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 büncselekmény 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" kezdhessen 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 felölel 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 országaiban 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 bűncselekményt 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 elkövetőnek.

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 utolsó sorban 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 ügyészségi 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 késztesse: ne passzív „elszenvedője" legyen a büntetésnek, hanem szembesüljön 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 deprivációs jelentkezik: képzettség hiánya vagy nem megfelelő volta, az önérvényesítés nonkonform módja, kommunikációs-, konfliktuskezelései 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 bűnismétléshez 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 megteremteni.

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 fiatalkorú elkövető ellen indult büntetőeljárásnak már a korai – nyomozati – szakában környezettanulmányt készít. A vádemelés és az ítélkezés szakaszában, az ügyészség, illetve a bíró, feltételes szabadságra bocsátás előtt a bv. 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 személyiségében 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 megbüntetést 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 hatékonyágát – 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 trénin-

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

c.) Képzési hiányosságok felszámolására irányuló előírások, pl. különösen fiatalkorú 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.