

A magyar bűnmegelőzési stratégiák alakulása

Molnár István Jenő

Bevezetés

A bűnmegelőzés tipikusan olyan intézkedések összessége, amely hosszabb időtávokat átölelő, a tudományos eredményekre figyelemmel lévő, végiggondolt stratégiát igényel. Gönczöl Katalin megfogalmazásában: „[A] korszerű társadalmi bűnmegelőzési stratégia olyan célkitűzések összessége, amelyek megvalósulása csökkenti a bűnalkalmak számát, mérsékli a bűncselekményeket előidéző okok hatását és a sértetté válás esélyét, növeli a közösség biztonságát, ezáltal javítja az élet minőségét és az emberi jogok érvényesülését. Olyan államilag vezérelt, illetve támogatott szakmai és civil mozgalom, amely hozzájárul a gazdaság fejlődéséhez, a piac biztonságos működéséhez, a bűnözés okozta erkölcsi és anyagi károk csökkentéséhez.”¹ A bűnmegelőzés ugyanis az állam, az egyén és a társadalmi, civil szervezetek felelősségvállaláson alapuló azon törekvése, amely a bűncselekmények elkövetését lehetővé tevő okok visszaszorítására koncentrálódik, vonatkozzon ez az ok az áldozatra, az elkövetőre vagy éppen a bűncselekmény elkövetését segítő alkalomra.

Nem volt azonban mindig ennyire egyértelmű, hogy a bűnmegelőzési célok eléréséhez stratégiára van szükség, sőt még az sem, hogy egyáltalán szükség van a kriminálpolitika alrendszerként önállóan értelmezett bűnmegelőzésre. A profilaxis ugyanis nem tudhat magáénak több évszázados történelmet. Bár Beccaria már a 18. században megfogalmazta szükségességét,² a mai értelemben vett bűnmegelőzés csak a 20. században jelent meg elfogadott módszerként, Magyarországon pedig csak a század közepét követően merült fel igényként. Ennek egyik – sokak által többször vitatott – oka, hogy a szocialista államfelfogás értelmében a proletariátus győzelmével az osztályharcok megszűnnek, s ezzel együtt a bűnözés is okafogyottá válik majd. Ez a nézet már az 1960-as évek magyar kriminológiai irodalmában is kritikát kapott.

A szocialista büntetőjog a bűnmegelőzési tevékenységet, korabeli szóhasználatlaltal 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 (Ifjúságárda, Munkásőrség, önkéntes rendőrség).³ A bűnmegelőzésre kizárólag rendőrségi feladatként tekintettek, a rendőrség volt a legfőbb bűnmegelőzési szerv. Ennek súlyos következményei lettek, ugyanis a rendőrségnek kellett ellátnia az ifjúság nevelésével, a kisebbségek

¹ GÖNCZÖL 2004.

² BECCARIA 1998.

³ GRATZER-SÖVÉNYHÁZY 2014, 8.

helyzetének kezelésével, az alkoholizmussal összefüggő társadalmi problémákat, amelyeket értelemszerűen nem oldhatott meg.

Ennek a nézetnek a megdöntéséhez, valamint a 20. században bekövetkező büntető-politikai paradigmaváltáshoz rengeteg tanulmányra és empiriára volt szükség, amelyek végül világossá tették, hogy a deliktumok pönalizálása, a bűn üldözése, a megtorlás önmagában nem vezet eredményre, ugyanis a büntetések, a kiszabott szabadságvesztések sokszor aránytalanok, gazdaságtalanok és károsak is.

1. A bűnmegelőzés magyarországi intézményrendszerének fejlődése

Ahhoz, hogy megérthessük a magyar bűnmegelőzési stratégiák fejlődésének folyamatát, célszerű röviden áttekinteni a bűnmegelőzés magyarországi fejlődésének főbb állomásait.

A rendszerváltást követő 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 osztályok.⁴

Ezt követően a bűnmegelőzés sokáig kereste a helyét a jogi és a szervezeti struktúrában, de igazából csak részsikerek születtek. Annak ellenére, hogy az önálló bűnmegelőzési törvény gondolata már az 1970-es években megfogalmazódott, a demokrácia első éveiben nem sikerült sem törvényi, sem alacsonyabb szintű jogforrásban rendelkezni a bűnmegelőzési feladatok és szereplők rendszeréről, és a stratégiai dokumentum igénye sem merült fel.

Bár bűnmegelőzésről rendelkező norma nem született, 1995 fontos állomás a hazai megelőzés történetében. Ebben az évben hozták létre ugyanis az *Országos Bűnmegelőzési Tanácsot*⁵ (a továbbiakban: OBmT), amely érdekegyeztető, döntés-előkészítő és javaslattevő funkciót töltött be, de még jelentősebb az általa kialakított *Országos Bűnmegelőzési Program*⁶ 1997-es elfogadása. Az Országos Bűnmegelőzési Programra ugyanis a *stratégiai szemlélet első megtestesítőjeként tekinthetünk*, amely maga is használta a stratégia kifejezést, amikor a bűnmegelőzés stratégiai irányait határozta meg. A bűnmegelőzési program alapvető célkitűzése az – olvasható annak bevezetőjében –, 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”.

Ugyanezen esztendő azonban további eredményekkel is szolgált. Újabb szervként jött létre az *Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítvány*⁷ (a továbbiakban: OKBK), 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 okirata⁸ értelmében a közalapítvány célja „a közbiztonság megszilárdításához, javításához és a bűncselekmények megelőzéséhez

⁴ A rendőrség bűnmegelőzési tevékenységéről szóló 16/1991. ORFK intézkedés.

⁵ Az Országos Bűnmegelőzési Tanács létrehozásáról szóló 1040/1995. (V. 17.) Korm. rendelet.

⁶ A kormány átfogó bűnmegelőzési programjának előkészítésével és megvalósításával kapcsolatos feladatokról szóló 1136/1997. (XII. 22.) Korm. határozat.

⁷ Az Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítványt az 1097/1997. (IX. 23.) Korm. határozattal hozták létre.

⁸ *Magyar Közlöny*, 1998/101. sz.

szükséges állami közfeladatok ellátásának támogatása érdekében a polgárok bűnmegelőzési és önvédelmi célú, önkéntes szerveződéseinek létrejöttének, működési feltételeinek szakmai és anyagi segítése, a potenciális áldozatok felkészítése, segítése, oktatás, képzés, tájékoztatás és propaganda támogatása, valamint a konferenciák, kiállítások, rendezvények szervezése, bűnmegelőzési célú együttműködések elősegítése”.

Kronológiai sorrendben haladva, újabb fontos állomásként a kormány 1075/1999. (VII. 7.) számú határozatát jelölhetjük meg, amely az OBmT-ről, valamint az OKBK alapító okiratának módosításáról rendelkezett. A határozat tovább bővítette az OBmT feladatkörét: „A Kormány az OBmT-t a bűnmegelőzés hatékonyságának javítására, 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.”

Az OBmT természetesen 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 önszervezéseknek, végezte a fiataloknak szóló, kábítószerrel kapcsolatos felvilágosító tevékenységet. A felsorolás elég hosszú, s mindezt, a határozat 9. pontja értelmében, az öt fővel működő titkárságnak kellett (volna) ellátnia.

Szinte magától értetődő volt, hogy ennyi feladatot az OBmT – és a Belügyminisztérium szervezetrendszerében helyet kapó titkársága – még az OKBK segítségével sem tud ellátni. Ráadásul 2001-ben az OKBK-t megszüntették, helyét a *Biztonságos Magyarországgért Közalapítvány*⁹ (a továbbiakban: BMK) vette át. Az új közalapítvány alapító okirata¹⁰ alapján a BMK folytatta jogelődje munkáját, de a bűncselekmények áldozatainak és hozzátartozóinak védelmét, kárenyhítését sokkal fajsúlyosabb feladatként határozták meg. A feladatok növekedésének mértékét mutatja, hogy amíg az OKBK megalapításakor, 1998-ban 100 millió forint jutott az indulásra, addig a BMK 2001-ben már több mint 633 millió forintot „örökölt” meg a megszűnő szervezettől.

A bűnmegelőzési feladatok, a tevékenységi körök, a beavatkozási területek száma tehát fokozatosan növekedett, amely tény 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 hátterét biztosította.

Nagy kérdés, hogy 2002-ben végül milyen megfontolásból került sor a bűnmegelőzési tevékenységet szolgáló szervezeti egység létrehozására. 2002-ben ugyanis egyszerre két tárcában kezdődött meg a bűnmegelőzés reformációja. Az Igazságügyi Minisztériumban (IM) miniszteri biztost neveztek ki a feladat felelősenek, ahol a bűnmegelőzés elméleti előkészítése folyt, a Belügyminisztériumban (BM) pedig a bűnmegelőzéssel is foglalkozó helyettes államtitkárságot hoztak létre, amely a gyakorlati munkát folytatta.

⁹ A Biztonságos Magyarországgért Közalapítvány létrehozásáról szóló 1070/2001. (VII. 10.) Korm. határozat.

¹⁰ *Magyar Közlöny*, 2001/137. sz.

A kettősségből fakadó rendezetlenséget kívánta normalizálni a bűnmegelőzés hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes kormányzati feladatokról szóló 1002/2003. (I. 8.) kormányhatározat. A határozat az OBmT létszámát 41 főre emelte, amelynek nemcsak elnöke és társelnökei lettek, hanem ügyvezető elnöke is, a Belügyminisztérium bűnmegelőzési helyettes államtitkára személyében. Az OBmT titkársági feladatait az OBmK részeként, a BM erre létrehozott belső szervezeti egysége látta el. A határozathoz tartozó cselekvési terv a kettősséget 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 minisztert jelölték ki.

Nyíri Sándor *Kérdések a bűnmegelőzésről* című írásában (2004) ekképp fogalmaz a kérdéses időszakról: „A vezetés- és szervezésemélet oldaláról feltehető a kérdés, hogy egy kormányon belül jó-e az, ha két tárcánál is foglalkoznak a bűnmegelőzés elméleti és gyakorlati kérdéseivel. Nem lesz-e konkurencia a két tárca között?”

Egyszerre tehát két malomban őröltek a közigazgatás kerekerei, 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.) kormányhatározat módosítására vonatkozó 1066/2003. (VII. 18.) kormányhatározat 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 Igazságügyi Minisztériumhoz tartozott.

Az OBmB 2003. július 18-án történt tényleges megalapításával „soha ennyire kézzel fogható nem volt a bűnmegelőzés komplex rendszerét kialakító magas szintű jogszabály megszületése”.¹¹ Tulajdonképpen ez a magas szintű norma Magyarország első bűnmegelőzési stratégiája lett. 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”. A TBNS végrehajtásának koordinációjáért az OBmB lett a felelős, amelynek Gönczöl megfogalmazásában „nem deklarációkkal, hanem akciókkal kell felhívnia magára a figyelmet”.¹²

A 2003-as évhez további adalék, hogy mivel az 1002/2003. kormányhatározat a belügyminiszter felelősségi körébe utalta a bűnmegelőzés felvilágosító, tájékoztató, képzési és továbbképzési programjának kidolgozását és végrehajtását, 2003. december 1-jével létrejött a Belügyminisztérium *Bűnmegelőzési Akadémiája*, amely az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskola területén lelt otthonra, s tartott éveken keresztül különféle képzéseket.

A TBNS végrehajtásáról külön kormányhatározat¹³ rendelkezett, amely egyfajta cselekvési tervként értelmezhető. A cselekvési terv *Intézkedések* című része az ágazati prioritások mentén határozott meg feladatokat, felelősökkel és határidőkkel. Gönczöl Katalin

¹¹ ROSTA 2006.

¹² GÖNCZÖL 2004.

¹³ A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép- és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1009/2004. (II. 26.) Korm. határozat.

meglátása szerint „a cselekvési program szándékosan nem tartalmazott sok feladatot”, hiszen a 2004-es év kísérleti időszak volt.¹⁴ Nemcsak e tekintetben, hanem az újabb szervezeti és strukturális változtatások tekintetében is, 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 Osztály¹⁵ 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.

A 2010-es kormányváltás után, a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium újbóli létrehozását követően került sor az új testület létrehozására. A Nemzeti Bűnmegelőzési Tanácsról rendelkező 1087/2011. (IV. 12.) kormányhatározat (a továbbiakban: NBT) újfent nyolc év után váltotta fel a jogelődöt. Az NBT szerepe nem sokban tér el a jogelődökétől, szintén javaslattevő, véleményező és tanácsadó testület, amelynek feladata többek között a legújabb tudományos eredményekre figyelemmel a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának kidolgozása, javaslatok megfogalmazása a kormány részére. 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 (például Országos Polgárőr Szövetség, Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület).

Az NBT igazgatási és adminisztratív feladatait a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács Titkársága (Főosztály)¹⁶ (a továbbiakban: Titkárság) a közbiztonsági főigazgató alárendeltségében látja el, a Belügyminisztérium önálló, főosztály jogállású szerveként, három osztállyal:

- Stratégiai Osztály,
- 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.) kormányhatározat (a továbbiakban: NBS) kidolgozásának.

¹⁴ GÖNCZÖL 2004.

¹⁵ Az igazságügyi és rendészeti miniszter 1/2006. (MK. 94.) határozata.

¹⁶ A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2018. (VI. 12.) BM utasítás 2.5.1.3. pontja.

2. A hazai bűnmegelőzési stratégiák bemutatása

A történeti áttekintés során láthattuk, hogy bár az igény korán felmerült, egy valódi stratégiai tervdokumentum megszületésére 2003-ig várni kellett. Ennek talán az lehet az oka, hogy az 1980-as évektől a kriminológia egyre divatosabb bűnmegelőzési teóriákkal állt elő, amivel párhuzamosan a bűnözés megállításaival kapcsolatos ígéretek politikai eszközzé váltak. *Utóbbi veszélye, hogy a választási érdekeket szem előtt tartó politika gyors és látványos intézkedéseket szorgalmaz, amelyek többnyire represszív jellegű, a bűnözéskontroll eszköztárába tartozó megoldások, s amelyek szembemennek a hosszabb távon eredményt hozó, stratégiai gondolkodást igénylő intézkedésekkel.*

Ha rövid kitekintést teszünk a nemzetközi szintéren, akkor azt láthatjuk, hogy komolyabb lemaradás alapvetően az ENSZ ajánlásaihoz képest állapítható meg. Mindamellett, hogy az ENSZ már az 1950-es években is hangsúlyozta a bűnmegelőzés fontosságát, igazi mérföldkőnek az 1980-ban elfogadott, a bűnözés megelőzéséről és a bűnözők kezeléséről szóló jelentést tekinthetjük, amelyet a *Caracasi Deklarációban* emeltek határozati szintre. A deklaráció a bűnmegelőzés cél- és eszközrendszerének megfogalmazása mellett hangsúlyozta a stratégiai szemlélet fontosságát, és stratégia készítését írta elő a társadalmi, gazdasági, szociális és politikai viszonyokat figyelembe vevő bűnmegelőzési programok végrehajtására. Az ENSZ Közgyűlés 1991-ben a 46/152. számú ajánlásában azután konkrét bűnmegelőzési prioritásokat határozott meg, *a városi bűnözés, a fiatalkori elkövetés, valamint az erőszakos bűncselekmények* elleni fellépésre hívva fel a tagállamokat.

Az Európai Unió 2001-ben hozta létre az *Európai Bűnmegelőzési Hálózatot (EUCPN)*, amely az ENSZ Közgyűléshez hasonlóan, a létrehozásáról rendelkező 2001/427/IB határozatában szintén a városi bűnözést, a fiatalkorúak által elkövetett cselekményeket, valamint a kábítószerrel kapcsolatos teendőket emelte ki.

2.1. A Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája

Magyarország első bűnmegelőzési stratégiáját ugyan évtizedes késéssel, de a nemzetközi elvárásoknak megfelelően dolgozták ki. A TBNS nagy és máig hangoztatott erőnye, hogy országgyűlési határozat volt, amely ily módon valamennyi párt támogatottságát élvezte.

A TBNS ténylegesen az országgyűlési határozat mellékletét képezi, amelynek kezdő gondolatai a bűnmegelőzésről mint a társadalom közügyéről szólnak. Kinyilatkoztatják benne többek között azt, hogy a bűnmegelőzés nem valósítható meg kizárólag a bűnüldözés és büntető igazságszolgáltatás rendszerében, illetve hogy szükség van a bűnmegelőzés három pillérének, azaz a bűnokok hatását csökkentő, a sértetté válást befolyásoló és a bűnalkalmak számát redukáló intézkedések harmonizálására.

A második részben a TBNS bemutatja a magyarországi bűnözés helyzetét egészen az 1970-es évektől kezdődően, a kezdeti általános megállapításokat követően bűncselekmény-típusok szerinti bontásban, majd egy SWOT-analízist¹⁷ (harmadik rész) találhatunk az aktuális rendszer erősségeiről és gyengeségeiről. Ezt követi a negyedik rész, amely

¹⁷ A SWOT-analízis a stratégiaalkotás folyamatának egyik lépése, egy mozaikszó, amely a következőkből áll: *Strengths* – erősségek, *Weaknesses* – gyengeségek, *Opportunities* – lehetőségek, *Threats* – veszélyek.

a hazai előzményeket, bűnmegelőzési fejlődési utat, valamint a nemzetközi elvárásokat mutatja be.

Az ötödik részben az alap- és működési elvek felsorolását olvashatjuk. Nevesítik a *megbélyezés és kirekesztés elkerülésének elvét, valamint az arányosság követelményét*. Mindhárom elvárás az alkotmányosságot volt hivatott biztosítani. Az elvek között még megtalálhatjuk az együttműködés elvét, és kiemelték a források felelős tervezésének igényét is. Külön elvárás volt a helyi bűnmegelőzés helyi közügyként történő kezelése, s fontosnak tartotta az akkori jogalkotó a büntető igazságszolgáltatásban, valamint a büntetés-végrehajtásban felmerülő igényeket is azonosítani.

A hatodik pontban az átfogó és vertikális célokat fogalmazták meg, s végül elérkezünk a hetedik ponthoz, amely – a stratégia lényegét adva – meghatározza a fő prioritásokat és a beavatkozási területeket. A legfontosabbként megjelölt, nevesített beavatkozási területek a következők:

- a gyermek- és fiatalkori bűnözés csökkentése;
- a városok biztonságának fokozása;
- a családon belüli erőszak megelőzése;
- az áldozattá válás megelőzése, az áldozatsegítés, az áldozat kompenzációja;
- a bűnismétlés megelőzése.

A TBNS ezt követően azonban nem konkrét intézkedések végrehajtását írja elő, hanem az imént felsorolt prioritások mentén különböző megállapításokat tesz úgy általánosságban, mint az ágazati szereplők vonatkozásában. Ezeknél a megállapításoknál nem jelöltek meg sem határidőt, sem tényleges felelőst, sem forrást.

Ennek folyományaként a stratégia e ponttól kezdve deklaratív jelleget ölt, hosszas felsorolásokkal, s többnyire meghatározott alany nélküli kinyilatkoztatásokkal, ajánlásokkal.

Sikerre azon feladatok voltak ítélve, amelyek mögött komolyabb politikai vagy szakmai akarat húzódott meg. Ilyen volt a kiemelkedő jelentőségű áldozatvédelmi törvény (a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. tv.) megalkotása, amelyhez szorosan kapcsolódik az *Áldozatsegítő Szolgálat* 2006-os felállítása, illetve az áldozatokat segítő 24 órás diszpécser-szolgálat, valamint az *Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálat* létrehozása.

Szintén kimagasló teljesítményként értékelhető a *Pártfogó Felügyelői Szolgálat* szervezetrendszerének modernizálása, szervezeti reformja.

A TBNS végrehajtóinak sikerült eredményeket elérniük a bűnismétlés megelőzésére irányuló tevékenységeik során is, nevezetesen megjelentek a büntetés-végrehajtási intézetekben a reintegrációs célokat szolgáló módszerek, összefogásban börtönmissziós, egyházi és civil szervezetekkel.

Érdemes megemlíteni a pályáztatási rendszert is, amely különféle nagyságú források biztosításával tette lehetővé, hogy a lokális problémákra helyi szinten maguk az érintettek reagálhassanak. Ez a gyakorlat a mai napig tovább él.

A TBNS hiányosságaként említhető meg, hogy bár a bűnmegelőzésben szereplők körét kitágította, az együttműködés mélysége és rendszerbe ágyazottsága nem valósult meg. A pályázatok vonatkozásában a fenntarthatóság hiánya állapítható meg, ugyanis *a pályázati források elapadása a jó kezdeményezések elhalását vonta maga után*. (Ez a veszély szinte

valamennyi pályáztatási rendszer esetében fennáll, mivel források nélkül nagyon nehéz a projektek életben tartása.)

A TBNS nyolcadik pontjában rögzített *Finanszírozás* című fejezetben láthatjuk, hogy a célok és feladatok végrehajtásához szükséges forrást elsődlegesen az Igazságügyi Minisztérium fejezeti költségvetése tartalmazta, évente maximum 500 millió forint összegben.

Emellett a Belügyminisztérium fejezetében kellett tervezni a Biztonságos Magyarországért Közalapítvány rendelkezésére bocsátandó összeget, amely a működési költségek és támogatások fedezetét képezi. Ennek mértéke azonban nem volt meghatározva.

A TBNS-hez később több végrehajtásáról rendelkező, cselekvési tervként értelmezhető kormányhatározat is kapcsolódott:

- 1009/2004. (II. 26.) kormányhatározat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról;
- 1036/2005. (IV. 21.) kormányhatározat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2005-ben és 2006-ban megvalósítandó feladatokról;
- 1016/2007. (III. 20.) kormányhatározat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája végrehajtásából származó 2007-ben megvalósítandó feladatokról;
- 1035/2008. (V. 30.) kormányhatározat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája végrehajtásából származó 2008-ban megvalósítandó feladatokról.

E kormányhatározatok pótolták a TBNS konkrét feladat-, felelős- és határidő-meghatározással kapcsolatos „hiányosságát”. Bár forrást és indikátort a cselekvési tervek sem jeleltek meg, a TBNS-ben található, végtelennek tűnő feladatlistát tematikusan feldolgozták, s prioritásonként jóval világosabb célkitűzéseket és végrehajtási módokat határoztak meg.

A feladatok végrehajtásának módjaként gyakran határozta meg a jogalkotó a pályázati úton történő ösztönzést, támogatást, s gyakori volt a kutatások, mérések, tanulmányok készítésére történő felhívás is.

A TBNS cselekvési tervei külön fejezetet szenteltek a jogalkotási feladatoknak, és meghatározták az ezzel kapcsolatos célkitűzéseket is.

2.2. A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia

Az NBS a végrehajtását biztosító forrásról már a kormányhatározat harmadik szakaszában rendelkezik: „A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia (2013–2023) céljainak megvalósításához biztosított forrás évenkénti összege a tárgyévet megelőző évben a központi költségvetésbe befizetett szabálysértési bírságok és az üzembentartó objektív felelősségén alapuló közigazgatási bírságolási eljárásban megfizetett bírságok összegének négy százaléka, amely nem lehet kevesebb 700 millió forintnál.”

Az NBS középtávú, stratégiai tervdokumentum, szakpolitikai stratégia, amely a 2013–2023 közötti időszakra határoz meg feladatokat az NBT és a Titkárság számára. A tényleges stratégiai szöveg a kormányhatározat mellékletét képezi. A melléklet elsőként időtávjáról rendelkezik, majd vázolja megalkotása módszertanát, úgymint a TBNS felülvizsgálata, a bűnügyi statisztikák elemzése, a nemzetközi trendek és jó gyakorlatok feltér-

képezése. Ezt követően megjelöli alapelveit, amelyek közül talán a leghangsúlyosabb a más szakpolitikákkal való együttműködés nélkülözhetetlensége. Bemutatja továbbá a bűnmegelőzés szereplőit, többek között *az önkormányzatokat, a nevelési-oktatási intézményeket, a gyermekvédelmi intézményrendszert, a családsegítő szolgálatokat, az egészségügyi ellátórendszert, az igazságügyi szolgálatokat, a büntetés-végrehajtási intézeteket, az egyházakat és vallási közösségeket, a civil szervezeteket, a polgárőrséget, a sportegyesületeket, a családokat és végül az egyént.*

Az NBS legfontosabb része a beavatkozási területeket és prioritásokat taglaló, 2013 és 2015 közötti időszakra vonatkozó intézkedési terv. Az NBS beavatkozási területei a következők:

- településbiztonság;
- gyermek- és ifjúságvédelem;
- a bűncselekmény áldozatainak segítése, az áldozattá válás megelőzése;
- a bűnisméltás megelőzése;
- horizontális intézkedések.

A részfeladatokat az NBS mellett az intézkedési tervek tartalmazzák. Jelenleg hatályban van a 2020–2021. évekre szóló intézkedéseket tartalmazó 1585/2019. (X. 16.) Korm. határozat.

Az átfogó célkitűzéseket specifikus célkitűzések elérésével lehet konkretizálni. A stratégia átfogó célkitűzéseit a prioritások, specifikus célkitűzéseit a beavatkozási területek jelentik. A prioritások és az azokon belül található beavatkozási területek adják azt a keretrendszert, amelyben a konkrét feladatként jelentkező intézkedések definiálhatók – fogalmaz az NBS.

Az egyes beavatkozási területek az alábbiak szerint alakulnak.

2.2.1. Településbiztonság

A TBNS korábban ezt a „városok biztonságának fokozása” prioritásként jelölte meg, arra a kriminológiai megállapításra alapozva, miszerint a bűncselekmények túlnyomó többségét városi környezetben követik el. Ezt a tényt maga az NBS is megerősíti, ugyanakkor úgy fogalmaz: „[A] közbiztonság csak kellő körültekintéssel és óvatos következtetésekkel ragadható meg. Különösen igaz ez akkor, amikor több, egymástól különböző adottságú és népességű, sok esetben eltérő gazdasági-társadalmi fejlettségű (földrajzi) terület, régió alkotta ország közbiztonságának értékeléséről van szó.” Amennyiben tehát csak a városokra fókuszálunk, úgy könnyen figyelmen kívül maradhatnak olyan kisebb településeket érintő problémák, amelyek a lakosság általános biztonságérzetét rontják.

Itt érdemes megjegyezni a prioritások megfogalmazásában rejlő veszélyt. *A prioritás nem más, mint a célok közül kiemelt, jelentőségteljesebbnek ítélt cél. Amint egy cél prioritássá válik, önálló életre kel, s látókörön kívülre helyezi a kiemelés nélküli célokat. A fókuszban csak a prioritás fog állni, így egyéb célok „megszűnnek” létezni. Ez óriási veszélyt hordoz magában.*

Éppen ezért az NBS a településbiztonság kifejezést preferálja, amely lehetővé teszi, hogy ne csak a városokra koncentráljunk, hanem figyelmünk ráirányuljon a kisebb településekre, vagy éppen a tanyavilágra.

A prioritáson belül jelenleg kiemelt helyet foglal el az *építészeti eszközökkel végzett bűnmegelőzés*. Ennek célja, hogy az épített környezet tudatos ki- vagy átalakításával csökkentsük a bűncselekmény elkövetését lehetővé tevő bűnalkalmakat, s egyúttal olyan környezetet alakítsunk ki, amelynek biztonságáért az ott lakók is felelősséget éreznek, és a felelősségérzet mentén cselekedni is képesek. Az intézkedés célja a módszer népszerűsítése, a szereplők (önkormányzat, iskolák, felsőoktatási intézmények) bevonása, végül egy olyan tanulmány elkészítése, amely lehetővé teszi a módszer szempontrendszerének vonatkozó jogszabályokba történő illesztését. Jelenleg utópia, de a végső célkitűzés annak elérése lenne, hogy valamennyi építkezés, városrehabilitációs és településrendezési törekvés figyelemmel legyen a bűnmegelőzési ajánlásokra.

A prioritás másik fontos beavatkozási területe a vagyonvédelem, amelynek keretében előtérbe kerülnek a szituációs bűnmegelőzési technikák. E technikák bemutatására és megismertetésére alakult a *Bűnmegelőzési Centrum*, amely a rendőrség Teve utcai székházában kapott helyet. A centrum különféle biztonsági eszközök (riasztók, biztonsági záruk, ajtók) alkalmazhatóságát mutatja be, de lehetővé teszi interaktív bemutatók lebonyolítását is.

Ezzel párhuzamosan forgalomba álltak a *Mobil Bűnmegelőzési Centrumok* is, jelenleg három ilyen mobil központ üzemel az országban. A modern bűnmegelőzési tartalmakat közvetítő eszközökkel, tájékoztató füzetekkel, szórólapokkal ellátott kisbuszok alkalmasak arra, hogy a rendőrség bűnmegelőzési munkatársai kivonulhassanak a legkisebb településre is, s ott látványos, közönségbarát módon hívják fel az emberek figyelmét a biztonságukat célzó intézkedések megtételére.

A fentiekén túl, az intézkedési tervek alapján elkészült a *Pre-Stat térinformatikai rendszer*, amely különféle gazdasági, társadalmi és bűnügyi adatok térképi megjelenítésével segíti egyrészt a bűnmegelőzési szakemberek munkáját, másrészt lehetővé teszi a nyilvánosság számára azt, hogy meggyőződhesse a lakókörnyezetük biztonságáról.

Végül, de nem utolsósorban érdemes megemlíteni az *idegenforgalmi szezonban jelentős terheket viselő régiók támogatását*, amelyek az intézkedési tervben is rögzített feladatként kapnak folyamatos segítséget, hogy a nyári időszakban eredményes megelőzési munkát végezhesse.

2.2.2. Gyermekek- és ifjúságvédelem

A gyermekek és az ifjúság védelme, nevelése a társadalom legalapvetőbb feladata, hiszen ez a jövőnk záloga. Az NBS ennek megfelelően még a prioritásokon belül is kiemelt szerepet tulajdonít e témakörnek.

Első körben nagyon fontosnak tartották a jogalkotók azok képzését, fejlesztését, bevonását, akik a gyermekekkel foglalkoznak. A nevelési-oktatási intézmények másodlagos szocializációs színtérként a beavatkozási lehetőségek tárházát biztosító olyan pontok, amelyekre építeni kell.

A pedagógusok képzése, információkkal történő ellátása ezért központi célkitűzés. Ennek megfelelően beavatkozási területként jelölték meg a pedagógusok bűnmegelőzési képzését. A *bűnmegelőzés az iskolában* című akkreditált képzés állandó túljelentkezés mellett zajlik immáron évek óta, de ugyanennyire sikeres a tanárok *mediációs*, vagy éppen *élménypedagógiai képzése* is. Az NBS emellett támogatja a már alkalmazott iskolai bűnmegelőzési programok, úgymint a *DADA*- és az *ELLEN-SZER*-képzések fejlesztését és foly-

tatását is. Ezek hatékonysága érdekében a Titkárság megújította a tananyagokat, s évről évre megszervezi az Országos Rendőr-főkapitánysággal együttműködésben a rendőrök ez irányú képzését.

Közben – a Testnevelési Egyetemmel együttműködésben – megindult a leendő *testnevelő tanárok és edzők bűnmegelőzési képzése* is, akik mint mentor, modell és példakép állnak a gyerekek előtt, és a sport eszközeinek felhasználásával megannyi területen segíthetik a prevenció célkitűzéseket.

Természetesen nem elegendő csak a pedagógusok megszólítása, szükség van a kortársak bevonására is. Megindult a *kortársak képzésének modellprogramja*, ennek tanulságai feldolgozás alatt állnak.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumával folytatott folyamatos együttműködés keretében évről évre forrást biztosít az NBS a *családok védelmi funkciójának* növelésére. Az első szakaszban a családokkal foglalkozó szakemberek képzésére került sor, most folyik azon intézkedések kidolgozása, amelyek a családokat már közvetlenül is képesek megszólítani.

Érdekesség, hogy az NBS teret ad az innovatív és néhol szokatlan megoldásoknak is, így kerülhetett be az NBS intézkedései közé a *mesékkel végzett bűnmegelőzés*. Ennek során a cél a legkisebbek megszólítása, a mesék révén információk célba juttatása. A mesék nemcsak a gyerekeket érzékenyítik, de a szülőket is segítik abban, hogy tisztában legyenek a fiatalokat érintő problémás élethelyzetekkel.

További érdekesség a *Re-akció program*, amely olyan, középiskolákban szervezett interaktív bűnmegelőzési bemutató, amely komplex módszerekkel több célcsoportot (diákokat, pedagógusokat, szülőket) megszólítva ad át bűnmegelőzési ismereteket intézkedéstaktikai szituációkon és bemutatókon keresztül. A roadshow jellegű eseményre egyre nagyobb az igény.

Végül, de nem utolsósorban az intézkedési terveknek köszönhetően előtérbe kerültek az online térben a fiatalokat érintő bűncselekmények is. Ezek kezelésére készültek már kisfilmek, és szerveződnek újabb kampányok is.

2.2.3. A bűncselekmények áldozatainak segítése, az áldozattá válás megelőzése

E témakör fókuszában alapvetően a veszélyeztetett csoportok állnak, többek között a fiatalok és az idősek. Mindkét csoport esetében fontos a megfelelő kommunikációs csatornák azonosítása. Az elmúlt időszakban ilyen eszközként jelent meg a *színház*. A fiatalokat a *Taurin trauma* című bűnmegelőzési musical jelenetein keresztül próbálta meg a Titkárság megszólítani. A darabot már több megyében előadták, nagy sikerrel.

A színház az idősek esetében is jó közvetítőnek bizonyult. Több vidéki projekt is egyedi támogatásban részesült, például a Kecskeméti Rendőrkapitányság *Őszikék* című darabja, vagy éppen a Kiskunfélegyházi Rendőrkapitányság *Nyugdíjas akták* című előadása. Mindkét esetben az időseket érintő gyakori bűncselekményeket mutatták be hol vicces, hol komolyabb kontönsben.

Természetesen az áldozatok segítése, valamint az áldozattá válás megelőzése rendszerszintű fejlesztéseket is igényel. Ezért aztán az NBS folyamatosan támaszkodik az Igazságügyi Minisztériumra (korábban az Igazságügyi Hivatalra). Feladatként jelöli meg számukra – természetesen a forrás biztosításával – a *pártfogó felügyelők folyamatos képzését, valamint az áldozatsegítő szolgáltatások népszerűsítését*.

2.2.4. A bűnisméltés megelőzése

Azt már régóta tudjuk, hogy a represszív, megtorlásokon alapuló intézkedések hatékonysága megkérdőjelezhető. A büntetés soha nem lehet cél, még a büntetőjog szerint is csak azért van rá szükség, hogy a társadalom védelme érdekében megelőzzük, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.

Az igazságszolgáltatásnak éppen ezért arra kell törekednie, hogy a bűncselekménnyel okozott anyagi, erkölcsi kárt és a társadalom intézményeinek működésébe vetett bizalmat helyreállítsa.

A prioritáson belül ezért fokozott támogatásban részesülnek a *jóvátételi programok*, amelyeknek alapja a fogvatartotti foglalkoztatás, hiszen a jóvátétel is többnyire valamilyen munkavégzésben nyilvánul meg. Ilyen lehet egy kórház, egy templom falainak a lefestése, bizonyos területek, parkok rendbehozatala. A jóvátétel történhet másképp is, például karácsonykor sokszor járnak a fogvatartottak beteg gyerekekkel foglalkozó kórházakba, ajándékokat visznek, vagy éppen karácsonyi műsort adnak elő. Az ilyen események még a „legkeményebbeket” is megérintik.

A resztoratív szemléletet természetesen először az állomány körében kellett meghonosítani. Az NBS végrehajtásának első éveiben a források egy részét *büntetés-végrehajtási állomány képzésére* fordították.

Ezzel egy időben azonban megannyi *érzékenyítő, művészetterápiás és egyéb kompetenciafejlesztő képzés* indult meg a fogvatartottak számára. Ezek közül kiemelkedő szerepet tölt be a jobb agyféltekés rajzolás, amely a rövid időn belül elért sikerek átélése révén fejleszti a fogvatartott önbecsülését, s ezzel párhuzamosan koncentrációképességét is.

Külön forrás áll rendelkezésre a *közösségi foglalkoztatók fenntartására és üzemeltetésére*, amelyek a szabadulást követő újrakezdést segítik. Korábban csak egy, a miskolci Zöld Pont közösségi foglalkoztató kapott támogatást, jelenleg azonban az NBS végrehajtására szánt forrásból működtetik a Baranya megyei foglalkoztatót, és a legújabb intézkedési terv alapján most lát neki az Igazságügyi Minisztérium a budapesti intézmény kidolgozásának is.

2.2.5. Horizontális intézkedések

E pontban azon intézkedések találhatók, amelyek valamennyi prioritáson átívelnek, eredményeik több beavatkozási ponton is alkalmazhatók. Itt találjuk többek között a *bűnmegelőzési pályázatokat*, amelyeket a Titkárság minden évben meghirdet, ezzel biztosítva a korábban már többször is említett helyi szintű problémakezelés lehetőségét. A pályázók köre a civil egyesületekből, az önkormányzatokból, rendőrségekből, nonprofit szervezetekből, oktatási intézményekből áll.

Ide tartoznak a *kutatók* is, ilyen az ifjúság problémáit feltáró, valamint a látenciában maradt bűncselekményeket feltérképező kutatás.

Végül pedig itt érdemes megemlíteni, hogy Magyarország tagja az *Európai Bűnmegelőzési Hálózatnak (EUCPN)*, amelynek *nemzeti képviselőt* a Titkárság látja el.

2.2.6. Monitoring

Az NBS természetesen rendelkezik a Titkárság folyamatos önellenőrzési és felülvizsgálati kötelezettségéről, amely szerint a Titkárság két évente köteles felülvizsgálati jelentést készíteni az NBT számára. Az ebben foglaltak, a teljes időtávra vonatkozó feladatok, a korábbi monitoringjelentések tapasztalatainak, valamint az egyes intézkedések szinergiáinak figyelembevételével készülnek el az egyes intézkedési tervek.

Összegzés

A magyar bűnmegelőzési stratégiák hozzávetőlegesen 20 éves múltjában első próbálkozásként tekinthetünk az 1997 és 2003 között meghatározó jelentőséggel bíró Országos Bűnmegelőzési Programra, amelyet aztán 2003-ban valódi stratégia váltott le, a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája elnevezésű dokumentum formájában. A TBNS kiváló munka volt, amely teljesítette a vele szemben a nemzetközi szintén támogatott elvárásokat. Tudományos megközelítése, komplex szemléletmódja sokáig, de mondhatjuk, hogy a mai napig meghatározza a bűnmegelőzés mindennapjait. Fennmaradó, máig élő jogintézmények kiindulási alapja volt, s bevezette azt a pályáztatási rendszert is, amely biztosította a szereplők széles körű bevonását, forrással történő ellátását, s azt is, hogy a helyi problémák helyi bűnmegelőzési technikákkal, helyi közügyként kezelve kerülhessenek orvoslásra.

A TBNS fundamentuma volt a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiának is. Az NBS folytatta a megkezdett utat, de új prioritásokat megfogalmazva, és más feladatmeghatározási módszertannal, méltó jogutódként látott neki az elmúlt évek bűnmegelőzési céljai érvényre juttatásának. Az NBS végrehajtása nagy lendülettel zajlik, s csak remélni tudjuk, hogy e lendület ezúttal nem fog el.

Felhasznált irodalom

- BECCARIA, Cesare (1998): *A bűnökről és a büntetésekről*. Madarász Imre ford. Budapest, Eötvös.
- GÖNCZÖL Katalin (2004): Partnerség a közbiztonság javításáért – Nemzeti stratégia és cselekvési program a hatékonyabb közösségi bűnmegelőzésért. *Belügyi Szemle*, 52. évf. 10. sz. 5–14.
- GRATZER-SÖVÉNYHÁZY Gábor (2014): *A bűnmegelőzés rendszere*. Elérhető: <http://biztonsagpiac.hu/wp-content/uploads/2014/04/Gratzer-Sovenyhazy-Gabor-A-bunmegelozes-rendszere.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)
- NYÍRI Sándor (2004): Kérdések a bűnmegelőzésről. *Belügyi Szemle*, 52. évf. 10. sz. 31–39.
- ROSTA Andrea (2006): A bűnmegelőzés története. *Magyar Rendészet*, 6. évf. 4. sz. 84–104.

Ajánlott irodalom

- SZABÓ András (1985): Bűnmegelőzési stratégiák. *Belügyi Szemle*, 23. évf. 6. sz. 3–16.