



A nemzetközi rendőri együttműködés rövid áttekintése

A glimpse at international police cooperation

Catherine De Bolle

ügyvezető igazgató
Europol
CAB@europol.europa.eu

Absztrakt

Cél: A tanulmány célja, hogy megünnepelje az Interpol megalakulásának századik évfordulóját, és hangsúlyozza a nemzetközi rendőrségi együttműködés innovatív megközelítéseinek szükségességét.

Módszertan: A tanulmány a gyakorlati szakember személyes visszaemlékezésein alapul.

Megállapítások: A globális bűnügyi kihívások – különösen a technológiai fejlődésből és a globalizációból fakadóak – hatékony kezelése kétségtelenül hálózatosabb nemzetközi rendőrségi együttműködést tesz szükségessé, s nem korlátozódik a nemzeti bűnüldöző szervekre. A nemzetközi rendőrségi együttműködés és a hírszerzési információk megosztására szolgáló struktúrák folyamatos fejlesztésre szorulnak, és az olyan ügynökségek, mint az Interpol és az Europol kulcsfontosságú szerepet játszanak az innovációs folyamat elősegítésében és a nemzeti bűnüldöző hatóságok megfelelő támogatásában. A szerző jelen tanulmányában az Interpol Végrehajtó Bizottságának tagjaként és az Europol ügyvezető igazgatójaként szerzett tapasztalatairól reflektál a nemzetközi rendőrségi együttműködés közelmúltbeli átalakulására, támpontokat adva a fennálló kihívásokra, és a súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem innovatív megközelítéseinek meghatározására irányuló, multidiszciplináris partnerségek és kötelezettségvállalások szükségességére.

Érték: A tanulmány egy nemzeti és nemzetközi szinten (Interpol és Europol) dolgozó magas rangú rendőrségi vezető személyes, bennfentes tapasztalatait mutatja be.

Kulcsszavak: Interpol Végrehajtó Bizottság, nemzetközi rendőrségi együttműködés, bűnüldözés, szervezett bűnözés elleni küzdelem

Jelen cikk angol változata megjelent a Belügyi Szemle 2023. évi 3. különszámában. DOI link: <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2023.3.2>. A cikk a szerkesztőséghez angol nyelven érkezett be.

Abstract

Aim: The aim of the study is to mark the centenary of the establishment of INTERPOL and underline the need for innovative approaches to international police cooperation.

Methodology: The study is based on the personal recollections of practitioner.

Findings: Effective tackling of global criminal challenges, in particular those emerging from technological advancements and globalisation, undoubtedly requires more networked international police cooperation not limited to national law enforcement bodies. International police cooperation and intelligence sharing structures have been continuously seeking an upgrade and agencies such as INTERPOL and Europol play a crucial role in facilitating the innovative process and adequate support to national law enforcement authorities. In this contribution, the author reflects about her experience as a member of the INTERPOL Executive Committee and as Executive Director of Europol looking at the recent transformation of international police cooperation, providing clues on the prevailing challenges and the need to identify innovative approaches to the fight against serious and organised crime through multi-disciplinary partnerships and engagements.

Value: The study shows the personal insider experiences of a senior police executive at national and international level (INTERPOL and Europol).

Keywords: INTERPOL Executive Committee, international police cooperation, law enforcement, fight against organised crime

A nemzetközi rendőrségi együttműködés mai felépítése alapvetően különbözik a 20. század elején kialakult struktúrától, amikor az 1923. szeptember 7-i, Bécsben megtartott Nemzetközi Rendőrkongresszus ülésén a tagság úgy döntött, hogy létrehozza a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottságot (ICPC), az Interpolt. Időközben a rendőrségi együttműködés felépítése és gyakorlata megváltozott, és működési környezete az elmúlt húsz évben jobban átalakult, mint az azt megelőző 80 évben. Valójában az információs technológia nagyobb befolyása a társadalomra, a gyorsaság és a gyorsuló változás nagyobb fokú dominanciájával jár együtt.

A technológiai fejlődés gyors üteme, párosulva az intenzív globalizációval, egy rendkívül összekapcsolt világot eredményezett, amelyet az áruk, szolgáltatások, emberek és eszmék példátlan mértékű mozgása jellemez mind a határokon túl, mind pedig azokon belül. Ezek a változások alapvetően megváltoztatták a nemzetközi társadalmat fenyegető veszélyek természetét. A globális szervezett bűnözés ma már minden országban egyre nagyobb kihívást jelent

a bűnüldöző hatóságok számára. A bűnözés szereplői hamarosan szinte minden tevékenységüket egy virtuális és globális, határokat és joghatóságokat nem ismerő bűnügyi alvilág részeként fogják végezni. A probléma nagyságrendje azonban nem vonta maga után a bűnüldözési együttműködés párhuzamos globalizációját a fenyegetés hatékony elhárításához szükséges mértékben.

Az Interpol alapításának századik évfordulója jó alkalom arra, hogy megálljunk és elgondolkodjunk a nemzetközi rendőrségi együttműködés közelmúltbeli átalakulásán. Ez a kiadvány kiváló lehetőséget teremt ahhoz, hogy az Interpolnál és az Európánál szerzett tapasztalataim alapján megosszak néhány gondolatot.

Tapasztalataim az Interpol Végrehajtó Bizottságánál

2015 novemberében, a ruandai fővárosban, Kigaliban az Interpol Közgyűlése megválasztott engem az Interpol Végrehajtó Bizottságának európai képviselőjévé. Akkoriban a belga szövetségi rendőrség főbiztosa voltam, és én voltam az első belga, aki ezt a tisztséget betöltötte. Az Interpol Végrehajtó Bizottságának elnöke a francia Mireille Ballestrazzi volt, aki csodálatos munkát végzett. Az Interpol irányító testületében eltöltött hároméves megbízatásom, amelynek során az Interpol Közgyűlés határozatainak végrehajtását, valamint a Főtitkárság igazgatását és munkáját felügyeltem, szakmailag és személyesen is különösen érdekes és kifizetődő volt. A Végrehajtó Bizottságban céljaim között szerepelt a nemzetközi rendőrség átláthatóságának előmozdítása és a tagállamok információkhoz való jobb hozzáféréseinek szorgalmazása, valamint a terrorizmus, a külföldi harcosok, a számítógépes bűnözés és a nagyszabású kábítószer-kereskedelem erőteljesebb kezelése.

Ez az időszak egybeesett egy nagyon összetett és nehéz időszakkal, a 2016 márciusában történt brüsszeli terrortámadásokkal. Az egyik legfontosabb tanulság ebből a tapasztalatból az volt, hogy az együttműködés minden szinten létfontosságú. Kritikusan fontos volt az összes érintett szolgálattal való együttműködés nemzeti szinten, de európai és nemzetközi szinten is.

Mindkét tapasztalat – különösen a nemzeti és nemzetközi felelőségek összehangolásának lehetősége – nagymértékben alakította a nemzetközi rendőrségi együttműködésről alkotott elképzelésemet, és lehetővé tette számomra, hogy számos feltevést megfogalmazzak, amelyeket három alapvető szempont mentén foglalnék össze.

Először is, a legtöbb országot érintő számos rendőri kihívás közös, annak ellenére, hogy a rendőrségi kultúrák, választói körök, politikai rendszerek és gazdasági kapacitások nagyon eltérőek. A legtöbb országban a problémák gyakran

azonosak vagy nagyon hasonlóak, és leggyakrabban az emberi és pénzügyi erőforrások körül forognak. Ez egy strukturális és tartós probléma, amely globális szinten minden rendőri erőt érint, bár nyilvánvalóan az alaphelyzet nem minden országban azonos, ahogyan az igények sem. A versengő munkaerőpiacon az egyik legfontosabb szempont a megfelelő személyi állomány biztosítása az összetett és nagy szakértelmet igénylő feladatok elvégzéséhez. Ez folyamatos (újra)rangsorolást és (újra)értékelést igényel annak tekintetében, hogy a bűnüldözésnek hol kell helytállnia, hol kell kiszervezést alkalmazni, és hol előnyösebbek a magánszektorbeli megoldások. A rendőri szervezeteknek folyamatosan be kell fektetniük a személyzet képzésébe és továbbképzésébe, hogy lépést tudjanak tartani az új és újonnan megjelenő technológiákkal. Ugyanakkor a tehetségek megtartása is kihívást jelent, mivel a bűnüldözési szakembereket gyakran más szereplők, például az internetszolgáltatók, a közösségimédia-válalatok vagy a pénzintézetek igyekeznek magukhoz csábítani.

A különböző rendőri erők közötti erőforrásbeli és technológiai különbségek ellenére a közösség minden tagja mélyen tisztában volt azzal, hogy a technológiai változások alapvetően befolyásolják a nemzeti és nemzetközi rendőri munkát. Egyértelmű volt, hogy a jövőbeni hatékony rendfenntartás érdekében valamennyi bűnüldöző szervnek – méretétől és kapacitásától függetlenül – prioritásként kell foglalkoznia a folyamatos és gyors digitális átalakulással.

A második tanulság a rendészeti szakpolitikáról szól. A bűnüldözés lényegénél fogva kormányzati funkció, és mint ilyen, a kormányzati tevékenységben részt vevő szereplőkhöz kapcsolódik. A rendőrség, talán minden más kormányzati szervnél jobban, a tágabb értelemben vett összetett politikai környezetben működik. Az Interpol Végrehajtó Bizottságában képviselőt ellátó rendőri tisztviselők azonban őszintén érdekeltek abban, hogy a közérdek szolgálatát célzó professzionális rendőri megközelítést kövessenek, elkerülve a pártpolitikai befolyást. Az általános cél a pártatlanság és semlegesség, és ezáltal a rendőrség vezetésének önkénymentes, jogszerű szakmai döntéshozatalának biztosítása volt. Természetesen a politikai kontextus országonként változik, és a jogállamiság és a demokratikus rendfenntartás nem bír azonos jelentőséggel a világ minden részén. A politikai és kulturális realitások alakítják a rendészet működését. Ha az állami rendszer nem fogadta el a demokratikus értékeket, akkor valószínűleg a rendőrség sem fogja védeni ezeket az értékeket. A rendőrök abból a társadalomból származnak, amelyben rendőri szolgálatot látnak el, így hasonló attitűdöket követnek. Az autonómia és a működési függetlenség biztosításának szükségessége azonban közös aggodalomra adott okot. A Végrehajtó Bizottság európai képviselőjeként az én feladatom a demokratikus rendfenntartás, a jogállamiság, az alapvető jogok tiszteletben tartása, az elszámoltathatóság,

a rendőrség legitimitása és a nemek közötti egyensúly előmozdítása volt. Fontos eredmény volt, hogy 2016-ban létrehoztuk az Interpol értesítésekkel kapcsolatos kezdeti megfelelési, ellenőrzési és felügyeleti rendszert. A jogászokból, rendőrtisztviselők és műveleti szakemberekből álló Értesítési és Terjesztési Munkacsoportot (Notices and Diffusions Task Force, NDTF) azért hozták létre, hogy a beérkező értesítések és terjesztési kérelmek minőségi és jogi megfelelési felülvizsgálatát elvégezze, mielőtt a Főtitkárság engedélyezi azokat. Ezt a feladatkört 2018-ban kiterjesztették a meglévő vörös értesítések és körözött személyek adatbázisának (Wanted Persons Diffusion, WPD) felülvizsgálatára. Érezhetően javult a nők képviselése is az Interpolon belül, például a jogi szolgálatok területén.

A harmadik szempont, amelyet szeretnék kiemelni, a bizalom és a megbízhatóság fontossága mind a szervezetben belül, mind azon kívül. A rendőrség vezető tisztviselői pontosan tudják, hogy intézményeik fontos hatáskörökkel vannak megbízva, amelyek hatással lehetnek az emberek életére. Az ilyen közhivatalok bizalmi pozíciót jelentenek, ami azzal a kötelezettséggel jár, hogy a köz érdekében kell cselekedni. Az Európai Unió és más európai országok rendőrségi modelljének középpontjában a beleegyezésen alapuló rendőri tevékenység fogalma áll, amely azt állítja, hogy a rendőrség hatáskörének gyakorlása a társadalmi konszenzuson nyugszik. Ahhoz, hogy ez hatékony legyen, a rendőrségnek szüksége van a nyilvánosság bizalmára. Belső szinten, a Végrehajtó Bizottságon belül pozitív meglepetés volt számomra a tagok közötti bizalom szintje. Valamennyi kérdést, még a kényes kérdéseket is, őszintén és nyíltan meg tudtunk beszélni. Ebben a tekintetben a kulturális és politikai különbségek ellenére egy professzionális rendőri közösséghez való tartozás érzését tapasztaltuk meg. Valószínűleg azért, mert végső soron sok mindenben osztoztunk az erőforrásokkal, a rendőrök jólétével vagy a politikai beavatkozás elkerülésének szükségességével kapcsolatos aggodalmakban.

A nemzetközi rendőri együttműködés sarokköve

A hírszerzési információk megosztása hagyományosan a nemzetközi rendőrségi együttműködés Achilles-sarka. Tekintettel a szervezett bűnözés egyre összetettebbé válására, kifinomultabb nemzetközi válaszlépésekre, valamint a globális hírszerzési információmegosztási és információkezelési struktúra korszerűsítésére van szükség. A legtöbb információcserét továbbra is a konkrét bűnügyi nyomozások ösztönzik, holott ennek rutinszerűnek kellene lennie. Az országok és az érintett nemzetközi bűnüldöző szervek közötti bűnüldözési információk

megosztása és cseréje a bizalom kiépítésével érhető el a legjobban, nem pedig kötelezettségek létrehozásával. E bizalomépítési folyamat során hasznos közös megegyezésre jutni az információk felhasználásáról, valamint arról, hogy azok hogyan támogatják a közös elemzést és döntéshozatalt, például az információmegosztás céljainak és az abból származó konkrét hírszerzési eredmények meghatározásával.

A rendőrségi együttműködés terén szerzett nemzeti és nemzetközi gyakorlatom során azt tapasztaltam, hogy az országok között túlságosan gyakran megmarad az információcserével kapcsolatos vonakodás. Egyes esetekben ez befolyásolja azt, hogy miként derítünk fel bizonyos bűnözői csoportokat, hogyan azonosítjuk a konkrét fenyegetéseket, vagy hogyan kezeljük a nemzeti és nemzetközi szintű szerveződéssel kapcsolatos nehézségeket. Ha fejlődni akarunk, fel kell adnunk ezeket a fenntartásokat. Közösségeinkre kell építenünk, és egy bűnüldözési családként kell növekednünk, nyitottabbá és átláthatóbbá kell válnunk egymás számára.

Számomra nyilvánvaló, hogy a rendőrségi együttműködés és az Interpol fennállásának száz éve után többet tehetünk az információcsere globális szintű javítása érdekében. Meggyőződésem, hogy a nemzetközi együttműködés nem korlátozódhat nemzeti szintre, és hogy – ahol lehetséges – a mi felelősségünk, hogy decentralizált szinten további kapcsolatokat alakítsunk ki annak érdekében, hogy a megfelelő információk a megfelelő helyre jussanak el és a megfelelő helyről érkezzenek. A különböző jogrendszer szerinti országok esetében a nemzeti szintű igazságszolgáltatással való szorosabb kapcsolat szintén kulcsfontosságú lesz, mivel az igazságszolgáltatás gyakran meghatározza a nyomozás körét. Ezt nem könnyű elérni. Az Európai Unió minden egyes tagállamában szervezeti, technikai és funkcionális szintű erőfeszítéseket igényel. Ez azonban lehetséges, ahogyan hazámban, Belgiumban is, amely nemrégiben megtette a kezdeti lépéseket ebbe az irányba.

Európai szinten nem várhatjuk el az Európai Uniótól, hogy egyszerre foglalkozzon az összes konkrét nemzeti bűnügyi fenyegetéssel és prioritással. Ez rávilágít egy olyan módszertani és tervezésen alapuló megközelítés elfogadásának fontosságára, mint amilyen az EMPACT-ciklus¹. Teljesen meg vagyok győződve arról, hogy ez a helyes módja a nemzetközi szinten működő súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelemnek. Ezeknek a mechanizmusoknak azonban még inkább a kézzelfogható operatív fellépésre kell összpontosítaniuk. Ószintén remélem, hogy ha minden tagállam és ügynökség elkötelezi magát e mellett, akkor ahelyett, hogy több operatív fellépésre és a megfelelő profilú

1 Európai Multidisziplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen.

vezetők kinevezésére felszólító jelentéseket látnánk, olyan értékelő beszámolókat fogunk olvasni, amelyek konkrét eredményeket mutatnak, mint például a letartóztatások száma és a felszámolt bűnözői csoportok száma. Továbbá nagyon fontosnak tartom, hogy az Interpol partnerré váljon ezekben a projektekben, amikor csak lehetséges és szükségesnek látszik.

Vég nélküli küzdelem a digitális bűnüldözésben

A rendőrséget és a rendőri erőket a technológia alakítja, nem pedig fordítva. A technológiai fejlődés azonban jelentős lehetőségeket rejt magában a hatékonyabb és eredményesebb információcsere és -elemzés érdekében. A technológia a nemzetközi rendőrségi együttműködés megközelítését is átalakíthatja. Ez az út azonban nem egyértelmű.

Az Európai Unióban és globális szinten is kezdeményezések indulnak az említett előrelépések maximális kihasználására. Ilyen például az oly szükséges interoperabilitási projekt, amelynek célja az Interpollal és az Europollal való együttműködés fokozása, valamint a mesterséges intelligenciába való befektetés ösztönzése. A biztonságos információcsere hálózati alkalmazás (Secure Information Exchange Network Application, SIENA) sikere bizonyítja, hogy a jól működő eszközök gyorsan javítják az információáramlást, és ötleteket adnak a további fejlesztésekhez.

Emellett elengedhetetlen az innováció ahhoz, hogy a mai, gyorsan változó világban, ahol a bűnözők gyorsan kihasználják a technológiát és a lehetőségeket, a rendészeti kérdésekben a csúcson maradjunk. Mind az Europol, mind az Interpol folyamatosan befektet az innovációba és a kutatásba. Ez azt jelenti, hogy az átfedések elkerülése érdekében ezen a területen is nagy szükség van a két intézmény közötti komplementaritás biztosítására. Biztosítanunk kell, hogy megbízatásunk és szerepeink alapján megfelelően tudjuk segíteni a technológiai támogatást igénylő nemzeti hatóságokat.

Ugyanakkor a rendőrségnek tiszteletben kell tartania az adatvédelmet és az emberi jogokat. Továbbra is szilárd meggyőződése, hogy a bűnüldözési munka ezen aspektusa alapvető szükségszerűség. A közelmúltbeli nemzeti és uniós szintű fejlemények azonban azt mutatják, hogy ez néha kihívást jelent. Az Interpol számára bizonyos szabályok végrehajtása globális szinten még nagyobb kihívást jelenthet. Ezen a területen a nemzetközi bűnüldözés számára előnyös lehet – a világszerte bevezetésre kerülő adatvédelmi keretekkel kapcsolatos tudatosságnövelés és szakértelem tekintetében – az Interpol növekvő szerepe.

Globális kitekintés

A biztonsági fenyegetések már nem korlátozódnak határok közé. A belső és a globális biztonság egymástól függ és összekapcsolódik. Napjainkban a belső biztonsággal kapcsolatos aggodalmak nagy része számos ország szomszédságának instabilitásából és az erőszak változó formáiból ered. A szűkös erőforrásokkal vagy biztonsági vákuummal rendelkező országok a bűnszervezetek vagy terrorista csoportok menedékhelyévé válhatnak. A helyi rendőri szolgálatoknak gyakran nincsenek meg az eszközeik vagy az akaratuk a probléma hatékony kezelésére, és megfelelő finanszírozás hiányában kiszolgáltatottabbá válnak a korrupciónak. A modern technológia egyre kifinomultabbá válása szintén globális szakadékot teremt a „rendelkezők” és a „nem rendelkezők” között.

Ebben az összefüggésben az olyan szervezeteknek, mint az Interpol és az Europol képesnek kell lenniük arra, hogy reagáljanak a rendkívül dinamikus és változatos bűnügyi környezetre. A globális bűnügyi kihívások gyors válaszokat és megoldásokat igényelnek, amelyeket csak a változásokat felvállaló, ugyanakkor egymást kiegészítő módon együttműködő, agilis szervezetek tudnak megvalósítani. Ezért az Interpollal együttműködve előrehaladást kell elérni a biztonsági válaszok és megoldások kidolgozásában. Erre egyértelmű példa a külföldi harcosok problémája, amely az EU és az EU-n kívüli országok közötti együttműködést igényli.

Az Europol és az Interpol elsődleges ügyfelei a nemzeti bűnüldöző hatóságok. Közös stratégiai célok kitűzésével, az operatív célkitűzésekről való megegyezéssel és közös tevékenységek végzésével a saját érdekünkben kell dolgoznunk, mégpedig egymást kiegészítve.

Következtetés

A nemzetközi rendőri együttműködést nem lehet továbbra is csak földrajzi alapon strukturálni, ahogy a bűnözést sem. Ez a nemzetközi rendőri együttműködés hálózatosabb, a kontextust jobban ismerő és a tudást megosztó megközelítést teszi szükségessé. A társadalmi összekapcsolódás és a kölcsönös függőség a bűnüldözés részéről párhuzamosan inkluzív megközelítést és a bűnözés kezelésének innovatív koncepcióit követeli meg. Ez leginkább a civil társadalommal és az iparral kialakított multidiszciplináris partnerségek, valamint az ágazatspecifikus szereplőkkel való célzott együttműködés révén érhető el. A nemzetközi keretrendszernek olyan többszereplős környezetet kell támogatnia, amelyben minden érintett szereplő szükségtelen verseny, átfedések vagy redundanciák

nélkül tudja ellátni a saját szerepét. A nemzetközi bűnüldöző szervezeteknek természetesen tiszteletben kell tartaniuk a szuverenitási kérdéseket és a nemzeti rendszereket, ugyanakkor képesnek kell lenniük a változó realitásokhoz való alkalmazkodásra, és pragmatikus módon túl kell lépniük a választói érdekcsoportokon.

A nemzetközi védelmi felelősséget a transznacionális bűnözéssel összefüggésben is célszerű megvizsgálni. Minden állam felelőssége, hogy saját rendőri hatóságai számára biztosítsa a nemzeti rendvédelmi infrastruktúrájuk nemzetközivé tételéhez szükséges eszközöket és hatásköröket. A helyben maradás vagy az egyedüllét többé nem opció. Itt a nemzetközi rendőrségi együttműködési szervezeteknek az operatív együttműködés fokozásával, a tudatosság növelésével, a szerződés-kötési környezet támogatásával és a kapacitásépítéssel legitim szerepük és lehetőségük van a kötelezettségvállalásra.

A nemzetközi bűnüldöző szerveknek az erősségekre összpontosítva, ugyanakkor a kiegészítő jelleget biztosítva továbbra is biztonságos környezetet kell teremteniük, és meg kell védeniük a polgárokat. A szerveknek eleve sokkhatás-állóvá kell válniuk, hogy képesek legyenek gyorsan befogadni a változásokat, és hatékony válaszlépéseket tudjanak adni az újonnan megjelenő fenyegetések kihívásaira, valamint az egyének és a legkiszolgáltatottabbak hatékony védelmére.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

De Bolle, C. (2023). A nemzetközi rendőri együttműködés rövid áttekintése. *Belügyi Szemle*, 71(11), 1939–1947. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.11.2>