

## A BŰNMEGELŐZÉS ÉS A HATÁRŐRSÉG

Könyvtárnyi irodalma van a bűnmegelőzésnek, kevés újat lehet mondani, mégis újra és újra megpróbálkoznak, megpróbálkozunk vele. Valószínű azon egyszerű oknál fogva, hogy nem veszítte és nem veszti el aktualitását sem hazánkban, sem azon túl, valamint azért, mert ehhez a témához szinte mindenkinek van valamilyen gondolata, javaslata, észrevétele. Egyrészt, mert mint potenciális sértett maga is érintett az ügyben, másrészt úgy véli (véljük) legalább a szűkebb környezetében vannak olyan lehetőségek, amit a nemes cél érdekében még nem vetettek be, nem valósítottak meg.

### 1. A bűnmegelőzés elméleti alapvetései

Több száz éve, Beccária óta tudjuk, hogy az egyik legjobb megelőzési módszer az eredményes, széleskörű felderítés, a bűnelkövetői sikertelenség tudattartalmának kialakítása. Ez is egyfajta következmény már, mint ahogyan a detektívek magyar elnevezése, a „bűnüldözők” is mutatja, szükségszerűen valamiféle követő magatartást, reagálást, „üldözést” jelent. Vagyis csak utólagos, a kriminális cselekményt időben később követő reagálás lehet, nem időben megelőző, előbb lezajló. Így – nézetem szerint - az igazán hatékony bűnmegelőzés titka a bűncselekmény elkövetését lehetővé okok felkutatásában és orvoslásában rejlik. Ahhoz, hogy hatékony bűnmegelőzési stratégiát, taktikát tudjunk felépíteni meg kell válaszolni a bűnelkövetés (bűnözés) okait. Erre több kriminológiai iskola sok-sok képviselője - különösen a bűnözésben robbanásszerű XIX. század második felében - adott különböző válaszokat, amelyek elnagyolt csoportosítással biológiai, (öröklődéses predisponáltsági) és/vagy nevelési, tanulási, mikro-makrókörnyezeti, szociális, illetve ezek kombinációja szegmensekre oszthatók. Egyetlen tényezőre szinte soha nem vezethető vissza, így a bűnmegelőzés eszköztárának is szükségszerűen széles spektrumot kell felölelnie. Az egészséges génektől, a családi személyes példamutatáson keresztül, a neveléssel, szellemi és testi fejlődéssel foglalkozó intézményeken át, a bűnmegelőzéssel szervezeten foglalkozó állami és civil szervezetekig mindenkinek, és mindennek más és más aspektusú feladata, eszközrendszere van és kell lennie.

Ennek alapján az irodalom is megkülönbözteti az alábbi bűnmegelőzési „csapásirányokat”:

- a) „primer prevenció (amely lényegében társadalomtervezési feladatokat jelent, és azoknak a társadalmi folyamatoknak az ellenőrzését és befolyásolását célozza meg, amelyek szerepet játszanak a deviancia keletkezésében),
- b) szociálpolitikai megelőzés (ide tartoznak azok az intézkedések és intézmények, amelyek közvetlen rendeltetése a gondoskodás, gondozás és kezelés,

- c) rendőri megelőzés (amely a bűnelkövetés közvetlen alkalmait deríti fel, és tartja ellenőrzés alatt, lényegében az ún. közrendvédelmi prevenció.”<sup>1</sup>

## 2. A bűnmegelőzés szervezésének kezdetei

Annak ellenére, hogy a prevenció kriminológiai elméleti alapvetések a XIX. század második felében már kibontakoztak, a kriminálpolitikai döntések, illetve az ilyen irányú és célú programok csak a XX. század második felében születtek meg szerte a világban. Nagy valószínűséggel annak hatására, hogy a döntéshozók (államok, kormányok) felismerték – a tudomány jelzései alapján –, hogy követő, represszív büntetőpolitikával nem lehet hatékonyan felvenni a küzdelmet az egyre növekvő kriminalitással szemben. Gazdaságosabb, egyszerűbb és eredményesebb a kiváltó okokra is helyezni hangsúlyt, nem mindenképp proaktívan, hanem együttesen, párhuzamosan a posztaktív (követő, felderítő, bűnüldöző) eszközökkel.

Ennek szellemében az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) ötévente világkongresszust szervez a glóbusz különböző régióiban a bűnözés megelőzése és a büntettek kezelése témakörében. Kontinensünkön pedig az Európa Tanács 1983-ban hozott létre egy szakértői bizottságot a bűnmegelőzés szisztematikus megszervezésére. A bizottság feladata volt az új – az eddig alkalmazotknál hatékonyabb, sokkal inkább megfelelő megelőzési formák felkutatása és kimunkálása, valamint a nemzeti és ezen belül is a helyi szervek koordinatív tevékenységének az értékelése.

Magyarországon a bűnmegelőzés intézményrendszere átfogó törvényi szabályozásának kérdése először az 1980-as évek elején merült fel. Ezzel egy időben egyrészt elméleti (empirikus) kutatások is indultak a bűnmegelőzéssel összefüggő problémák tanulmányozására, az optimális metódusok kialakítására, másrészt – külön jogszabályi rendelkezések nélkül – országsszerte formális elemekkel bíró civil szervezetek, ún. bűnmegelőzési tanácsok alakultak.<sup>2</sup> Ezek azonban megfelelő anyagi, személyi és politikai támogatottság híján életképtelennek bizonyultak hosszú távon, elsorvadtak.

A 90-es évek elején bekövetkezett robbanásszerű bűnözés növekedés pedig már egyértelművé tette, hogy a bűnmegelőzésnek államilag irányított, stabilan támogatott szervezet rendszerre és jelentős mértékű, garantált anyagi bázisra, valamint magas szintű, koordinált jogszabályi alapokra van szüksége. Ezen felismerésnek megfelelően született meg a 1040/1995-ös kormányhatározat az Országos Bűnmegelőzési Tanács megszervezéséről, mint a kormány bűnmegelőzéssel összefüggő döntés-előkészítő, érdekegyeztető, javaslattevő szerve. A Tanács 1997-ben Országos bűnmegelőzési programot dolgozott ki,<sup>3</sup> amelyben összegezte a létrehozandó bűnmegelőzési szervezet legfontosabb működési elveit. A fő elvek között találjuk a következőket:

- komplexitás (össztársadalmi feladat a bűnmegelőzés; állami, társadalmi szervezetek, civil szerveződések összefogása, együttműködése),
- struktúráltság (két fő szintje a helyi és regionális feladatokat összefogó önkormányzati és az országos feladatokat véghezvivő kormányzati szint),
- rendőrségi prioritás (a bünfelderítés és bűnmegelőzés egységével),

<sup>1</sup> Lásd részletesebben: Diczig István: A bűnözés megelőzésének stratégiája és taktikája. BM Könyvkiadó, Budapest, 1988. 25-26. o.

<sup>2</sup> Lásd részletesebben: Katona Géza: Bűnmegelőzés Európában. BM Kiadó, Budapest, 1998. 103-118. o.

<sup>3</sup> Lásd erről az 1136/1997. sz. Kormányhatározatot.

- civiliesítés jelentősége (a lakossági támogatás kiemelése),
- önkéntesség,
- célirányos pénzügyi támogatás,
- módszertani támogatottság minden közigazgatási szinten.

Az „alapelvekkel” szinkronban és egyúttal egy időben, a 90-es években sorra jöttek létre a bűnmegelőzési célú profitorientált és non profit civil szerveződések (őrző-védő, biztonsági vállalkozások, polgárőr egyesületek, szövetségek), illetve a finansziális háttér megteremtésére a bűnmegelőzési (köz)alapítványok, valamint a helyi-megyei önkormányzati bűnmegelőzési bizottságok, fórumok, tanácsok. A rendőrség szervezetén belül pedig, kifejezetten erre a célra létesített, ám egyáltalán nem önállóan, függetlenül, megfelelő anyagi ellátottsággal működő területi és helyi bűnmegelőzési alegységek (osztályok, alosztályok, előadók) álltak fel, amelyek – többszöri bizonytalanság, megkérdőjelezést követően – úgy tűnik immár stabilizáltak, napjainkban is működnek.

A XXI. század elején a bűnmegelőzés eddigi szerepének, súlyának növekedését (és az eddigi szervezeti struktúra sikertelenségét, talán nem túlzás állítani kudarcát is jelzi), hogy két minisztériumban (BM, IM) is helyettes államtitkári jogállású képviselőt neveztek ki a bűnmegelőzés irányítására. Tevékenységüknek is köszönhetően született meg „A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája” címet viselő koncepció, amely alapja lehet egy közeljövőbeli bűnmegelőzési törvénynek. A koncepció kiemelt fontosságú területként foglalkozik a gyermek- és fiatalkorú bűnözés csökkentésével, a családon belüli erőszak visszaszorításával, a jellegzetesen városi bűnözés kezelésével, illetve a pártfogói rendszer segítségével a bűnismétlés megelőzésével. A koncepció lényegesen változtat a büntetőjogi szankcionálás rendszerén, valamint a továbbiakban az igazságügy miniszter kezébe helyezi a bűnmegelőzési koordinációt és az ilyen irányú állami támogatás elosztást. Ezzel egyúttal tompítja (elveszi) a rendőrségi bűnmegelőzési primátust is.

### 3. A Határőrség helye, szerepe a bűnmegelőzésben

Biztosan nem játszhat főszerepet a szervezet a struktúrában, azonban színházi hasonlattal élve tudjuk nincs kis szerep, csak kis színész. Ebből következően a határrendészet a maga munkaszeletével hozzájárulhat az eredményesebb bűnmegelőzéshez. Az „eredményesebb” kifejezés általában és itt is helyes, hiszen nincsenek egzakt módszereink, ebből következően adataink sem arra vonatkozóan mennyi bűncselekményt sikerült, illetve sikerül megelőzni. Csak arról van – szintén nem pontos - információnk, hogy hány ismertté vált bűncselekményt követtek el. Köztük olyanokat, amelyeknek a felderítése és így értelemszerűen a megelőzése napjainkban már a Határőrség mint nyomozó és rendészeti szerv hatáskörébe tartoznak.

A határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény (1997. évi XXXII. tv.) mindjárt az 1. §-ban rögzíti, hogy „határőrizet a Magyar Köztársaság államhatárának rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésére, felderítésére és megszakítására, valamint az államhatár átlépésének feltételeivel összefüggő személyek beutazásának és kiutazásának megakadályozására irányuló tevékenységek rendszere.”

A 22. § (1) bek. a. pontja szerint pedig – sok egyéb feladata mellett - „őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti és megszakítja az államhatár jogellenes átlépését. Ehhez a tevékenységhez szorosan kapcsolódónak vélem az „f” pontban foglalt feljogosítást, egyúttal

kötelezettségét is: „gyűjti és értékeli azokat az információkat, amelyek feladatai ellátásához szükségesek.” Erre annál inkább szükség van, mivel a Határőrség esetében is igaz az a kriminalisztikai megfogalmazás, hogy „minden nyomozószerv annyit ér, amennyi adata van”<sup>4</sup> azzal a megszorítással, hogy amennyi releváns és minőségi adata van. A beszerzett előzetes adatok tehetik lehetővé a későbbi bűncselekmények megakadályozását, végső soron megelőzését.

Mind a többszörösen módosított 1973. I. tv., mind a 2003. július 1-jétől hatályos 1998. évi XIX. tv. nyomozási feladatot ró a Határőrségre, értelemszerűen a határrendészettel kapcsolatos bűncselekmények körében. (Ezek: beutazási és tartózkodási tilalom megszegése - Btk. 214. §, a jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése – Btk. 214/A§, az embercsempészség – Btk. 218. §, a határjelrongálás – Btk. 220. §, és úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás – Btk. 274. §.)

Megelőzési aspektusból legfőképpen az embercsempészség emelhető ki, mint célterület, ám lehetőséget látok a jogellenes belföldi tartózkodás és tartózkodási tilalom, a jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése körében, valamint a szervezett jellegű okmányhamisítás körében is megelőző jellegű tevékenységet végezni.

A megelőzés eszköztár lehet nyílt és lehet titkos. Erre utal az említett törvényi szabályozás több része is, köztük mindenekelőtt a IV. fejezete, amely a határőrség és más szervek együttműködéséről szól. Oly széleskörű, mondhatni kimerítő (kihagyás nélküli) az együttműködésre kötelezett szervek-személyek listája, hogy felsorolása céltalan. Összefoglalóan megjegyezhető, hogy szinte minden fegyveres erő és testület, minden fajtájú és szintű kormányzati hatóság, gazdálkodó és társadalmi szerv és minden állampolgár és közössége beletartozik. Így nem túlzás állítani, hogy a Határőrségnek mindenkivel együtt kell működnie nemcsak a hazán belül, hanem még azon kívül is.

A kérdés ezek után az, hogy elegendő technikai-anyagi eszköz (feltétel) áll-e a Határőrség rendelkezésére mindezek végrehajtására. A törvény által megfogalmazott igen széleskörű feladatsorhoz, együttműködési kötelezettséghez hatósági jogköröket is ad a törvényalkotó, amelyek kifejezetten megelőzési jellegűek. Például utat, területet lezárhat, átkutathat, határutakon a közlekedést korlátozhatja, megtilthatja, műszaki berendezéseket létesíthet, technikai eszközöket telepíthet. (40. §) Bűncselekmények, illetve szabálysértések körében megszakít(hat)ja azok elkövetését, elfogást alkalmazhat, határkörözést foganatosíthat, határfigyelőztetést végezhet. (43-44. §) A rendőrségi törvény szerinti igazoltatást, fokozott ellenőrzést, ruházat, csomag, jármű átvizsgálást hajthat végre. (56. § e. pont) Ugyanakkor itt kell kiemelni, hogy nem végezhet a rendőrségi törvényben (Rtv. 35. §) meghatározott – büntetés-végrehajtási intézetből szabadult személyekre szóló - bűnmegelőzési ellenőrzést, ami álláspontom szerint egyáltalán nem csökkenti a Határőrség hatékonyságát, miután az általa megelőzendő bűncselekmények jellegükénél fogva nem kívánják egyes személyek kontroll alatt tartását.

Az 1999. évi LXXV. tv., lehetővé tette, hogy titkos információgyűjtő tevékenységet is folytathasson a Határőrség, többek között a bűncselekmények megelőzése (felderítése, megszakítása stb.) érdekében. Ezt azonban csak és csakis akkor alkalmazhatja, ha a feladatai ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők be. Látásom szerint olyan széleskörű és speciális feladatsort kapott a Határőrség, hogy annak végrehajtásához

<sup>4</sup> Lásd erről részletesebben Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba: Kriminalisztika tankönyv és atlasz. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 1998. 2000., 2002. 137-143. o.

mindig lehet hivatkozni a másként be nem szerezhetőségre. Így szinte minden konkrét alkalommal alkalmazható, indokolható.

Miután a szabályozás a rendőrségi törvény VII. fejezetére utal követendő alapként, így a Határőrség is alkalmazhat bírói engedélyhez nem kötött és kötött titkos információgyűjtési eszközöket az általános célok között felsorolt megelőzés érdekében. Így engedélyhez nem kötötként: informátort, bizalmi személyt vehet igénybe, az eljárás céljának leplezésével puhatolást végezhet, vagy a kilété leplező fedett nyomozó igénybevételével információt gyűjthet, adatot ellenőrizhet. Saját személyi állomány, valamint a vele együttműködő személy és a határőr jelleg leplezésére, védelmére fedőokiratot állíthat ki, használhat fel, fedőintézményt hozhat létre és tarthat fenn. Bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és vele kapcsolatban levő személyt, valamint a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhet, arról információt gyűjthet, az észleleteket hang, kép, egyéb jel vagy nyom rögzítésére szolgáló technikai eszközzel rögzítheti, csapdát alkalmazhat. Az ügyész engedélyével bizalmi, illetve álvásárlást, bünszervezetbe beépülést, ellenőrzött szállítás folytatása érdekében fedett nyomozót alkalmazhat, sértettet (határőr igénybevételével) helyettesítheti, ügyészi jóváhagyással vagy halaszthatatlan esetben e nélkül adatokat kérhet adóhatóságtól, távközlési, egészségügyi szervektől, bankoktól, stb. Ügyészi engedéllyel nyomozás megtagadásáról, megszüntetéséről állapodhat meg a terhelttel.

Bírói engedélyhez kötött titkos információ gyűjtése keretében - szintén megelőzési érdekből is -, súlyos bűncselekmények esetében magánlakást titokban átkutathat, az észleleteket technikai eszközzel rögzítheti, magánlakásban történeteket technikai eszköz segítségével megfigyelheti és rögzítheti. Levelet, egyéb postai küldeményt, valamint a telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési rendszerek útján továbbított közlés tartalmát megismerheti, azt technikai eszközzel rögzítheti, az Interneten vagy más számítástechnikai úton történő levelezés (E-mail) során keletkezett adatokat és információkat megismerheti és felhasználhatja. Ezeket a különleges eszközöket a Határőrség felhasználhatja a bűncselekmény miatt körözött személy felkutatására, továbbá,

- nemzetközi bűnüldözéssel kapcsolatba hozható,
- gyermekkorú ellen irányul,
- sorozatban vagy szervezett elkövetéssel valósul meg,
- kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyaggal kapcsolatos,
- pénz- vagy értékpapír hamisítással kapcsolatos,
- fegyveres elkövetéssel kapcsolatos,
- terror vagy terror jellegű,
- a közbiztonságot súlyosan megzavarja.

Külön figyelmet érdemel a Határőrségről szóló törvény adatkezelésről szóló VII. fejezete. Már az első mondatában utal a bűnmegelőzési célzatra, ami nem csak az országhatárokon belüli, hanem kívüli, a nemzetközi bűnelkövetés megelőzését is szolgálja azzal, hogy viszonyosság alapján külföldi bűnüldöző szervezetek (pl. EUROPOL, INTERPOL, Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete) is nyújthat adatot. (61. § (5)) Komoly érdemének tartom – főleg kriminalisztikai aspektusból – a törvénynek, hogy lehetőséget nyújt a Határőrségnek bűnmegelőzési tevékenysége eredményes folytatásához

az egyes nyilvántartásokhoz való hozzáféréshez. Az „általános munkarend korlátaitól független kérhet adatot a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó szervektől, az országos gépjármű nyilvántartásból, a büntettek (bíróság által jogerősen elítéltek) nyilvántartásából és a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartottak nyilvántartásából, a külföldre utazásban korlátozottakra és az útlevélre vonatkozó nyilvántartásokból, a határjelekre vonatkozó nyilvántartásból, az idegenrendészeti nyilvántartásokból.” (62. § (1))

Emellett maga a határőr szervezet is működtet(het) értékes adatkezelési bázisokat. Így többek között:

- határforgalom ellenőrzését szolgáló adatok,
- határfigyelőztetett személyek,
- beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló határkörözött személyek,
- határfigyelőztetett és határkörözött gépjárművek,
- határfigyelőztetett és határkörözött úti okmányok,
- határőrségi hatáskörbe tartozó jogellenes cselekményt elkövető személyek,
- határrendsértéssel okozott jelentősebb károk,
- szabálysértési felelősségre vontak,
- hadkötelesek,
- engedéllyel és szakhatósági hozzájárulással érintett személyek,
- a felderítetlenül maradt bűncselekmények kriminalisztikai adatai,
- a helyszínen rögzített nyomok, anyagmaradványok, eszközök és szagminták,
- a szándékos bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt kihallgatott személy adatai, ujjnyomata, személyleírása, fényképe, hang- és szagmintája,
- elvégzett kriminalisztikai szakértői vizsgálatok adatai,
- a szándékos bűncselekmény alapos gyanúja miatt kihallgatott, illetőleg ilyen bűncselekmény elkövetése miatt elítélt személy cselekménye kriminalisztikaiag fontos jellemzőit (mintegy a 2-es adatlap mintájára, annak alapján modus operandi),
- titkos információgyűjtés alkalmazásával érintett személyek adatai, és az alkalmazás eredményei,
- súlyos bűncselekményekkel, nemzetközi bűnözéssel kapcsolatba hozható, sorozatban vagy szervezeten elkövetett, illetőleg fegyveres elkövetéssel gyanúsított személyek és kapcsolataik adatai,
- nemzetközi bűnüldözési intézkedések alá eső személyek,
- államhatár elleni szervezett bűnözésre utaló cselekményekben érintett személyek,
- az egyes bűncselekmények során a felderítés és bizonyítás kapcsán keletkező iratokban szereplő személyek,
- a titkos információgyűjtés adatai,
- titkosan együttműködő személyek adatai,
- igazoltatási, körözési adatok nyilvántartását.

A felsorolás hosszúsága is mutatja, hogy milyen széleskörű adatforrás áll(hat) rendelkezésre a határrendészetnek. Ebből a tárházból kívülálló, törvényben felsorolt hatóságok, intézmények (bíróság, ügyészség, rendőrség, nemzetbiztonság, külügyminisztérium, honvédelmi igazgatás, vám- és pénzügyőrség, nyomozó hatóságok, APEH) is táplálkozhatnak, kérhetnek adatokat. (78. § (2) bek.) Ugyanakkor a Határőrség is a felsorolt, kívülről kérőktől szintén igényelhet számára szükséges adatokat. Ezt a

felhatalmazást még tovább erősíti a törvény azzal, hogy egyedi ügyben más adatkezelő szerv adattárával (rendszerével) összekapcsolódhat. Annyi korlátja van az operatív manővernek, hogy az így szerzett adatállományt a nyomozás megszüntetésével, illetve a jogerős bírói ítéletet követően azonnal törölni kell. (79. § (3) bek.) Ez így is igen figyelemre méltó, hiszen a korábbi adatbázisokból való lekérdezéssel, a saját meglétével és összekapcsolódás más bázisokkal lehetővé válik az ún. raszter nyomozás, ami szinte korlátlan lehetőséget ad a bűnüldöző, megelőző szolgálatnak, és ami ellen a személyes adatok védelme miatt emeltek szót az elmúlt évtizedekben. A 2001. szeptember 11-i amerikai merénylet óta ezek az aggályok háttérbe szorultak, és több országban, köztük Németországban ismét előtérbe került az alkalmazása. A minden adatbázis közötti átjárhatóságot, összefüggés-keresést a nyomozóhatóságok kihasználhatják, különös tekintettel a szervezett, illetve sorozat jellegű elkövetések felderítése, megszakítása, megelőzése terén.

Mintegy a gondolatsor sommázataként most már csak az alábbi kérdések merülhetnek fel a magyar határőrséggel kapcsolatban:

- vajon van-e input, azaz megfelelő mennyiségű és minőségű adatbevitel, amiből értékes információkat lehet kinyerni (output) a megelőzés és felderítés érdekében;
- van-e átjárás, összekapcsolódás az egyes adatnyilvántartások között szervezeten belül, illetve kívül, megteremtik-e egyáltalán a raszternyomozás gyakorlati alapjait;
- van-e olyan szakember gárda, aki élni tud az igen széleskörű nyílt és titkos (operatív) eszközrendszerrel, amellyel használható adatokat gyűjthetnek a megelőzéshez, felderítéshez;
- van-e megfelelő anyagi háttér az előírt feladatok végrehajtásához, az eszközök alkalmazásához?

A kérdésekre a hosszú távú választ az elkövetkezendő évek (évtizedek) tapasztalatai, eredményei adják majd meg, amit elemezhetnek (akár már most is néhány év távlatából) a szervezeten belüli/kívüli elméleti és gyakorlati szakemberek egyaránt. Egyet azonban már most biztosan állíthatunk; az eredményes bűnmegelőzés és felderítés minden jogi eszköze adott már a Határőrség számára. Jogi eszközökben nincs hiány, most már csak élni kell velük!