműködésének történeti vázlata

Az I. világháborút követő hatalmas bűnözési hullám, melyet segített a közlekedés jelentős fejlődése is, az egyes országok rendőrségeit szinte megoldhatatlan feladatok elé állította. A jelzett okok miatt 1923-ban a bécsi rendőrkongresszuson, melyen 20 nemzet képviselői - köztük a magyar rendőrség képviselői - vettek részt, bécsi székhellyel létrehozták a Nemzetközi Büntető Rendőri Bizottságot (International Criminal Police Committee). A bizottság 1956-ban, Bécsben megtartott 25. közgyűlésén a „bizottság” elnevezést „szervezet” kifejezéssel cserélte fel, mivel ez inkább utalt működésének jellegére. Azóta az összefoglaló elnevezés: Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Szervezet (Organisation Internationale de la Police Criminelle, rövidítve INTERPOL). Ekkorra azonban már Magyarország nem volt tagja a szervezetnek, mert az akkori évek politikai légköre miatt 1952-ben kilépett a tagok sorából.

Az 1960-as, 1970-es évek stabilizációs biztonsága után Magyarországon az 1970-es évek második felére megjelentek a nemzetközi bűnözés különböző formái, amelyek azután az 1980-as években rendkívül változatosá váltak, a pénzhamisításon keresztül a csempészetig és a leszámolásos jellegű emberölésekig. Magyarország az új bűnügyi tendenciák visszaszorítása érdekében elkezdte ismét keresni a nemzetközi kapcsolatok rendszerébe való bekapcsolódási pontokat. Ennek első állomása volt az Osztrák Köztársaság kormányával a bűnügyi rendészeti és közlekedésrendészeti együttműködésről Bécsben, 1979. november 27-én aláírt egyezmény, melyet a 14/1980. (VIII. 28.) MT rendelet hirdetett ki²⁶. Ezt követően Magyarország újra

²⁶ Dr. Nyíri Sándor: A rendőrségek nemzetközi együttműködése.= ORFK Tájékoztató 1998/1. különszám, 10.o.

becapcsolódhatott az INTERPOL munkájába, a szervezet ugyanis a Nizzában, 1981. év novemberében megtartott közgyűlésén 133. tagállamként újra felvette Magyarországot²⁷.

Az 1990-es évekre a világ országaiban - így Magyarországon is - a bűnözés minőségében és mennyiségében is megváltozott. Terjedt az illegális kábítószer-kereskedelem, a terrorizmus, az illegális migráció és emberkereskedelem, valamint a pénzhamisítás, a gépjárműlopás és a fegyvercsempészet.

3.2. Az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ

Az Európai Unió Szervezett Bűnözés Elleni Akcióterve keretében 1998. év májusában a tagjelölt államokkal²⁸ aláírásra került az „Előcsatlakozási Megállapodás a Szervezett Bűnözés Elleni Küzdelemben”- című dokumentum. Az akcióterv ajánlása szerint:

„Ahol még nem létezne, ott - az illető tagállam alkotmányos struktúrájának teljes tiszteletben tartásával - országos központi információs irodát (Central National Contact Point) kell létrehozni az információcsere felgyorsítása és a végrehajtási ágon belüli együttműködésre vonatkozó kérelmezési procedúrák kiteljesítése érdekében. (Ez utóbbi azonban az esetekben lépne működésbe, ha valamely tagállam valamely hatósága úgy ítéli meg, hogy hatékonyabb a másik országban egy ilyen központi irodához fordulnia, semmint, hogy a megfelelő hatósággal próbáljon közvetben érintkezésbe lépni. (lásd a 7. számú irányelvet²⁹). Tekintettel az Europol Egyezményre, az abban említett központi nemzeti iroda legyen egyben a központi információs iroda is a tagállamok joghatóságai számára.

Célszerű lenne, ha a már meglévő információs irodák, mint pl. az INTERPOL NCB-je, vagy a SIRENE irodák stb. egyesülnének egy ilyen, a jelen passzusban javasolt információs iroda égisze alatt, vagy legalább szoros kapcsolatot tartanának fenn egymással.”³⁰

A fentiekből fakadóan Magyarországon az alábbi jogalkotási és intézményfejlesztési feladatokat kellett teljesíteni az Europollal történő együttműködést lehetővé tevő kétoldalú egyezmény aláírásához:

- a) az információcsere érdekében nemzeti kapcsolattartó központ létrehozása;
- b) Europol Nemzeti Iroda létrehozása;
- c) Europol összekötő kiküldése Hágába;
- d) Nemzeti Adatvédelmi Testület felállítása.

²⁷ Dr. Nyíri Sándor: Az Interpol szervezete és működésének elvei.=Rendészeti Szemle 1993/10, 25.o.

²⁸ A tagjelöltség ezen időszakáról bővebben: Ágh Attila: Magyarország az Európai Unióban. Budapest, Századvég Kiadó, 2000. 14-20.o.

²⁹ Ez előírja, hogy minden tagállamnak fenn kell tartania egyetlen olyan kapcsolattartási irodát, amely összeköttetést biztosít a szervezett bűnözés elleni harcban résztvevő minden végrehajtó szervezet között.

³⁰ Az EU Szervezett Bűnözés Elleni Harc Akcióterve: Gyakorlati együttműködés a rendőrség, a bírói hatalom és a vámszervek között a szervezett bűnözés elleni harc során.

Az Európai Unió területén a különböző csatornákon folyó nemzetközi együttműködést nemzeti szinten össze kell hangolni. A nemzetközi kapcsolattartás modern feltételeinek egy olyan országos szervezeti egység felel meg, amely egy irányítás alatt magában foglalja a nemzetközi bűnüldözési együttműködés szoros egységeit, mindezzel egy egységes kapcsolattartó központot hozva létre, azonban egyetlen központba integrálni a nemzetközi bűnüldözési feladatokat ellátó egységeket, nem problémamentes. Ez fakad a teljesen eltérő feladatkörökből (Interpol: nyílt rendőri információk szolgáltatása büntetőeljárásokhoz, kiadatáshoz, jogsegélyhez; Europol: az operatív együttműködést koordinálja és támogatja, Schengen: pedig a külső határokhoz kötött körözési és bűnüldözési együttműködési rendszer), valamint a kommunikációra, adatkezelésre vonatkozó teljesen eltérő szabályozásból. Nemzetközi szinten jelenleg azt a megoldást alkalmazzák, hogy kapcsolattartó központnak azt a szervezet jelölik ki, amelynek elkülönült egységeként ugyan, de mindhárom szervezet részét képezi. Magyarországon a kapcsolattartó központ létrehozásáig az egyetlen meglévő szervezet az Interpol Magyar Nemzeti Iroda volt, amely az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Elemző és Koordinációs Igazgatóság alárendeltségében működött. Ennek megfelelően a célszerűségi okok is azt támasztották alá, hogy a központ az Országos Rendőr-főkapitányság keretein belül kerüljön létrehozásra.

A Magyar Köztársaság Kormánya megtárgyalva az Európai Unió bűnüldözési információs rendszereihez történő csatlakozáshoz szükséges jogalkotási és intézményfejlesztési feladatokat, a 2022/1999. (II. 12.) Korm. határozat alapján döntést hozott arról, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság szervezetén belül, országos hatáskörű szervként létrehozza a Nemzeti Bűnügyi Együttműködési Központot (röv: NEBEK). A kormányhatározat és az 1999. évi LIV. törvény alapján, - mely elsősorban a nemzetközi együttműködés adatvédelmével foglalkozik - 2000. február 01-i hatállyal létrehozásra került az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság alárendeltségében a NEBEK, mint igazgatóság jogállású, országos hatáskörű speciális, területi bűnügyi szerv. A NEBEK munkáját négy, osztály jogállású szervezeti egységre tagozottan végezte. A szervezeti felépítését illetően akkor az

- a) Europol Projekt Irodából
- b) Nemzetközi Információs Osztályból
- c) Interpol Magyar Nemzeti Irodából és a
- d) Nemzetközi Osztályból állt.

A NEBEK szervezeti felépítése az eltelt évek során némiképp megváltozott, hiszen jelenleg:

- Interpol Magyar Nemzeti Irodából,

- Europol Nemzeti Irodából,
- Nemzetközi Információs Irodából (ügyelet),
- SIRENE Projekt Irodából,
- egyéb, a NEBEK szervezetében elhelyezett szervezeti egységből áll.

A NEBEK ügyrendjének megfelelően az EU-együttműködés rendőrséget érintő konkrét feladatok előkészítésében, tervezésében, koordinálásában és megvalósításában közreműködik, illetve nemzetközi fórumokon képviseli a rendőrséget. Nemzetközi kapcsolattartását többek között az INTERPOL üzenetváltó rendszerén, az Europol számítógépes rendszerének, összekötő tisztjeinek³¹, kapcsolattartó pontjainak útján valósítja meg.

2000. év május 26-28. között Magyarországon járt az Europol részéről egy szakértői delegáció, amely felmérte a jogi és infrastrukturális feltételrendszert, s ennek eredményeként a Magyar Köztársaság és az Europol között lezárultak a tárgyalások. A megállapodást 2001. október 4-én írták alá és november 17-én hatályba is lépett³². Ezt követően megnyílt a lehetőség az Europol összekötőinek kihelyezésére. Elkészült az Europollal való tényleges együttműködéshez szükséges 4/2002. (I. 30.) BM-PM együttes rendelet, amely a NEBEK feladatait és jogállását szabályozta. Az ország teljes jogú uniós taggá válása után nyílt lehetősége a Magyar Köztársaság Rendőrségének az Európai Unióról szóló szerződés K. 3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt egyezményhez való csatlakozásra³³. Az Europol határozat alkalmazhatóságának a megteremtése, a belső jogszabályokkal való összhang biztosítása érdekében azonban az Országgyűlés az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény módosítását fogadta el, ezzel együtt a korábbi törvényt hatályon kívül helyezte³⁴. Az Europol önálló fejezetként került a törvénybe. Az új fejezet szabályoz jelenleg minden kapcsolatot a Magyar Köztársaság szervei és hatóságai, valamint az Europol között.

4. Az Europol jövője

Az Europol jövőjének szempontjából az egyik legkényesebb kérdéskör az lesz, hogy kapjon-e az Europol operatív vagy végrehajtói jogkört, saját emberei folytathassanak-e nyomozást az egyes tagállamok területén. Ennek megvalósítása azonban több jogi és politikai akadályba is

³¹ Az Europolhoz az első magyar összekötő tiszt 2002. július 01-i hatállyal került kihelyezésre.

³² 2001. évi LXXXIX. törvény

³³ 2006. évi XIV. tv.

³⁴ 2011. évi XXIV. tv.

ütközik. A problémakör jövőbeni megoldása abból az aspektusból is fontos, hogy a szervezett bűnözés egyidejűleg általában több országban is aktív. Az ellene való sikeres fellépés több, illetve minden tagállamban időben és tartalomban összehangolt nyomozásokat és végrehajtási intézkedéseket követel. Ennek érdekében szükséges és fontos, hogy a nemzeti rendőrségek egymás közötti nyelvi problémáikat, munkamódszereik közötti különbözőségeiket és a megvalósíthatóság jogi és adminisztratív akadályait leküzdjék.

Felhasznált irodalom

Könyv

- Ágh Attila: Magyarország az Európai Unióban. *Budapest, Századvég Kiadó, 2006.*
- Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika. *Budapest, Osiris Kiadó, 2005.*
- Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül-,biztonság- és védelempolitikája. *Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola, 2005.*
- J. Nagy László: EURÓPA-ISMERETEK *Szeged, JGYF Kiadó, 1999.*
- Magyar Péter: Az Európai Unió története. *Budapest, ÚTMUTATÓ Tanácsadó és Kiadó Kft., 2000*
- Masika Edit – Harmati Gergely: Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában. Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban. *Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja, 1999.*

Folyóiratcikkek, monográfiák

- Dr. Berta Krisztina: A magyar rendészeti szervek felkészültsége az EU-csatlakozásra: különös tekintettel a rendőrségi és igazságügyi együttműködésre. *Belügyi Szemle, 2004. 5. szám.*
- Eördögh Árpád: A rendőrségi együttműködés a szervezett bűnözés elleni küzdelem különböző területein. *Európai Tükör Műhelytanulmányok 1998/33*
- Dr. Nyíri Sándor: A rendőrségek nemzetközi együttműködése. *ORFK Tájékoztató, 1998. évi 1. számú különszám*
- Dr. Nyíri Sándor: Az Interpol szervezete és működésének elvei. *Rendészeti Szemle 1993/10*
- Dr. Hegyaljai Mátyás: EUROPOL – irány Kelet-Európa. *Belügyi Szemle, 2004. 5. szám*
- Dr. Holé Katalin: Bűnügyi együttműködés Európában. *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok 1999/XXXVI. kötet*
- Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió új „alkotmánya”- az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére. *Jogtudományi Közlöny 2000/6*
- Dr. Tóth István: Az Európai Unió működése. *Magyar Rendészet 2000/1-2*

Internetes forrás

ORFK Szóvivői Iroda: Emlékmű a szolgálatteljesítés közben életüket veszített európai rendőrök emlékére.

http://www.police.hu/print/sajto/sajtoszoba/orf110701_03.html. 2011.11.14.