



# Az EMPACT szerepe a kiberbűncselekmények elleni küzdelemben<sup>1</sup>

## Role of the EMPACT in the fight against cybercrime

Vetter Dániel

rendőr őrnagy  
Készletlenti Rendőrség,  
Nemzeti Nyomozó Iroda,  
Elemző és Koordinációs Főosztály  
vetterd@nni.police.hu



### Absztrakt<sup>1</sup>

**Cél:** Az írás célja a nemzetközi bűnügyi együttműködésben kitüntetett szerepet betöltő és már állandó uniós eszköznek számító EMPACT platform struktúrájának, működésének, eredményeinek bemutatása a kiberbűnözés vonatkozásában.

**Módszertan:** A szerző az EMPACT platformmal kapcsolatos ismereteket az elérhető uniós szabályozások áttanulmányozásával, valamint a kibertámadások prioritásban korábban betöltött szakértői, valamint a jelenleg ellátott nemzeti EMPACT koordinátor helyettesi feladatok gyakorlati végrehajtásával gyűjtötte.

**Megállapítások:** A súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem területén az egyes tagállamok, valamint az Európai Unióval szoros kapcsolatban lévő országok egymással együttműködve, a jogi, technikai, támogatási, képzési lehetőségek legteljesebb kihasználásával tudják megfelelő hatékonysággal ellátni feladataikat. Az állandó uniós eszköz részben operatív, részben stratégiai támogatást nyújt a résztvevőknek.

**Érték:** A tanulmány átfogó képet kíván mutatni a nemzetközi bűnügyi együttműködés ezen területéről, amelynek segítségével a bűnügyi és igazságügyi hatóságok munkatársai mélyebb betekintést kaphatnak a gyakorlati feladatvégrehajtással kapcsolatban, illetve az érdeklődők összefüggéseiben is értelmezett válaszokat kaphatnak az egyes lépésekről, folyamatokról.

**Kulcsszavak:** EMPACT, SOCTA, Europol, kiberbűnözés

<sup>1</sup> Kivonat a Rendvédelmi szervek nemzetközi együttműködése a kiberbűncselekmények felderítése érdekében című diplomamunkából. (NKE-ÁNTK kiberbiztonsági MA szak, 2022)

## Abstract

**Aim:** The purpose of this article is to present the structure, functioning, and results of the EMPACT platform in the field of cybercrime, which has a prominent role in international criminal cooperation and is now a permanent EU instrument.

**Methodology:** The Author collected knowledge about the EMPACT platform by examining the available EU legislation and by performing in practice the tasks of a former expert in the cyber-attacks priority and the current deputy national EMPACT coordinator.

**Findings:** In the fight against serious and organized crime, the Member States, and countries with close links to the EU can carry out their tasks effectively by working together and making the greatest possible use of legal, technical, and educational resources. The permanent EU instrument provides both operational and strategic support for the participants.

**Value:** The study provides a comprehensive overview of this area of international criminal cooperation, which will help law enforcement and judicial authorities to gain a deeper insight into the practical implementation of the task, and will provide interested parties with contextualised answers about the steps and processes involved.

**Keywords:** EMPACT, SOCTA, Europol, cybercrime

## EMPACT feladatrendszer

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagállamai felismerve, hogy a határon átnyúló szervezett bűnözés közös, uniós szintű fellépést kíván, az utóbbi tíz esztendőben egyre nagyobb lépéseket tettek a bűnüldöző tevékenységeik összehangolására, fejlesztésére. A szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló 2021–2025 közötti uniós stratégia megfogalmazza, hogy az offline és online formában működő bűnszervezetek jelentette transznacionális fenyegetések, és e bűnszervezetek változó működési módjai összehangolt, célzott és megfelelő választ igényelnek, valamint hogy a közös büntetőjogi keretre és hatékony pénzügyi eszközökre támaszkodó uniós szintű és globális partnerségek kiemelt jelentőséggel bírnak a nemzeti hatóságok közötti hatékony együttműködés, valamint az információk és ismeretek megosztásának biztosítása szempontjából. A stratégia rögzíti, hogy ezen kihívás kezeléséhez nemzetközi szinten is szerepet kell vállalni a szervezett bűnözés elleni küzdelemben, többek között további lépésekre van szükség a közvetlen szomszédságban található és azon túli országokkal fennálló partnerségek és együttműködés fejlesztése érdekében ([URL 1](#)).

A kiberbűnözés vonatkozásában a stratégia kiemeli, hogy az egyre agresszívebbé és konfrontatívabbá válik. A társadalom digitalizációja gyors ütemben halad előre, ami a Covid-19-világjárvány miatt jelentősen nekilódult, ezáltal viszont új sebezhető pontok alakulnak ki, amelyeket a csak a kibertérben elkövethető bűncselekményekkel foglalkozó bűnözők ki is használnak. Az elmúlt évben számukat és kifinomultságuk mértékét tekintve egyaránt megszorodtak a kibertámadások, úgymint a kártékony szoftverek létrehozása és terjesztése, az érzékeny személyes vagy ipari adatok megszerzése céljából elkövetett információs rendszerek elleni támadások, illetve a szolgáltatásmegtagadással járó támadások (URL2).

A jelenlegi stratégia végrehajtásának és a szervezett bűnözés elleni küzdelemnek kulcsfontosságú eszköze az Európai Multidisziplináris Platform a Bűnügyi Fenyegtettség Ellen (a továbbiakban: EMPACT). A 2010 óta jelen lévő EMPACT egy olyan ad hoc menedzsment környezet, amely azért fejleszt ki egyes cselekvéseket, hogy biztosítsa az előre meghatározott célok elérését. Az EMPACT a tagállamok, az EU ügynökségei és intézményei, a harmadik országok, valamint az állami és magán szervezetek olyan strukturált multidisziplináris együttműködési platformja, amely a prioritásként meghatározott súlyos és szervezett nemzetközi bűncselekmények ellen küzd (Hegyaljai, 2014).

## **Uniós szakpolitikai ciklus, EMPACT 2022+ bemutatása**

Az uniós szakpolitikai ciklus tízéves múltra tekint vissza, amelynek kezdetét az Európai Tanács (továbbiakban: Tanács) által 2011. június 9–10-én elfogadott, uniós bűnözőzési prioritásokon alapuló, a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre irányuló kezdeti és korlátozott körű 2012 és 2013 közötti ciklus jelentette. Az első, csupán kétéves tevékenység pozitív eredményeire tekintettel a Tanács 2013. június 6–7-én elfogadta a 2014 és 2017 közötti időszakra vonatkozó, immáron teljes körű szakpolitikai ciklust, amelyet sorban a 2017. május 18-án elfogadott, 2018 és 2021 közötti időszakra vonatkozó második teljes körű ciklus követett (URL3). A 2022–2025 közötti időszak érdekességét az adja, hogy a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus elnevezést teljeskörűen felváltotta az EMPACT név, valamint, hogy az EMPACT az Unió állandó és kulcsfontosságú eszközévé vált (URL4).

Megjegyzendő, hogy a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus a közös prioritások megállapítására szolgáló együttműködési keret meghatározására szolgált, az EMPACT pedig a résztvevők

közötti együttműködést lehetővé tevő operatív platform volt korábban, azonban az EMPACT mostanra a két fogalom kizárólagos elnevezésévé vált (URL1).

Meghatározásra került, hogy a négyéves ciklusokban megvalósuló, négy fő lépből álló EMPACT, olyan állandó és kulcsfontosságú uniós eszközként kerül végrehajtásra, amely a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözés elleni küzdelem érdekében folytatott, a tagállamok által irányított és saját megbízatásukkal összhangban az uniós intézmények, szervek és ügynökségek által támogatott strukturált multidiszciplináris együttműködést szolgálja. A ciklus kiinduló pontját az Europol által elvégzett komplex, valamennyi kiemelt bűnözési területre kiterjedő stratégiai elemzés<sup>2</sup> adja, amely azon túlmenően, hogy részletes leírást ad a területek sajátosságairól, trendjeiről, várható jövőbeli alakulásáról, javaslatokat is tesz az uniós szintű főbb bűnözési prioritások meghatározására és azok kezelésére. A következő lépést az elemzés alapján a Tanács által meghatározott kis számú prioritások jelentik, amelyek kiegészülnek a közös horizontális stratégiai célokkal<sup>3</sup> tartalmazó általános többéves stratégiai tervvel.<sup>4</sup> A harmadik lépést a célokkal és tervvel összhangban valamennyi prioritás vonatkozásában elkészített, konkrét végrehajtandó tevékenységeket tartalmazó, évente elkészítendő operatív cselekvési tervek<sup>5</sup> alkotják. A harmadik szakaszban ezen túlmenően szükséges végrehajtani a tevékenységek féléves és végső értékelését is. A ciklus végén pedig el kell végezni az EMPACT végrehajtását és eredményeit vizsgáló független értékelést, amely kiindulási alapot jelent a következő ciklus sarokpontjainak meghatározásánál (URL4). Az EMPACT négy fő lépése alapján látható, hogy az a korábbi tapasztalatokra építő olyan együttműködésen alapuló folyamat, amely a stratégiai célok keretein belül konkrét információszerezési, elemzési, műveleti, oktatási tevékenységekkel veszi fel a küzdelmet a nemzetközi, kiemelt súlyú bűnözéssel.

Az EMPACT tevékenységben részt vevő szereplőket vizsgálva megállapítható, hogy a folyamatban részt vesznek a tagállamok, az uniós ügynökségek, intézmények és szervek, valamint a harmadik országok, a nemzetközi szervezetek és az egyéb partnerek. A tagállamok mint az együttműködés legjelentősebb szereplői több szerepkörben is feltűnhetnek. Részt vesznek a COSI,<sup>6</sup> COSI-SG<sup>7</sup>

---

2 Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA).

3 Common Horizontal Strategic Goals (CHSG).

4 Multi-Annual Strategic Plan (MASP).

5 Operational Action Plans (OAP).

6 Standing Committee on operational cooperation on internal security (Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság).

7 Standing Committee on operational cooperation on internal security – Support Group (Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság – Támogató Csoport).

munkájában, ellátják a nemzeti EMPACT koordinátori<sup>8</sup> feladatokat, lehetnek irányítói, társirányítói, résztvevői<sup>9</sup> az OAP-oknak, valamint vállalhatnak vezetői, társvezetői, résztvevői<sup>10</sup> szerepeket a műveleti cselekvésekben,<sup>11</sup> továbbá koordinálhatják a CHSG-t. Az uniós szervek közül a legjelentősebb az Europol, az Eurojust, a Frontex, a CEPOL, az EMCDDA, az eu-LISA, az EFCA, valamint az EUIPO, továbbá az Europol részéről kiemelendő az Europol EMPACT Támogató Egysége,<sup>12</sup> valamint a különböző területek elemzői projektjei. Az EU kiemelt területként kezeli a külső együttműködést, így a környező, harmadik országokkal való együttműködést, továbbá a projektek megvalósításában a civil szektor elismert szereplőire is nagy mértékben számít.

## EU SOCTA, valamint a prioritások jelentősége

Az uniós szakpolitikai ciklus, illetve az idei évtől az EMPACT mint uniós eszköz első lépését a szervezett bűnözés általi fenyegetettség vizsgálat, a kiemelt jelentőségű bűnügyi területeket azonosító átfogó elemzés jelenti, amelyet az Europol a tagállamok és más érdekelt felek által szolgáltatott átfogó információk alapján négyévente készít el. Az EMPACT ütemtervében foglaltaknak megfelelően az EU SOCTA-nak a ciklus utolsó évének első negyedében kell rendelkezésre állnia ([URL4](#)), mivel a Tanács ennek alapján fogadja el azokat az uniós bűnüldözési prioritásokat, amelyekre a következő négy évben összpontosítani szükséges ([URL1](#)).

Az EU SOCTA metodológiája a ciklusok előre haladtával egyre inkább finomodott, az elemzési megoldások egyre inkább bővültek, amelyet jól szemléltet, hogy az összeállítás során több mint négyezer kérdőívet értékelt ki, amely összesített adatmennyisége 60%-kal haladta meg a 2017-es jelentés értékét ([URL5](#)). Az adatok szolgáltatásában leginkább a tagállamok vettek részt, azonban jelentős mértékben hozzájárultak a különböző uniós intézmények, harmadik országok és egyéb szervezetek is. Az adott bűnözési területek helyzetét, trendjeit, jövőbeli várható folyamatait felmérni célzó kérdőívek adatait kiegészítették az előre meghatározott szempontok szerint kiválasztott releváns szereplőkkel készített interjúkkal is, amelyeknek segítségével az adatokból levonható következtetések a területen kiemelt jártassággal rendelkező szakemberek

---

8 National EMPACT koordinátor (NEC).

9 Driver, co-Driver, participant.

10 Leader, co-Leader, participant.

11 Operation Action (OA).

12 Europol EMPACT Support Team (EST).

szakmai véleményének összegzésével is kiegészült. Az adatok alapján az Európai elemző szakemberei azonosították a nemzetközi és szervezett bűnözés kiemelt területeit, majd mélyrehatóan megvizsgálták azok jellemzőit.

A 108 oldalból álló jelentés bemutatja az önálló, kiemelt bűnözési területekként azonosított bűncselekményi köröket, amelyben részletezi azok jellemző elkövetési magatartásait, a bűnözés volumenét, a speciális, hozzájuk kötődő jellemzőket, lehetséges megelőzési módokat, valamint előrevetíti a terület nagy valószínűség szerinti változásának irányát, mértékét. Ezen túlmenően a beszámoló tartalmazza azokat a körülményeket, amelyek a bűnözés egészére kihatnak, valamint vezetői összefoglalójában megfogalmazza azokat a kulcsmegállapításokat, amelyek az adott terület vonatkozásában a legnagyobb relevanciával bírnak.

A jelentés lényeges megállapítása volt a nagy kockázatú bűnözői csoportok<sup>13</sup> önálló területként való azonosítása, mivel az adatok alapján az ilyen csoportok a tagországok gazdaságaiba és közigazgatási rendszerébe történő beszivárgás céljából korrupcióval és hatalmukkal fenyegetve aláássák a jogrendet, valamint a bűnös céljaik elérése érdekében erőszakot és lőfegyvereket alkalmaznak, kihasználják a kiszolgáltatott helyzetben lévőket, továbbá a bűnös úton szerzett vagyonukat illegális pénzügyi rendszereken keresztül mossák tisztára. További, a kiberbűnözés szempontjából fontos megállapítás pedig az online csalási módszerek önálló területként történő azonosítása volt. A terület releváns módszerei a cégeket érintő Business Email Compromise, a SIM swapping és smishing, az online befektetési csalások, a kriptovalutákkal kapcsolatos különböző visszaélések, valamint – töretlenül – a legjelentősebben az adathalászat jelentik (URL5).

A jelentés a cyber-dependent bűncselekmények vonatkozásában megállapítja, hogy az elkövetések számának növekedése mellett azok összetettebbé, szofisztikáltabbá válása is megfigyelhető, valamint hogy az esetek túlnyomó többsége a rendvédelmi szervek előtt látenciában marad. Megállapítható továbbá, hogy a digitalizáció egyre növekvő technikai megoldásai miatt az elkövetők is egyre szélesebb körben tudnak visszaéléseket elkövetni, továbbá hogy cselekményüket elősegíti a crime-as-a-service modell, amelynek során az elkövetők anyagi ellenszolgáltatásért cserébe meg tudják vásárolni az adott támadási formát, visszaélést, így az támadóknak nem is feltétlen szükséges magas informatikai szaktudással rendelkezniük. A gyermekek online szexuális kizsákmányolásával kapcsolatban leginkább megjegyzendő, hogy az elkövetések száma az utóbbi időben emelkedő tendenciát mutatott, valamint hogy az események és az elkövetők még mindig a legtöbbször titokban maradnak (URL5).

---

13 High-risk criminal networks.

Az EU SOCTA elkészítését követően az EMPACT ciklusban soron következő feladatot a következő négy esztendőre vonatkozó prioritások meghatározása jelenti, amelyet a COSI javaslatára a Tanács fogad el. A prioritások olyan fő bűnözési irányokat jelentenek, amelyek stratégiai szinten határozzák meg a bűnügyi együttműködés fókuszát, és amelyek konkrét feladatokra való kibontásával és végrehajtásával járulnak hozzá a bűnözés elleni küzdelemhez. A lényeges területek megállapítása érdekében a tagállamok és az uniós intézmények részletesen tanulmányozzák a jelentés megállapításait, majd a COSI keretein belül igyekeznek megállapodni azok végleges felépítésében. Lényeges, hogy az EU SOCTA konkrétan meghatározza a kiemelt területeket, azonban a szereplők ezektől eltérhetnek, módosíthatják azokat. A konszenzus kialakítása során a szakértői csoportok bevonásával a tagállamok igyekeznek kialakítani saját álláspontjait, majd azokról tájékoztatni a többi résztvevőt. A prioritások meghatározása során körültekintően szükséges eljárni, hiszen meg kell találni azt az optimális egyensúlyi helyzetet, hogy a kiemelt, lényeges területek prioritásként való elismerést nyerjenek és azoktól ne legyen jelentősen több vagy jelentősen kevesebb se. A több esetében felmerül a későbbi tevékenységek szétaprózódásának veszélye, míg a kevesebb megállapításakor előfordulhat, hogy az Unió nem ad együttműködésen alapuló hatékony választ a bűnözésre.

A jellemzően több érdekegyeztető ülés és a kompromisszumos javaslatok kölcsönös elfogadása után a COSI felterjeszti javaslatát a Tanács részére, amely megállapítja és elfogadja a következő négy évre vonatkozó prioritásokat. A Tanács 2022–2025 közötti időszakra összesen 10 prioritást<sup>14</sup> állapított meg, amelyek közül a kiberbűnözést a Kibertámadások, a Gyermek szexuális kizsákmányolása, valamint a Csalás, gazdasági és pénzügyi bűncselekmények prioritáson belül az Online csalási módszerek alprioritás érinti (URL3). Látható, hogy a korábban Kézpénz-helyettesítési fizetési eszközökkel visszaélés prioritás a jövőben nem kerül kiemelésre, részben helyette az Online csalási módszerek lett megállapítva. A változás hátterében a bűnözés kisebb átalakulása áll, mivel az ilyen jellegű visszaélések az online térbe, a kártyaadatok online megszerzésére, az ATM-ek elleni logikai támadásokra tevődtek át, így szükségesnek mutatkozott az uniós válasz megváltozott körülményekhez való igazítása is.

---

14 Nagy kockázatot jelentő bűnözői hálózatok; Kibertámadások; Emberkereskedelem; Gyermek szexuális kizsákmányolása; Illegális migráció; Kábítószer-kereskedelem: a kannabisz, a kokain és a heroin előállítás, tiltott kereskedelme és terjesztése; a szintetikus kábítószer és az új pszichoaktív anyagok előállítás, tiltott kereskedelme és terjesztése; Csalás, gazdasági és pénzügyi bűncselekmények; Online csalási módszerek, jövedéki adóval kapcsolatos csalás, a Közösségen belüli, eltűnő kereskedő útján elkövetett csalás, szellemi tulajdonnal kapcsolatos bűncselekmények, áru- és pénzhamisítás, bűncselekményből származó jövedelem, pénzmosás és vagyonviszasszerzés; Szervezett vagyon elleni bűncselekmények; Környezeti bűnözés; Tűzfegyverek.

## Több évre szóló célkitűzések szerepe

A prioritások meghatározását követően a következő lépést a ciklus egészére kiterjedő többéves stratégiai terv elkészítése jelenti, amely tartalmazza a közös horizontális stratégiai célokat is, és amelyet a COSI vagy a COSI-SG hagy jóvá. Fontos változás a korábbi ciklusokhoz képest a tematikus többéves stratégiai tervek megszüntetése és a közös horizontális stratégiai célokat meghatározó egyetlen, általános többéves stratégiai terv<sup>15</sup> elfogadása, amely előnyös az adminisztratív terhek csökkentése, valamint az operatív cselekvési tervek közötti következetesség és koherencia fokozása szempontjából (URL6).

A többéves stratégiai terv célja, hogy a Tanács által meghatározott prioritások milyen operatív akciótervekkel kerüljenek végrehajtásra, valamint hogy az operatív akcióterveknek milyen stratégiai célok mentén kell felépülnie. Mivel a végleges dokumentum nem nyilvános, LIMITE jelzéssel kerül ellátásra, így annak tartalma kizárólag az EMACT együttműködéssel érintett résztvevők számára megismerhető, azonban annyi rögzíthető, hogy a tervben megfogalmazott célokhoz hozzárendelésre kerül a résztvevők és a végrehajtandó tevékenységek lehetséges köre, valamint a végrehajtással elérhető eredmények, továbbá a hatékonysági mutatók. Fontos, hogy a MASP-ban meghatározott céloktól az egyes OAP-okban indokolt esetben el lehet térni, azokhoz hozzá lehet tenni és azokból el is lehet venni.

## Operatív akciótervek és operatív műveletek bemutatása

Az EMPACT ciklus harmadik fő feladatát az éves operatív akciótervek kidolgozása, végrehajtása és nyomon követése jelenti, amelyeknek a prioritásnak tekintett fenyegetések kezelése érdekében összhangban kell állniuk az általános többéves stratégiai tervben meghatározott közös horizontális stratégiai célokkal. Az egyes területekre kidolgozott operatív akcióterveket a COSI vagy a COSI-SG hagyja jóvá. Fontos, hogy a tagállamoknak az operatív akciótervekben kidolgozott releváns műveleteket be kell építeniük nemzeti tervezésük folyamatába, valamint forrásokat kell elkülöníteniük a közös uniós megközelítés támogatására is. Lényeges, hogy a COSI félévente áttekinti az operatív akciótervekkel kapcsolatos eredményeket, különösen az Europolnak a tervek végrehajtásával kapcsolatban tett megállapításai, valamint az irányítók által tett és a nemzeti EMPACT-koordinátorok ülési nyomán készült jelentések alapján.

---

15 General Multi-Annual Strategic Plan.



Kiemelendő, hogy az operatív akciótervek irányítói évente kétszer tesznek jelentést, szeptemberben egy rövid, a következő év márciusában pedig egy átfogó jelentést ([URL6](#)).

Az operatív akciótervben szereplő operatív akciókat az érintett szereplők és partnerek, az uniós és nem uniós felek, valamint a bűnüldözésben részt vevő és az azon kívüli szereplők multinacionális és multidiszciplináris környezetben együttműködve évente tervezik meg, dolgozzák ki az OAP irányítójának vezetésével és az EMPACT EST megszervezésben nyújtott segítségével. Az operatív cselekvési tervek a korábbiakban EU minősítési jelöléssel kerültek ellátásra, míg az idei évben LIMITE jelzést kaptak, így azok tartalma az EMPACT együttműködésben érintett szereplők számára ismerhető csak meg, azonban a szereplőket, döntési mechanizmusokat nyíltan elérhető dokumentumok is tartalmazzák.

Az EMPACT együttműködés gyakorlati lépéseinek megértéséhez mindenképpen szükséges bemutatni az egyes OAP-okon belül betölthető szerepköröket, amelyek az OAP vonatkozásában lehetnek irányítói, társirányítói, résztvevői, valamint az OA-k szempontjából lehetnek vezetői, társvezetői, résztvevői. Kiemelendő, hogy a MASP-ban meghatározott OAP-okkal kapcsolatban a tagállamoknak lehetőségük van kifejezni az adott OAP-okra vonatkozó csatlakozási szándékukat, amely lehet résztvevői, de akár vállalhatnak irányítói, társirányítói szerepet is. A résztvevők közötti konstruktív együttműködés eredményeként végezetül meghatározásra kerülnek az adott OAP-ban szerepet vállaló szereplők a szerepük megnevezésével egyaránt.

Az adott operatív cselekvési tervet, tehát például a Kibertámadások elnevezésű OAP munkáját egy irányító, valamint annak társirányítói határozzák meg. Az irányító és a társirányítók személyét azok a tagállamok határozzák meg, akiknek vezetői szerepét a COSI korábban jóváhagyta. A kijelölt képviselők adatairól az adott tagállam Europol Összekötő Irodája tájékoztatja az EMPACT EST-t, akik rendszeresen frissített listát vezetnek a vezetői tiszteket betöltőkről. Fontos, hogy irányító csak tagállam, míg társirányító tagállam és uniós ügynökség is lehet. A konkrét akciók vezetésére akcióvezetőket és – amennyiben szükséges – támogatásukra akcióvezető-helyetteseket lehet meghatározni. A vezetők az adott OAP munkájában részt vevők közül kerülhetnek ki. A nemzeti EMPACT koordinátorok áttekintő nyilvántartást vezetnek az akcióvezetőkről, valamint az akcióvezetők operatív akciótervek alapján való áttekintő nyilvántartását az irányító vezeti ([URL6](#)).

Az operatív akciótervek és operatív műveletek gyakorlati szempontból történő vizsgálata során megállapítható, hogy ez a szint jelenti az adott szakterületben leginkább jártas, nagy szaktudással rendelkező rendvédelmi szakemberek

körét. Ezen a szinten kerülnek kölcsönös párbeszéd során meghatározásra az adott bűnözési területen legszükségesebb feladatok és tevékenységek, amelyek a leginkább alkalmasak a bűnüldözési célok elérésére. A műveletek a stratégiai céloknak megfelelően kerülnek kidolgozásra, így jellemzően megtalálható bennük az adott területre vonatkozó legteljesebb bűnügyi helyzetkép megállapítása, a kiemelt elkövetők, csoportok, infrastruktúrák felszámolása, a bűnös vagyron felkutatása és elvonása, a bűnmegelőzési tevékenységek ellátása, az oktatási, képzési folyamatok kidolgozása, valamint az unió külső partnereivel való együttműködés kialakítása, további fokozása. Az egyes akciók esetében kidolgozásra kerülnek a konkrét feladat és annak határidőkkel való részletezése, az azzal elérhető eredmények, továbbá a tevékenység eredményességét bemutató indikátorok. Az OAP-ban részt vevőknek lehetőségük van eldönteni, hogy melyik műveletben, milyen minőségben vesznek részt. Látható, hogy jellemzően a bűnözési területtel vagy bűnözési terület konkrét cselekményeivel leginkább érintett résztvevők szokták a vezetői tisztségeket elvállalni, míg a kevésbé érintettek résztvevői státuszban maradnak, továbbá a kötődéssel nem rendelkezők magában a tevékenységben sem vesznek részt.

Az operatív akcióterv kidolgozása érdekében a vezető elnökletével és a releváns szereplők részvételével az előző év végén, míg a tárgyév során a műveletek előrehaladásának értékelése, a felmerülő kérdések megvitatása céljából az Europol szervezésben és székházában szakmai munkacsoportülésekre szokott sor kerülni. Az ilyen alkalmak jó alapot teremtenek a tagországok és más releváns szereplők szakembereivel való szakmai együttműködés kialakítására, fokozására, amelyek igen hasznosnak tudnak mutatkozni a későbbiekben felmerülő, más országban végrehajtandó azonnalos nyomozati cselekmények vagy azonnalos adatkérések kérelmezése során. Az adott ügyekre vonatkozó kérdések megvitatásán túlmenően az ilyen alkalmak lehetőséget biztosítanak a releváns külföldi szervezeti egységek felépítésének, feladat- és hatáskörének, személyi állománya képzettségének, jövőbeli fejlesztési irányainak feltérképezésére is, amely szükség esetén hatékonyan tudja támogatni a hazai fejlesztési tervek előkészítését, megvalósítását.

## **EMPACT együttműködés hazai intézményrendszere**

A kiemelt bűnözési területeken komplex bűnügyi fellépést biztosító EMPACT együttműködés Magyarországon több szerv feladat- és hatáskörét érinti. Tekintettel a büntetőeljárásról szóló törvény azon rendelkezésére, amely általános nyomozó hatóságként a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására

létrehozott szervének nyomozó hatósági feladatok ellátására kijelölt szerveit nevesíti, addig a kifejezetten felsorolt bűncselekmények esetében a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt (a továbbiakban: NAV) nevezi meg.<sup>16</sup> Látható, hogy az alábbi három alprioritásban való részvétel a NAV hatáskörét érintik.

- 1) Csalás, gazdasági és pénzügyi bűncselekmények.
- 2) Jövedéki adóval kapcsolatos csalás, Közösségen belüli, eltűnő kereskedő útján elkövetett csalás.
- 3) Szellemi tulajdonnal kapcsolatos bűncselekmények, áru- és pénzhamisítás.

A hazai részvétel legjelentősebb normájának az EMPACT akciótervben meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló 42/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás tekinthető, amely meghatározza az együttműködésben részt vevő szereplők kijelölésének a rendjét, azok feladatait, a koordináció mikéntjét, valamint rögzíti a jelentések megtételének szabályait.

A rendelkezés alapján a nemzeti EMPACT koordinátor szerepét a bünyügyi országos rendőrfőkapitány-helyettes látja el, akinek munkáját az általa kijelölt szakértő segíti. A nemzeti EMPACT koordinátor olyan stratégiai vezetési megbízással rendelkező magas rangú tiszt, aki felhatalmazással rendelkezik az EMPACT saját országában történő végrehajtásának biztosítására. A NEC horizontális koordinációs funkciót tölt be nemzeti szinten, mivel felelős azért, hogy összehangolja a tagállam részvételét és hozzájárulását a tagállam részvételével zajló összes operatív akciótervhez, valamint felelős a bűnüldöző hatóságok és a nem bűnüldöző partnerek – köztük más hatóságok és a magánszektor – közötti multidiszciplináris együttműködés előmozdításáért is ([URL6](#)).

A bünyügyi országos rendőrfőkapitány-helyettes legjelentősebb feladatai, hogy gondoskodik az egyes prioritásokban meghatározott feladatok nemzeti szinten történő végrehajtásához szükséges humán- és pénzügyi erőforrásokról, hogy a Tanács által meghatározott prioritások, stratégiai célok és operatív akciótervek alapján – minden év február 20-ig – meghatározza és a végrehajtásban érintett rendőri szervek részére megküldje az adott évben végrehajtandó rendőrségi feladatokat, kijelölve a végrehajtás felelősét, határidejét, illetve az esetleges közreműködőt is, valamint hogy a NAV is tájékoztatást kapjon a folyamatban lévő projektekről.<sup>17</sup>

A hazai NEC munkáját az általa kijelölt szakértő segíti, aki feldolgozza és továbbítja a megkereséseket és tervezeteket a prioritásfelelősnek, majd az

---

16 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 34. §.

17 Az EMPACT akciótervben meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló 42/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás.

elektronikus úton érkezett válaszokat összesíti és továbbítja a megkereső szerv részére, valamint összeállítja és vezeti a prioritásfelelősök nevét, beosztását, valamint elérhetőségeit tartalmazó nyilvántartást, továbbá a prioritásfelelősök beszámolójából félévente összefoglaló jelentést készít, amelyet a szolgálati út betartásával felterjeszt a bűnügyi országos rendőrfőkapitány-helyettes részére.<sup>18</sup>

Az adott prioritásokban végzett munkáért a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda állományából kijelölt, angol nyelvtudással és a prioritáshoz kapcsolódó szakmai ismeretekkel, tapasztalattal rendelkező munkatárs felelős. Az ő feladatkörébe tartozik továbbá a COSI ülés napirendjén szereplő tervekkel, dokumentumokkal kapcsolatos magyar rendőrségi szakmai álláspontok kialakításának támogatása, továbbá a konkrét műveleti feladatok végrehajtásának megszervezése, koordinálása.

Látható, hogy az operatív akciótervben foglalt feladatok megvalósításában elsődlegesen a NEC és annak szakértője, valamint a prioritásfelelősök vesznek részt, azonban tevékenységük során szoros együttműködésben dolgoznak a Belügyminisztérium COSI ügyek viteléért kijelölt munkatársával, a Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtétének szakkapcsolatjával, az Europol Magyar Összekötő Iroda összekötő tisztjeivel, továbbá az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Főigazgatóság és más rendőri, rendvédelmi szervek munkatársaival.

A hazai gyakorlatból kiemelendő, hogy a NEC magas beosztása biztosítja, hogy a vállalt EMPACT feladatok megfelelő hatékonysággal legyenek végrehajtva, valamint a mellé delegált, jelenleg a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda (a továbbiakban: KR NNI) Elemző és Koordinációs Főosztályát vezető szakértő személye, hogy a részfeladatok mindennapi szinten gördülékenyen haladjanak. Az, hogy a prioritásfelelősök a főként nemzetközi, szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó KR NNI állományából kerülnek kijelölésre, jó alapot ad arra, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködésben olyan, jellemzően nagy szaktudással rendelkező kiemelt főnyomozók, alosztályvezetők, osztályvezetők, főosztályvezetők vesznek részt, akik a munkájuk során nap, mint nap szembesülnek a kihívásokkal és átlátják a bűnözési területük releváns folyamatait. Ezen túlmenően a szakmai munka javarészt egy szervezetben belülről való összpontosítása megfelelően támogatja a felmerülő nehézségek leküzdésének lehetőségét, a személyes kapcsolatok kialakítását.

Kiemelendő továbbá, hogy az Europol Magyar Összekötő Irodán kijelölésre került egy kontaktpontnak tekinthető összekötő tiszt, aki a hazai EMPACT

---

18 Az EMPACT akciótervben meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló 42/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás.

tevékenységek támogatásáért felelős, így az összekötő iroda közreműködését igénylő esetek még hatékonyabb módon kerülnek megoldásra, valamint a Belügyminisztériumban, az Állandó Képviselőten és az Országos Rendőr-főkapitányságon is dedikált munkatársak foglalkoznak a szakterülettel, így a nemzeti szerepvállalás, hazánk képviselője az uniós döntéshozatali mechanizmusban kellő szakértelemmel biztosítható.

## **EMPACT műveletek tapasztalatai**

A kiberbűnözés területén Magyarország a 2017–2021 közötti ciklusban tagja volt a Gyermek szexuális kizsákmányolása, az Információs rendszerek elleni támadások, valamint a Képzés-helyettesítési fizetési eszközök prioritásoknak, míg a következő periódusban részt vesz a Gyermek szexuális kizsákmányolása, a Kibertámadások, továbbá az Online csalási módszerek prioritásokban. A prioritásfelelősöket korábban a KR NNI Kiberbűnözés Elleni Főosztálya és a KR NNI Felderítő Főosztály Pénz- és Bankkártya-Hamisítás Elleni Osztálya jelölte ki, azonban az idei évtől kezdődően valamennyi kiberbűnözést érintő terület a KR NNI Kiberbűnözés Elleni Főosztály feladatkörébe tartozik.

Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján elmondható, hogy az együttműködés igen hatékonyan támogatta a hazai bűnüldözés elleni küzdelmet, több sikeres felderítés a külföldi hatóságoktól érkező információk alapján volt biztosított. Az EMPACT keretében végzett tevékenységek kiemelt eredményeiről – részben a Driverok által készített jelentések alapján – az Europol elvégzi a műveletek összesítését, amely alapján láthatóvá válnak az együttműködéssel elért eredmények. A statisztikai összesítés alapján a Gyermek szexuális kizsákmányolása területén 2020-ban összesen 37 elfogásra, 29 lefoglalásra, 184 sértett azonosítására, valamint 3513 bűnügyi jelzés elkészítésére került sor, továbbá a kifejezetten a 11–12 év közötti korosztálynak készített bűnmegelőzési tárgyú füzet közel 12 ezer gyermekhez ért el. Ezen túlmenően a román rendőrség koordinációja mellett és a Western Union, MoneyGram, PayPal részvételével a gyermekeket élő adásban kizsákmányoló tíz gyanúsítottat fogtak el, és 33 gyermeket helyeztek biztonságba ([URL7](#)).

Az Információs rendszerek elleni támadások prioritás keretén belül végzett munka eredményeként 45 gyanúsított elfogására és nyolc nemzetközi nyomozás támogatására került sor, valamint kialakításra került egy úgynevezett splash page, amely a domainok lefoglalását követően az érintett oldalra látogatni tervezőket fogadja. Kiemelendő, hogy 50 szerver, három bűnözők által használt VPN-szolgáltató domainja, valamint százezer eurónak megfelelő értékű

kriptovaluta lefoglalása, továbbá negyvenezer sértett felhasználó adatának helyreállítása is sikeresen megtörtént. A Készpénz-helyettesítő fizetési eszközök területén a tavalyi évben összesen 1567 nemzetközi nyomozás támogatására, 477 gyanúsított elszámoltatására, 5013 gyanús tranzakció, 6809 pénzmosó és 227 pénzmosó személyeket toborzó, valamint 7088 sértett azonosítására került sor. A műveletek eredményeként megközelítőleg 73,5 millió euró kár megelőzése történt meg ([URL7](#)).

A konkrét bűnügyi eredmények mellett kiemelendő a prioritásokon belüli bűnmegelőzési és oktatási tevékenység is, amelynek eredményeként több uniós szintű kampány megtartására került sor, valamint számos munkatárs tudta szakterületei ismereteit bővíteni a jellemzően a CEPOL által szervezett kurzusokon. Az ügyekre vonatkozó együttműködésen kívül említésre méltó az is, hogy a jó munkakapcsolatok olyan lehetőséget is biztosítanak az érintett egységek, így a rendőrség egésze számára, hogy kitekintve megállapíthatóvá váljanak a lehetséges fejlődési irányok, megközelítési módok, bevett gyakorlatok, felhasználóbarát technikai eszközök.

Az EMPACT ciklusban jelen lévő rendvédelmi szervek és a privát szféra közötti együttműködés hatékonyságát jól példázza a kibertámadások területén zajló *No more ransom* nevű kampány, amely a zsarolóvírusok okozta károk enyhítésében nyújthat segítséget. A *No More Ransom* weboldal a Holland Rendőrség Nemzeti Csúcstechnológiai Bűnözési Egységének, az Euro-pol Európai Kiberbűnözési Központjának, valamint a Kaspersky és a McAfee közös kezdeményezésére indult el, és célja a zsarolóvírusok áldozatainak segítése adataik váltságdíjfizetés nélküli visszanyerésében. Az indulást követően számos informatikai biztonsági cég vesz részt az új, egyedi titkosítási eszközök fejlesztésében, a titkosítási kulcsok azonosításában, valamint több rendvédelmi szerv és az informatika területén működő cég támogatja a kampányt. A kezdeményezés lényege abban áll, hogy az együttműködő szakemberek igyekeznek kifejleszteni a zsarolóvírusok által titkosított adatok visszafejtési technikáit, majd azok megállapítását követően lehetőséget nyújtanak a weboldal látogatói számára a titkosított adatállományok ingyenes helyreállításában. A weboldalra fel lehet tölteni a fertőzött fájlokat, amelyet követően a rendszer ellenőrzi, hogy annak visszafejtésére kidolgozásra került-e már a technológiai megoldás. Amennyiben igen, úgy a több mint száz zsarolóvírus-fajta vonatkozásában elkészített dekódolási lehetőségek közül a weboldal megadja, hogy melyikkel és pontosan milyen lépéseket kell végrehajtani. A már bekövetkezett kibertámadásra adott válasz mellett az oldal átlagos felhasználó számára is érthetően és követhetően megfogalmazott megelőzési tanácsokat tartalmaz ([URL8](#)).

A hazai tapasztalatokat figyelembe véve összességében látható, hogy az EMPACT feladatrendszerben való részvétel olyan lehetőséget jelent, amelyet más együttműködési lehetőség nem kínál. Az uniós eszközben való szerepvállalással olyan bűncselekmények válnak felderíthetővé, amelyek önállóan igen nagy nehézségbe ütköznének, valamint ezáltal a nyomozások időszerűsége tovább növelhető.

Kitekintésként megjegyezhető, hogy az EU felismerte, hogy az uniós eszköz általi eredmények kommunikációja, ismertebb tétele területén még lehetnek további feladatok, így a mostani ciklusban a tagállamokban kijelölt EMPACT eredmények sajtójáért felelős szakemberekkel azon fognak dolgozni, hogy ezek az ismeretek a lakosság számára még inkább elérhetővé váljanak.

## Felhasznált irodalom

---

Hegyaljai M. (2014). Az EMPACT mint rendészeti válasz az európai bűnözésre. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról* (pp. 127–134). Magyar Hadtudományi Bizottság.

## A cikkben található online hivatkozások

---

URL1: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52021DC0170>

URL2: *Europol European Cybercrime Centre: Internet Organised Crime Threat Assessment 2020*. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/iocta-report>

URL3: *A Tanács következtetései 8665/21: A Tanács következtetései a 2022 és 2025 közötti EMPACT súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos uniós prioritásainak meghatározásáról*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8665-2021-INIT/hu/pdf>

URL4: *A Tanács következtetései 6481/21: A Tanács következtetései a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus állandó jelleggel történő folytatásáról: a 2022-ben kezdődő EMPACT*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2021-INIT/en/pdf>

URL5: *Europol: Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021*. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>

URL6: *A Tanács feljegyzése 9921/21: Az EMPACT feladatmeghatározása*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9921-2021-INIT/en/pdf>

URL7: *Europol: EU Policy Cycle – EMPACT*. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>

URL8: *Hogyan előzhető meg a zsarolóvírusok támadásai?* <https://www.nomoreransom.org>

## **Alkalmazott jogszabályok**

---

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

Az EMPACT akciótervben meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló 42/2013. (XI. 8.)

ORFK utasítás

## **A cikk APA szabály szerinti hivatkozása**

---

Vetter D. (2023). Az EMPACT szerepe a kiberbűncselekmények elleni küzdelemben. *Belügyi Szemle*, 71(8), 1331–1346. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.8.1>