

BUDAVÁRI ÁRPÁD

A rend kedvéért (?)

Újra a térfigyelő kamerákról

A közterületen elkövetett bűncselekmények elleni hatékony fellépés napjaink közbeszédében gyakori téma. A bűncselekmények számának visszaszorítása a következő években a rendőrség és az önkormányzatok vizsgamunkája lehet. A probléma kezelésére az utóbbi években egyre inkább reflexszerű választ adtak a városi önkormányzatok és a városokban működő rendőrkapitányságok: térfigyelőkamera-rendszer kiépítésével lehet hatékonyan kezelni a közterületeken megvalósuló lopásokat, betöréseket, személy elleni bűncselekményeket. A lakosság szinte mindenütt közfelkiáltással jelenti ki igényét a kamerákra, s mivel a szakma, a politika és a közvélemény is a kamerákra voksol, a jogvédők és a szkeptikusok hangja alig-alig hallható. A kilencvenes évek közepén az ország akkori szívének számító Váci utcából kiinduló kameratelepítési láz(?) óta kistelepüléseink is egyre nagyobb számban alkalmazzák a módszert. A rendszerrel szkeptikusok szerint a térfigyelés direkt beavatkozás a megfigyelt területen mozgó alkotmányos jogaiba, hosszú távon nem oldja meg, sőt nem is csillapítja a közterületi bűnözés problémáját, eredményei megkérdőjelezhetők, hiszen nem kezeli a bűnözés társadalmi, szociológiai okait. A térfigyelést támogató helyi politika és a lakosság a közterületi bűnözésre gyakorolt gyors és egyértelműen pozitív hatásával, a biztonságérzet növelésével és a kamerák által rögzített felvételek bizonyító erejével érvel. Ezzel szemben nagymértékben csorbitja a megfigyelt területen mozgó alkotmányos szabadságjogait.

De vajon tényleg hatékonyan kezeli a közterületi bűnözést, azaz gyógyír? Felületi kezelésként tünteti el a bekamerázott területekről a deliktumokat, tehát ragtapasz? Vagy a közbiztonság valós kezelése helyett placebóként, csupán a biztonságérzetre hat? Hol van tehát a térfigyelő kamerák helye a közterületi bűnözés kezelésében? Szükség van-e rájuk egyáltalán? A térfigyelést övező megannyi kérdésre nemzetközi és hazai tapasztalatok feldolgozásával keresem a választ.

Történeti áttekintés

Az első térfelügyelő kamerákat 1942-ben Németországban helyezték üzembe az akkor újonnan kifejlesztett V-2 rakéták kilövésének megfigyelésére.¹ Nagy-Britanniában 1947-ben a Metropolitan Police vezetője kérvényezte, hogy a királyi pár esküvőjének biztonságos megrendezéséhez tanulmányozhassa a BBC által közvetített élőképet, a kérelmét azonban elutasították. Az Egyesült Államokban ez után már 1949-ben működésbe lépett egy kezdetleges, zárt láncú kereskedelmi kamerarendszer, az úgynevezett Vericon, amelyről mindössze annyi érdemi információ maradt fenn, hogy az állam ekkor még nem látta szükségét annak, hogy a hasonló rendszerek létrehozását és működtetését szabályozza.² A maihoz hasonló módon, közterületek megfigyelésére Angliában és Svédországban alkalmaztak először a hatvanas években kamerahálózatokat. Amerikában a New York állambeli Olean már 1968-ban használt üzleti negyedei védelmére kamerás felügyelést. A közterületek felügyelésére hivatott első amerikai hálózat New Yorkban, a Times Square-en épült ki 1973-ban, ezt a New York-i rendőrség, a NYPD (New York City Police Department) üzemeltette. Bár a rendszer lényegesen nem csökkentette a figyelt terület bűnözését, az 1980-as évektől országosan kezdtek elterjedni a közterületeket felügyelő kamerahálózatok. A rendszerek mellett szóló legfontosabb érv az volt, hogy jóval olcsóbban tudja kezelni a bűnözés terjedését, mintha azt a rendőri létszám növelésével oldanák meg. A kamerarendszerek mégsem a közterületi bűnözés visszaszorítása miatt váltak elsősorban népszerűvé, legfőbb felhasználói a tőkeerős, a mindenkori legjobb technikát rendszerbe állító banki és üzleti szféra szereplői lettek az Egyesült Államokban.

Noha a CCTV születése Európához köthető, a közterületi térfelügyelés elterjedése itt egészen a kilencvenes évekig az amerikaiénál jóval lassabb folyamat volt. A brit szerkezetek fejlődésére a digitális rendszerek térnyerése és a Londonban a kilencvenes évek elején elkövetett terrorista merényletek voltak döntő hatással. Ekkortól rohamosan úrrá lett a kamerázási láz az Egyesült Királyságon. Az országnak a mai napig ez a leginkább támogatott bűnmegelőzési programja, *McCahill és Norris* becslése szerint a rendszer „felvirágoztatásának” első tíz évében kriminálprevencióra fordított költségvetési összegek háromnegyedét, mintegy kétszázötvenmillió fontot költöttek térfelügyelő rend-

¹ Walter Domberger: V-2. The Nazi Rocket Weapon. Ballantine Books, New York, 1954, p. 14.

² <http://books.google.hu/books?id=pCQDAAAAMBAJ&pg=PA179&dq=popular+science+1949>

szerek kiépítésére. A kamerák száma 2004-re meghaladta a négy milliót, azaz átlagosan minden tízennégy britre jutott egy. Az *Associated Press* 2007-es felmérése szerint egy londoni az átlagos munkanapján háromszáz kamera figyelő szemei előtt halad el.

A 2000-es évek közepétől azonban egyre erőteljesebbek voltak azok a kritikák, amelyek szerint a CCTV-telepítések kontroll nélküliek. A kamerák valós hasznának vizsgálatára nem fordítottak elég gondot, a kamerahálózat mértéktelen fejlesztését csupán néhány, kezdetben eredményt felmutató rendszer példájára alapították, valós, hiteles, kutatási értékelésen alapuló elemzések nem szerepelnek az érvek között. Legtöbbjük³ állami megrendelésre született, a legnagyobb megrendelő érdekeitől független kutatás alig-alig készült.

2004-től *Brandon C. Welsh*, a Northeastern-i és *David P. Farrington*, a Cambridge-i Egyetem tudósai a Svédországban bevezetendő bűnmegelőzési koncepció előtanulmányaként a Svéd Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács felkérésére folyamatosan kutatták a területet. Elvégezték negyvennégy, korábban az Egyesült Királyságban, az Egyesült Államokban, Kanadában, Norvégiában és Svédországban végzett elemzés metaanalízisét, a kamerarendszerek teljesítményét pedig elsődlegesen három területen, a parkolóokban, a tömegközlekedési csomópontokban és a városközpontokban mért eredmények alapján vizsgálták. Kutatásuk végkicsengése túlmutat a térfelügyelés kapcsán megfogalmazott „*Kell? Nem kell?*” alapkérdés megválaszolásán. Vizsgálatainkban arra jutottak, hogy a közterületi kamerarendszerek hatására hosszú távon összességében mindössze nyolc százalékkal csökkent a bűnözés, ez pedig önmagában megkérdőjelezi a befektetett hatalmas összegek hatékony felhasználását.⁴ A különböző területek részeredményei azonban további tanulságokkal szolgáltak: míg a tömegközlekedési csomópontokban hat, a városközpontokban hét százalékkal történt kevesebb bűncselekmény a kamerák telepítése után, a parkolóokban a bűncselekmények száma negyvenegy százalékkal csökkent.

³ Több tanulmány mutat rá a független elemzések szükségességére, így például John E. Eck: Preventing crime at places. In: Lawrence W. Sherman – David P. Farrington – Brandon C. Welsh – Doris L. MacKenzie (eds.): Evidence-based crime prevention. Routledge, New York, 2006, pp. 241–294.; Jerry H. Ratcliffe: Video surveillance of public places. Problem-Oriented Guides for Police Response Guides Series, No. 4. Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice, Washington, DC, 2006; Dean Wilson – Adam Sutton: Open-street CCTV in Australia. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, No. 271. Australian Institute of Criminology, Canberra, 2003. Idézi: Brandon C. Welsh – David P. Farrington: Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. Justice Quarterly, vol. 26, iss. 4, 2009, p. 718.

⁴ Brandon C. Welsh – David P. Farrington: Uo. 717–741. o.

A kutatás másik fontos tanulsága, hogy a különböző országokban egymástól lényegesen eltérő eredményeket tudott felmutatni a CCTV-telepítés. Az Egyesült Királyságban jelentős, átlagosan 19 százalékos csökkenéshez vezetett, míg például Brooklynban gyakorlatilag nem volt hatással a bűnözésre. A brítchez hasonló hatásfokkal egyedül a malmói kamerahálózat működött. Ez több tényezőre vezethető vissza. Egyrészt a negyvenégy tanulmányozott rendszer közül az Egyesült Királyságban működő harminchatot a többinél lényegesen hosszabb ideig figyelték. Szintén szerepet játszott a CCTV elfogadottságának jelentős differenciáltsága az egyes országokban. Míg Nagy-Britannia lakói elfogadták és igényelték a rendszereket, az Egyesült Államokban az ABC News és a Washington Post 2007-es közvélemény-kutatása alapján a megkérdezettek huszonöt százaléka elutasította. A svédországi kutatás⁵ említést tesz arról, hogy a rendszerek létrehozását engedélyező megyei közigazgatási hivatalok igen engedékenyek a telepítéseket illetően, Norvégiában pedig *Winge és Knutsson*⁶ megjegyzi, hogy az állami, rendőrségi CCTV-hálózat nagyfokú politikai ellenőrzést és megfigyelést tesz lehetővé. Az említett vélemények abban is közrejátszanak, hogy azokban az országokban, amelyekben a rendszer kevésbé elfogadott, az állam óvatosabban áll a CCTV-k mellé, így itt kevésbé korszerű, kisebb hatékonyságú rendszerek épültek ki. A brit belügyminisztérium (Home Office) ezzel szemben nemcsak a rendszerek kiépítését támogatta, hanem – ahogy említettem – a beválással kapcsolatos kutatásokat is, ennek hatása szintén érezhető a kutatások eredményein.

Másrészt – és talán ez a legfontosabb tanulság – a brit alkalmazások felénél (mind a hat parkolóban telepített rendszernél és az egyéb rendszerek közül tizenkettőnek az esetében) a kamerákkal együtt más bűnmegelőzési technikákat (jobb világítás, kerítés, biztonsági személyzet stb.) is alkalmaztak.

A kutatás kitért arra is, hogy miért éppen a parkolóban csökkent leginkább a bűncselekmények száma. A parkolók jól behatárolható, természetes és mesterséges tereptárgyakkal sokkal kevésbé szabdalt közterek, mint az utcák vagy a városközpontok. A kamerák által lefedett terület így itt a legnagyobb, ha pedig ezek hatásfokát például a közvilágítás javításával megnövelik, a parkolóban történő mozgások sokkal inkább megfigyelhetők.

A kutatók felhívják a figyelmet arra is, hogy egy-egy rendszer megtervezésénél célzottabb és körültekintőbb elemzést kell alkalmazni. Jobban fel kell

⁵ Madelaine Blixt: Brottsförebyggande rådet, Brå. Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte. Rapport 2003:11. Brottsförebyggande rådet, Stockholm, 2003, p. 73.

⁶ Stig Winge – Johannes Knutsson: Crime Prevention and Community Safety. International Journal, vol., 5, 2003, p. 53.

használni a New York-i mintára átvett Compstat rendszer eredményeit a valós veszélyek felismerésére, és arra nem szabad reflexszerűen kamerázással válaszolni. Rámutat arra is, hogy a szervezetlen közterületi kamerázás csupán áttelepíti a bűnözést a kamerákkal nem fedett helyekre, és egy-egy település erős lefedettsége esetén is elsősorban a bűncselekmények megelőzésében van jelentősége. A felderítésben sokkal nagyobb szerepük van a bűncselekményekhez riasztott rendőrök autójába szerelt kameráknak, amelyek egyúttal a rendőri intézkedések egyértelmű megítélésében is segíthetnek.

A kezdeti sikerpropaganda után a tudomány művelőinek tamaskodását a szakma coming out-ja követte 2008-ban. A londoni Metropolitan Police vezetője, *Mick Neville* parancsnok egy nemzetközi konferencián teljes kudarcnak minősítette a CCTV-t, főképp annak a bizonyításban játszott szerepét. A kamerák az utcai rablások mindössze három százalékában tudtak a bíróságon is hathatós segítséget nyújtani, az sem kimutatható, hogy a sűrűn bekamerázott városrészekben nagyobb eséllyel akadályozták vagy derítették volna fel a bűncselekményeket. Előadásában kitért arra, hogy bár Nagy-Britanniában több kamera működik, mint Európa bármely más országában, használatuk átgondolatlanul történik. A figyelésben és a reagálás megszervezésében közreműködőknek keményebb képzésekre van szükségük, hiszen a sikertelenség legfőbb oka a figyelés és a reagálás végrehajtásának hiányosságaiban lehet, a kamerák előtt reakció nélkül maradó számos eset után elenyészővé vált a bűnözőket visszatartó erejük. Az előrelépést képzéssel és a kamerák minőségi fejlesztésével lehet elérni. Az arcfelismerő rendszerek bevezetése után kísérleti jelleggel alkalmazták azt a szoftvert is, amely a kamerák által észlelt személyek ruhájának logóját figyelve képes követni a gyanús személyeket.⁷

A térfigyelő rendszerek elterjedésének okairól Észak-Amerika, Afrika, Ausztrália, Európa és Ázsia országai tekintetében a Sheffieldi, a Hull, valamint a Newcastle-i Egyetem kutatói, *Clive Norris*, *Mike McCahill* és *David Wood* folytattak kutatást 2004-ben.⁸ A különböző országok eltérő CCTV-alkalmazási gyakorlatának összehasonlításával egy négylépcsős általános fejlődési trendet rajzoltak fel.

Első szakasz: a CCTV először a magánszektorban, ezen belül a bankszférában és a kiskereskedelemben jelenik meg a bűncselekmények kiszűrésére.

⁷ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7384843.stm

⁸ Clive Norris – Mike McCahill – David Wood: The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space. In: Clive Norris – Mike McCahill – David Wood (eds.): The Politics of CCTV in Europe and Beyond. Surveillance & Society, Special Issue, vol. 2, iss. 2–3, 2004

Ezek viszonylag kezdetleges, kis rendszerek, fix kamerákkal, figyelő személyzet nélkül. McCahill felmérése szerint egy átlagos londoni kerületben az intézmények 78 százaléka bekamerázott, azonban ezeknek mindössze három százaléka működött állandó figyelőszemélyzettel, és ugyanilyen arányban használtak azonosítási technológiát

Második szakasz: a CCTV megjelenik a közsférában, elsősorban a kulcsfontosságú állami intézményeken és a közlekedési létesítményeken (autóbusz- és vasúti pályaudvarok, repülőterek). A kamerák részben egyszerű, fix kamerák korlátozott követési képességgel, megjelennek a zoomolni és követni is képes dom kamerák is. Figyelőszemélyzet csupán a kamerák kis száalékánál van jelen.

Harmadik szakasz: a rendszerek a nyilvános tereken és a városközpontokban is megjelennek és elterjednek immáron hangsúlyosan bűnmegelőzési és felderítési céllal. Az állami/önkormányzati szerepvállalás túlnyomóvá válik. A technológiai és szervezeti kifinomultság eltérő, fix kamerás rendszerek és zoomolni képes, mozgatható kamerák egyaránt megtalálhatók az állami rendszerekben. A figyelés számos esetben valós idejű, a rendszerek kommunikációs kapcsolatban állnak a rendőrséggel és a beavatkozást igénylő esetekben reagálni képes szervezetekkel.

Negyedik szakasz: az utolsó „fejlődési szakaszban” már nem elsősorban mennyiségi változás figyelhető meg. A tendencia sokkal inkább az egyes rendszerek integrációjában követhető nyomon. A rendszerek teljes városokat fednek le, az egyes rendszerek összekapcsolhatók, az állami és magánfelügyeletek központi távfelügyeleten „érnek össze”. Figyelési funkcióik mellett egy sor kiegészítő funkció jelenik meg, mint például a rendszám- vagy arcfelismerés, a forgalomirányítási lehetőségek. Az első ilyen integrált rendszer Washington D.C.-ben épült ki 2003-ban. Az Egyesült Királyságban a londoni, a leedsi és a sheffieldi rendszer ilyen.

A kutatók azonban megállapítják azt is, hogy a rendszerek négylépcsős evolúciója nem feltétlenül következik be mindenhol. Számos tényező, így a társadalmi-gazdasági környezet, a jogszabályi, a politikai és a költségvetési háttér államoként eltérő módon befolyásolja a térfelügyelés elterjedését. Az 1990-es években a digitális rendszerek megjelenése olcsóbbá, könnyebben hozzáférhetővé tette őket. Mindez Nagy-Britanniát a thatcherizmus és a gazdasági recesszió idején érte, amikor is az egyes társadalmi rétegek polarizálódtak, a bűnözés pedig jelentősen elszaporodott. A városokból meginduló elvándorlás megállítására, a városok vonzóbbá tételére alkalmas módszernek látszott a biztonságosabbá tételük.

A kamerák zászlóvivője Kelet-Közép-Európában Magyarország volt, amikor is a demokratikus átalakulások következtében a kilencvenes évek közepére az egekbe emelkedett az ismertté vált bűncselekmények száma. Szintén jelentős kameratelepítési hullám indult el Kínában a gazdasági liberalizáció meghirdetése után, vagy Dél-Afrikában az apartheid felszámolása után. Az ugyanebben az időben jóléti államnak számító Norvégia, Svédország, Ausztria vagy Németország az előbbieknél sokkal kevésbé lelkesedett a CCTV-k bevezetéséért. Az egyes államok eltérő költségvetési erejének hatása a térfigyelés elterjedésére nem szorul különösebb magyarázatra. Szintén jól látható a különböző országok kamerához való hozzáállásában, hogy az állami szerepvállalás erősödése ott érhető tetten leginkább, ahol a politika a közbiztonság elleni harc szimbólumaként kezelte a CCTV-ket, azok jelentőségét nem objektív szempontok alapján ítélte meg, a rendszerekkel kapcsolatos beválaskutatásokat maga rendelte meg, így azok természetesen a remélt eredményt mutatták ki.⁹

A jogi környezet vizsgálatok nyilvánvalóvá vált, hogy azokban az országokban, amelyekben az adatvédelmi rendszerek nem voltak kellően szabályozottak (Nagy-Britannia, Magyarország), vagy ahol az egyetemes emberi jogok tiszteletben tartása alkotmányosan nem garantált (Kína), ott a CCTV köztéri felhasználása elé kevés akadály gördült. Ahol viszont az adatvédelmi és alkotmányos garanciák kiépültsége, társadalmi és politikai elfogadottsága magas szinten állt (Norvégia Kanada, Németország, Dánia), ez a háttér féken tartotta a közterületek biztonságának kamerákkal történő garantálásában rejlő csábítást. Mivel az idők folyamán a rendszerek akadálytalan terjedésének egyetlen fékező ereje a *privacy* alkotmányos garanciáinak védelmezése maradt a biztonsághoz fűződő érdek ellenében, ezért fontos a térfigyelés nemzetközi és magyarországi jogi szabályozásának részletesebb ismertetése.

A kamerák telepítésének jogi szabályozása Európa egyes országaiban

A térfelügyelet törvényi szabályozása Európa-szerte nagyon különböző. Míg egyes országokban szigorú adatvédelmi szabályozás övezi a kamerák használatát, másutt a CCTV-rendszerek használatának állami monopóliumba vonásával igyekeznek garantálni az alapvető szabadságjogokat. Franciaország-

⁹ Clive Norris – Mike McCahill – David Wood: i. m. 119–125. o.

ban például kötelező a kamerával felügyelt rendszerek állami nyilvántartása, Spanyolországban csak az állam működtethet CCTV-rendszereket. Az Egyesült Királyságban tapasztalható, hogy míg a csak az állam által üzemeltethető rendszerek tervezésében és létrehozásában deregulációs folyamatok figyelhetők meg, addig az adatvédelmi törvények egyre szigorúbb keretek közé szorítják a kamerák alkalmazását.

Az Európai Unió jogrendszere és a nemzetközi jog a kamerarendszerek műszaki szabványosítását, a kamerarendszerek telepítésének és alkalmazásának piaci intervencióját és az adatvédelmi szabályzást érinti. Különösen az Európai emberi jogi egyezmény 8. cikke, valamint az Európa Tanács (95/46/EK) irányelve tartalmaz a felügyeleti rendszerek adatkezelését érintő rendelkezéseket. Ezen túlmenően azonban a CCTV-rendszerek ügyét a nemzeti jogra bízva mind az állami, mind a magánkézben lévő rendszerek vonatkozásában¹⁰.

Nagy-Britannia¹¹

Az kilencvenes évek közepén, a kameratelepítési láz tetőfokán kevés ügyvéd és jogvédő érezte úgy az Egyesült Királyságban, hogy az addig meglévő adatvédelmi normák elégtelenek az egyre szélesedő CCTV-hálózat figyelő szemének kordában tartására. A rendszerek telepítésével és engedélyezésével kapcsolatos normakörnyezet szigora az akkori deregulációs szemlélet nyomán jelentősen enyhült.

Az Emberi jogok európai egyezménye 8. cikkelyének hatálybalépése, és a kamerák számának több mint négymillióra duzzadása kiélezte a szabályozás és az alkalmazás körüli vitákat. Egyre többen és egyre hangosabban fessegették az arányosság kérdését: milyen mértékben szükséges és lehetséges az emberi szabadságjogok korlátozása a köz- és magánbiztonság védelme érdekében? A szaporodó peres ügyek elmarasztaló ítéletei (például a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság *Peck kontra Egyesült Királyság*-ügyében¹²) rámutattak a szabályozás elégtelenségére. A már hivatkozott 1995-ös európai adatvédelmi irányelv gyakorlatba átültetésére az 1998-as adatvédelmi törvény után került sor. Az információs biztos (*Information Commissioner*) intézményének felállítására volt hivatott szavazni, hogy a kamerarendszerek mű-

¹⁰ A hivatkozott rész forrása: Leon Hempel – Eric Töpfer: Inception Report. The rise of CCTV in Europe. Urbaneye Working Paper, no. 1, January 2002, p. 3.

¹¹ Forrás: Marianne L. Gras: The Legal Regulation of CCTV in Europe. In: Clive Norris – Mike McCahill – David Wood (eds.): i. m. 216–228. o.

¹² Peck v. The United Kingdom, no. 44647/98.

kódése összhangban álljon az adatvédelmi rendelkezésekkel, 2003-tól minden rendszert kötelező volt itt regisztráltatni. A CCTV-rendszerek alkalmazására a biztos gyakorlati kódexet bocsátott ki, ezek jogi státusa, így kötelező érvénye nem egyértelmű ugyan, de a biztos hivatal szigorú nagyrészt garantálta a betartását. A kódexben már az arányosság elvére vonatkozó rendelkezések is helyet kaptak. Ennek értelmében a nehezen átlátható és felügyelhető óriásméretű rendszereket meg kell bontani.

A jogalkotás legnagyobb problémája az Egyesült Királyságban az időszűrés kérdése volt. A szabályozás nem a telepítések előtt történt, a legtöbb törvényi korlát akkor született, amikor már több millió kamera pásztázta a közterületeket. A már fennálló állapotok törvénynek történő megfeleltetése nem sikerülhetett maradéktalanul. A szabályozás tehát nem volt túl sikeres, a többféle értelmezhetőség számos kibúvót kínált fel, ennek következménye, hogy nem valósult meg a kameraszám arányosabbá válása. Nem véletlen, hogy a kamerarendszerek telepítésében élen járó állam szabályozási rendszerre kevés európai ország számára szolgált követendő példaként.¹³

Németország

Németországban az ország szövetségi helyzete is bonyolítja a dolgot. A kameratelepítés és -működtetés szabályozása a *Landesrecht* feladata, tehát a tizenhat tartományban ez nem egységes. A különböző jogalkotói megoldások alapvetően három alaphelyzethez vezettek az országban:

- a) Nincs jogalapja a CCTV-felügyeletnek.
- b) A megfigyelést csak különleges, a jog által szigorúan behatárolt helyzetekben teszi lehetővé.
- c) Egyes államokban a rendőrség és más hatóságok megfelelő engedélyek birtokában telepíthetik és alkalmazhatják a felügyeleti rendszereket, az ekként szerzett adatokat viszonylag hosszú ideig tárolhatják.

A CCTV-t érintő viták legélesebben a kamerák magánszférában történő használatával kapcsolatban bontakoztak ki. A nyilvános, bárki számára hozzáférhető magántulajdon megfigyelése is szigorú törvényi szabályozás alatt áll. A figyelés ezekben az esetekben csak a magántulajdonra terjedhet ki, míg a rendőrség a közterületeket is megfigyelheti.

¹³ Marianne L. Gras: i. m. 216–228. o.

A magánszférába való beavatkozásnak a szövetségi alkotmánybíróság döntései alapján három szintje van. A társadalom minden tagjának kötelessége elfogadni a magánszférába való beavatkozást a *privacy* három szintjének (intimszféra, nyilvános magánterület és közterület) figyelembevételével.¹⁴

A felügyeleti rendszerek hatósági alkalmazását érintően alapvető szemlélet, hogy az arányosság és a szükségesség elvét minden esetben szem előtt kell tartani. Ebből indul ki több állam (például Szászország) szabályozása is, amely szerint csak azokon a területeken alkalmazható megfigyelés, ahol a jogsértésekkel kapcsolatos jelzések és adatok ezt egyértelműen alátámasztják. Az arányosság követelménye tehát azt jelenti, hogy a bűnözés visszaszorítására alkalmazott módszer nem jelenthet nagyobb jogsérelmet a magánszféra vonatkozásában, mint amelyet azzal el kívánnak háritani. Jó néhány szakértő a CCTV mindennemű alkalmazását alkotmányellenesnek látja, éppen ezért több állam nem is engedi kamerák telepítését. A szükségesség elve pedig a felügyelet vonatkozásában azt takarja, hogy a bűnözés problémájának kezeléséhez és megoldásához vezető legenyhébb lehetséges módszert kell egyszersmind szükséges és alkalmazandó eljárásnak tekinteni.

A rendszerek gyakorlati használatával kapcsolatban úgy tűnik, a rendőrség egyre inkább szükségesnek tartja a használatukat. A telepítést megelőző bűnügyi elemzések egyre gyakrabban igazolják a CCTV szükségességét. A német jog azonban a britnél sokkal szigorúbb feltételeket támaszt a felügyeletek létesítésével kapcsolatban, így – bár a kamerák száma Németországban is érzékelhetően nő – a döntéshozók és a rendőrség jóval óvatosabban áll a CCTV telepítéséhez. A szükségesség és arányosság folyamatos vizsgálata Lipsceben például a kamerarendszer lebontásához vezetett, de a 2000-es évek közepén ugyanilyen okból szüneteltették a bielefeldi rendszer működtetését is. Összességében a német szabályozás a britnél jobban szolgálja az alkotmányos jogok érvényesítését. Ennek egyik oka, hogy a szabályozás alapjai már a kameratelepítések előtt megszülettek, a számos nyilvános vita pedig az átlag német állampolgár számára is lehetővé tette a kamerák következményeinek objektív megítélését.

¹⁴ A magánlakás és a közterület elhatárolása azonban korántsem mindig egyértelmű: egy 1991-es német büntetőügyben 5a gyanúsított lakásának ajtaját a rendőrség a szemben lévő társasházi lakás ajtajában elrejtett kamerával figyelte hónapokon át, a nap majd huszonnégy órájában, és a lakásba való érkezéseket és távozásokat videóra rögzítették. Az ügyet német alkotmányjogászok tömege elemzte, és mindannyian alkotmányjogi szempontból, a magánlakás sérthetlenségének kérdéseként is vizsgálták az ajtó megfigyelésének problémáját; álláspontjaik természetesen nem egyeznek meg abban a kérdésben, hogy ezzel valóban sérült-e a magánlakás védelméhez való jog. Földes Ádám: *Argus szemek. Kamerás térfigyelés Magyarországon. Fundamentum*, 2004/2., 21–40. o.

Franciaország

Franciaországban egy 1995-ben elfogadott törvény és annak 1996-ban hatályba lépő rendelete megköveteli, hogy a CCTV-rendszerek létesítésének tervéről tájékoztatni kell a közigazgatási körzet (*département*) prefektusát, aki egy szakértői bizottsággal való konzultáció után dönt a terv jóváhagyásáról. A bizottság elnöke a körzet bíróságának elnöke, tagja a bíróság egy másik bírója, a polgármester, a kereskedelmi kamara képviselője és egy megfelelő műszaki ismeretekkel felvértezett, de a rendőrség aktív állományához nem tartozó személy. A prefektus az évi majd négyezer-ötszáz kérelemből nagyjából háromszáz esetben tagadta meg az engedélyezést, a legtöbbször hiánypótlás miatt. Az elutasított a kérelmezők legtöbbször a magántulajdon védelme érdekében kérte a telepítés engedélyezését (benzinkutak, bankok, üzletek). A jogi és intézményi keretek az elmúlt években alkalmasnak bizonyultak a rendszerek telepítésének szabályozására, a kamerák létjogosultsága körül azonban jelentős viták zajlanak.

Svédország

A svéd rendszer látszólag jól szabályozott. Itt is működik egy a franciához hasonlatos engedélyezési rendszer. A kérelmeket a megyei közgyűléshez kell benyújtani, ennek részletesen kell tartalmaznia a kamerarendszer szükségességét megalapozó információkat, a megfigyelésről szóló tájékoztatás módját, a tényleges megfigyelést végző munkavállalók nyilatkozatát az adatok törvényes kezeléséről. Az engedélyezési eljárás alól mentesülnek a közlekedési forgalom megfigyelésére, az e körben elkövetett szabálysértések kiszűrésére alkalmazott rendszerek, valamint ha a telepítést várható súlyos bűncselekmény indokolja. A rendszerek a 2000-es évek elején csak rögzített kamerából állhattak, amelyek nem voltak képesek a zoomolásra. Az engedélyezési eljárásban ki kell kérni a megfigyelni kívánt terület képviselőjének véleményét. Az engedélyek határozott vagy határozatlan időre is szólhatnak.

A jogilag jól szabályozott rendszer gyakorlati működését azonban számos bírálat éri. A törvényes alkalmazás ellenőrzésére igen kevés gondot fordítanak a megyei igazgatási tanácsok, több esetben a kamerák figyelési szögének megváltoztatása miatt az engedélyezettől eltérő területeket is megfigyeltek, elsősorban magánszemélyek. Egy az ombudsman által végzett vizsgálat megállapította, hogy az ellenőrzésre kötelezett hatóságoknál az ehhez szükséges – elsősorban anyagi – feltételek nem adóttak. Amellett, hogy felhívta a ható-

ságokat törvényi kötelezettségeik végrehajtására, felszólított a megfelelő finanszírozási körülményeket teremtő szabályozás megalkotására is. Meg kell jegyezni azonban, hogy léptékeiben a svéd rendszer össze sem vethető a brittel. Itt háromszáz lakosra jut egy kamera, míg az Egyesült Királyságban az átlag tizennégy lakos/kamera.

Nem kétséges, hogy a mindenkori törvényi szabályozás tükrözi majd a közvélemény politikára gyakorolt az irányú nyomását, hogy tegyenek *valamit* a bűnözés ellen. A jogi szabályozás változásaira érezhetően hatnak a 2001. szeptember 11-i New York-i, vagy a 2004-es londoni merényletek, ezek után társadalmi nyomásra több országban megengedőbbé váltak a videofelügyeletet szabályozó törvények.

A jogi háttér Magyarországon

A magyar jogrendszerben önálló jogszabályként nem jelenik meg a közterületi kamerák szabályozása. Az emberi méltósághoz, a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog az alaptörvény *Szabadság és Felelősség* című fejezetében garantált alkotmányos alapjog.¹⁵

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt felváltó, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infótv.) alapján személyes adat csak az érintett hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás alapján kezelhető. A személyes adatok védelméhez fűződő jogot e törvény is deklarálja. Alapelvként rögzíti az adatkezelés célhoz kötöttségét, az adatok minőségére, továbbítására és az adatbiztonságra vonatkozó feltételeket, ezek a jogok több más ok mellett nemzetbiztonsági, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési érdekből korlátozhatók. Értelmező rendelkezéseiben a törvény külön nevesíti a fénykép-, hang- vagy képfelvétel rögzítését.

A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése érdekében a korábbi adatvédelmi biztosi intézmény helyébe a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) lépett. A korábbi adatvédelmi biztosi hivatal elsősorban létszámkorlátok miatt kevés

¹⁵ Kiss Attila: A közterületi térfigyelő rendszerek szabályozásának kihívásai a magyar jogalkotásban és a jogalkalmazásban. Infokommunikáció és Jog, 2011/4., 136–143. o.

helyszíni ellenőrzést folytatott, ezek során azonban több esetben rögzítette, hogy az általában közbiztonsági célra hivatkozással, bővebb indoklás nélkül telepített kamerák mögött nincs tervezés, koncepció, létrehozásukat leginkább a helyi önkormányzatok sürgetik abban a hiszemben, hogy közterületeiken a folyamatos megfigyelés csökkentheti a bűnelkövetések számát. A kamerarendszerek működése tekintetében az új hatóság létszáma nagyobb lehetőséget ad az ellenőrzésekre. A terület fontosságát jelzi, hogy 2010-től az adatvédelmi biztos, majd a hatóság szervezésében évente ismétlődő önálló konferencia ad helyet a közterületi kamerákkal kapcsolatos valamennyi – tehát nem csak jogi – kérdés megvitatására.

A térfelügyelő kamerák intézményének térnyerése jól nyomon követhető a kamerákat érintő jogszabályok, valamint az adatvédelmi biztos (később NAIH) ez irányú megnyilatkozásaiban. A 2000-es évek közepétől felerősödő, a parttalan, szak- és jogszerűtlen telepítés miatt egyre erősödő aggodalom a NAIH létrejöttével eltűnt a beszámolókból, sőt a hangvételéből kicseng a kamerákkal való megfigyelés törvényi lehetőségeinek kiterjesztésével (tömegközlekedési eszközök, sportrendezvények) való egyetértés.

„A közterületeken kamerás megfigyelést végző szervek (rendőrség, közterület-felügyelet) adatkezelésüket a felhatalmazást tartalmazó törvényi rendelkezések keretei között végezhetik. Új jelenség azonban teljes települések bekamerázása, ami a magánszféra olyan mértékű beszűkülését eredményezi, amelyre az adatvédelmi biztosnak is különös figyelmet kell fordítania” (az adatvédelmi biztos 2005-ös beszámolója, 12. o.).

„A képfelvevő berendezések elterjedése mindenki számára nyilvánvaló jelenség, közterületen, magánterületen egyaránt. Természetesnek tűnik a kamerák általános alkalmazása, a képfelvételek rögzítésével járó jogkövetkezmények terén azonban gyakran teljes tájékozatlansággal találkozunk. A kamerák működésbe helyezését nagy várakozás övezi, ugyanakkor annak fogvatékosságai, kijátszhatósága csak később válik világossá a telepítő számára. Ekkorra azonban már nagy költséggel, és az esetek jelentős részében jogellenesen, kiépült a kamerarendszer. Utóbb már túl későn szembesül a beruházó azzal, hogy befektetése nem csak nem hatékony, hanem a telepítés körülményei következtében, például magánfél által közterületre irányuló megfigyelés esetén jogellenes is. Telepített és üzemeltetett képfelvevők képesek az eredetileg kitűzött cél (például személy- és vagyonbiztonság) elérésére” (az adatvédelmi biztos 2007-es beszámolója, 115. o.).

„Az elmúlt évek tapasztalatait elemezve egyértelműen kijelenthető, hogy a térfelügyelő berendezések alkalmazása rohamos mértékben terjed, amit a beér-

kezett panaszok és konzultációs beadványok nagy száma is mutat. Mind magánszemélyek, mind gazdasági társaságok, mind pedig a közintézmények számára természetesnek tűnik a kamerák általános alkalmazása, ha személy- és vagyonvédelemről van szó, azonban a képfelvételek készítésével kapcsolatos jogszabályi előírások és a kamerák alkalmazásával járó jogkövetkezmények ismeretének nagyfokú hiánya aggodalomra ad okot. Ezért a képfelvevőkkel kapcsolatos állásfoglalásokban és minden lehetséges fórumon hangsúlyozzuk: csak a szakszerűen és jogszerűen telepített és üzemeltetett képfelvevő berendezések nyújthatnak segítséget ahhoz, hogy az adatkezelő által kitűzött célt elérjék. Sajnos a mai napig nem egyértelmű a kamerát felszerelni szándékozók számára, hogy magánszemély közterületet nem tarthat megfigyelés alatt. Számos panasz érkezik azzal kapcsolatban, hogy egyes ház- illetve üzlettulajdonosok térfigyelő berendezéseket szerelnek az üzlet, illetve a lakóház falára, mely berendezések a közterület megfigyelésére alkalmasak” (az adatvédelmi biztos 2008-as beszámolója, 129. o.).

„A térfigyelés projekt feladata, hogy a térfigyelés, illetve általában a kamerával történő megfigyelés társadalmi hatásait, a térfigyelés előnyeit és hátrányait feltérképezze. A kamerák terjedése kapcsán a felületes szemlélődő jórészt a rendszerek pozitívumaival találkozik, illetve a médiumok többnyire azt sugallják. A projekt célja, hogy olyan világos, gyakorlati megfontolásokkal alátámasztott érvrendszert dolgozzon ki, amely a térfigyeléssel összefüggő vitákban felhasználható. A projekt célja továbbá a kamerás megfigyelés gyakorlatának a vonatkozó jogszabályok tükrében való áttekintése. A kamerás megfigyelés számos helyen nem illeszkedik a jogszabályi környezetbe, a jogkövetés gyakran csekély mértékű. Ezek a jelenségek a személyes adatok védelme szempontjából rendkívül hátrányosak. Meg kell vizsgálni, hogy a kialakult gyakorlat milyen módon terelhető vissza a jogszerű mederbe. A projekt végső célja a korábbi adatvédelmi biztosi ajánlás aktualizálása, amely a nemzetközi szabályozás részletes elemzését követően ajánlásokat fogalmaz meg mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó számára. Az ajánlás a jelenleg hatályos szabályozás alkalmazása során megismert bizonytalanságokkal összefüggő értelmezési kérdésekre is választ kíván majd adni. A projekt eddigi leglátványosabb eleme a januári Adatvédelmi Nap 2010 – A kamerás megfigyelés Magyarországon című konferencia volt. Jelenleg a projekt eredményeként, a készülő ajánlás végleges formába öntése zajlik” (az adatvédelmi biztos 2010-es beszámolója, 23. o.).

„Egyértelmű, s egyre inkább növekvő igény volt, nemcsak a tömegközlekedési vállalkozások, hanem az utazóközönség részéről is, hogy a járművek

megfigyelésére alkalmas eszközök üzemeljenek az utasok biztonsága és védelme érdekében. Erre a jogszabályi hiányosságok miatt jogszerű keretek között korábban nem volt lehetőség. Így aztán hosszú ideje fennálló, ellentmondásokkal teli helyzetet zárt le a jogalkotó azzal, hogy 2011. január 1-jei hatállyal módosította az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvényt, illetve a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvényt, ezzel lehetőséget teremtve a tömegközlekedési eszközökön és a vonaton, illetve az állomásokon történő kamerás megfigyelésre. Ennek keretében a közösségi közlekedés közszolgáltatója, valamint az autóbussz-állomás, trolibusz-állomás, vasútállomás vagy megállóhely üzemeltetője jogosult kamerás megfigyelést folytatni az állomás vagy megállóhely közforgalom számára nyitva állórészén, illetve a járművek belső terében [...] fontos jogszabályi változás, hogy 2011-ben módosították a sportról szóló 2004. évi I. törvényt a sport huliganizmus visszaszorítása céljából. E változtatás alapján a törvény a sportrendezvény szervezőjét feljogosítja – a kiemelt, valamint fokozott biztonsági kockázatú labdarúgó eseményeken kötelezi – arra, hogy a normál és fokozott biztonsági kockázatú sportrendezvény ideje alatt a résztvevők személyi és vagyónbiztonsága érdekében annak helyszínén, a beléptetésre váró szurkolók által elfoglalt közterületen és a nézők észére kijelölt parkolóokban a résztvevő személyeket kamerával megfigyelje, és a felvett rögzítse. A helyszíneket, valamint az eszközök számát a rendőrség határozza meg. A kamerával való megfigyelésről, a kamerák elhelyezkedéséről és a rögzített adatok kezeléséről a nézőt a sportlétesítményen kívül és annak területén jól látható hirdetőn, a belépőjegyen, bérleten, illetve a klubkártyán piktogramok felhasználásával, valamint magyar, angol, német és a külföldi vendég sportszervezet országa szerinti nyelven is tájékoztatni kell...” (a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének 2012-es beszámolója, 20–21. o.).

A térfigyelés jogi beágyazottságának, feltételrendszerének változása szintén tükrözi a kameratelepítési szándék erősödését. Közterületi kép- és hangfelvétel berendezés figyelését Magyarországon a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 42. §-a alapján 2009-ig kizárólag a rendőrség végezhet. A felhatalmazásban fokozottan jutottak érvényre az adatvédelmi szempontok. A közterületi kamerák elhelyezéséről e szerint a rendőrség előterjesztésére az önkormányzat dönt. A francia vagy svéd példához hasonló engedélyezési eljárás azonban nem szükséges, a törvény az elhelyezés indokaként a közbiztonsági, bűnmegelőzési, illetve bűnüldözési cél igazolt szükségességét határozza meg. A kamerák üzemeltetésére vonatkozóan a jogsza-

bály lehetőséget ad az önkormányzat és a rendőrség közötti megállapodás megkötésére. Az itt szabályozott tájékoztatási kötelezettség egyrészt a megfigyelt területre vonatkozóan írja elő figyelemfelhívó jelzés, ismertetés elhelyezését, másrészt – a Társaság a Szabadságjogokért Egyesület többéves pereskedése nyomán – előírja, hogy a rendőrség központi honlapján közzé kell tenni a képfelvevők elhelyezésére és a megfigyelt területre vonatkozó adatokat. Utóbbi vonatkozásában azonban megállapítható, hogy – mivel a tájékoztatás pontos adatkörét, mibenlétét sem a törvény, sem alárendelt normák nem szabályozzák – az adatok meglehetősen eklektikus tartalommal, pontatlanul¹⁶, megvényként változó értelmezésben szerepelnek a honlapon.

A közterületi térfigyelés iránti igény erősödése, a figyelés terjedése szükségessé tette a törvényi felhatalmazások szélesítését. A rendőrség monopóliumhelyzetét a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 2009-es módosítása szüntette meg. A törvény ekkortól tette lehetővé, hogy az önkormányzat döntése alapján a közterület-felügyeletek is végezhesenek bünmegelőzési és közbiztonsági célú figyelést, ennek adatai a rögzítés helyszínén elkövetett jogbűntető, szabálysértési, közigazgatási eljárásban, a felügyelői intézkedés jogszerűségének megállapítására irányuló közigazgatási hatósági eljárásban, továbbá a felvételen szereplő személy által, jogainak gyakorlása érdekében indított eljárásban használható fel.

A térfigyelésre feljogosított szervezetek körének szélesítése 2012-ben érkezett újabb, eddigi utolsó fejezetéhez. A polgárőrségről és a polgári tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 22. §-a lehetővé teszi, hogy a polgárőrség tagjai szakmai felkészítésük után részt vegyenek a rendőrség vagy a települési önkormányzat által elhelyezett kamerák képeinek megfigyelésében. Az ennek során észlelt szabálysértésről vagy bűncselekményről az operátornak haladéktalanul tájékoztatnia kell a hatóságot. A felhatalmazás gyakorlati megvalósíthatóságát azonban jelenleg gátolja, hogy a rendőrségi térfigyelést szabályozó adatvédelmi szabályzat [54/2007. (OT. 31) ORFK utasítás] jelenleg is csak a rendőrség hivatásos állományába tartozó vagy korábban oda tartozott nyugállományú rendőrök számára engedti a figyelés lehetőségét.

¹⁶ A tanulmány készítésekor észlelt pontatlanság a makói rendszer kapcsán: a rendőrségi honlapon hetvenkilenc kamera szerepel, a Biztonságos Makóért Program régebbi keltezésű honlapja pedig kilencvenhárom kameráról tesz említést.
http://kozbiztonsag.mako.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=38:oesszesen-93-terfigyel-kamera-vigyaz-rank-makon

Az előbbieket összefoglalva megállapítható, hogy hatékony szabályozás azokban az országokban valósult meg, ahol az adatvédelem már a CCTV széles körű elterjedése előtt is kiemelkedő szinten állt. A kamerarendszerek jogi kereteire vonatkozó legfontosabb jövőbeni kérdés az, hogy a lakosság milyen mértékben áll készen arra, hogy döntsön arról: a szabadságot, vagy a térfigyelés által ma még kérdéses hatásfokkal szavatolt biztonságot választja. És ez nem csupán jogi kérdés.

Hőemelkedés

Habár az ombudsmani értékelés a térfigyelés rohamos terjedéséről számol be, és McCahill és Norris megítélése alapján is Magyarország a legaktívabb kameratelepítő egykori szocialista állam¹⁷, a számok nem támasztják ezt alá. Az első rendszer 1993-ban, a Váci utcában állt üzembe, elsősorban a sétáló-utcában egyre nagyobb számban megjelenő illegális pénzváltók kiszűrésére. Átütő sikert azonban a budapesti bűnözés melegágyának számító VIII. kerület kilencvenes években történő bekamerázása hozott. A rendszer kiépítésének tizedik évfordulóján a kerület alpolgármestere így méltatta az eredményeket: *„11 ezer előállítás, több mint 5000 elfogás. Ez a józsefvárosi térfigyelő kamerarendszer 10 éves mérlege. Az ország legnagyobb közterületi térfigyelő-kamerarendszerét Józsefváros Önkormányzata hozta létre 1998-ban, elsőként az országban. A kerület példáját – ismerve a rendszer eredményességét – számos önkormányzat követte. A jelenleg 114 kamerával működő rendszer kiépítésének és működtetésének költsége mára meghaladja az egymilliárd forintot. A »térfigyelőnek« köszönhetően a nyolcadik kerület a bűnügyi statisztikák utolsó helyéről mára a főváros legbiztonságosabb kerületei közé küzdötte fel magát. [...]1998-ig Józsefváros a főváros büntüvigileg legfertőzöttebb kerületei közé tartozott. Megszokott kép volt a Rákóczi téren »dolgozó« lányok látványa, amelyről mind a kerületiek, mind a fővárosiak, de talán az egész ország azt gondolta, ezen lehetetlen változtatni. Évtizedekig ez így is volt. Mígnem Budapest legszegényebb kerületének önkormányzata 98-ban úgy döntött, merész lépésre szánja el magát. Akkor – rendőrségi adatok szerint – közel 1100 prostituált »dolgozott« a kerületben. Mára ez a szám 40-50 közé tehető. Ugyanilyen drasztikusan csökkent a közterületi bűnözés más területeken is: a személygépkocsi lopások száma a 300-ról 40-80-*

¹⁷ Clive Norris – Mike McCahill – David Wood (eds.): i. m. 117. o.

ra, a lakásbetörések száma közel 600-ról a negyedére, a betöréses lopások száma 1100-ról szintén a negyedére csökkent éves szinten. A rendszer közel egymilliárd forintos kiépítési és működtetési költségének túlnyomó részét a Józsefvárosi Önkormányzat finanszírozta. A tömeges prostitúció megszűnésével és a közterületek rendjének nagyarányú javításával a kerület ingatlanjai felértékelődtek, a korábban nehezen eladható, vagy eladhatatlan, üresen álló ingatlanokon (telkeken) számos esetben kezdődhetnek meg nagy értékű beruházások. A kerületi térfigyelő rendszer adta lehetőségekkel tovább élve sikerült növelni a közterületen elkövetett jogsértések elkövetői ellen indított eljárások számát, a rendőri intézkedéseket, a VIII. kerületi Rendőrkapitányság közrendvédelmi szolgálata által tett intézkedések (elfogás, előállítás, elővezetés, biztonsági intézkedés, stb.) száma 2006. évben is meghaladta az ország több megyéjének összes azonos rendőri intézkedését. [...] A becsületes, önkéntes jogkövető és a társadalom elvárásainak megfelelő erkölcsi, etikai értékrend szerint élő embereknek jogait a térfigyelő rendszerek semmiben nem korlátozzák. Mindentől függetlenül – jogszabályi kötelezettségnek is eleget téve – minden olyan helyen, ahol a térfigyelő kamerák működnek, arról jól látható helyeken figyelemfelhívó táblák kerültek elhelyezésre, illetve az írott és az elektronikus sajtón keresztül megtörtént és jelenleg is számos esetben történik a lakosság tájékoztatása, ezen túlmenően az Rtv. jelzett módosítása óta a világhálón – rendőrség honlapján – is kötelező a kamerák helyeit és az általuk megfigyelt területet közzé tenni (<http://www.police.hu/kozadat>). A rendszer további bővítése jelenleg is tervben van. További kamerák kerülnek majd kihelyezésre, melyekkel lényegében a kerület teljes egészében lefedésre kerül majd.”¹⁸

A nagy siker útjára indította a térfigyelés terjeszkedését. A területfelügyeleti rendszerek hazai tapasztalatainak megismerése érdekében 2004-ben készített helyzetértékelés alapján az országban ekkor 54 rendszer működött (ebből 16 a főváros 14 kerületében) 712 kamerával.¹⁹

A fejlődés máig töretlen, de még messze járunk Nyugat-Európa egyes országainak kameratelepítési volumenétől. Ma a rendőrség hivatalos honlapján²⁰ közzétett kameraszámok alapján az ország 131 településén (a települések kevesebb mint öt százalékán) 2549 kamera pásztázza a közterületeket,

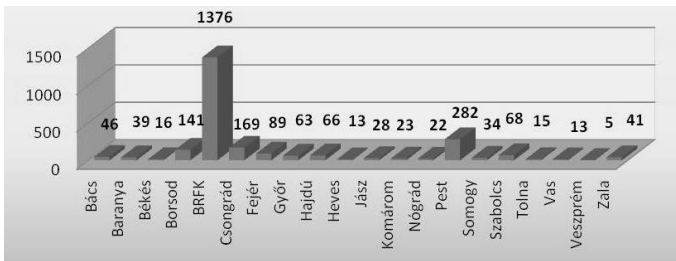
18 http://gotthardgabor.fidesz.hu/index.php?id_cikk=1009

19 Horváth Zsolt: Rendőrségi kamerás térfigyelés Magyarországon. Választanunk kell a közbiztonság és az emberi jogok között? Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar OTDK, 2005, 8. o.

20 <http://www.police.hu/data/cms669792/20130328terfigyelok.pdf>

vagyis 3907 lakosra jut egy kamera. A fővárosban 1376 kamera működik, a lefedettségi arány 1264 lakos/kamera, míg a vidéki 1173 készülék egyenként 7005 lakost „lát el”. A főváros mindössze három kerületében (XII., XV., XVII.) nem működik CCTV. Bár minden megyénkben van térfigyelő rendszer, többen (Vas, Tolna, Zala, Heves, Veszprém) csak a megyeszékhelyre vagy a nagyobb településekre jutott mutatóba néhány. Az ellenpélda Makó, ahol (a police.hu adatai szerint) 79 kamera vigyáz kevesebb mint huszonegyszer lakosra, tehát az egy készülékre jutó lakosok száma itt alig háromszáz (1. számú ábra).

1. számú ábra
A térfigyelő kamerák száma megyénként



A kameratelepítések nem túl magas szintjének oka azonban a nyugat-európai-tól eltérően nem a CCTV elutasíthatóságában keresendő. Tapasztalatom szerint a legtöbb település folyamatosan keresi a pályázati lehetőséget térfigyelő rendszer kiépítésére. Magam is több polgármestert igyekeztem objektívan tájékoztatni a rendszer előnyeiről és hátrányairól. Elmondtam, hogy kamerát csak oda érdemes telepíteni, ahol vannak kriminális góccok, a jogsértések nem polarizáltnak fordulnak elő. A kistelepüléseken, ahol a csekély közterületi bűncselekmény a településen elszórtnan jelentkeznek, nem lehet látványos eredményeket várni, főképpen úgy nem, ha a kamerák egyszerű, fix telepítésűek, és a valós idejű figyelésük nem valósul meg. A kevés helyről megközelíthető települések esetén megfontolandó a be- és kivezető utakra történő telepítés, a várt haszon azonban leginkább a bűnözők visszatartásában mutatkozhat meg, nem annyira a faluban elkövetett bűncselekmények felderítésének segítségével. Ha például ellopnak egy autót, és azzal elhagyják a falut, a térfigyelő kamera segítségével legfeljebb a lopás idejét lehet behatárolni és a lopott kocsni mozgását konstatál-

ni, egyéb, bizonyító erejű segítséget nem várhatunk. Javasoltam a közvilágítás javítását, a polgárőrség fejlesztését, az utcák egyirányúsítását, vagy a rendőri jelenlét túllóra-finanszírozással történő növelését.

Az ötleteim nem mindenhol arattak átütő sikert. A térfelügyelő rendszert mindenki szeretné – hangzott az érvelés –, ennél szemléletesebben és közvetlenebbül semmi nem tudja jelezni a lakosságnak, hogy a település vezetése a szíven viseli a közbiztonság ügyét. A pályázati keretek korlátossága és a saját forrás hiánya miatt azonban a hálózatok építése lassú.

A téma komolyságát és komolyodását jelzi, hogy a Magyar Tudományos Akadémia Számítástechnikai és Automatizálási Kutatóintézet Elektronikus Kormányzat Módszertani Központ irányításával működő közterületi térfelügyeleti tanácsadó testület *A közterületi-térfelügyeleti rendszerek fejlesztésének és üzemeltetésének stratégiája* címmel 2009-ben adott ki útmutatót a rendszerek szakmai alapon nyugvó létesítéséhez.

Mindezek után korábbi szolgálati helyem, Dunaújváros példáján keresztül igyekszem szemléltetni a térfelügyelésnek a magyarországi gyakorlatban jelentkező tanulságait.

A térfelügyelőkamera-hálózat létesítését megalapozó helyzet Dunaújvárosban

Dunaújváros az ország közepén található ötvenezres középváros, közigazgatási státusát tekintve megyei jogú város. 1953-ban párthatározat nyomán alapították; a vas és acél országának fellegváraként városszerkezete minden szempontból fő munkáltatóját, a Dunai Vasműt szolgálja. Lakásainak 53 százaléka a hetvenes–nyolcvanas években épülő panel toronyépületek része. Az átlagosnál jóval fejlettebb iparosodottság miatt az egy főre jutó GDP-t tekintve az itt élők a rendszerváltás után hosszú évekig az országos átlagnál magasabb életszínvonalon élhettek.

A városban elkövetett deliktumok kétharmada vagyon elleni bűncselekmény. Az ország közepén elhelyezkedő, kiépített közlekedési infrastruktúrájú (M6-os autópálya, Duna-híd) város az utazó bűnözők kedvelt célállomása.

A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának megalkotása után Dunaújváros a megyei jogú városok közül az elsők között hozta létre 2003-ban a saját bűnmegelőzési koncepcióját, amelyet két év múlva cselekvési tervvel egészített ki. A helyi koncepció az országgal azonos öt pillérré épült, köztük kiemelt szerepet tulajdonított a városok biztonságáról szóló intézkedéseknek.

Az anyag tényként kezeli, hogy megkezdődött a térfigyelő rendszer kiépítése (ekkor leginkább javaslatok és tanulmányok szintjén), a jelentőségét nem ismerteti, a beavatkozási területek között nem is említi, a hangsúlyt elsősorban a rendőrség és a polgárőrség együttműködésére, a városi térinformatikai rendszer és a közvilágítás fejlesztésére, a sebességcsillapító zónák kiépítésére teszi.

A közterületen elkövetett bűncselekmények magas száma okán a 2000-es évek elején egyre inkább megfogalmazódott az a szakmai és lakossági igény, hogy Dunaújvárosban is legyen a fővárosban nagyszerűen bevált és ekkortájt sikertörténetként aposztrofált térfigyelőkamera-rendszer. A helyszínek kiválasztásakor a jelentős városi csoportképző helyek, fontos közlekedési csomópontok, valamint két nagy befogadóképességű lakótelepi parkoló kapott elsőséget. Főként költségvetési okai voltak annak, hogy nyolc kamerával indulhatott el a rendszer a rendőrkapitányságon elhelyezett központtal; a kamerák által közvetített képet nyugdíjas rendőrök figyelték. A nyolckamerás indulást a Dunaferri a főkapuja előtti központi parkoló felügyelésére, majd pedig a Dunaújvárosi Főiskola előtti tér átépítésekor a park felügyelésére telepített kamerák egészítették ki tízkamerássá. A jelenlegi huszonöt kamera egy 2009-es bővítés következménye; az újabb tizenöt kamerával egyrészt a bűnügyileg leginkább fertőzött területek 2006-ban megkezdett kameratelepítésének folytatása, valamint két nagy befogadóképességű parkoló és a városba bevezető utak felügyelése valósulhatott meg.

Várakozások, elvárások

A közterületi térfelügyelet egyre népszerűbbé válásának más-más az eredője a szakma, a településvezetés és a lakosság körében. A rendőrség – így a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság is – a hasznát a kamerával felszerelt közterületek bűnügyi fertőzöttségének csökkenésében és a rendőri lefedettség hiátusainak csökkentésében látta, így a proaktív rendőri tevékenységet erősítő eszközként igyekezett használni a rendszert. A kamerával fedett területeken kevesebb az intézkedésre okot adó helyzet, így a csekély számú közterületi erő a kamera nélküli területekre csoportosítható. A dunaújvárosi rendszer kapcsán a rendőrségi kommunikáció hangsúlyozta, hogy a kamera nem az a bűnözés okainak mélyebb rétegeibe, hanem a felszínen kezeli, ezért nem szünteti meg, csupán átcsoportosítja a bűnelkövetések gócpontjait. A rendszer alkalmazása kapcsán több rendőri vezető is hangsúlyozta, hogy a kamerahálózat kiváló eszköze lehet a kevés rendőr pótlásának.

Az önkormányzat a kamerák finanszírozásával olyan plasztikus és egyértelmű üzenetet kívánt a városlakóknak közvetíteni, hogy a közbiztonságért kész jelentős áldozatokat hozni. A befektetés eredményeit közvetlenül és egyértelműen a térfigyelő rendszer alkalmazásával lehetett az önkormányzat sikerének elkönyvelni; sokkal áttételesebb és jóval kisebb politikai haszonnal kecsegtető megoldás a közvilágítás javítása, az építészeti bűnmegelőzés technikái, vagy a rendőri túlórák finanszírozása. A beruházás elsősorban a megelőzéstől várta a szakmai hasznát. Ennek oka az ekkortájt a sajtóban és szakmai berkekben rendkívül sokat idézett budapesti belvárosi kerületek „kamerafronton” elért sikere volt.

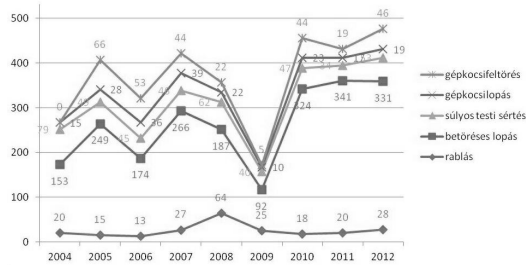
A lakosság a budapesti eredmények és az ezeket övező sikerpropaganda hatására egyértelmű, gyors és látványos eredményeket várt mind a bűncselekmények visszaszorulásában, mind pedig a bűncselekmények elkövetőinek kézre kerítésében. Mindeközben – főként 2006 őszétől – a közbiztonság romlásával kapcsolatos hírek elárasztották a sajtót, a biztonságérzetet alapvetően befolyásoló, közterületen elkövetett bűncselekményekről megjelenő információk egészen más ingerküszöbű közönségre találtak, mint az évezred elején.²¹ A rendszerre vonatkozó követelmények messze túlnőttek a valós lehetőségeken, de már kezdetben is látszott, hogy a médiákon keresztül történő kommunikáció jelentősen befolyásolhatja az általános közbiztonságérzetet. Egyértelművé vált tehát a kapitányság számára, hogy a rendszer reputációja jelentős mértékben azoktól a visszajelzésektől függ, amelyek a rendszer eredményeit a lakosságnak közvetítik.

Beválás, válaszok a kezdeti kérdésekre

A beválás kérdésének megválaszolására kézenfekvőnek látszik annak vizsgálata, hogy a közterületen elkövetett bűncselekmények számszerű alakulása

²¹ Szemléletes példája ennek az a kontraszt, amely a rablások elkövetése utáni reakciókban mutatkozott meg. 2001-ben a város kisboltjait több mint fél évig tartotta rettegésben az a négyfős társaság, amelynek tagjai zárás előtt fegyverrel kényszerítették a többnyire egyfős személyzettel dolgozó boltok eladóit a bevétel átadására, több helyen erőszakot is alkalmaztak. Az elkövetőket a tizennegyedik rablás után sikerült elfogni. A városi újság a beérkező köszönő levelek hatására Betli rend néven díjat alapított a sárból várat építő rendőröknek, tevékenységüket városzerte elismerés övezte. Egy 2008-ban elkövetett bolti rablás után két héttel a kapitányság az elkövetőt elfogta, a lakosság internetes fórumokon megnyilvánuló véleménye azonban meglehetősen negatív volt a rendőri tevékenységet illetően, körülményesnek, lassúnak ítélték meg a konkrét ügyben végzett munkát, a város közbiztonságát pedig csapnivalónak tartották.

2. számú ábra
A közterületen elkövetett bűncselekmények alakulása Dunaújvárosban



Forrás: ENYÜBS, www.crimestat.hu

miként változott a telepítések előtti és az utána következő időszakban²² (2. számú ábra).

Az ábrán látható, hogy a térfigyelés bevezetésekor, 2007-ben, az adatok többnyire jól érzékelhető kedvező irányú változást tükröztek. Feltűnő a 2009-es kiugróan alacsony bűnözési szint. Ennek oka azonban csak kis részben keresendő a telepített kamerákban. Ebben az évben hirdette meg a rendőrség a *Közbiztonsági háló* elnevezésű akciósorozatot. Ennek lényege, hogy a valós veszélyekre fókuszáló szolgálat-szervezéssel a leginkább fertőzött települések és a közterületi bűnözés szempontjából legkockázatosabb városrészek esetében a rendőri jelenlétet utalt erővel és – tíz település, köztük Dunaújváros vonatkozásában – jelentős mértékű túlóra-finanszírozással megnövelték. A rendőri erők problémaorientált elosztását az akkori közrendvédelmi osztályvezető remekül végezte. Mivel a kamerával fedett területek felügyeletét a megnövelt létszámmal a kapitányság gond nélkül megoldotta, az egyéb veszélyeztetett területeken pedig maga a jelenlétnek volt elriasztó hatása, összességében jelentős bűncselekményszám-csökkenést lehetett elérni.

Az eredmények közlése – lehetőleg a kamerák felvételeinek bemutatásával – a sajtóban folyamatos, a kommentekből és a kapitányságra érkező visszajelzések alapján a városlakók egyértelműen kiállnak a rendszer mellett, a hozzászólásokban jóformán nem nincs ellenzője.

²² A számok Dunaújvárosra vonatkoznak. A kamerák által figyelt területek tekintetében a bűnözés alakulására nincsenek pontos számadatok, erre sem az ENYÜBS, sem a Robotzsaru nem alkalmas. Mivel azonban a rendszer a város közbiztonságát hivatott szolgálni, azt gondolom, hogy a bevalásáról a település teljes területén mért bűnözés dinamikája ad hiteles képet.

Annál több kritika érte és éri a rendőrséget, ha a kamerák által figyelt területeken történő bűncselekmények elkövetőit nem tudja azonnal kézre keríteni. A bűnmegelőzési alosztály munkatársai számos nyilatkozatban, előadásban, szakmai és lakossági fórumon igyekeztek bemutatni a rendszert, egyetlenegyszer sem mulasztották el felhívni a figyelmet arra, hogy annak haszna a felderítésben sokkal kisebb, mint ahogy az a térfigyelés körüli mítoszokból vélelmezhető, de a „csodavárás” nem szűnt meg.

A beválásnak azonban nem csak kriminálstatistikai összetevői lehetnek. A második fázisban telepített, 2010-től működő tizenöt kamera közül néhánynál nem az elkövetett bűncselekmények számának visszaszorítása vagy az elkövetők kézre kerítése volt az elsőrangú:

- a) A város nyolcvanas években épült panelházas lakótelepeit úgy tervezték, hogy a házakat körút kösse össze, a háztömböket ebből befelé sugárszerűen nyíló utcákon lehet megközelíteni, a körutak külső oldalán pedig nagy befogadóképességű parkolóban állnak a lakók autói. A nagy parkolók azonban meglehetősen alacsony kihasználásúak, ennek jellemzően két oka van. Az egyik a kényelem: mindenki a lépcsőházajtónál parkolna legszívesebben, az ötven-nyolcvan méterre lévő parkoló ma már túl messze van a lakótelepek lakóinak. A másik fontos ok, hogy az emberek szeretnék biztonságban tudni az autójukat úgy, hogy lehetőleg a lakásukból rálássanak, nem bíznak tehát a nagy parkolóban. A belső, kisebb parkolóban tarthatatlanná vált a helyzet, a túlszűfölség miatt több anyagi káros baleset történt, és előfordult olyan helyzet is, hogy a lakók parkolóhelyekért történő torzskodása garázdaságba torkollott, vagy éppen a szemétszállító cég nem tudta elvégezni a feladatát a szemetes konténerek körül szabálytalanul parkoló autók miatt. A kamerák telepítésével a kapitányság és az önkormányzat célja a nagy parkolók iránti bizalom növelése volt, a telepítéssel egyidejűleg a város a parkolók közvilágítását is megjavította. A 2009–2010-ben telepített kamerák utáni tapasztalatokról megkérdeztük a környék közös képviselőinek véleményét, ők is megerősítették, hogy láthatóan és erőteljesen megnőtt a nagy parkolók kihasználtsága, javult a bizalom, a belső utcákban csökkent a parkolási káosz, élhetőbb, komfortosabb terekhez jutottak a lakótelepen élők.
- b) A belváros szívében lévő utcában az jelentett gondot a lakóknak és az éttermeiket, cukrászdáikat itt üzemeltető vállalkozóknak, hogy a szintén az utcában működő játéktér vendégei a terem borsos árai miatt az italikat a szomszédos boltban vásárolták meg, amit azután az utcán fogyasztottak el. Az utca emiatt tömve volt italozó, hangoskodó, a békés sétálókat gyakran

zaklató fiatalokkal, az önkormányzat, mint az üzletek üzemeltetését felügyelő hatóság, tehetetlen volt az üzleten kívül, közterületen zajló irritáló események ügyében. A kamerák telepítése után a rendőrkapitányság minden észlelt jogsértésre reagált, intézkedéseiket szabálysértési, olykor büntetőeljárások követték, a fiatalok elszoktak a játéktéremtől, így az emiatt rövidesen bezárt, ma gyorsétterem működik a helyén.

A rendszer bővítése után, 2010-ben nem következett be a várt csökkenés. A választási évben végrehajtott, a rendőrség, az önkormányzat és lakosság által is óhajtott bővítés számos kompromisszum árán jöhetett létre. Nem túl látványos, így a városlakók számára nem kellően eladható bűnmegelőzési beruházás a garázsvárosok bekamerázása. Nem is sikerült elérni, pedig minden szempontból szerencsés lett volna. A több ezer garázsos telepek ellenőrzésére a szükségesnél csak jóval kevesebb időt tudnak fordítani a járőrök és a polgárőrök. A kamerák jól hasznosulhatnának hasznosulni, hiszen alacsony épületek, gyér növényzet, kevés tereptárgy, szabályos szerkezetű utak, jól behatárolt, kevés be- és kivezető út van ezeken a területeken, tehát néhány kamerával jól megfigyelhetők.

Az alacsony határfok oka, hogy a rendőri jelenlét nem maradt az előzőekben említett magas szinten, 2011 után pedig a város költségvetési gondjai újabb nehézségeket okoztak. Egyrészt a karbantartás 2012 végéig nem volt folyamatos, több kamera rendszeresen üzemben kívül volt. Az addigi kétfős figyelo szemelyzet, szinten finanszírozási problémák miatt, csupán egyfős lett, így sem a figyelésre, sem a reagálásra nem maradt kellő erő. Bekövetkezett a Mick Neville által is vázolt helyzet: a kamerák visszatartó ereje erodálódott.

Emlékeztetnék egy másik nagyon fontos megállapítására is: kiemelkedően fontosnak tartotta, hogy az egyre fejlődő és bővülő rendszert erre kiképzett szakemberek kezeljék! Magyarországon a térfigyelésben dolgozók kiválasztása sok helyen nem szakmai szempontok alapján történt. A fizetett túlórában vagy megbízási díj ellenében végzett munkát sok parancsnok az alacsony jövedelmű rendőrök „illetménykiegészítésének” tekintette. Budapesten pedig a rendőrök elvándorlása elleni ütőkártyává vált, hogy az alaptevékenységükben a vidéki települések rendőrei többségénél sokkal leterheltebb kollégák itt biztos másodálláshoz, magasabb jövedelemhez juthattak. Az így kiválasztott munkatársak azonban nem minden esetben bizonyultak szakmailag is megfelelő választásnak. Olyannyira nem, hogy 2002-ben a VIII. kerületben az adatvédelmi biztosnak azért kellett vizsgálatot folytatnia, mert a kapitányság vezetője az operátori helyiségben a figyelőkre irányított kame-

rákkal ellenőrizte, hogy a kezelők valóban megfelelően látják-e el a feladatukat.²³

A helyzettel a Dunaujvárosi Rendőrkapitányság is szembesült. Az operátorok által kezdeményezett csekély számú intézkedés miatt sor került néhány figyelő leváltására. A parancsnoki intézkedés nem maradt válasz nélkül. Az operátorok egy része a szolgálati szabályzatra hivatkozva a legapróbb szabálysértés észlelésekor is rendőrt irányított a figyelt területekre, ezzel gyakorlatilag ellehetetlenítette a szolgálatellátást.

Időbe telt, míg rend lett a fejekben. Sor került egy értékelési rendszer bevezetésére, ez a kezdeményezett intézkedések száma és súlya alapján minősítette az operátorok tevékenységét, így a későbbiekben már érvényesült a kirívó jogsértések elleni fellépések elsősége.

Miért maradt el a fővárosi csoda?

A város lakossága elfogadta a rendszert. Ezt a megállapítást a sajtóban megjelenő visszajelzéseken túl az is alátámasztja, hogy mind az önkormányzat, mind a lakosság részéről jelentős a bővítés iránti igény. Fontos helyi tapasztalat azonban, hogy a rendszer hazai bölcsőjeként megismert VIII. és VI. kerületi eredményeket helyben nem remélhetjük. Ennek okait a következőkben látom:

- a) Budapesten sem történt csoda. A belvárosi kerületekben az első évek kiugró bűncselekményszám-csökkenése után a kamerák számának növelésével arányosan nem mérséklődött tovább a közterületi jogsértések száma, sok éves vonatkozásban stagnálás állapítható meg
- b) A kamerák ott jelentenek nagy segítséget, ahol a közterületi bűnözés rendkívül koncentráltan van jelen. A jözsefvárosihoz hasonló bűnügyi fertőzöttség Dunaujvárosban nem tapasztalható, és bár a közterületen elkövetett bűncselekmények száma magas, ez a városban elszórta jelentkezik, kevés a jól körülhatárolható, a bűnözést koncentrálni terület.
- c) Fontos körülmény a budapesti kerületi és a dunaujvárosi városszerkezetekben meglévő eltérés. A főváros VI. vagy VIII. kerülete nagyrészt egymásra merőleges, több száz méter hosszú bérlakások által határolt utcákból áll, kevés látást akadályozó tereptárggyal vagy növényzettel. Ezzel szemben

²³ Mivel a kezelők nem járultak hozzá az adatkezelésnek minősülő megfigyelésükhöz, az ombudsman felhívta a kapitányságvezetőt a jogellenes állapot megszüntetésére. Az adatvédelmi biztos 2003-as beszámolója, 46. o.

Dunaújvárosban az utcaszerkezet nem ilyen szabályos, a kamerák által belátott terület épületekkel és fákkal erősen szabdalt, csökkentve a figyelés hatékonyságát. A nagy forgalmú parkolókból, kereszteződésekben, a jól belátható területeken azonban kétségkívül eredményesen működik.

- d) A harmadik ok a reagálóképességben rejlő különbözőségekből keresendő. Mindkét előzőekben citált kerületben van olyan reagáló erő, amelynek kizárólagos feladata a kamerák által észlelt események helyszínére vonulás és az ott történő gyors intézkedés. A kapitányságok az önkormányzatok finanszírozásából állítják ki reagálóegységeiket, általában másodállásban dolgozó rendőrökből. Dunaújvárosban a szolgálatban lévő rendőrök feladata a reagálás. Emiatt a kameraszám sem növelhető korlátlanul, hiszen a városban egy-egy napszakban négy-öt rendőr van, létszámuk az alapfeladatok ellátásához sem mindig elég. Az önkormányzat közbiztonsági bizottsága tisztában van azzal a rendőrségi igénnyel, hogy a kamerákhoz társuljon egy másodállású rendőrökből álló egység, amelynek tagjai intézkedési kötelezettségük okán hatékonyan reagálnak a közterületi jogsértésekre.

A sikeres működést nehezítő megannyi körülmény ellenére, a bővítés mégsem nevezhető kudarcnak. A parkolóba lassan visszaszivárogtak az autók, a belvárosban érezhetően csökkent az utcai hangoskodás, alkoholfogyasztás. A Kertváros városrehabilitációs javaslatában a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság nyomán szerepet kapott az úgynevezett *Biztonságos kapualjak* program, amely a társasházak bejáratai közvetlen környezetének védelmét világítás és kapukódos rendszerek kiépítésével segíti.

A kamerarendszer kiépítésével párhuzamosan megkezdődött a kilencvenes évek közepén megszüntetett városi körzeti megbízotti intézmény felélesztése. Jelenleg hat körzeti megbízott teljesít szolgálatot a városban, irodáikat az önkormányzat alakította ki. A rendőri jelenlét kismértékű növelése mellett a közösségi rendőri tevékenység elismertté tétele volt az intézmény visszaállításának célja. A városrészi rendőrök a *mi rendőrünk* érzést erősítik a polgároknál, rendszeres kapcsolatot tartanak a területükön működő közműintézmények vezetésével, a lakóházak közös képviselőivel, ellenőrzik a csoportképző helyeket. A térfigyelő rendszer és a körzeti megbízottak együttes alkalmazása egyértelműen pozitív visszhangra talált a lakosság körében.

Az elmúlt hét év ellentmondásos tapasztalatai alapján joggal tehető fel a kérdés: Mire jó a térfigyelő rendszer? Gyógyír? Sebtapasz? Placebo?

Nos, a nemzetközi, a hazai és a dunaújvárosi tapasztalat alapján semmiképpen nem gyógyír. A bűnözést nem csökkenti, a kiváltó okokat nem szün-

teti meg, nincs szerepe a normakövető életre nevelésben, kicsi a szerepe az áldozatvédelemben. Sebtapaszként használható, hiszen rövid távon javul a figyelt területek biztonsága, segítségével növelhető a rendőri lefedettség a kamerák által nem figyelt frekventált területeken, segítséget nyújthat a szolgálat tervezésében. A kamerák jelenléte növeli a közbiztonságérzetet, ez a hatás pedig fokozható a segítségükkel végrehajtott sikeres elfogások bemutatásával, emiatt placebohatása mindenképp érvényesül.

Hogyan tovább?

Kamerákra szükség van. A térfigyelésről folytatott viták ma már nem a kamerapártiak és a szabadságpártiak csatái. A térfigyelés és az emberi szabadságjogok összefüggéseit máig érvényes módon foglalta össze 2004-es tanulmányában *Földes Ádám*²⁴. A zárszava így szól: *„A társadalomnak két választása van. Dönthet úgy, hogy mindent el lehet titkolni, hogy bárki rendelkezhet olyan információkkal, amelyekkel mások nem; az aszimmetriát fenn lehet tartani, és akinek nagyobb ereje van, az jobban tud védekezni a nem kívánatos információszérs ellen, illetve elegendő információval rendelkezik a másik sakkban tartására. Ebben a változatban egyértelmű, hogy a polgárok semmit sem nyerhetnek. Vagy dönthet úgy, hogy mindent átláthatóvá kell tenni, senkinek sem milyen titka nem lehet, minden információt hozzá férhetővé kell tenni. Ez a döntés az amerikai szólásszabadság jogához hasonló információszabadság joga lenne. Ez utóbbi szimmetrikus helyzetet eredményezne. A szorongás talán oldódna. Egy biztos: nincs visszavonulás.”*

A kérdés tehát ma már az, hogy az emberi jogi törvényi garanciák mind teljesebb körű kiépítése mellett mennyire lehet ténylegesen és hatékonyan azoknak a szolgálatába állítani a térfigyelést, akik ennek javára lemondtak a szabadságjogaik egy részéről.

Túl kell lépni azon, hogy a CCTV-hálózatok a közbiztonság problémáira adott pavlovi reflexként létesüljenek és működjenek, vagy éppen a „máshol is van, a rend kedvéért csináljuk egyet a mi településünkön is” magasztosnak nem nevezhető elvéből kiindulva.

A kérdésre a térfigyelés professzionálissá tétele lehet a megoldás, ehhez a következő lépések megtétele mindenképpen fontos:

²⁴ Földes Ádám: i. m.

- *Megfontolandó, hogy a rendszerek jövőbeni létesítésekor az arról hozott döntést a francia gyakorlathoz hasonlóan engedélyezési eljárás előzze meg.* Ma gyakorlatilag politikai döntések születnek a rendszerek kiépítéséről, a rendőrség előterjesztő szerepe formális. Az eljárás lefolytatására felhatalmazott testület összetétele teljes körűen kell hogy tükrözze a lakosság, az igazságszolgáltatás, a jogvédelem, a rendőri és a térfelügyeleti szakma konkrét helyzetre vonatkoztatott álláspontját, így biztosítva, hogy csak kellően indokolt esetekben lehessen új térfelügyelő rendszert létrehozni. A testület ellenőrzési hatásköre pedig a működtetés szakszerűségét garantálhatná.
- *Térfelügyelő rendszerek telepítésénél különös gondot kell fordítani arra, hogy azokat a bűnmegelőzés egyéb módszereivel (közvilágítás, építészeti megelőzési technikák, rendőri/polgárőri jelenlét átszervezésével) kombinálva alkalmazzák.*
- *A kamerák helyének megválasztásakor az eddiginél sokkal átgondoltabban kell eljárni.* Kevés figyelési pont létesítésénél az utcák kamerás felügyeletével szemben előtérbe kell helyezni a parkolók és garázsvarosok, valamint a csoportképző helyek (pályaudvarok, tömegrendezvények helyszínei) figyelését. A kisteleplések esetében a polarizált bűnözési szerkezet miatt még inkább aggasztó az utcák kamerával való felügyelete, a be- és kivezető utakra telepített figyelési pontok valós idejű figyelés híján csak rövid távú megoldást jelenthetnek. *Csak oda érdemes kamerát telepíteni, ahol kriminális góc alakult ki, a terület beépítettsége, növényzete pedig lehetővé teszi a megfelelő határfokú figyelést.*
- Tanulság az is, hogy a rendszereket finanszírozó önkormányzatok egy része sokkal kevésbé elkötelezett a kamerákon látható eseményekre történő reakálás megszervezése és a hálózat karbantartása iránt, mint a rendszer kiépítése ügyében. Kétségtelen, hogy a lakosság szempontjából az utcasarkokról és a villanypóznákról pásztázó kamerák látványa az igazán plasztikus és elismerést kiváltó intézkedés, ráadásul – eltekintve a nem túl magas fenntartási költségektől – egyszeri ráfordítást jelent, ellentétben a figyelés és a reakálás erőinek finanszírozásával, amely folyamatos személyi jellegű kiadást igényel. Ha azonban a rendszer terebélyesedésével nem emelkedik a figyelésre és a reakálásra fordított energia, az több ponton veszélyezteti a működést: amennyiben az operatóri feladatot ellátó rendőr a monitoron szabálysértést vagy bűncselekményt észlel, de nem intézkedik, jogszabálysértést követ el, hiszen a szolgálati szabályzat intézkedési kötelezettséget állapít meg számára. A kamerák látómezijében elkövetett és megtorlatlanul maradó jogsértések kontraproduktívá tehetik a rendszert, megkérdőjeleződik a visszatartó erejük. *Fontos tehát, hogy a rendőrség csak olyan nagyságú rendszer kiépítését kezdeményezze, amelynek*

folyamatos karbantartása megoldott, és amelyhez megfelelő figyelő és reagáló erő párosul.

- *Szükségesnek tartom megszervezni a térfigyelésben részt vevők gondos kiválasztását és egységes, magas szintű képését. Az egyre fejlettebb, kiegészítő funkciók sorával (rendszer- és arcfelismerés, követési funkció, „hangos” kamerák stb.) kezelése és a megfelelő reagálás megszervezése csak felkészült személyzettel oldható meg hatékonyan. A figyelés intézményének jogszabályi liberalizálása ezt a közterület-felügyelők és a polgárőrök vonatkozásában különösen indokoltá teszi.*
- *Annak érdekében, hogy a mítoszokon alapuló túlzott elvárások helyett a rendszerek valódi lehetőségeinek objektív megítélése kapjon teret, a lakosságot az eddiginél objektívabban, rendszeresen tájékoztatni kell a nemzetközi és hazai tapasztalatokról, valamint a helyben elért eredményekről. Az adatvédelmi aggályok eloszlátása érdekében a rendszerek átláthatóságát garantálni kell (kamerák elhelyezésének jelenleginél pontosabb és hitelesebb közzététele a rendőrség honlapján).*

Az előbbi javaslatok szükségessé teszik helyi jogszabályok és belső rendőrségi normák megalkotását. Ezzel megvalósulhatna a térfigyelés professzionális mederbe terelése, átláthatóvá tétele, hatékonyságának növelése.

A valódi rend kedvéért.