

A BŰNMEGELŐZÉS ÉRTELMEZÉSE ÉS MAGYARORSZÁGI FEJLŐDÉSE

1. Bevezetés

A XXI. században a biztonság, mint egyre inkább felértékelődő fundamentális szükséglet megteremtésének kérdésköre alapjaiban határozza meg a modern társadalmak mindennapjait, hiszen a bűnözéstől, azon belül pedig kiemelten a terrorizmustól való félelem áthatja a mindennapokat. Történik mindez annak ellenére, hogy a kriminológia tudományának képviselői (pl: Barabás 2018¹; Tselony et al 2009²) egyöntetűen hangoztatják, hogy a bűncselekmények száma évről évre csökken. Sőt, a terrorizmus vonatkozásában sem egyértelmű, hogy az elmúlt évek "termése" meghaladná a korábbi évtizedek elkövetéseinek, és az azokban érintett áldozatoknak a számát. Tálás Péter, a Nemzeti Közszerzői Egyetem Stratégiai Védelmi Kutatóközpontjának vezetője 2017-ben egy interjúban ekképp fogalmazott: *"...amiért az európai társadalmak úgy érzik, hogy jelentősen növekedett a fenyegetettség, az nem annyira a merényletek és az áldozatok számának növekedése miatt van – ez sokkal magasabb volt a 70-es, 80-as években és a 90-es évek elején –, hanem a megváltozott nyilvánosság miatt. Az, hogy ma az internet révén már mindenről percek alatt értesülünk, alapjában változtatta meg az európai, ezen belül a magyar emberek biztonságérzetét"*.³

Az elsősorban a média hatására átalakult világgép megköveteli a profilaxis-alapú társadalom létrejöttét, amelyet Garamvölgyi László, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács kommunikációs igazgatója 2015-ben megjelent könyvének⁴ címében már megfogalmazott és tulajdonképpen tényként deklarált. Indokolásában többször is utalt Ulrich Beck német szociológusra, aki a kockázattársadalom kifejezés megalkotásával arra kívánta a figyelmet felhívni, hogy a posztmodern és posztindusztriális társadalom maga termeli ki saját veszélyhelyzeteit, amelyek sokszor azonosíthatatlanok és észlelhetetlenek. Beck meglátása szerint ugyan a kockázatok mindig megjelentek az ember lételemeként, azok korábban csupán *„személyes kockázatok voltak, nem olyan globális fenyegetettségek, amelyek az egész emberiség számára keletkeznek. A kockázat szóba a korábbi korszakban a bátorságot és a kalandot lehetett behallani, s nem a földi élet önmagunk általi lehetséges elpusztítását"*.⁵

¹ Barabás A. Tünde: A biztonság mérésének lehetőségei Magyarország egyes településein. Országos Kriminológiai Intézet, Kutatási eredmények. Lezárult kutatások összefoglalói. Budapest, 2018

² Andromachi Tseloni – Jen Mailley – Graham Farrell – Nick Tilley: Exploring the international decline in crime rates. European Journal of Criminology, VII. 5., 2010. 375–394. o.

³ Forrás: <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/talas-peter-magyarorszag-migracios-buborekban-el-3884344/> (letöltés ideje: 2018.05.05)

⁴ Garamvölgyi László: Bűnmegelőzés-alapú társadalom – Prevenció a XXI. században. Studium Plusz Kiadó, Budapest, 2015.

⁵ Ulrich Beck: Kockázattársadalom – Út egy másik modernitásba. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság. Századvég Kiadó, Budapest, 2003. 28. o.

Természetesen a bűnmegelőzés kontextusában a veszélyhelyzetek azon köre kerül a fókuszba, amelyek alapvetően nem globális mértékű katasztrófákat idéznek elő, sokkal inkább az egyén és az egyének alkotta kisebb közösségek érdekeit sértik. E jog- és normasértések az egyének számára láthatóak, érzékelhetőek, s mivel közvetlen biztonságukat érintik, sokkal szenzitívebb az a hatás is, amelyet kiváltanak. A globális léptékű jelenségek vonatkozásában, úgy, mint a környezetszennyezés, a klímaváltozás, a terrorizmus talán épp ennek köszönhetően nehéz aktivitásra, cselekvésre ösztönözni az egyént, mert bár megannyi csatornán keresztül érzékeli, látja, tapasztalja azokat, de a problémákat magától távolinak, befolyásolási körén kívülinek érzi, így a „nem rajtam múlik” és a „mit tehetnék én” önfelmentésként megfogalmazottak mentén hárítja felelősségét és többnyire elutasítja közreműködését.

A bűnmegelőzés-alapú társadalom kialakításában tevékenykedők nagy feladata – az előbbiekre is tekintettel – a felelősség hangsúlyozása és megértetése, az önvédő mechanizmusok felélesztése. Beck megfogalmazásából levezethető, hogy mivel az egyes rizikóhelyzeteket a társadalom maga idézi elő, így a felelőssége is egyetemleges, ugyanakkor egyénre szabott. Igaz ez az állítás a bűnmegelőzésre is! Hosszú évtizedeken keresztül, sőt a teljes XX. században az államok azzal ámították polgáraikat, hogy a közbiztonság és a közrend fenntartása egyedül állami – leginkább rendőrségi – feladat, és hangoztatták azt is, hogy ennek elérésére képesek. Kifejezetten igaz ez a szocialista berendezkedésű országokra, köztük hazánkra is, ahol a paternalista, túlzott gondoskodásba átsapó állami attitűd évszázados vagy talán évezredek ösztönöket hallgattatott el bennünk: mégpedig azt, hogy saját magunk és környezetünk megóvásáért felelősséggel tartozunk, én- és önvédő feladataink igenis vannak. Miből eredeztethető e cselekvési kötelezettség, vajon mi keletkezteti ezt a felelősséget?

2. A bűnmegelőzés létjogosultsága és értelmezési keretei

A bűnmegelőzés vizsgálata során az esetek jelentős hányadában – természetesen okkal – egyfajta tudományos magyarázatot kívánunk adni annak tartalmi lényegére. Általában abból indulunk ki, hogy a bűnözés koronként változó társadalmi jelenség, amelynek okai a kriminológia, a szociológia vagy éppen a pszichológia diszciplínáinak tételeivel magyarázhatóak, így a bűnmegelőzési megoldások is e területen folytatott vizsgálatok eredményeiből vezethetőek le.

Ritkán bocsátkozunk azonban morális okfejtésekbe, pedig a bűn alapvetően erkölcsi kérdéskör, a filozófia és a teológia tudományainak fontos kiindulási alapja, de az irodalomban is sokszor érintett téma. Milan Kundera egyik regényében például a következő mondat olvasható: „...az ilyen világban minden előre megbocsáttatik, következésképp minden cinikusan meg is engedtetik.”⁶

Mi sem bizonyíthatná jobban a fenti idézet igazságát, mint a keresztény vallás alapját képező Biblia és az eredendő bűn⁷ mítosza. Genezisünk története Ádám és Éva megalkotásával kezdődik, akik nem sokáig élvezhették az isteni paradicsomot, ugyanis engedtek az álnok kígyó csábításának, ettek a tiltott gyümölcsből, s így maguk is „jónak és gonosznak tudóivá” váltak. Isten haragjában száműzte őket a paradicsomból a következő

⁶ Milan Kundera: A lét elviselhetetlen könnyűsége. Európa Könyvkiadó. Budapest, 1992. 10. o.

⁷ Felfogástól függően több elnevezéssel is illetik. A pelagiánusok vitium originisnek, Szt. Ágoston peccatum originalenak, míg Szt. Vazul propatorikon hamartemanak. A pelagiánusok szerint Ádám csak rossz példát mutatott, Szt. Ágoston a bűn öröklődéséről beszélt, míg Vazul fogalma „apai bűnként” értelmezhető.

szavakkal: „Mivelhogy hallgattál a te feleséged szavára, és ettől arról a fáról, amelyről azt parancsoltam, hogy ne egyél arról: Átkozott legyen a föld te miattad, fáradságos munkával élj belőle életednek minden napjaiban.”⁸

Tettük az ember által elkövethető legsúlyosabb bűn, tulajdonképpen az ember tragédiája, de mégis megbocsáttatott Jézus halálával, ily módon cinikusan meg is engedtetett. Eleink száműzetése súlyos következményekkel járt, mégis meg nem történtté válik, amikor Jézus keresztre feszítésével megváltja a világ bűneit. Mindemellett hogyan is dönthetnénk el, hogy mi a bűn? Van-e egyetemesen elfogadott zsinórmérték, amelyhez viszonyítva valamely cselekedetről kategorikusan kijelenthetjük, hogy az jó vagy rossz? Vagy inkább Dosztojevszkij Raszkolnyikovjának van igaza, aki szerint: „vért ontanak és ontottak, mióta a világ világ, ömlött, mint a zuhatag, pezsgő, és aki ontotta, azt megkoszorúzták a capitoliumon, és később az emberiség jótevőjének nevezték.”⁹

Az is lehet, hogy a világ fejlődéséhez szükség van a rosszra? Madách Imre mindig önnön lényegét adó Luciferje az utolsó színben a következő intelmet kapja Istentől:

„Te, Lucifer meg, egy gyűrű te is
Mindenségemben – működjél tovább:
Hideg tudásod, dőre tagadásod
Lesz az élesztő, mely forrásba hoz,
S eltántorítja bár – az mit se tesz –
Egy percre az embert, majd visszatér.
De bűnhődésed végtelen leend
Szünetlen látva, hogy mit rontni vágyol,
Szép és nemesnek új csirája lesz.”¹⁰

Ha a bűn ab ovo lételemünk, ha egyszer úgylis megbocsátást nyer minden rossz cselekedet, ha a gonoszság csak egy skála vagy egy adott történelmi pillanat értékítéletének függvénye, ha a rossz tulajdonképpen az új csirájának alapja lehet, van-e létjogosultsága a bűnmegelőzésnek? A bűn és a bűnözés történelmünk minden korszakában, minden pillanatában jelen volt, s ezen sem a demokráciák megszületése, sem a pluralista jogállamok létrejötte, sem az emberi jogok elismerése, sem az újkor fejlődése nem segített. Van-e értelme hát nap, mint nap az ellen küzdeni, ami legyőzhetetlen, ami örök időktől való?

A fenti kérdések megválaszolása jelen írásnak nem célja, megfogalmazásuk azzal az okkal történt, hogy rávilágítsanak a prevenció fogalmának és lényegének összetettségére, valamint örök időktől való szükségességére. Ádám és Éva története jól mutatja, hogy a profilaxis eredete szinte egyidejű az emberiség létezésével, hiszen már a paradicsomban intelmeket kaptunk arra vonatkozóan, hogy miként viselkedjünk, milyen magatartás tanúsításától tartózkodjunk.

Jól látszik azonban, hogy a tiltás és az elrettentés önmagában már az első emberpár számára sem volt kielégítő bűnmegelőzési törekvés. Mint ahogy Hammurapi sztéléi, vagy később a Mózes által a Sínai hegyről lehozott tízparancsolatot tartalmazó kőtáblák, de Szent

⁸ Biblia: Mózes első könyve – A teremtésről, 3. fejezet 17. Károli Gáspár féle fordítás. Forrás: <http://biblia.hit.hu/bible/21/GEN/3> (letöltés ideje: 2017.01.15.)

⁹ Fjodor Mihajlovics Dosztojevszkij: Bűn és bűnhődés, 328. o. Forrás: <http://mek.oszk.hu/00300/00370/00370.pdf> (letöltés ideje: 2017.01.15.)

¹⁰ Madách Imre: Az ember tragédiája. Klasszikusok Kincsestára. Magyar Népművelők Társaság kiadása. Budapest, é.n. 91. o.

László szigorú törvényei sem. Hosszú időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a bűnmegelőzés ne merüljön ki a „tedd” és a „ne tedd” felkiáltásban, ne az elrettentés legyen az elsődleges eszköze. Akkor mégis mi a bűnmegelőzés, milyen tevékenységeket foglal magába?

3. A bűnmegelőzési tevékenységek köre

A bűnmegelőzés furcsa paradoxonja, hogy egy-egy prevenció intézkedés kidolgozásának és megvalósításának feltétele általában maga a bűn(cselekmény) elkövetése. Mindez másik ellentmondást is magában hordoz: a bűnmegelőzés – a bűnüldözéshez hasonlóan – mindig hátrányban van a kriminalitáshoz képest. A megfelelő módszerek kiválasztásának sokszor ugyanis feltétele, hogy azonosítsuk azokat a már elkövetett magatartásokat, amelyeket meg kell előzni. Az azonosítás teszi lehetővé a tendenciák és az azok mögött meghúzódó elkövetési magatartások jellegzetességeinek feltárását, melynek ismeretében fel tudjuk készíteni a potenciális áldozatot (pl.: trükkös lopásokkal esetében az idősebb korosztály), s meg tudjuk határozni, hogy milyen kompetenciáit fejlesszük. Példával szemlélítve: ameddig az elkövetők nem használták az internet biztosította lehetőségeket bűnös céljaik elérésére, arra sem volt szükség, hogy internetbiztonsággal foglalkozzunk.

Nincs azonban feltétlenül szükség azonosításra – vagy legalábbis az azonosítás eredményeinek ismertetésére - az elkövetővé válás megelőzése során, sőt, néhány esetben az elkövetési magatartás feltárása ellenkező hatást kiváltva akár kontraproduktív is lehet. Ma már általánosan elfogadott tétel a bűnmegelőzésben, hogy a fiatalok számára nem célszerű és helyénvaló a kábítószereket és azok hatásait bemutatni ahhoz, hogy a káros szerek használatát megelőzzük. Sokkal fontosabb a szocializációs folyamat megfelelő stációiban és színterein történő tudatos intervenció, amelynek célja az individuum általános fejlesztése, a korábban már említett én- és önvédő mechanizmusok erősítése, a reziliencia, valamint a nemet mondás képességének kialakítása, továbbá a helyes döntések meghozatalát biztosító stabil erkölcsi értékrend megalapozása.

Nagy kérdés ugyanakkor, hogy ezek alapján mit nevezhetünk bűnmegelőzésnek? Bűnmegelőzést végzünk a családban, amikor a gyermek számára alternatívákat kínálunk a szabadidő hasznos eltöltésére? Bűnmegelőzésnek tekinthető valamennyi oktatási tevékenység? Prevencióként értékelhetjük, amikor arra rászorulókat segítünk, szegényebb családokat támogatunk, a társadalmi felzárkózást lehetővé tesszük? Mikortól bűnmegelőzés az oktatás, a szociálpolitika vagy éppen a szülői nevelés?

Nem véletlen, hogy a bűnmegelőzés fogalmának megalkotói kísérletet sem tesznek a bűnmegelőzési tevékenységeknek még példálózó felsorolására sem, a fogalom-meghatározások valamennyi esetben a célok mentén kerülnek kialakításra. E célok általában az áldozattá és az elkövetővé válás csökkentésében, a bűncselekmények elkövetését lehetővé tevő alkalmak számának visszaszorításában, s néhány esetben a szubjektív biztonságérzet növelésében kerülnek kinyilatkoztatásra.

Az Európai Tanács, 2009/902/IB¹¹ számú határozatában olvasható definíció szerint a bűnmegelőzés nem más, mint mindazon intézkedések összessége, amelyek „*célja a bűnözésnek és az állampolgárok biztonságérzete hiányának mind mennyiségi, mind minőségi értelemben való csökkentése vagy az ahhoz egyéb módon való hozzájárulás, akár*

¹¹ Az Európa Tanács 2009/902/IB HATÁROZATA (2009. november 30.) - az európai bűnmegelőzési hálózat (EUCPN) létrehozásáról és a 2001/427/IB határozat hatályon kívül helyezéséről (3) bek.

a bűncselekmények elkövetésétől való közvetlen elrettentés, akár a bűnözés lehetőségének és okainak visszaszorítására irányuló szakpolitikák és fellépések révén”.

E fogalom megalkotói sem törekedtek arra, hogy taxatív felsorolásban rögzítsék a lehetséges bűnmegelőzési tevékenységeket. A tevékenységi körök és lehetőségek pontos meghatározása, teljes felsorolása valószínűleg nem is lehetséges, a bűnmegelőzés lényege valóban a célok tükrében fogható meg.

A bűnmegelőzés alapvető célja a korábban már tárgyalt biztonság és érzetének megteremtése, olyan állapot elérése, amelyben a lehető legkisebb az esélye az áldozattá és az elkövetővé válásnak is. Fontos rögzíteni, hogy a prevenció mindig esélycsökkentésre irányul, hiszen naivitás lenne azt feltételezni, hogy a bűnözés valaha is teljes egészében megszűnik majd.

Újabb kérdésként merül fel, hogy a bűncselekmények elkövetését lehetővé tevő feltételhalmoz mely komponensei értelmezhetőek esélyként? Ahhoz, hogy bűncselekmény valósuljon meg feltétlenül szükséges az elkövető, aki a tényleges jogsértő magatartást tanúsítja. Többnyire rendelkezésre áll az áldozat (kivételet képez pl. az ittas járművezetés, kábítószer-használat), akinek a sérelmére a cselekményt elkövetik, és az esetek egy részében közvetítő közegként jut szerephez a helyszín vagy az alkalom, amely a bűncselekmény elkövetésének fizikai teret biztosít és lehetőséget teremt a megvalósításra („Alkalom szüli a tolvajt.”).

A bűncselekményi triász (elkövető – áldozat – alkalom) elemeinek csoportosításával juthatunk el a szociatív és a szituatív prevenció fogalmainak megértéséhez.

A szociatív prevenció fókuszában az elkövető és az áldozat áll, valamint a bűnözést kiváltó társadalmi okok és azok kezelése. Általános eszköze a mai napig az elkövető, illetve az áldozat nevelése, felvilágosítása, attitűdjének megváltoztatása. Edukációs szentenciák képezik lényegét, amelyek a „tedd” és a „ne tedd” relációban, egy képzeletbeli tengely végpontjain helyezik el a lehetséges áldozatot és a potenciális elkövetőt.

Természetesen a szociatív prevenció hívei ma már rég elvetették az elrettentésen alapuló bűnmegelőzés filozófiáját, jól tudják, hogy a tiltás és a figyelmeztetés kettőse nem elegendő, az individuum önvédő mechanizmusokkal, döntési és felelősségvállalási képességgel történő felruházása vezethet valódi eredményre. Abban azonban nem történt számottevő változás, hogy valamilyen módon, de szinte kivétel nélkül közvetlenül az embereket akarjuk megváltoztatni e technikák alkalmazása során.

A szituatív bűnmegelőzés ezzel szemben nem az egyénre, hanem a környezetre irányultan koncentrálna a prevenció figyelmet, ily módon az a bűnalkalmak csökkentése érdekében kifejtett tevékenységek összességéként értelmezhető. A szituatív megelőzésre példa a járőrözés, a közvilágítás javítása, a különböző riasztórendszerek alkalmazása, melyek mindegyike a triász harmadik elemének (alkalom) kezelésére irányul.

A bűnmegelőzési tipológiák másik ismert felosztása a bűnmegelőzés háromszintű modellje, amely a beavatkozások különböző szintjei mentén csoportosítja a lehetséges prevenciók közrehatásokat. A beavatkozás szintjei a modell szerint:

- a) elsődleges (primer) megelőzés – a társadalom egészére kiterjedő, a bűnözésre hatást gyakorló szociális, jogi és gazdasági okok kezelése, befolyásolása,
- b) másodlagos (szekunder) megelőzés – a még nem kriminalizálódott, de már a veszélyeztetett kategóriába tartozó egyének, illetve csoportok megszólítása,

- c) harmadlagos (tercier) megelőzés – a bűnisméltés megelőzését célzó intézkedések együttese¹².

Összegzőként azt mondhatjuk, hogy a bűnmegelőzés szerteágazó tevékenységek összessége, amelyet ugyan különféle motivációk okán, de szinte a társadalom valamennyi tagja végez. Professzionalizmust nélkülözve bűnmegelőzési tevékenységet folytat a magánszemély, amikor kulccsal zárja az ajtókat, élesíti a riasztót, vagy éppen nem a pénztárcájában helyezi el bankkártyája titkos kódját, azaz a bűnmegelőzés lehet mindennapi tevékenység. Kissé specializáltabban, de hasonlóképpen mindennapi tevékenysége során válik a bűnmegelőzés végzőjévé a pedagógus, aki megtanítja a diákoknak, hogy az utolsó zárja az osztálytermet, vagy éppen az asszertív kommunikáció eszköztárát oktatja, és ezzel elősegíti a konfliktusok elkerülését. Szakértelemmel látja el feladatát a bűnmegelőzési előadó, vagy az a szakember, aki a bűnmegelőzéssel hivatásszerűen foglalkozik. Ennek köszönhetően a bűnmegelőzés önálló szakma is. E szakma eredményességét segíti a kutató, aki a bűnözés okait vizsgálva tudományosan megalapozott bűnmegelőzési módszereket alkot. Tevékenysége révén a bűnmegelőzés értelmezhető önálló tudományként is. Az igazán hatékony bűnmegelőzéshez azonban nem kizárólag diszciplináris háttér, hanem politikai támogatás is szükségeltetik, amely hangsúlyt fektet a büntetőpolitika prevenció-orientált alakítására, intézményi infrastruktúrát biztosít, normákat alkot, fejleszti a jelzőrendszert, valamint szinergiát teremt a közigazgatás egyes szereplőinek tevékenysége között. A bűnmegelőzés ily módon önálló szakpolitika is lehet. Végül a bűnmegelőzés tekinthető a XXI. század egyik új gazdasági ágazatának is, hiszen a vagyonvédelem, de az internetbiztonság területén is egyre több megvásárolható eszköz és szolgáltatás jelenik meg, amelyek a biztonságunkat hivatottak szolgálni.

A bűnmegelőzés definiálását követően most nézzük meg a magyarországi fejlődés legfontosabb mérföldköveit.

4. A hazai bűnmegelőzés kezdete, az 1990-es évek prevenció-s törekvései

Az előzőekben láthattuk, hogy a bűnmegelőzés az emberiség történetének valamennyi korszakában igényként jelentkezett, ugyanakkor magától értetődő, hogy a mai értelemben vett prevenció múltja korántsem ölel fel ilyen léptékű időtávot. Születését általában Cesare Beccaria *Dei delitti e delle pene* című könyvének 1764-es megjelenéséhez kötjük, amelyben a szerző elsőként deklarálta, hogy a bűncselekményeket jobb megelőzni, mint büntetni. Ez fontos mérföldkő volt a büntetőjogi gondolkodás fejlődésében, még annak ellenére is, hogy Beccaria továbbra is az elkövetéshez minél közelebb eső, törvényes, szükséges és arányos, a tethöz igazodó, differenciált, megismerhető szankciót tekintette a prevenció elsődleges eszközének.

A bűnmegelőzés tudományos jellegű háttérének kialakulása még későbbre tehető. A bűnözés jelenségét vizsgáló, annak okait feltáró, az elkövetőkre, az áldozatokra és a bűncselekmények háttérében álló társadalmi összefüggésekre magyarázatot adó kriminológia¹³ tudománya csak a XIX. században indult fejlődésnek. Fundamentuma az empiria, amelynek révén pszichológiai, szociológiai, jogi és egyéb kriminalisztikai elméletek figyelembevételével olyan tudományos magyarázatok megalkotására törekszik,

¹² Borbíró – Gönczöl – Kerecsi – Lévy: *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 823-824. o.

¹³ Az elnevezés Raffaele Garofalo 1885-ben kiadott, *Kriminológia* című könyvéhez köthető.

amelyek gyakorlatban történő felhasználásával elősegíthető a deliktumok preventív és resztoratív visszaszorítása.

Günther Kaiser megfogalmazásában „a kriminológia a bűnözésről, a bűnelkövetőkről és a negatív deviáns viselkedésről, valamint ezek ellenőrzéséről létező tapasztalati tudás rendszerezett összessége, amely olyan alapfogalmakkal dolgozik, mint a bűnözés, bűnelkövető és bűnözési kontroll, de hozzátartozik az áldozattan és a bűnmegelőzés is”¹⁴.

A XX. század jelentett igazi áttörést a bűnmegelőzés területén, amikor a chicagói iskolától kezdődően - elsősorban - empirikus kutatások százai foglalkoztak azzal, hogy milyen kriminális folyamatok zajlódhatnak le az egyén és a közösség szintjén, s hogyan lehetséges az eredményes bűnmegelőzési beavatkozás. Azokban az országokban természetesen ennek igénye állami szükségletként jelentkezett, ahol a XIX. században meginduló, de a XX. század első felében tetőző, az ipari forradalom eredményeképp bekövetkező urbanizáció alapjaiban változtatta meg – elsősorban – a városi populáció közösségeinek együttélését. Új bűncselekmények, addig ismeretlen problémák ütöttek fel a fejüket, amelyek az eddigieknél sokkal összehangoltabb és tudatosabb intézkedések foganatosítását követelték meg.

Magyarországon azonban másképp alakult a bűnmegelőzés fejlődése. Míg az óceánon túl egész városokat érintő kutatásokban keresték a kutatók a megfelelő preventív intézkedéseket, addig nálunk még a rendszerváltást megelőző időszakban is távolabbi perspektívából kellett a bűnmegelőzési szemléletet életre kelteni. Először is tudatosulnia kellett mindenkiben, hogy azon szocialista államfelfogás, mely szerint a proletariátus győzelmével az osztályharcok megszűnnek, s ezzel együtt a bűnözés is okafogyottá válik, nem helytálló. Bár megannyi kísérlet született a bűnmegelőzés szükségességének hangsúlyozására, e próbálkozásokat sikertelenség övezte. A szocialista büntetőjog a bűnmegelőzési tevékenységet, korabeli szóhasználattal a „bűnözés elleni harcot” a bűnüldözés, valamint a rendészet részének, sajátos szintézisének tekintette, és az elrettentéssel azonosította. A szocialista rendszer bűnmegelőzést elősegítő szervezetei a rendszer védelmét és az ideológiai nevelést szolgálták (Ifjúgárda, Munkásőrség, önkéntes rendőrség)¹⁵.

A hazai bűnmegelőzési rendszere ily módon csak a rendszerváltást követően alakulhatott ki ténylegesen. Első lépésként rögzíthetjük, hogy szinte a rendszerváltás pillanatában, még 1989-ben megalakult az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya, 1990-1991-ben pedig már a megyei rendőr-főkapitányságokon is megszülettek a bűnmegelőzési osztályok¹⁶.

1995 a következő fontos állomás a hazai megelőzés történetében. Ebben az évben került létrehozásra az Országos Bűnmegelőzési Tanács¹⁷ (a továbbiakban: OBmT), amely érdekegyeztető, döntés-előkészítő és javaslattevő funkciót töltött be, de még jelentősebb az általa kialakított Országos Bűnmegelőzési Program¹⁸ és annak 1997-es elfogadása.

Az Országos Bűnmegelőzési Program tekinthető az első bűnmegelőzési stratégiai dokumentumnak, amelynek alapvető célkitűzése a program bevezetőjében

¹⁴ Günther Kaiser: Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlagen 9. kiadás (Heidelberg, 1993)

¹⁵ Dr. Gratzler-Sövényházy Gábor: A bűnmegelőzési rendszere. Biztonságiac 2013-2014 8. o.

¹⁶ A rendőrség bűnmegelőzési tevékenységéről szóló 16/1991. ORFK Intézkedés

¹⁷ Az Országos Bűnmegelőzési Tanács létrehozásáról szóló 1040/1995 (V. 17.) Korm. rendelet

¹⁸ A Kormány átfogó bűnmegelőzési programjának előkészítésével és megvalósításával kapcsolatos feladatokról szóló 1136/1997 (XII. 22.) Korm. határozat

megfogalmazottak szerint az volt, hogy sikerüljön kialakítani egy olyan „állami és társadalmi kontrollhálózatot a bűnözés, illetve az azt kiváltó körülmények fölött, amely meg tudja akadályozni a bűncselekmények számának további növekedését.”

A bűnözés növekedésének megállítása kardinális kérdéssé vált a rendszerváltást követő időszakban, amikor a szocialista berendezkedés felbomlásával hirtelen sokszorosára nőtt a bűncselekmények száma, mindennapivá váltak az addig nem látott és nem tapasztalt leszámolások, amelyekkel váratlanul kellett szembenézni.

Ugyanezen évben jött létre az Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítvány¹⁹ (a továbbiakban: OKBK) is, amelynek elsődleges feladata volt az önkormányzatok, a civil szervezetek és az állampolgárok bűnmegelőzési tevékenységének pályázati formában történő támogatása, valamint az áldozatok segítése. Az OKBK alapító okirata²⁰ értelmében a Közalapítvány célja „a közbiztonság megszilárdításához, javításához és a bűncselekmények megelőzéséhez szükséges állami közfeladatok ellátásának támogatása érdekében a polgárok bűnmegelőzési és önvédelmi célú, önkéntes szerveződéseit létrejöttének, működési feltételeinek szakmai és anyagi segítése, a potenciális áldozatok felkészítése, segítése, oktatás, tájékoztatás és propaganda támogatása, valamint a konferenciák, kiállítások, rendezvények szervezése, bűnmegelőzési célú együttműködések elősegítése.”

A fenti szervek létrehozása, illetve megalakulása kiválóan mutatja, hogy a bűnmegelőzés a rendszerváltozás első évtizedében beépült a gondolkodásba, és szemlélteti azt is, hogy meglehetősen gyorsan és gördülékenyen kerültek át a prevenció feladatok a rendszert világán kívülre. (Legalábbis normatív és intézményi szinten, ugyanis a bűnmegelőzés a köztudatban továbbra is a rendőrség feladataként jelentkezett.)

Ezt erősítette az is, hogy 1999-ben az OBmT-ről, valamint az OKBK alapító okiratának módosításáról rendelkező határozat²¹ tovább bővítette az OBmT feladatkörét: „a Kormány az OBmT-t a bűnmegelőzés hatékonyságának javítása, a bűncselekmények áldozatainak védelmével kapcsolatos irányítási és egyéb koordinációs feladatok végzésére, a korrupció elleni harc és a kábítószer-fogyasztás elleni felvilágosító munka fokozására, ez irányú tevékenységét segítő, döntés-előkészítő és javaslattevő, valamint a polgári önszerveződéseket ösztönző és munkájukat összehangoló szervként működteti.”

5. Bűnmegelőzés a 2000-es években - az első stratégia megszületése

Az OBmT a fenti feladatokon túl továbbra is koordinálta az Országos Bűnmegelőzési Program végrehajtását, irányította az áldozatok védelmével kapcsolatos feladatokat, elemezte és értékelte a társadalmi, gazdasági és bűnözési folyamatokat, nyomon követte a nemzetközi trendeket, népszerűsítette a bűnmegelőzést, módszertani támogatást nyújtott a civil önszerveződéseknek, végezte a fiataloknak szóló kábítószerrel kapcsolatos felvilágosító tevékenységet.

Az OBmT és a Belügyminisztérium szervezetrendszerében helyet kapó Titkárságának leterheltsége tovább nőtt, ráadásul 2001-ben az OKBK megszüntetésre került.

¹⁹ Az Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítvány a 1097/1997. (IX. 23.) Korm. határozattal került létrehozásra.

²⁰ Magyar Közlöny Budapest, 1998. 101. szám

²¹ Az Országos Bűnmegelőzési Tanácsról, valamint az 1097/1997. (IX. 23.) Korm. határozattal létrehozott Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítvány Alapító Okiratának módosításáról szóló 1075/1999. (VII. 7.) Korm. határozat

Helyét ugyan a Biztonságos Magyarországért Közalapítvány²² (a továbbiakban: BMK) átvette, de a rendszer felállása időt vett igénybe. Az új Közalapítvány alapító okirata alapján a BMK folytatta jogelődje munkáját, de a bűncselekmények áldozatainak és hozzátartozóinak védelme, kárenyhítése sokkal fajsúlyosabb feladatként került meghatározásra számára. A feladatok növekedésének mértékét mutatja, hogy amíg az OKBK megalapításakor, 1998-ban 100 millió Ft jutott az indulásra, addig a BMK 2001-ben már 633 560 000 Ft-ot „örökölt” meg a megszűnő szervezettől.

A bűnmegelőzési feladatok, a tevékenységi körök, a beavatkozási területek száma tehát fokozatosan növekedett, amely tényt a Belügyminisztérium - vélelmezhetően - felismerve 2002-ben megalkotta a minisztériumon belül helyettes államtitkár irányításával, főcsoportfőnökségű jogállású szervként működő Országos Bűnmegelőzési Központot (a továbbiakban: OBmK). Az OBmK az OBmT igazgatási és adminisztratív feladatainak ellátását szolgálta, s a fentebb felvázolt összetett és sokirányú feladat szervezeti háttérét biztosította.

Még ugyanebben az évben az Igazságügyi Minisztériumban (a továbbiakban: IM) miniszteri biztost neveztek ki a bűnmegelőzés reformációjára, így egyszerre két tárca is felelősévé lett a feladatnak. Az IM-ben a bűnmegelőzés elméleti előkészítése folyt, a BM-ben pedig a bűnmegelőzéssel is foglalkozó helyettes államtitkárságot hoztak létre, amely a gyakorlati munkát folytatta.

Vélelmezhetően a fenti rendezetlenséget kívánta meg szabályozni a bűnmegelőzés hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes kormányzati feladatokról szóló 1002/2003. (I. 8.) Korm. határozat. A határozat ugyanakkor csak tovább bonyolította a helyzetet, megemelte az OBmT létszámát, amelynek titkársági feladatait az OBmK részeként, a Belügyminisztérium erre létrehozott belső szervezeti egysége látta el. A határozathoz tartozó cselekvési terv a kettőséget továbbra is fenntartotta, amikor a feladatok túlnyomó többségét a belügyminiszterre delegálta, kivéve a bűnmegelőzés, valamint az áldozatvédelem tárgyában korábban alkotott kormányhatározatok felülvizsgálatát, amelynek fő felelőseként az igazságügyi miniszter került kijelölésre.

Egyszerre tehát két malomban örültek a közigazgatás kerekéi, sajnos összhang nélkül. Talán az összhang hiányának köszönhetően került sor egy újabb kormányhatározat meghozatalára. A bűnmegelőzés hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes kormányzati feladatokról szóló 1002/2003. (I. 8.) Korm. határozat módosítására vonatkozó 1066/2003. (VII. 18.) Korm. határozat ugyanis megszüntette az éppen nyolc éve működő OBmT-t, s jogutódjaként létrehozta az Országos Bűnmegelőzési Bizottságot (a továbbiakban: OBmB). Az OBmB élére az Igazságügyi Minisztériumban miniszteri biztosi pozíciót is betöltő Gönczöl Katalin került, ennek megfelelően az OBmB Titkársága is az IM-hez tartozott.

Az OBmB 2003. július 18-án történt tényleges megalapításával lehetőség nyílt Magyarország első bűnmegelőzési stratégiájának megalkotására. A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozat (a továbbiakban: TBNS) olyan dokumentum volt, amelyben a „*megfogalmazott elvek és célkitűzések új hangsúlyokat jelöltek ki és új szemléletet vártak el nemcsak a szakemberektől, hanem a társadalom egészétől*”²³. A TBNS végrehajtásának

²² A Biztonságos Magyarországért Közalapítvány létrehozásáról szóló 1070/2001. (VII. 10.) Korm. hat.

²³ Belügyi Szemle 2004/10. 52. évfolyam: Gönczöl Katalin: Partnerség a közbiztonság javításáért – Nemzeti Stratégia és cselekvési program a hatékonyabb közösségi bűnmegelőzésért, 6. oldal

koordinációjáért az OBmB lett a felelős, amelynek Gönczöl Katalin megfogalmazásában „nem deklarációkkal, hanem akciókkal kell felhívnia magára a figyelmet”²⁴.

A TBNS végrehajtásáról külön kormányhatározat²⁵ rendelkezett, amely egyfajta cselekvési tervként értelmezhető. A cselekvési terv Intézkedések című része az ágazati prioritások mentén határozott meg feladatokat, felelősökkel és határidőkkel. Gönczöl Katalin meglátása szerint „a cselekvési program szándékosan nem tartalmazott sok feladatot”²⁶, hiszen a 2004-es év kísérleti időszak volt. Nemcsak e tekintetben, hanem az újabb szervezeti és strukturális változtatások tekintetében, ugyanis 2004 novemberében a BM Bűnmegelőzési Helyettes Államtitkárság feladata kiszélesedett, s létrejött a Rendészeti és Bűnmegelőzési Helyettes Államtitkárság, ezen belül helyezkedett el a továbbiakban az OBmK. 2006-tól, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrejöttétől a bűnmegelőzéssel a minisztériumon belül létrehozott, a Kabinetfőnök irányítása alatt álló Bűnmegelőzési Osztály²⁷ foglalkozott, amely ellátta az OBmB titkársági feladatait és koordinálta a TBNS végrehajtását is.

Az eddig vázolt, folyamatosan bővülő feladatok generálta lendület 2009-ben fogyott el, ugyanis ettől kezdve az OBmB de facto nem látta el feladatait, ülést nem tartott, nem készített elő újabb cselekvési tervet.

6. A bűnmegelőzés jelenlegi helyzete

A 2010-es kormányváltást követően, a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium újbóli létrehozását követően került sor az új testület létrehozatalára, továbbá a bűnmegelőzés helyzetének rendezésére. A Nemzeti Bűnmegelőzési Tanácsról rendelkező 1087/2011. (IV. 12.) Korm. határozat (a továbbiakban: NBT) újfent nyolc év után váltotta fel a jogelődöt, olyan tárcaközi testületként, amelynek feladata többek között „a legújabb tudományos eredményekre figyelemmel a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának kidolgozása, javaslatok megfogalmazása a Kormány részére, valamint a büntetőpolitika és a bűnmegelőzés elvi megalapozását segítő hatékonysági vizsgálatok és módszertani tanulmányok elkészítése, amelyek támogatják a Kormány közbiztonsági célkitűzéseinek a megvalósítását”. A határozat értelmében az NBT élén elnök áll, társelnökei a rendészetért felelős miniszter és a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter. Tagjai – a teljesség igénye nélkül – az egyes minisztériumok delegáltjai, az országos rendőrfőkapitány, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka, valamint különféle civil szervezetek (pl. Országos Polgárőr Szövetség, Fehér Gyűrű).

Az NBT igazgatási és adminisztratív feladatait a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács Titkársága (Főosztály)²⁸ (a továbbiakban: Titkárság) a Közbiztonsági Főigazgató alárendeltségében látja el, a Belügyminisztérium önálló, főosztály jogállású szerveként, három osztállyal:

- Stratégiai Osztály.

²⁴ Gönczöl Katalin: Partnerség a közbiztonság javításáért – Nemzeti Stratégia és cselekvési program a hatékonyabb közösségi bűnmegelőzésért. Belügyi Szemle 2004/10. 12. o.

²⁵ A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról 1009/2004. (II. 26.) Kormány határozat

²⁶ Gönczöl Katalin: i.m. 11. o.

²⁷ Az igazságügyi és rendészeti miniszter 1/2006. (MK. 94.) határozata

²⁸ A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2018. (VI. 12.) BM Utasítás 2.5.1.3. pontja

- Oktatási és Koordinációs Osztály,
- Támogatáskezelési Osztály.

A Titkárság 2013. február 4-én történt megalakulását követően szinte azonnal nekilátott a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozatot (a továbbiakban: TBNS) felváltó, a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013-2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat (a továbbiakban: NBS) kidolgozásának.

Az NBS olyan középtávú stratégiai tervdokumentum, amely nem deklarációkat, hanem konkrét feladatokat is megfogalmazva jelölte ki az előtte álló évtized bűnmegelőzési irányait. Fontos eleme, hogy a Kormány az NBS szövegében tette önmaga számára kötelezővé a forrás biztosítását: *„a Kormány felhívja az államháztartásért felelős minisztert, hogy a központi költségvetésre vonatkozó előterjesztéseket akként készítse elő, hogy az NBS céljainak megvalósításához biztosított forrás évenkénti összege megegyezzen a tárgyévet megelőző évben a központi költségvetésbe befizetett szabálysértési bírságok és az üzembentartó objektív felelősségén alapuló közigazgatási bírságolási eljárásban megfizetett bírságok összegének négy százalékával akként, hogy az nem lehet kevesebb 700 millió forintnál”*.

Az önálló költségvetési keret lehetővé teszi az NBT és Titkársága számára a nyugodt és kiszámítható munkavégzést, az NBS szisztematikus végrehajtását. Immáron közalapítvány létrehozása nélkül is lehetőség nyílik a bűnmegelőzéssel foglalkozó szereplők támogatására, amelynek most más évek óta jól működő rendszere alakult ki.

Az NBT Titkársága nemcsak támogatásokat nyújt a bűnmegelőzés egyes szereplőinek – rendőrségeknek, büntetés-végrehajtási intézeteknek, civil egyesületeknek, iskoláknak, önkormányzatoknak –, hanem maga is végrehajt különféle intézkedéseket: képzéseket tart, konferenciákat és workshopokat szervez, médiatartalmakat gyárt, kutatásokat finanszíroz.

Az NBS magába foglalja a 2013-2015. közötti időszakra vonatkozó intézkedési tervet is, amely zsinórmértékként határozza meg a legfontosabb prioritásokat. Az alkotók meglátása szerint a bűnmegelőzési tevékenység végzése során az alábbi témakörökre kell koncentrált figyelmet fordítani:

- településbiztonság,
- gyermek- és ifjúságvédelem,
- áldozatok segítése és áldozattá válás megelőzése,
- valamint a bűnisméltés megelőzése.

A megjelölt prioritások a TBNS-ből eredeztethetőek, kisebb változtatásokkal. Az eltéréseknek minden esetben indokolható magyarázata van. A településbiztonsággal ellentétben a TBNS a városok biztonságának fokozását jelölte meg elérendő célkitűzésként. A TBNS megfogalmazása háttérbe szorította a városnál kisebb településeket, ugyanakkor hazánkban jelentős figyelmet érdemelnek a falvak és a községek is. További eltérés, hogy nem került külön célkitűzésként meghatározásra a családon belüli erőszak témaköre, melynek elsődleges magyarázata, hogy a hozzátartozók közötti erőszak során alkalmazható intézkedésekkel külön törvény foglalkozott, s önálló kormányzati intézkedések is születtek a témakörben. Később a téma fajsúlyát jelezte, hogy a Btk. különös része kiegészült a kapcsolati erőszakra vonatkozó törvényi tényállással. Szakmai hitvallás is meghúzódik a döntés háttérében: az NBS alkotói alapvetően a személyes kompetenciák fejlesztésén

keresztül zajló, közvetetten megvalósuló bűnmegelőzést részesítik előnyben. Azon új módszerek – pl. élménypedagógia, szabadidő hasznos eltöltésének alternatívái -, amelyeket az NBS intézkedésként határoz meg, olyan készségeket fejlesztenek és olyan viselkedési normákat szilárdítanak meg, amelyek a családon belüli erőszak kialakulásához szükséges élethelyzetek előfordulását közvetett módon csökkentik.

Az NBS prioritásai között nem szerepelnek továbbá drogprevenciós célok sem, amelynek elsődleges oka, hogy e témakör önálló stratégiával rendelkezik, az NBS alkotói pedig kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy más stratégiák által szabályozott területek ne kerüljenek be a bűnmegelőzés alapküldetésébe.

Az NBS-hez két évente új intézkedési tervek készülnek, amelyek kialakítása lehetővé teszi az eredményes intézkedések továbbvitelét, fejlesztését vagy az eredménytelen törekvések elhagyását, valamint új feladatok meghatározását. Az intézkedési tervek az NBS-hez hasonlóan kormányhatározatokban öltönek testet.

Jelenleg hatályban van a 2016-2017. évekre vonatkozó 1166/2016. (IV. 6.) Korm. határozat, valamint a 2018-2019. évekre szóló intézkedéseket tartalmazó 1838/2017. (XI. 9.) Korm. határozat.

Jelenleg az NBS rendszerének és feladatainak áttekintése meglehetősen bonyolult, tekintettel arra, hogy maga az NBS, és a kapcsolódó intézkedési tervek is tartalmaznak olyan feladatokat, amelyek jellegükénél, de még inkább jelentőségükénél fogva folyamatos határidővel rendelkeznek, így túlmutatnak az azokat tartalmazó határozat időtávján. Ennek eredményeképp a három közjogi szervezetszabályozó eszköz párhuzamosan tartalmaz hatályban lévő feladatokat, így, ha az NBT által végrehajtandó valamennyi feladatot lajstromozni szeretnénk, a három határozat szövegét egyszerre szükséges görcső alá venni.

Az elmúlt hat évben jelentős változáson ment keresztül az NBS feladatrendszere az internetbiztonság és az online térben elkövetett bűncselekmények tekintetében. Míg 2013-ban egy pont rendelkezett erről, addig jelenleg több prioritásban is, összesen három helyen szerepelnek az online bűncselekmények visszaszorítását célzó intézkedések.

Számottevő átalakulás tapasztalható a kommunikáció területén is. A 2013-as NBS-hez képest az intézkedési tervek újabb és újabb feladatokat szabtak e téren is. Ennek eredményeképp ma már nem szórólapok és tájékoztató anyagok nyomtatása a cél, hanem leginkább online tartalmak előállítás. 2018-ban és 2019-ben sikerült az áttörés, s ma már nemcsak kisfilmekkel, de szórakoztató és látványos videókkal, animációkkal, és youtuberek, valamint influencerek bevonásával készült anyagokkal is előrukkolt az NBT Titkársága. A mai média- és internetorientált világ igényeinek megfelelően a bűnmegelőzés is terjeszkedni kezdett e területen.

7. A bűnmegelőzés jövője

A jelenlegi NBS 2023-ig tervezi, amelyet követően minden bizonnyal újra kell gondolni a jelenlegi prioritási rendszert. Meg kell vizsgálni, hogy más stratégiák végrehajtása milyen eredményekkel járt, van-e lehetőség szinergiateremtésre, együttműködésre. Ilyen együttműködést feltételezett a társadalmi felzárkózás Belügyminisztériumhoz kerülése, amely új feladatokat keletkeztethet a bűnmegelőzés számára. Új fókusz jelenthetnek a hátrányos helyzetű települések és az ott élők. További feladatok várnak a bűnmegelőzés szakembereire az online térben elkövetett bűncselekmények vonatkozásában. Ide tartozik többek között az online (iskolai) zaklatás és

erőszak kérdése (cyberbullying), de természetesen a különféle csalások, adatlopások és kibertámadások is.

Nagy kérdés, hogy hazánkban szükségessé válik-e 2023-ra, hogy külön foglalkozzunk a határokon átnyúló szervezett bűnözéssel, a terrorizmussal, esetleg a migrációval kapcsolatosan felmerülő jogsértésekkel.

Végül, de nem utolsó sorban komoly kihívást fog jelenteni a jövő generációinak megszólítása, a még újabb módszerek felkutatása. Ma még büszkék vagyunk arra, hogy youtubereken keresztül közvetítünk feléjük prevenció tartalmakat, de elképzelhető, hogy akár már két év múlva is, ma még távolinak tűnő csatornákon keresztül kell eljuttatnunk majd a releváns információkat a célcsoportokhoz.

A bűnmegelőzési tevékenységek köre – ahogy korábban láthattuk – nehezen határozható meg, ráadásul a lehetséges cselekedetek tárháza folyamatosan bővül. Mint mindenre, így a bűnmegelőzésre is igaz, hogy csak és kizárólag folyamatos megújulás és fejlődés mellett lehet eredményes. Madách Istenével ellentétben a bűnmegelőzésben tevékenykedők még pillanatnyi időre sem állíthatják, hogy nagy művük befejezett lenne, azt pedig még inkább nem, hogy művük *„év-millióig eljárna tengelyén, míg kerékfogát ujítani kell.”*