



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2.6.2005
COM(2005) 232 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

„A szervezett bűnözés leküzdésére irányuló stratégiai koncepció kifejlesztéséről”

{SEC (2005) 724}

1. BEVEZETÉS

1. A 2004. november 4-5. között tartott Európai Tanács – a hágai program¹ keretében – arra kérte fel a Tanácsot és a Bizottságot, hogy fejlesszen ki egy stratégiai koncepciót a szervezett bűnözés (OC) uniós szinten történő megfékezésére, az Unió olyan szerveivel, mint például az Europol, Eurojust, CEPOL, valamint a rendőrségi vezetőkkel. A Bizottság e közleménnyel járul hozzá a fenti stratégia kifejlesztéséhez.
2. Az Amszterdami szerződés hatályba lépése óta a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatban számos EU cselekvési tervet fogadtak el², melyek közül a legutóbbi a szervezett bűnözés megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló, 2000-es Millenniumi stratégia³. A Tanács holland elnökségének kezdeményezésére 2004-ben eszmecserék kezdődtek, melyek eredményeként a Tanács 2004. december 2-án következtetéseket fogadott el a szervezett bűnözés megfékezésére irányuló stratégiai koncepció kifejlesztéséről⁴.
3. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása óta a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez hozzájáruló különféle jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezéseket fogadtak el uniós szinten. Most idő kell a helyi, nemzeti és uniós szinten elfogadott különféle eszközök és intézkedések (megelőző, büntetőjogi és eljárásjogi) egységesítéséhez, valamint a felismert hiányosságok megszüntetéséhez. Az Uniónak ezután – megfelelő pénzügyi támogatással – egy szervezett bűnözés elleni politikát kell kidolgoznia és megvalósítania.
4. 2001 szeptembere óta a terrorizmus elleni küzdelem a figyelem középpontjába került. Bár a szervezett bűnözés és a terrorizmus között létezik kapcsolat, a szervezett bűnözés önmagában is változatlanul fenyegetést jelent a társadalomra nézve. A szervezett bűnözés aláaknázza a jogszerű gazdaságokat, és destabilizáló tényező a társadalom szociális és demokratikus felépítésében. Ezért öröndetes, hogy az Európai Tanács a szervezett bűnözést a napirend első pontjai közé helyezte. E veszedelemmel szembeni küzdelemben valamennyi szereplőnek egyensúlyban kell tartania a szervezett bűnözés hatékony üldözését, valamint az alapvető jogok és szabadságok védelmezését.
5. A szervezett bűnözéssel szembeni küzdelem stratégiai koncepciójának kidolgozása nem könnyű feladat, mivel a szervezett bűnözés fogalma igen bonyolult, annak ellenére, hogy a múltban számos kezdeményezést tettek a „bűnszervezet”⁵ fogalmának meghatározására. Továbbá, a Tanács által 2004. december 2-án beazonosított prioritásként kezelt kérdések több területet is érintenek, és magukban foglalják a tudásalap fejlesztését a szervezett bűnözés csökkentése érdekében, a

¹ HL C 53., 2005.3.3., 1-14. o.

² Cselekvési terv a szervezett bűnözés elleni küzdelemről (HL C 251., 1997.8.15.), A Tanács állásfoglalása a szervezett bűnözés megelőzéséről (HL C 408., 1998.12.29.), Bécsi cselekvési terv (HL C 19., 1999.1. 23.)

³ HL C 124, 2000.5.3.

⁴ 15050/04 CRIMORG 138. dokumentum; 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105. dokumentum

⁵ Ld. Együttes fellépés azért, hogy az EU egyik tagállamában működő bűnszervezetben történő részvétel bűncselekménnyé váló nyilvánításáért (HL L 333., 1998.12.9.); 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 dokumentum; A Transznacionális szervezett bűnözés elleni ENSZ egyezmény 2. cikke (A/RES/55/25)

megelőzést, a bűnüldözést, az igazságügyi együttműködést, valamint a kapcsolásokat (vö. 2. szakasz) Az ebben az összefüggésben javasolt intézkedések ezért olyan bűncselekményekre is kihatnának, melyek nem vagy nem kizárólag a szervezett bűnözéssel kapcsolatosak. Ezzel szemben pl. a bírósági határozatok büntetőügyekben történő kölcsönös elismerésének elvét végrehajtó intézkedések kihatnak a komoly, határokon átnyúló bűnözés számos formájára. A kapcsolódó szereplők összessége közötti hatékony együttműködést a stratégiai megközelítés fogja biztosítani.

6. A stratégiai koncepció széleskörű alkalmazási köre következtében a közleményen belül elengedhetetlen a prioritások meghatározása. A 2. szakasz kidolgozza a szervezett bűnözés leküzdésére irányuló stratégiai koncepció prioritásként kezelt témáihoz tartozó célkitűzéseket. Bizonyos szempontokról csak összefoglalás olvasható, de máshol részletesen ki vannak fejtve.⁶ A 3. szakasz a millenniumi stratégia⁷ félidős értékelésének nyomán követését foglalja össze, míg a 4. szakasz a jövőbeni lépésekre mutat előre. Az 1. melléklet felsorolja a szervezett bűnözés leküzdésére irányuló stratégiai koncepció végrehajtási intézkedéseit, valamint az azokhoz kapcsolódó hatásköröket a kitűzött időpontok és a prioritási sorrendek feltüntetésével. A 2. melléklet a nemrégiben elfogadott vonatkozó közleményeket és tanácsi következtetéseket sorolja fel és foglalja össze. A 3. melléklet részletezi a millenniumi stratégia félidős értékelésének nyomán követését.

2. PRIORITÁSKÉNT KEZELT TÉMÁK ÉS CÉLKITŰZÉSEK

2.1. A szervezett bűnözéssel kapcsolatos ismeretek fejlesztése, valamint az információgyűjtés és -elemzés megerősítése

7. A technológiai fejlődés, valamint a növekvő globalizáció új lehetőségeket tár fel a szervezett bűnözésben részt vevő csoportoknak. Ahogyan az számos, már említett stratégiai dokumentumban, többek között a hágai programban is szerepel, a szervezett bűnözés megelőzéséhez, valamint az azzal történő szembeforduláshoz információkat kell összegyűjteni és naprakésszé tenni a szervezett bűnözésről, az abban érintett csoportokról, valamint a törvényes ágazatok sebezhetőségéről, hogy ezáltal hatékonyabb eszközöket lehessen kidolgozni. A jövőbeni **EU bűnügyi statisztikai rendszernek** egyrészt az a feladata, hogy a bűnüldözési ügynökségektől információkat, valamint polgári és üzleti felmérések alapján mennyiségi információt gyűjtsön, másrészt, hogy a különböző politikai területeken folytatott döntéshozatal elősegítése érdekében adott célcsoportokban **felmérje a bűnözést**, illetve azt, hogy e csoportok **milyen eséllyel válnak bűncselekmények áldozatává**. E bűnügyi statisztikai rendszert a tagállamokkal együttműködésben fejlesztik ki, szükség szerint a közösségi statisztikai program felhasználásával. Ugyancsak szükség van a **gazdasági ágazatok** szervezett bűnözés által történő **sebezhetőségének** felmérésére irányuló tanulmányok módszertanának további fejlesztésére, tesztelésére és terjesztésére. Ez alapján a Bizottság szándékában áll, hogy a jövőben évente vagy kétfévente **EU bűnügyi jelentést** állít össze.

⁶ Különösen a hágai programban szereplő kezdeményezések, például az EU kábítószer-stratégiája, 2005-2012 (15074/04. dokumentum).

⁷ 10925/03 CRIMORG 49 dokumentum, melyről a JAI tanács 2003.10.2-3-án tudomást vett.

8. A hágai program rámutatott egy olyan **hírszerzés-alapú uniós bűnüldözési mechanizmus** kidolgozásának szükségességére, melynek segítségével a döntéshozók alapos értékelések alapján határozhatják meg az európai bűnüldözési stratégiákat. A mechanizmus kulcsfontosságú elemei között említendő az információk elérhetősége, illetve az azokhoz történő hozzáférés (vö. 2.3.3. szakasz), az európai bűnügyi hírszerzés eredményei, valamint az európai és nemzetközi bűnüldözési hatóságok közötti megerősített bizalom. A Bizottság 2005-ben közleményt terjeszt elő egy hírszerzés-alapú uniós bűnüldözési politikáról.
9. E politikán belül, egy „**Európai Bűnügyi Hírszerzési Modellt**” kell kifejleszteni az olyan kérdések megválaszolására, mint például az igazságszolgáltatás, szabadság és biztonság terén aktív nemzeti és uniós szervek koherens hírszerzési intézkedésfajtái és szolgáltatásai, a nemzeti veszélyfelmérések közös módszertan alapján történő összehangolása, valamint azok ágazati sebezhetőségi tanulmányokkal történő támogatása, a magánszféra által szolgáltatott minőségi és mennyiségi információ, valamint a kialakuló európai bűnügyi statisztikából származó egyéb vonatkozó adatok rendelkezésre bocsátása. A modell kulcsfontosságú eleme a hágai programban előírtak szerint, a nemzeti felmérések összehangolása alapján az Europol által készített, az **európai szervezett bűnözésre vonatkozó veszélyfelmérés**.
10. A szervezett bűnözéssel kapcsolatos **kutatást** jelenleg a 6. kutatási keretprogram (RFP), valamint a biztonsági kutatásra vonatkozó előkészítő cselekvés keretében finanszírozzák. A tervek szerint a szervezett bűnözéssel kapcsolatos kutatás az új Biztonsági Kutatási Program, valamint a javasolt 7. RFP-ben szereplő egyéb kapcsolódó területek részét képezné. Az **AGIS program**, valamint annak a 2007-2013-as pénzügyi tervben szereplő utódja keretében, illetve a **tanulmányok** elvégzésére szánt alapokból ugyancsak lehetőség nyílik a politikaalakítás támogatását szolgáló egyedi kutatási projektekre.

2.2. A szervezett bűnözés megelőzésének megerősítése

11. A hatékony bűnmegelőzési politika túlmutat a klasszikus bűnüldözési együttműködésen, és – a bűnügyi lehetőségek csökkentése érdekében – magában foglalja a köz- és magánszférára vonatkozó, a hatékony irányítással, átláthatósággal, elszámoltathatósággal és társadalmi felelősséggel kapcsolatos szabályokat. Egyes EU tagállamok újszerű **igazgatási megközelítést** alkalmaznak a bünszervezetek legális piacokra történő behatolásának megelőzésére. A Tanács nemrégiben ajánlásokat⁸ fogadott el arról, hogy e megközelítés EU-szerte tovább kutandó és terjesztendő. Uniós szinten a Bizottság szándéka egy olyan modell kidolgozása, mellyel értékelhető **a jogszabályok büncselekményekkel szembeni ellenálló-képessége**, valamint olyan **új termékek és szolgáltatások** kifejlesztése, melyeket széles körben lehetne terjeszteni annak megakadályozására, hogy figyelmetlenségéből újabb lehetőségek nyíljanak a szervezett bűnözés számára.
12. A szervezett bűnözés törvényes piacokra történő behatolásának egyik legfontosabb eszköze a **korruptió**⁹. A korruptió elleni ENSZ egyezmény hatékony végrehajtása érdekében ezért rendkívül fontos és időszerű egy olyan átfogó korruptióellenes uniós

⁸ 12557/04 CRIMORG 79. dokumentum; 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123. dokumentum

⁹ vö. COM (2003) 317; A5-0367/2003 EP állásfoglalás

politika kifejlesztése és végrehajtása, mely büntetőjogi intézkedéseket, a közigazgatás etikájának és tisztességének előmozdítását, a nemzeti korrupcióellenes politikák EU-kontextusban történő hatékonyabb felügyeletét, valamint nemzetközi kötelezettségeket és egyéb szabványokat is magában foglal.¹⁰ A közszektor átláthatóságának elősegítése a Bizottság 2005-2009-es stratégiai célkitűzéseinek egyike, s a Bizottság a jövőben közzétesz egy fehér könyvet az európai átláthatósági kezdeményezésről.

13. A dublini nyilatkozat¹¹ az általános bűnmegelőzés, és különösen a szervezett bűnözés megelőzésének hatékony eszközeként ismerte el a **köz- és magánszféra együttműködését**. A köz- és magánszféra együttműködéséről szóló uniós cselekvési terv kidolgozása és megvalósítása – a hágai program keretében – a Bizottság 2006-os prioritása.
14. Elsődleges cél az emberkereskedelemnek, vagyis ennek az emberi jogok súlyos megsértését magában foglaló bűncselekménynek a megelőzése. A Bizottság 2005-ben egy olyan közleményt ad ki az **emberkereskedelem** elleni küzdelemről, melynek alapja egy egységes, az emberi jogokra összpontosító és áldozatközpontú megközelítés.
15. A **strukturális alapok** keretében a tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy a megelőző intézkedésekhez **pénzügyi támogatást** vegyenek igénybe¹², de ezt alig használták ki; ez is hozzájárult a Bizottság azon javaslatához, hogy a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi tervben ezen intézkedések finanszírozására hozzanak létre külön egy **Biztonság és a szabadságjogok védelmezése elnevezésű keretprogramot**.

2.3. Az eszközök megerősítése és az együttműködés fejlesztése

2.3.1. A szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozás megerősítése

16. Az **egyedi nyomozási technikák** hatékonynak bizonyultak a határokon átnyúló szervezett bűnözés rendőrségi, vámügyi és igazságügyi nyomozásában. A 2000-es kölcsönös jogsegély egyezmény (Mutual Legal Assistance, MLA) és a 2001-es jegyzőkönyv¹³ – bár még egyik eszköz sem lépett hatályba – rendelkezik e technikákról, ez magyarázza a **közös nyomozócsoportok**¹⁴ (JIT) alkalmazásáról szóló külön kerethatározatot. A közös nyomozócsoportok, valamint egyéb egyedi nyomozási technikák alkalmazásának fejlesztéséhez további munkára van szükség.
17. A határokon át történő **bizonyítékszerzés** felgyorsítása és egyszerűsítése érdekében a Bizottság javaslatot tett az európai bizonyítékátadási határozatra, mely egyes bizonyítéktípusok esetében felváltaná a kölcsönös jogsegélyt.¹⁵ Középtávon a kölcsönös elismerés elvét valamennyi bizonyítéktípusra ki kell terjeszteni. A

¹⁰ A/58/422

¹¹ 16302/03 CRIMORG 96. dokumentum

¹² Az olaszországi Mezzogiorno program figyelemre méltó kivétel; vö. továbbá További indikatív útmutatók a tagjelölt országok számára c. közlemény COM(2003) 110

¹³ HL C 197., 2000.7.12., 1. o.; HL C 326., 2001.11.21., 1. o.

¹⁴ HL L 162., 2002.6.20., 1. o.

¹⁵ COM(2003) 688.

Bizottság – ahogyan az a kölcsönös bűnügyi jogsegély elvéről szóló közleményben¹⁶ is szerepel – számos kezdeményezést tervez a **bizonyítékok elfogadhatóságával** kapcsolatban. E kezdeményezések a büntetőjogok és a védelemhez való jogok megfelelő egyensúlyának biztosítása által erősítenék a kölcsönös bizalmat. A **hírszerzés** bizonyítékként történő **határokon átnyúló alkalmazása** ugyancsak további tanulmányozást igénylő kérdéskör.

18. A bizonyítékok pénzügyi nyomozások összefüggésében történő összegyűjtése mellett (vö. 2.3.2. szakasz), az **elektronikus bizonyítékok** megszerzése, megőrzése és cseréje egyre fontosabb kérdéssé válik, melyet a 2004.12.16/17-i Európai Tanács kérésének megfelelően a Bizottságnak hamarosan meg kell válaszolnia.¹⁷
19. Az **adatok** elektronikus kommunikációs szolgálatok számára történő **megőrzése** fontos tényező az informatikát felhasználó bűncselekmények nyomozásában, és megköveteli a hatékony bűnüldözés, az alapvető jogok védelme, valamint az azokból fakadó kötelezettségek által a szolgáltatóknak okozott pénzügyi teher egyensúlyát. A jogi megfontolásoknak való megfelelés érdekében a Bizottság 2005-ben megfelelő jogi eszközként egy irányelvre tesz javaslatot.
20. Ahhoz, hogy a szervezett bűnözés kulcsfontosságú szereplői bíróság elé kerüljenek gyakran nagyon fontos **tanúkra vagy az igazságszolgáltatással együttműködőkre** támaszkodni. Két tanácsi állásfoglalásra¹⁸ alapozva a Millenniumi stratégia azt javasolja, hogy e területen további munkát végezzenek. A Tanács felszólította a Bizottságot, hogy állítson össze egy programot a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben érintett tanúk védelmezésére.¹⁹ Az Europol két hasznos dokumentumot²⁰ dolgozott ki, a Bizottság pedig ezzel kapcsolatban egy jogi eszközt készít elő.
21. Bizonyos EU tagállamok **szakosodott nyomozási vagy bűnüldözési szolgálatokat** hoztak létre a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekményeket érintő munkára. Az ilyen szolgálatokat – összetett bűnügyi nyomozások érdekében – multidiszciplináris szakértőcsoportok alkotják. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy fontolják meg e megközelítést.

2.3.2. *Az eszközök megerősítése a szervezett bűnözés pénzügyi vonatkozásainak kezeléséhez*

22. A szervezett bűnözés hajtóereje az anyagi haszonszerzés. A bűncselekményekből származó jövedelmek tisztára mosásának vagy a bűncselekmények finanszírozásának megakadályozása jelentősen gátolná a szervezett bűnözésben érintett csoportok motivációját és kapacitását. A bűncselekmények elleni küzdelemhez, illetve azok megelőzéséhez ezért elengedhetetlenül szükséges **megerősíteni a bűncselekményekből származó jövedelmek befagyasztásának és elkobzásának lehetőségeit**. A Bizottság ezért a **pénzügyi nyomozásokra** vonatkozóan olyan komolyabb **szakértelmet**, valamint megfelelő jogi eszközöket igyekszik

¹⁶ COM(2005) 195.

¹⁷ 16238/04 CONCL 4, 16089/04 JAI 566. dokumentum

¹⁸ HL C 327., 1995.12.7., 5. o.; HL C 10., 1996.1.11., 1. o.

¹⁹ A terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2004.3.25-i nyilatkozat.

²⁰ "Az Európai Unió rendőrségi együttműködésének alapelvei a tanúvédelem terén" és "Közös szempontok egy tanú védelmi programba történő bevonásáról"; mindkettő EU korlátozott

előmozdítani, melyek célja a törvénybe ütköző pénzügyi átutalások és egyéb ügyletek gyors beazonosítása és felderítése.

23. Három, a **vagyontárgyak befagyasztásával és elkobzásával** – beleértve kiterjesztett elkobzási hatásköröket is – foglalkozó kerethatározatban állapotok meg, melyek egyike még mindig egyikét még mindig fenntartásokkal kezelik²¹. A bűncselekményekből fakadó jövedelem elkobzására vonatkozó kerethatározat úgy rendelkezik, hogy a kiterjesztett elkobzási hatáskörök alkalmazása során a tagállamok nem bünyügyi eljárásokat is alkalmazhatnak. A kerethatározat preambulumbekzdései ugyancsak hivatkoznak a Transznacionális szervezett bűnözés elleni ENSZ egyezményre, ahol az aláíró államok megfontolhatják annak lehetőségét, hogy egy feltételezhetően bűncselekményből származó jövedelem jogszerű eredetének bemutatására kérhetnek egy jogsértőt, beleértve a **bizonyítási teher** áthárítását és/vagy a **bizonyítási szabályok** enyhítését. A Bizottság ennek fényében felülvizsgálja a bünyügyi vagyontárgyak elkobzásával kapcsolatos uniós jogszabályokat. Emellett a Bizottság feltárja az **elkobzott vagy lefoglalt vagyontárgyaknak** a bűncselekmények beazonosítható áldozatainak vagy jótékonyági szervezeteknek **kárpótlásként vagy jóvátételként** történő visszajuttatására vonatkozó szabályokat.
24. A javasolt harmadik pénzmosási irányelv²² megerősíti a már meglévő közösségi pénzmosás ellenes jogszabályokat, például azáltal, hogy kiterjeszti az alapvető bűncselekmények meghatározását, valamint új kategóriákkal bővíti ki a jelentéstételi kötelezettségnek alávetett személyeket. A pénzügyi, valamint egyéb intézmények jövőbeni kötelezettségvállalásának biztosításához viszont be kell bizonyítani, hogy a pénzmosás ellenes jelentéstétel valóban eredményes. E célból a **pénzügyi hírszerzési egységeknek** megfelelő **nyomon követést** kell biztosítaniuk.
25. A szervezett bűnözők egy tagállam pénzügyi rendszerét használják fel ahhoz, hogy egy másik tagállamban elkövetett bűncselekményből származó pénzt elhelyezzék. Az Europol az elemzési dossziék (Analysis Work Files), például a „SUSTRAN” projekt keretében igyekszik beazonosítani az ilyen bűncselekmények és kapcsolódó ügyletek közötti kapcsolatot. E munkát valamennyi tagállamnak aktívan támogatnia kell azáltal, hogy magas minőségű adatokat bocsátanak az Europol rendelkezésére.
26. A **2000-es MLA Egyezményhez csatolt jegyzőkönyv** célja, hogy megkönnyítse a határokon átnyúló pénzügyi nyomozásokkal kapcsolatos együttműködést. E jegyzőkönyv alacsony fokú ratifikációja miatt hatálybalépésének időpontja bizonytalan. Mivel a kölcsönös elismerés elve fokozatosan a kölcsönös jogsegély helyébe lép, a Bizottságnak új jogalkotási javaslatokat kell megfontolnia.²³

²¹ 2003.7.22-i 2003/577/JHA kerethatározat; 2005.2.24-i 2005/212/JHA kerethatározat; 2004. júniusában politikai megállapodás született a kölcsönös elismerés elvének az elkobzási parancsokra történő alkalmazásáról szóló kerethatározat-tervezetről.

²² COM(2004) 448.

²³ Fn 16

2.3.3. *Az információhoz, valamint hírszerzéshez történő hozzáférés, valamint azok bűnüldözési szervek közötti kicserélésének megerősítése*

27. Az Európai Tanács a hágai programban hangsúlyozta, hogy a szabadságnak, a biztonságnak és a jog érvényesülésének megerősítése újító szemléletet követel a **bűnüldözési információk határokon átnyúló cseréje** tekintetében. A hágai program végrehajtásáról szóló cselekvési terv továbbfejleszti a Bizottságnak a **bűnüldözési információk csere céljából történő hozzáférhetősége elvének, az adatbázisokhoz történő hozzáférés közös szabályainak, valamint a nemzeti és EU adatbázisok átjárhatóságnak** megvalósítására irányuló kezdeményezéseit. A bűnüldözési adatok szelektív cseréjének biztosításához – a nemzetközi adatbázisokkal való megfelelő összekapcsolódások figyelembe vételével – a nemzeti és uniós adatbázisoknak fokozatosan ugyanazokat a szabványokat és kompatibilis technológiákat kellene használniuk. A **személyi adatok védelmével** és az **adatbiztonsággal** kapcsolatos intézkedéseknek, mint például ezen adatok arányossága, sérthetlensége és bizalmassága, valamint a hatékony jogorvoslatok, figyelembe kell venniük e kiterjesztett lehetőségeket. A Bizottság ezzel kapcsolatban 2005-ben jogalkotási javaslatot tesz.

28. A bizalomépítéshez intenzív **együttműködésre** van szükség a nemzeti bűnüldöző hatóságok és a vonatkozó EU szervek között. A létrehozott információcsatornákat, mint például az Europol virtuális magánhálózatát vagy információs rendszerét fel kell használni és adott esetben szakértői hálózatokkal kell kiegészíteni (vö. 2.4. szakasz).

2.3.4. *Az intézmények közötti és joghatóságokon átnyúló együttműködés megerősítése*

29. A hágai program hangsúlyozza a tagállamok rendőrségei és vámhatóságai közötti, valamint az Europollal és Eurojusttal folytatott **fokozott gyakorlati együttműködés** szükségességét. Az ügyészeket/bírákat, valamint az Eurojustot a lehető legkorábban be kell vonni a munkába, például lehallgatások vagy elfogatóparancsok esetében. A **közös vámügyi, rendőrségi és igazságügyi műveleteknek** a gyakorlati együttműködés gyakori eszközeivé kell válniuk. Elő kell segíteni az Unió **belső határmenti régióiban történő együttműködés közös struktúráit**. Emellett a Bizottság a jövőben, a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi terv keretében közös EU tevékenységek szisztematikus finanszírozását javasolja. Az Alkotmány szerződés III-261. cikkében előírt **belső biztonsággal foglalkozó bizottság** feladata, hogy – a működési együttműködésre összpontosítva – megkönnyítse a tagállamok illetékes hatóságainak intézkedései közötti koordinációt.

30. A vonatkozó zöld könyv²⁴ nyomán követéseként a Bizottság egy hatásvizsgálatot végez el, és fehér könyvet terjeszt elő arról a jogalkotási javaslatról, melynek célja, hogy az Eurojustból létrehozza az Európai Ügyészség Hivatalát (EPP), melynek – a jövőbeni Alkotmány szerződés²⁵ keretében – hatáskörébe tartozik az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények nyomozása, üldözése, valamint bíróság elé állítása.

²⁴ COM (2001) 715 végleges, 2001.12.11., “Zöld könyv a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmezéséről, valamint az Európai Ügyész létrehozásáról”.

²⁵ A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, a csalás elleni küzdelemről szóló bizottsági közlemény, 2004-2005-ös cselekvési terv, COM (2004) 544. végleges.

A Bizottság kilátásba helyezi továbbá az EPP hatásköreinek a határokon átívelő súlyos bűncselekményekre történő kiterjesztését.

2.4. A már meglévő szervek hatékonyabb kihasználása és megerősítése

31. Fontos **ratifikálni és megvalósítani az Europolra és Eurojustra vonatkozó jogi eszközöket**, beleértve az Europol egyezményhez csatolt három jegyzőkönyvet²⁶ is. Az Eurojust határozat²⁷ végrehajtásáról szóló jelentés három olyan hiányosságot azonosított be, például a tagállamok igazságügyi szervei közötti különbségeket, melyek akadályozhatják az említett határozat hatékonyságát.
32. A tagállamok **még mindig nem aknázzák ki teljes mértékben az Eurojust²⁸ és Europol potenciálját** a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. A jelentős többoldalú eseteket továbbítani kell, a súlyos határokon átnyúló bűncselekményeket pedig jelenteni kell az Eurojustnak. Még mindig nem elégséges az Europolhoz beérkező információáramlat. Ki kell dolgozni a magas minőségű, élő nyomozási adatok tagállamok által történő szisztematikus továbbítása megnövelésének módjait. Ha az **Europol Információs Rendszer** minden tagállamban megvalósul, akkor az Europol könnyebben hozzáférhet a szervezett bűnözéssel kapcsolatos információkhoz.
33. Az Europolit és Eurojustot szorosabban be kellene vonni a határokon átnyúló szervezett bűnözés, valamint a JIT-ek nyomozási fázisába. Munkájuk tekintetében ki kell használni a már meglévő jogszabályok, valamint az Alkotmány szerződés nyújtotta lehetőségeket. Különösen tekintetbe kell venni a súlyos és szervezett bűnözés **összetett, határokon átnyúló műveleteinek és azok bűnügyi nyomozásának Europol és Eurojust által történő megerősített koordinációját**, biztosítva a logisztikai támogatást, a legjobb gyakorlatok szakértelmét és ismeretét, valamint az **Europol/Eurojust megállapodás** fokozott felhasználását.
34. A **képzést** és rendszeres **csereprogramokat** a **CEPOL**-on keresztül kell előmozdítani és a közösségi költségvetésből finanszírozni. A Bizottság javasolja, hogy e tevékenységek nagyságát és hatását terjesszék ki.²⁹
35. Bár a **határirányítási ügynökséget** elsősorban a schengeni vívmányok végrehajtásának a személyek külső határokon történő ellenőrzése tekintetében történő fejlesztésével bízták meg, további feladata, hogy hírszerzést biztosítson, a tagállamokkal és az Europollal együttműködésben részt vegyen az illegális bevándorlással kapcsolatos szervezett bűnözésre vonatkozó műveletek koordinálásában, valamint egy **egységes kockázatelemzési modellt** dolgozzon ki.

²⁶ HL C 358., 2000.12.13., 1. o.; HLC 312., 2000.12.16., 1. o.; HL C 2., 2004.1.6., 1. o.

²⁷ COM(2004) 457.

²⁸ Tanácsi következtetések az Eurojust hatékonyabb felhasználásáról 15285/04 és 12561/4/04 REV4 dokumentum

²⁹ COM(2004) 623.

2.5. Szükség esetén a jogalkotás fejlesztése

36. A határokon átnyúló szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények jellegükkel, valamint lehetséges hatásukkal indokolják, hogy az ellenük való küzdelmet Uniós-szerte közös alapon kell kidolgozni. Ennek legutóbbi példája a szervezett bűnözésről szóló kerethatározatra irányuló javaslat³⁰, melynek célja, hogy biztosítsa a bünszervezetben való részvétel különböző formáiból fakadó jogsértések összehangolt meghatározását, és megállapítsa az alkalmazandó büntetéseket. A Bizottság véleménye szerint **a jogalkotások egymáshoz történő közelítésének ki kell egészítenie** a bírósági határozatok büntetőjogban történő **kölcsönös elismerését**³¹. Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat³² elfogadásakor a Tanács beleegyezett abba, hogy „az EUSZ 31. cikkének e) pontja alapján folytatja a 2. cikk (2) bekezdésében szereplő bűncselekmények közelítésére irányuló munkát a tagállamok közötti kölcsönös jogi megegyezés céljából³³. A Bizottság ezért megvizsgálja a büntetőügyekre vonatkozó jogszabályok további közelítésének lehetőségeit, például a hamisítás, illegális fegyverkereskedelem, csalás, különösen adócsalás, a személyes adatokkal való visszaélés (ún. identity theft), környezet elleni bűncselekmény, pénzösszeggel történő csalás és zsarolás területén.

2.6. A felügyelet és értékelés fejlesztése

37. Jelenleg számos eszközzel biztosítják a szervezett bűnözéssel kapcsolatos politika értékelését, illetve ahhoz számos eszköz járul hozzá. Ezeket az eszközöket tovább kell fejleszteni, mivel a hágai program előírja a végrehajtás, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatosan hozott uniós politikák hatásának **értékelését**. A Bizottság ezt kulcsfontosságúnak tekinti és az Alkotmányszerződés **III-260. cikkének** szem előtt tartásával 2006-ban előterjeszti értékeléssel kapcsolatos nézeteit. A szervezett bűnözés kontextusában, a jövőbeni EU bűnügyi jelentés, valamint az EU szervezett bűnözéssel kapcsolatos veszélyfelmérései (vö. 2.1. szakasz) a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekre vonatkozó értékelési mechanizmus kidolgozásának fontos eszközei lesznek. A vonatkozó közleményekben³⁴ már említett vámügyi együttműködés, korrupcióellenes politikák, valamint a pénzügyi bűncselekmények elleni küzdelem kérdéseit horizontális hatásuk miatt prioritásként kell kezelni.

2.7. A nem EU tagállamokkal és nemzetközi szervezetekkel történő együttműködés megerősítése

38. Ebben a nyitott határokkal, globális integrációval és egymástól való kölcsönös függőséggel jellemzett korszakban az EU **belső biztonsága** elválaszthatatlanul **összekapcsolódik a biztonság külső szempontjaival**. Az elmúlt években jelentős mértékben fejlődött az EU szervezett bűnözésre, valamint egyéb biztonságot érintő veszélyekre való reakciójának külső dimenziója. A **kétoldalú, regionális és nemzetközi kezdeményezéseket** tovább kell alakítani.

³⁰ COM(2005) 6.

³¹ (17) bekezdés

³² HL L 190., 2002.7.18., 1. o.

³³ 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138. dokumentum

³⁴ COM(2003) 317, COM(2004) 262., COM(2004) 376.

39. A szervezett bűnözés leküzdésére irányuló együttműködést – megállapodások útján és egyéb eszközök felhasználásával – tovább kell fejleszteni a **prioritásként tekintett harmadik országokkal**. Az ilyen együttműködésnek magában kell foglalnia a **vonatkozó EU referenciakritériumok és nemzetközi szabályok** előmozdítását.
40. Az EU feladata, hogy elősegítse és támogassa **regionális megközelítések** kifejlesztését, valamint a szervezett bűnözéssel szembeni **együttműködést**, különösen az EU határmenti régióiban.
41. Az EU-nak teljes mértékben támogatnia kell továbbá a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó **többoldalú megközelítéseket**, az olyan nemzetközi eszközök átfogó ratifikációjának és végrehajtásának biztosítása érdekében, mint például az Egyesült Nemzetek transznacionális szervezett bűnözésről és korrupcióról szóló egyezményei, valamint a **nemzetközi szabályok** és rendelkezések kifejlesztése egyéb fórumokon, mint például az Európa Tanács, a G8-értekezletek, a Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD).
42. Az egyrészt az **Europollal, Eurojusttal**, másrészt a **nem EU országokkal/szervekkel folytatott közvetlen együttműködés** rendkívül fontos a bűnüldözés és igazságügyi együttműködés EU határokat meghaladó európai dimenziójának kifejlesztéséhez. Az Europol 2004-2006-os külkapcsolatokra vonatkozó stratégiáját³⁵ folytatni kell, és az Eurojustnak is ki kell dolgoznia saját külkapcsolatokra vonatkozó stratégiáját.
- 2.8. A szervezett bűnözés egyedi formái EU szinten történő kezelésének, valamint a nyomon követés prioritásainak meghatározása**
43. A Tanács multidiszciplináris csoportján belül konszenzus született az Europol szervezett bűnözésről készített jelentésének elemzéséről, az Eurojusttal és Europollal folytatott konzultációról, majd az eredményeknek a Tanács vonatkozó szerveinek történő továbbításáról a szervezett bűnözés elleni küzdelem korlátozott számú éves stratégiai prioritásai beazonosításának céljából.³⁶
44. A hágai program megállapítja, hogy 2006-tól e prioritások meghatározására a Tanácsnak az Europol által évente készített, szervezett bűnözésre vonatkozó veszélyfelméréseket kell felhasználnia. Annak érdekében, hogy az Europol megfelelhessen e követelménynek haladéktalanul folytatni kell a hírszerzésalapú bűnüldözéssel kapcsolatos munkát. Ez nem csak az Europol, hanem a tagállamoktól, valamint illetékes EU szervek jelentős erőfeszítéseit is megköveteli (vö. 2.1. szakasz).

³⁵ 12660/03 CRIMORG 44. dokumentum

³⁶ 16183/03 CRIMORG 152. dokumentum

3. ÖSSZEFOGLALÁS A MILLENNIUMI STRATÉGIA FÉLIDÓS ÉRTÉKELŐ JELENTÉSÉNEK KÖVETKEZTETÉSEIRŐL

45. A Millenniumi Stratégia félidős értékelésének következtetései a további intézkedések tekintetében hat ajánlást azonosítottak be. A **kábítószerkereskedelem** tekintetében a Tanács 2004 októberében kerethatározatot fogadott el a kábítószerkereskedelemmel kapcsolatos jogszabályok közelítéséről.³⁷ Az öt másik ajánlás nyomán követése folyamatban van. A Bizottság jogalkotási javaslatot³⁸ tett és elfogadott egy, **az ítéletekkel kapcsolatos információcseréről** szóló fehér könyvet³⁹; majd később 2005 folyamán a **kizárásokról** is kiad egy közleményt. A Harmadik Pénzmosási irányelvre⁴⁰ tett javaslat (lábjegyzet kimaradt) magában foglal egy, a pénzmosási célokra használt **nagy összegű készpénz-kifizetések** alkalmazásának megakadályozására irányuló rendelkezést. Az **összehasonlítható bűnügyi statisztika** kifejlesztése hosszú távú projekt, mely mellett a Bizottság egyéb érintett felekkel együtt kötelezettséget vállalt/elkötelezte magát. 2005 során a Bizottság cselekvési tervet terjeszt elő az EU bűnügyi statisztikájával kapcsolatban. Az adócsalással(félkövér) kapcsolatban egy tanulmányt kezdtek el, melynek eredményei 2005 júliusára várhatók. A Bizottság (OLAF) és az Europol, jogi kereteiken belül 2005-ben egy közös vámügyi tevékenységekre alkalmazott **szolgáltatásplatform** formájában segítik a tagállamokat. Végül, a Bizottság jelenleg egy, **az igazságszolgáltatás tanúinak és együttműködőinek védelmezésére** irányuló javaslatot dolgoz ki.

4. JÖVŐBENI TEENDŐK

46. E közlemény a célkitűzések tekintetében fejt ki a szervezett bűnözés leküzdésére irányuló stratégiai koncepciót. Az 1. melléklet öt évre kitekintve tartalmazza a végrehajtó intézkedések listáját. A Tanács által történő elfogadását követően a szervezett bűnözés kezelésére irányuló stratégiai koncepciót bele kell foglalni a hágai program végrehajtására vonatkozó cselekvési tervbe, mivel az hozzájárul az Unión belül a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítéséhez. A legfontosabb soron következő feladat egy európai bűnügyi hírszerzési modell különböző elemeinek felépítése és egységesítése, mely a tagállamok, valamint EU-intézmények és szervek közös igyekezetét teszi szükségessé.
47. A stratégiai koncepció élő dokumentumnak tekintendő. A Bizottságot felkéri, hogy a hágai program végrehajtásáról (eredményösszesítő) éves jelentést nyújtson be a Tanácsnak, mely magában foglalna egy, a stratégiai koncepció előrehaladásáról szóló jelentést is. Máskülönben a koncepció – az uniós szintű szervezett bűnözés elleni küzdelem stratégiai prioritásainak évi rendszerességgel történő beazonosításának folyamatával összehangolva – külön is értékelhető.

³⁷ HL L 335., 2004.11.11., 8. o.

³⁸ COM(2004) 664.

³⁹ COM(2005) 10.

⁴⁰ COM (2004) 448.

48. 2006 végén ajánlott elvégezni a stratégiai koncepció külön értékelését ahhoz, hogy az a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi terv végrehajtása előtt, valamint az Alkotmányszerződés hatályba lépésére tekintettel referenciaként szolgáljon.