

HATÁRŐRSÉG – BIZTONSÁG – BŰNMEGELŐZÉS

*„Mindig bölcs dolog előre nézni;
de nehéz messzebbre tekinteni, mint ameddig látunk”
(Winston Churchill).*

1. Bevezetés

Minden tervezés sarkalatos pontja a jövőbeni események, történések és a rájuk való reagálás reális megítélése. Korunk gyorsan és sok esetben radikálisan változó világában a folyamatok követése is kihívás, nem beszélve a nagyobb léptékű prognosztizálásról. A tervezésnek pedig éppen egyik fontos funkciója, hogy a váratlan helyzetekre rávilágítson, s megfelelő képességek kialakítását körvonalazza.

A Határőrség megfogalmazta középtávú testületi (szak)stratégiáját, amely az elkövetkezendő 5-6 évet átívelő időszakot és az elérendő állapotot írja le. E folyamat kulcseleme az EU-csatlakozásból, illetve a schengeni működésből adódó elvárások teljesítésének ütemezése, a megfelelés biztosítása. Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy a határőrségi (szak)stratégia a schengeni tagságnak való megfelelési szint elérését jelenti a schengeni működés feltételrendszerének biztosításával.

Természetesen a kérdés ennél sokkal bonyolultabb. A testületi szándék, a feltételrendszer és az elvárások összhangja nem mindig harmonikus. A stratégiai tervezésnek a reális helyzetre alapozva, de a napi befolyásolástól elszakadva, meglehetősen pontos utat kell felvázolnia a cél elérése érdekében. A célok mögött mindig keresni kell az érdeket, ami motiválja a folyamatok szereplőit. A Határőrség már jelenleg is az, a továbbiakban is meghatározó szereplő kíván lenni a hatósági jogérvényesítő és rendvédelmi (rendészeti) folyamatokban és ennek teljesítése céljából már most komoly kezdeményezésekkel hívja fel magára a figyelmet, illetve bizonyítja képességeit, képesség-kialakítási alkalmasságát.

A bűnmegelőzés nem új keletű jelenség, de a globalizáció, az információs társadalom, a közösségi érdekek áttértékelődése felerősítette a vele kapcsolatos elvárásokat, igényeket. A biztonság általános értékévé vált, ami az üzleti szférában kereslet-kínlat tárgyát képez(het)i. A tulajdon hazai értékrendszerének módosulása, a hozzáfűződő érdekvérvényesítés az általános emberi jogokkal együtt új szemléletű megközelítést igényel.

A Határőrség stratégiai céljainak egyike a „komplex nemzeti és európai biztonság fenntartásában való tervleges és mérhető részvétel”, s megítélésem szerint a bűnmegelőzés a biztonság adott szinten történő fenntartásának egyik meghatározó tényezője.

A témával kapcsolatos gondolatok elsősorban azokat az összefüggéseket kívánják érzékeltetni, amelyek a Határőrség jövőbeni helyéhez, szerepéhez fűződnek és előrevetítik azt a szándékot, amely nem más, mint a megfelelő képességekre alapozott, preventív, rendszerszemléletű, hatékony, minőségi tevékenység.

2. A biztonság mint érték

A biztonság nehezen meghatározó, sokféle megközelítés alapján értelmezhető, egyidejűleg objektív és szubjektív fogalom. Nem egyszerűsíthető le a statisztikák, vagy éppen a vélemények szintjére. A biztonság nem monopólium, hanem kollektív, kooperációs termék, amely társadalmi, közösségi, egyéni tevékenységből és magatartásból, az állami szervek jogérvényesítéséből, önvédelmi szerveződésekből, a szokásjogi és a tulajdonosi érdekérvényesítéshez kötődő cselekvésformákból tevődik össze és folyamatosan alakul. Az általános érelemben vett biztonság véleményem szerint nem szűkíthető le pl. a közbiztonságra és nem azonos pl. a bűnügyi statisztikákkal sem. A biztonság nem jelenti a veszélyeztetés hiányát. Bármennyire is magas szintű a biztonság, a veszélyeztetéssel mindig számolni kell.

Az akció-reakció, kard és pajzs elve érvényesül e területen is, azzal a kitételrel, hogy az utólagos reagálás rendszerint sokkal többbe kerül, mint az előrelátó, az esetleges veszélyeztetést a jelenlegi állapotban is ellensúlyozni képes biztonsági helyzet megteremtése. A biztonságról akkor lehet beszélni, ha a valós és potenciális veszélyeztetés szintjét meghaladó, a veszélyeket ellensúlyozni képes, visszatartó erőként is számításba jöhető rendszer alakul ki, amely a konkrét behatás esetén képes gyorsan regenerálódni, megújulni és önmaga lényeges megváltoztatása nélkül a következményeket kiküszöbölni és tovább működni. Ez mindenképpen egy dinamikus egyensúlyi állapotot feltételez.

Az EU-ban a biztonság a szabadság, az igazságosság (jog) mellett és velük együtt kiemelt érték. Ez nem politikai döntés, hanem a kialakult viszonyrendszer eredménye. A biztonságvédelem tárgya önmagában is értéket képvisel(het), mert valamilyen érdek fűződik hozzá és ezért is került a biztonsági rendszerbe. Előfordul, hogy a tárgyi értéket messze meghaladja az érdek biztosításához kapcsolódó biztonsági kiadások összessége, ez felértékel(het)i a biztonságvédelem tárgyát. A demokratikus társadalmakban a szabadság gyakorlása csak megfelelő jogi és biztonsági környezetben lehetséges. Nyilvánvaló tehát a biztonsághoz fűződő érdek kiemelt kezelése.

Az ellenérdekeltség az esetek túlnyomó többségében jogszabályba is ütközik, ellentétes a jogi környezet normáival. A biztonság tehát egyúttal egyfajta indikátor szerepet is betölt a társadalmi folyamatok helyzetét illetően. A Határőrség jogszabályokban meghatározott feladatrendszer a „határbiztonságot” preferálja, ugyanakkor a szervezet illetékessége és tevékenysége az ország teljes területére kiterjed. A Határőrség mint hatósági jogérvényesítő szerv tehát az ország biztonsági rendszerének egyik eleme, a biztonsági tevékenység fő összetevője.

A magyar határellenőrzési rendszer fejlődése irányát jelzi, hogy a schengeni csatlakozásra kialakul egy „nagyrendszer”, amely három összefüggő, az ország egész területét átfogó részrendszerből áll. Az első és EU érdekeket is direkt módon képviselő részrendszer a külső határok ellenőrzési részrendszere, amely egységes standard szerint kell, hogy működjön. A második a belső határok ellenőrzési részrendszere. Az valós tény, hogy a schengeni tagság elérését követően a belső határokon a határforgalom-ellenőrzés megszűnik, azonban a határellenőrzés megmarad, igaz, nem a jelenlegi formájában, tartalmában és módszerében. Az EU csatlakozás jelenlegi ütemét alapul véve a belső határok 50,8 %-ot tesznek ki, ami 2010 után tovább csökkenhet, ugyanakkor a belső határokon az ellenőrzés változásával biztonsági deficit nem keletkezhet.

A harmadik részrendszer az ország egész területére kiterjedő ún. illegális migrációt ellenőrző mélységi háló (checknet), amely már most működik, és megfelelő példa lehet a

Magyarország nagyságú (vagy ahhoz közeli méretű és adottságú) országok, egész területére kiterjedő komplex ellenőrzési rendszernek.

Az EU-s gondolkodásfilozófia bizonyos mértékben merkantilista is, mert a tevékenységi folyamatoknál az ésszerűsége és a hatékonyságra összpontosít. Bűnmegelőzést szolgál az a hozzáállás is, hogy a külső határokat a legszigorúbb standard szerint kell ellenőrizni.

3. A bűnmegelőzés mint cél és eszköz

Az emberi társadalmak megítélésének egyik alaptényezője az életminőség. Ezt nem szabad csak egyes egyénekre, csoportokra, társadalmi rétegekre, hanem a teljes társadalomra kell vonatkoztatni. A bűnözés is egyfajta társadalmi termék, amely ellen a létrehozó vagy az azt elviselő környezetben lehet és kell eredményesen fellépni.

A bűnüldözés, mint komplex fogalom, önmagában egy reakciót fejez ki, s csak akkor lehet igazán hatékony, ha megelőző hatású elemeket is tartalmaz.

Éppúgy, mint a biztonság, a bűnmegelőzés is kooperatív tevékenység eredménye, hiszen egyben a biztonság egyik összetevője is. Így a bűnmegelőzés olyan nemzeti, nemzetközi keretek közt összehangolt cselekvések, intézkedések, magatartásformák összessége és rendszere, amely az élet minőségjavítását a biztonságérzet növelésével, a jogellenes cselekmények megvalósulási esélyének csökkentésével, a kiváltó okok korlátozásával, az általános védetség kialakításával célozza meg.

A rendszerszemléletű megvalósulás három fontos elemet tartalmaz: elkövetőt, sértettet és környezetet. A környezetbe beleértendő a komplex, tehát politikai, gazdasági, szociális, jogi, jogszokási stb. környezet is. A bűnmegelőzés akkor lehet igazán hatékony, ha komplex módon közelíti meg a problémát és megtalálja a kapcsolódási pontokat. A bűnmegelőzés nem lehet statikus, mert a bűnözés mindig újabb és újabb formában, valamint tartalommal jelenik meg.

A napjainkban divatosá vált „kihívások” fogalmat és annak tartalmát megvizsgálva tapasztalhatjuk, hogy a globalizáció, az információs társadalom hatásai a jogellenes cselekmények, illetve a motiváció átstrukturálódását idézik elő. 2001. szeptember 11-e előtt csak néhány szakember emlegette az asszimmetrikus és transznacionális kihívásokat. Ma már elfogadott és gyakran használt fogalmak.

Az illegális migráció kapcsán egy évtizeddel ezelőtt az emberek többsége azokra a határsértőkre gondolt, akik az időjárási viszonytársaival dacolva vágtak neki a nagy útnak és a határőrök elfogták őket. Ma már teljesen más a helyzet. Az illegális migráció üzletággá vált, rátelepedett a nemzetközi szervezett bűnözés, s ma már csak nemzetközi összefogással lehet eredményesen fellépni ellene. Ebben a fellépésben a Határőrségnek potenciális helyzeténél fogva meghatározó szerepe lehet.

4. A Határőrség és a bűnmegelőzés

A Határőrség tevékenysége jogszabályilag behatárolt, azonban jelenleg is folyik a jogszabályok közösségi joghoz való igazítása. A Határőrség középtávú (szak)stratégiájának célkitűzései a már említett komplex biztonság fenntartásában való részvételt, az EU-s és schengeni elvárások szerinti szervezeti működést és a minőségi határőri tevékenységet tartalmazzák. E célkitűzésekre „fűzhető fel” a szervezeti bűnmegelőzési tevékenység kerete

is. A biztonság fontosságáról, jelentőségéről már szóltam. Vitathatatlan tény, hogy a Határőrség már jelenleg is meghatározó szerepet tölt a biztonság garantálásában.

Tekintve, hogy az illegális migráció a szervezett nemzetközi bűnözés vivőbázisa, így az ellene való hatékony fellépés konkrét eredményeket hoz(hat). A külső határok ellenőrzési részrendszere többek között e feladatot látja el. Ehhez kapcsolódik a másik kettő részrendszer. Mindenképpen komoly preventív hatása lehet annak, ha már a külső határig sem jutnak el a veszélyeztető források, hanem azok a szomszédos országok hatóságai által elfogásra kerülnek. Ehhez megfelelő, szakmai segítségnyújtás alapján reális lehetőség nyílik, hiszen a magyar Határőrség már most rendelkezik olyan potenciális határellenőrzési technológiával és tapasztalattal, amely javíthatja a szomszédos országok ez irányú tevékenységét és ezáltal a hazai bűnmegelőzést is szolgálja, hiszen nem jutnak a veszélyeztető elemek az ország területére. Ez pedig egyértelműen a biztonság exportját jelenti.

Magyarországnak elemi érdeke, hogy minél több ún. biztonságos harmadik ország vegye körül.

A bűnmegelőzés hatékonyságának növelését segíti elő a rendvédelmi szervek közötti feladatmegosztás újragondolása, a hatáskörök megfelelő biztosítása is. Ez mindenképpen a Határőrség speciális képességeit erősíti, amely a saját és partnerszervezetek képességeinek hatékonyabb kihasználását segíti elő.

A feladatrendszer ellátásához megfelelő jogosultság, hatáskör szükséges, ezért az EU- csatlakozás időszakára (2004. május 01.) célszerű a Határőrség nyomozóhatósági jogkörét kiterjeszteni emberkereskedelem, személyi szabadság megsértése, bűnszervezetben való részvétel, közokirat-hamisítás, visszaélés okirattal, testi sértés, jármű önkényes elvétele, egyedi azonosító jel meghamisítása, bűncselekmények, illetve szabálysértési eljárási jogkört biztosítani a tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés, határrendészeti szabálysértés, határjel- hamisítás és rongálás, a külföldiek rendszetével kapcsolatos szabálysértés tekintetében, valamint a közlekedési szabálysértésekhez kapcsolódóan a helyszíni bírságolási jogosultságát a közúti határátkelőhelyekről a határterületre bővíteni. Személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelezettségek megszegése szabálysértés esetén indokolt a Határőrség részére a helyszíni bírságolás jogszabályi feltételeit megteremteni.

A közrendet, közbiztonságot veszélyeztető bűncselekményekkel szembeni hatékonyabb fellépés érdekében célszerű a „gépjárműcsempészet” bűncselekmény új törvényi tényállás megalkotása, melyen belül célszerű a Határőrséget nyomozóhatósági jogkörrel felruházni.

2004-2007 között indokolt a Határőrség részére is – nem kizárólagos – nyomozóhatósági jogkört biztosítani a közlekedés biztonsága elleni, a vasúti-, légi- vagy vízi közlekedés veszélyeztetése, a légi jármű hatalomba kerítése, visszaélés robbanóanyaggal vagy lőszerrel, fegyvercsempészet, visszaélés kábítószerrel, visszaélés radioaktív anyaggal, visszaélés nemzetközi szerződés által tiltott fegyverrel, visszaélés méreggel bűncselekmények vonatkozásában. Erre az időszakra célszerű megvizsgálni a külföldiek légi úton történő kitoloncolásának, illetve a hatósági kísérettel történő átszállításoknak a Határőrségre átruházásának lehetőségét is.

Az illegális migráció elleni hatékony, az egész ország területére kiterjedő eredményes fellépés érdekében elengedhetetlen a szabálysértési hatósági jogkör kiterjesztése a Határőrségre: vasúti, műszaki vizsgálat elmulasztása; külföldiek illegális foglalkoztatásának elősegítése, koldulás; gyermekekkel koldulás; tiltott kéjelgés;

jogosulatlan vadászat; engedély nélküli fakitermelés; valótlan bejelentés; közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos; gépjármű-közlekedéssel összefüggő okmányokkal elkövetett; érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel való közlekedés; jogosulatlan idegenvezetés; jogosulatlan utazásszervezés, utazásközvetítés; magán-szállóhely szabálytalan hasznosítása szabálysértések vonatkozásában.

A büntetőeljárásról szóló törvény módosításának megfelelően felmerült, hogy a Határőrség részére biztosítandó hatáskörök jogszabályi megjelenítése helyett, az ügyészségnek, mint a nyomozás irányítójának a mérlegelési lehetősége van, hogy mely nyomozó szervet bízta meg a büntetőeljárás lefolytatásával. Ez elvi megoldás, azonban a cselekmények komplex jellege miatt célszerű a jogkörök jogszabályi biztosítása, amely az egységes eljárási gyakorlatot erősítené.

A Határőrség eddigi pozícióit kihasználva indokolt a bűnügyi és felderítési területen a szervezett bűnözés elleni fellépést erősíteni, a nemzetközi bűnügyi együttműködésben még tevékenyebb részt vállalni, a bűnmegelőzés komplex rendszerében meghatározó szerepet betölteni. Biztosítani kell a Határőrség illegális migráció elleni teljeskörű szervezeti fellépésének jogszabályi háttérét és intézményrendszerét. A tevékenység hatékonyságának meghatározó tényezője az információk rendszerben való kezelése és a rájuk történő reagálásnak a módja, ezért a bevetés-irányítás egységes, digitális technológiát alkalmazó, a hazai és schengeni rendvédelmi szervekkel szorosan együttműködő rendszerét kívánjuk 2005-re kialakítani.

A Határőrséget a belső határokon, a határforgalom-ellenőrzés megszűnése után felszabaduló kvalifikált állományra alapozva indokolt – 2007 után – a határvizeken a vízi rendészeti, nemzetközi vonatjáratokon, illetve a fővárosban vasúti rendészeti, a nemzetközi repülőtereken repülőtéri biztonsági feladatokkal felruházni.

A hatáskör és feladatrendszer ésszerű átstrukturálása a Rendőrség tehermentesítését és a közterületi jelenlét fokozását, ezáltal a biztonság magasabb szintre emelését is jelenti.

Azokban az országokban, amelyekben nemzetközi béke- és rendfenntartó tevékenység folyik, rendszerint migráció kibocsátó országok is, ezért a Határőrségnek is érdeke, hogy prevenciós céllal, az EU (ENSZ, EBESZ) keretében részt vegyen békefenntartó (rendfenntartó) missziókban, amelyre 2007 után a belső határokon a határforgalom-ellenőrzés megszűnése után lesz lehetőség az állomány felszabadulásával (ennek előkészítését már 2003-ban meg kell kezdeni).

A schengeni szervezeti működés alatt nem egy misztifikált, álm-szervezetet kell elképzelni, hanem ésszerű, hatékony, feladatarányosan finanszírozott, komplex (integrált) tevékenységet. Ennek érdekében a Határőrség megkezdte a szervezet-átalakítást, amely a végrehajtáshoz közelíti a hatásköröket.

Mi köze van ennek a bűnmegelőzéshez? Véleményem szerint nagyon is sok! Ha megnézzük a jelenlegi kirendeltségeket, akkor látható, hogy egy határőrizeti kirendeltség illetékességi területén akár 2 határforgalmi kirendeltség, 1 bűnügyi felderítő szolgálat, 1 határvadász század is tevékenykedhet, illetve elhelyezkedhet. Felmerül a felelősség kérdése. Ha egy adott területen egy kézben van a hatáskör és felelősség, akkor a hatékonyság is látványosan javulhat.

A minőségügyről külön nem szólnék, mert a hatékonyság-növelő szerepe vitathatatlan.

A Határőrség szakstratégiájában a bűnmegelőzés szerepel, azonban úgy gondolom, hogy az akkor lehet eredményes, ha a napi tevékenység részévé válik. A stratégiai tervezés

komplex rendszerében kell a prevenciók elemeket elhelyezni, és tevékenységi szintekhez kapcsolni.

A Határőrség azáltal, hogy eredményesen fellép az illegális migráció ellen, képes csökkenteni a bűnalkalmakat, a bűnelkövetők elfogásával redukálja az elkövetői kört, jelenlétével, tevékenységével képes mérsékelni azon környezeti tényezők hatását, amelyek a bűnözést motiválják, képes javítani az emberek biztonságérzését és szervezeti kultúrájával egy jogkövető magatartást képes indukálni.

A belső működés során a korrupció elleni hatékony fellépés pedig a szervezet hitelét növeli.

5. Befejezés

A bűnmegelőzés társadalmi ügy, nem egyes szervezetek reszortfeladata. Minden jog és érdekérvényesítő szervek, közösségnek, egyénnek megfogalmazható a tennivalója a bűnmegelőzés területén. A Határőrség tevékenysége ezt a magatartást képes erősíteni, megfelelő tapasztalattal rendelkezik a megvalósításhoz. Ez egy olyan probléma, ami tartósan jelen lesz, nem lehet egyszeri aktusnak tekinteni, hanem hosszútávú „harcra” kell felkészülni. A bűnmegelőzés, egyben tanulási folyamat is, amelynek eredményei csak lassan érnek be, de kitartóan, következetesen, szövetségeseiket keresve kell végezni.

Feldolgozott, felhasznált és javasolt irodalom, források:

1. Európai Bizottság „Hippocrates” bűnmegelőzési programja (2000. okt. 29.).
2. Proposal for a Council Decision establishing a programme of incentives and exchanges, training and cooperation for the prevention of crime (Hippocrates);
3. 1040/1995. (V.17.) kormányhatározat az Országos Bűnmegelőzési Tanács létrehozásáról;
4. 1136/1997. (XII.22.) kormányhatározat a Kormány átfogó bűnmegelőzési programjának előkészítésével és megvalósításával kapcsolatos feladatokról;
5. 1074/1999. (VII.7.) kormányhatározat a bűncselekmények áldozatai és hozzátartozóik védelme, káruk megtérülése, enyhítése érdekében teendő jogalkotási feladatokról és egyéb intézkedésekről;
6. 1002/2003. (I.8.) kormányhatározat a bűnmegelőzés hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes kormányzati feladatokról;
7. 150/2002. (VII.2.) kormányrendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről;
8. ENSZ-közügyűlés 46/152. sz. (1991) ajánlása;
9. ECOSOC. Res. E/1997/30 on „Elements of Responsible Crime Prevention: standards and norms” www.coe.int, 2003.05.16.;
10. Európa Tanács ajánlásai 19. sz. (1987), 20. sz. (1987), 21. sz. (1987);
11. Amszterdami Szerződés 29. cikk. www.europa.eu.int/eur-lex, 2003.05.16.;
12. Európai Tanács 1999. október 15-16-i rendkívüli ülésének döntése www.europa.eu.int/eur-lex, 2003.05.16.;
13. 2001/427/JHA Council Decision of 28 May 2001. setting up a European crime prevention network;
14. Rules of Procedure for the European Crime Prevention Network of 25 June, 2001;
15. 2001/220/JHA Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings;
16. 1075/1999. (VII.7.) kormány határozat az Országos Bűnmegelőzési Tanácsról, valamint a 1097/1997. (IX.23.) kormányhatározattal létrehozott Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítvány Alapító Okiratok módosításáról;
17. Council Decision 2002/630/JHA (Grotius II Criminal, Oisin II, Stop II, Hippocrates, Falcone Σ) = AGIS
18. Programme AGIS, Commission programme for Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters;
19. Resolution 1997/33: Elements of responsible crime prevention: standards and norms. UN Economic and Social Council 36th plenary meeting;
20. A Határőrség hosszútávú stratégiai koncepciója (Kézirat, Határőrség Országos Parancsnokság)
21. A Határőrség középtávú stratégiai koncepciója (Kézirat, Határőrség Országos Parancsnokság)
22. Vigh József: A bűnmegelőzés elméleti és gyakorlati kérdései. Magyar Jog, 1999. június (321-328. o.)