

A SZERVEZETT BŰNÖZÉS FENYEGETETTSÉG ÉRTÉKELÉSÉNEK JELENTŐSÉGE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. Bevezető

Az Európai Unió belső biztonságának minden korábnál hatékonyabb védelme, fejlesztése különösen az ezredfordulótól számít az egyik legfőbb politikai célnak. A belbiztonság uniós szakpolitikája (Justice and Home Affairs, JHA), valamint az érvényesülését garantáló jogi és intézményi felépítmény az első nagyszabású reformon 1999-2004 között esett át. Az ezt követő 2005-2010 közötti időszak a konszolidáció jegyében zajlott, míg 2011-től kezdetét vette a legújabb periódus az EU belső biztonságának területén.⁷⁶³

Az EU belbiztonságával kapcsolatos legutóbbi kezdeményezések a szakpolitika alkotás korábbi megoldásainak reformjára irányultak, az egyik legsúlyosabb fenyegetés, a nemzetközi szervezett bűnözéssel szembeni összehangoltabb küzdelem, elsősorban a meglévő erőforrások egymást erősítő hatásainak jobb kiaknázásával. E területen fontos előrelépés, hogy 2010-ben sikerült kialakítani⁷⁶⁴ az unió történetének első, a belső biztonság területén a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó európai uniós szakpolitikai ciklusát (továbbiakban: Ciklus).⁷⁶⁵ E folyamat tisztázza a tagállamok, az uniós szervek, valamint ügynökségek, de különösen az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL) belső biztonsági architektúrában elfoglalt helyét, szerepét. Mindemellett biztosítja, hogy az EU több mint félmilliárd polgárának szervezett bűnözéssel szembeni védelmében valamennyi rendelkezésre álló erő és eszköz célirányosan, koordinált módon kerüljön alkalmazásra. A teljes értékű Ciklus a 2011-2012 közötti felvezető periódust követően 2014. január 1-jén kezdődik el és 2017-ig tart.

A Ciklussal érintett belső biztonság témakörében 2010-ben került kibocsátásra a legjelentősebb dokumentum, az EU Belső Biztonsági Stratégiája (Internal Security Strategy, ISS).⁷⁶⁶ Az Európai Bizottság e stratégiához kapcsolódó közleménye öt kiemelkedően fontos célterületet azonosított, az EU területén aktív bűnszervezetek felszámolása az első helyen szerepel.⁷⁶⁷ A modern szervezett bűnözés ellen a korszerű eszközök és intézmények birtokában is csak alkalmas stratégia alapján lehet eredményesen fellépni. Erre a Ciklus

⁷⁶³ Ursula Schroeder: *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition*. Routledge, Oxon, 2012. 5-9. o.

⁷⁶⁴ Council Conclusion 15358/10 on the creation and implementation of a EU policy cycle for organized crime and serious international crime, Brussels, 25/10/2010

⁷⁶⁵ Közpolitikai ciklus (Policy cycle) alatt a politikatudomány olyan eszközt ért, amely egy konkrét politika tárgyának fejlesztését folyamatos elemzés-értékeléssel segíti elő. Magában foglalja az adott politika területének azonosítását, a politikaformálást, annak elfogadását, implementációját és értékelését. Vö. Michael, Howlett: *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York, 2009, 9-11. o.

⁷⁶⁶ Council of the EU: *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model* (EC 5842/2/2010 JAI) 2010.02.25-26

⁷⁶⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *The EU Internal Security Strategy in Action, Five Steps towards a more Secure Europe*, COM(2010) 673. p. 5-6.

keretében zajló politika- és jogalkotási tevékenység, valamint magas szintű koordináció történelmi esélyt kínál. E lehetőséggel élni a rendvédelmi intézmények és szervek számára a közeljövő egyik legfontosabb kihívása.

A Ciklus „motorja” az EUROPOL által első alkalommal ez évben összeállított, a súlyos és szervezett bűnözés fenyegetettség értékeléséről szóló jelentés (Serious and Organized Crime Threat Assessment 2013, SOCTA). A stratégiai bűnelemzési termék adatgyűjtési metodikájának kialakítása nemzetközi szakértői projekt keretében 2010-ben kezdődött.⁷⁶⁸ A jelentés célja az EU területén aktív bűnszervezetek által a belső biztonságra gyakorolt sokrétű fenyegetés jellemzőinek feltárása. A SOCTA prioritásokat javasol a politikai döntéshozatal számára, amelyek irányításként szolgálnak a bűnszervezetek elleni európai küzdelemhez az elkövetkező öt évben.⁷⁶⁹ E tanulmány arra vállalkozik, hogy a tudatosság növelése érdekében felvázolja a Ciklus folyamatát, megvilágítsa a SOCTA jelentőségét és a stratégiai bűnelemzés ezekben betöltött szerepét.

2. Az EU belső biztonsága és a szervezett bűnözés

Az európai kontinens belső biztonságára kihívást jelentő egyik legsúlyosabb probléma az 1970-es évektől mind intenzívebbé váló nemzetközi szervezett bűnözés. Az Európai Közösség tagállamai kezdetben határaikon belül, saját rendvédelmi és igazságszolgáltató szerveikkel próbálták meg fellépni a jelenséggel szemben, de az ellenintézkedések kevésbé voltak eredményesek.⁷⁷⁰

Az 1980-as évek végétől az európai bűnszervezetek elmozdultak a „klasszikus”, erőszakos és vagyoni elleni cselekményektől a könnyebben leplezhető gazdasági bűnözés irányába. Mindeközben a kelet-európai szervezett bűnöző csoportok is megjelentek a közösség bűnözési piacain, együttműködési lehetőségeket kínálva a tradicionális nyugati csoportoknak. A súlyos biztonsági kockázat csupán a volt szocialista blokk kelet-közép európai országaiban közel százmillió polgár életminőségét befolyásolta akkoriban. A kiletüket mind sikeresebben leplező és konspiráltabb bűnöző csoportok ellen a hagyományos bűnüldözési eszközök, mint az időigényes bűnügyi jogsegély vagy a körülményes kiadatás, többé nem látszottak hatékonyak. A szervezett bűnözők mozgástere a közösségi belső piac kereteit kijelölő négy alapszabadság megvalósulásával tovább bővült.⁷⁷¹ A tagállami keretek közül kilépő szervezett bűnözést az infokommunikáció és a határok könnyebb átjárhatósága mellett, önkéntelenül ugyan, de a tagállamok összehangolás nélküli belbiztonsági politikái is támogatták.

Az 1990-es évek elején a szervezett bűnözés elkövetői oldalát képviselő bűnszervezetek a brüsszeli politikaalkotás figyelmének centrumába kerültek.⁷⁷² Ekkorra

⁷⁶⁸ Urszán József: A Harmony projekt: Európa stratégiai válasza a szervezett bűnözés kihívásaira. Nemzet és Biztonság. ZMNE SVKI Budapest, 2011. 64-70. o.

⁷⁶⁹ Hasonló céllal már 2006-óta készített az EUROPOL uniós fenyegetettség értékeléseket OCTA elnevezéssel. E jelentések túlbonyolított metodikával és túl általános megállapításokkal operáltak, lényegében hatástalanok maradtak. Scepticism concerning OCTA methods p. 21-22. In: The European Parliament: International Organized Crime in the EU, Brussels, 2011

⁷⁷⁰ Cyrille Finjaut – Letizia Paoli (szerk.) Organized Crime in Europe. Springer. 2004. 22-23. o.

⁷⁷¹ Single European Act, (OJ L 327) 18.11.1987. Az Okmány elveit napjainkban a gyakorlatba átültető, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) III. rész, I. cím 26. cikke szerinti négy alapszabadság: az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 83) 30.3.2010

⁷⁷² Felie, Allum – Stan, Gilmour (eds.) (2012): *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. Routledge, Oxon, p. 77.

világossá vált, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének közös európai térsége a fenntarthatóság szempontjából nem nélkülözheti az EU szintű stratégiai megközelítést. Ennek megalapozását új uniós ügynökségek létrehozásával kezdték.

A folyamatban az első lépést az EUROPOL 1995-ben történt megalapítása jelentette, amely kifejezetten az európai szervezett bűnözés elleni harc koordinációja érdekében jött létre.⁷⁷³ Az intézmény öt alapfeladata közül egy a bűnügyi információk elemzés-értékelése, amely először jelent meg EU intézmény működési jogszabályaként. Az EUROPOL európai kiválósági központtá fejlődött a bűnügyi információelemzés területén és ez stabil alapot jelentett a vonatkozó szakpolitika információs háttértámogatásához. E lehetőséget Brüsszel a Hágai Program 2005-ös hatályba lépését követően kezdte kiaknázni. A bűnügyi információkból levonható stratégiai következtetésekre a bűnüldöző szervek mellett a legfelső szintű szakpolitikai döntéshozók is igényt tartottak. A szervezett bűnözés helyzetének éves értékelése az EUROPOL elemzőire várt.⁷⁷⁴ Végre nem csak a határokon átnyúló bünszervezetek, de az ellenük fellépő uniós intézmények és tagállami hatóságok is magasabb fokú szervezethez mutattak.

3. A szervezett bűnözés stratégiai helyzetértékelésétől a fenyegetettség értékelésig

Az európai szervezett bűnözés elleni küzdelem új típusú megközelítésében a bűnüldözők és a szakpolitikai döntéshozók szoros együttműködésben hozzák meg stratégiai döntéseiket. Ennek érdekében időszerű és lényegre törő helyzetelemzésekre van szükség, ezért a Hágai Programban az EUROPOL számára előírták, hogy visszatekintő jellegű, statikus helyzetelemzéseit cserélje újakra. A rendvédelem szakmai és politikai döntéshozói a belső biztonságot fenyegető kockázatokat precízen megjelenítő, a szervezett bűnözés struktúráját és dinamikáját bemutató, a jövőbeni fenyegetéseket azonosító éves jelentéseket vártak.

Az első alkalommal 2006-ban kibocsátott az „EU Szervezetett Bűnözés Fenyegetettség Értékelése” (Organized Crime Threat Assessment, OCTA) már e megváltozott elvárások jegyében készült. A 2008-ban uniós jogi normában rögzített szervezett bűnöző csoport fogalom jelentősen megkönnyítette a helyzetértékelés összeállítását.⁷⁷⁵

Az EU belső biztonsága fölött örökös uniós és tagállami szervek, hatóságok az új tendenciákra összpontosító, a politikai döntéseket, a jogalkotást és jogalkalmazást érdemben támogató elemzésekre számítottak. Az EUROPOL stratégiai bűnelemző személyzetéből kifejezetten e feladatra állandó munkacsoportot alakított. A tagállamok közreműködésével kidolgozták az adatgyűjtési metodikát, amely elsősorban a társadalomtudományi kutatásokban bevált, kérdőív rendszerű adatfelvétellel operált. Az elemző szakmai szempontból ideális körülmények ellenére az OCTA hat kiadást megélt szériája nem érte el a kitűzött célt.

⁷⁷³ Council of the European Union: Convention on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), (OJ C 316/1) 27.11. 1995. Az EUROPOL alapfeladatai: a tagállamok közötti információcsere elősegítése, a bűnügyi információk beszerzése és elemzés értékelése, a koordináció, a nyomozások szakértői támogatása, valamint az információk adatkezelési rendszerének működtetése.

⁷⁷⁴ The Hague Programme, JAI 559/2004. (OJ C 53/1.)

⁷⁷⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2008/841. IB. Kerethatározata a szervezett bűnözés elleni küzdelemről, (OJ L 300.) 2008.11.11. 42-45. o.

A kudarc bizonyítékait és indokait az EUROPOL koordinációjával működött nemzetközi szakértői bizottság vizsgálata hozta a felszínre. A munkacsoport nem vitatta az OCTA elvi jelentőségét, de kritikus hangon szólt az elemzési termékekről. Az észrevételek a gyakorlati hasznot boncolgatták rámutatva, hogy az kevésbé teljesítette be az elvárásokat. Az okok között említették, hogy az évről évre változó adatgyűjtési és értékelési metodika túl bonyolulttá vált, a dokumentum tagállamok általi hivatalos jóváhagyása nem történt meg, így a megállapítások sem nyertek legalitást. Továbbá hiányoztak a konkrét következtetések és javaslatok, valamint a régiós részértékelések.⁷⁷⁶ Az OCTA elszakadt a szakmai valóságtól, nem tárta fel a szervezett bűnözés és a bűnszervezetek működésének lényeges aspektusait, végeredményben nem volt képes hozzáadott értéket előállítani. A tagállamokban mindez elutasításhoz és figyelmen kívül hagyásához vezetett.

Az OCTA értékelések eredménytelenségéért nem a fenyegetettség értékelés, mint elemzési metodika, hanem az elemző szakmai menedzsment hiányosságai voltak felelősek. A Ciklus információk betáplálása többé vállalhatatlan volt az OCTA alapján, így a politikusok egy azonos jellegű (fenyegetettség értékelés), de új tartalommal készülő jelentést sürgettek. Ennek kezdeményezése a spanyol-belga-magyar 2010-11 közötti uniós tanácsi elnökség időszakából származik. Az új elvárás abból az elvből indult ki, hogy a modern bűnüldözésben a döntések a bűnügyi hírszerzési adatok (intelligence) szakértő elemzés-értékelésén és konkrét prioritásokon alapulnak.

A titkos információgyűjtésből származó bűnügyi adatok feldolgozását végző elemzés-értékelés az 1960-as években jelent meg a fejlett országokban.⁷⁷⁷ Ez később különleges jelentőséghez jutott a problémamegoldó rendszer máig népszerű filozófiájában.⁷⁷⁸ A speciális felkészültséget igénylő elemzés kialakulása egy új rendvédelmi szakterület, a bűnelemzés (*crime intelligence analysis*) létrejöttét is jelentette.⁷⁷⁹ A taktikai és stratégiai bűnelemzés elmélete és gyakorlata szakértői tevékenységként az 1970-es években jelent meg a transznacionális bűnözés ellen fellépő INTERPOL⁷⁸⁰ szakmai tevékenységében. E szervezet közvetítésével a bűnelemzés az 1980-as években a magyar kriminalisztika részévé vált.⁷⁸¹

A bűnelemzés a bűnügyi és más, bűnügyileg érdemleges információk közötti kapcsolat felismerésére, azonosítására és azok értékelésére folytatott rendszeres, célirányos és összehangolt tevékenység.⁷⁸² A szakterület európai szintű képviselője az EUROPOL, amelynek legfontosabb elemzési terméke napjainkban az EU súlyos és szervezett bűnözés fenyegetettség értékelése (*EU Serious and Organized Threat Assessment, SOCTA*).

⁷⁷⁶ Harmony: A Generic European Criminal Intelligence Model Bringing Together the Existing Instruments and Strengthening Europol's Central Role. The Belgian Presidency of the Council of the European Union. Brussels, 2010. 25. o.

⁷⁷⁷ Timothy Walton: Challenges in Intelligence Analysis: Lessons from 1300 BC to the Present, Cambridge University Press, New York, 2010. 225-228. o.

⁷⁷⁸ Herman Goldstein: Problem-Oriented Policing, McGraw-Hill Publishing. 1990 80-98. o.

⁷⁷⁹ Rachel Boba Santos: Crime Analysis with Crime Mapping, Sage Publications. Oaks. 2012. 8-9. o.

⁷⁸⁰ A Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezete 190 tagországot számláló globális bűnüldöző hatóság. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Priorities> (Letöltve: 2013.05.27.)

⁷⁸¹ Istvanovszki László: Bűnelemzés a modern bűnüldözésben. Patrocinium. Budapest, 2012. 19. o.

⁷⁸² Samanta Gwinn: Exploring Crime Analysis. BookSurge. South Carolina, 2012. 7-33. o.

4. A súlyos és szervezett bűnözés új típusú fenyegetettség értékelése

Az EUROPOL bűnelemzői által első alkalommal 2013-ban összeállított SOCTA elemzés belbiztonsági architektúrában betöltött helyét, szerepét a brüsszeli szakpolitika jelölte ki.⁷⁸³ A SOCTA a Ciklus információk betáplálását biztosító alapdokumentum.

A stratégiai bűnelemzés a szervezett bűnözés elleni küzdelemben a közép- és hosszú távú szakpolitika és bűnüldözési menedzsment döntéseinek előkészítésében jut szerephez. Közvetlenül hasznosul a bűnözés által kiváltott biztonsági kockázatok felismerésében, a tendenciák azonosításában, a megelőzés, a felderítés és a megszakítás elősegítésében, valamint előrejelzések készítésében. Lényeges elem a döntések alternatíváinak felvázolása, javaslatok megfogalmazása.

A SOCTA szabadon hozzáférhető változata⁷⁸⁴ számos, a bűnszervezetekkel kapcsolatos kérdésre próbál választ adni, több-kevesebb sikerrel. Kedvező, hogy a SOCTA kidolgozása során alkalmazott metodika a korábbiaknál egyszerűbb. Olyan szempontok közbeiktatása, mint a tagállamonként azonosított bűnszervezetek száma, jellemző tevékenységi területeik, az általános bűnügyi helyzetre vonatkozó adatok a statisztikai szemlélet erősödésére utal. Ugyancsak előnyös, hogy a korábbiaknál lényegre törőbbek az elemzői megállapítások. Világos a bűnszervezetek, illetve a súlyos és szervezett bűnözés képviselte fenyegetettség jellege és a fellépés érdekében szükséges prioritások megfogalmazása, melyek szakpolitikai elfogadása (legalizálása) is megtörtént. A jelentés megkíméli a célközönséget a metodika szükségtelenül hosszas, bonyolult fejtegetésétől.

Ugyanakkor kritikaként fogalmazható meg, hogy a „körülbelül 3600 bűnszervezet” említése – amelynek tagállamonkénti megoszlására egyik verzió sem tér ki – egy stratégiai elemzéstől szokatlanul pontatlan, és más statisztikai adatot a jelentés nem is említ. Az elemzői megállapítások túlságosan általánosítók, sok a klisé. A bűnözési piacok helyzetfelmérése inkább áttekintő, mintsem átfogó. A prioritások jelentősége nem mindenhol kellően alátámasztott. A bűnszervezetek struktúrájára egyáltalán nem tér ki a dokumentum, és nem történt meg a regionális sajátosságokra vonatkozó kitékintés. Az európai súlyos és szervezett bűnözés elhelyezése a probléma globális helyzetképében hiányzik. E hiányosságok miatt úgy értékelhető, hogy a SOCTA alapvetően megadta a Ciklus információk inputját, de kevésbé járult hozzá a tagállamokban már rendelkezésre álló ismeretek bővítéséhez.

5. A SOCTA által 2014 és 2017 közötti időszakra azonosított prioritások

Valójában a SOCTA jelentéssel előterjesztett prioritások elfogadásával indul a Ciklus. Az EU számára kiemelt cselekvési célterületek az alábbiak:

- *illegális bevándorlást elősegítő embercsempészet;*
- *prostitúciót támogató emberkereskedelem;*
- *szervezett kábítószer-bűnözés;*
- *általános forgalmi adóra elkövetett nemzetközi csalások;*
- *vándorló bűnöző csoportok vagy elleni bűncselekményei;*
- *cyber térben elkövetett bűncselekmények;*
- *pénzügyi szolgáltatók, pénzintézetek elleni csalások;*

⁷⁸³ The EU ISS 7. o.

⁷⁸⁴ Az EUROPOL EU SOCTA 2013 elérhető a következő linkről: <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta> (letöltés ideje: 2013.06.20.)

- *hamisítás és hamis termékek forgalomba hozatala;*
- *illegális fegyverkereskedelem.*⁷⁸⁵

A szervezett bűnelkövetési formák elleni küzdelem elsődleges felelősei a bűnüldöző és igazságszolgáltató szervek. A feladatok meghatározása és a számonkérés a tagállamok bel- és igazságügyi szakpolitikai döntéshozatalára vár, amelynek gondoskodnia kell a megfelelő szabályozókról és elvi iránymutatásról, a helyi sajátosságokat érvényre juttató operatív tervek realizálásáról. Az elért eredmények reprezentálása, vagy éppen a sikeres végrehajtást akadályozó körülmények feltárása és megoldása szintén a szakpolitikusok feladata.

Az EU SOCTA uniós szintű helyzetértékelés, egyben stratégiai, politikai iránymutatás, amely túlságosan általános megállapításokat tartalmazhat az EU tagállamok jogalkalmazó szervei számára. Éppen ezért a jelentés tagállami implementációja nem megkerülhető. A nemzeti SOCTA értékelés elkészítése nemzeti érdek. Ez magas színvonalú stratégiai bünelemzési kapacitást igényel.

Összefoglalás

A stratégiai bünelemzés alig négy évtizedes gyakorlata világszerte elnyerte létjogosultságát a probléma orientált, bűnügyi hírszerzési információ által irányított modern rendészeti filozófiájában. Az EUROPOL által előállított fenyegetettség értékelések legújabb generációja 2014-től az EU történetének első, a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés szakpolitikai ciklusának alapidokumentuma. A tény, hogy a SOCTA jelentés a legmagasabb szintű európai szakpolitikai döntésekben központi szerepet játszó dokumentum, nem csupán az EUROPOL pozícióját erősítette meg, de a bünelemző szakterület elismerése is.

A SOCTA 2013 felmutatta a súlyos és szervezett bűnözés által Európában aktuálisan képviselt fenyegetés legkritikusabb pontjait (prioritásait) az EU28-ak számára, megteremtve a lehetőségét a Ciklus 2014-ben esedékes elindítására. A SOCTA finomhangolása elemző szakmai szempontból ugyan még szükséges, de a kidolgozott módszertan problémamentesen átemelhető a hazai bünelemzés gyakorlatába. Magyarországon e lépés még várat magára, de a Ciklus nem engedi meg, hogy a stratégiai célkitűzések ne teljesüljenek. A belbiztonság fejlesztésére fordítható EU anyagi források odaítélésében fontos szempont lesz, hogy mely tagállam, konkrétan mivel járul hozzá a közös prioritások megoldásához.

Az EU SOCTA 2013 alapján kijelölt uniós szakpolitikai prioritások kiegészülve a nemzeti szinten azonosított szervezett bűnözési kihívásokkal, a magyar bűnüldözési célokat is szolgálják. A Ciklusba történő érdemi bekapcsolódás a nemzeti SOCTA értékelő jelentés és az ennek alapján kimunkálásra kerülő, éves operatív akcióterv birtokában lényegében garantálható. Célszerű a szervezett bűnözés elleni küzdelemben felelős szervek szakértőiből álló állandó bizottság létrehozása a szakpolitikai döntéshozatal és a bűnüldözési menedzsment támogatására.

Az előzőekben röviden értékelt EU SOCTA és az unió belső biztonsága területén 2014 és 2017 között kiemelt jelentőséghez jutó Ciklus eredményességének érdemi előmozdítása az uniós tagságból fakadóan, nem csupán lehetőség, de kötelezettség. Ennek

⁷⁸⁵ EU Tanácsának következtetései a súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, a 2014 és 2017 közötti időszakra szóló uniós prioritások meghatározásáról (tervezet) 9849/13 JAI 407 Brüsszel 2013.05.28. 6-7. o.

teljesítése a magyar bűnelemző szakterület és a szervezett bűnözés elleni fellépésben felelős szervek közötti harmonikus együttműködés függvénye. Megvalósulása esetén a kooperáció megfelelően támogatja a Ciklus menedzselésében a szakpolitikai döntéshozatalt. E tanulmány ennek megalapozásához kívánt figyelemfelhívó jelleggel hozzájárulni.