DR. IRK FERENC,
OKKRI főmunkatársa

Elképzelések a bűnözés megelőzésének szervezeti rendszeréről

1. Előzmények

Amint ismeretes, a Minisztertanács az 1981—1985. közötti, a VI. 5 éves tervidőszakra szóló jogalkotási feladatokat kijelölő határozatában az 1983—1985. közötti időszakra tervezte a bűnözés megelőzésével kapcsolatos állami és társadalmi feladatokról, a bűnözésmegelőzés koordinációjáról szóló minisztertanácsi határozat megalkotását.

Ennek előkészítése évek óta folyik, s abban részt vesz valamennyi, a bűnözés okainak kutatásával és megelőzésével foglalkozó intézmény. Így szerepet vállalt az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, valamint a Legfőbb Ügyészség is. E munka részét képezi az Igazságügyi Minisztérium által koordinált, a bűnmegelőzés körében folyó kutatómunka. A társadalmi beilleszkedési zavarok kutatásával foglalkozó nagyszabású vizsgálat is szorosan kapcsolódik ehhez a tevékenységhez. A Belügyminisztérium szervezésében 1982. júniusában „A bűnözés megelőzésének elvi és gyakorlati kérdései" címmel az elmélet és a gyakorlat szakembereinek részvételével egész napos ankétra került sor.

Ezen előkészítés szerves része a Magyar Jog 1983. márciusi számában megjelent vitaindító cikk. (Gödöny József: A bűnözésmegelőzés új távlatai.) A tanulmány szerzője egyrészről szükségesnek tartja a célnak megfelelő szervezet felállítását, intézményhálózat kiépítését, másrészről nehézségként említi, hogy „hiányzik az egységes szemlélet (koncepció) és a megfelelő irányító, koordináló központ". Ebből következően a legsürgetőbb feladatnak az egységes megelőzési koncepció alakítását és a központi irányító, koordináló szerv létrehozását tartja.

A következőkben — e megállapításokkal egyetértve — saját szerény elképzeléseimmel kívánok hozzájárulni egy ilyen szervezet mielőbbi létrehozásához és annál sikeresebb működéséhez.

2. Feladatok, tapasztalatok

A szervezetrendszernek alapvetően kettős cél elérését kell elősegítenie:

— a bűnözés egészére, illetve valamely adott területére vonatkozó generálprevenciót;

— a többségtől eltérő személyek speciálprevencióját, amelyet a továbbiakban korrekciónak nevezek.

Az eredményes munka elképzelhetetlen megfelelő tervezési alapelvek, valamint a bűnmegelőzés irányainak rögzítése nélkül. Ezt követheti a megvalósítási eszközök és módszerek megválasztása. Erre épülhet

Az ezt az oldalt követő összes tartalmat Irk Ferenc töltötte fel 2021. október 22-én. A felhasználó a letöltött fájl továbbfejlesztését kérte.

megvalósítás tulajdonképpeni, az elmé-
kiszolgálni képes szervezetrendszerék-
kiépítése.

Amikor valamely területen új intéz-
ény létrehozására kerül sor, célszerű
feladataihan hasonló, már működő szer-
ezetekkel kapcsolatosan nyert tapaszta-
okat felhasználni. Példaként felhozható
a Minisztertanács 1016/1983. (VI. 1.)
ámú határozatával életre hivott Alkoho-
zmus Elleni Állami Bizottság is. Nem
azonban egyedül (Gödöny, 1983.),
ikor mintegy mintaként az Országos
zekedésbiztonsági Tanácsot választom.
nál is inkább, mert én e szervezetet
nerem jól.

E szervezettel kapcsolatban el kell mon-
hogy — bár ez közismert — ország-
san jól kiépített, központi irányelvek
apján, de a helyi sajátosságok figye-
nbevételét lehetővé tévő szervezettel
részt a közúti közlekedési baleset-
egelőzésben. Az már kevésbé tudott,
— összehangolva a népgazdasági
rciklus időszakváltásaival — 1981. óta
propagandatevékenység háttérbázisát
pező kutató-fejlesztő munka ötéves
özéptávú terv alapján folyik, éves bon-
sokban. A tervet az OKBT Titkársága
a legkiválóbbaknak ítélt hazai szak-
nberek közül 5 fő készítette elő. Az ún.
ordinációs munkabizottság tagjai kö-
szakismerete alapján egy fő a tervez-
ssel, szervezéssel, nemzetközi ügyekkel,
másik személy a joggal, szociológiá-
oktatással, egy harmadik a megelő-
stratégia és okkutatás irányainak ki-
lgozásával, egy negyedik a biztonság
gyi feltételeivel, egy ötödik pedig az
ormáció-adatközlés kérdéseivel foglal-
zott.

Ők dolgozták ki azt a VI. ötéves terv-
őszakra szóló középtávú tervet, amelyet
után az OKBT tisztségviselői megvitat-
elfogadtak. A munka immár lassan 3
e tervvel a háttérben folyik. Az el-
időszak elegendő volt arra, hogy e
unka előnyei, hátrányai egyaránt felis-
résre kerüljenek. Ezek számos tanul-
gal szolgálhatnak más, hasonló célok
ekébe állított tevékenység megalapozá-
fázisában.

Mivel — hasonló kudarcokat, hibákat
kerülendő — a kedvezőtlen tapasztala-
olykor jobban lehet okulni, mint a
gkiválóbb eredmények bemutatásával:
szként ezekkel foglalkozom.

Tudni kell, hogy ezen újszerű munka
indulása előtt az OKBT *már 15 éven*
resztül végzett alapszabályának meg-
elően oktató-nevelő és propaganda
unkát. A *megelőzés különböző* terüle-
szakbizottságok foglalkoztak, ame-
az eddig eredményeket elért elméleti
gyakorlati szakemberek bevonásával
végezték munkájukat. A bizottsági tagok
ugyanakkor egyrészt ismertethették az
adott témára vonatkozóan munkáltatójuk
véleményét; másrészt a híd szerepét tölt-
hették be az olykor esetleg partikuláris
érdekeket képviselő főhatóság és az által-
lánosabb szempontokat követő társadal-
mi szervezet között. Ezek a szakbizottsá-
gok kiváló vitafórumok voltak (és azok
ma is) bizonyos, a közlekedők széles rété-
geit érintő döntések meghozatala előtt.
Ugyanakkor nem voltak megfelelően al-
kalmasak arra, hogy a szervezet speciális
céljai megvalósításához elengedhetetlenül
szükséges háttérinformációkat biztosítsák.

Ebből a felállásból következett az a nem
túl szerencsés helyzet, hogy a már meglé-
vő szakbizottságok (országosan és megyei,
fővárosi szinten egyaránt) működése nem
vágott tejesen egybe az 5 éves középtávú
tervben kijelölt legfontosabb megelőzési
főirányokkal. Részben mások munkálkod-
tak a később létrehozott főirányokban és
mások korábban megszervezett referens
szakbizottságokban. Így jöhetett létre
olyan anakronizmus, hogy míg a gyermek-
ek közlekedésre nevelésének programja
az Ifjúsági Közlekedési-Nevelési Szakbi-
zottság, addig a pedagógusképzéssel kap-
csolatos fejlesztő tevékenység a Tudomá-
nyos Kutatási Szakbizottság körébe ke-
rült. De ugyanígy pl. a járművezetők it-
tas állapotban való vezetésének megaka-
dályozásával foglakozó program a Tudo-
mányos Kutatási Szakbizottság, a baleset-
megelőző biztosítási rendszer kifejleszté-
sét elősegíteni hivatott főirány a Jogi és
Nemzetközi Szakbizottsághoz került szak-
mai felügyeletre.

Az egész fejlesztést eltérítette az elő-
zetes célkitűzésektől az a tény, hogy a
rendelkezésre álló pénzösszeg a tervben
szereplőnek általában még az egytizedét
sem érte el. Ez a helyzet pedig azzal a
természetes következménnyel jár, hogy a
propagandának nincs meg a megfelelő
tudományos háttérbázisa. A háttérinfor-
mációk hiánya, gyengébb minősége már
az egész rendszer hatékonyságát csökken-
ti. Ezt fokozza a finanszírozás módjában
fennálló nehézségek.

A pénzügyi eszközök hiányán túlme-
nően azonban a munkát más szempontok
is nehezítették, sőt nehezítik napjainkban
is. Így több főirány vezetői nem kapták
meg a szervezettől a jogosan elvárt segít-
séget. Ez a kevésbé lelkeseket elcsüggeszt-
ette, a munka jelentőségének lebecsülésé-
hez vezette. Ennek következményeként
ma már több főirányban áll a munka.

A legfőbb probléma azonban abban je-
lentkezett, hogy a propaganda gyakorlata
jórészt nem az elméleti alapokra támasz-
kodik. Nem működnek hatékonyan az

eredetileg megtervezett információs csatornák.

A munkát hátráltatja az időközben megváltozott gazdasági helyzet, amely lehetetlenné tette a külföldi tapasztalatszerzést az eredetileg megtervezett mennyiségben.

A hibák vázlatos bemutatása semmiképp nem jelenti a példaként szolgáló szervezet tevékenységének, a benne munkálkodók többsége szakértelmének, hivatástudatának, önzetlenségének lebecsülését. Tény, hogy számos főirány — a rendelkezésére bocsátott anyagi eszközökhöz mérten — „hozza" a tervet. S miként a következő részből kitűnik, a működés rendszere, alapelvei példaként szolgálhatnak egy sokkal szélesebb területet befolyásolni hivatott prevenciós intézményrendszer megalkotásához. És épp a tanulságok előtérbe állítása lehet garancia a most tárgyalásra kerülő szervezet hatékonyabb működéséhez. Nem titkolom, hogy a következőkben az OKBT-nek a VI. ötéves tervidőszakra szóló középtávú tervét tartalmazó dokumentumára építem fel elképzeléseimet.

3. Az Országos Bűnözés Megelőzési Tanács (OBMT) hatékony működésének alapfeltételei

Mint már említettem, egyetlen szervezet sem működhet hatékonyan megfelelő tervezési *alapelvek* nélkül. Lényeges, hogy a tevékenység

— az egész országra kiterjedő és egységes komplex rendszert képezzen,

— minden beavatkozási területen egyidejűleg és rendszerszerűen alkalmazott legyen,

— tudományosan jól megalapozott legyen,

— a legfelsőbb politikai és állami szervek aktív támogatását élvező összehangolt, folyamatos tevékenység keretében valósuljon meg.

Ennek megfelelően a *tervezési munka* rendje a következő követelményeknek kell megfeleljen:

— A tervmunka fő célkitűzése, hogy a bűnözésmegelőzési szervezet fő szakterületein a munka és irányelvek által meghatározott konkrét (térben, időben és funkcióban meghatározott) tervek alapján legyen elvégezhető.

— A tervezésnek ki kell terjednie a bűnözésmegelőzési szervezet minden lényeges tevékenységére oly módon, hogy az egyes tevékenységek között szervezeti összhang álljon fenn a felkészülés idején ugyanúgy, mint a teljesítés időszakában. A tervezés ilyen jellege hatékony irányítást követel meg.

— A tervezésnek elő kell segítenie erőforrások eredményes felhasználását.

A bűnözés megelőzésének tervezési rendszerében — összhangban a népgazdasági tervezéssel — 3 fő tervezési *szakaszt* célszerű megkülönböztetni:

— a távlati irányelvek kidolgozását,
— a középtávú (ötéves) terveket,
— az operatív (éves) terveket.

A távlati irányelvek a bűnözésmegelőzés területén a távlati célkitűzéseket 8—10 éves időszakra határozzák meg. A távlati irányelvek felvázolását az teszi szükségessé, hogy az aktuális munka több év múlva valósággá váló eredményeire kitekintést lehessen kapni.

A középtávú terveket a népgazdasági ötéves tervek időszakaival egybecsően 5 évre kell elkészíteni. Három fő részből álljanak: tevékenységi tervek, intézményi szintű tervek és egyéb tervek.

A tevékenységi tervek célszerűen a feladat-, az erőforrás- és a fejlesztési tervekből állnak.

Az intézményi szintű tervek tartalmazzák a bűnözésmegelőző szervezet rendelkezésre álló erőforrásokat, valamint fejlesztési célkitűzéseket az alábbi bontásban: létszámterv, fejlesztési terv, költségvetési terv.

Az egyéb terveknek a többiektől való elkülönítését az indokolja, hogy egyrészt megvalósításuk nem csupán egy szervezeti egységhez kapcsolódik, másrészt hatásuk minden szervezeti egységet érinthet.

Az éves tervek alapvető feladata, hogy biztosítsák az ötéves terv leghatékonyabb módon való végrehajtását. Az éves terveknek az ötéves terv lebontásából, konkrét igények felmerüléséből kell állniok, és az éves számbavétel szempontjai szerint kell készüljenek a mindenkor adott feltételek figyelembevételével.

Szükség van arra, hogy a megelőzés szempontjából legfontosabb területek ún. *főirányok* formájában kijelölésre kerüljenek. Ezek egymással szoros kapcsolatban kell álljanak oly módon, hogy az összehangolt tervezés eredményeként az egyes területeken elért eredmények a másik területeken is hasznosíthatók legyenek. Fontos annak meghatározása is, hogy melyek azok a főirányok, amelyek a rendszer egészére különösen nagy hatást gyakorolnak. Ez azt jelenti, hogy a kiemelt főirányban vagy főirányokban elért eredmények az egész rendszer hatékonyságát fokozott mértékben javítják. E funkcionális rendszer kiépítése útján valósítható meg, hogy míg egyes főirányok feladatát az információszolgáltatás jelenti a meg-

előzés háttérbázisát képező, elsősorban kutatási feladatokat végző főirányok számára, illetve az utóbbiak által elért eredmények továbbítása a megfelelő információs csatornákon keresztül a gyakorlati prevenció címzettjeihez; addig a többiek célirányos és gyakorlati megelőzési tevékenységhez szükséges megállapításokat, következtetéseket állítják elő.

Igen lényeges az *információs csatornák* kialakítása és hatékony működtetése. A címzettek hat fő csoportba sorolhatók. Ezek eltérő információtovábbítási módokat szükségelnek a következők szerint:

— állásfoglalások, ajánlások a döntések részére;
— a munkában közvetlenül részt vevők informálása;
— az egyes témákban érintett szakértők folyamatos informálása;
— a tömegtájékoztatási intézmények tájékoztatása;
— az állampolgárok részére szolgáló információk a tömegtájékoztatási eszközök révén;
— az állampolgárok részére közvetlenül megelőzési szervezet által terjesztett információk.

Fontos feladat a *költségvetés* helyes arányának kialakítása. Ez csak akkor lehet eredményes, ha az arány egyrészt tükrözi azt a szemléletet, amely szerint eredményes kutatás nélkül nincs hatékony tájékoztatás. Másrészt a kutatáson belül az egyes főirányok költségkeretében tükröződnie kell annak, hogy részint a megelőzés rendszerére, részint a többi főirányban elérhető sikerekre milyen hangsúlyt gyakorolnak.

Az egyes főirányok kiválasztása a jelenlegi munka keretei között nyilvánvalóan csupán ideiglenes és elnagyolt lehet. A bűnözés különböző részterületeit, a közöttük levő összefüggéseket (így az elszaporodottságot, a következményeket is) is-mérve a következő főirányok kijelölése látszik életszerűnek:

1. A jogellenes, *szándékos* magatartás megelőzése a következő területeken:
   1.1. Az élet, a testi épség, az egészség
   1.2. A házasság, a család, az ifjúság, és a nemi erkölcs
   1.3. Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet
   1.4. A közrend
   1.5. A gazdaság
   1.6. A vagyon
   1.7. Egyéb.
2. A jogellenes, *gondatlan* viselkedés megelőzése.
3. A *fiatalkorúak* által elkövetett bűncselekmény megelőzése.
4. A visszaesők által elkövetett bűncselekmények megelőzése.
5. A társadalmi beilleszkedési zavarok szociálpszichológiai összefüggéseinek elemzése.
6. Az információs rendszer működtetése.

Nyilvánvaló, hogy más — pl. nem elsősorban büntetőjogi, hanem főként kriminológiai kategorizálás alapján történő főirány-rendszer létrehozása is célszerű lehet. Az azonban nagyon fontos, hogy ezekbe a főirányokba a bűnözés jelenségének az egész rendszerben legnagyobb súllyal szerepet játszó, egymástól elhatárolható, de egymással bizonyos pontokon szorosan egybekapcsolható kategóriái kerüljenek.

Összhangban a megelőzéssel kapcsolatos alapfelfogással (Gödöny, 1983.) a központi irányító, koordináló szervnek a főirányok gazdájának kijelölése során a legnagyobb tapasztalatokkal, de egyúttal a főirányok vezetésére alkalmas személyeket is rendelkezésre bocsátani képes bázisintézményekre kell támaszkodnia. De csak abban az esetben, ha ez a megoldás gazdaságossági oldalról is elfogadható. Ennek hiányában a fejlesztéssel team formájában működő szakértő-csoportokat célszerű megbízni, amelyek közvetlenül a koordináló szervtől rendelkezésre bocsátott pénzből gazdálkodhatnak.

Épp az OKBT fejlesztési munkájában szerzett tapasztalatok figyelmeztetnek arra, hogy nagyon is kétséges annak előnye, ha a főirányok túlnyomó többsége egyetlen bázisintézményre épül. A monopolhelyzet a többi főirányokban végzett munka rovására mehet. Ez ellen is lehet azonban védekezni. Egyrészt a hatáskörök pontos tisztázásával, különösen a határterületeken. Másrészt az országos szervezet hatékony beavatkozásával, amely gyakorlatilag letiltja a párhuzamos kutatásokat.

Tekintettel arra, hogy a bűnözésmegelőzés számos országos hatáskörű szervet érint, véleményem szerint is a bűnözésmegelőzési központot közvetlenül a Minisztertanács irányítása alá célszerű helyezni. Bármely miniszteriális szerv alá helyezése óhatatlanul csökkentené a szervezet hatékonyságát.

Az országos szervezet foghatná egybe a megyei (fővárosi) szervezeteket. Ez utóbbiak központi irányelvek érvényesítése mellett a helyi lehetőségeket figyelembe véve valósíthatnák meg a tényleges munkát. Az OBMT egyébként társadalmi szervezetként fejthetné ki tevékenységét.

A szervezet létrehozásakor súlyt kell fektetni arra, hogy az egyéb, kapcsolódó és már működő szervezetek közötti vi-

szony tisztázásra kerüljön. A bűnözés-megelőzéssel szoros kapcsolatban levő, a jogellenes cselekmények elleni küzdelem szolgálatában álló szervezetek (pl. OKBT) alárendelt, míg mások (pl. Magyar Vöröskereszt, Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács, Alkoholizmus Elleni Állami Bizottság) mellérendelt viszonyban kellene legyen. Világosan rendezni, kell az utóbbiak körében azokat a területeket, amelyeken az együttműködés szükséges. Ez biztosíthatja a kitekintést, más rendszerekkel való egybekapcsolódást.

Egy pillanatra sem hagyhatjuk figyelmen kívül sem azt, hogy a jogellenes viselkedés elsődlegesen társadalmilag determinált, sem — az előbbivel összefüggésben — azt, hogy a bűnelkövetés szükségletkielégítést jelent, s hogy ezek a szükségletek szintúgy főként az egyén környezete által determináltak. A társadalmi és az egyéni szükségletek összhangba hozása pedig elsődlegesen társadalompolitikai — ezen belül különösen összehangolt gazdaság-, kultúr-, szociál-, és jogpolitikai jellegű — intézkedésekkel érhetők el. Ily módon mind a főirányokban kijelölt feladatok megvalósítása, mind a szakbizottságok keretében történő munka során érvényesülniük kell az előzőekben említett politikák során kijelölt elveknek, céloknak. Ugyanakkor ezeknek az intézkedéseknek a jelenleginél erőteljesebb mértékben kell figyelemmel lenniök a jogellenes magatartásokkal szembeni küzdelem segítésére. A jól működő bűnözés megelőző szervezet alkalmas lehet ezen végsősoron társadalmi érdekek hatékony érvényesítésére is.

Végezetül szükségesnek látom felhívni a figyelmet arra, hogy az ilyen nagy horderejű döntést igen alaposan elő kell készíteni. (Csupán utalok arra, hogy pl. az OKBT többször hivatkozott első ötéves tervének előkészületi munkálatai hat vettek igénybe, amelyből az utolsó másfél év rendkívül intenzív, megalapozó munkával telt el.)

Az előkészítő munka végső fázisában már kiválasztott főirányvezetőknek évenkénti bontásban kell előterjeszteniök adatterveiket. Az előtervek célszerűen egységes struktúra alapján készülnek. legfőbb feladatok a következők:

— a főirány általános célkitűzéseinek megfogalmazása;

— a részcélok megfogalmazása, azaz általános cél megvalósításának progra ja;

— a tevékenység legkisebb részeine kibontása útján a részcélok megoldásá tervezett feladatok kijelölése;

— a feladatok teljesülése függvényeben a program várható hatásának becslése;

— időlebontásos tervvázlat készítése:

— a szükséges pénzügyi keret meghatározása;

— a program végrehajtásához ges külső erők megjelölése;

— a program kritikus, tehát azon pjainak, részleteinek megjelölése, amel teljesülése nélkül a továbbhaladás tetlen;

— a program azon kritikus pontjai meghatározása, amelyek teljesülése és továbbhaladás más főirányban végzc munkától függ;

— a program gazdasági, oktatási, nevelési, szociálpolitikai és jogi vonatkozásai,

— a program propaganda vonatkozá

A jól előkészített és szervezett r zés — megfelelő anyagi feltételek háttérben — a bűnözés elleni küzdele eddig ki nem próbált útjára lép ugy amely azonban korábban nem ismer hetőségeket nyújthat e fontos munk