

Egységes hálózatot!

*Gondolatok a pénzbüntetésről
és az utógondozás fejlesztéséről*

A jelenlegi büntetőjogi szankciórendszerben a közérdekű munka, a pénzbüntetés, a pénzmellékbüntetés, a pártfogó felügyelet, valamint a nem szankcióként alkalmazott utógondozás végrehajtását illetően aggályok és hiányosságok merülnek fel.

Alkotmányossági aggály

A pénzbüntetéseket és a pénzmellékbüntetéseket a megyei bíróságok gazdasági hivatalai hajtják végre. Ez a megoldás alkotmányossági szempontból aggályosnak tekinthető. „Az Alkotmánybíróság több határozatának indokolásában is rámutatott arra, hogy a bírói tevékenység függetlensége az ítékezéshez tapad, a büntetés-végrehajtás igazságügyi ágazati feladat, amely nem igazságszolgáltatás, hanem a közigazgatás egy ágazata. A Legfelsőbb Bíróság konkrét ügyben már leszögezte, hogy a bíróság ítélező tevékenysége az ítéletről szóló értesítés kiállításával befejeződik, a bírói függetlenség e tevékenységgel lezárul az ügyben, utána a büntetés-végrehajtás folyamata veszi kezdetét. (ABH 53/1991., LB Törv. III. 144o 1992.) A jogállami elvárásoknak megfelelően a bírósági szervezetet a végrehajtó hatalomtól el kell különíteni, mert csak így válhat teljessé a bírák függetlenségének biztosítékrendszere. Mentésíteni kell a bírákat az ítékezés érdemét nem érintő technikai jellegű feladatok ellátásától.” (Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog, 1999. 32o. oldal)

E visszas helyzetre más szerzők is rámutattak, Kerezsi Klára egy kriminológiai vizsgálat kapcsán kifejtette, hogy „...meglepetésünkre a kiszabott pénzbüntetések szintén a bírósági költségvetésbe folynak be, s ott is használnak fel (az egyéb hatósági díjbevételekkel együtt). Álláspontunk szerint nehezen védhető az a helyzet, amelyben a bírósági szankcióalkalmazást nem csupán a büntetőjog, de a pénzügyi helyzet szempontjai is befolyásolhatják, ahol az a gyanú vetülhet a bíróságokra, hogy a pénzbüntetés gyakoribb alkalmazásával próbálják »helyrebillenteni« a központi költségvetés szűkösségét. Ebből a szempontból egészen más megvilágításba kerülhet az elmúlt évek büntetés-kiszabási gyakorlata, amelyben a szabadságvesztés – s különösen annak végrehajtható formája – kétségtelenül visszaszorult, helyét azonban nem a szabadságelvonással nem járó szankciók vették át, hanem a pénzbüntetés gyakoribb alkalmazása.” (Dr. Kerezsi Klára – Dér Mária: Az alternatív szankciók költségösszefüggései, Magyar Jog 1998. 5. szám 273. oldal)

Ezzel a kérdéssel a sajtó is többször foglalkozott (pl. a Magyar Nemzet 1995. szeptember 10-i száma): „Nem hozzák a bíróságok a bevételi tervet”; Népszabadság, 1995.

október 12-i szám: „Bírósági bevételek ítéletekből”; Világ gazdaság, 1999. július 28-i szám: „Több mint egymilliárd pénzbüntetésből”. A Világ gazdaság említett cikkében a szerző kifejti, hogy, „... amilyen régóta tervezik a megyei bíróságok a költségvetésükben ezt a bevételt, annyira régiek az e gyakorlatlalt szembeni fenntartások. Gyanú vetülhet az ítélezőkre. Némely vélekedések szerint nem alkotmányos megoldás, hogy a bíróság hajtja végre a pénzbüntetést.”

Az alkotmányos megoldást valóban az jelentené, ha az ítélezés és a végrehajtás teljesen kettéválna. A bíróság szerepe a pénzbüntetés kiszabásakor megszűnne, a végrehajtás pedig a végrehajtó hatalmi ághoz kerülne át.

Erre a megoldásra jogtörténetünkben is volt már példa. A Csemegi-kódex, az 1878. évi. V. tc. 27. §-a, valamint az azt módosító 1892. évi XXVII. tc. 3. és 4. §-ai alapján mindennemű pénzbüntetés az igazságügy-miniszter kezelése alá tartozik és azokat letartóztató-intézeti építkezésekre, javító-intézeti és rabsegélyezési célokra kell fordítani. Az ekként befolyt összegek „büntetéspénzek országos alapja” elnevezés alatt kezelendők, ezen alap állása, valamint az abból fedezett kiadások természete és mennyisége évenként zárszámadásban kimutatandó.

Ez a rendszer 1924-ig működött, amikor e bevételek kezelése is a pénzügyminiszterhez került és csendben felörlődött a költségvetés malmaiban.

Az előzőekben kifejtettekre tekintettel célszerű lenne megfontolni, hogy a pénzbüntetés és a pénzmellékbüntetés végrehajtásától a bírósági szervezetet mentesíteni kellene és a végrehajtás irányítását az Igazságügyi Minisztériumhoz lehetne telepíteni. A végrehajtás rendszerének kialakításához nyilvánvalóan csak az elvi döntés meghozatalát követően szükséges hozzákezdeni.

Célok és feltételek

A hatályos jogszabályok alapján a közérdekű munka végrehajtását a bíróság a hivatásos pártfogó útján ellenőrzi, a pártfogó felügyeletet a bíróság hajtja végre a hivatásos pártfogók közreműködésével, az utógondozást a hivatásos pártfogók végzik. A hivatásos pártfogók a megyei bíróság büntetés-végrehajtási csoportjában tevékenykednek, irányításukat a csoportvezető büntetés-végrehajtási bíró látja.

Jelenleg országosan 68 hivatásos pártfogó foglalkozik a több mint 5000 pártfogó felügyelet alatt álló felnőttkorú személlyel.

A fiatalok pártfogó felügyeletét a megyei gyámhivatal mellett működő hivatásos pártfogó látja el. A fiatalokkal foglalkozó hivatásos pártfogók szakmai irányítását a Szociális és Családügyi Minisztérium végzi. Jelenleg országosan 182 hivatásos pártfogó foglalkozik a 8000 pártfogó felügyelet alatt álló fiatalokkal.

A hivatásos pártfogók tevékenységével és a közreműködésükkel működtetett jogintézményekkel az utóbbi évtizedben jelentős gondok merültek fel, amelyek egyrészt a pártfogói hálózat szervezetével, működtetésével, másrészt pedig e jogintézmények végrehajtásának feltételeivel és eszközrendszerével kapcsolatosak.

A pártfogói hálózat jelenleg széttagolt, egyrészt külön pártfogók foglalkoznak a felnőttkorú pártfogottakkal a megyei bíróságok keretében, központi irányítás nélkül, másrészt ettől elkülönülten működik a fiatalokkal foglalkozó pártfogói hálózat

a megyei gyámhivatalok mellett. A már említett kriminológiai kutatás is rámutatott arra, hogy a pártfogó felügyeletet az illetékes szervek nem a jelentőségének megfelelően kezelik. „Az utóbbi évek gyakorlata szerint a felnőttkorúak pártfogóinak egy részét a bírósági végrehajtásban jelentkező többletfeladatokkal terhelték meg, míg a fiatalkorúak pártfogói többletfeladatként a nevelőszülők ellenőrzésébe, és a veszélyeztetett kiskorúak családjainak gondozásába segítenek be.” (Kerezsi Klára i.m. 270. old.). „A pártfogó szolgálat bírósági szervezeti rendszerhez tartozása számos problémát vet fel. Kétségtelen, hogy a pártfogói feladatokkal a bíróság az ítélkezési funkció természetétől idegen végrehajtási feladatokat vállal fel. A pártfogó szolgálat szervezeti hovatartozásának bizonytalanságait erősíti, hogy az elmúlt években levált néhány olyan feladat a bíróságokról (pl. közjegyzői, igazságügyi szakértői), amely nem tartozott szorosan az ítélkezési funkcióhoz. A további »profiltisztítási várakozást« erősíti a pártfogói munka büntető- és szociálpolitikai határokat átlépő jellegzetessége is.” (Kerezsi Klára i.m. 271. old.) „A vizsgálat tapasztalatai egyértelműen a tevékenység sztenderdizálásának hiányát jelzik. Ezt nehezíti, hogy a büntető-politika gyakorlati megvalósításáért felelős Igazságügyi Minisztériumnak nincs befolyása a pártfogó szolgálat tevékenységére. A hazai pártfogó szolgálat gyakorlata azt mutatja, hogy e szervezetek szakmai sztenderdek és szakmai értékelés nélkül működnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében.” (Kerezsi Klára i.m. 272. old.).

Ehhez hasonló következtetésre jutott a Legfőbb Ügyészség is, amikor a felnőttkorúak pártfogó felügyelete végrehajtásának 1999-ben végzett országos vizsgálatáról szóló összefoglaló jelentésében többek között megállapítja, hogy „... a hatékony egyeztetés és együttműködés sincs biztosítva...”.

Az előrelépés egyik iránya

A pártfogó felügyelet, mint büntető intézkedés, végrehajtásában az előrelépés egyik fő irányaként deklarálni kellene, hogy annak végrehajtása állami feladat. Az állam feladatai nem merülhetnek ki abban, hogy a kiszabott szabadságvesztés-büntetéseket végrehajtsa, az elítéltet ténylegesen segíteni kell abban, hogy a társadalomba beilleszkedjen. E feladat természetesen a végrehajtandó szabadságvesztésen kívüli, más jogcímenek elrendelt pártfogó felügyelet végrehajtására is vonatkozik.

Erre amiatt is szükség lenne, mert a pártfogó felügyelet végrehajtásával kapcsolatos szervezőmunkára csak az állami szervek képesek. Ezek a feladatok a bírósági szervezet jellegétől és tevékenységétől idegenek.

Amennyiben a pártfogó felügyelet végrehajtásáért az állam felelősséget vállal, a felnőttek és a fiatalkorúak jelenleg különálló pártfogó hálózatait célszerű lenne összevonni és létrehozni egy központilag irányított, egységes pártfogói hálózatot. A pártfogói hálózat irányítását az Igazságügyi Minisztériumhoz lehetne telepíteni és megyénként létre lehetne hozni a területi szerveket (pl. Országos Pártfogói Hivatal, mint az IM egy főosztálya, Megyei Pártfogói Hivatalok). Ezzel a megoldással a hivatásos pártfogók egységes szakmai elvek és szabályok alapján, egységes irányítás alatt tevékenykedhetnének. Természetesen a hivatásos pártfogók megfelelő munka-

jogi státuszát is szükséges lenne megteremteni, és a szükséges létszámot is biztosítani kellene.

Az egységes pártfogói hálózat létrehozása mellett a másik legfontosabb fejlesztési irány a pártfogó felügyelet alatt állók és az utógondozottak társadalmi beilleszkedését segítő feltételek megteremtése.

Enélkül ugyanis e tevékenység csak légüres térben lebegne. Az utóbbi évtizedben a pártfogói és az utógondozói munka legnagyobb kudarcát éppen az jelentette, hogy a végrehajtás feltétel- és eszközrendszere szinte a nullára redukálódott. Erre a megállapításra jut Kerezsi Klára is az említett kriminológiai kutatás során, amikor azt írja, hogy *„... a pártfogók – bár törekszenek rá – nem képesek hatékonyan mozgatni a szociális segítő intézményrendszer egyes elemeit. Az 1970-es években a segítés-támogatás és a felügyelet kettős funkciója jól megfért egymással a magyar pártfogó felügyelet rendszerében, ugyanis a teljes foglalkoztatottságra és a tömegtermelésre épülő gazdaság számtalan szociális funkciót látott el a vállalati szociálpolitika keretében. A gazdasági-társadalmi helyzet azonban megváltozott, s a megváltozó körülményekhez történő igazodást késve kezdte meg a hazai pártfogó szolgálat.”* (i.m. 271. old.). Ugyanígyen következtetésekre jut a Legfőbb Ügyészség említett vizsgálati jelentése, amelyben megállapítja, hogy *„... az elítéltek beilleszkedését segítő intézmények egy része – szervezett munkáltatás, szálláslehetőségek – szinte teljesen megszűnt. A pártfogó felügyelet így elsősorban a büntető felelősségre vonás hatálya alatt álló személy figyelemmel kísérést jelent. ... a hivatásos pártfogók lényegében a szükséges eszközök nélkül gyakorolják hivatásukat... érdemi segítséget a lehetőségek hiányában nem tudnak nyújtani...”* Végül következtetésként a jelentés szomorúan megállapítja, hogy *„... a pártfogó felügyelet jelenlegi formájában a tartalmi kiüresedés veszélyezteti.”*

Nem újkeletű gond

Az előzőekben jelzett problémák és gondolatok nem újkeletűek. A Csemegi-kódex hatálybalépését követően az állam és számos társadalmi szervezet („rabsegélyező egyletek”, „patronázs mozgalom”) komoly gondot fordított a szabadult elítéltek társadalmi beilleszkedésének segítésére, változó sikerrel. Böven foglalkozik e témával Mezey Barna egy tanulmánya (Rabsegélyezés, patronage-ügy, utógondozás, Kriminológiai Közlemények 55., 1997. 173-193. old.), amely korabeli neves büntetőjogászok (Finkey Ferenc, Hegedűs József stb.) munkáira is hivatkozva megállapítja, hogy *„... a szakmának fel kellett ismernie, hogy az állam gazdasági ereje, az állam szervező apparátusa, munkahelyközvetítő- és teremtő lehetőségei nélkül nem lehet hatékony rabsegélyezési rendszert működtetni.”* Az e témakörben idézett Schafer István is megállapítja 1949-ben, hogy *„... az utógondozás... valódi lényegét tekintve nem karitatív jellegű... az utógondozás célja, hogy visszavezesse a társadalomba azt az embert, akit onnan büntetése időlegesen kirekesztett... így az állam érdeke és feladata működtetni az utógondozás szervezetét.”* A múlt század végétől az 1940-es évek elejéig néhány „menedékház” is működött, amelyek a szabadult elítéltek részére munkalehetőségeket is biztosítottak (Kőbányán és Debrecenben). Sajnálatosan ezek nem váltak általánossá és meg is szűntek.

A szabadságvesztésből szabadult és más jogcímen pártfogó felügyelet alatt álló személyek, valamint az utógondozottak társadalomba való beilleszkedését az állam akként tudná hatékonyan segíteni, ha ehhez megteremtené a megfelelő feltételeket. Ez elsősorban átmeneti jellegű közösségi szállások és közösségi foglalkoztatók létesítését jelentené. A közösségi foglalkoztatók munkalehetőségeket is teremthetnének, de a legfontosabb rendeltetésük a különféle utókezelési és rehabilitációs programok szervezése lenne, amelyeken a részvételt a pártfogó felügyelet alatt álló részére kötelező magatartási szabályként elő lehetne írni (pl. alkoholellesenes, kábítószerellenes programok). A közösségi szállásokat és a közösségi foglalkoztatókat a megyei pártfogó hivatalok működtetnék.

A pártfogói hálózat fejlesztésével a kormányprogram is foglalkozik, a „Segélyezés, pénzbeli támogatások” fejezetben megfogalmazza, hogy „...a szabadságvesztés-büntetésből szabadultak beilleszkedésének valódi megsegítése érdekében gondot fordít a szétzilálódott pártfogói rendszer újjáépítésére.” A konkrét tennivalókat a kormányprogram nem fogalmazza meg, hiszen azokat az illetékes szaktárcáknak kell kidolgozniuk. Ehhez kíván gondolatokat ébreszteni e rövid eszmefuttatás is.

Csordás Sándor

A tizenkilencedik évfolyamába lépett Börtönügyi Szemle szerkesztőbizottságának összetétele a közelmúltban megváltozott. A figyelmes olvasó hamar felismeri a szerkesztőbizottsági tagok új névsorából azt a korábbi, de ma is élő igényt, hogy erősödjenek a magyar börtönügy társadalmi-szakmai kapcsolatai, s ez tükröződjék elméleti folyóiratunk szemléletében is. Az új tagok szinte valamennyien a börtönügyet (is) érintő tudományos-oktatói műhelyek vezetői, s ez ama reménnyel töltheti el az olvasót, hogy a jövőben folyamatosság és megújulás egyszerre lesz felfedezhető a Börtönügyi Szemlében. Mindez érvényes azokra a korábbi szerkesztőségi tagokra és rovatvezetőkre is, akik éveken át szolgálták munkájukkal a börtönügyi tudományosság ügyét, s lehetővé tették, hogy periodikánk jövőre kerék, húsz esztendő évfordulóhoz érkezzen. Munkájukért köszönet jár. A következő időszakban a rovatvezetői rendszer helyett a szerkesztőség bátrabban épít az egyetemi alkotóműhelyek támogatására, valamint a büntetés-végrehajtási intézetekben felhalmozódott szakmai tapasztalatokra.

A szerkesztő