

REFORM KÖZBEN

Épülő intézményi háttér, országosan egységesülő szakmai gyakorlat, műhelymunka a fővárosi és a megyei hivatalokban – gondolatok a Pártfogó Felügyelői Szolgálat első évéről

2003. július 1-jén volt egy éves a megreformált pártfogó felügyelői munka és az újonnan létrehozott Pártfogó Felügyelői Szolgálat. A reformfolyamat alapvetően három szakaszra osztható. Az első, hosszú előkészítő szakaszt alkotják a tudományos, elméleti munkák, kutatások, a nemzetközi tapasztalatok összegyűjtése és értékelése – Gönczöl Katalin és Kerezsi Klára nevéhez fűződően –, amely több évtized alatt előkészítette, majd 2002-ben gyakorlatra váltotta – az átalakítás feladatait meghatározó koncepcióval és a Kormányhatározat előkészítésével – a pártfogó felügyelői munka megújítását, feladatainak bővítését. Az első szakasz nem elhanyagolható momentuma a három évtizedes hivatásos – a megyei (fővárosi) bíróságokon és a gyermekvédelmi rendszer keretei között végzett – pártfogói munka, annak tapasztalatai. Erre épül a reform második intenzív szakasza. Ennek kezdetét jelentette a 2002. október 31-én a Pártfogó Felügyelői Szolgálat szervezeti és működési koncepciójáról elfogadott Kormányhatározat, megteremtve a lehetőségét annak, hogy az Igazságügyi Minisztérium irányítása alatt megkezdődjön az intézmény létrehozásához szükséges jogszabályok előkészítése és az intézmény kiépítése. A harmadik építkező szakaszban tovább kell bővíteni az intézmény személyi és infrastrukturális háttérét, ezzel megfelelő körülményeket biztosítani ahhoz, hogy a feladatainkat megvalósíthassuk. A pártfogó felügyelők országosan egységes célok és szakmai elvárások alapján működjenek, ezáltal emelkedjen a gyakorlati munka szakmai színvonala és annak hatékonysága, a szervezet képes legyen reagálni az új kihívásokra.

A pártfogói reform létrejöttének előzménye az a világszerte jellemző büntetőpolitikai gyakorlat, mely a büntetőeljárársban a hagyományos reakciók, szankciók mellett érvényesíteni kívánja az alternatív megoldások hangsúlyosabbá tételét. Az átalakuló pártfogó felügyelői szervezet, a pártfogói munka szerves része a fejlett európai országok többségére jellemző ún. kettős nyomtávú büntetőpolitikának, mely eltérő eszközrendszert kíván érvényesíteni a társadalomra kiemelkedő veszélyt jelentő súlyos, és a kisebb súlyú bűncselekményekben megnyilvánuló bűnözéssel szemben. A társadalomra kevésbé veszélyes – általában a három évnél kevesebb szabadságvesztéssel fenyegetett – bűncselekmények esetében élnek a büntető igazságszolgáltatás rendszeréből elterelő ún. diverziós eszközökkel (pl.: vádemelés elhalasztása), illetve a szabadságvesztés kiváltására alkalmas alternatív szankciókkal (felfüggesztett szabadságvesztés, közérdekű munka büntetés, próbára bocsátás). A

vádemelés elhalasztása minden esetben, az alternatív szankciók a fiatalok esetében kötelezően, a felnőtt korú elkövetők esetében a bíróság döntése szerint pártfogó felügyelettel járnak. A pártfogó záloga a kiszabott büntetés végrehajtásának.

Az alternatív szankciókkal kapcsolatosan megfogalmazott büntetőpolitikai célok megvalósítására a korábban működő nem egységes intézményi rendszert alkotó pártfogói szervezetek alkalmatlanok voltak. A pártfogó szolgálat reformját meghatározó koncepció a kitörési pontot három irányból határozta meg:

- szervezeti átalakítás (minisztériumi irányítás anyagi feltételekkel, területi és funkcionális intézmények kialakításával, szakmai vezetés létrejöttével);
- gyakorlati tevékenység szabályozása, szakmai sztenderdek kialakítása;
- képzés, szakképzés feltételeinek megteremtése.

Szervezeti átalakítás

A szervezeti átalakítás során létrejött az Országos Hivatal és a megyei (fővárosi) hivatalok. Az országos hivatal feladata a Pártfogó Felügyelői Szolgálat gazdasági és humánpolitikai irányítása. Az intézmény feladata a szakmai részterületek, alaptevékenységek szabályainak, sztenderdjeinek kidolgozása. A jogszabályok végrehajtása érdekében szakmai útmutatással, ajánlással, módszertani anyagok kidolgozásával kell segíteni a pártfogók munkáját. A pártfogókat, a pártfogókat, a szolgálat helyzetét vizsgáló kutatásokat kell kezdeményezni, hatásvizsgálatokat kell készíteni. Erősíteni kell, és tovább kell építeni a Pártfogó Felügyelői Szolgálat nemzetközi kapcsolatait, az együttműködést a hasonló szakmai – elsősorban pártfogói – szervezetekkel és intézményekkel. A nemzetközi tapasztalatok átgondolt, a magyar helyi sajátosságokat figyelembe vevő adaptálása katalizálhatja a hazai reform folyamatot.

A pártfogók munkáját a megyei (fővárosi) igazgatók irányítják közvetlenül. A megyei (fővárosi) hivatalokban integráltan kerül sor a felnőtt és a fiatalok elkövetőkkel kapcsolatos igazságszolgáltatási feladatok teljesítésére, megőrizve az elkövetők életkori sajátosságainak megfelelő gyakorlatot, elősegítve a speciális szakmai követelmények érvényesülését. A megyei (fővárosi) hivatalokban fiatalok ill. felnőtt korú elkövetőkkel foglalkozó osztályok működnek.

2004. évben a pártfogói szakterületen dolgozó munkatársak létszáma 496, ebből 47 fő, mely a teljes terület szakmai, humánpolitikai, gazdasági, informatikai irányítását és működtetését végzi. A megyei (fővárosi) hivatalokat a megyei igazgatók irányítják (20 fő) 336 fő (246 fő felnőtt korú, 190 fiatalok elkövetőkkel foglalkozó) pártfogó felügyelő és 21 fő asszisztens végzi a szakmai, területi feladatokat, 79 ügykezelő látja az adminisztratív munkákat. A jelenlegi létszámfeltételek mellett egy fiatalokkal foglalkozó pártfogó felügyelő átlagosan egy időben 45-55 pártfogóval foglalkozik, emellett készíti a környezettanulmányokat, pártfogói véleményeket, egy felnőtt korúakkal foglalkozó pártfogó felügyelőre átlagosan 120-150 pártfogó felügyelet végrehajtás,

közérdekű munka szervezés jut a pártfogó felügyelői vélemények elkészítése mellett.

A Szolgálat fontos feladata, hogy a munka háttérfeltételeinek kialakítását pályázatokon való részvétellel is támogassa. A pályázatok aktív bevonása pártfogói munkába egyrészt lehetőség arra, hogy ezzel anyagi feltételeinken is javítsunk, másrészt, arra, hogy ebben is megerősítsük más akár állami, önkormányzati, akár civil szervezetekkel való együttműködéseinket.

Pártfogó felügyelői tevékenységek

A pártfogói szakmai feladatok egy része a változásokat követően is megmaradt. A pártfogói tevékenység törzsfeladatát jelentő ún. pártfogó felügyelet végrehajtása változatlan jogszabályi követelményekkel működik (vádemelés elhalasztása esetén, próbára bocsátásnál és felfüggesztett szabadságvesztés esetén, illetve a feltételes szabadságra bocsátásnál, és javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátásnál).

A július 30-ai statisztikai adatok szerint a fiatalkorú elkövetők területén a folyamatban lévő pártfogó felügyeletek száma: 8604 (ez az adat az eltelt egy év alatt jelentős változást nem mutat), a felnőtt korúak területén a pártfogó felügyelet alatt állók száma: 9821 (az adatok szerint a végrehajtások száma egy év alatt közel 3000-rel emelkedett).

Jellemzően a pártfogoltak a társadalom olyan hátrányos helyzetű csoportját alkotják, akik esetében a marginalizációs tényezők (munkanélküliség, hajléktalanság, szenvedélybetegségek, rossz anyagi problémák) és a személyiségbeli (bizonyos készségek, képességek hiánya) problémák 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 reintegrációjukat nagymértékben nehezíti a hosszan tartó elszigeteltség és a börtönszocializáció következményei, valamint a társadalomban élő, egykori elítéltekkel szembeni előítéletek. Jellemzően a pártfogoltak munkaerőpiacra történő belépése esetén többszörös depriváció jelentkezik: képzettség hiánya vagy nem megfelelő volta, az önérvényesítés nonkonform módja, kommunikációs-, konfliktuskezelési problémák, információbefogadási-, és kezelési problémák, szociális és szocializációs deficit.

A pártfogó felügyelők munkájának egyik legfőbb szakmai kérdése, hogy a tevékenység során hogyan lehet meghatározni, és hogyan lehet kellő egyensúllyal alkalmazni az ellenőrző/támogató tevékenységet.

A diverziós eszközök, alternatív eszközök alkalmazása esetében a döntés lényege éppen az, hogy az elkövetőt aktivitásra készítse, ne passzív „szenvédője” legyen a büntetésnek, hanem szembesüljön annak következményeivel. A pártfogó felügyelő kontrol funkciójának egyik lényege, az elkövető szembesítése, valamint

azoknak a kockázati elemeknek a feltárása, amelyek lehetőség szerinti kiküszöbölése csökkentheti az újabb elkövetés esélyét. E feladatoknak való megfelelés nem működik a gyakorlatban, ha a kontroll elemek nincsenek kellő arányban a támogató funkcióval.

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

A szakmai koncepció a „hagyományos” pártfogói feladatokat bővítette, és ezzel a pártfogó büntetőeljárásban betöltött szerepét is megváltoztatta. A pártfogó felügyelő munkája a széles értelemben vett büntetőeljárásnak mind a két irányában kiszélesedett.

A pártfogó felügyelő a fiatalkorú elkövető ellen indult büntetőeljárásnak már a korai – nyomozati – szakában környezettanulmányt készít.

2003. július 1. és 2004. június 30. között a fiatalkorúakkal foglalkozó pártfogó felügyelők közel 12.000. környezettanulmányt készítettek el. Ezzel az ügyészi vélemények szerint is a megfelelő helyen és a megfelelő személy által készül a környezettanulmány. Míg korábban a rendőrség által készített környezettanulmányok rendkívül széles minőségi skálán szóródtak, és tartalmuk sem volt egységes, a pártfogói szolgálat hasonló iratai teljes egészében standardizáltak, a vádhatóság és a bíróság munkáját jelentősen segítik.

A pártfogó felügyelők munkájának minőségét javította, hogy már az eljárás ilyen korai szakaszában találkozhatnak a fiatalkorú elkövetővel, ugyan nincs több feladatuk, mint „pillanatfelvételt” készíteni a környezetről és a fiatal személyiségről, mégis sokszor már ilyenkor tanácsot, felvilágosítást adnak. Fontos szempont, hogy ezen fiatalok közül sokan, mint pártfogoltak megjelennek az eljárás későbbi szakaszában, ahol a pártfogó felügyelő már ismert tények alapján kezd el dolgozni.

2003. óta működő új jogintézmény keretében, a vádemelés és az ítélezés szakaszában az ügyészség, illetve a bíró kérésére a pártfogó ún. pártfogó felügyelői véleményben értékeli az elkövetői magatartás személyes vonatkozásait, az elkövető cselekményhez való viszonyát, az elkövetett tettben megnyilvánuló veszélyességet, 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 programon 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. Az Európai Unió elvárásainak is megfelelően új elemként

megjelenik a pártfogói munkában a sértett érdekeinek támogatása, a jóvátételben, a kárenyhítésben való közreműködés. Az ügyész vagy bíró felkérésére 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 2006. márciusig szabályozandó igazságügyi mediáció csiráit jelenti.

A pártfogói vélemény alkalmazásával lehetővé válik, hogy a pártfogó és a pártfogolt között már az eljárás korai szakaszában létrejöjjön a kapcsolat, így a büntetés-kiszabás előkészítésében – kvázi szakértői vélemény keretében – hasznosulhassanak azok az ismeretek, melyet az ügyész a diverziós eszközök alkalmazásánál és a bíró a büntetőszankciók kiszabásának mérlegelése során figyelembe vehet.

A pártfogó felügyelői vélemények száma az eltelt egy év alatt nem volt jelentős (kivéve a közérdekű munka büntetés szervezésében a munkahely kijelölésére irányuló szűkebb tartalmú véleményt). A bíróság néhány esetben élt a véleménykérés lehetőségével. Az ügyészség részéről tett megkeresések növekedtek a vádemelés elhalasztása előtt, különösen a fiatalok esetében tekintettel arra, hogy ebben az esetben kötelező valamilyen külön magtartási szabály előírása, ennek meghatározásához, pedig kötelező a vélemény kérése.

A jogintézmény hiányossága ugyanakkor, hogy a vádemelés nem kötelező elhalasztása esetén az ügyészségnek csupán 30 + 30 napos határidő áll rendelkezésére, amely alatt a pártfogói vélemény beszerzése rendkívüli nehézségeket okozhat.

A 2003/2004 során előírt külön magtartási szabályok elemzése most kezdődött meg. Már az elemzés előtt is elmondhatóak azok a tények, hogy a bűncselekmény jellegéhez, az elkövető körülményeihez, személyiségéhez illeszkedő és végrehajtható magtartási szabályok meghatározásához szükséges az, hogy ehhez saját intézményi háttér alakuljon (pártfogói/közösségi foglalkoztatók), vagy ennek hiányában az egyéb állami, civil szervezetekkel, önkormányzatokkal közösen lehessen programokat létrehozni és működtetni.

Az OBMB által kiírt pályázaton civil szervezetekkel közösen a Fővárosi Hivatal pályázaton lehetőséget nyert kísérleti program működtetésére „JÓVÁTETT-HELY” elnevezéssel, mely speciális programokat, képzést nyújt a pártfogoltak 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 munkát és az utógondozást is hangsúlyosabbá kívánjuk tenni.

A 2003/2004. év során a büntetés-végrehajtási intézetekkel megerősödött a kapcsolat. Minden megyei hivatal és a székhelyükön lévő intézetek együttműködési megállapodásokat kötöttek. Minden intézménybe legalább havonta bejár a pártfogó felügyelő, ahol a személyi feltételek engedik, már csak e területen dolgozó ún. „börtönpártfogó” dolgozik. Feladatai a csoportos

tájékoztató, az egyéni előgondozás megkezdése a szabadításra való felkészítés érdekében.

A közérdekű munka végrehajtása a 2003/2004. év során emelkedett. Az egy időpontban vizsgált végrehajtások száma közel 1000-rel növekedett. A végrehajtások számának emelkedése mellett a végrehajtás eredményessége is nőtt, kevesebb a munkahelyek hiányában az elévülés. Történik ez annak ellenére, hogy a közérdekű munka végrehajtása ma is elsősorban a pártfogó felügyelő kapcsolati rendszerén múlik. Annak ellenére, hogy vannak kiemelkedő területek (Hajdú-Bihar megye, Bács-Kiskun megye) a közérdekű munka kiszélesedése érdekében elengedhetetlen, hogy a szűkebb környezetben, a helyi közösségekben legyenek a közérdekű munka végrehajtására kijelölhető munkahelyek, s ezek ne eseti jelleggel, hanem folyamatosan vállalják közérdekű munkára ítélt foglalkoztatásukat. Ennek érdekében készült el az új büntetés-végrehajtási törvény közérdekű munka büntetésre történő koncepciója és javaslata, mely szerint meg kell teremteni a munkahelyek ösztönző rendszerét, ki kell alakítani a foglalkoztatók regisztrációs rendszerét, kezdeményezni kell, hogy a helyi önkormányzatok feladata legyen a közérdekű munka végrehajtásában való szerepvállalás.

Képzés

A megnövekedett és egyre inkább specializálódó pártfogói feladatok megkívánják, hogy a területen dolgozó munkatársak megfelelő alapképzettséggel rendelkezzenek, illetve, hogy ismereteiket a speciális szakmai követelmények szerint bővíthessék. A pártfogók képesítési előírásait jogszabály írja elő, amely – az eddigi gyakorlat szerint – azokat a képesítéseket összesíti, ami alkalmassá tehet valakit képzettségét tekintve erre a feladatra. E képesítések között szerepel a jogász, pszichológus, teológus, illetve azok, amelyek valamilyen pedagógiai, szociális jellegű végzettséget jelentenek. A képesítési feltételek felsorolása mutatja, hogy a pártfogónak, éppen azért, mivel kontroll és támogató típusú tevékenységet is ellát munkája során, egyaránt szüksége van jogi, igazgatási ismeretekre és a szociális munka eszköztárára. Ezért a továbbképzésnek arra kell irányulnia, hogy kinek-kinek a maga alapismeretei szerint a „másik oldal” szakmai ismereteit bemutassa. A jogi ismeretekkel rendelkezőknek a szociális munka irányában adjon többlettudást, akik pedig éppen ilyen tudással, tapasztalattal rendelkeznek, pontosan elsajátíthassák ennek a jogszabályi, igazgatási alapjait.

A pártfogói reform megvalósításának alapfeltétele, hogy kidolgozzuk a pártfogó felügyelőkre vonatkozó továbbképzési rendszert, annak a Hivatal keretein belül megvalósítható formáját, illetve a felsőfokú oktatási rendszerhez történő integráció lehetőségeit. Örömről szolgál, hogy elfogadták a Miskolci Egyetem keretén belül azt a jogi szakokleveles igazságügyi szociális tanácsadó posztgraduális képzést, ami éppen azt a hiányt célozza, hogy a már meglévő pedagógiai, szociális munkási ismereteket, jogi, igazgatási, kriminológia

ismeretekkel kiegészítse. Azt gondolom, hogy mindenképpen fontos, hogy ezeknek a képzéseknek a száma bővüljön.

A belső továbbképzési rendszernek természetesen markáns elemének kell lennie a szakmai teamek építésének, szakmai kollégiumok létrehozatalának, esetmegbeszélő csoportok működtetésének és a szupervíziós lehetőség biztosításának.

Az országosan egységes szakmai szabályok a keretét adják meg annak a munkának, melyet a megyei(fővárosi) hivatalok a terület sajátosságait – közigazgatási, települési, foglalkoztatottsági, intézményi kapcsolatait, egyéb sajátosságait – figyelembe véve kell, hogy végezzenek.

A saját intézményi háttér kialakításáig és azt követően is kiemelt szerepe van a civil szervezetekkel, önkormányzatokkal, egyházakkal való kapcsolatfelvételnek, együttműködési szerződések megkötésének.

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 –, intézmények közötti együttműködés kialakítása.

A büntető igazságszolgáltatás és a társintézményekkel való elfogadtatásunk mellett 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.