

HORVÁTH GÉZA

**Rendészeti együttműködés a Délkelet-európai
Együttműködési Központ
(Southeast European Law Enforcement Center – SECI):
keretein belül 1999-, 2024**

Történeti áttekintés



A Délkelet-Európai Rendészeti Központ (Southeast European Law Enforcement Center, a továbbiakban SELEC) 2024-ben ünnepelte létrehozásának 25. évfordulóját, a negyedszázados múltra való hivatkozás azonban ténylegesen a Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés (Southeast European Cooperation Initiative, a továbbiakban SECI) égisze alatt megalapított jogelőd szervezet működésének megkezdésétől számítva igaz.

1999. május 26-án írták alá Bukarestben az országhatárokat átlépő bűnözés megelőzésében és leküzdésében való együttműködésről szóló megállapodást. Ekkor a SECI már egy évek óta működő politikai folyamat volt, az újdonságot csak az jelentette, hogy ezt kiterjesztették a bűnüldözési, határrendészeti és vámigazgatási együttműködésre is. A megállapodás a részes felek hatáskörébe utalta, hogy mely szerveket jelentik le illetékes nemzeti hatóságként, de a SECI Titkárság jogköre volt a kijelölés megerősítése, illetve őket kellett értesíteni az esetleges módosítási szándékról is.

Az együttműködést koordináló és támogató szervezeti struktúraként jött létre a SELEC jogelődje, a SECI Központ (SECI Center, teljes hivatalos nevén a Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés Regionális Központja az Országhatárokat Átlépő Bűnözés Leküzdésére), továbbá az

annak működését, valamint a megállapodás végrehajtását felügyelő grémiumként a Közös Együttműködési Bizottság (Joint Cooperation Committee – JCC).

A SECI Központ működése kapcsán viszonylag korán felmerült, hogy az azt létrehozó szerződés sok aspektust nem – vagy nem megfelelően – szabályoz, aminek rendezése nélkülözhetetlen, ezt támasztották alá az Európai Bizottság által 2004-ben készített vizsgálati jelentés megállapításai. Ezeknek a hiányosságoknak a felszámolását célozta az új jogi keretek kidolgozása, ami végül a sokkal részletesebb, a Délkelet-európai Rendészeti Központ létrehozásáról szóló, 2009. december 9-én Bukarestben aláírt egyezményben öltött testet. Ennek az átmeneti rendelkezései mondták ki egyebek mellett azt, hogy a SELEC egyezmény hatályba lépésével hatályát veszti a SECI megállapodás, továbbá ezzel egyidejűleg a SECI minden vagyona, joga és kötelezettsége a SELEC-re száll.



52. számú kép
A résztvevő országok

Szervezeti felépítés

A SELEC működése feletti irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogkört a SELEC Tanácsa látja el, melybe minden tagország egy képviselőt és egy helyettes képviselőt jelöl. A hazai gyakorlat, hogy a Tanács tagját a

Rendőrség, helyettesét a Nemzeti Adó- és Vámhivatal delegálja, a formális kinevezés az érintett rendvédelmi szerv felügyeletét ellátó szakminiszter hatásköre. A Tanács feladata a stratégiai döntések meghozatala, ezek között a SELEC főigazgatójának és igazgatóinak megválasztása, a szervezet költségvetésének és cselekvési tervének jóváhagyása, állásfoglalás a szervezet működésével kapcsolatos jelentős kérdésekben, döntés a harmadik felekkel történő együttműködésről. A döntéshozatali eljárásban minden tagállam egy szavazati joggal rendelkezik.

A SELEC napi működéséért, operatív irányításáért a főigazgató felel, az ő mandátuma 4 évre szól. Munkáját két igazgató, a műveleti igazgató, valamint a jogi és belső ügyek igazgatója segíti, őket 3 évre választja a Tanács. A SELEC által foglalkoztatott szakértők és adminisztratív ügyintézők rendszeresített létszáma mindössze 17 fő, de ebből is több beosztás tartósan betöltetlen.

A minél gyorsabb információáramlás szempontjából kiemelt szerepet játszanak az összekötők. Minden tagállammal szemben elvárás, hogy rendőr és vámos összekötőt is helyezzen ki a Központba, de ennek több tagállam – köztük vámos összekötő hiányában Magyarország – nem felel meg. Az összekötői hálózat tagjai kapcsán fontos kiemelni, hogy ők nem a SELEC menedzsment, hanem a Nemzeti Kapcsolattartó Pont – ez Magyarország esetében a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ – és az őket delegáló rendvédelmi szerv irányítása alatt állnak, onnan kapják a feladatokat, illetve felőlük terheli őket jelentési kötelezettség. A tagállamok mellett egyes operatív partnerek, így az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Olaszország és Szaúd-Arábia is rendelkezik a SELEC elhelyezési körletében kialakított összekötő irodával, de ott az állandó képviselő csak az első két ország esetében biztosított.

Szorosan véve nem tekinthető a szervezet részének, de annak égisze alatt működő fontos pillér az azt az igazságügyi együttműködés terén kiegészítő platform, a Délkelet-Európai Ügyészeti Tanácsadó Csoport (Southeast European Prosecutors Advisory Group – SEEPAG), amit a délke-

let-európai országok igazságügyi együttműködésének elősegítése érdekében hoztak létre 2003. december 11-12-én, Belgrádban. A csoport munka-értekezleteinek finanszírozása a SELEC költségvetéséből történik, és a SELEC az adminisztratív tevékenységüket is támogatja.

Tagállamok, együttműködők

A SECI megállapodást 12 ország, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Görögország, Horvátország, Macedónia, Magyarország, Moldova, Románia, Szerbia és Montenegró, Szlovénia és Törökország írta alá. Közülük Szerbia és Montenegró időközben szétvált, a SELEC Egyezményt már önállóan írták alá, így azt eredetileg 13 tagállam hozta létre, de Szlovénia 2013-ban, Horvátország 2018-ban kilépett a szervezetből, ezért annak jelenleg 11 tagállama van.

A SELEC Egyezmény a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel történő együttműködés sajátos formájaként lehetővé teszi az operatív partneri és a megfigyelői státuszt. Utóbbi az olyan államok és nemzetközi szervezetek számára áll nyitva, amelyek csupán általános együttműködési vagy támogatási szándékukat jelzik, és egyes rendezvényeken történő részvételi lehetőséggel jár. Az operatív partneri státusz ennél magasabb szintű szakmai tartalmat fed, jogot biztosít az operatív tevékenységben történő közreműködésre, valamint személyes adatok és minősített információk cseréjére is.

Az operatív partnerek szűk körébe tartozik az Interpol, az Egyesült Államok, Olaszország, Szaúd-Arábia, Szlovákia, az Egyesült Királyság központi bűnügyi és vámszerve (NCA és HMRC), valamint az ehhez a körhöz tavaly decemberben csatlakozó albán Nemzeti Nyomozó Iroda. Utóbbi érdekessége, hogy ez a szervezet úgy kérelmezte az operatív partneri státuszt, hogy maga Albánia a szervezet tagjaként eleve teljes körű együttműködési lehetőségekkel és jogosultságokkal rendelkezik. Friss fejlemény, hogy a Tanács 2025. februárban írásos eljárás keretében jóváhagyta a szándékát

hivatalosan csak az év elején bejelentő Ausztrália operatív partneri kérelmét is.

Megfigyelői státusza jelenleg 13 országnak és 7 globális vagy regionális nemzetközi szervezetnek van.

A SELEC előtt álló kihívások

Jelen sorok szerzője 2012 óta látja el Magyarország képviselőtét a SELEC Tanácsban. Ennek a bő évtizednek a tapasztalata, hogy a szervezet folyamatosan alapvető szakmai-szervezeti, pénzügyi és személyzeti problémákkal küzd, melyek részben egymásra vezethetők vissza, és öngerjesztő folyamatokat is indukálnak.

A SECI megalakulása idején a tagok közül egyedül Görögország volt egyúttal tagja az Európai Uniónak is, az Europol is még szinte csak az elképzelés szintjén élt, így szakmailag teljesen megalapozott törekvés volt a térség országait – a nemzetközi bűnügyi együttműködés terén akkor szinte egyeduralkodó Interpolnál jobban – összefogó regionális szervezet létrehozása. Néhány éven belül azonban több tagállam is az Európai Unió, illetve az Europol tagja lett, utóbbi pedig a térség számos további államával kötött együttműködési megállapodást.

A SECI és később a SELEC is igyekezett az Europol regionális partnerévé pozícionálni magát, de nem sikerült továbblépni az eseti jellegű együttműködésnél, nincs a két szervezet közötti kapcsolatokat szabályozó szerződés. Az Europol mára már a térség egészét lefedte, minden ország tagja vagy együttműködő partnere, és a SELEC rendelkezésére állónál sokkal szélesebb palettát tud nyújtani az információcsere, az elemzői kapacitás és a műveleti támogatás terén egyaránt. Ez a folyamat vezetett előbb Szlovénia, majd Horvátország kilépéséhez, ami egyértelműen jelezte, hogy a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni nemzetközi együttműködést a klasszikus nyugat-balkáni útvonalon elhelyezkedő országok biztosítottak látják a meghatározó regionális bűnüldözési platform szerepére törő SELEC nélkül is.

A SELEC igyekszik komplementer vagy a regionális jelleget jobban hangsúlyozó szakmai irányokkal operálni, de ennek lehetősége korlátozott. Ráadásul újabb veszély a szervezet jövőjére nézve, hogy az Interpol feladni látszik azt az eddig következetesen hirdetett álláspontját, hogy lyoni központja mellett Európában nincs szükség más képviselőre, és tavaly nem zárkozott el kategorikusan attól a szerb kormányzati kezdeményezéstől, hogy Belgrádban alakítsanak ki egy regionális irodát.

A pénzügyi nehézségek arra vezethetők vissza, hogy a SECI működése idején még nagy összegű, sokszor célhoz vagy feladathoz sem kötött anyagi támogatást nyújtó Egyesült Államok radikálisan csökkentette befizetéseit, azt évek óta az operatív partneri státuszból fakadó kötelező – a SELEC éves költségvetésének 2%-át kitevő – összegre korlátozva. A SELEC menedzsment ezt a tagállamok által befizetendő tagdíj emelésével igyekezett volna kompenzálni, amit viszont a gazdasági nehézségeikre hivatkozó tagállamok sokáig nem hagytak jóvá. A Tanács csak az utóbbi két évben fogadott el a tagdíjak emelésére vonatkozó határozatot, ennek mértéke viszont nagyjából csak az inflációs korrekciónak felel meg. Az emiatt forráshiányos szervezet operatív partnerek és külső támogatók, illetve projektforrások bevonásával próbálkozik, illetve kényszerűen szűkíti szakmai tevékenységének és pénzügyi támogatásának a spektrumát. Utóbbi viszont rontja a szervezet megítélését, csökkenti a tagállamok elkötelezettségét, ami ismét csak negatívan hat mind a szakmai munkára, mind az anyagi lehetőségekre.

Elsősorban az anyagi korlátokra vezethető vissza a személyzeti probléma is. A szervezet három vezetői posztjára még rendszerint több tagállamból vannak pályázók, bár itt is megfigyelhető egyes tagállamok felülreprezentáltsága, a SELEC szakértői és adminisztratív munkaköreit viszont szinte kizárólag románok töltik be. Ennek oka, hogy fizetésük sem kiemelkedő a romániai vagy a bővebb regionális viszonyokat tekintve, ráadásul a szervezet semmilyen egyéb támogatást vagy költségtérítést nem tud nyújtani, így a dolgozóknak többek között a lakhatásukat, egészségügyi ellátásukat és biztosításukat is önállóan, saját költségeikre kell megoldani. Ez a

korlát gyakorlatilag kizárja más tagállamok (akár magasabb szintű tudással rendelkező) szakértőinek a jelentkezését, valamint a multikulturális, eltérő tapasztalatokkal felvértezett szakmai közegből fakadó szinergiák kialakulását, hasznosítását.

Magyar szerepvállalás

Magyarország a SECI Központ 1999-ben történt létrehozásánál a legaktívabb támogatók közé tartozott. Ezt tükrözte, hogy a SECI JCC ülésein rendszerint kiemelt vezetői szintű magyar delegáció vett részt, továbbá a Rendőrség részéről első összekötőként a közbiztonsági főigazgató posztról nem sokkal korábban távozó dr. Bánfi Ferenc tábornok úr került kihelyezésre. Ez a kihelyezés meghatározó volt mind a SECI Központ szakmai prioritásainak, belső munkafolyamatainak kialakítása, mind tábornok úr később, sokkal nagyobb felelősséggel és presztízzsel járó beosztásokig ívelő nemzetközi karrierje szempontjából.

Ebben az időszakban még kihelyezett vámos összekötő is volt, de később az a döntés született, hogy a hatáskörüket érintő kisebb ügyforgalom mellett bukaresti jelenlétük nem indokolt. A fizikai jelenlét hiánya azonban nem jelenti az együttműködésből történt teljes kivonulásukat, a NAV a mai napig folytat nemzetközi bűnügyi információcserét a SELEC csatornáin is, illetve esetenként szakértői képviselőt biztosít munkacsoport üléseken és egyéb fórumokon.

Magyarország 2001. októberben együttműködési megállapodást kötött az Europollal, 2004. májusban az Európai Unió, 2004. szeptemberben az Europol tagállamává vált. A SECI és az Europol egymást kiegészítő funkciója ekkor egy ideig még jól érvényesült, de aztán a SECI a fentiekben vázolt működési problémái, illetve az Europol megerősödése és az Európai Unió túlmutató térnyerése miatt a hangsúly egyértelműen az utóbbi irányába toldódott.

A magyar szerepvállalást az utóbbi években az is negatívan befolyásolta, hogy a Magyarország által koordinált két tematikus munkacsoportból

a gépjárműbűnözés elleni a forráshiány miatti szakmai megszorítások egyik áldozatává vált, a SELEC költségvetésében évek óta nincs forrás a korábbi sikeres szakértői találkozók és regionális akciók megrendezésére. Pozitív ellenpélda a környezeti bűnözés elleni munkacsoport, ahol a Nemzeti Nyomozó Iroda által szervezett TOX akciókat a SELEC is a projekt-alapú – nem mellesleg az Europol is bevonó – együttműködés mintapéldájának tekinti, és ekként kommunikálja.

A SELEC és a magyar rendvédelmi szervek közötti kapcsolatok egyik felülete az ügycentrikus együttműködés, a másik a részvétel a tematikus munkacsoportok tevékenységében, ezeket egészíti ki és támogatja a magyar stratégiai érdekek képviselete a Tanács ülésein. Ezek közül a hazai bűnüldözési érdekek támogatását egyértelműen az ügycentrikus együttműködés szolgálja a legjobban. Ez alatt nemcsak – sőt, elsősorban nem – a klasszikus információcsere értendő, hanem a műveleti találkozók lehetősége is. Ez az a „piaci rés”, ahol a SELEC még mindig az Europol előtt jár, mert kisebb adminisztrációval és gyorsabb átfutási idővel tető alá hozható egy olyan, kiemelt bűnügyhöz kapcsolódó személyes szakmai egyeztetés, amelynek legalább két tagállam az érintettje, ha az ügyhöz kapcsolódó információcserét SELEC csatornán folytatják. Az anyagi korlátok természetesen itt is érvényesülnek, éves szinten nagyjából 50 ilyen találkozót tud megfinanszírozni a szervezet, de ebből minden évben 4-5 magyar részvétellel – és sokszor magyar kezdeményezésre – valósul meg, hazai felderítéseket és nyomozásokat előmozdítva. Ennek az együttműködési lehetőségnek hazai haszonélvezője elsődlegesen az NNI, de a NAV és vármegyei rendőr-főkapitányság is vette már hasznát.

Hogyan tovább?

A tagállamok egy évtizednyi ellenállás után megszavazták a tagdíjmelést, projektek és új operatív partnerek révén is sikerült pótlólagos forrásokhoz jutni, de egyértelmű kitörési pont továbbra sem látszik. A javuló költségvetési helyzet mellett is még mindig sokkal szűkebb a tevékenységi kör

annál, mint amit a SELEC vezetése szeretne, és maguk a tagállamok is elvárnának, de még annál is, amit a szervezet pár éve tudott nyújtani. Ehhez csak egyetlen adalék: a nyolc munkacsoport közül 2024-ben már csak három tudott ülésezni anyagi okok miatt.

A SELEC nem tudta kiharcolni azt a regionális szerepet, amit akár a SECI létrehozásánál, akár a SECI-SELEC átalakulás időszakában vizionáltak az ötletgazdák. Ennek a szerepnek a betöltését meglátásom szerint nemcsak az Europol regionális térhódítása akadályozza, hanem maga a SELEC is, mert azzal, hogy részben szakmai, részben anyagi megfontolásokból a régiótól távol eső harmadik feleket von be operatív partnerként vagy megfigyelőként, fellazítja a regionális jelleget. Ez önmagában nem feltétlenül lenne probléma, egy prosperáló szervezet esetén még logikus lépés is az ilyen fajta terjeszkedés, de a SELEC semmilyen – sem humán, sem anyagi – tekintetben nem rendelkezik a régió túlmutató szerepvállaláshoz szükséges erőforrásokkal. Meglátásom szerint ez a stratégia a SELEC menedzsment részéről inkább a regionális szerephez kapcsolódó nehézségek kompenzálását (és bizonyos fokig megoldását) célozza.

A hazai rendészeti struktúrának a külkapcsolati stratégia és a nemzetközi együttműködési prioritások meghatározásáért felelős vezetői tisztában vannak a szervezet elhúzódó nehézségeivel és a kiútkeresés korlátaival. Részben erre is vezethető vissza, hogy huzamosabb ideje már nem ambicionáljuk magyar szakember jelölését a SELEC valamelyik vezetői pozíciójára. Az viszont megkérdőjelezhetetlen, hogy a szervezet fentiekben vázolt nehézségei ellenére is biztosít olyan együttműködési lehetőségeket, amelyek előmozdíthatnak hazai – vagy a térség más országaiban folyó, de magyar érintettségű – felderítéseket, nyomozásokat. Ezekkel a lehetőségekkel mindenképpen célszerű tisztában lenni és élni.