

IRK FERENC

## Közbiztonság és bűnmegelőzés

Az utóbbi években ismét élénk vita tapasztalható a bűnügyi szakemberek körében. Különböző körökből eltérően interpretálják mind a bűncselekmények számának alakulását, mind a változások mögött rejlő okokat. Nincs egységes szemlélet abban sem, hogy erre a társadalomra veszélyes kihívásra milyen válaszokat kellene adni. Sőt még abban is különböznek az álláspontok, hogy valójában mi számít veszélyesnek, amire reagálni kell, kik számára és mennyire veszélyes jelenségekkel szemben és kiknek kell fellépniük.<sup>1</sup>

Már-már közhelynek tűnhet, hogy a jó közbiztonság egy társadalom legnagyobb kincsei közé tartozik, s része az egészséges társadalomnak.<sup>2</sup> Nem kétséges, hogy a közbiztonság növelése csak a bűnmegelőzés eredményesebb tételével lehetséges. Az első érték, a második értékteremtő vagy értéknövelő eszköz az érték megszerzéséhez vagy tökéletesítéséhez. A sikeres bűnmegelőzés azonban még nem garantálja a (jó) közbiztonságot, legfeljebb hozzásegít bennünket ahhoz, hogy jól (a korábbinál jobban) érezzük magunkat. Más szavakkal: a közbiztonság objektíve veszély nélküli állapot, szubjektíve pedig közérzetjavító, félelem- és szorongáscsökkentő tényező.

A közbiztonság munka-definíciójaként fogadjuk el a következő meghatározást: „A közbiztonság kollektív társadalmi termék, amely az egyének és a közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeinek és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki.”<sup>3</sup> A folyamat végeredménye: a közbiztonság rendszere. „A modern polgári jogállamban a közbiztonsági rendszer alatt mindazoknak a jogszabályoknak, állami szervezeteknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét értjük, amelynek a rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.”<sup>4</sup>

A közbiztonság – s ezáltal a kialakult közbiztonsági rendszer – sérelmét tehát nemcsak a jog által bűnnek deklarált véték elkövetése, hanem bármiféle jogellenes cselekmény megvalósulása eredményezheti. Más megközelítésből azonban az is

1 Jörny T.: Bűnmegelőzés sippal-dobbal. Bűnügyi Szemle, 2000/12., 60–63. o.

2 Irk F.: An Appropriate Response to Crime is Fundamental to the Health of Every Society. In: Response to Crime. Building Healthier Communities. ICPA Conference 10–14 October 1999, pp. 23–32.

3 Fiszler G.: A Magyar Köztársaság közbiztonsági rendszere. Kézirat, 2000

4 Uo.

feltétlenül igaz, hogy valamennyi, a büntetőjog által definiált cselekmény megvalósítósa – még ha nagyon eltérő mértékben is – a közbiztonság védelmi rendszerének a kudarca.

A bűnmegelőzés „a bűnözést okozó folyamatokba való beavatkozást jelent oly módon, hogy az intervenció csökkentsen a bűncselekmények elkövetésének valószínűségét”.<sup>5</sup> A bűnmegelőzés szintén rendszer, amelynek alapja a biztonsági koncepció. Ez „a jelen helyzet ismeretében határozza meg a lehetséges és szükséges beavatkozásokot, pénzügyi feltételeket és a központi, a helyi, valamint a kormány által felügyelt más szervezetek tevékenységét”.<sup>6</sup>

Mindezekből következően a bűnmegelőzésnek a közbiztonság által lefedettél szűkebb területen van mozgástere. Amennyiben tehát kielégítően működik a bűnmegelőzés rendszere, úgy a közbiztonság egy részére képes kedvező hatást gyakorolni.

### Közbiztonság és a biztonság érzete

A közbiztonság színvonalát sokan hasonlítják ahhoz, hogy milyen a kapcsolat a bűnözésről tudósító statisztikai adatok, a lakosság bűnözéssel összefüggő közérzete és a bűnözés között. Amennyiben akár a bűncselekmények száma (ide értve természetesen a latens eseteket is), akár a lakosság bűnözéstől való félelme (még inkább, ha mindkettő) növekszik, romló közbiztonságról beszélünk.

E redukciónak még csak az az eredménye, hogy az érintettek figyelmen kívül hagyják a jogsértéseknek az említettél sokkal szélesebb körét. Ennél súlyosabb következménnyel jár, ha a bűnözésen belül kerül sor meg nem engedett (a közbiztonság rendszere szempontjából immár második) redukcióra, meghozzá közvetett módon. Ennek lényege: a bűnmegelőzést a lakossági félelmet kiváltó cselekmények megelőzésére szűkítik, nem véve tudomást arról a tényről, hogy ez háttérbe szorítja a kevésbé látványos, félelemkeltés szempontjából kevésbé fenyegető, a társadalom aspektusából azonban gyakran sokkal veszélyesebb cselekmények körét.

Nem állok egyedül azzal a nézettel, miszerint a bűnmegelőzés – irányultságát tekintve – egyénorientált vagy szervezeterorientált lehet.<sup>7</sup> A mellett az alapvető hasonlóság mellett, hogy mindkét megközelítés alapvetően a kriminálpolitikán (benne a büntetőjogi eszköztáron) kívüli beavatkozásokkal lehet eredményes, jelentősen eltérő ismérvek is jellemzik őket.

5 Országos Bűnmegelőzési Program. (Második, átdolgozott tervezet.) OKK/1, Budapest, 1997. 15. o.

6 Uo. 27. o.

7 F. Adler – G. O. W. Mueller – W. S. Laufer: Kriminológia. 13. fejezet. Osiris, Budapest, 2000

III teszem fel a kérdést, hogy valóban célszerű-e a bűnmegelőzést mindig és feltétlenül akár állami érdekegyeztetéshez, akár morális elfogadottsághoz kötni. A bűnmegelőzésnek – főként, ha rendszerben gondolkodunk – tényleg csak (vagy elsősorban) attól kell-e függővé tennie fő csapásirányait, hogy „mit kívón a nép”? Csak azokat a lépéseket szabad szorgalmaznia, amelyeket a társadalom morális értékrendje elfogad és/vagy támogat?

Ezt a szemléletet megkérdőjelezem. Egyrészt azért, mert a társadalom nem homogén, tehát nem létezik állami értékrend, generális elfogadottság. (Elutasítás sem, legfeljebb kisebb vagy nagyobb mértékű szembe helyezkedés valamilyen kisebbségi vagy többségi érték- és normarenddel.) Másrészt azért nem szegődöm e felfogás hívei közé, mert a társadalomban bekövetkező változásokat (a haladás szót mellőzném) mindig egy kisebbség akarata kényszerítelte ki.

Az említett változások felgyorsulásával (lényegében a XIX–XX. században), és a változások mozgóinak, főszereplőinek kicserélődésével minőségileg új korszakba értünk. Amíg korábban a büntetőjog lényegében a „természetes bűnök” kategóriájába tartozó vétek elkövetőit fenyegette-büntette, addig az említett időszakban egyre nagyobb szerephez jutnak olyan szempontok, mint a tudományos fejlődés vívmányai következtében szükségessé váló jogtárgyvédelem, a szakmai érdekek elé türemkedő politikai érdekek kezelése (ezzel együtt a hivatalnoki bűncselekmények új fogalma és szerepe az állami életben), legújabbán pedig a globalizációs jelenségek (például integráció, környezeti veszélyforrások) egyre nehezebb kezelhetősége.

Ezek a változások – történelmi léptékekkel mérve – nagyon gyorsan zajlanak, és a mindennapi élettel egyre nehezebben foghatók fel, érthetők meg, emiatt gyakran úgy érezzük: a problémák kezelhetőségének határához értünk. A sok évezredes hagyományokkal szemben ezen új jelenségek többsége mögött – támaszként – nem áll a morál, azaz a jelenleg büntetendő vétek egy része morálisan színtelen. Ez azt jelenti, hogy a büntetőhatalom birtokosainak érdekérvényesítő képessége megváltozik, illetve az érdekérvényesítés új lehetőségeit kell megtalálniuk. Hiszen ahol a büntetőjog mögött nincs erkölcsi támasz, ott legfeljebb az érdek (binnen a jogtárgy védelme és a büntetésből való féltés) motiválhatja az egyént a jogkövetésre.

Ezek után talán bővebb bizonyítás nélkül is belátható a szakemberek számára: a közbiztonságot károsító bűncselekmények üldözésének egyik része élvezzi a lakosság többségének morális támaszát. E körbe tartoznak mindazon cselekmények, amelyekről az emberek kisebb vagy nagyobb csoportja fél, amelyek esetében úgy érzi, hogy elkövetésük károsan befolyásolja a közbiztonságot. Van azonban a bűncselekményeknek egy másik része, amellyel szemben a lakosság többsége ambivalens, gyakran teljesen közömbös, sőt amelyek elkövetőit olykor és részben pozitívan ítéli meg. Az elmúlt tíz év során az emberek nagy része – amíg nyomozást

élményként élte meg a közterületi biztonság romlását, személyének és anyagi javainak fokozott mértékű veszélyeztetését, addig – nem sokat foglalkozott a szervezett bűnözés számos formájával. Tudomásul vette a korrupció tényleges és híresztelt méreteit, a feketegazdaság szereplőit pedig vagy a szükséges rossz kategóriájába sorolta, vagy egyenesen pozitív jellemzőkkel ruházta fel.

Minden ismeretünk azt erősíti meg, hogy a lakosság a bűnözéssel szembeni félelmet és szorongását – nem csekély mértékben a médiában látottak-hallottak hatására, ide értve számos szakember egyoldalú bűnözés-interpretációját is – az erőszaktól és a vagyoni sérelemtől való félelemre és szorongásra redukálja. Ez nem jelenti azt, hogy a szervezett bűnözéstől nem fél. Ez az érzés azonban időben és térben erősen behatárolt. Megretten, amikor látja-hallja a közterületi robbantásokat. De a „zaj” elmúltával nyugalma is gyorsan helyreáll. A média információiból, nemkülönben egyes politikusok, állami hivatalnokok ténylegesen vagy csak látszólag egybecsengő állításaiból kiindulva azt képzei, hogy ahol és amikor nem robbantanak, ott nem is létezik a szervezett bűnözés. Elhiszi, hogy a határ menti drogfogósokról, embercsempészek leleplezéséről szóló híradások azt jelentik: mi, az országon belül élők tökéletesen védve vagyunk. (Igaz, néha hallani egy-egy városi drogfutáról, magóról megfélekedzett, magának halálos adagot beadó kollódó fiatalról, de ez – legalábbis a sugallt információk szerint – nem jelent súlyos veszélyt mindannyiunkra.)

A lakosság többsége (sokszor irigylésre méltó) gazembereknek tartja az úgazdagokat. A néhány ember gyors gyarapodása és nagyszámú ember elszegényedése vagy nehéz megkopaszkodása közötti összefüggéseket azonban sokan vagy nem látják, vagy ha látják, csupán a társadalmat sújtó elháríthatatlan fatumként élik meg. Ez a dimenzió már sokak esetében nem kerül bele sem a közbiztonság, sem a bűnmegelőzés lehetőségeinek fogalmi körébe. Arról sincs sok információjuk – túl azon, hogy a néhány, hirtelen nagy jólétbe keveredett ember, család életvitelét irigylük –, mit jelent a gazdasági bűnözés az inkább a minimálbérhez, mint a nyugati fizetésekhez közelítő embermilliók számára. Az pedig végképp átláthatatlan dzsungelnek tűnik, hogy miképp fonódik egybe a gazdasági és a szervezett bűnözés. A bűnmegelőzéssel foglalkozó szakembereknek eddig nem volt energiájuk a közvélemény figyelmét ráirányítani a bűnözés e fajtájára.

## Az Országos Bűnmegelőzési Program

Amikor az Országos Kriminológiai Intézet kutatói a programot készítették, a fenti összefüggéseket javarészt már ismerték. Azóta többségüket nemcsak a külföldi, hanem a hazai kutatások alapján is tudjuk bizonyítani. Ettől függetlenül – bár lehet, hogy némi elfoglaltsággal – nem kell szégyenkezniük a programban felvázolt rend-

szer miatt. Arról pedig aligha tehetünk, hogy azóta – lassan fél évtized elteltével – még nem minden részlete kapott jelentőségének megfelelő hangsúlyt.

Az alábbiakban felhívom a figyelmet a program néhány sarkalatos pontjára.

- 1) A bűnmegelőzést elsődlegesen a kormány és az önkormányzatok közös feladatának tekintni. Az erőfeszítésekből részt kell kapniuk az effajta feladatok vállalására önkéntesen „jelentkező” (és nem csak kormányzati akaratból létrehozott) civil szervezeteknek. Persze csak akkor, ha vannak ilyenek.
- 2) Az Országos Bűnmegelőzési Program (a továbbiakban: OBP) kizárólag a kormány számára készül, csak a kormány bűnmegelőzési stratégiájának programja<sup>8</sup>, e program realizálásának lehetőségével foglalkozik. A kormány fogalmilag természetesen magában foglalja valamennyi miniszteriális szervezetet.
- 3) Az OBP-ben rögzítve vannak azok a prioritások, amelyekkel a célcsoportnak (azaz a kormánynak és a kormányzati alárendeltségben működő intézményeknek, továbbá az önkormányzatoknak és a civil szervezeteknek) kiemelten cél-szerű foglalkozniuk. Ezek a következők:<sup>9</sup>
  - vagyon elleni bűnözés,
  - közrend elleni vétségek,
  - emberlések,
  - szervezett bűnözés,
  - a feketegazdaság körében megvalósuló bűncselekmények,
  - gazdasági bűnözés,
  - korrupció és fehérgalléros bűnözés,
  - fiatal- és gyermekkorúak bűnözése,
  - drogokkal, alkohallal kapcsolatos bűnözés.<sup>10</sup>
- 4) Kijelöljük a bűnmegelőzési politika – egymással egyenrangú, úgynevezett egyen-szilárdságú – stratégiai irányait. Ezek a következők:<sup>11</sup>
  - az emberi élet, a dologi javak, a személyiséghez fűződő alkotmányos jogok védelme,
  - a szomszédos országokkal az együttműködés feltételeinek és az ország kiegyensúlyozott térségi fejlődésének elősegítése,
  - az ország stabilitásának biztosítása.

8 Országos Bűnmegelőzési Program, 6. o.

9 Uo. 9. o.

10 Bár ezért a listából fél évtized múltán is nyugodtan vállalhatjuk a felelősséget, ma talán kevesebb prioritást adnánk meg, s egybe vonnánk egyrészt a közvélemény számára irritáló, másrészt a lakosság számára bűnözés-ként nem, vagy alig észlelhető területeket.

11 Országos Bűnmegelőzési Program, 27. o.

Kiemeltük annak fontosságát, hogy a térség országain belül nemcsak a bűnüldöző, hanem a bűnmegelőző szervezeteknek is együtt kell működniük. Először feladatnak tekintettük, hogy az állam szavatolja a gazdaság és a vagyon, az állampolgár objektív biztonságát és szubjektív biztonságérzetét.

- 5) Megjelöltük a bűnmegelőzés kiemelt célcsoportjait. Ezek:<sup>12</sup> a fiatalok és a fiatal felnőttek, a hátrányos társadalmi helyzetű rétegek és a sértetté válás szempontjából fokozottan veszélyeztetett személyek.
- 6) Megfogalmaztuk a bűnmegelőzési stratégia rövid, közép- és hosszú távú megelőzésének egymásra épülő eszközrendszerét.<sup>13</sup> Ezekhez a mai napig nincs mit hozzátenni.
- 7) A bűnmegelőzés állami formái a bűnmegelőzési politikák rendszerében valósulhatnak meg. *„A társadalom tükrö az eszközrendszer, amelyet mozgósítani kész a már elkövetett bűncselekmények és azok elkövetőinek felderítésére, a bűnelkövetők büntetőjogi felelősségre vonására, valamint a még meg nem valósult bűnelkövetések megakadályozására.”<sup>14</sup>*
- 8) Megjelöltük azokat a politikákat, amelyeknek egymással együttműködve hivatásuk volna a bűnmegelőzés – rövid, közép- és hosszú távon. Ezek a következők:<sup>15</sup> a kriminál-, a szociál-, a foglalkoztatás-, az oktatás- és nevelés-, a település-, valamint a tájékoztatáspolitikák.

## Bűnmegelőzés és kriminálpolitika

Természetesen ezúttal is igaz a más vonatkozásban ismert mondás: minden országnak olyan a bűnözése – és a bűnmegelőzése –, amelyet megérdemel. A rendszerváltás után választott mindenkorai kormányok mindig annyi szellemi és anyagi energiát fektettek be a bűnmegelőzésbe, amennyit az őket megválasztó polgárok igényeltek tőlük. A bűnmegelőzés – még ha jól művelik is – csak lassan megtérülő „vállalkozás”. Ennek felismerését, az ennek megfelelő cselekvési pedig szemléletbeli és finansziális okok egyaránt hátráltathatják.

Az elmúlt évtized legsúlyosabb hiányossága nem az, hogy a valóban önkéntes alapon működő bűnmegelőzési szervezetek nemhogy nem vertek gyökeret, de még csak meg sem alakultak. Ennek nem mond ellent az a tény, hogy a kormány 1995-ben létrehozta egyrészt – saját fennhatósága alá rendelve – az Országos

<sup>12</sup> Uo. 34–35. o.

<sup>13</sup> Uo. 35–38. o.

<sup>14</sup> Uo. 39. o.

<sup>15</sup> Uo. 40–53. o.

Bűnmegelőzési Tanácsot, majd 1997-ben az Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítványt<sup>16</sup>. Kedvező változás a korábbi, teljesen centralizált állapotokhoz képest, hogy az utóbbinak – egyelőre kizórólag központi forrásból – biztosított anyagi javakból számos öntevékeny szervezet is részesedik (amelyek más forrásból nem jutnak pénzhez). Ugyancsak alapítványi formában működik a Fehér Gyűni nemzetközi hálózat magyar tagozata, s lokális jelleggel, jórészt anyagi források hiányában még sok, évek óta lényegében fejlődésre képtelen polgári kezdeményezés is be van jegyezve a bíróságokon.<sup>17</sup>

Az igazi nagy problémát abban látom, hogy egyrészt a felsorolt, látszólag a bűnmegelőzéstől független, azonban közvetlen mégis a bűnözés megelőzésében szerepet játszó politikák rendszerben működtetésének fontosságát a kormányok nem ismerték fel; másrészt az önkormányzatok mind a mai napig semmiféle érdeklődést nem mutatnak azoknak a feladatoknak a megvalósítására, amelyek elsősorban vagy kizórólagosan a működési körükbe tartoznak. Feladatvállalás helyett jórészt léttlenül szemlélik, hogy a centralizált rendőrség vállal magára olyan, csak decentralizáltan elvégezhető feladatokat, amelyek kívül esnek „akciókörén”.

A kormányok immár csaknem 20 éve változatosan úgy vélik: az ő feladatuk a kriminálpolitika – ilyen vagy olyan politikai racionalizácókat követő elveket visszatükröz – művelése. Ezért nincs még mindig törvény (sőt még tervezet sem) a bűnmegelőzésről, amelybe az említett rendszer, annak prioritásai beilleszthetők volnának, s amelynek elvei ezt követően kötelező érvénnyel valamennyi állami szerve (így az önkormányzatokra is) feladatokat rónának. Két évtizede a kormányok a kriminálpolitika elveinek szigorításán/enyhítésén dolgoznak attól függően, hogy mikor melyik irányzat „elvi hívő” vannak éppen hatalmon. A bűnmegelőzéssel foglalkozó szervezetek, az őket támogató szakértők pedig megrekednek a közérzetjavító intézkedések körében, hiszen csak így remélhetnek munkájukhoz több pénzt a kormányoktól.

<sup>16</sup> Nem egészen három év elmúltával, 2000-ben viszont – többszöri feladatmódosulás után – már részbeni profánizácó következett be. Neve Biztonságos Magyarországi Közalapítványra (a továbbiakban: BMK) változott, tevékenysége kore pedig kibővült több, a bűnmegelőzéstől teljesen idegen feladattal. Talán nem kell különösebb jószétség ahhoz, hogy – a folyamati folyamatoképp – a katasztrófavédelem mellett idekerülönek tartók a balesetmegelőzési is. (Ami nem volna léttlenül hiba, ha nem jelenené ez a változás egyben azt is, hogy az eredetileg a bűnmegelőzésre koncentrált alaptevékenység még inkább visszaszorul.) Az viszont kérdés, hogy milyen munka- és feladatmegosztás volna kívánatos az előbbi és az Országos Bűnmegelőzési Tanács (a továbbiakban: OBMT) között. Ez ugyanis jelenleg nem tisztázott, és egyik szervezet alapító okiratából sem derül ki. Előrejelhető, hogy amíg a BMK a lakossági lételemcsökkentő, addig az OBMT – tekintettel szoros kormányfűggőségére – elsődlegesen a teljes közbiztonság stabilitását célzó feladatok megvalósításában kellene hogy szerepet kapjon.

<sup>17</sup> Semmiépp nem sorolható ide az ország-szerint működő polgárhálózat, amely azonban csak részben lát el kifejezetten bűnmegelőzési feladatokat, s amely évek óta tekintélyes bevételre tesz szert az említett, állam által élve hívott alapítványból.

A bűnmegelőzésnek vannak tehát politikai és nem politikai dimenziói. A politika szó eredeti jelentéstartalmából, továbbá a politika és az állam viszonya közötti kapcsolataiból kiindulva egyértelmű: a felsorolt politikák megvalósítása kizárólag az állam által uralt területekre vonatkozhat. A továbbiakban ezen a síkon maradva vesszünk sorra néhány tényt, illetve a mögöttük vélelmezhető okokat.

A bűnmegelőzésnek a bűn valamennyi dimenzióját át kell fognia. Csak ennek előrebocsátásával lehet belekezdeni a súlypontok kiválasztásába, s a preferált területek ismeretében határozhatók meg az összefüggések, az egymást erősítő, illetve gyengítő hatások. Ez azt jelenti, hogy rendszerszerű tevékenységre kell törekedni. Tehát nemcsak a bűnmegelőzés egyik dimenziójában van erre szükség, hanem az egyes politikák között is. Jelenleg ez teljes mértékben hiányzik, pedig e nélkül a megelőzésre fordított szellemi és anyagi erőforrások jelentős része kárba vész.

Ennél is nagyobb baj, hogy a bűnmegelőzés legfrekvenciáltabb területén, a kriminálpolitikán belül is legfeljebb a kaosz rendjét lehet keresni – és még ezt is nehéz megtalálni.

A kriminálpolitika a már elkövetett bűncselekményekre adott büntetőjogi válaszstratégiák gyűjtőfogalma. Álláspontunk szerint a kriminálpolitika három nagy egységből áll: a büntető jogalkotási, a büntető jogalkalmazási és a büntetés-végrehajtási politikából. Sokan e körbe sorolják az alternatív büntetésekkel, a bűnelkövetők személyiségi jogainak garantálásával és a sértettek segítségével összefüggő tevékenységeket is.<sup>18</sup>

Mind ez idáig meg nem cáfolt tény, hogy a legeredményesebb bűnmegelőzés a tettenérés valószínűségének magas foka. Ez is azt jelzi, hogy a bűnmegelőzés rendszerén belül a kriminálpolitikának prioritást kell biztosítani, s a megelőzésre szánt pénzeszközök zömét erre a területre kell összpontosítani. Ebből az is következik, hogy a rendőrségi bűnmegelőzés központi területe a sikeres felderítés. A rendőrség akkor végez jó munkát, ha ezen belül mutat fel jelentős eredményeket.<sup>19</sup>

A mondottakból következik az a kriminológusok és elméleti büntetőjogászok által szinte egyöntetűen hangoztatott elv, miszerint ha a büntetések szigorításába vetett hit nincs tényekkel alátámasztva, az ennek következtében felmerülő költségek alapvetően értelmetlenek.<sup>20</sup> Röviden: a börtönök építésébe, a szigorúbb büntetés-kiszabási gyakorlat nyomán bekerülő nagyobb számú elítélt eltartásába fektetett összegeket jobban lehet felhasználni, ha inkább a felderítés hatékonyságát foko-

<sup>18</sup> Országos Bűnmegelőzési Program, i. m. 40. o.

<sup>19</sup> E témakörrel részletesen: *Police Powers and Accountability in a Democratic Society. Reports presented to the 12th Criminological Colloquium, 1999 Criminological Research, Vol. XXXIII Council of Europe, 2000*

<sup>20</sup> Erről legújabbán: T. Feltes: *Das „Zero-Toleranz-Konzept Kriminalistik, 2/2001. S. 85–89.*



zó, a bűnelkövetés esélyét csökkentő intézményrendszer hatékonyabb működésének elősegítésére fordítjuk.

A bűnmegelőzés körébe tartozó leghangsúlyosabb terület, a kriminálpolitika eminens feladatai közé tartozik e szerint a lakosságot súlyosan irritáló (bár lehet, hogy tárgyi súlyát tekintve csekélyebb jelentőségűnek mondható) és a lakosság által – az előbbihez képest – kisebb figyelemre méltott (kevésbé rettegett), azonban az állam normális működését és ezáltal az egyes országglakókat is nagymértékben károsító jelenségek elleni fellépés.

A kriminálpolitikán kívül eső politikák közös feladata az volna, hogy egymással összefogva olyan társadalmi környezetet teremtsenek, amely csökkenti azoknak a számát, akik előbb-utóbb nagy valószínűséggel a bűnözést választják.

Téves az az elképzelés, amely szerint a kriminálpolitikán kívüli bűnmegelőzési eszköztárnak semmi tennivalója sincs a nem feltűnő, gyakran láthatatlan bűnözéssel szemben. A korrupciót – amely valamennyi igazi szervezett bűnözésnek elengedhetetlen kísérője – nemcsak, sőt nem elsősorban büntetőjogi, még csak nem is főként jogi, hanem jogon kívüli eszközökkel lehet eredményesen megelőzni. Drogfutárokat, végrehajtói feladatokat ellátó embercsempészeket gyakran találni a megélhetési bűnözők között. Ha javul a szociális, foglalkoztatási és oktatási politika: kisebb lesz a kínálat belőlük, bár utánpótlás mindig morad. Ha a rendőri felderítési eredményesség hatósóro eluralkodik körükben a félelem: részinti magasabb lesz a taksó, részinti valós alternatívává válik a legális gazdaságban való elhelyezkedésük, főleg akkor, ha abban az egyént nemcsak érdekei, hanem lehetőségei is segítik (kurrens szakma, kielégítő kereset együttesen). Középszinten azonban nem ezek a szabályozók működnek. Az illegális legalizálásában segédkező hivatalnok nem elemi létfeltételeiért, hanem a jobb életkörülményekért, még magasabb szinten pedig a nagypolgári életminőség megteremtéséért vállalja a kockázatot. Amennyiben ez – például elfogadható karrierív felvázolásával – legálisan is megteremthetőnek látszik, többségük visszavonul az illegális pénzszerzés piacáról. Nagy lebukási kockázat (= hatékony rendőrségi bűnmegelőzés) és a társadalmi helyzethez mért létfeltételek biztosítása (= nem kriminálpolitikai prevenció) együttesen lehet hatásos a bűnözés tartós visszaszorításához a széles körben érzékelhetően reális veszélyt jelentő és a láthatatlan bűnözés területén egyaránt.

A bűnöző kudarc: (sikertelenségi) esélye, illetve ennek nagysága azonban nem csupán attól függ, hogy az elkövetett bűncselekmény után mekkora a lelepleződés valószínűsége. Hozzájárul ehhez az elkövetés megnehezítésének foka és az állampolgárok irányából kiinduló elhárítás ereje, valamint a leleplezési esély nagysága is. A bűnelkövetők többsége racionálisan cselekszik, s mindig a legkisebb kockázattal kíván a legnagyobb haszon birtokába jutni. Minél több reális akadály lehetősége ke-

rül a költség–haszon elemzés során végzett tervezésbe, azaz minél kockázatosabb lesz a vállalkozása, annál kisebb az elkövetés valószínűsége. Itt van nagy szerepe a lokális bűnmegelőzés eszköztárának, s e körben elengedhetetlenül fontos a rendőrség tapasztalata, a leleplezett bűncselekményekből eredő ismerthalmaza.

### A rendőrségi bűnmegelőzés feladata

A felvilágosításon, propagandán nyugvó rendőrségi bűnmegelőzés tehát nem tekinthető a rendőrség részéről pótcselekvésnek. Addig pótolhatatlan a tevékenysége, amíg az ismeretanyagokat átadja, mert ezt nem lehet mástól megszerezni.

Kinek is adja tovább az ismereteket?

Többnyire legfeljebb a végfelhasználóknak, például pedagógusoknak, gyerekeknek, nyugdíjasoknak, örző-védőknek. Az effajta tevékenység azonban normálisan működő államban nem rendőrségi feladat. Erre szervezetek vannak, amelyek a saját rendszerükbe építve dolgozzák, majd használják fel a rendőrségtől szerzett tudást. Annak, hogy miért nincs ez így Magyarországon, számos oka van. Idetartozik a nemtörődömségtől a lustaságon át a kompetenciahatárok tisztázatlanságáig jó néhány tényező.

Az esetleges félreértések elkerülése érdekében nem árt ismételtlen hangsúlyozni: nemcsak általánosságban, hanem speciálisan is a kriminálpolitikát tartom a prevenció bizonyítottan – rövid és hosszú távon – működőképes eszközének. A rendőrség alaptevékenysége pedig nem az oktatás, nem is a szociál, hanem a kriminálpolitika területére esik. Így volt ez a múltban, és minden bizonnyal így lesz a jövőben is. A rendőrségi bűnmegelőzés fő feladata tehát a jelenleginél nagyobb mértékű elrettentés és felderítés mint a további elkövetésektől való visszatartó tényező kidolgozása. A rendőrségen működő bűnmegelőzési egységek alapfeladata rövidesen remélhetőleg nem a lakossággal való kapcsolattartás lesz (ezt mielőbb át kell venniük részben az önkormányzatoknak, részint a társadalmi szervezeteknek), hanem az alaphivatással és -képzettségükkel szorosan összefüggő preventív tevékenységek kidolgozása, koordinálása.

Ilyenek:<sup>21</sup>

- a bűncselekmények helyi gócpontjainak sokszempontú (hely, idő, napszak, cselekményfajta, elkövetők és sértettek jellemzői stb.) feldolgozása és naprakész állapotban tartása,

21 A felsorolás példálózó jellegű, bár – legalábbis külföldön – nem tekinthető újdonságnak. Hazai általános elterjedtségéről azonban még nem beszélhetünk. Hasonló elveken kellene működnie a közlekedési baleset-megelőzésnek is. Mind ez ideig e körben is csupán néhány hazai kísérletről számolhatunk be. A közlekedésben ismert – és Nyugaton jól bevált – úgynevezett konfliktuskutatások eredményei e területen is jól adaptálhatók volna.

- azonnali reagálás a változásokra,
- az előbbieken alapján a szituációorientált megelőzési stratégia előkészítése a parancsnok számára,
- a gécek felszámolásához szükséges rendőri és nem rendőri (többnyire önkormányzati) feladatok világos, bizonyítható elkülöníthetősége, a feladatok tervezhető kiosztása a kompetenciahatárok egyértelmű rögzítésével.

E munkákhoz szükség van a korszerű informatika és számítástechnika teljes eszköztárára. A szomszédos térségek (városrészek, községek) szakembereinek pedig hozzá kell jutniuk egymás információihoz. Ehhez a korszerű kriminálgeográfia – mint kutatás – is segítséget adhatna. A végeredmény: költségtakarékosabb szolgálóvezényléssel, hatékonyabb közterületi jelenléttel eredményesebb bűnmegelőzés.<sup>22</sup>

### Mit, hol, hogyan adjunk el?

Indokoltnak látszik célul kitűzni a közbiztonság egészét támogató bűnmegelőzési rendszer megerősítését. Ez ellen hat minden olyan erőfeszítés, amely a prevenció komplex eszköztárának csupán egyik vagy másik elemét emeli ki, s ezzel deformálja és egyúttal csökkenti a teljes rendszer hosszú távú célkitűzéseiben rejlő erőforrásokat. Sarkítva a prioritásokat, azt a kérdést is fel lehet tenni, hogy a közbiztonság szempontjából mi előbbre való: a biztonság tényleges növelése vagy a lakossági biztonságérzet fokozása? Akik a másodikat adnak elsőbbséget, azok rendkívül népszerű ötletekre fordíthatnak irdatlan mennyiségű pénzt, miközben a népszerűségben sütkérezhetnek. Eredményeik – ha a programjaik eléggé jól felépítettek, tervezettek – látványos sikerek bizonyítékai lehetnek. Rövid távon mozgósító erővel bírhatnak, különösen akkor, ha a lakosság igényeire korlátozódnak. Az sem kétséges, hogy – jó megvalósítás esetén – a biztonság egyik fontos területén jelentős eredmények érhetők el.

A közbiztonság egy szeletének korábbinál jobb kiszolgálása azonban nem feltétlenül jelenti a teljes rendszer javulását.<sup>23</sup> Ha az emberek kevesebb értéktől fosztják meg közvetlenül, még nem biztos, hogy anyagi jólétük a továbbiakban növekszik. Jobb közvilágítással, egymást segítő lakóközösségek kialakításának ösztönzésével javíthatók a közállapotok, csökkenhet a mindennapok közérzetét súlyosan rontó bűnesetek száma. A szervezett bűnözés körébe sorolható bűncselek-

<sup>22</sup> Az ilyen gondolkodásmód természetesen arra az eredményre is vezethet, hogy egyértelműen bizonyítható: adott létszámmal lehetetlen a kitűzött feladat elvégzése. De hozzásegíthet a rendőri és nem rendőri feladatok jobb elhatárolásához is.

<sup>23</sup> Ezt bizonyítja – a másik végpontra – a nulla tolerancia gyors és látványos kudarca. Faltes: i. m.

mények<sup>24</sup> azonban a fenti módon nem szoríthatók vissza. Pedig a korrupció, a szervezett bűnözés, a szervezett gazdasági bűnözés okozta károkak nekünk kell megfizelnünk.

Egyet kell érteni minden olyan kezdeményezéssel, amely az egysíkl, kizárólag reklámorientált prevenció helyett a horizontálisan és vertikálisan tagolt bűnmegelőzési rendszer megeremlését sürgeti. Azzal azonban nem lehet azonosulni, aki azt állítja, hogy ennek modellje nem áll készen. Pontosan erről szól az Országos Bűnmegelőzési Program.

Az más kérdés, hogy ez láthatóan kevés. Az elkötelezett szakemberek, ma éppúgy, mint két évtizeddel korábban<sup>25</sup>, a bűnmegelőzésről szóló törvény megszületését sürgetik. Enélkül ugyanis továbbra is szakmai viták, nézetek csatáinak színtere lesz a teljes bűnmegelőzés, benne

- a prioritások és az ezeken belüli főbb súlypontok meghatározása,
- a különböző szervezetek és intézmények jogosultságai és kötelezettségei,
- a megelőzéssel foglalkozó (vagy efféle feladatok ellátására hivatott) intézmények közötti munkamegosztás.

A bűnmegelőzési politika törvényi szabályozása nélkül a továbbiakban is elképzelhetetlennek tűnik, hogy egyértelmű, hosszú távra is érvényes cselekvési alternatívákat lehessen meghatározni. A különböző területeken megvalósuló szerény erőfeszítések sem látszanak összehangolhatóknak. Az eredményt pedig már jól ismerjük: egymástól elszigetelt elképzelések hangadói lobbiznak a közelükben lévő pénzforrásokért – többnyire magasztos ideáik megvalósítására. Ettől azonban a rendszer működik, a szerény pénzeszközök pedig csak alacsony hatékonysággal forgathatók. Amennyire helyes, épp annyira elégtelen az állam által rendelkezésre bocsátott pénzeszközöket csupán a lakosság félelmét csökkenteni hivatott eszközrendszerek támogatására korlátozni. Kívánatos, ám nem elégséges a helyi szociális és sziluatív környezet körében az ismereteket növelni, a felnövekvő ifjúság bűnmentességét fokozni. Mindezek a lokális erőfeszítések mindaddig nem vezetnek kézzel fogható eredményre, amíg ezeknek a változásoknak a feltételrendszerét a politikusok nem teremtik meg.

Csakis törvényen alapuló korszerű szemlélettel van lehetőség arra, hogy a „biztonsági színpad” három főszereplője:<sup>26</sup> az állampolgár, a politikusok és a rendőr-

24 E fogalomkörbe tartoznak az úgynevezett fehérgalléros bűncselekmények, a társaságok bűncselekményei, továbbá az „igazi” szervezett bűnözés. Vö: Adler – Mueller – Lauler: i. m.

25 Gódy J.: A bűnözés megelőzésének elvi és gyakorlati kérdéseiről. Előadás a Rendőrszili Főiskolán. Kézirat, 1982, továbbá Gódy J.: A bűnmegelőzés rendszere és feladatai. In: Szük L. (szerk.): A bűnmegelőzésről. IM tudományos és tájékoztatói kiadványai, 5. kötet, 1983.

26 Korinek L.: A bűnmegelőzés lehetőségei átalakuló társadalmunkban. In: Sántha F. (szerk.): Bűnözés és bűnmegelőzés a válságévekben. A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999, 254–283. o.

ség<sup>27</sup> tortlóson megtalálja a maga helyét, saját szerepét játssza el, s ezáltal kitisztuljanak a kompetenciák.

Mint annyi más területen, itt is bizonyítjuk: gazdag ország vagyunk, van mit szétosztórn! Ez a gondolkodásmód és magatartás azonban köszönő viszonyban sincs a piacgazdasággal, annál inkább emlékeztet arra a világra, amit jó volna végre elfelejtenünk. Azt azonban tudomásul kell vennünk, hogy amennyiben valaki kizárólag a szociálpolitika- és egyén-, valamint szituációorientált bűnmegelőzést műveli, miközben a magánszféra védelme és a biztonságérzet növelése érdekében dolgozik, könnyen válhat a politikusi lótványtervezés eszközévé. Ezzel szemben a valódi bűnmegelőzés a politikai stabilitás növelését célozza. Ehhez azonban a teljes köz- és magánszféra védelmére kell törekedni, ami magában foglalja a szervezetiorientált megközelítésre épülő és a működésbiztonságot növelő tevékenységet is. Hosszú lávon csak ez a szemlélet képes költséghatékonyan hozzájárulni a közélet stabilitásához.

<sup>27</sup> A rendőrségi bűnmegelőzés szervezőgázó – s korántsem csupán a szituációorientált, lokális bűnmegelőzésre korlátozódó – feladatköréről lásd a Közép-európai Rendőriakadémia 1999. május 25–28. közötti prágai ülésén elhangzott előadásokról szóló kiadványt. Fehérváry, J. (Hrsg.): Kriminalitätsvorbeugung. Internationales Fachseminar. Mitteleuropäische Polizeiakademie. Wien, 1999; továbbá az Európa Tanács korábban már hivatalosan konferenciagyűjteményét. A szervezett bűnözés fellátározatásában döntő szerepet játszó határrendőrség tevékenységéről az iskolai oktatásban való részvételig a rendőri munka széles skálája tartozik a fogalomkörbe. Az azonban nyilvánvaló tévedés, ha valaki azt képzei: a rendőrség bűnmegelőző munkáját a DADA-programra vagy biztonsági zárok típusajánlataira lehetne redukálni. Mint ahogy az országos bűnmegelőzésre fordított összegek sem korlátozhatók az egyébkénti nagyon fontos szerepet játszó polgárőrség vagy a SZEM-mozgalom anyagi támogatására.