

A HATÁRŐRSÉG LEHETSÉGES BŰNMEGELŐZÉSI FELADATAI A LEENDŐ BELSŐ HATÁROK TÉRSÉGÉBEN

1. Bevezetés

A Szabadság, Biztonság és Igazságosság¹ övezetét létrehozó Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően az Európai Unióban hangsúlyossá vált a büntetőügyekben való együttműködés az igazságügyi és a rendőri szervek között. A belső határok megszüntetésével ugyanis létrejött egy olyan határok nélküli térség, ahol az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása mellett a biztonság megteremtése kulcsfontosságú kérdés lett.

A Magyar Köztársaság rendvédelmi szervei egyre jelentősebb szerepet töltenek be hazánk és az Európai Unió biztonsági rendszerében. A határőrizetnek már napjainkban is meg kell felelnie a schengeni elvárásoknak, amely a fokozott biztonság követelményét állítja a tagállamok és a csatlakozni kívánó országokkal szemben. A schengeni csatlakozást követően ugyanis a határőrizet célja nemcsak a Magyar Köztársaság államhatárának rendjét, hanem az Európai Unió közrendjét, közbiztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekményeknek a külső határon, továbbá a határterületen történő megelőzésére, felderítésére és megszakítására is irányul. A közrend és közbiztonság stabilitását, ezáltal az ország általános belső biztonságát közvetlenül befolyásolja a bűnözés alakulása. Ezért fontos megvizsgálni azt a kérdést, hogy a Határőrség miként tud hatékonyan hozzájárulni bűnüldöző, bűnmegelőző tevékenységével Magyarországon és az Európai Unió biztonságához.

2. A biztonság és a bűnmegelőzés összefüggései

A biztonság negatív megközelítésben a veszély, fenyegetés hiányát jelenti. Egy ország akkor van biztonságban, ha sem kívülről, sem belülről nem fenyegeti veszély. A biztonság fogalmának ma már több dimenziója van a korábbi politikai és katonai

¹ A szabadság, biztonság, igazság övezetének kiépítése az Amszterdami Szerződés életbelépése előtt megkezdődött. Az Európai Bizottság 1998-ban kiadott közleménye alapján fogadta el a Tanács és a Bizottság 1998. december 3-án a „szabadság, biztonság és igazság” övezetének Cselekvési tervét, amely meghatározta az övezet kiépítéséhez szükséges prioritási listát. A szabadság övezet egyfelől a személyek szabad mozgását, másrészt az alapvető jogok védelmét és a diszkrimináció elleni küzdelmet jelenti.

A biztonság a bűnözés minden formája elleni fellépést jelenti, amelyhez az Európai Unió még az 1997 júniusában megrendezett amszterdami csúcson külön cselekvési tervet fogadott el. A biztonság övezetének megteremtésében kiemelt hangsúly került az EUROPOL szerepére.

Az igazság az Európai Uniónak azt a célját tükrözi, hogy minden állampolgárnak biztosítsa az igazsághoz (jogszolgáltatáshoz) való egyenlő hozzáférést, elmozdítsa az igazságügyi szervek közötti együttműködést. A polgári ügyekben a jogi környezet egyszerűsítését az állampolgárok számára, büntetőügyekben a vádhatóságok koordinációjának javítását. (Horváth Zoltán: Kézikönyv az EU-ról. Magyar OGY. 2002.. 391-392. o.).

értelemben vett biztonság-fogalomhoz képest. Ezért egyre többször találkozunk a szakirodalomban a komplex biztonság kifejezéssel, amely adekvátn tükrözi a biztonság összetett voltát. A közbiztonság az ország belső biztonságának kérdéskörébe tartozik, amelynek érvényesülését az ország általános biztonságának megvalósulása keretében kell szavatolni. Ez az objektív biztonság és a polgárok biztonságérzetének alappillére.

A közbiztonság lényegét tekintve jogilag szabályozott olyan közállapot, a társadalmi együttélés olyan tényleges helyzete, amelyben biztosított, hogy a természetes személyek, közösségek életét, testi épségét, vagyonát ne érhesse jogtalan támadás. Egy állam biztonságát annyiban befolyásolja a közbiztonság, amilyen mértékben az a bűnözés által fertőzött.

Magyarországon a bűnözés alakulását illetően kedvezőtlen tendenciák mutatkoztak meg az utóbbi évtizedekben. Egyrésztől nagyságrendekkel nőtt a bűncselekmények száma, másrésztől elszaporodtak az erőszakos és a vagyon elleni bűncselekmények, megjelent a megélhetési bűnözés és egyre nagyobb teret szerez magának a szervezett bűnözés.

A bűnügyi statisztikai adatok alapján 1970-80 között az ismertté vált bűncselekmények száma éves szinten 120.000 volt, az ismertté vált elkövetők száma pedig mintegy 70.000 fő. A 80-as évek elejétől a bűnözés emelkedő tendenciája figyelhető meg olyannyira, hogy a 90-es évek közepére az ismertté vált bűncselekmények száma elérte a félmilliót, az ismertté vált elkövetők száma pedig a 120.000 főt. Összességében 1970. óta az ismertté vált bűncselekmények száma megkétszereződött, 1988-hoz viszonyítva 1991-ig megkétszereződött. Az ismertté vált bűncselekményekhez képest elmaradt az ismertté vált bűnelkövetők számának emelkedése, ami azt jelenti, hogy romlott az ismeretlen tetteses ügyek felderítési aránya.²

A lakosság objektív biztonsága a 90-es évekre – az erőszakos jellegű, továbbá a vagyon elleni bűncselekmények gyors növekedése, valamint a bűnüldöző szervek eredményességi mutatóinak romlása következtében – megingott. Nem kevésbé fontos, hogy a szubjektív biztonságérzet szintén nagymértékben csökkent. A bűnözés nagyarányú emelkedése és az egyre veszélyesebb bűncselekményfajták elterjedése miatt a lakosság fél a bűnözéstől.

A bűnözési helyzet romlása, a bűnfelderítés eredményességének visszaesése a hatékonyabb bűnüldözési módszerek mellett okszerűen felveti a bűnmegelőzés előtérbe kerülését. A represszív büntető intézkedések ugyanis meglehetősen korlátozott hatást gyakorolnak a bűnözés visszaszorításában.

A bűnmegelőzés a bűnözést kiváltó társadalmi folyamatokba történő külső beavatkozást jelent abból a célból, hogy csökkentse a bűncselekmények elkövetésének valószínűségét. Generális célja, hogy a potenciális elkövető ne valósítson meg a büntető törvénykönyvbe ütköző cselekményt, vagy ha elkövette, az ne maradjon felderítetlenül. Alapvető formái: a bűnalkalmak csökkentése érdekében kifejtett tevékenység, valamint az elkövetővé, illetve áldozattá válás megelőzése, amely elsősorban a felvilágosítással, tájékoztatással lehet eredményes. A prevenció stratégiai céljai: a biztonságos élethez, a tulajdonhoz és a személyiséghez fűződő alkotmányos jogok védelme, a szomszédos országokkal való együttműködés feltételeinek és az ország kiegyensúlyozott térségi fejlődésének elősegítése, az ország stabilitásának biztosítása.

² Forrás: Ajánlás az Országos Bűnmegelőzési programhoz BM Közlemény BK 1998/4.

A bűnmegelőzés állami érdek, ezért stratégiai célkitűzéseinek megvalósításában az állami szerepvállaláson túl szükség van a civil szerveződések és a lakosság aktív részvételére is. A bűnmegelőzés fő letéteményesei a helyi önkormányzatok, a kormány, az Országos Bűnmegelőzési Tanács³ (ObmT), a minisztériumok (OM, BM, IM ESZCSM), a Biztonságos Magyarországért Közalapítvány⁴ (BMK kárenyhítés, pályázatok), a rendvédelmi szervek (Rendőrség, Határőrség). Nem kevésbé fontos a civil szervezetek (pl. Országos Polgárőr Szövetség, érdekvédelmi szervezetek), az egyházak, az iskolák, a karitatív szervezetek, alapítványok és a lakosság közvetlen és közvetett részvétele, az állampolgári önszerveződések közreműködése a bűnmegelőzésben.

3. A megelőzés a Határőrség feladatrendszerében

A rendvédelmi szervek közül a bűnmegelőzés hagyományosan a rendőrség tevékenységéhez kapcsolódik. Így volt ez már a 80-as években is, majd a rendőrségi törvény egyértelműen meghatározta, hogy a Rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó fegyveres rendvédelmi szerv.⁵ Míg a 80-as években az a nézet dominált, hogy a legjobb bűnmegelőzés a hatékony bűnüldözés, úgy a 90-es évek elején a Rendőrség felismerve a bűnmegelőzés tágabb dimenzióit is létrehozta saját bűnmegelőzési szervezetrendszerét, amelynek fő feladata lett a rendőrségi alapeladatok teljesítése során keletkező információk értékelése, feldolgozása és azoknak az állampolgárok részére – a bűncselekmények kockázatának minimalizálása érdekében történő – rendelkezésre bocsátása.

A Határőrség feladatrendszerében a megelőzés kifejezés már korábban is megfogalmazódott a tevékenységéhez kapcsolódó jogszabályok szintjén, azonban nem olyan hangsúllyal, mint a Rendőrség esetében. A Határőrség tevékenységében a megelőzés általánosságban a jogellenes cselekmények megelőzését jelenti. A Határőrség ugyanis az Alkotmány szerint egyrészt a fegyveres erők része, amely azt jelenti, hogy alapvető kötelessége a haza katonai védelme és nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása, másrészt az Alkotmány alapján rendészeti feladatkörrel felruházott szerv. A Határőrség sajátossága tehát az, hogy kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezeti fegyveres szerv. Érdemes felvillantani a Határőrség tevékenységét meghatározó jogszabályi változások főbb csomópontjait 1989-től napjainkig, amelyek jelzik, hogy kizárólag katonai feladatokkal felruházott szervből miként lett mára döntően rendészeti (rendvédelmi) szerv.

1989-ben a Magyar Köztársaság Alkotmányába bekerült a fegyveres erőkre⁶ vonatkozó fejezet, amely a jogállamiság szempontjából igen jelentős lépés volt, ugyanakkor tartalmi szempontból a Határőrség tevékenységének csak az egyik pillérét deklarálta, nevezetesen a haza katonai védelmét. Ennek az időszaknak az volt a jellemzője, hogy a Határőrség más – alacsonyabb szintű és elavult⁷ – jogszabályok alapján rendészeti jellegű feladatokat látott el.

³ 1002/2003. (I. 8.) Kormányhatározat a bűnmegelőzés hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes kormányzati feladatokról

⁴ 1070/2001. (VII.10.) Kormányhatározat a Biztonságos Magyarországért Közalapítvány létrehozásáról

⁵ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.) 3. § (1) bek.

⁶ 1989. évi XXXI. törvény 26. §.

⁷ 1974. évi 17. tvr. az állam- és közbiztonságról; 40/1974.(X.1.) MT rendelet az MK államhatárának őrzetéről, illetve a végrehajtására kiadott 1/1975. (IV.2.) BM rendelet

Jelentős momentum volt az 1993. évi alkotmánymódosítás⁸, amely az alaptörvénybe beiktatta a Határőrség rendészeti feladatkörére vonatkozó jogtételt, ezáltal megteremtődött az alkotmányos működése. A Határőrség rendészeti feladatkörének fajsúlyosabbá tételét jelentette az ún. idegenrendészeti törvény⁹, és végrehajtási jogszabályai, valamint a rendőrségi törvény¹⁰ hatályba lépése. A Határőrség 1994. május 1-jei hatállyal idegenrendészeti hatósági jogkörrel felruházott szerv lett. A rendőrségi törvény hatálybalépése két vonatkozásban volt jelentős a Határőrség szempontjából. Egyfelől a törvény nevesítette első alkalommal értelmező rendelkezéseiben a Határőrséget a rendvédelmi szervek között. Másrészt pedig kimondta, hogy a rendőrségi törvény IV-IX. Fejezetében foglaltak – a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés kivételével – az Alkotmányban meghatározott rendészeti feladatkörében megfelelően irányadók a Határőrségre is.¹¹

Kiemelkedően fontos állomásnak tekinthetjük a Határőrség életviszonyai szabályozását illetően a határőrizeti törvény¹² hatálybalépését. Jelentősége egyfelől abban áll, hogy átfogóan szabályozza a határőrizetet, mint tevékenységet és a Határőrség, mint szervezet életviszonyait, másrészt pedig új elemként jelenik meg a Határőrség nyomozóhatósági jogkörrel történő felruházása.¹³ Jellemzője ennek az időszaknak, hogy új jogszabályok jelennek meg, amelyek a Határőrség szempontjából is jelentősek. Ezek közül kiemelendők a menedéjogról, a külföldre utazásról, a szabálysértésekről szóló új jogszabályok megjelenése, valamint az ún. „maffia-ellenes” törvénycsomag¹⁴ elfogadása. E törvény hatálybalépése azért volt jelentős a Határőrség szempontjából, mivel feloldotta a titkos információgyűjtésével kapcsolatos korábbi korlátot és kimondta, hogy a Határőrség bűnüldözési feladatainak végrehajtása érdekében a rendőrségi törvény VII. fejezetében meghatározott szabályok szerint végezhet titkos információgyűjtést. A biztonság- és védelempolitikai alapelveket meghatározó országgyűlési határozat pedig az ország biztonságát veszélyeztető kockázati tényezők között nevesíti többek között a tömeges migráció és a szervezett bűnözés jelenségeket, amelyek kezelésében - s ezen keresztül a komplex biztonság garantálásában - jelentős szerep hárul a Határőrségre.

2002. január 1-jétől a Határőrség tevékenységének jogi alapjai tekintetében újabb szakasz kezdődött meg. A Határőrség tevékenységéhez kapcsolódó jogszabályi háttér részben az EU-kompatibilis és schengen-konform jogharmonizáció jegyében, részben pedig a Hő. tv. hatálybalépése óta eltelt időszak jogalkalmazói tapasztalatainak megfelelően

⁸ 1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról 2. §

⁹ 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról

¹⁰ Rtv. Hatálybalépés 1994. X.1.

¹¹ Rtv. 98. §. rendelkezése azért volt jelentős, mivel ebben az időszakban még nem született meg a határőrizet törvényi szintű szabályozása. S bár ez csupán közvetett módon és meglehetősen általános megfogalmazással, de megteremtette már 1994-ben a Határőrség működésének, a határőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának, az intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazása miatti jogorvoslat, továbbá a Határőrség korlátozott titkos információgyűjtésének, valamint a határőrségi adatkezelés törvényi alapjait. E tekintetben egyértelmű helyzetet és pontosabb jogszabályi megfogalmazást a később megalkotott határőrizeti törvény és a kapcsolódó jogszabályok hatálybalépése teremtett.

¹² 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről

¹³ 1973. évi I. törvény (Be.) 16. § (4) bek. A jogellenes belföldi tartózkodás (Btk. 214. §), a tiltott határátlépés (Btk. 217. §), az embercsempészség (Btk. 218. §), a határjel-rongálás (Btk. 220. §) és úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás (Btk. 274. §) alapos gyanúja esetén a Határőrség is nyomozó hatósággá jár el, ha a bűncselekmény gyanúját a Határőrség észleli.

¹⁴ 1999. évi LXXV. törvény 75. § (1) bek. hatályos 1999. IX.1.

módosult. A Határőrség idegenrendészeti jogkörei megváltoztak,¹⁵ azokat a rendészeti jogalkalmazás szabályai szerint és keretében gyakorolja. Fontos hangsúlyozni, hogy a Határőrség az illegális migráció kezelésében az egyik legfontosabb állami szerv.

4. A Határőrség bűnüldözési feladatainak jogszabályi alapjai

Mindenekelőtt szükséges a bűnüldözés fogalmának tisztázása. Megítélésem szerint a bűnüldözés gyűjtőfogalom, amely tágabb értelemben magába foglalja a bűnfelderítést és a bűnmegelőzést, szűkebb értelemben többnyire a bűnfelderítéssel azonosítjuk. A Határőrség bűnüldözési feladatainak három fő területe van: törvényben hatáskörébe utalt bűnüldözési feladatok, a határőrizeti törvényben hatáskörébe utalt nyomozási cselekmények foganatosítása és nyomozóhatósági jogkör gyakorlása meghatározott bűncselekmények esetén. A Határőrség törvényben hatáskörébe utalt bűnüldözési feladatai többek között az idegenrendészeti törvény hatálya alá tartozó ismeretlen helyen tartózkodó külföldi személykörözésének elrendelésére,¹⁶ továbbá a rendőrségi törvényben meghatározottak szerint titkosszolgálati eszközök¹⁷ alkalmazására való jogosultságot jelentik.

A Határőrség határőrizeti törvényben hatáskörébe utalt nyomozási cselekményei alatt azt értjük, hogy a – törvényben és nemzetközi szerződésekben meghatározott – feladatainak határterületen történő végrehajtása során észlelt – a nyomozóhatósági jogkörébe nem tartozó – bűncselekmények esetén köteles a bűncselekményt megszakítani, az elkövetéssel gyanúsítható személyt elfogni, és a bizonyítási eszközök megjelölésével együtt az illetékes hatóságnak átadni. A bizonyítási eszközök megőrzése érdekében halaszthatatlan nyomozási cselekményeket foganatosíthat. A bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy elfogása, illetőleg jogellenes határátlépésének, továbbá bűncselekménnyel kapcsolatba hozható jármű, tárgy vagy okmány határon való átvitelének megakadályozása érdekében a nyomozóhatóság megkeresésére határkörözést foganatosíthat. Két esetben saját hatáskörben is elrendelhet határkörözést. Egyfelől feladatainak a határterületen történő végrehajtása során a nyomozóhatósági jogkörébe nem tartozó bűncselekmények esetén, másfelől pedig a nyomozóhatósági jogkörébe tartozó bűncselekmények esetén. A Határőrség a saját hatáskörébe tartozó ügyben, valamint a Rendőrség, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, a nemzetbiztonsági szolgálatok, illetve a Vám- és Pénzügyőrség megkeresésére határfigyelőztetést végezhet.

Végül a Határőrség nyomozóhatóságként jár el a külön törvényben meghatározott büntető ügyekben. A határőrizeti törvény hatálybalépésével lett a Határőrség nyomozóhatósági jogkörrel felruházott szerv. Eredetileg a büntetőeljárásról szóló törvény¹⁸ (Be.) öt bűncselekmény: a jogellenes belföldi tartózkodás, tiltott határátlépés, embercsempészás, határjelrongálás és úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás bűncselekmények alapos gyanúja esetén a Határőrséget is felruházta nyomozóhatósági jogkörrel, ha az alapos gyanút a Határőrség észlelte. Időközben a büntető anyagi és eljárási szabályok módosultak és jelenleg a Határőrség a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése, jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése, embercsempészás, határjelrongálás, valamint az úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás¹⁹

¹⁵ 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról

¹⁶ 2001. évi XXXIX. törvény 62. §

¹⁷ Rtv. 7. fejezet

¹⁸ 1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról 16. § (4) bek.

¹⁹ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) 214. §; 214/A. §; 217. §; 220. §; 274. §.

bűncselekmények esetén akkor folytathatja le a nyomozást, ha a bűncselekményt a Határőrség észleli, vagy a feljelentést a Határőrségnél teszik meg.²⁰ A Határőrség tehát továbbra is korlátozott nyomozóhatósági jogkörrel rendelkezik. E tekintetben szükséges megemlíteni azt a változást, amelynek eredményeként a hatályos szabályozás szerint amennyiben a Határőrség hatáskörébe tartozó bűncselekménnyel halmazatban olyan bűncselekmény is megvalósult, amelynek nyomozására hatásköre nem terjed ki és az eljárás elkülönítése nem célszerű az eljáró nyomozóhatóságot az illetékes ügyész jelöli ki.²¹

5. A határőrségi prevenció cél- és eszközrendszere

A határőrizet a Magyar Köztársaság államhatárának rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésére, felderítésére és megszakítására, valamint az államhatár átlépésének feltételeivel nem rendelkező személyek beutazásának és kiutazásának megakadályozására irányuló tevékenységek rendszere.²² Az Európai Unió tagállamaiban a határőrizet célja már nemcsak a saját terület és az államhatár ellenőrzése, hanem a teljes uniós térség biztonságának megóvása is. A szabadság, biztonság és igazságosság térségének létrehozása és a személyek szabad áramlásának egyik alapvető feltétele az Európai Unió külső határainak hatékony őrizete. Ezért a külső határokon elhelyezkedő államoknak kell védeniük az uniós térség közrendjét, közbiztonságát, az államhatár átlépésének, a beutazás és kiutazás feltételeit teljesíteni nem tudó, azt megszegő személyekkel szemben. Az uniós térség közrendjének védelmét a külső határokon, illetve - a belső és külső határok mentén egyaránt létező - határterületen végrehajtott tevékenységével a Határőrség biztosítja. Tehát a Határőrség megelőző tevékenységének az EU biztonsága szempontjából is jelentősége lesz.

A határőrségi prevenció általános céljai:

- a bűncselekmények, más jogellenes cselekmények legközvetlenebb okainak megszüntetése a határterületen a normasértő személyre, a cselekményi szituációra gyakorolt hatással,
- a jogellenes cselekmény közvetlen megelőzése fokozott határőri fellépéssel, a veszélyeztetett területen fokozott határőri jelenléttel,
- a tettenérés, lelepleződés kockázatának fokozása az eredményes felderítési mutatók révén,
- a bűnalkalmak csökkentése és a bűnismétlés megakadályozása,
- a bűnözéstől való félelem csökkentése.

A határőrségi prevenciót a jogszabályok nevesítik a feladatrendszerben, azonban elkülönült szervezeti egység nincs. Három szolgálati ág²³ tevékenységében külön jogszabályi utalással szerepel a megelőzés:

- a) A határőrizeti szolgálati ág biztosítja a Magyar Köztársaság államhatárának őrizetét, az államhatár jogellenes átlépésének megelőzését, felderítését és megszakítását, valamint az államhatár rendjének fenntartását;

²⁰ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.) 36. § (3) bek. (hatályba lépés: 2003. VII. 1.)

²¹ Be. 37. § (2) bek.

²² Hőv. tv. 1. § (1) bek.

²³ 40/ 2001. (XII.23.) BM rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról 4. § (2) bekezdés a-e) pontok

- b) A határforgalom-ellenőrzési szolgálati ág biztosítja az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalom, a szállítmányok ellenőrzését, valamint az államhatár átlépésének feltételeivel nem rendelkező személyek beutazásának és kiutazásának megakadályozását, és a hatáskörébe tartozó más jogsértő cselekményeknek a megelőzését, felderítését és megszakítását.
- c) A bünyügyi és felderítő szolgálati ág biztosítja a büntetőeljárásról szóló törvény szerint a Határőrség hatáskörébe tartozó bűncselekmények elkövetésének megelőzését, felderítését, megakadályozását, illetőleg megszakítását és a nyomozások lefolytatását.

Az idegenrendészeti és szabálysértési szolgálati ág, valamint a bevetési szolgálati ágnál a jogalkotó nem nevesíti a megelőzést, jóllehet ez utóbbi a komplex mélységi ellenőrzésben résztvevő szervek kulcsfontosságú szereplője.

6. A megelőzés új együttműködési formái a belső határok térségében

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően az Ukrajnával, a Romániával, a Szerbia-Montenegróval és a Horvát Köztársasággal közös határszakaszai külső határok lesznek, a Szlovák Köztársasággal és a Szlovén Köztársasággal és az Osztrák Köztársasággal közös határszakasza belső határrá válik. A belső határszakaszokon a határforgalom-ellenőrzés megszűnik.

A Maastrichti Szerződés életbelépése óta a mozgásszabadság – gazdasági aktivitástól függetlenül – az Unió minden állampolgárát megilleti. Ez annak is köszönhető, hogy a szerződés létrehozta az uniós állampolgárság intézményét, amelynek alapeleme a szabad mozgás joga. A harmadik országok azon állampolgárait is megilleti a mozgásszabadság a Közösségen belül, akik rendelkeznek a belépés és tartózkodás feltételeivel, és nem veszélyeztetik a közrendet és a közbiztonságot.

A határőrségi megelőzési stratégia a belső határok térségében hármas célt jelent: az illegális migráció visszaszorítását, az államhatárokon átlépő bűnözés megfékezését és a határterületen a közbiztonság védelmét. E stratégiai célkitűzések megvalósításának alappillére az integrált fellépés mind hazai, mind nemzetközi szinten. Az együttműködés valamennyi formájához elengedhetetlenül szükséges a jogi háttér megteremtése. A honi együttműködés a társszervekkel, civil szervezetekkel és lakossággal való folyamatos, kiegyensúlyozott kapcsolattartást jelenti. A nemzetközi együttműködés a szomszédos országok rendvédelmi szerveivel, továbbá a nem szomszédos EU tagállamok illetékes szerveivel bilaterális vagy multilaterális megállapodásokon nyugvó kapcsolattartást, egységes fellépést, illetve összehangolt megelőző intézkedéseket jelent.

A társszervekkel való hatékony együttműködési forma az illegális migráció kezelésére, megelőzésére a komplex mélységi ellenőrzés,²⁴ amely már napjainkban is működik, és perspektivikusnak tűnik a majdani belső határok térségében is. A komplex mélységi ellenőrzés jogszabályi alapja az idegenrendészeti törvény²⁵, amely a külföldiek ellenőrzése címszó alatt lehetővé teszi a Határőrség számára, hogy a törvényben meghatározott idegenrendészeti szabályok megtartását ellenőrizze. A komplex mélységi

²⁴ 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére

²⁵ Id tv. 61. § (1)-(5) bek.

ellenőrzés az egységes határellenőrzési rendszer kialakításáról szóló kormányzati koncepcióban²⁶ megfogalmazott prioritásokkal összhangban és a schengeni joganyag átvételéről szóló miniszteri utasításnak²⁷ megfelelően jött létre. Rendeltetése a jogellenesen Magyarországra belépő és itt tartózkodó, illetve jogellenesen munkát vállaló külföldiek, valamint az illegális migrációhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni fellépés hatékonyságának növelése a közrend és közbiztonság javítása érdekében. Feladata, hogy a szolgálati és a hatósági tevékenység – időben, térben és módszereiben történő – összehangolásával differenciált és szelektív módon biztosítsa a külföldiek jogszabályokban meghatározott hatósági ellenőrzésének végrehajtását az ország egész területén, továbbá az illegális migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felfedését, illetve a szükséges hatósági eljárások lefolytatását.

A komplex mélységi ellenőrző rendszert a Határőrség, a Rendőrség, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség központi és területi szervei hatáskörük és illetékességük keretei között alakítják ki és a helyi szervek bevonásával működtetik. Mindenképpen hatékony eszköze az illegális migráció elleni fellépésnek, a felfedett jogsértések (illegális tartózkodás, munkavállalás) a jogsértők tekintetében speciális preventív hatást gyakorolhat, illetve az illegális migrációval fertőzött területek, útvonalak, csomópontok, munkahelyek összehangolt vagy közös idegenrendészeti és munkaügyi hatósági, illetve közrendvédelmi/közbiztonsági ellenőrzésének generális preventív hatása lehet. A komplex mélységi ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos együttműködési feladatok végrehajtását, illetve a szervek tevékenységét központi szinten a Határőrség Országos Parancsnokságának Bevetési Főosztálya, területi szinten a határőr igazgatóságok bevetési osztályai koordinálják. Ennek keretében folyamatosan gyűjtik, elemzik és értékelik az illegális migrációra és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekményekre vonatkozóan keletkezett adatokat, amelyekről negyedévenként - a további intézkedések megtételére vonatkozó javaslatokkal együtt - összefoglaló jelentést állítanak össze a hatóságok részére.

A civil szervezetek közül a Polgárőrséggel való gyakorlati együttműködés és az információcsere lehet hatékony eszköze a bűnmegelőzésnek, tágabb értelemben a közbiztonság védelmének. A lakossággal való kapcsolattartás szintén a közbiztonság védelmét szolgálja. Fontos, hogy a mikroközösségek merjék jelezni a lakókörnyezetükben felmerülő anomáliákat és érezzék, hogy a határőr ezeket komolyan veszi és ezáltal együttesen elejét vegyék a jogsértő cselekményeknek. Itt említendő meg, hogy az illegális migráció hatékonyabb kezelése és a közbiztonság védelme érdekében elengedhetetlen a Határőrség szabálysértési hatáskörének konkrét tartalommal való kitöltése jogszabályi szinten. Jóllehet a határőrizeti törvény biztosítja számára a szabálysértési hatósági jogkört, ugyanakkor a szabálysértési jogszabályok nincsenek a törvénnyel szinkronban. A közeljövő egyik fontos jogalkotási feladata lesz e kérdéskör rendezése. Célszerű lenne a Határőrség szabálysértési hatósági jogkörének kiterjesztése a jelenleg helyszínbírságolási jogkörébe tartozó szabálysértésekre, továbbá a koldulás, a közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés, vasúti szabálysértés, műszaki vizsgálat elmulasztása, jogosulatlan idegenvezetés, jogosulatlan utazásszervezés, utazásközvetítés,

²⁶ Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról szóló 2013/2001. (I. 17.) Korm. Határozat

²⁷ 17/2001. (BK. 7.) BM utasítás a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról

magánszálláshely szabálytalan hasznosítása, külföldi illegális foglalkoztatása szabálysértések esetén. A szabálysértési hatósági jogkör kiterjesztésének közvetve hatékonyabb preventív hatása lehetne. A lakossági kapcsolattartás gyümölcsöző formája lehet a települési és kisebbségi önkormányzatok rendezvényein való részvétel, a regionális és helyi médiával való kapcsolattartás, s nem utolsósorban az ifjúság számára határrendészeti fakultációs órák megtartása, továbbá osztályfőnöki órákon való részvétel és tájékoztatás.

A nemzetközi szintű együttműködés különböző formái artikulálódnak a bűnügyi szakterületen. A nemzetközi bűnügyi együttműködés területén több jelentős törvény született, amelyek keretet biztosítanak a konkrét együttműködéshez, illetve alapul szolgálnak további kétoldalú megállapodások megkötésére. Elégséges megemlíteni a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot (NEBEK),²⁸ amely segíti a nemzetközi kapcsolattartást a bűnüldözés vonatkozásában és a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvényt.²⁹ A törvényben nevesített együttműködési formák közül azokat kívánom kiemelni, amelyeknek a határőrségi bűnmegelőzés szempontjából jelentősége van.

6.1. A közvetlen információcsere.

A nemzetközi információcsere a bűnüldöző szervek közötti együttműködés legalapvetőbb és legelterjedtebb formái közé tartozik. Az EUROPOL tevékenysége -, amelyhez Magyarország is csatlakozott³⁰ - szinte teljes mértékben az információk cseréjén és koordinációján alapul. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény³¹ (SVE) pedig lehetővé teszi, hogy megkeresés nélkül is olyan információkat bocsássonak a tagállamok egymás rendelkezésére, amelyek a bűncselekmények elkövetésnek megakadályozása és a közrendet fenyegető cselekmények megelőzése során jelentőséggel bírhatnak. A hatályos szabályozás lehetőséget biztosít a magyar bűnüldöző szerv számára, hogy a hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyekben - bűncselekmény elkövetésének megelőzése, felderítése, valamint a közrend, közbiztonság védelme érdekében - a külföldi állam illetékes szervével információcserét közvetlenül is folytathat, ha

- az információcsere az ügy szempontjából halasztást nem tűr, vagy
- a határterületen illetékességgel rendelkező magyar bűnüldöző szerv által a külföldi állam határterületen illetékes szervétől kért vagy annak szolgáltatott információ kizárólag az adott határterülethez kapcsolódik.

Az információ különösen akkor tekinthető az adott határterülethez kapcsolódónak, ha az adat a megkereséssel érintett

- olyan személyre vonatkozik, akinek állandó bejelentett lakóhelye, tartózkodási helye a határterületen van, vagy valószínűsíthető, hogy az érintett személy a megkeresés időszakában ott tartózkodik,
- személynek a határterületen kifejtett tevékenységére vonatkozik,

²⁸ 1999. évi LIV. törvény az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről

²⁹ 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről Hatálybalépés: 2003. IV. 1.

³⁰ 2001. évi LXXXIX. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten, 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről

³¹ SVE 46. cikk

- olyan dologra vonatkozik, amelyről valószínűsíthető, hogy a határterületen található,
- a jogi személynek a határterületen lévő székhelyére, illetve tevékenységére vonatkozik.

A magyar bűnüldöző szerv az információcsere keretében az információ továbbítása érdekében közös kapcsolattartási szolgálati hely közreműködését is igénybe veheti. A schengeni tagállamok a belső határokon ún. közös kapcsolattartási szolgálati helyeket hoznak létre, amelyek célja, hogy megkönnyítsék az együttműködés során a kommunikációt és az információcserét. Erre példa a francia-német határon lévő közös kapitányság is. Ennek gyakorlatilag a „kezdetleges formáját” hozta létre Magyarország és Ausztria kormányközi megállapodással a Hegyeshalom-Nickelsdorf határátkelőhely területén,³² amely jelenleg a határellenőrzéssel kapcsolatos információk kicserélését teszi lehetővé, de mindkét fél szándékai szerint a magyar schengeni tagsággal e szolgálati helyen keresztül bonyolódik majd a bűnügyi információk cseréje is.

A magyar bűnüldöző szervnek a nemzetközi kötelezettségvállalás alapján létrehozott, a kötelezettségvállalásban meghatározott bűnmegelőzési részfeladatot ellátó szervezeti egységei önálló információcserét és együttműködést folytathatnak a külföldi állam azonos feladatot ellátó egységével. Ez a fajta bűnmegelőzési együttműködés perspektivikus lehet a határőrségi bűnmegelőzés munkája szempontjából is.

6.2. A határon átnyúló megfigyelés

Az SVE rendőri együttműködésről szóló fejezetében³³ szerepel az az elvárás, hogy a tagállamok biztosítsák a másik tagállam számára - bizonyos feltételek megvalósulása esetén - a saját területükön megkezdett megfigyelés, illetve üldözés - államhatárt átlépve történő - folytatásának lehetőségét. Ennek ellensúlyozására fogalmazta meg a SVE - mintegy kompenzációs intézkedésként - a határon átnyúló megfigyelés és a forrányomon üldözés intézményét. A határon átnyúló figyelés (orszerváció) lényege az, hogy a külföldi hatóság Magyarországon, a magyar bűnüldöző hatóság külföldön folytathasson meghatározott feltételekkel megfigyelést. A külföldi hatóság az általa a saját területén folytatott bűnüldöző tevékenysége során a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, illetve a vele kapcsolatban lévő személy megfigyelését Magyarország területén is folytathatja, ha ahhoz a NEBEK - határidő tűzésével - előzetesen hozzájárul. Ha a megkeresésben a külföldi hatóság ezt kéri, a Magyarország területén alkalmazott megfigyeléshez a megfigyelésre feljogosított magyar szerv segítséget nyújthat. Ha a késedelem veszéllyel jár vagy a bűnüldözés érdekeit egyébként sértené, a külföldi hatóság megfigyelést folytató tagja a megfigyelést a NEBEK előzetes hozzájárulása nélkül is folytathatja, ha az államhatár átlépésével egyidejűleg az államhatár átlépéséről a nemzetközi szerződésben megjelölt magyar hatóságot, valamint az előzetes hozzájárulást nélkülöző határátlépés szükségességét alátámasztó indokokról a NEBEK-et értesíti. A magyar bűnüldöző szerv a Magyarország területén megkezdett megfigyelést külföldi állam területén nemzetközi szerződésben meghatározott feltételek szerint folytathatja. A törvény melléklete tartalmazza, hogy mely

³² 110/2001. (VI. 21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a Hegyeshalom-Nickelsdorf határátkelőhely területén a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló, Győrben, 2001. május 4-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

³³ SVE 40-41. cikk

bűncselekmények esetén alkalmazható az ún. obszerváció. A Határőrség szempontjából az embercsempészás elleni hatékony fellépés eszköze.

6.3. Forrányomon üldözés

A külföldi hatóság tagja Magyarország területén előzetes jóváhagyás nélkül folytathatja azon személy üldözését, aki

- azzal gyanúsítható, hogy a külföldi állam területén 5 évi, vagy annál súlyosabb szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekményt követett el vagy kísérelt meg, és e cselekménye közben tetten érték,
- őrizetből, előzetes letartóztatásból vagy szabadságvesztés büntetés végrehajtása elől megszökött,

és a magyar bűnüldöző szerv értesítésével járó késedelem az elkövető elfogását jelentősen megnehezítené, illetve a külföldi állam bűnüldözési érdekeit súlyosan veszélyeztetné, és valószínűsíthető, hogy a magyar bűnüldöző szerv az üldözést megfelelő időben nem tudja átvenni.

A külföldi hatóság tagjának a nemzetközi szerződésben megjelölt magyar hatóságot haladéktalanul értesítenie kell, illetve az üldözést haladéktalanul meg kell szüntetnie, ha azt az illetékes magyar bűnüldöző szerv kéri. A magyar bűnüldöző szerv a Magyarország területén megkezdett forró nyomon üldözést külföldi állam területén nemzetközi szerződésben meghatározott feltételek szerint folytathatja. Fontos kiemelni: a külföldi hatóság tagja forrányomon üldözést Magyarország területén csak akkor folytathat, ha a hivatalos minőséget tanúsító jelzéssel és a külföldi hatósághoz tartozását igazoló okirattal rendelkezik. A hivatalos minőséget tanúsító jelzés lehet például egyenruha, valamilyen jelzés az üldözést folytató személyen, vagy annak gépkocsiján.

6.4. Összekötő tisztviselő alkalmazása

A magyar bűnüldöző szervnek a bűnmegelőzés és a bűnüldözés során más államok bűnüldöző szerveivel folytatott együttműködésének megkönnyítése, személyes-, illetve minősített adatok biztonságos továbbítása érdekében összekötő tisztviselők alkalmazhatók. Magyar összekötő tisztviselő külföldi hatósághoz, nemzetközi bűnüldözési szervezethez ideiglenesen vagy állandó jelleggel vezényelhető. Külföldi összekötő tisztviselő a NEBEK-hez, illetve - ideiglenes jelleggel - közvetlenül a magyar központi bűnüldöző szervhez kihelyezhető. Az összekötő tisztviselők a nemzetközi együttműködésben kulcsfontosságú szerepet töltenek be, akik konkrét ügyekben - egyezmények, kétoldalú megállapodások hiányában is - lehetővé teszik a bűnüldöző szervek közötti szoros (személyes felügyeletük alatt zajló) együttműködést. Nemzetközi előírások alapján pedig egyfajta „letéteményesei” a személyes adatok továbbítása jogszerűségének, a másik állam hatóságai részére továbbított ilyen adatok védelmének.

A határőrizeti szakterületen kialakult együttműködési formák: összehangolt járőrözési rendszer, folyamatos információcsere és akciók egyeztetése. Ezek az együttműködési formák hozzájárulhatnak a jogellenes cselekmények megelőzéséhez és végső soron a közbiztonság javításához.

7. Összegezés

Az Európai Unió tagállamai közötti belső határok ellenőrzésének a személyek szabad mozgása céljából történő megszüntetése következtében kieső biztonsági szűrő kompenzálására kiegyenlítő intézkedések szükségesek a Közösség közrendjének, közbiztonságának fenntartása érdekében.

A lakosság objektív biztonságát és szubjektív biztonságérzetét, amely összességében a közbiztonságot jelenti, nagyban befolyásolja a bűnözés helyzete. A bűnözés mennyiségi és minőségi mutatói az utóbbi évtizedben kedvezőtlen tendenciát mutat, amely megköveteli, hogy az ellen való fellépésben az állami szerepvállaláson túl a civil szféra is közreműködjön. A rendvédelmi szervek számára feladatkörükből adódik a bűn üldözése, amely a bünfelderítésen túl, magába foglalja a bűnalkalmak kialakulását lehetővé tevő tényezők minimalizálását, az elkövetővé és áldozattá válás körülményeinek megelőzését.

A Határőrség sajátos jogállású szerv, feladatrendszerében korábban is szerepelt a jogellenes cselekmények megelőzése, és a határőrizeti törvény hatálybalépése óta egyre markánsabb a bűnüldöző tevékenysége. A schengeni csatlakozást követően a határőrizet a Közösség közrendjének, közbiztonságának biztosítására is irányul, ezért nemcsak a külső határokon, hanem a belső határok térségében is fontos szerepet kap a megelőzés, amely elsősorban a társszervekkel, a lakossággal és az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző szerveivel való együttműködési formákon keresztül valósul meg. E konkrét megelőzési formák: a komplex mélységi ellenőrzés, a közvetlen információcsere, határokon átnyúló figyelés, forrányomon üldözés, összekötő tisztviselő alkalmazása.

A Határőrség megelőző tevékenysége az illegális migráció visszaszorítását, az államhatárokat átlépő bűnözés elleni fellépés és a közbiztonság védelmét szolgálja, amely összhangban áll a Magyar Köztársaság és az Európai Unió biztonsági érdekeivel egyaránt.