

Hatvani Erzsébet

A Pártfogó Felügyelői Szolgálat és a bűnelkövetők társadalmi reintegrációja*

A 2003. július 1-jével megreformált Pártfogó Felügyelői Szolgálat egyik mottójaként választottuk Nils Christie kriminológus gondolatát, mely szerint „Legyen hát a büntett egy valódi párbeszéd kiindulópontja”.

Amikor egy bűncselekmény elkövetése után megtörténik annak „megítélése”, az elkövető felelősségre vonása és a cselekmény súlyával arányos intézkedés elrendelése vagy büntetés kiszabása, fontos, hogy ezek végrehajtása lehetőséget teremtsen arra, hogy az elkövető „párbeszédet” kezdhesen önmagával a cselekményéért érzett felelősségérzet kialakításáért, a sértettel az általa okozott anyagi és morális károk jóvátétele érdekében, és a reintegrációt segítő párbeszéd alakuljon ki a társadalommal, a helyi közösséggel.

A büntetés-végrehajtás mára túllépett a hagyományos „börtönügyön”, és felőlel valamennyi büntetés, büntetőintézkedés végrehajtásával kapcsolatos kérdést. A büntetőeljárás megindulásától, a szabadságvesztés vagy az alternatív szankciók végrehajtásán át, a büntetés-végrehajtási intézetekből szabadultak utógondozásának lezárulásáig tartó folyamatot egységes rendszerként kell vizsgálnunk, melynek egyik célja a társadalom és az egyén védelme érdekében a társadalommal összeütközésbe került személy reintegrálása: támogatása abban, hogy életét, magatartását az általános normák szerint tudja irányítani.

Európa országában számos olyan problémával szembesülnek a bűnmegelőzés és a büntetések végrehajtása során, amelyek Magyarországon is jelen vannak: így például a börtönök túlterheltek, a rabok eltartása drága. A büntetés-végrehajtás uniós normáknak megfelelő fejlesztése mellett az alternatív szankciók alkalmazási körének bővítésével próbálnak megoldást találni, bízva abban, hogy így csökkennek a bűnelkövetés okozta ártalmak kezelésére fordított költségek. A fejlett országok egyre határozottabban érvényesítik azt az elvet, hogy a szankcionálás „ára” nem lehet magasabb, mint a bűnözéssel okozott kár.

Központi kérdés, hogy milyen eszközök alkalmasak a bűnözés csökkentésére és az igazságszolgáltatás tehermentesítésére. A költségek csökkentése és a hatékonyság fokozása érdekében a fejlett európai államok a bűnözés kezelésében elkülönítik egymástól a súlyos, illetve a kevésbé súlyos „kiskriminalitás” befolyásolására alkalmas eszközöket. Az ún. kettős nyomtávú büntetőpolitika eltérő eszközrendszert kíván érvényesíteni

* A Magyar Katolikus Püspöki Konferencia Iustitia et Pax Bizottsága és az Igazságügyi Minisztérium „Bűnelkövetés és büntetés a mai társadalomban” című konferenciáján 2005. november 26-án elhangzott előadás szövege.

a társadalomra kiemelkedő veszélyt jelentő súlyos, és a kisebb súlyú bűncselekményekben megnyilvánuló bűnözéssel szemben.

A súlyosabb bűncselekmény elkövetőkkel szemben az államnak kellő szigorral kell élnie, és alkalmaznia kell a végrehajtandó szabadságvesztést. A társadalomra kevésbé veszélyes – általában a 3 évnél kevesebb szabadságvesztéssel fenyegetett –, a bűncselekmények többségét képező esetekben azonban az állam élhet a büntető igazságszolgáltatás rendszeréből elterelő, ún. diverziós eszközökkel, például a vádemelés elhalasztásával, illetve a szabadságvesztés kiváltására alkalmas alternatív szankciókkal, például a felfüggesztett szabadságvesztéssel, a közérdekű munka büntetés kiszabásával, a próbára bocsátással.

Az alternatív szankciók közösségben, nem elzárt környezetben végrehajtott és különböző szintű szabadságkorlátozással kombinált felügyeletet jelentenek, amelyek a reintegrációhoz szükséges támogatást is nyújtják az elkövetőknek.

A törvényhozásnak világos kereteket kell teremteni az alkalmazásukra, az igazságszolgáltatási rendszerrel el kell fogadtatni az alkalmazás lehetőségeit és korlátait, stabil szervezeti feltételeket kell teremteni a végrehajtásra, és nem utolsósorban politikai feladatként, a célt el kell fogadtatni a közvéleménnyel.

A magyar jogrendszer a '90-es évektől egyre szélesebb körben bővítette a szankciórendszert az alternatív büntetési nemek alkalmazhatósága érdekében. Az alternatív szankciók végrehajthatóságát, illetve annak hatékonyságát meghatározza a végrehajtásért felelős intézményrendszer.

A pártfogó felügyelői szolgálatok – Nyugat Európában több évtizedes hagyományon alapuló, Közép-Kelet-Európában folyamatosan fejlődő – az alternatív szankciók végrehajtásáért, illetve a szabaduló elítéltek integrációjának előkészítéséért felelős professzionális szervezetek.

Az ezen elveket valló büntetőpolitika átfogó reformjának részeként kezdődött meg a Pártfogó Felügyelői Szolgálat átalakítása. A közel 30 éves, de egységes szakmai koncepciót, irányítást nélkülöző pártfogó felügyelői munka 2003. július 1-jétől került a megfelelő szakmai, szervezeti keretek közé. Az igazságügy-miniszter irányítása alatt működő Pártfogó Felügyelői Szolgálat célja, hogy a felelősségre vonás folyamatában kellő súllyal legyen jelen a bűnüldözés, az igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtás hagyományos rendszerében.

A pártfogói szakmai feladatok egy része a változásokat követően is megmaradt, illetve korszerű tevékenységekkel bővült. Az alaptevékenységek a következők:

- Az ügyészégi és bírói döntéshozatal előkészítése szakértői tevékenység keretében, környezettanulmány, pártfogó felügyelői vélemény készítése.
- A szabadságvesztés kiváltására alkalmas diverziós eszközök és alternatív büntetések végrehajtása.
- A közérdekű munka büntetés végrehajtása.
- A büntetés-végrehajtási intézetekben szabadulás előkészítése érdekében végzett ún. börtönpártfogolási tevékenység, a feltételes szabadságra bocsátás alatt elrendelt pártfogó felügyelet végrehajtása, az önkéntességen alapuló utógondozás.

A feladatok egy része 2003. július 1-je előtt is a hivatásos pártfogók munkájához tartozott. A pártfogói tevékenység törzsfeladatát jelentő ún. pártfogó felügyelet végrehajtása változatlan jogszabályi követelményekkel működik: a vádemelés elhalasztása esetén, a próbára bocsátásnál és a felfüggesztett szabadságvesztés esetén, illetve a feltételes szabadságra bocsátásnál és javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátásnál.

A pártfogó felügyelők munkájának egyik legfőbb szakmai kérdése, hogy a tevékenység során hogyan lehet meghatározni, és hogyan lehet kellő egyensúllyal alkalmazni az ellenőrző, azaz kontroll és a segítő, azaz támogató funkciókat. A diverziós, illetve alternatív eszközök alkalmazása esetében a döntés lényege éppen az, hogy az elkövetőt aktivitásra készítse: ne passzív „elszenvedője” legyen a büntetésnek, hanem szembe-süljön annak következményeivel. A pártfogó felügyelő kontroll funkciójának egyik lényege az elkövető szembesítése az általa okozott sérelemmel, és azon kockázati elemek feltárása, amelyek kiküszöbölése csökkentheti az újabb bűnelkövetés esélyét. Az e feladatoknak való megfelelés nem működik a gyakorlatban, ha a kontroll elemek nincsenek kellő arányban a támogató funkcióval.

A pártfogoltak jellemzően a társadalom olyan hátrányos helyzetű csoportjainak tagjai, akik esetében a marginalizációs tényezők (munkanélküliség, hajléktalanság, szenvedélybetegségek, anyagi problémák) és a személyiségbeli problémák (bizonyos készségek, képességek hiánya) együttesen vezetnek a különböző súlyú bűncselekmények elkövetéséhez. Sokuk esetében az igazságszolgáltatás rendszerébe való bekerülés tovább fokozza a társadalmi kirekesztődés veszélyét. Különösen igaz ez a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülőkre. Az ő szabadulásukat követő társadalmi reintegrációt nagymértékben nehezítik a hosszan tartó elszigeteltség és a börtön-szocializáció következményei, valamint a társadalomban élő – egykori elítéltekkel szembeni – előítéletek. Jellemzően a pártfogoltak munkaerő-piacra történő belépése esetén többszörös depriváció jelentkezik: képzettség hiánya vagy nem megfelelő volta, az önérvényesítés nonkonform módja, kommunikációs-, konfliktuskezelési problémák, információbefogadási- és kezelés problémák, szociális és szocializációs deficit.

A pártfogónak nem elsődleges feladata a pártfogolt életében jelentkező összes szociális probléma megoldása, de amennyiben az a bűncselekmény elkövetéséhez hozzájárult vagy bűnisméltetéshez vezethet, akkor törekednie kell a kompetencia határain belül történő megoldásukra. A pártfogó speciális feladata lehet a változás/változtatás motivációjának kialakítása, közvetítő/generáló szerep betöltése az adott problémára szakosodott intézmény és a terhelt között.

Itt is, mint általában a segítő szakmákban, a pártfogó feladata egyrészt, hogy az egyén képességeit erősítve, alkalmassá tegye a társadalmi együttélésre, másrészt, hogy a befogadó környezetet, a társadalmat is alakítsa, elfogadóbbá tegye. Kiemelten fontos szerepe van annak, hogy az alternatív szankciók jelentőségét és az elkövetők társadalmi reintegrációjának fontosságát a társadalommal, a szűkebb és tágabb közösséggel is el tudjuk fogadtatni.

A közérdekű munka büntetés világszerte az egyik legjobban fejlődő új típusú szankció, így alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy a magyarországi rendszer is befogadja, na-

gyobb számban alkalmazza, illetve ennek érdekében megteremtse a jobb végrehajtási feltételeket A Pártfogó Felügyelői Szolgálat munkamódszereit úgy kell alakítani, hogy a végrehajtásoknál egyre nagyobb számban az ingyenes munkavégzés előnyei a helyi közösségnél jelentkezzenek (pl. városszépítés). A közérdekű munka büntetés végrehajtása során olyan, a közérdeket szolgáló, hasznos munkát kell, hogy az elkövető végezzen, amelyekre egyébként az adott állami, önkormányzati intézménynél nem lenne fedezet. E büntetési nem végrehajtása során speciális reintegrációs lehetőségek is megnyílnak, hiszen több esetben alacsony munkakultúrájú, munkavégzéshez nem szokott embereket lehet nem hagyományos módon a munkaerő-piacra visszajuttatni, egy későbbi továbbfoglalkoztatás lehetőségét megteremtteni.

A szervezeti reformot előkészítő szakmai koncepció a „hagyományos” pártfogói feladatokat bővítette, és ezzel a pártfogónak a büntetőeljárásban betöltött szerepét is megváltoztatta. A pártfogó felügyelő munkája a tágabb értelemben vett büntetőeljárás mindkét irányába kiszélesedett.

Így a pártfogó felügyelő, a fiatalok ellen indult büntetőeljárásnak már a korai – nyomozati – szakában környezettanulmányt készít. A vádemelés és az ítélezés szakaszában, az ügyészség, illetve a bíró, feltételes szabadságra bocsátás előtt a bíró felkérésére a pártfogó az úgynevezett pártfogó felügyelői véleményben értékeli az elkövetői magatartás személyes vonatkozásait, az elkövető cselekményhez való viszonyát, az elkövetett tettben megnyilvánuló veszélyességét, azokat a személyiségben és körülményekben megjelenő kockázatokat, melyek újabb bűnelkövetéshez vezethetnek. A pártfogó felügyelő a véleményben tájékoztatást ad a terhelt adottságainak megfelelő munkalehetőségekről, egészségügyi, szociális intézményi ellátási lehetőségekről, és javaslatot tehet a terhelttel szemben egyedi magatartási szabály elrendelésére, különböző kezelő vagy megelőző programokon való részvételre. A pártfogó felügyelői véleményben ki kell térni arra, hogy a terhelt a kilátásba helyezett magatartási szabályok vagy kötelezettségek teljesítését vállalja-e, és képes-e teljesíteni. A pártfogói vélemény alkalmazásával lehetővé válik, hogy a pártfogó és a pártfogolt között már az eljárás korai szakaszában létrejöjjön a kapcsolat, így a büntetéskiszabás előkészítésében – kvázi szakértői vélemény keretében – hasznosulhassanak azok az ismeretek, melyeket az ügyész a diverziós eszközök alkalmazásánál és a bíró a büntetőszankciók kiszabásának mérlegelése során figyelembe vehet.

Új elemként megjelenik a pártfogói munkában a sértett érdekeinek támogatása, a jóvátételben, a kárenyhítésben való közreműködés. Az ügyész vagy a bíró felkérésére, a pártfogó felügyelői vélemény keretében vizsgálni kell azt, hogy az elkövető hajlandó-e a sértett számára anyagi vagy más módon jóvátételt nyújtani és azt a sértett elfogadja-e. A jelen szabályozás a Magyarországra is kötelezettségként háruló, büntetőügyekben alkalmazandó mediáció csíráit jelenti.

Külföldi és hazai kutatási eredmények is bizonyítják, hogy a közösség – a hagyományos elképzelésekkel szemben – az igazságszolgáltatástól nemcsak az elkövetőkkel szembeni védelmet, az elkövető számonkérését és megbüntetését várja. Az elvárások között kiemelten fontos, hogy a bűnelkövető értse meg azokat a következményeket, me-

lyet az általa elkövetett cselekmény okozott, érezzen felelősséget az általa okozott kárért, ismerje be a cselekményt, kérjen bocsánatot, és állítsa helyre az okozott kárt, vagy kártérítés formájában vagy egyéb jóvátételi módon.

Ezen elvárásoknak való megfelelés engedte és követelte az alternatív szankciók és diverziós megoldások körében – a civiljogi megoldások közül – az eljárásjog, illetve a büntetőjog területén megjelenő ún. helyreállító igazságszolgáltatás („restorative justice”, „közvetítés”, „mediáció”) bevezetését.

Az Európai Unió 2001/220/IB kerethatározatában kimondja, hogy a tagállamoknak gondoskodni kell arról, hogy a büntetőügyekben – a tagországok által meghatározott csoportjaiban – lehetőség legyen a közvetítés alkalmazására, illetve arra, hogy közvetítés útján elért megállapodást a büntetőeljárásban figyelembe lehessen venni. A büntetőeljárásról szóló törvény legutóbbi módosítását tartalmazó Be. novella tervezet a mediáció területén új feladatokat határoz meg a Pártfogó Felügyelői Szolgálat számára.

A Pártfogó Felügyelői Szolgálatnak nemcsak a szabadságvesztés kiváltása esetén vannak feladatai, hanem a legsúlyosabb büntetések végrehajtásában is szerepet kap. A pártfogói munkában a büntetés-végrehajtási intézetekben végzett gondozást és az utógondozást is hangsúlyosabbá kellett tenni. A Pártfogó Felügyelői Szolgálatnak alapfeladata a büntetés-végrehajtási intézetekben végzett tevékenység. A szabadulás hatékonyabb előkészítésére, a felügyelet és a gondozás folyamatosságának biztosítására, illetve az önkéntes utógondozás feltételeinek javítása érdekében meg kellett teremteni a büntetés-végrehajtási intézetek és a pártfogó felügyelői szolgálatok intézményesített együttműködését.

2003. július 1-jétől a pártfogó felügyelők jelen vannak a büntetés-végrehajtási intézetekben, a jogszabályok szélesebb körben szabályozzák a szabadulás előkészítés érdekében végzett közös tevékenységeket, melyek végrehajtása érdekében a helyi intézetek és szolgálatok együttműködési megállapodásokat kötöttek. A pártfogó felügyelő a bv. intézetekben elsősorban a szabadulás előkészítése érdekében végez tevékenységet, így a szabadítás előkészítése a várható szabadulást megelőző hat hónappal elkezdődik, szükség szerint azonban a pártfogó felügyelők korábban is segítséget nyújthatnak az elítélt kérelme alapján.

Fő feladatok: segítségnyújtás a családi kapcsolatok helyreállításához, tájékoztatás a munka- és szálláslehetőségekről, segítségnyújtás iratok pótlásához, informálás különböző támogatási formákról, a megkezdett képzések, egészségügyi kezelések folytatásának, illetve szükség szerint újak elkezdésének támogatása.

A Pártfogó Felügyelői Szolgálat előtt új kihívások állnak. Az alternatív szankciók végrehajtásának hatékonyságát – ezen belül az integrációs esélyt – növeli, ha azok egyedi magatartási szabályokkal párosulnak.

Az egyedi magatartási szabályok fő csoportjai:

a.) A bűncselekmény elkövetésével összefüggésben álló magatartástól, tevékenységtől tiltás, pl. tiltás szórakozóhelyektől, intézményektől, vagy pl. a „távoltartás jogintézménye” családon belüli erőszaknál.

b.) A bűncselekménnyel összefüggésben álló személyiségproblémák, szenvedélybetegségek kezelésének előírása, pl. egészségügyi kezeléseken, agresszió-kezelési tréning-

gen, szociáliskészség-fejlesztő, munkaerő-piaci tréningeken, munkaügyi tanácsadason való részvételre kötelezés.

c.) Képzési hiányosságok felszámolására irányuló előírások, pl. különösen fiatalok-rú elkövetők esetében tanulmányok folytatásra vagy befejezésére vonatkozó előírás, tanulássegítési programokon való részvételre kötelezés.

d.) Jóvátételi magatartási szabályok, amelyek előírása esetén az elkövetőt a sértettnek nyújtandó kártérítésre, vagy a cselekmény más módon történő, szimbolikus jóvátételére kötelezzük.

A magatartási szabályok végrehajtása szükségessé teszi a hagyományos pártfogó felügyelői munka korszerű eszköz- és intézményrendszerrel való bővítését. Ilyen intézmények az ún. közösségi foglalkoztatók, melyek a büntetőjogi kontroll alatt álló elkövetőknek – magatartási szabályként előírt – speciális programokat kínálnak. Nemzetközi tapasztalatok szerint az individualizált szankciók előírásának és végrehajtásának, az egyik leghatékonyabb alternatív szankcionálási módnak a csoportos foglalkozások bizonyulnak. Amíg a pártfogó felügyelői munka az egyéni esetkezelésen alapul, a közösségi foglalkoztatóban a csoportos módszerek kerülnek előtérbe, kiegészítve az egyéni esetkezelést.

Közösségi foglalkoztatók létrehozása nélkül is ki kell alakítani, illetve bővíteni kell a Pártfogó Felügyelői Szolgálat által működtetett – ügyészségek és bíróságok számára országosan egységesen ajánlható – sztenderdizált csoportos foglalkozások körét.

A magatartási szabályok új formájának, a csoportos foglalkozásoknak kialakítását a Pártfogó Felügyelői Szolgálat kisebb részben saját, nagyobb mértékben pályázati támogatással, kísérleti formában kezdte kialakítani. A programokat specifikusan, a célcsoportok igényének megfelelően, a leggyakrabban előforduló bűnismétlési kockázatokra reagálva kell kialakítani.

A fenti eszközrendszerek jellemzője, hogy működtethetőek egyrészt kizárólag az állami rendszereken, így a büntetés-végrehajtáson, pártfogó felügyeleten belül is, de egyes „szolgáltatások”, illetve „programok” – az állam garanciális kontroll-mechanizmusának megtartásával – megvásárolhatók a civil szférában már működő, illetve kialakulóban lévő intézményektől.

A reintegrációs folyamat eredményeit, hatását nem lehet egy-egy intézmény – így akár a Pártfogó Felügyelői Szolgálat – sikerének vagy éppen sikertelenségének tulajdonítani. Szükséges az egyes ellátó rendszerek (pl. gyermekvédelmi, szociális, egészségügyi, oktatási) és intézmények közötti együttműködés kialakítása.

A saját intézményi háttér fejlesztése mellett kiemelt szerepe van a civil szervezetekkel, önkormányzatokkal, egyházakkal való kapcsolattartásnak, együttműködési szerződések megkötésének.