

## A BŰNMEGELŐZÉS ÁLTALÁNOS KERETRENDSZERE

### 1. A bűnmegelőzés a társadalom közügye<sup>1</sup>

A bűnözés Magyarországon a rendszerváltozás óta robbanásszerűen növekedett. Az ismertté vált bűncselekmények többsége a lakosság vagyoni- és személyi biztonságát közvetlenül sérti, az élet minőségét közvetlenül negatívan befolyásolja. E folyamatot nem követte a társadalom és az állampolgárok önvédelmi mechanizmusainak és gyakorlatának kifejlesztése. A fejlett államokban a bűnmegelőzési stratégiával és az ehhez igazodó cselekvési programokkal jó eredményeket érnek el a közbiztonság fenntartásában, javításában.

A bűnmegelőzés 1995. óta működő – többször módosított – hazai rendszerét a Európai Unió tagállamaira vonatkozó követelményeknek és az ENSZ, valamint az Európa Tanács ajánlásainak megfelelően úgy kell átalakítani, hogy az integrálódjon a magyar társadalom védelmi mechanizmusába. Az 1990-es évek első felében ugyanis a rendőrség specializált bűnmegelőzési szerveket hozott létre. Azóta számos törvény, rendelet, kormányhatározat és ORFK vezetői utasítás foglalkozott bűnmegelőzési részfeladatok szabályozásával, de a kormányzati, az önkormányzati és a lakossági önszerveződések között máig nem sikerült hatékony együttműködést kialakítani<sup>2</sup>.

Az 1990-es évek kezdetén civil kezdeményezésként számos településen polgárőr-szervezetek alakultak. A mára 600 egységet számláló szervezet egyharmada egyesületi formában működik, önkéntes országos érdekvédelmi szervezetük az Országos Polgárőr Szövetség. Az ezredfordulón a polgárőrök száma elérte az 53 ezret. Elnyírtan működik a Szomszédok Egymásért (SZEM) mozgalom is. A gazdasági élet számos területén jelentős értékek védelmét látják el a személy- és vagyónvédelmi vállalkozások, amelyek tevékenységét 1998-tól törvény szabályozza.

A kormány 1995-ben érdekegyeztető,- előkészítő és javaslattevő szervként létrehozta az Országos Bűnmegelőzési Tanácsot (OBmT), hogy állásfoglalásaival és javaslataival segítse a Kormány bűnözés visszaszorítására irányuló törekvéseit. Az OBmT-nek jelentős szerepe volt az Országos Bűnmegelőzési Program (OBP) megalkotásában. E folyamatot erősítette az, hogy 1998-ban létrejött az Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítvány (OKBK) azért, hogy az OBP megvalósításával összefüggésben a rendelkezésre álló pénzeszközökből pályázati úton támogassa az önkormányzatok, a civil

---

<sup>1</sup> A fenti című előadás forrásaiként szolgáltak: Katona Géza ny. r.dtdbk. 2002. évi tanulmánya, valamint a Gönczöl –Kerecsi féle 2003. évi előterjesztés.

<sup>2</sup> Elsődleges normák (jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei):

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1)-(2) és (5) bek-ek.
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 10. § (1)-(4) bek-ek.
- A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi törvény 22. § (1) bek. a-e. pontjai, stb.
- A bűnmegelőzés hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes kormányzati feladatokról szóló 1002/2003. (I.) Korm. határozat.

szervezetek és az állampolgárok bűnmegelőzési tevékenységét. 2001-ben az OKBK megszűnt. A 209/2001. (X.31) Kormányrendelet a jogutód szervezetként létrehozott Biztonságos Magyarországért Közalapítvány (BMK) hatáskörébe utalta a bűnmegelőzési programok támogatása mellett a katasztrófavédelmi és az áldozatvédelmi valamint az állami kárenyhítési feladatok támogatását is. 1998-ban a Belügyminisztériumon belül létrejött az Áldozatvédelmi Iroda is, amely később (belügyi utasítás) alapján a rendőrség egyre több szervénél megalakult.

Mindezek mellett, és ellenére szükség van a bűnözés elleni társadalmi- és közösségi, védelmi mechanizmusok reformjára. A bűnmegelőzés (az áldozatvédelem) az állampolgárok saját egyéni érdeke, a helyi közösségek önvédelmi, megelőzési cselekvési programjainak központi kérdése.

### ***1.1. A bűnmegelőzés fogalmi meghatározása, értelmezése***

A bűnmegelőzés a bűnözés társadalmi és egyéni okainak, valamint a bűnelkövetés feltételeinek pozitív irányú befolyásolására alkalmas intézmények, eszközök és stratégiák rendszere. Az Európai Unió szerint pedig: „...olyan folyamatos és strukturált együttműködés, vagy eseti kezdeményezés, amely hozzájárul a bűnözés mennyiségi és minőségi visszaszorításához, az állampolgárok biztonságérzetének javításához.”

A bűnmegelőzés tehát egyéni és társadalmi érdekeket szolgáló összehangolt tevékenység, irányítása koordinálása pedig helyi közügy. A társadalmi bűnmegelőzés mindenek előtt az állampolgárokat és közösségeiket közvetlenül sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények csökkentésére irányul. Emellett magába foglal a bűnözés egyes megjelenési formáival (szervezett bűnözés, nemzetközi illegális migrációval összefüggő egyes bűncselekmény típusok) szemben minden olyan összehangolt vagy célzott tevékenységet, amelyekbe az állampolgárok, azok természetes közösségei, a civil szervezetek, az egyházak bevonhatóak és aktivitásukkal a közbiztonság javítható, ennek érdekében a közösségi kohézió erősíthető.

### ***1.2. A bűnmegelőzés alapelvei***

A bűnmegelőzés alapelvei, működési elvei, az egymást kiegészítő, feltételező ugyanakkor önállóan is érvényesíthető elvek, a bűnmegelőzés fő irányjaiban kifejtett tevékenységek, és prioritások összefoglaló keretrendszere az eredményes bűnmegelőzési tevékenység szereplőinek bemutatása. Úgy mint:

#### ***– A bűnmegelőzés törvényessége***

Bűnmegelőzés céljából kizárólag olyan eszközök és módszerek alkalmazhatók, amelyek jogellenesen nem sértik más személyek törvény által védett jogait, összhangban állnak a jogállamiság követelményével és az érintett közösség erkölcsi nézeteivel.

#### ***– A bűnmegelőzés a társadalompolitika része***

Különösen szoros kapcsolatban áll a szociál-, az oktatás-, a foglalkoztatás és településpolitikával. A közvetlen összefüggés ellenére a sajátos célkitűzés, a bűnmegelőzés viszonylagos önállóságának hangsúlyozását indokolja.

*– A bűnmegelőzés komplexitásának elve*

Ez alapelv érvényesítése biztosítja annak, hogy a bűnözést kiváltó, vagy lehetővé tevő, eltérő jellegű objektív és szubjektív tényezők eredményesen, valamennyi törvényes eszköz és módszer együttes alkalmazásával befolyásolhatók. Egyes negatív tényezők befolyásolása azonban nem igényli minden esetben a komplexitást.

*– A bűnmegelőzés működési alapelvei*

- a megbélyegzés és a kirekesztés elkerülése,
- az arányosság elvének érvényesülése;
- a bűnüldöző és az igazságszolgáltatási szervek reakcióképességének fokozása;
- az országos és a helyi közösségi bűnmegelőzési stratégiák és programok harmóniája;
- a helyi társadalmi bűnmegelőzés önkormányzati koordinálása – a bűnmegelőzés mint helyi közügy;
- A szakszerűség biztosítása, képzés és továbbképzés.

Az *alapelvek kooperatív érvényesülése* biztosítja annak, hogy a bűnmegelőzés az állam-, a közösség-, és az egyének élettereire kiterjedően ér el eredményeket<sup>3</sup>.

**1.3. A bűnmegelőzés fő irányai**

A bűnmegelőzés fő irányai feltételezik és meghatározzák azoknak a szervezeteknek, szervezeteknek és intézményeknek a körét, illetve az alkalmazott módszereket, amelyek nélkül a bűnmegelőzés hatékonyan nem folytatható. Ezek az irányok:

- a szociális vagy tettes orientált bűnmegelőzés,
- a szituáció-orientált bűnmegelőzés és a
- közösségi- vagy helyi bűnmegelőzés.

A bűnmegelőzési tevékenység koncentrált területei:

- a bűnalkalmak redukálása,
- a bűnözés növekedését elősegítő társadalmi és gazdasági tényezők hatásának csökkentése,
- az áldozatok tájékoztatása és az áldozattá válás megelőzése.

**1.4. A bűnmegelőzés pillérei**

A bűnmegelőzés pillérei (állami, végrehajtó és bírói hatalmi ágazatok, önkormányzatok, különböző céllal létrejött közösségek, egyesületek, alapítványok, gazdasági és üzleti vállalkozások, stb.) mint szereplők a bűnmegelőzésben különböző szinteken és sajátos módszerekkel, eltérő súllyal vesznek részt, de tevékenységük közvetlenül vagy közvetve kapcsolódik, egymást szervesen kiegészítik. Ezek eltérő jogi helyzetei és tevékenységük döntően befolyásolják alkalmazott módszereiket és kapcsolatrendszerüket<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> EU-s tények: Európai Bűnmegelőzési Hálózat, Hyppocrates program, AGIS program.

<sup>4</sup> Figyelembe kell venni, hogy a hivatalos és magánszervezetek, vállalkozások vagy nonprofit egyesületek, a bűnmegelőzéstől gyakran nehezen elválasztható, kiterjedt és fontos veszélyelhárítási tevékenységet végeznek. Úgy

A bűnmegelőzés rendszerének főbb szereplői:

- az állami és az önkormányzati rendészeti igazgatási szervek (katasztrófavédelem, idegenrendészet, stb.),
- a represszív és preventív bűnmegelőzést végző állami szervek (rendőrség, Határőrség, ügyészség, bíróság),
- a szociális, egészségügyi, oktatásügyi igazgatás szervei,
- a pénzügyi igazgatás (adó-, vám, illeték-) szervei,
- a polgárőrség,
- a személy- és vagyonvédelmi szervek,
- a Biztonságos Magyarországért Közalapítvány, stb.

## 2. A bűnmegelőzés nemzetközi vetületei<sup>5</sup>

Az Európai Unió Tanácsa 2001. május 28-án hozott döntése értelmében a bűnmegelőzés minden olyan beavatkozás és intézkedés amelynek célja vagy eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése, az állampolgárok biztonságérzetének minőségi javítása, történjék az a bűnalkalmak csökkentésével, a bűnözést előidéző okok hatásának mérséklésével, vagy a sértetté válás megelőzésével.

2000. október 29-én a Hippokrates-ről elnevezett, az Európai Bizottság által javasolt bűnmegelőzési program fogalmazta meg először a differenciált bűnmegelőzési rendszer megteremtésének követelményeit. Eszerint a társadalmi a közösségi jellegű bűnmegelőzési reakciók a „hagyományos”, a lakosság közbiztonsági közérzetét közvetlenül befolyásoló jelenségekkel kapcsolatban bizonyultak hatékonyak. A szervezett bűnözés, a nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus új kihívásaival szemben elsősorban a bűnüldöző szervek szakmai fejlesztése, hazai és nemzetközi kooperációja biztosíthat hatékonyabb védelmet. Az állampolgárok mindennapi, helyi környezeti biztonságát, a közösségi integrált biztonsági programokkal javíthatjuk.

## 3. Nemzeti érdekek, nemzetközi kötelezettségek, elvárások:

A bűnmegelőzés mint állampolgári, és közösségi igény és érdek kormányzati feladat szoros kapcsolatban van a közigazgatással, a rendészeti igazgatással és a büntetőpolitikával

---

mint: balesetvédelem, megelőző tűzvédelem, egészségvédelem, környezetvédelem, stb. A tevékenységek közötti átfedések kiküszöbölése rendszeres koordinációt igényel.

<sup>5</sup> Elsődleges normák: az ENSZ ajánlásai, irányelvei:

- 45/121 sz. és a 45/166 sz. ajánlások – 1999 dec.-ig irányelvek a bűnmegelőzésben, és a büntető igazságszolgáltatásban alkalmazni javasolt szabályokról,
- 46/152/1991. a bűnmegelőzési prioritásokról,
- 1995/9. sz. ECOSOC ajánlás a városi bűnözés megelőzésének irányelveiről,
- E/1997/30. sz. valamint az ECOSOC 1997/33 sz. ajánlása a bűnözés kezelésével és megelőzésével kapcsolatos szabályokról,

Elsődleges normák: az Európa Tanács ajánlásai:

- 19/1987. sz. a bűnmegelőzés szervezetéről,
- 20/1987. sz. a fiatalkori bűnözésre való társadalmi reakcióról,
- 21/1987. sz. a sértettek segítéséről,
- 2/1990. sz. a családon belüli erőszak elleni társadalmi intézkedésekről,
- 2/1990. sz. a gyermekbántalmazás orvostársadalmi vonatkozásairól.
- stb.

is. A társadalmi bűnmegelőzés megvalósítása érdekében szükséges egy átfogó és hosszabb távra érvényes közbiztonsági stratégia kidolgozása.

Az EU Bizottsága szerint a bűnmegelőzés olyan folyamatos és struktúrált együttműködés vagy eseti kezdeményezés, amely hozzájárul a bűnözés mennyiségi és minőségi visszaszorításához. A társadalmi bűnmegelőzésben minden olyan személy és szervezet közreműködésére szükség van, amely hatással van a bűnalkalmak számának, a bűn okok hatásának, az áldozattá válás kockázatának csökkentésére. Így különösen számítani kell a helyi képviselők, a bűnüldöző és a büntető igazságszolgáltatás hatóságainak, a szociális intézmények, az oktatási rendszer, a széles értelemben vett egyesületek, az ipari,- bank- és a média szereplőinek közreműködésére.

A Bizottság a bűnmegelőzési programokat három fő területre és célra koncentrálja: a bűnalkalmak redukálására, a bűnözés növekedését elősegítő társadalmi és gazdasági tényezők hatásának csökkentésére, az áldozatok tájékoztatására és védelmére, illetve az áldozattá válás megelőzésére.

Az EU bűnmegelőzéssel kapcsolatos célkitűzései a következők:

- csökkenteni kell a bűnalkalmakat, növelni kell a valószínűségét annak, hogy a bűnelkövetőt megbüntetik,
- redukálni kell a bűncselekményekből származó haszonszerzés lehetőségeit,
- csökkenteni kell azoknak a környezeti tényezőknek a hatását, amelyek következményeképpen valaki a bűnözés vagy a bűnisméltés világába kerülhet,
- csökkenteni kell az áldozattá válás kockázatát,
- növelni kell az emberek biztonságérzetét,
- elő kell mozdítani és terjeszteni kell a jogkövető magatartás kultúráját és a konfliktusok erőszak mentes elhárításának módszereit,
- elő kell mozdítani a „jó kormányzást”, különös tekintettel a korrupció megelőzésére,
- meg kell előzni a bűnözők beszivárgását a társadalmi és a politikai struktúrákba,
- ismeretterjesztés, figyelemfelhívás, figyelmeztetés a bűnmegelőzés érdekében.

Az Európai Unió bűnmegelőzési politikájának prioritásai a kriminalitás hagyományos területein belül, a városi, a gyermek- és fiatalkori bűnözés és a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények. A szervezett bűnözés megelőzésében a fejlett technológiákkal kapcsolatos bűnözés, az illegális kábítószer kereskedelem, az emberkereskedelem, a nők kizsákmányolása, a gyermekek szexuális zaklatása, a pénzhamisítás, és a pénzügyi bűncselekmények elleni fellépésre kell koncentrálni.

A tagállamok közötti bűnmegelőzési célú együttműködést erősítendő, az EU Tanácsa 2001. május 28-án határozatot fogadott el az Európai Bűnmegelőzési Hálózat felállításáról. A hálózat létrehozásának célja, a bűnmegelőzés különböző eszközeinek fejlesztése, és a nemzeti, a helyi bűnmegelőzési tevékenység támogatása.

Az EU Bizottság előterjesztése alapján került sor a Hyppokrates program kialakítására. A program célja a tagállamok köz- és magánintézményei közötti együttműködés előmozdítása, függetlenül attól, hogy szervezett bűnözésről vagy a bűnözés más formái elleni fellépésről van szó. Az együttműködés kialakítására vonatkozó projekteknél a csatlakozó országok is részt vehetnek. A tagállamok közötti együttműködés a képzésre, a tapasztalatcserére és a tájékoztatásra irányulhat.

2002. július 7-én a Bizottság a bűnözés elleni harc céljait szolgáló uniós programokat egyesítette és elfogadta az AGIS keretprogramot. A keretprogram 2003 – 2007 között az alábbi általános célkitűzéseket kívánja megvalósítani:

- az európai politikák kifejlesztése, végrehajtása értékelése a rendőrség és az igazságügyi együttműködés területén,
- hálózati és kétoldalú együttműködések segítése, erősítése, az információk és tapasztalatok cseréje, a helyi és regionális együttműködés erősítése, közös képzések és tudományos kutatások szervezése
- az uniós tagállamok, a tagjelölt és harmadik országok közötti, valamint a megfelelő regionális és nemzetközi szervezetek közötti együttműködés kialakítása.

A program felhívja a figyelmet az új társadalmi bűnmegelőzési módszerekre, továbbá a közösségi támogatás feltételeire.

#### **4. A társadalmi bűnmegelőzési rendszer kialakítása és működtetése.**

A társadalmi bűnmegelőzés a társadalompolitika integráns része. A társadalmi bűnmegelőzés stratégiája akkor járul hozzá az állampolgárok életminőségének javításához, a bűnözés okozta erkölcsi és anyagi károk csökkentéséhez, ha az közös célok megvalósítása érdekében összekapcsolódik a nemzeti drog és alkohol elleni stratégiával, a szegregációt fékező kormányprogrammal, a roma népesség integrációját szolgáló feladatok teljesítésével, az antidiszkriminációs és a nemzeti népegészségügyi programokkal, a természetes és az épített környezet tudatos és folyamatos védelmével.

A társadalompolitika integráns részeként megvalósuló társadalmi,- közösségi bűnmegelőzés alapvető működési – jogszabályi szervezeti, szakmai – feltételeinek megteremtése kormányzati,- önkormányzati – feladat.

A társadalmi bűnmegelőzési stratégia, az annak megvalósítását szolgáló kormányzati cselekvési program csak az önkormányzatok közreműködésével válhat a helyi társadalompolitika integrált részévé. Az önkormányzatoknak a helyi rendőrséggel és a bűnmegelőzés valamennyi helyi szereplővel együttműködve aktív vezető szerepet kell vállalniuk a helyi közösség biztonságát szolgáló programok előkészítésében és végrehajtásában. Kezdeményező szerepük van a helyi jelzőrendszerek, a legkülönbözőbb együttműködési formák szervezésében, a helyi bűnmegelőzési programok koordinálásában.

A bűnözés területileg eltérő kihívásaira, csak helyi közügyként megfogalmazott bűnmegelőzési stratégiával és taktikával lehet hatékonyan reagálni. Az önkormányzat, mint a helyi közigazgatás irányítója és mint testület, a helyi politika fóruma vezérli, motiválja és koordinálja a helyi bűnmegelőzést. Központi referencia szereplőként meghatározó szerepe van az információk és a biztonsággal kapcsolatos adatok terjesztésében. Tanácsadó szerepet vállalhat a magasabb szintű biztonságot szolgáló eszközök és módszerek alkalmazásában és ehhez forrásokat is igénybe vehet. Jogalkotóként és település szervezőként érvényesítheti azokat a szempontokat, amelyek a helyi közbiztonságot szolgálják.

A társadalmi bűnmegelőzés folyamat jellegű tevékenység melynek egyik feltétele a megbízható, kiszámítható, előre tervezhető olyan anyagi forrás, amely a fejlesztést is biztosítja. Másik lényeges feltétele a bűnözéssel kapcsolatos hiteles információk és a közbiztonsággal kapcsolatos lakossági attitűd ismerete. Az ismeretalapú tervezés integráns részét képezi a kutatás, az értékelés, és a bevált gyakorlati modellek terjesztése is.