

A BŰNÜLDÖZŐ HATÓSÁGOK KÖZÖTTI INFORMÁCIÓCSERE

A szervezett bűnözés és terrorizmus az EU-ban

- 2021-ben több mint 5 ezer határon átnyúlóan működő szervezett bűnözői csoport tartottak számon az EU-ban. 70 százalékuk több mint három tagországban is jelen volt, tagjaik közel 180 ország állampolgárságával rendelkeztek ([SOCTA 2021](#)).
- 2022-ben a gyermekek elleni szexuális kizsákmányolás és visszaélés tovább növekedett mind a gyakoriság, mind a súlyosság tekintetében. Mindeközben az elkövetők – sok esetben szervezett bűnözői körök – nagy hányada továbbra rejtve maradnak a digitális világban ([IOCTA 2023](#)).
- Az EU-ban 2022-ben 28 befejezett, sikertelen vagy megghiúsított terrortámadást regisztráltak. Terrorizmus gyanújával 380 személyt tartóztattak le ([TE-SAT, 2023](#)).
- A pénzügyi és gazdasági bűncselekmények továbbra is jelentős növekedést mutatnak, amit a globalizáció, a technológiai gyorsulás, a geopolitikai válságok és a szervezett súlyos bűnözés újabb irányai befolyásolnak. Az EU-ban működő bűnszervezetek csaknem 70%-a pénzmosást használ tevékenysége finanszírozására és vagyona elrejtésére ([EFECTA 2023](#)).

A Kormány a [T/7731](#) számon benyújtott javaslata többek között az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2023/977](#) irányelvének rendelkezéseit ülteti át a magyar jogrendbe. Az Infojegyzet áttekinti a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről szóló irányelv céljait és a bűnüldöző hatóságok közötti információcsere főbb problémáit is.

A bűnüldözés területén örök érvényű igazság, hogy a megfelelő időben megszerzett információ a bűncselekmények felderítésében, sőt megelőzésében is kulcsfontosságú tényező. A belső határok nélküli schengeni térségben a nemzetközi szervezett bűnözés, illetve a terrorizmus elleni küzdelemben a szükséges információkhoz való hozzáférés immár nem csak az egyes államok, hanem a térség összes rendőri hatósága számára kiemelt jelentőségűvé, mondhatni kulcsfontosságúvá vált.

Az Európai Unió Bizottsága (továbbiakban Bizottság) 2020 decemberében elfogadott Biztonsági unióról szóló stratégiája ([COM\(2020\) 605 final](#)) szerint a folyamatosan változóban lévő európai biztonsági környezetet napjainkban jelentősen befolyásolják az ugyancsak dinamikusan változó fenyegetések. A stratégia kiemeli, hogy az Európai Unió folyamatos gazdasági és társadalmi fejlődésnek alapforrását jelentő globalizáció, a szabad mozgás és a digitális transzformáció – egyértelmű pozitív hatásai mellett – jelentős kockázatokat is hordoznak. A radikális terrorista csoportok, illetve a szervezett bűnözői hálózatok kihasználják és eredményesen adaptálják tevékenységükbe a digitális rendszerek és ellátási útvonalak összekapcsoltsága, a határok átjárhatósága, valamint a technikai fejlődés okozta előnyöket. Működésüket tovább segíti a fizikai és a digitális világ közötti határok elmosódása.

A közelmúlt biztonsági fenyegetéseivel kapcsolatban az [Europol szakterületi elemzése](#)i kiemelték, hogy a bűnözés általánosan jelen lévő formái mellett a súlyos biztonsági fenyegetések körében a terrorizmus, a szervezett bűnözés, valamint az újonnan jelentkező hibrid és digitális fenyegetések folyamatos és jelentős fenyegetést jelentenek a tagállamok számára.

Az Európai Bizottság biztonsági unióról szóló hatodik, 2023. évi jelentése szerint ([COM\(2023\) 665 final](#)) az Europol által jelzett fenyegetések továbbra is fennmaradtak. Az egyre komplexebb működési környezettel rendelkező szervezett bűnözés – azon belül különösen az embercsempészet, illetve az ember- és kábítószer-kereskedelem – továbbra is az EU biztonságát fenyegető legsúlyosabb veszélyek közé tartozik. A jelentés felhívja a figyelmet, hogy emellett azonban folyamatosan fennáll annak a veszélye is, hogy globális vagy helyi szintű környezeti, társadalmi és politikai fejlemények újabb terrorista eseményeket idéznek elő az EU tagállamaiban.

Felismerve, hogy a súlyos bűncselekmények és fenyegetések összehangolt, következetes, több tagállamra és bűnüldözési szervezetre is kiterjedő választ igényelnek, **a határokon átnyúló bűnözés, valamint a terrorizmus elleni küzdelem jegyében az Európai Unió** az elmúlt évtizedben számos intézkedést hozott. Ezek körébe tartozik a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, vagy kiemelten a tagállamok közötti rendőrségi és határvédelmi együttműködések fejlesztése, további ösztönzése (ld. bővebben az Európai Parlament honlapja az [igazságügyi együttműködésről](#) valamint a [rendőrségi együttműködésről](#); az EU Tanácsa honlapja a [szervezett bűnözés elleni](#), illetve a [terrorizmus elleni küzdelemről](#), valamint a [külső határok védelméről](#)).

A rendőrségi együttműködések körében az információáramlás és az információkhoz való hozzáférés kulcsszerepét mutatja, hogy az elmúlt években e területeken került továbbfejlesztésre:

- a [Schengeni Információs Rendszer](#),
- az Europol működése (ld. [2023/14](#) Infojegyzet),
- a terrorizmussal kapcsolatban folytatott digitális információcsereéről szóló rendelet ([EU](#) [2023/2131](#)).

A tagállami bűnüldöző hatóságok közötti információcsereéről szóló irányelvre irányuló javaslat ([COM\(2021\) 782 final](#)) annak a [koherens csomagnak](#) a részét képezte, amely magában foglalta:

- a határokon átnyúló operatív bűnüldözési együttműködésről szóló tanácsi ajánlás ([EU](#) [2022/915](#)) korábbi javaslatát,
- az immár aláírási fázisban lévő rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált adatszere-mechanizmus rendeletének módosító („Prüm II”) javaslatát ([COM\(2021\) 784 final](#)).

A tagállami bűnüldöző hatóságok közötti információcsereéről szóló irányelvet (továbbiakban: irányelv) 2023. május 10-én fogadták el. Az irányelv hatályon kívül helyezte a korábbi 2006/960/IB tanácsi kerethatározat rendelkezéseit.

AZONOSÍTOTT PROBLÉMÁK

A bűnüldözési információk határokon átnyúló cseréjére vonatkozó általános szabályokat a **2006/960/IB tanácsi kerethatározat** tartalmazta, amely **Svéd kerethatározatként volt ismert**. A Svéd kerethatározatot még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt fogadták el, vagyis akkor, amikor a büntetőjog és bűnügyi terület még nem integrálódott az egységes uniós jogrendszerbe. Emellett a kerethatározat egy olyan időszakban született, amelyben a terrorizmus, az illegális migráció, a menekültügy, a szervezett bűnözés specializálódása, az új típusú biztonsági fenyegetések, valamint a világhátrányok okozta instabil biztonsági környezet nem befolyásolták kiemelten a schengeni térség mindennapjait. Ez a helyzet 2010-es évek közepére gyökeresen megváltozott.

A tagállamok bűnüldöző hatóságai napi szinten részt vesznek a bűncselekmények elleni műveletek során határokon átnyúló információcsereikben. A hatóságok körében végzett felmérés szerint a kábítószerrel kapcsolatban mindig vagy nagyon gyakran, az illegális bevándorlással kapcsolatban 73%-ban, a terrorizmussal és a számítógépes bűnözéssel kapcsolatos műveletekben pedig 68%-ban kerül sor információcsereére egyes tagállami hatóságok között ([SWD\(2021\) 374 final](#)).

Bár a bűnüldöző hatóságok közötti információcserét elsődlegesen a Svéd kerethatározat kívánta szabályozni, az irányelv javaslatához készült hatásvizsgálat szerint a gyakorlatban a jogszabály használatát a tagállamok inkább kikerülték, mivel annak megfogalmazása túlságosan komplex és nehezen értelmezhető volt, továbbá számos ponton átfedésben volt a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló egyezményvel ([42000A0922\(02\)](#)). Emellett az együttműködés vagy információcsere számos egyéb uniós szintű vagy kétoldali lehetősége is korlátozza annak használatát. A Svéd kerethatározat alkalmazásával kapcsolatos vizsgálatok több olyan hiányosságot is feltártak, amelyek jelentősen akadályozták a nemzeti hatóságok közötti információáramlást ([SWD\(2021\) 374 final](#)).

Az említett hatásvizsgálat szerint a tagállamok bűnüldöző hatóságai leginkább az alábbi három – jogi, infrastrukturális és technikai – probléma miatt nem folytatnak eredményes információcserét:

1. A 2006-os svéd kerethatározat gyakorlati végrehajtása egyes államokban nem volt teljes körű.

A tagállamok között nem volt teljeskörű egyetértés a kicserélhető adatok köréről, valamint az egyes határidőkről sem. Emellett egyéb nemzeti szabályozások is akadályozzák, hogy a bűnüldöző hatóságok más tagállamoktól hatékony módon kapjanak releváns információkat.

2. A nemzeti szintű hatóságok struktúrái és felszereltségük is eltérő.

Mára a nemzetközi bűnügyi együttműködések koordinálása céljából a schengeni térség szinte minden tagállama „Egyedüli Kapcsolattartó Pontot” (továbbiakban: EPK) hozott létre. Magyarországon ennek megfelelője a Rendőrség [Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központja](#) keretein belül működik. A Kapcsolattartó Pontok létrehozása által minden államban lényegében egyetlen „egyablakos ügyintéző” ugyanazon struktúra alá gyűjti az összes főbb nemzetközi bűnüldözési kommunikációs csatornát ([Interpol](#), [Europol](#) és [SIRENE](#)).

A tagállamok azonban – [a Tanács ajánlásai](#) ellenére – több esetben eltérően értelmezték az EPK fogalmát. Részben ezáltal, részben egyéb okok miatt egyes tagállamok nem minden esetben rendelkeznek az ahhoz szükséges struktúrákkal, hogy a beérkező információkéréseket megfelelően kezeljék és rendelkezésre bocsájtják a kért információt. A szervezeti és infrastrukturális problémák mellett az EPK-ügyintézők nyelvi akadályai ugyancsak hátráltatják a határokon átnyúló hatékony információcserét.

3. A tagállamok közötti kommunikációs csatornák megválasztásának szabadsága miatt előfordulnak párhuzamos megkeresések.

A tagállami bűnüldöző hatóságok között mindaddig nem volt megállapodás egyetlen azonos csatorna használatára vonatkozóan, így számos különböző csatornát használnak az információkérések eljuttatására, valamint az ilyen

megkeresések megválaszolására. Mindez gyakran felesleges duplikációkhoz és a válaszok késedelmes elküldéséhez is vezetett ([SWD\(2021\) 374 final](#)).

A felsorolt hiányosságok és problémák megoldására többek között az EU Tanácsa ([13083/1/20 REV 1](#)), a Bizottság [biztonsági unióról szóló jelentései](#), illetve a schengeni rendszer működéséről szóló 2023. évi jelentés ([COM\(2023\) 274 final](#)) is felhívta a figyelmet. E jelentések és következtetések – párhuzamban a tagállami szereplők, valamint az uniós rendőri intézmények vezetőivel ([SWD\(2021\) 375 final](#)) – következetesen sürgették a határokon átnyúló rendőrségi együttműködések rendelkezésre álló, illetve újonnan kialakítandó eszközeinek teljes körű kihasználását. Az [\(EU\) 2023/977](#) számú új irányelv a felsorolt problémákra és a hatékonyabb információcserére vonatkozó igényekre kíván megoldásokat nyújtani. Az irányelvet – egyes kivételektől eltekintve – a tagállamoknak 2024. december 12-ig kell átültetniük a nemzeti jogrendszerükbe.

AZ IRÁNYELV FŐBB CÉLJAI ÉS PONTJAI

Az irányelv célja az Európai Unió belső biztonságának megerősítése azáltal, hogy egyértelmű szabályokat, kommunikációs csatornákat, eljárásokat, valamint határidőket ír elő a tagállamok bűnüldöző hatóságai által folytatott, határokon átnyúló információcserére. A javaslat megerősíti továbbá az Europolnak az információáramlás folyamatában betöltött szerepét is. Fontos megjegyezni azonban, hogy az irányelv nem alkalmazandó azokra az információcserékre, amelyeket kifejezetten más uniós jogszabályok szabályoznak ([Wahl 2023](#)).

Az új rendelet a következő célokat tűzi ki:

- a bűnüldöző hatóságok egyenértékű hozzáféréseinek biztosítása a más tagállamok birtokában lévő információk tekintetében;
- annak biztosítása, hogy minden tagállam rendelkezzen hatékonyan működő egyedüli kapcsolattartó ponttal;
- kötelező alapértelmezett kommunikációs csatorna létrehozása a bűnüldözési információk tagállamok közötti cseréjéhez.

Az irányelv kulcsfontosságú elemei

Az irányelv részletesen meghatározza a tagállamokban 7/24 órában folyamatosan működő Egyedüli Kapcsolattartó Pontok (EKP) szabályait, amelyek az információcsere koordinálásáért és megkönnyítéséért felelnek.

Minden tagállamnak biztosítania kell, hogy a nemzeti EKP-ja a lehető leghamarabb, de mindenképpen a következő határidők szerint megadja a kért információkat. Sürgős esetekben, ha a kért információ az EKP számára közvetlenül hozzáférhető, a válaszadásnak 8 órán belül meg kell történnie. Amennyiben az EKP az információt egyéb hatóságoktól vagy magánfeleltől kell megszerezze, úgy azt 3 napon belül kell továbbítani. Minden egyéb megkeresés esetében az információkat 7 napon belül kell rendelkezésre bocsátani. A határidőtől való eltérés akkor lehetséges, ha az információ átadásához bírósági engedélyre van szükség. Ebben az esetben a EKP-ügyintézőnek folyamatosan tájékoztatnia kell a kérelmező hatóságot, és a kért információkat a bírósági engedély megszerzését követően a lehető leghamarabb meg kell adnia. A tagállamok az információátadásra vonatkozó megkeresést azonban egyes meghatározott esetekben el is utasíthatják.

Az irányelv lehetővé teszi az előzetes megkeresés nélkül történő, vagyis kérés nélküli, saját kezdeményezésű információnyújtást is.

Bizonyos kivételektől eltekintve a tagállami bűnüldöző hatóságok közötti információcsereben az [Europol](#) is részt vesz, amennyiben a kért vagy megosztott információ által érintett bűncselekmények az (EU) [2016/794](#) rendeletben (lásd az [összefoglalót](#)) meghatározott célkitűzések hatálya alá tartoznak.

Az irányelv meghatározza egyben azt is, hogy a megkeresések küldéséhez, illetve az információátadáshoz általánosságban az Europol által kezelt – a tagállamok jelentős hányada számára ismert és használt – [Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazást](#) (továbbiakban SIENA) kell használni. A nemzeti Kapcsolattartó Pontoknak a SIENA-rendszerhez való kapcsolódásához szükséges lépéseket a fő implementációs dátumtól eltérően 2027. június 12-ig kell megtenniük.

A kommunikáció nyelvét illetően a tagállamok kötelesek összeállítani egy listát egy vagy több olyan nyelvről, amelyeken a kapcsolattartó pontjuk képes az információcsere. Ennek a listának minden esetben tartalmaznia kell az angolt is ([EUR-LEX összefoglaló, 2023](#)).

Források:

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) [2023/977](#) irányelve (2023. május 10.) a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcsereéről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről
- Thomas Wahl: Exchange of Information between Law Enforcement Authorities on New Footing, [Euclid 1/2023](#).
- A tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcsere, [Eur-Lex összefoglaló, 2023](#)
- A Biztonsági Unióról szóló stratégia eredményjelentései (Európai Bizottság, [2020-2023](#))
- [SWD\(2021\) 374 final](#): Impact assessment report: Accompanying the document Directive of The European Parliament and of The Council on information exchange between law enforcement authorities of Member States, repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA