

Rácz Andrea – Szombathelyi Szilvia

A jogi evaluáció gyakorlata

Jelen tanulmányunk a Kapocs folyóirat korábbi, 6. illetve 7. számában közzé tett írásainkhoz kapcsolódik. "A szociális ellátások hatékonysági vizsgálatainak dilemmái" címmel megjelent tanulmány a hatékonysági vizsgálatok módszertanával, szemléletével foglalkozott, míg "A javítóintézeti nevelés dezintegrációs hatásai" c. cikk a témában készült empirikus kutatás főbb eredményeit mutatta be. Kutatási területünk ezúttal az ellátások törvényi hátterének az elemzése.

A közpolitika kialakításának az alapja a megfelelő minőségű, tartalmú és mennyiségű információhoz való hozzájutás. A szakágazati elemzéseknél kiemelten fontos egy interdiszciplináris megközelítés, egy olyan rendszerszemlélet, amely nyitottságot eredményez, a kapcsolódó területek közötti átjárást szabaddá teszi. Szociális területen gyakori tapasztalat, hogy egy adott kérdést több nagyobb terület is szabályoz, a saját logikája alapján. Bár az eljárások összekapcsolhatóak és megfeleltethetőek egymásnak, mégsem valósul meg a sikeres együttműködés, mert az adott területek más koncepciók alapján értelmeznek és szabályoznak. A jogi megközelítés nem egyszerűen a vonatkozó jogszabályok feltárása, hanem a törvényi úton kifejtett koncepciók értelmezése. Éppen ezen megfontolások miatt nem lehet teljeskörű értékelést adni egy ellátásról, szolgáltatásról a szabályozásuk történetének feltárása, a szabályozásban érvényre jutott ágazati és igazgatási logika vizsgálata nélkül.

A jogi evaluáció a hatékonysági vizsgálatok egyik speciális típusa a process, output és outcome evaluációs módszer mellett. A jogi evaluáció kifejezést több értelemben is használja a szakirodalom. Jelenti az egyes jogesetek elemzését, magának az eljárásnak az elemzését, továbbá ide kapcsolódnak a klasszikus közigazgatási elméletek és elemzések. A szociális szolgáltatások elemzésénél azért érdemes külön is kitérni erre a területre, mert ez a megközelítés a szolgáltatások folyamatának, kimeneteinek és tényleges eredményeinek hatásai helyett és részben mellett a szolgáltatás/ellátás törvényességi feltételeinek meglétére,

jogszerűségére, valamint az ellátásra való elvi és gyakorlati szintű hatására fókuszál. Formailag a jog magatartási normák és szabályok rendszere, melyeket az államhatalom alakít ki vagy szentesít. A jogi evaluáció a jogot mint 'közvetítő ágens'-t definiálja: a jog azáltal, hogy kijelöli az ellátás kereteit, meghatározza annak működési/működtethetőségi feltételeit, az ellátó/szolgáltató és az ellátást nyújtó/szolgáltató közötti törvényes kapcsolatot biztosító aktorrá válik. A közvetítő ágens szerepe az ellátás törvényes keretek mentén való kialakításakor – az ellátás céljainak elvi megfogalmazása mentén –, az ellátás működtetésekor és fejlesztésekor különösen fontos, hiszen nemcsak legitimálja a szolgáltatást, hanem ezzel egyidejűleg biztosítja a kliens/ellátott mindenkori érdekeinek érvényesülését. A jogi evaluáció nem pusztán az adott ellátás legszűkebb értelemben vett jogi normáit vizsgálja, hanem az ellátórendszer normáiból kiindulva az anyagi, esetleges eljárási és végrehajtási normáit is.

Az ellátás-elemzések gyakorta csak az ellátás tartalmi és minőségi kritériumát, az ellátás sikerét befolyásoló tényezőket igyekszenek meghatározni az ellátórendszer – kliens – társadalom relációban, figyelmen kívül hagyva az adott ellátás alapvető – jogszabályban rögzített – kereteit. Véleményünk szerint az ellátás-elemzésnél figyelembe kell venni, hogy egy specifikus ellátás kialakításakor és működtetésekor alapvető fontosságú az elérendő célok sorrendjének megállapítása, és a célok eléréséhez megfelelő eszközök, erőforrások rendelése. Mindezek rendszerszemléletű vizsgálatához nélkülözhetetlen egy definíciós keret meghatározása, mely az ellátás sikeres működtethetőségi feltételeinek szabadságát vagy éppen korlátozottságát előre megmutatja. A jogi evaluációs munka ezen célt szolgálja a jogalkotó által megfogalmazott koncepciók, célok és a szakágazati gyakorlat elvi szintű összevetése, az ellátás egységes jogi keretének, a törvényesség feltételeinek maradéktalan meglétéből vagy hiányából felsejlő problémákra való rávilágítás útján. A jogi evaluáció gyakorlata az ellátást nyújtó és a kliens közötti rendszerhatásokra mutat rá az ellátás célja és kimete közötti, a gyakorlatban megjelenő különbségek és azonosságok feltárása előtt vagy mellett.

A törvényi környezettel kapcsolatosan felmerülő kérdések közül igen lényegesnek tűnik a döntéshozók szerepének és működésének tisztázása. Milyen koncepciók, milyen szakmai elképzelések, milyen tágabb társadalmi célok, milyen szakmai érdekcsoportok, lobbik alakították ki a törvényi kereteket? Milyen kapcsolatban áll a törvény a gyakorlattal: már meglévő gyakorlat alakul-e át szabállyá, vagy a gyakorlat fog igazodni a kialakított szabályozáshoz? Mennyire teremtett a törvény egyértelmű, kiszámítható fejlődést? A törvényekben foglalt elképzelések megvalósítására biztosított-e a törvény (és a politika)

eleendő időt? A szabályozásból eredtek-e nem várt következmények, externáliák? A szabályozás hogyan képes megvalósítani például a felelősség kérdését, stb.?

Mindezek olyan kérdések, amelyekkel rendszeresen találkozunk a különböző felvetésekben, szakmai beszélgetéseken, sőt kutatásokban is, de leszögezhetjük, hogy Magyarországon a szociálpolitikai kutatásokban nem terjedt el a törvényi környezet és jogalkalmazás szisztematikus elemzése.

Tanulmányunkban a javítóintézeti nevelés helyét kívánjuk meghatározni a reszocializációs, illetve a büntetőjogi rendszerben, a jogi szabályozás vizsgálata által. A jogi evaluáció gyakorlatának bemutatására azért választottuk a javítóintézeti nevelést, mert az kettős szerepet tölt be a magyar jogrendszerben, egyrészt büntetőjogi intézmény, joghátrány, melyet a bűncselekmény elkövetője szenved el, de nevelő hatásának kiemelkedő szerepe miatt egyfajta visszatérő mechanizmus is, a gyermekvédelmi rendszer részét képező intézmény, melynek fő célja a társadalmi együttélés készségének sikeres kialakítása, a reszocializáció elősegítése bűncselekményt elkövető fiatalok esetében.

A következő elemzés a javítóintézeti nevelés jogi szabályozásán keresztül igyekszik bemutatni a jogi evaluáció fontosságát egy adott ellátás értékelésében.

Vizsgálatunk tárgya: a javítóintézeti nevelés helyének meghatározása a reszocializációs, illetve a büntetőjogi rendszerben.

Vizsgálatunk célja: annak kiderítése, hogy a jogi szabályozás a javítóintézeti nevelés céljainak elérése érdekében egységes-e, vagy olyan hiányosságokat tartalmaz, mely az ellátás sikeres működését nehezítheti.

Mindezek előtt fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a fiatal korban lévők személyisége erőben, alakulóban van, értelmi–érzelmi–akarati arculatuk még formálódik. Cselekményeik motivációs háttere eltér a kialakult személyiséggel rendelkező, a kiteljesedett értelmi-akarati képességű és érzelmi életű felnőttektől. Így a fiatalokkal szemben alkalmazásra kerülő büntetőjogi beavatkozásnak a célkitűzései, módszerei és eszközei eltérnek a felnőttekkel szemben követett eljárástól, melynek hátterében az áll, hogy a fiatalok kritikai, erkölcsi, értelmi fejlődése még ebben az életszakaszban is kialakulóban van, korlátozottan cselekvőképesnek tekintendő, aki még viszonylag csekélyebb

élettapasztalattal rendelkezik, nem minden esetben képes maradéktalanul felismerni cselekménye társadalomra hátrányos következményeit.

A szankciók kiválasztása során a fiatalkorúakkal szemben nem a megtorlás, hanem a nevelés eszközeit kell alkalmazni. A fiatalkorú bűnelkövetők esetében tehát a joghátrány célja elsősorban az, hogy a nevelés eszközével elősegítse a társadalmi beilleszkedési zavarokkal küzdő egyén reszocializációját. A fiatalkorúakkal szembeni eljárás során a fiatalkorú számára megfelelő szankció kiválasztása során elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy van-e helye szabadságelvonással nem járó intézkedés (megrovás vagy próbára bocsátás) alkalmazásának. Büntetést csak akkor kell kiszabni, ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a joghátrány által elérni kívánt cél másként nem valósulhat meg. A bíróság a súlyosító és enyhítő körülmények együttes értékelése, a fiatalkorú személyi, családi körülményeinek megvizsgálása, az elkövetés után és az eljárás alatt tanúsított magatartása, gondozójának vallomása alapján dönti el, hogy a konkrét esetben elegendő-e szabadságelvonással nem járó intézkedés alkalmazása, vagy szükségesnek mutatkozik szabadságelvonással járó szankció kiszabása. Ebből a szempontból elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a családi környezet alkalmas-e a fiatalkorú erkölcsi, szellemi, testi fejlődésének biztosítására. A megfelelő családi környezeten értendő az is, ha csupán az egyik szülő, avagy más nagykorú hozzátartozó, mint nagyszülő, testvér gondozásában nevelkedik a fiatalkorú, de biztosítva van ellátása, felügyelete, taníttatása, avagy munkaviszonyban álló személy esetében körülményei alapján családi környezete rendezettnek tekintendő.

Vizsgálatunk szempontjából a javítóintézeti nevelést érintő 5 jogszabály a következő:

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
- A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény
- A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet
- A javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X.11.) NM rendelet.

A javítóintézeti nevelés feladata a fiatalkorú nevelése, oktatása és szakmai képzése a célból, hogy helyes irányban fejlődjék és a társadalom hasznos tagjává válják.

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló törvényerejű rendelet szerint a javítóintézet az oktatási miniszter felügyelete és közvetlen irányítása alatt álló nevelőintézet.

Az intézet rendtartását az oktatási miniszter az igazságügy miniszterrel egyetértésben állapítja meg. A javítóintézeti neveléssel kapcsolatos bírósági határozatok végrehajtását illetően az igazságügy miniszter - az oktatási miniszter általános felügyeleti jogát nem érintve - szakfelügyeletet gyakorol.

Az intézeti rendtartás szerint viszont az intézet a gyermekvédelmi rendszer részeként, az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter felügyelete és közvetlen irányítása alatt működik. Az intézetet az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium tartja fenn.

A javítóintézeti nevelés során a fiatalok jogosult életkori szükségleteinek megfelelő ellátásra, gondozásra, egészségügyi és mentálhigiénés ellátásra, intézeti jogainak és kötelezettségeinek megismerésére, hozzátartozóival való levelezésre, látogatók fogadására, vallási és lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására és annak gyakorlására, oktatásban / képzésben való részvételre, érdeklődésének megfelelő szabadidő-eltöltésre. A fiatalok kötelesek a számukra kijelölt csoportban nevelkedni, az általános iskolai tanulmányait a tanköteles koron túl is folytatni, az eredményes nevelése érdekében az intézet dolgozóival együttműködni, valamint az intézet rendjét megtartani.

Az intézet teljes ellátást biztosít a fiatalok számára, és ellátja gondozását, nevelését, felügyeletét, továbbá oktatását, képzését, munkafoglalkoztatását, valamint az ügyeivel kapcsolatos adminisztrációs feladatokat.

A fiataloknak a társadalomba való sikeres beilleszkedése érdekében az intézet előkészíti elbocsátását, és figyelemmel kíséri további életútját.

A javítóintézeti nevelés és az előzetes letartóztatás végrehajtása során tiszteletben kell tartani a fiatalok emberi méltóságát, és figyelembe kell venni életkori szükségleteit, valamint a törvényben meghatározott korlátozások kivételével gondoskodni kell jogai minden megkülönböztetés nélküli biztosításáról, védelméről.

Az intézetben folyó nevelés céljait az SZMSZ határozza meg. Ide tartozik a fiatalok társadalmi beilleszkedésének elősegítése, ennek érdekében beilleszkedési zavarainak enyhítése, pszichés állapotának rendezése, iskolázottságának, szakmai képzettségének fejlesztése, az alapvető erkölcsi normák elfogadtatása, az egészséges életmódra való felkészítés. A nevelés során kiemelten kell foglalkozni az alkohol és a kábítószer veszélyeivel, a szexuális élet problémáival. A nevelő egyéni nevelési tervet készít a fiatalok számára, ahol figyelembe kell vennie a befogadásakor készített szakértői vizsgálatok megállapításait, családi

kapcsolatairól szerzett tájékoztatást, az intézetbe kerülése előtt készített pedagógiai, pszichológiai véleményeket, valamint a befogadást követően tapasztalt viselkedése és az egyéni beszélgetések során szerzett információkat. Ha a fiataloknak egyéni pszichológiai gondozásra is szüksége van, a pszichológus egyéni gondozási tervet készít.

Az intézetben olyan kompenzáló és korrigáló nevelést kell a fiatalok számára biztosítani, amely egyidejűleg törekszik a fiatalok megelőző életútja hiányainak pótlására és a fiatalok bűnelkövetésének hátterében rejlő hibás viszonyulási rendszer kijavítására.

A nevelés fontos eszközének tekinti a rendtartás a jutalmazást (dicséret, tárgyjutalom, korábbi büntetés elengedése, kulturális vagy sportprogram biztosítása, kimenő, eltávozás vagy szabadság engedélyezése) és a fegyelmi büntetéseket (megrovás, kimenő, eltávozás, szabadság megvonása, zárt jellegű intézeti elhelyezés).

Az intézetben folyó oktatás, képzés célja a fiatalok iskolai hiányosságainak pótlása, megkezdett tanulmányainak folytatása, a munkaerő-piaci esélyeit növelő képzettség megszerzése. Az intézet szorgalmazza, hogy a fiatalok a kapcsolattartásra jogosult hozzátartozóival megfelelő kapcsolatot tartson. Elősegíti, hogy az átmeneti vagy tartós nevelt kapcsolata ne szakadjon meg a gondozását korábban ellátó gyermekotthonnal vagy nevelőszülővel.

A jogerős végzéssel javítóintézeti nevelésre utalt fiatalokat el kell látni havi zsebpénzzel, továbbá biztosítani kell kimenőnapot, szabadságot, betegszabadságot, és 5 nap eltávozás engedélyezhető. Az intézet szorgalmazza a kapcsolattartást, a fiatal részt vehet intézeten kívüli oktatásban és munkafoglalkoztatásban. A jogerős végzéssel javítóintézeti nevelésre utalt fiatalok számára utógondozót jelölnek ki, aki felkeresi a családot, a gyermekjóléti szolgálatot, a pártfogót, felveszi a kapcsolatot a munkaügyi központtal.

Az előzetes letartóztatásban javítóintézeti nevelésben elhelyezett fiatalokat csak megfelelő ruházat híján kell ruházattal ellátni, zsebpénzben nem részesül. Intézeten kívüli oktatásban, munkafoglalkoztatásban nem vehet részt, előzetes letartóztatásban lévő fiatalok számára intézeten kívüli program, kimenő, eltávozás, szabadnap, betegszabadság nem engedélyezhető. Hozzátartozójával a fiatal csak ellenőrzés mellett érintkezhet. Az előzetes letartóztatás lejárata napján az intézetből szabadon kell bocsátani.

A fiatalok bűnelkövetők javítónevelő intézeti ellátása a gyermekek nevelése által segíti a társadalmi beilleszkedésüket, ugyanakkor az előzetes letartóztatást intézetben töltő

fiatalkorúaknál a törvény nem rendelkezik a jogerős végzéssel intézetbe került fiatalkorúaknak biztosított visszaterelő mechanizmusokról.

A fiatalkorú nevelésében és a társadalomba való beilleszkedésének elősegítésében fontos szerepe van a gyámhatóságnak, a hivatásos pártfogónak, az erre szakosodott szociális, karitatív és öntevékeny szervezeteknek, valamint a fiatalkorú szülőjének, gyámjának vagy más hozzátartozójának. Az intézetből történő elbocsátás előkészítésében pedig különösen nagy szerepe van az utógondozónak. Az intézet utógondozó részleget működtethet azon elbocsátott fiatalkorúak számára, akik a családjukba nem térhetnek vissza, és az elbocsátás idejére nem sikerült számukra lakhatási lehetőséget biztosítani és megélhetési feltételeket teremteni, illetve itt helyezhető el az a fiatalkorú is, aki tanulmányait szeretné befejezni az intézeti oktatásban, képzésben.

A javítóintézeti nevelés jogi szabályozása több ellentmondással és hiányossággal küzd, ami a gyakorlatban a kliensek (fiatalkorú bűnelkövetők) – és a társadalom érdekeinek – a sérülését eredményezi, ezáltal akadályozva az ellátás hatékony működését.

1. A javítóintézeti nevelés jogi szabályozásában ellentmondások találhatók, hiszen A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló törvényerejű rendelet szerint az intézet az oktatási miniszter felügyelete és közvetlen irányítása alá tartozik, míg a részletszabályokat tartalmazó intézeti rendtartás az intézet irányítását az egészségügyi, szociális- és családügyi miniszternek biztosítja.

2. A jogi szabályozás hiányos, mivel az előzetes letartóztatásban intézetben lévő fiatalkorúak számára nem biztosítja azokat a visszaterelő mechanizmusokat (értesítési kötelezettség gyámhatóság, jegyző, család, gyermekjóléti szolgálat számára, hivatásos pártfogó kirendelése), melyeket a jogerős végzéssel intézeti nevelésbe helyezett fiatalkorúak számára nyújt, ezáltal a társadalomba való visszailleszkedést a fiatalkorúnak saját magának, jó esetben családi segítséggel kell megoldania.

3. A fiatalkorú bűnelkövetők javítónevelő intézeti ellátása a gyermekek nevelése által segíti a társadalmi beilleszkedésüket, de az előzetes letartóztatásban lévők esetében a családi kapcsolatok korlátozásával, merev szabályozásaival a rendszer stigmatizál, és tovább növeli a távolságot a kinti, intézeten kívüli kapcsolataiktól.

Mindezen hiányosságok és ellentmondások nehezítik a fiatalok bünelkövetők helyes irányba fejlődését (a fiatalok nevelése, oktatása és szakmai képzése által) és a társadalom hasznos tagjává válását, mint a javítóintézeti nevelés feladatának megvalósulását. Éppen ezért az ellátás működésének, célelérésének (goal attainment) és az intézetben folyó szakmai munka értékelésének során ezeket a nehézségeket a kutatómunka megkezdésekor, előzetes hipotézisünk megfogalmazásakor figyelembe kell vennünk.

A jogszabáylelemzés tükrében arra következtethetünk, hogy a jogerős javítónevelő intézet a társadalmi beilleszkedés elősegítése szempontjából hatékonyabb, mint az előzetes javítóintézet, a javítóintézeti nevelésre utalt jogerős végzéssel rendelkező fiatalok bünelkövetők számára biztosított visszatérő mechanizmusok által. A jogi szabályozás hiányosságainak figyelembevételével az ellátás működésének vizsgálatakor a kérdés az, hogy a javítóintézet mint támogató intézmény és az ott dolgozó szakemberek – mindezek ellenére – hogyan tudják elősegíteni a fiatalok társadalmi beilleszkedését. Azaz a sikeres társadalmi integrációt célzó szakmai munka a jogszabályi háttér hiányosságait tudja-e a gyakorlatban kompenzálni, s ha igen, akkor milyen szakmai koncepciók, elvek mentén és milyen eszközök felhasználásával - előrevetítve azt, hogy a család, barátok, a kinti világ nevelési rendszerbe történő bevonása nélkül a társadalmi kirekesztettség tovább erősödhet, a felnőttkori bűnözés és más társadalmi devianciák létjogosultságot nyerhetnek a rendszerből kikerült fiatalok esetében, melynek a felelőssége látszólag a javítóintézetet terheli.

A javítóintézeti nevelés jogi szabályozásának vizsgálata alapján a jogi evaluáció hasznosságát a következőképpen határozhatjuk meg:

1. Amennyiben csak jogi evaluációt készítünk, lehetőségünk nyílik egy adott ellátás jogi háttérében rejlő hiányosságok és ellentmondások feltárására.
2. Amennyiben a jogi evaluációra ellátáselemzés épül, akkor az elméleti (jogi) háttér összevethető az ellátás tényleges működésével.
 - a) A jogi rendszerben való ellentmondás esetén javaslat tehető az ellentmondás feloldására.
 - b) A jogi rendszerben való hiányosság esetén hatékonyabban vizsgálható, hogy az adott ellátásban dolgozó szakemberek észlelik-e a hiányosságot, és amennyiben észlelik, akkor kezelik-e.

- c) Megvizsgálható, hogy a hiányosságok kezelésére szolgáló jó gyakorlatok leképezhetőek-e a jogi rendszerbe, vagy az egyes ellátások sokszínű gyakorlata, komplex problémái miatt erre nincs lehetőség (szükség).