

## AZ EMPACT MINT RENDÉSZETI VÁLASZ AZ EURÓPAI BŰNÖZÉSRE

### 1. Bevezetés

Bár napjainkban számtalanszor elhangzik, hogy a rendőrség tevékenysége proaktív, azért az esetek döntő hányadában a rendészeti válaszok sokszor attól függenek, hogy milyenek az aktuális biztonsági kockázatok. Ezeknek a biztonsági kockázatoknak számtalan változata létezik az egyén szintjétől elindulva, a közösségen át egészen a teljes társadalom rendszerét figyelembe véve, sőt még ezeken is túl, ha figyelembe vesszük azt, hogy a bűnözés és ezáltal a biztonsági kockázatok is átlépik az egyes országok határait. Nem túlzás azt állítani, hogy a bűnözés egyidős az ember történelmével, azonban a nemzetközi elem feltehetően a társadalmak kialakulásával jelent meg. A szervezett és azon belül is a nemzetközi szervezett bűnözés kialakulása azonban a modern társadalmak jellemzője és leginkább a XX. század jelenségei közé sorolható. Az elmúlt hatvan évben Európában igen jelentős politikai és földrajzi változások mentek végbe, melyek közül jelen esetben az Európai Unió létrehozása, működése és fejlődése során felmerült bűnüldözési igény egy szeletét kívánom megjeleníteni. A szervezett és súlyos bűncselekmények olyan szinten vannak már jelen a társadalomban és ezek formái olyan gyorsan változnak, hogy egyre nagyobb az igény arra, hogy ezeket a változásokat folyamatosan nyomon kövessük és azokra megfelelően reagáljunk. Az újabb és újabb megoldások kidolgozása szükséges ahhoz, hogy a szervezett bűnözés elleni fellépés minél hatékonyabban valósuljon meg.

### 2. A szakpolitikai ciklus

Amikor a címben szereplő EMPACT<sup>275</sup> lényegét próbáljuk meghatározni, akkor először át kell tekinteni azokat a dokumentumokat, amelyek elvezettek ahhoz, hogy magát az EMPACT-ot létrehozzák. A program igen új, hiszen azzal kezdődött, hogy 2010-ben Belgium vette át az EU soros elnökségi feladatait<sup>276</sup> és útjára indította a Harmony Projektet. Ezzel az Unió belbiztonsági stratégiáját és az egyes államok biztonsággal foglalkozó stratégiáit egy olyan közös mederbe kívánta terelni, ahol nem párhuzamosan, egymás mellett dolgoznak a tagállamok, hanem egy közös szemlélet alapján, egymás tevékenységét kiegészítve. A Harmony Projekt horizontális (uniós szintű) célja az volt, hogy javaslataival ideálisabb együttműködést mozdítson elő a belső biztonság, de különösen a szervezett bűnözés elleni küzdelemben aktív és felelős uniós ügynökségek, valamint a munkájukat végső soron irányító politikai döntéshozatal között. Ezt egyebek mellett a kommunikáció

---

<sup>275</sup> European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats - Európai Multidiszciplináris Platform a Bűntügyi Fenyegetettség Ellen

<sup>276</sup> Valójában itt már a 18 hónapos elnökségi trióról beszélünk, melynek 2010-2011 között Belgium, Spanyolország és Magyarország volt a tagja.

javítása és az ügynökségek eredményeinek megismertetése, megfelelőbb hasznosítása útján kívánták elősegíteni.<sup>277</sup>

A közös munka első eredménye az volt, amikor a Tanács 2010. november 8-9-i ülésén elfogadta az EU szakpolitikai ciklus a szervezett és súlyos nemzetközi bűncselekményekről szóló Tanácsi Következtetéseket. Ez a többéves periódus tulajdonképpen azt tüzte ki célul, hogy az EU tagállamok és az érintett intézmények egy átfogó és közös terv alapján, integrált megközelítésben, együtt lépnek fel a nemzetközi szervezett bűnözés ellen. Bár a döntés a tagállamokra vonatkozik, azonban az együttműködésbe szükség szerint bevonásra kerülhetnek harmadik államok, sőt a privát szektor képviselői is. A ciklus valójában egy több évet (jelen esetben négy év) felölelő periódus, amely világos metodika alapján meghatározza, azokat a prioritásokat, amelyekkel a tagállamoknak foglalkozniuk kell a korábban meghatározott időintervallum alatt. Egy tradicionális és legjobban alkalmazható módszertan négy lépést tartalmaz: (1) a szakpolitika kifejlesztése (2) a szakpolitika alapjainak lerakása (3) a szakpolitika végrehajtása és figyelemmel kísérése (4) értékelés. Ezáltal a szakpolitikai ciklus egy dinamikus és folyamatos eljárás.<sup>278</sup>

Az első szakpolitikai ciklus 2012-2013 között valójában csak egy bemelegítő szakasz volt, hiszen az eredetileg tervezett négyéves periódusoknak csak a felét ölelte fel. Ebben még nyolc különböző prioritási területet (Nyugat-Balkán, Nyugat-Afrika, kokain, heroin, szintetikus kábítószer, számítógépes bűnözés, konténerbűnözés, utazó bűnözők) határoztak meg különböző osztályozási elvek alapján. Ezek között még szerepeltek a földrajzi megközelítés, az egyes bűncselekmények jelenségei és a modus operandi is, mint osztályozási alapok, azonban a jelenlegi, teljes ciklus esetén ezeket az elemeket már elhagyták. Ennek az volt a gyakorlati jelentősége, hogy az említett kritériumok olyan jellemzőket hordoztak magukban, amelyek az egyes országok részéről kritikákra adtak okot (pl. a tagállamok nem örültek a földrajzi megközelítésnek), továbbá magukban hordozták az átfedések és a félreértések lehetőségeit is.

A 2014-2017 közötti teljes szakpolitikai ciklus már az ún. „árucikk”<sup>279</sup> alapú megközelítést hordozza magában, a bűncselekmény kategóriák szerinti osztályozás alapján és kibővült kilenc prioritási területre.<sup>280</sup> Ezek a következők:

- a) Az illegális migráció elősegítésének megakadályozása, különösen az EU országok belépési pontjain, a fő útvonalakon, valamint a forrás országokban,
- b) a munkaerő és szexuális célú emberkereskedelem visszaszorítása a legjelentősebb forrás országokból,
- c) az egészségre, a biztonságra, az élelmiszerbiztonságra vonatkozó hamis termékek gyártásának és kereskedelmének megakadályozása,
- d) jövedéki csalás és MTIC<sup>281</sup>,
- e) a szintetikus kábítószer-kereskedelem csökkentése,
- f) a kokain és heroin kereskedelem csökkentése,

<sup>277</sup> Urszán József: A Harmony Projekt: Európa stratégiai válasza a szervezett bűnözés kihívásaira. Nemzet és biztonság 2011/6. sz. 66. o.

<sup>278</sup> Bruno Frans: Harmony 16. o.

<sup>279</sup> Az Europol által használt fogalom. Minden prioritás területén a legjelentősebb bűnöző csoportok és célszágok kerültek meghatározásra.

<sup>280</sup> Az Európai Unió Bel-és Igazságügyi Miniszterek Tanácsa 2013. június 6-7-i ülése fogadta el Luxemburgban.

<sup>281</sup> Missing Trader Intra Community – „Eltűnő Kereskedő a Közösségen Belül” típusú csalás. Erről ld. Részletesebben a 2009/0139 (CNS) számú jelentéstervezetet

- g) a számítógépes bűnözés visszaszorítása, elsősorban a bankkártya-csalás, a gyermekek on-line szexuális kereskedelme, valamint az infrastruktúrát és számítógépes hálózatot érő kibertámadások területén,
- h) az illegális lőfegyverek elleni küzdelem,
- i) a mobil bűnözői csoportok által elkövetett tulajdon elleni bűncselekmények elleni fellépés.<sup>282</sup>

Azért, hogy megértsük az EMPACT gyakorlati jelentőségét, át kell tekintenünk a szakpolitikai ciklus egyes lépéseit is. A folyamat első lépcsőjében az Europol elkészíti a SOCTA<sup>283</sup> dokumentumot, elsősorban a tagállamok által szolgáltatott adatok alapján, de figyelembe véve az egyéb forrásból származó nyílt információkat is. Az összegyűjtött adatok felhasználásával elkészítenek egy olyan rangsort, amelyben megjelölik a legfontosabb elemeket és megállapítják a prioritásokat. Ezt megelőzően még az OCTA<sup>284</sup> néven kiadott elemzés készült el, amely azonban több kritikát is kapott az évente változó adatgyűjtési és értékelési módszertan, valamint a konkrét javaslatok kidolgozatlanlaga miatt. A most használt eljárás ezeket a korábbi hiányosságokat már kiküszöbölte és az új eljárás alapján próbál meg egy átfogó képet adni az Európai Unió bűnügyi fenyegetettségéről, így a jelentés tartalmazza a bűncselekmények releváns faktorait, a bűncselekmények területeit, a szervezett bűnözői csoportokat, következtetéseket és ajánlásokat. A szoktam már nem csak a szervezett bűncselekményeket fedi le, hanem a súlyos bűncselekményeket is. A SOCTA módszertana, összehasonlítva az OCTA-val, már több indikátort használ azért, hogy meghatározza a szervezett bűnözői csoportokat, az indikátorok az elkövetett cselekményeket is mérik, így a szervezett bűnözés „hatása” mérhető. A bűnügyileg jellemző faktorok, amelyek meghatározzák a sérülékenységet és az elősegítőket, horizontális szűrésre is lehetőséget biztosít.<sup>285</sup> Miután az Europol elkészítette a SOCTA anyagát, elküldi az Europol Igazgatótanácsa részére, amely azt megtárgyalja, majd jóváhagyás esetén továbbítja a COSI<sup>286</sup>-hoz. Itt a tagállamok képviselői ismét megvitatják a dokumentumot, ahhoz módosításokat, kiegészítéseket kérhetnek, de felvetethetnek olyan prioritást is a javasoltak közé, amelyek korábban nem szerepeltek. Jóváhagyás esetén a Miniszterek Tanácsa fogadja el hivatalosan a dokumentumot. A szakpolitikai ciklus pontos menetrendjét (időpontok/határidő, tevékenységek, felelős országok/intézmények) egy tanácsi dokumentum tartalmazza.<sup>287</sup>

### 3. PAD

A prioritások elfogadása után, a SOCTA megállapítási alapján kerülnek kidolgozásra a PAD<sup>288</sup>-ek úgy, hogy a soros EU elnökség és az Európai Bizottság elkészíti a tervezetet, melyet megküld jóváhagyásra a COSI-nak, majd elfogadásra a Tanácsnak. Az Europol által javasolt, és már létező stratégiai dokumentumok, értékelések, politikák és jogi

<sup>282</sup> Az Európai Unió Tanácsa 8453/2/2013 számú dokumentuma alapján, Brüsszel, 2013. április 19.

<sup>283</sup> Serious and Organised Crime Threat Assessment – Súlyos és Szervezett Bűncselekmények Fenyegetettség Értékelése

<sup>284</sup> Organised Crime Threat Assessment – Szervezett Bűncselekmények Fenyegetettség Értékelése

<sup>285</sup> Az Európai Unió Tanácsa 12159/12 számú dokumentum 1.4. Brüsszel, 2012. július 4.

<sup>286</sup> Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – Belbiztonsági Operatív Együttműködési Állandó Bizottság

<sup>287</sup> Az Európai Unió Tanácsa 5071/13 számú dokumentuma, Brüsszel, 2013. január 9.

<sup>288</sup> Policy Advisory Document – Szakpolitikai Tanácsadó Dokumentum

eszközök figyelembe vételével készített, a SOCTA-ban megfogalmazott prioritásokhoz a tagállamok, az ügynökségek és az Európai Bizottság további észrevételeket és javaslatokat tehetnek.

#### 4. MASP és OAP

Minden egyes prioritás területére meg kell határozni azokat a négy évre szóló stratégia terveket, amelyek elkészítéséhez segítségül hívják a KPI<sup>289</sup> rendszerét. Ezekkel az indikátorokkal olyan jellemzőket mérhetünk, amelyek megmutatják, hogy a meghatározott feladatok milyen hatással vannak a tervezett prioritások végrehajtásának sikerére, eredményére, minőségére. A tagállamok és az ügynökségek szakértői minden egyes MASP<sup>290</sup> anyagát megvitatják és ezek, valamint a prioritások alapján elkészítik az éves OAP terveket. Az anyagok elkészítésére olyan specifikus, szövegező megbeszéléseket rendeznek, amelynek célja kifejezetten ezek kidolgozása. A találkozók házigazdája az Európai Bizottság, a résztvevők pedig a tagállamok képviselői. Fontos kiemelni, hogy minden prioritás esetében külön OAP<sup>291</sup> kerül kidolgozásra, amelyben meghatározzák a konkrét feladatokat, a cselekvési terveket, az egyes akciókat, a más prioritásokhoz való viszonyokat és a jelentéstételi módokat. Az így elkészített anyagok operatív dokumentumok, így tartalmuk főleg minősített adatokat tartalmaz, ezért az abban szereplő tényeket csak szűk kör ismerheti meg.

Az egyes cselekvési tervek között lehet bizonyos átjárás különösen, ha az akciók több célhoz is hozzárendelhetők. Minden egyes cselekvési tervhez - az adott ország jelentkezése alapján - kijelölnek egy vezetőt, aki a konkrét prioritásért felelős. Korábban említésre került, hogy a prioritások már nem tesznek különbséget az egyes földrajzi területek között, ezért ezekben a dokumentumokban van meg a lehetősége annak, hogy regionális dimenziókat határozzanak meg. A SOCTA-hoz képest sokkal specifikusabban jeleníti meg a trendeket, továbbá itt figyelemmel lehet lenni arra is, hogy az új prioritások több esetben is párhuzamba állíthatóak a korábbi prioritásokkal. Emellett meg kell említeni, hogy a pénzműködés és a vagyonvisszaszerzés ugyan nem szerepel a prioritások között, azonban olyan fontos és horizontális kérdés, amely több prioritási területet is érint, így ezekről szintén ebben a két dokumentumban kell kidolgozni a részletszabályokat.

A korrupció ugyanúgy nem szerepel önálló prioritásként, azonban egy olyan jelenség, amely megkönnyíti a többi bűncselekmény elkövetését, ezért erre a jelenségre is figyelmet kell szentelni, különösen azért, mert az Európai Bizottság idén tavasszal tette közzé az antikorrupciós jelentését.<sup>292</sup> Miután ezek a tervek kidolgozásra kerültek, felkéri a tagállamokat is, hogy a meghatározott akciókat emeljék be a nemzeti akcióterveikbe és ezek végrehajtásához a megfelelő forrásokat is rendeljék hozzá. Miután az EU ügynökségek integráns részét képezik az együttműködésnek, így ezeket az akciókat ők is beillesztik az éves munkatervükbe. Az egyes évekre szóló OAP dokumentumokat a COSI hagyja jóvá, továbbá felügyeli azt is, hogy az így kidolgozott cselekvési tervek az EU Belbiztonsági Stratégiájával is koherensek legyenek. A COSI hathavonta felülvizsgálja az OAP fejlődését az EMPACT koordinátorok ülése alapján, évente pedig az Európai Bizottságot is

<sup>289</sup> Key Performance Indicator – Kulcs Teljesítmény Mutató

<sup>290</sup> Multi Annual Strategic Plan – Többéves Stratégiai Terv

<sup>291</sup> Operational Action Plan – Operatív Akcióterv

<sup>292</sup> A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Az Európai Unió Antikorrupciós Jelentése. Brüsszel. COM (2014) 38. 2014. február 3.

tájékoztatják. Ez a gyakorlatban mégis inkább hat havi tájékoztatást jelent, hiszen az Európai Bizottság állandó résztvevője a COSI üléseknek. A szakpolitikai ciklus végén pedig egy olyan átfogó értékelésre kerül sor, amely további információval szolgál majd a következő politikai ciklus kidolgozásához.<sup>293</sup>

## 5. SOCTA

Tulajdonképpen a SOCTA jelenti a korábban említett szakpolitikai ciklus alapját, hiszen ajánlásokat fogalmaz meg a bűncselekményekkel kapcsolatban mind stratégiai, mind az operatív feladatok tekintetében, majd ennek ismeretében határozzák meg a prioritásokat is. A nemzeti fenyegetettség értékelési eljárás alkalmazása és a nemzeti súlyos és szervezett bűnözés fenyegetettség értékelése a változások szélesebb megértését és a bűnözők által használt elkövetési módok megismerését biztosítja egy meghatározott időszak tekintetében.<sup>294</sup> Valójában az EU soha nem határozta meg a hivatalos definícióját a szervezett bűnözésnek és a legutóbbi Europol SOCTA puszta csak hivatkozik a 2008. október 24-i Szervezett Bűnözés Elleni Kerethatározat bünszervezet fogalmára.<sup>295</sup>

Az Europol bűnelemzői által első alkalommal 2013-ban összeállított SOCTA elemzés belbiztonsági architektúrában betöltött helyét, szerepét a brüsszeli szakpolitika jelölte ki. A SOCTA a ciklus információs betáplálását biztosító alapidokumentum. A stratégiai bűnelemzés a szervezett bűnözés elleni küzdelemben a közép- és hosszútávú 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.<sup>296</sup> Ebben kerülnek megjelenítésre azok a területek, amelyek a bűnözők kiemelt célpontjai lehetnek a jövőben akár intenzitásuk, akár veszélyességük alapján. Ezek alapján lehet kidolgozni a MASP és OAP dokumentumait. A SOCTA összeállításában<sup>297</sup> a tagországoknak van jelentős szerepük, hiszen az általuk szolgáltatott adatok alapján kerül összeállításra a jelentés, amelyet az Europol koordinál és készít el. A kész jelentést ezután megtárgyalja az Europol Igazgatótanács, majd elfogadás esetén, az ahhoz fűzött javaslatokkal együtt a COSI elé kerül jóváhagyásra. A SOCTA jelentésben az Europol a már említetteken kívül javaslatot tesz a szakpolitikai ciklus következő prioritásaira is, amelyeket a COSI elfogad, kiegészít vagy módosít.

## 6. EMPACT

Az EMPACT egy olyan ad hoc menedzsment környezet, amely azért fejleszt ki egyes cselekvéseket, hogy biztosítsa az előre meghatározott célok elérését. A tagállamok, az EU ügynökségei és intézményei, a harmadik államok, valamint az állami és magán

<sup>293</sup> Az Európai Unió Tanácsa 14518/2012 számú dokumentuma alapján, Brüsszel, 2012. október 3.

<sup>294</sup> UNODC: Guidance on the preparation and use of serious and organized crime threat assessments. The SOCTA Handbook 18. o.

<sup>295</sup> Letizia Paoli: How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2. o.

<sup>296</sup> Urszán József: A szervezett bűnözés fenyegetettség értékelésének jelentősége az Európai Unióban. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.* Pécs, 2013. 431-437. o.

<sup>297</sup> A 2013. évi jelentés alapján 3600 aktív szervezett bűnözői csoport tevékenykedik az Európai Unióban

szervezetek olyan strukturált multidiszciplináris együttműködési platformja, amely a prioritásként meghatározott súlyos és szervezett nemzetközi bűncselekmények ellen küzd.<sup>298</sup>

Az operatív feladatok gyakorlati meghatározását és végrehajtását látja el. A feladatok meghatározása során minden egyes tagország meghatározza, hogy mely prioritás tekintetében szeretne részt venni az EMPACT munkájában, majd az egyes prioritásokra jelentkező országok közül kiválasztják a vezető országokat (esetlegesen társvezetők kerülnek kiválasztásra), a szakértőket és meghatározzák a szükséges forrásokat. A vezető országok általában azok államok közül kerülnek ki, amelyeknél a leginkább gondot jelent az adott bűncselekmény kategória. A nemzeti hatóságok közül a rendőrség, a határőrség, a vámservek, az igazságügyi és az adminisztratív feladatokat ellátó hatóságok jöhetnek szóba. Ezekkel szorosan együttműködik az Európai Bizottság, az egyes EU ügynökségek és intézmények. Mivel az európai bűnözésre jelentős hatással van a harmadik országok helyzete, szerepe és berendezkedése, ezért fontos, hogy az EU-n kívüli országok rendvédelmi szerveivel is hatékony kapcsolat kerüljön kialakításra. A hatékonyság növelése érdekében kiemelt figyelmet kell szentelni a megelőzés és a felderítés arányainak megfelelő elosztására. Azt követően, hogy a tagállamok az érdekeiknek megfelelően döntöttek arról, hogy mely prioritásokban kívánnak részt venni, kijelölik a nemzeti EMPACT koordinátort és a feladathoz hozzárendelik a szükséges erőforrásokat. Prioritás felelős: azon személy, aki a szakpolitikai ciklus stratégiai prioritásainak megvalósulásáért nemzeti szinten felelős.<sup>299</sup> Miután ez megtörtént, megnevezik az egyes prioritások szakértőit, akik Magyarországon a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda állományából kerülnek kiválasztásra.

2012-ben meghatározásra kerültek az EMPACT feladatkörei és az abban érintett résztvevők feladatai is.<sup>300</sup> Az EMPACT jellegénél fogva szükség van az abban szerepet vállalók folyamatos képzésére, amelynek feladatát nagyrészt a Cepol<sup>301</sup> látja majd el az Europol támogatásával.

### 5.1. A nemzeti EMPACT koordinátor (NEC)

Korábban a tagállamok megállapodtak abban, hogy a nemzeti rendőrségeken belül olyan szinten kell kijelölni a nemzeti EMPACT koordinátort, hogy saját hatáskörén belül jogosult legyen dönteni személyi és anyagi kérdésekről is, emellett meg tudja határozni azt, hogy a nemzeti rendőrségek milyen konkrét akciókban tudnak és kívánnak részt venni. Ez a döntés az egyes országok kompetenciájába tartozik, ám mivel a prioritások nagy része a rendőrségeket érinti, így szinte minden ország rendőri vezetőt jelölt meg erre a posztra, azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy van olyan prioritás, amely a vámservek együttműködését feltételezi. Magyarországon a nemzeti EMPACT koordinátori feladatokat az ORFK bünyügyi főigazgatója látja el.<sup>302</sup> Ennek megfelelő képviselőjét is ellátja a NEC hazánkban, amelyről az említett ORFK utasítás rendelkezik. A NEC gondoskodik arról, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) tájékoztatást kapjon a projektekről az esetleges érdekeltség és csatlakozási szándék felmérése érdekében, ideértve azokat is, amelyekben Magyarország nem vesz részt, továbbá gondoskodik arról, hogy a

<sup>298</sup> Az Európai Unió Tanácsa 14518/2012 számú dokumentuma 2. pont, Brüsszel, 2012. október 3.

<sup>299</sup> 42/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás az EMPACT akciótervben meghatározott feladatok végrehajtásáról 2. d pont

<sup>300</sup> Az Európai Unió Tanácsa 14518/2012 számú dokumentuma alapján, Brüsszel, 2012. október 3.

<sup>301</sup> Európai Rendőrákadémia, székhelye 2014. augusztusától Budapest.

<sup>302</sup> 42/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás az EMPACT akciótervben meghatározott feladatok végrehajtásáról 4. pont

szakpolitikai ciklusban a NAV által vállalt prioritásokban meghatározott feladatok végrehajtásra kerüljenek egyes projektben való részvételre való felkéréssel, adatszolgáltatás bekérésével.<sup>303</sup>

A NEC tagok évente legalább kétszer találkoznak azért, hogy megvitassák az aktuális kérdéseket, kiértékeljék az elmúlt időszak eredményeit és az arról készült jelentéseket, továbbá meghatározzák a soron következő teendőket. A találkozón megtárgyalt kérdések és következtetések ezt követően bemutatásra kerülnek a COSI ülésén is.

## 5.2. EMPACT irányító

Minden EMPACT prioritáshoz egy irányító ország kerül kijelölésre, amelyhez szükség esetén egy társirányító társulhat. Ez már nem szükségképpen csak az országok közül kerülhet ki, mivel ezt a feladatot elláthatja azt valamely ügynökség is pl. az Europol. Az irányító a gyakorlati végrehajtásért felelős kulcsszereplő, miután ő a felelős a tervezett akciók kidolgozásáért, végrehajtásáért és értékeléséért. Ez okból a személy kiválasztása során fontos a megfelelő szakmai tapasztalat és alkalmasság figyelembe vétele. Az irányítók és a társirányítók kiválasztására minél előbb sort kell keríteni, lehetőség szerint még a stratégiai célok meghatározása előtt. Kötelező legalább egy munkacsoporti ülés összehívása, amelyet az Európai Bizottság tart és vezet le. A meghívottak köre a stratégiai célban érintett országok és az érintett ügynökségek képviselő, de amennyiben igény van rá, meghívást kaphat az Interpol és az Európai Külügyi Szolgálat is.

Egy prioritáson belül több stratégiai cél kerül felállításra, amelyek részletesen az egyes OAP dokumentumok tartalmi elemeit képezik. Tekintettel arra, hogy a részletes tervek minősített anyagok formájában készülnek el, így annak megismerésére csak azoknak van lehetőségük, akik az egyes prioritásokban tevékenyen részt vesznek. Mivel a ciklus folyamatában fontos szerepet kap az értékelés, ezért a prioritások irányítói rendszeres jelentés készítésére kötelezettek.

## 5.3. EMPACT Támogató Csoport

Az EMPACT projekten belül felállításra került az EMPACT Támogató Csoport, amely egyrészt áll az Europol szakértőkből, másrészt egy további szakértőből a mindenkori trió elnökség részéről, sőt egyetértés esetén további szakértők is kijelölhetőek. A csoportot az irányító vezeti és feladata, hogy meghatározza a bűncselekmény aktuális státuszát, azonosítsa a problémákat, kidolgozza a KPI-eket, meghatározza a résztvevők szerepét és felelősségét, tájékoztassa a tagországokat, biztosítsa a kapcsolatot a harmadik országokkal, továbbá az egy éves kereten belül felügyelje az EMPACT tevékenységek lebonyolítását. Az EMPACT Támogató egységnek két fő feladata van:

- Adminisztratív és logisztikai támogatás az EMPACT projektek tekintetében azért, hogy megkönnyítse az irányító feladatait:
  - az OAP szövegének kidolgozása során az új EMPACT csoport támogatása,
  - az irányító támogatása a stratégiai és operatív csoport ülések napirendjének előkészítésében,
  - találkozók meghívóinak szerkesztése,

<sup>303</sup> 42/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás az EMPACT akciótervben meghatározott feladatok végrehajtásáról 4. e-f. pontok

- találkozó jelentéseinek szerkesztése,
- a támogató dokumentumok rendelkezésre bocsátása,
- a módszertani támogatás biztosítása,
- a tagországok támogatása az EMPACT projektek finanszírozási támogatás megszerzése során,
- állandó letéteményes az OAP dokumentumok tekintetében azért, hogy a mindenkori cselekvések aktuális helyzetéről tájékoztasson,
- állandó kapcsolatot biztosít az irányítók között,
- állandó kapcsolatot és információt biztosít az EU intézmények, ügynökségek és testületek között,
- az új résztvevők tájékoztatása a projektről, fenntartani a hálózatot abban az esetben, ha az új irányítóknak kapcsolatot kell felvennie a régi irányítóval a tapasztalat átadásával kapcsolatban.
- Kövesse nyomon az EMPACT projektek fejlődését:
  - az EMPACT irányítók jelentéseinek koordinációja, támogatása, összehangolása,
  - a jelentések benyújtása a hathavonta sorra kerülő nemzeti EMPACT koordinátorok ülésére,
  - a fejlődés értékelése azzal, hogy megfelelően formázzák a javaslatokat, vagy bezárják a sikertelen projekteket.<sup>304</sup>

## 6. Tapasztalatok

A téma még annyira új, hogy valódi tapasztalatokról nem igazán lehet beszámolni, azonban annyi már most elmondható, hogy a korábbi, ideiglenes kétévi ciklus alapján van jövője ennek a módszernek. Mindenképp előrelépés, hogy a bűnügyi együttműködés ezen a területen már valóban sokkal integránsabban jelenik meg, mint korábban. A Lisszaboni Szerződés előtt az Unió három pilléres rendszerében a rendőri együttműködés mindig kicsit külön utakon járt a közösségi szabályozás alapján működő egyéb területekhez képest, azonban a helyzet mára megváltozott. Létrehozásra került a korábban említett COSI, amely sokkal határozottabban és közvetlenebb módon figyeli a bűnügyi együttműködést, egészen az operatív akciók szintjéig lenyúlva.

Az Europol az EU egyik ügynökségévé vált az elmúlt évek során, így a jogi státusza is megváltozott, majd belátható időn belül már európai uniós rendelet szabályozza a működését. A közösség országai megegyeztek a szakpolitikai ciklus létrehozásában és annak hosszú távú alkalmazásában. A stratégiai elképzeléseket operatív cselekvésekké alakítják át, amelynek egyik megjelenési formája az EMPACT, amely ezzel a gyakorlati együttműködés fokmérőjévé vált. Az EMPACT keretén belül végzett rendőri akciók hatással lesznek a nemzeti rendőrségek operatív tevékenységeire, ahogy azok is hatást gyakorolnak majd az egész EU operatív bűnügyi együttműködésére.

<sup>304</sup> Az Európai Unió Tanácsa 14518/2012 számú dokumentum 3.5, Brüsszel, 2012. október 3.