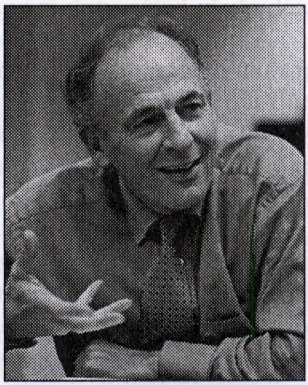
PETER VAN DER SANDE

A holland büntetés-végrehajtás tevékenysége a nemzetközi együttműködések terén



Hölgyeim és Uraim!

Először is szeretném megköszönni vendéglátóinknak, hogy meghívtak erre a konferenciára. Már csak hat hónap, és az Európai Unió tíz új tagállammal gyarapodik. A tagjelölti státusz évekig tartott, amelynek során a felvételre jelölt országok sok erőfeszítést tettek annak érdekében, hogy az európai normákhoz igazodjanak.

Az én hazámnak – s azon belül a holland börtönszolgálatnak – jutott az a megtiszteltetés, hogy más nyugat-európai országgal együttműködve támogatást nyújtsunk új kollégáinknak Közép- és Kelet-Európában. Az Európai Unió (a Phare projektek révén), a holland kormány (a Matra-programok keretében), az Európa Tanács, a Soros Alapítvány, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) pénzügyi támogatásának köszönhetően megtanultuk: hogyan segíthetünk az EU-felvételt előkészítő folyamatban. Erről a tapasztalatról szeretnék ma beszélni, valamint arról, hogy ez mit jelent a számunkra a jövőben.

Valamennyi európai uniós tagállam nemzeti törvényhozása elfogadta az Európai Börtönszabályokat és a fogvatartottak emberi jogait deklaráló dokumentumokat. Ezek a szabályok és jogok alkotják minden európai börtönszolgálat munkájának alapját. Ezzel együtt a börtönszolgálatok közötti különbségek és a börtönbüntetés eltérő megítélése továbbra is realitás marad. Például nagy eltérés tapasztalható a görög és a svéd börtönszolgálat között annak ellenére, hogy mindkét ország EU-tagállam, és ugyanazokat az európai sztenderdeket vallja magáénak. Az ilyen különbségek tükrözik az egyes országok kultúráját, közvéleményét és politikai értékrendjét, illetve igazságszolgáltatási gyakorlatát és a bűnöző magatartás kezelését. Ennél fogva a börtönreform minden országban nagyon dinamikus folyamat, amely az adott ország társadalmi fejlődésének függvénye.

A Közép- és Kelet-Európát érintő támogató projektjeink – ideértve magyarországi tevékenységünket is – arra tanítanak minket, hogy csak az interaktív megoldások járnak sikerrel. Bármilyen know-how, gyakorlati menedzselési technika vagy koncepció csak akkor eredményes, ha illeszkedik az adott tagjelölt ál-

lam büntetőeljárásaival kapcsolatos közvéleményhez és politikai akarathoz. Ebből következően a nemzeti törvényhozáshoz és a börtönszolgálat lehetőségeihez való alkalmazkodás és átalakulás elengedhetetlenül szükséges volt. Alkalmazott eszközeink voltak a támogatás során: az Európa Tanács értékelő jelentései, szemináriumok, testvérkapcsolati (twinning) projektek, tanulmányutak és az oktatókat oktató („train the trainers") programok.

Az együttműködés és a támogató tevékenységek hatékonnyá tétele érdekében fontos volt, hogy megismerjük az egyes börtönadminisztrációk szervezeti és kulturális különbségeit. Ennek érdekében értékelő jelentések és kölcsönös találkozók révén határoztuk meg az együttműködés fő kérdéseit.

A közép- és kelet-európai börtönszolgálatokkal kapcsolatos tapasztalataink arra utalnak, hogy a legfontosabb problémáik a következő területeken vannak: a túlzsúfoltság, a jogszabályi háttér, a fogvatartotti ún. napi programok, a kábítószerfüggő és a mentálisan sérült fogvatartottak speciális programjai és rezsimjei, a fogvatartottak beilleszkedését és reintegrációját célzó programok, menedzselési kérdések, s végül – de nem utolsósorban – az állomány képzése és oktatása.

Gyakorlatilag minden börtönszolgálat a pénzügyi források hiányát nevezi meg fő problémaként. Igaz, hogy pénz híján nehéz előrelépni, mindazonáltal sokat lehet, és sokat is sikerült tenni egy új hozzáállás révén, illetve egy, a célok elérését szolgáló stratégiai terv kidolgozásával. Minél szűkösebb forrásokkal rendelkezünk, annál fontosabb, hogy lépésekre lebontott tervünk legyen az elkövetkezendő évekre, s azért, hogy gondosan kiválasztott projektekbe lehessen invesztálni. Jó végrehajtási tervvel és ellenőrzéssel kombinálva ez biztosítja, hogy a börtönadminisztráció elérje céljait.

Az együttműködés alapvető feltételei a következők voltak:

1. a központi börtönadminisztráció elkötelezettsége és a helyi kezdeményezésekhez nyújtott támogatása az együttműködési projekttel összhangban, és
2. a testvérkapcsolati együttműködés (twinning) során a kontaktus és a kommunikáció biztosítása a börtönállomány és az érintett büntetés-végrehajtási intézetek között. Ez utóbbi feltételek abszolút meghatározóak annak bemutatásához, hogy hogyan működnek az elképzelések a gyakorlatban.

A szemináriumok munkájához négy fő területet határoztak meg. A négy fő területet további alterületekre osztották.

Az első fő terület a nemzeti jogszabályoknak az európai szabályokhoz, nevezetesen az Európai Börtönszabályokhoz (European Prison Rules) való igazítása volt, valamint annak feltárása, hogy ezekből hogyan alakítható ki a büntetés-végrehajtás menedzselési koncepciója. A kérdést az alábbi témákra bontottuk:

- nemzetközi szabványok és törvényhozás, ideértve az elítéltekre érvényes tíz legfontosabb emberi jogot;
- a börtönadminisztráció/büntetés-végrehajtási szervezet küldetéstudatának és jövőképének jelentősége;
- szemlézés, ellenőrzés, felügyelet;

- vezetés;
- kommunikáció;
- együttműködés más szervezetekkel/intézményekkel funkcionális környezetben.

A második fő területet a kezelési rezsimek és a napi programok meghatározása jelenti a büntetőintézetben fogvatartottak – s közülük is a kisebbségek különféle kategóriái – számára. Ezt a kérdést a következőkre bontottuk:

- az elítéltek kategóriái és a kategóriák közötti különbségek;
- a börtönrezsimek típusai: nevezetesen speciális gondozás, drogfüggőség, fokozott biztonság és programok;
- az elítéltek kezelése és az orvosi ellátás biztosítása;
- az elítéltek kezelésének felügyelete;
- az elítéltek visszahelyezése és reintegrációja a társadalomba.

A harmadik terület az állománypolitika és a humán erőforrások menedzselése. Ez a kérdés az alábbi részekre tagolódott:

- a büntetőintézet funkcionális kategóriái, és azok jelentősége a helyi szervezeti struktúrában;
- az állomány és a szakemberek szerepe;
- az állomány toborzása, kiválasztása, képzése és oktatása;
- hatáskör menedzselés;
- integritás, nemkívánatos viselkedés és etikai kódex az állomány számára;
- szakmai karriertervezés és funkcionális felülvizsgálat.

A negyedik fő területet a szervezeti struktúra képezte, amely az alábbi részekre volt osztva:

- maga a szervezeti struktúra;
- a feladatok / felelősségek és hatáskörök kiosztása;
- tervezés és ellenőrzés;
- vezetői szerződések;
- pénzügyi ellenőrzés;
- környezeti és funkcionális kapcsolatok a külvilággal.

Az egyes témakörök kiemelt figyelmet kaptak a Phare programban és más projektekben. Jó példát szolgáltattak erre a drogfüggőséghez kapcsolódó projektek, az állomány képzésére és oktatására kidolgozott programok, az elítéltek reintegrációja és társadalmi visszailleszkedése, a speciális kezelési rezsimek, valamint a napi program strukturálása a börtönrezsimen belül.

Jóllehet a börtönreform a múltban, a jelenben és a jövőben egyaránt folyamatos változáson megy keresztül, sok eredményt sikerült elérni a tíz új tagjelölt felvételi finisében. Az együttműködést a jövő májusi bővítést követően is folytatni kell – nem csupán a kölcsönös támogatás érdekében, hanem azért is –, hogy tanuljunk egymástól. Egy másik szempont a sok ország között meglévő hasonlóság, amely befolyásolja a különböző börtönszolgálatok működését.

Elmagyaráztuk közép- és kelet-európai kollégáinknak, hogy mennyire fontos a fogvatartottak számának csökkentése, ugyanis a túlzsúfoltság sok gondot okoz

a büntetés-végrehajtási intézetekben. Az egyetlen megoldás a beáramló elítéltek számának mérséklése. Ugyanakkor – igaz, hogy a kelet- és közép-európai bebörtönzési ráta magasabb, mint Nyugat-Európában – az arányszámok néhány nyugat-európai országban is emelkednek, ideértve Hollandiát is.

Hazám börtönadminisztrációja napjainkban a fogvatartotti arány növekedésével szembesül, s ez új megoldások feltárására kényszerít bennünket. A helyzetet a hollandiai háttér szembevételével kell vizsgálni, azaz:

- az emberek egyre kevésbé érzik biztonságban magukat;
- folyamatos vita zajlik a közéletben a társadalmi normákról és értékekről;
- a közvélemény az eddigiektől eltérő, szigorúbb hozzáállást követel a büntetés-végrehajtástól és az előzetes fogva tartástól.

Nincs kétségem afelől, hogy ez a jelenség sok jelenlévő számára ismerős.

A jelenlegi politikai helyzet nagyon komoly hatással van a holland börtönszolgálatra. Például a közvélemény biztonságérzetét növeli, ha több rendőrt lát az utcán, valamint megfogalmazódik a börtöncellák számának növelése is, annak ellenére, hogy a fogvatartotti ráta viszonylag alacsony: 100000 lakosra 92 fő jut. A gyakorlatban mégis kevés a börtönkapacitás.

A közbiztonságot a visszaeső bűnözés csökkentése is javítja. Ugyanakkor a pénzügyi források hiánya jellemző: nincs elég pénz a szükséges fogvatartási kapacitás létrehozására, új börtöncellák építésére.

Végül – de nem utolsósorban – nagyobb hangsúlyt követelnek a fogvatartás büntető jellegének erősítésére.

Annak érdekében, hogy megfelelő választ adjunk erre a kérdésre, kifejlesztettünk egy új stratégiát, amely többféle igényt vesz alapul. Ezek a következők:

1. Emelkedő fogvatartotti és elítélt-létszámmal kell megbirkóznunk.
2. Új megközelítésre van szükség a szervezeti feltételek javítása érdekében.
3. Egyensúlyra van igény az állomány jó munkafeltételei és a fogvatartottak elfogadható elhelyezési körülményei között.
4. A hatékonyság növelésével pénzmegtakarításra van szükség.
5. Szükség van jó kapcsolatok és jó kommunikáció fenntartására az igazságügyi miniszterrel a javasolt megoldások iránti politikai elkötelezettség biztosítása érdekében.

A fogvatartottak számát illetően alapvetőnek tekintjük a koordináció és kooperáció hatékonyabbá tételét az érintett partnerek között, nevezetesen a rendőrség, az ügyészi hivatal, a bíróságok, a probációs szolgálat és a börtönszolgálat bekapcsolásával. Más szóval, meghatározó jelentőségű az egész büntető felelősségre vonási folyamat tökéletesítése és erősítése.

A jobb koordináció jobb tájékoztatást jelent, például az igénybe vehető zárkák számáról, vagy a börtönszolgálat és az ügyészi hivatal megállapodásáról, amennyiben a konkrét körülmények ideiglenes, speciális fogvatartást igényelnek valamely körzetben. Ugyanakkor az ügyészi hivatal politikáját és prioritásait jobban össze kell hangolni az igénybe vehető börtönkapacitással.

Az alternatív büntetések kiszabása kevésbé jelentős bűncselekményre elősegíti a fogvatartotti létszám csökkentését. Ezek alkalmazása azonban attól is függ, hogy a közvélemény elfogadja-e az ilyen szankciókat. Svédországban például az alternatív büntetések nagyon eredményesnek bizonyultak az elítéltlétszám csökkentésében.

S végül – de nem utolsósorban – egy új politikát dolgoztunk ki, amelyet elfogadott az igazságügyi miniszter, s amely lehetővé teszi számunkra, hogy a rövid időtartamú ítéleteket elektronikus nyomkövetéssel (monitorozással) váltsuk ki.

Mi is számos változtatást vezettünk be a büntetés-végrehajtás hatékonyságának javítása érdekében. Eredményesebb differenciálásra van szükség az elítéltkategóriák között; ez hatékony kockázatértékelés révén valósítható meg. Például az alacsony kockázati profillal rendelkező elítéltek fogvatartása kevésbé költséges cellákban, alacsonyabb fokozatú biztonsági intézkedések mellett is megvalósítható. Ezzel nemcsak pénz takarítható meg, de azt is eredményezi, hogy biztonságosabb zárkák szabadulnak fel a nagyobb kockázati szintet képviselő elítéltek számára.

A speciális kategóriájú elítélteknek biztosított kevesebb juttatás pénzmegtakarítást is eredményez, s kiemeli a fogvatartás büntető elemeit. A „kevesebb juttatás" alatt én kevesebb lehetőséget értek a rezsimek és a napi programok tekintetében, ami egyúttal kisebb létszámú börtöntiszti állományt igényel. A „speciális kategóriák" alatt azokat az elítéltcsoportokat értem, akik rövid büntetést töltenek, és akiket először ítéltek börtönbüntetésre.



Amint önök is tudják, a holland törekvés az, hogy egy zárkában egy elítélt legyen. Azonban sem férőhely, sem pénz nincs ennek a megvalósítására, ezért arra kényszerültünk, hogy bizonyos kategóriájú elítéltek esetében két fogvatartott osztozzon a zárkán. Ezt a megoldást csak rövid időre fogvatartottak és az illegális bevándorlók esetében alkalmazzuk. A speciális gondoskodást igénylő elítéltek – például a mentális zavarokkal küzdő bűnelkövetők – mentesülnek az intézkedés alól.

A közbiztonságot nem pusztán a büntetőszankciók és intézkedések hatékony végrehajtásával kívánjuk erősíteni, hanem – s ez a fontosabb – azzal is, hogy hatékony reintegrációs programot biztosítunk az elítéltek számára.

További problémát jelent, hogy az elkövetkezendő néhány esztendőben hatalmas költségvetési megszorítással kell számolnunk. Az olyan célok megvalósításához, mint a fogvatartottak reintegrálása, meg kell határoznunk, hogy melyik elítéltet vagy elítéltcsoportot választjuk ki a programhoz. Ezzel a céllal egy különleges diagnosztikai eljárást fejlesztettünk ki az elítéltek szükségleteinek és motívumainak meghatározására, valamint annak megítélésére, hogy mi a valószínűsége annak, hogy sikeresen visszailleszkednek a társadalomba. A reintegrációs programok egy részét a börtönön kívül valósítják meg. Ez nem csupán azt jelenti, hogy a programok hozzájárulnak a közbiztonság erősödéséhez, hanem azt is, hogy több zárka áll majd a reintegrációs programokra alkalmatlan elítéltkategóriák elhelyezésére.

A közbiztonság erősítésének egy másik eszköze a feltételes szabadon bocsátásról szóló törvény, amely lehetővé teszi az idő előtti szabadulást, de szigorúbb feltételek és ellenőrzés mellett.