

# Független szervezetek Hollandiában

### *Civil kezdeményezések a polgári demokráciákban*

A 80-as években tanúi lehettünk a civil kezdeményezéseken nyugvó társadalmi mozgalmak kiterjedésének a büntető igazságszolgáltatás területére. Ennek tudomásulvétele ugyanakkor azt jelenti, hogy az önkéntes, független szervezetek működésének jelenségét ki kell emelnünk a szűken vett nemzeti keretek közül, s tágabb összefüggésbe kell helyeznünk.

A független, önkéntes mozgalmak a nyugati társadalmak önteremtő, önalkotó jellegére mutatnak. Olyan társadalom képét vetítik elénk, amelyben az állampolgárnak lehetősége és joga van autonóm módon viszonyulni bizonyos kérdésekhez, problémákhoz, ezen eszmékért összefogni és autonóm cselekvési formákat választani. Az *állampolgárok nem várnak arra, hogy valaki kívülről meghatározza a „problémát”, hanem maguk reagálnak azokra a kérdésekre, melyeket fontosnak érznek.* Maguk dolgozzák ki a válaszstratégiát, amit aztán meg is valósítanak. E mozgalmak nem politikai jellegűek, hiszen túlmutatnak a bármely oldalon megfogalmazott politikai nézeteken.

Fontos jellemzője még e független, önkéntes mozgalomnak az önmeghatározás. Nem kívülről, mások által határozódnak meg, hanem lényegében önteremtőek. Autonóm, anticipált módon, gyakorlati tevékenységükkel változtatnak ahelyett, hogy kérnék a változást. Társadalmi határokat, korlátokat állítanak fel a vitatott politika megvalósításával szemben — új jelenség világszerte az állampolgári engedetlenségi mozgalom — gigondolnak, majd létrehoznak alternatív megközelítéseket.

*Hegedűs Zsuzsa* szerint az önalkotó társadalmakban a társadalmi mozgalmak új mintáinak két dimenziója van:

- a) az egyes mozgalmak tematikussága vagy specifikussága, amennyiben minden egyes mozgalom egy-egy speciális problémához címződik (környezetvédelem, büntetési rendszer reformja stb.), s megközelítésük autonómiája mintegy versenyre hívja a domináns, hivatalos, problémamegoldó eljárásokat,
- b) a másik dimenzió a mozgalmak egységessége, amely nem csupán elméleti vagy szimbolikus jellegű, nagyon is konkrét a problémakezelés és megoldás, amely módszerét tekintve ütköztető, alternatíva-teremtő megközelítés.

Az önalkotó társadalmakban nem az az elsődleges kérdés, hogy „*mit kell tenni*”, hanem hogy „*hogyan kell tenni*”. Azaz hogyan szervezzük a problémamegoldás egész folyamatát. Ez lényegében nem más, mint kidolgozni és megvalósítani a lehetséges választásokat. Ezáltal egy olyan probléma vagy akár kríziskezelési és megoldási rendszer (több elemből álló, egymást kiegészítő, egymással versenyző hálózat) állhat fel, amely túlléphet az egyvonalú, szükségszerűen sajátos belső logikával és érdekeltiséggel terhelt állami-hivatali esetkezelés zsákutcáján.

Sok esetben az önalkotó szervezeti mozgalom nemzetközi porondra emelkedik, s a nemzeti helyi erőket fogja össze nemzetközi szinten. Az egyes nemzeti államok

kikerülésével szerveződnek egy-egy „ügy” köré. Új, civil szolidaritást alakítanak ki a nemzeti határok fölött, egyéneket címeznek meg és mobilizálják a közvéleményt. Nyilvános vitát folytatnak olyan kérdésekről, amelyeket belső vagy nemzetközi ügyként eddig az állam kezelt. Mindezzel új, informális, nemzetek fölötti szférát alakítanak ki.

E vertikálisan, az „ügy” mentén szerveződő csoportok esetében lényegében megszűnt a hagyományos elkülönülés a hazai, nemzeti-társadalmi és a külső, nemzetközi összefüggések között.<sup>2</sup>

### **Alternatív büntetések — állami intézményrendszer nélkül**

Hollandián kívül aligha van még egy olyan ország a világon, ahol ilyen kölcsönös függőségben, szoros, szinte szimbiotikus kapcsolatban állnak a független szervezetek és a szabadságvesztés alternatíváiként létrejött büntetések. Ebben az országban egyáltalán nincs állami intézményrendszer a pártfogás és az utógondozás területén. *A teljes pártfogói és utógondozói szolgálat önkéntes, független magán szervezetek formájában működik.* Az alternatív büntetések végrehajtásának teljes közege a független szervezetek világába tartozik.

Ennek a helyzetnek komoly történeti gyökerei vannak. A polgárok készsége a büntető igazságszolgáltatásba való beavatkozásra és az elítéltek számára nyújtandó segítségre több mint nyolcvan évvel előzte meg az állam ilyen irányú akaratát és felelősségvállalását. *Az első önkéntes csoport 1823-ban alakult meg a Holland Társaság az Elítéltek Erkölcsi Megjobbításáért* néven. Elsődleges célja az elítéltek morális felemelése és bátorítása, anyagi, lelki segítség és példaadás révén. Munkájukat a börtön falai között kezdték, majd a szabadulást követően mindaddig folytatták, amíg a rászorult azt igényelte. Tevékenységük az elítélt populáció kb. 30 %-át fogta át.

A XIX. század második felétől azonban komoly konkurenciával kellett szembenéznük. *1886-ban az Údvadsereg vezetett be börtönmissziós és utógondozó programokat* (amelyek gyakorlatilag ma is működnek), *1909-ben megalakult az Alkoholisták Tanácsadó Irodája* (ma is működik alkohol és drog tanácsadó központok formájában). *A Katolikus Pártfogói Szövetség 1916-ban, a Protestáns Pártfogó Szövetség 1928-ban,* míg a mentálisan beteg elkövetőkkel foglalkozó társaság 1924-ben alakult meg.

Az állami segítségnyújtás és pártfogolás rendszere 1905-től kezdett kiépülni. Nagyrészt e szervezetek hatékony működésének és befolyásának köszönhető, hogy 1915-ben bevezették a feltételes szabadon bocsátás és a felfüggesztett szabadságvesztés-büntetés intézményét. Mindkét esetben az ellenőrző és segítő tevékenységet a független szervezetek látták el. 1923-ban újabb fontos feladattal bővült tevékenységi körük, amikor bizonyos eljárásjogi változtatásokkal bekapcsolták munkájukat a bírósági eljárás keretébe azáltal, hogy „tanácsadó jelentést” kellett készíteniük a vádlottról. Ez a jelentés leginkább a környezettanulmányra emlékeztetett, de értékelték benne az elkövető személyiségét és egyúttal javaslatot tettek a legmegfelelőbb büntetés alkalmazására is. A tevékenységi kör ilyen irányú kiterjesztése tette szükségessé, hogy speciális szakemberek (pl. pszichológus) munkáját is bevonják a független szervezetek működésébe. Az eddig említett

két fő komponens ma is törzsét képezi a pártfogó és utógondozó szolgálat tevékenységének: védeni a kliens érdekeit és segítséget nyújtani számára, valamint tájékoztatni az igazságszolgáltatás hatóságait.

1912-ben az országászerte működő szervezetek összefogására megalakult a *pártfogó munkát végző szervezetek holland szövetsége*. E szervezet igazgatótanácsa később alapja lett az állami pártfogó szolgálatnak is. A szervezet titkára kormányhivatalnok volt, a független szervezeteknél dolgozó hivatásos pártfogókat pedig később e tanács égisze alá kívánták venni. Pár évvel később a teljes börtönön belüli gondozás és segítségnyújtás állami hivatalnokok kezébe került. Ennek a helyzetnek az ellensúlyozására 1976-ban a nagyobb vallási és egyéb szervezetek megalakították az ún. Általános Pártfogói Szövetséget, amely igyekezett távol tartani magától az állami befolyást. Az állami hatalom kiterjesztése azonban egyre inkább érezte negatív hatását. A központosított és bürokratizált, intézmény és nem ügycentrikus állami apparátusok összes hátránya megjelent. A 70-es évek derekán komolyan bírálták ezt a helyzetet, így a 80-as évek közepétől változás figyelhető meg. Tizenkilenc pártfogói körzetet alakítottak ki, amely követte a bírósági körzeteket, megszüntették az állami pártfogói szervezetet és a pártfogói és utógondozói tanácsot, amely lényegében a független szervezetekre „rátelepedve” működött. Létrehozták a Pártfogói Szervezetek Holland Szövetségét, amelynek csak társaságok, egyesületek, magánszervezetek lehettek tagjai. Ez a szervezet biztosít ma is keretet egy általános nemzeti politika formálódásához. A pártfogói munka éves tervét és költségvetését e szervezet alakítja ki (a körzetek által benyújtott adatok alapján), majd a közgyűlés előtt történt megvitatást követően bemutatják azt az igazságügyi államminiszternek, akinek jóváhagyási joga van. E szervezeti formában már láthatóan nincs jelen az az állami és független szervezetek közötti összemosisódás, amely diszfunkcionálissá tette a korábbi működést. A kormány képviselőjének jóváhagyása azonban elengedhetetlenül fontos. Hiszen a független szervezetekből álló pártfogói és utógondozói szolgálat teljes költségvetését az állam biztosítja. A hatékony és költségtakarékos működés ellenőrzésére az igazságügyi államminiszter felügyelete alá tartozó ellenőrző szervet hoztak létre. *A pártfogói szervezetek szövetsége az egyedüli fóruma a pártfogói és utógondozási (az alternatív büntetések végrehajtását is magába foglaló) nemzeti politika kialakításának és a törvényalkotás befolyásolásának.*<sup>3</sup>

### **A független szervezetek hatóköre és feladatai**

A független pártfogó szervezetnek lényegében kettős feladata van: *egyfelől a pártfogolt érdekeinek védelme*, a szükséges segítség megadása (a jogi segítségnyújtás kivételével bármilyen segítség lehetséges mind a nyomozás, mind a bírói eljárás, mind a büntetés-végrehajtás során), *másfelől informálni kell a pártfogolt személyéről a megfelelő igazságügyi hatóságokat.*

A tennivalók sokrétűek. Előzetes segítséget nyújtanak, amely a gyanúsított letartóztatásakor kezdődik, s magába foglalja azon szóbeli és írásbeli információk megadását, amelyekre az eljáró hatóságoknak és a gyanúsítottak egyaránt szüksége van. A hatóság az így kapott információk alapján eldöntheti, hogy szükséges-e az elkövetőt előzetes letartóztatásba helyezni. Környezettanulmányt készítenek, részt vesznek a bírósági

eljárásban, morális támaszt és információt adnak az elkövetőnek az eljárás során, de ha szükséges, a bíróságot is kiegészítő információkkal látják el. Az egyéni segítségnyújtás minden olyan tevékenységet felölel, amelyet az elkövetőnek, családjának és barátainak nyújtanak függetlenül attól, hogy a pártfogolt ügyében milyen ítélet várható, vagy milyen szankciót szabtak ki vele szemben (tehát nem csupán szabadságvesztés-büntetés esetén alkalmazzák). Börtönön belüli pártfogolás, csoportmunka és utógondozói tevékenység teszi teljessé a segítségnyújtást.

## Közösségi szolgálat

Hollandiában a pártfogói szolgálat felelős az alternatív büntetések megszervezéséért. E büntetések közül kétségtelenül a *közösségi szolgálat* a legfontosabb. A pártfogói és az utógondozói szolgálaton belül önálló egység foglalkozik e büntetéssel. Feladatuk: koordinálás, munkalehetőség-keresés és szervezés, annak biztosítása, hogy a munkahely a büntetés végrehajtására megfelelő legyen, az elítélt elhelyezése az egyes projekteknél, az elítélt munkájának ellenőrzése, visszajelentés az ügyésznek.<sup>4</sup>

A pártfogó szervezetek évente kb. 60 000 emberrel foglalkoznak, s az esetek jelentős részében anyagi támogatást is nyújtanak a rászorultaknak.

\* \* \*

Annak érdekében, hogy közelebbről megismerjük a független szervezetek munkáját Hollandiában és képet alkothassunk tevékenységükről, nélkülözhetetlen az *alternatív szankciók* rendszerének áttekintése, hiszen ezek teljes megvalósítása a független szervezetek kompetenciája.

A *közösségi szolgálat* (community service) a magyar közérdekű munkához hasonlítható, az alternatív szankciókról a 70-es évek elején kezdődtek a viták. Az első ilyen büntetés az 1980-ban bevezetett közösségi szolgálat. Először 1974-ben egy kormánybizottság fogalmazta meg, hogy szükség van a szabadságvesztés-büntetés alternatíváinak kidolgozására, egyrészt a szabadságvesztés szankció alkalmazásának, értelemszerűen a börtönnépesség csökkentése érdekében, továbbá a Btk. szankciórendszerének bővítése és színesebb tétele céljából, végül az eddiginél hatékonyabb szankciók kialakításáért.<sup>5</sup>

1978-ban született meg a tervezet, amely felsorolja az országban alkalmazható lehetséges alternatívákat, valamint azok végrehajtásának feltételeit, figyelembe véve azokat a törvényszerűségeket, amelyek a Btk. összefüggés-rendszeréből, valamint a valóság kínálta lehetőségekből adódnak. A közösségi munka bevezetésének központi kérdése az volt, hogy azt a Btk. keretén belül vagy azon kívül fogalmazzák-e meg. Ez utóbbi esetben az ügyész ajánlhatná fel az alkalmazandó alternatívát az eljárás megszüntetése mellett. A Btk. keretében megfogalmazva pedig klasszikus büntetésként jelenne meg, amelyet a bíróság alkalmaz. Mindkét megoldás hívei komoly érveket sorakoztattak fel, végül 1980-ban kísérleti jelleggel mindkét modellt bevezették. A kísérlet sikeresnek bizonyult és 1983-ban az ún. bírósági modellt véglegesen bevezették.

A legújabb, 1990-es jogi szabályozás megfogalmazása szerint a közösségi szolgálat lehet: *ingyenes munkavégzés a közösség javára, a bíróság által alkalmazható szankció, amely a hat hónapnál nem hosszabb szabadságvesztés-büntetés helyettesítésére szolgál, időtartama maximálisan 240 óra, csak akkor alkalmazható, ha a bíró meggyőződött*

arról, hogy a közeli jövőben végrehajtható, csak a vádlott beleegyezésével alkalmazható, de ha a végrehajtása nem megfelelő, az ügyész javaslatára részlegesen vagy teljes egészében átalakítható szabadságvesztés-büntetéssé.

A közösségi szolgálat szervezeti hátterét a pártfogó és utógondozó szolgálat biztosítja. Alkalmazásának gyakorisága 1981-től kezdve folyamatosan emelkedik: 1981-ben 213 eset, 1982-ben 917, 1983-ban 1668, 1984-ben 2431, 1985-ben 2814, 1986-ban 3419, 1987-ben 4005, 1988-ban 4913, 1989-ben 5937, végül 1990-ben 6626 eset jellemezte e tevékenységet.<sup>6</sup>

### Oktatási és egyéb programok

A fiatalokú elkövetők esetében a büntető törvény lehetőséget ad arra, hogy a bíróság a szabadságvesztést oktatási programokban való részvétellel cserélje fel a vádlott beleegyezése esetén. A mi szempontunkból ez a terület irreleváns, hiszen a fiatalokúak pártfogása állami szervezet kezében van. Mégis fontos megemlíteni, milyen komoly viták folynak arról, hogy a felnőttkorúak, különösen a fiatal felnőttek körében alkalmazható legyen-e ez az alternatíva. Viták folynak továbbá arról is, hogy a szabadságvesztés-büntetés más, gyógyító, kezelő jellegű csoportokban való részvétellel is felváltható legyen, például szociális képességeket fejlesztő csoportban stb. Kísérletként három körzetben vezették be két évvel ezelőtt a felnőttek számára az „ivás és vezetés” tematikájú kiscsoportot, amely az 500 guilden pénzbüntetés vagy a három hónap jogosítvány-elvonás vagy az egy hetes szabadságvesztés alternatívája. Tehát egy negyedik választást kívánnak ezzel biztosítani a bíró számára.

*Feltételes ítélet* (conditional sentence) *szolgáltatások nyújtásával egybekörve* (provision of services). 1989-ben fogalmazta meg új szakcióként a törvény, ez egy speciális közösségi szolgálat. Lényegében kétfázisú (two-session) modellt követ. Az első fázisban megállapítják az elkövető bűnösségét, de a bíróság elhalasztja az ítélethozatalt. Ekkor kéthónapos szünet következik, amikor a vádlott a pártfogói szervezet és más rehabilitációs munkát végző független szervezet szociális munkásaival kerül kapcsolatba. E szervezetek számtalan interjút készítenek az elkövetővel és a környezetével, valamint megpróbálják kialakítani azokat a speciális feltételeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a közösségi szolgálat büntetésként kiszabható legyen. Ha ez sikerült, e szervezetek egyrészt jelentést küldenek a bíróságnak, másrészt az Alternatív Szankciók Irodájának. Ezt követően indul el a második fokozat, amelyben a bíróság kiszabja a büntetést. Ez nem más, mint egy speciálisan az egyénre alkalmazott közösségi szolgálat. A büntetés kiszabásakor jelen van a pártfogó, aki majdan ellenőrzi annak végrehajtását, s akivel az elítélt kvázi-szerződést köt a bíróság előtt.

Ennek a körültekintő előkészítésnek köszönhető, hogy nagyon alacsony azoknak a száma, akik megszegik e speciális szankció feltételeit, s akikkel szemben ezt át kell változtatni szabadságvesztésre (3,5% országosan).

Jellegzetessége még e szankciónak, hogy az elítélt különféle szolgáltatásokban is részt vehet, vagy részt kell vennie (attól függően, hogy ezt megfogalmazza-e az ítélet vagy sem). Ilyen szolgáltatás például a szociális képességeket fejlesztő csoportban, alkoholszolgálatban való részvétel stb. Ezt is egyedileg, a személy szükségleteinek

függvényében alkalmazzák, a kezelés szükségességét a kéthónapos szünetben kell a pártfogónak feltárnia.

A *pénzbüntetés* is igen sok esetben alkalmazzák a szabadságvesztés alternatívájaként. A büntetés összegének megállapítását a bíró a független szervezetek által elkészített tanulmányra és javaslatra alapozza.

### Fokozatos szabadságvesztés

Ez esetben ugyan szabadságvesztésről van szó, de ez olyan szabadságvesztés, amelynek utolsó részét szabadon tölti az elítélt, a pártfogói szolgálat ellenőrzése és segítségnyújtása mellett. A szabadságvesztés egy részét tehát felváltják a közösségben végrehajtható programokkal. Alkalmazása a nyolc hónapnál hosszabb ideig tartó szabadságvesztések esetén lehetséges, az utolsó hat hétben. E büntetés valóban fokozatosan vezeti vissza az elkövetőt a társadalomba, hiszen az idő előrehaladtával egyre nagyobb szabadságot enged, mígnem az utolsó hat hétben csak éjszakára kell visszamenni az intézetbe.

A szakirodalom a börtönbüntetés alternatívájának tekinti a fokozatos szabadságvesztés utolsó szakaszát is.

\* \* \*

A felvázolt holland rendszerből világosan látható, hogy a büntető igazságszolgáltatás területén a szabadságvesztés alternatíváinak megteremtéséhez szükséges feladatokat (a közösségben történő ellenőrzés, szociális és egyéb jellegű segítségnyújtás) teljes egészében el tudják látni olyan szervezetek, amelyek önkéntes alapon szerveződő magánkezdemenyvezések, s függetlenek az igazságszolgáltatás hivatalos, állami apparátusától.

Legfontosabb tanulságként azt az üzenetet szeretném megfogalmazni, hogy a bemutatott országban a büntető igazságszolgáltatás területén felmerült feladatokat és problémákat nem intézmények létrehozásával, működtetésével, hanem programok, konkrét tevékenységek kialakításával és támogatásával kívánják megoldani.

Ennek a viszonyulásnak az az óriási előnye (a már eddig említetteken kívül), hogy a munkát végző intézmények nem kizárólagosan felsőbb intézmények, hatalmak iránt, hanem az „ügy”, az elvégzendő feladat és az ügyfelek iránt lojálisak!

*Dr. Kövér Ágnes*

### JEGYZETEK

1. Zsuzsa Hegedűs: Social Movements and Social Change in: Globalization, Knowledge and Society SAGE publications (USA 1990.)
2. Uo.
3. Fact Sheet: Probation in the Netherlands Probation and Aftercare Department (August 1987 2. old.)
4. B.G.M. Geerdink-G.M.M. de Wit: Probation and Aftercare in the Netherlands (30 May 1991 4. old.)
5. General information on non-custodial sanctions and measures in Netherlands (Ministerie van Justitie 1991. 18. old.)
6. Alternative Sanctions (Sentencing for Future AVT 1991. 3. old.)