

ESÉLY 90/5

TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI FOLYÓIRAT

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 **Kardos Gábor:** Kinek van joga a fejlődéshez?
6 **Frances F. Piven—Richard A. Cloward:** Jóléti állami politika az Egyesült Államokban

MAGYAR VALÓSÁG

- 22 **Kovács Katalin:** A kényszerítés kényszere
(Az alkoholizmus kezelése Nagyfán és Nagyfa nélkül)

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL

- 32 **Balipap Ferenc:** Fejezetek a szociális és szociálpolitikai képzés történetéből I.

OKTATÁS

- 44 **Ronald Woods:** A szociális munka gyakorlatának oktatása

JOGI ESETEK

- 53 **Kerecsi Klára:** A pártfogás dilemmája: kontroll vagy segítő kapcsolat?
66 **Gönczöl Katalin:** Csökkenthető-e a börtönnépesség?
(A magyar büntetőpolitika a 80-as években)

KÖNYVEKRŐL

- 85 **Pik Katalin:** C. Wolfgang Müller: Hogyan vált hivatássá a segítés
89 **Orosz Éva:** Egészségi állapot – egyéni és társadalmi felelősség

ESÉLY 2015

TARTALOM - ESZAK-KELETI RÉSZ

TARTALOM

TARTALOM

3. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

4. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

5. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

6. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

7. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

8. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

9. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

10. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

11. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

12. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

13. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

14. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

15. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

16. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

17. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

18. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

19. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

20. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

21. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

22. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

23. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

24. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

25. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

26. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

27. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

28. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

29. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

30. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

31. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

32. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

33. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

34. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

35. Részlet: Részlet a 2015. évi költségvetésről

Kardos Gábor

Kinek van joga a fejlődéshez?

A második világháború éveit erőteljesen foglalkoztatta a szövetséges államok közvéleményét az a kérdés, hogy tulajdonképpen miért is harcolnak. Ennek részeként persze az is, hogy az egyszerű emberek szempontjából mit is jelentenek a háborús célok. Roosevelt elnök a félelemtől és a nélkülözésektől mentes életéről beszélt. H. G. Wells, az ismert angol író *Az ember jogai* címmel kiáltványt készített, amelyben ugyanerre a kérdésre kereste a választ. A kiáltvány első szakasza így szól:

„Minden embernek, színre és fajra való tekintet nélkül, joga van a születésétől a haláláig tartó egészséghez és a fizikai és szellemi fejlődése teljességének megvalósításához szükséges táplálékhoz, lakáshoz, jövedelemhez, orvosi ellátáshoz és gondoskodáshoz.”

Ez a cikkely aforisztikusan összefoglalja a hatvanas évektől kibontakozó és az alapvető emberi szükségleteket emberi jogként rögzíteni kívánó gondolati iskola legfőbb tételeit. „A fizikai és szellemi fejlődés teljességének megvalósítása” szóhasználat azonban ennél többre is utal, pontosabban többet előlegez meg: az egyén fejlődéshez való jogának gondolatát.

A fejlődéshez való jog hangoztatása azért került a „Dél” diplomáciai erőfeszítéseinek középpontjába a hetvenes években, hogy az elmaradott államok megsegítése morális vagy politikai obligációból nemzetközi jogi kötelezettséggé alakuljon át. A fejlődés jogának lényege — a nemzetközi kapcsolatokban — az államok közötti materiális egyenlőtlenség jogi tükrözése: pozitívan megkülönböztető bánásmód biztosítása, segélyek nyújtása. Helyesen állapítja meg Oscar Schachter, amerikai nemzetközi jogász, hogy ebben a koncepcióban nem az az érdekes, hogy a szegény és elmaradott országok a magukénak vallják, hanem az, hogy — legalábbis többé-kevésbé — a követelések címzettjei, a fejlett államok is elfogadták. Ennek bizonyítékát nem annyira az ENSZ közgyűlése vagy más nemzetközi szervezetek által elfogadott határozatok adják; mindinkább a fejlődőknek nyújtott tényleges segítség mennyisége és tartama jelenti. Ez az elmélet számára megalapozza az ilyen irányú kötelezettség elfogadását, de a gyakorlatban persze messze nem elégíti ki a szegény államok igényeit.

Az elmélet számára egyébként érdekes párhuzam adódik a vagyoni és a személyi viszonyokat szabályozó polgári jog és a nemzetközi jog fejlődése között. Nyugaton ugyanis a jóléti állam koncepciójának gyakorlati kibontakozásával kifejlődött a szociális jog illetve az állam gondoskodási kötelezettsége (*Fürsorgepflicht*). A fejlődéshez való joggal, vagy pontosabban az ennél jóval szélesebb és a segítségnyújtás különböző formáit szabályozó *fejlődés nemzetközi jogával*, a nemzetközi jog is jelentős részben „szociális joggá” vált. A klasszikus nemzetközi jog nyersessége, „hatalmi realizmusa” tovább oldódott. (Az oldódás más tényezőit például az erőszak alkalmazásának eltiltása, az emberi jogok nemzetközi védelme stb. jelenti.)

A *fejlődéshez való jog* azonban nehezen értelmezhető az *egyén jogai*, azaz a nyugati emberi jogi tradíció keretében. Vannak — ilyen például a neves holland nemzetközi jogász, Pieter van Dijk —, akik szerint a fejlődéshez való jog a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesülésének előfeltétele, azaz az egyik állam a másik segítségével lesz képes arra, hogy az emberi jogok teljességét biztosítsa az állampolgárainak. Mások szerint a nyugati emberi jogi tradíció azt követeli, hogy a fejlődéshez való jogot egyéni jogként is értelmezzük. Ennek tartalmát illetően azonban nincs teljes egyetértés, annak ellenére, hogy a kiindulópont általában közös, az ti., hogy *szintézis* jognak tekintik az egyén jogát a fejlődéshez. Az egyik álláspont szerint az egyén fejlődéshez való joga nem más, mint a *Polgári és Politikai Jogok*, illetve a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányai*ba foglalt valamennyi emberi jog összessége. Egy másik megközelítés szerint az egyén fejlődéshez való joga az alapvető jogok (az élethez, az élelemhez, a ruházathoz és az orvosi ellátáshoz való jogok) illetve a nem korlátozható polgári és politikai jogok (ilyen például a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód, a rabszolgaság és a szolgaság tilalma stb.) *összességét* jelenti. Az ENSZ közgyűlése által 1986-ban elfogadott *Nyilatkozat a Fejlődéshez Való Jogról* kiemeli, hogy az elidegeníthetetlen emberi jog, és azt is, hogy az emberi *személy* a fejlődés központi alanya. A fejlődéshez való joghoz társítva azonban nem nevez meg polgári és politikai jogokat, hanem „többek között” említi az esélyek egyenlőségét — mindenki számára — az alapvető erőforrásokhoz való hozzájutásban, az oktatásban, az egészségügyi ellátásban, az élelmezésben, a lakhatásban, az alkalmazásban és a jövedelem méltányos elosztásában. Véleményem szerint az annak idején Wells által használt megfogalmazás szerencsésebb, mert kifejezetten kimondja, hogy az alapvető emberi szükségletek kielégítésének az egyének fizikai és szellemi fejlődésének megvalósulása érdekében kell történnie.

Ha azonban sikerül is a fejlődéshez való jog egyik alanyaként az egyént azonosítani, a jog tartalma bizonytalan marad. Nem definiálható pontosan, *mire köteles az állam*, azon túl, hogy pozitív lépéseket kell tennie („megfelelő nemzeti fejlesztési politika kidolgozása, amelynek célja az egész lakosság és valamennyi egyén jólétének folyamatos növelése”, amint ezt az idézett ENSZ közgyűlési nyilatkozat kimondja), és hogy *mit követelhet az egyén*.

A fejlődéshez való jogról szóló ENSZ-nyilatkozat a *népet* is a jog alanyának tekinti, és többször is aláhúzza a népi részvétel fontosságát annak folyamatában. Mit tehet azonban a „nép”? Beszélhetünk-e a nép

jogáról a fejlődésre, vagy általában a népek jogairól egy demokratikusan megválasztott és így működő kormány esetében, esetleg azzal szemben? Vannak, akik ezt kategorikusan tagadják, így például Christian Tomuschat német jogtudós. A demokráciákban is születnek azonban rossz döntések, amelyek téves fejlődési pályára állítják az országot, és a hagyományos értékek és struktúrák lerombolásához vezetnek. Ilyen esetekben a helyi közösségeknek, az önszerveződő csoportoknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy az ilyen irányba mutató döntések ismételt megfontolására kényszerítsék a hatóságokat. Nyilvánvaló, hogy a „nép” strukturálatlan egész. Ténylegesen aktív szerepet az alulról szerveződő, öngazgató társadalmi szervezetek és mozgalmak játszanak, és nem a „nép”. A népek jogainak koncepciója kettős szerepet tölthet be: legitimált célokat adhat az ilyen társadalmi mozgalmaknak és szervezeteknek (ilyenek például a torz fejlődés egyik konkrét területén a városvédő mozgalmak), és mintegy aláhúzhatja a jelentőségét és új dinamikát adhat a közvetlen demokrácia jogintézményeinek, a népszavazásnak, a petíciós jognak, az ún. *actio popularis*nak (amely mindenki számára nyitva álló perlési lehetőséget jelent), a polgárok lakóhelyek szerinti közgyűlésének (például a falugyűlésnek) és a „fenntartott helyek” gyakorlatának. (Ez utóbbi azt jelenti, hogy ha a helyi közigazgatásban a társadalom leghátrányosabb helyzetű csoportjai — így Indiában a nők, a páriák — meghatározott mértékű képviselőket kapnak, ezeket a helyeket szervezeteik töltik be.)

Az államon belül értelmezett fejlődéshez való jog tehát sokkal inkább lehet a civil társadalom önszervező közösségeit segítő program és jogi ideológia, mint alanyi jog.

Végül még annyit: a fejlődés és az emberi jogok között nem csupán a fejlődéshez való jog jelenti a kapcsolatot, hanem az a tény, hogy a valódi gazdasági és társadalmi fejlődéshez az emberi jogok teljességének állami garantálására van szükség.

Irodalom

- Bokorné Szegő Hanna: Az emberi jogok egyes csoportjainak megközelítése és az alkotmányfejlődés. *Állam- és jogtudomány*, XXXI/2. 1989.
- Pieter van Dijk: The Right to Development and Human Rights — A Matter of Equality and Priority. In *Israeli Yearbook of Human Rights* 14. kötet, Tel Aviv, Tel-Avivi Egyetem. 1984.
- Asbjorn Eide: Maldevelopment and the „Right to Development” — A Critical Note with a Constructive Intent. In René-Jean Dupuy (szerk.) *The Right to Development at International Level*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff-Noordhoff. 1980.
- Eörsi Gyula: Összehasonlító polgári jog. Budapest, Akadémiai. 1975.
- Karel de Vey Mestdagh: Right to Development. *Netherlands International Law Review* XXVIII/3. 1981.
- Oscar Schacter: The Evolving International Law of Development. *Columbia Journal of Transnational Law* 15/1. 1976.
- Christian Tomuschat: The Rights of Peoples and Human Rights, their Relationship within the Context of Western Europe. UNESCO Szimpózium, Canberra 1987. augusztus 24—28. 24—28.
- Földesi Tamás: Emberi jogok. Budapest, Kossuth. 1989.
- H. G. Wells: *The Rights of Man*. Harmondsworth, Penguin.

Jóléti állami politika az Egyesült Államokban

A jelenlegi kelet-európai erjedés ideológiailag a piac és a demokrácia jelképeinek egyesítésére épül, mintha azok egymástól elválaszthatatlanok lennének. Ez bizonyos értelemben érdekes, amerikai szemszögből nézve pedig ironikus. Történelmileg, Jefferson elképzelése ellenére, mely szerint a demokrácia a kisgazdák gazdasági függetlenségén nyugszik, a piaci vagy a *laissez faire* eszményeket főleg az államhatókörének korlátozására, s ebből következőleg a demokratikus politika háttérbe szorítására alkalmazták. Feltételezés szerint az állami beavatkozás azzal a kockázattal jár, hogy torzulnak a piaci folyamatok, illetve csorbát szenvednek a piaci „törvények”. Manapság, különösen az Egyesült Államokban, a *laissez faire* ideológia nemzetközi piaci köntösbe öltözött erőteljes újjászületése hatékony fegyverré vált azon népjóléti programok elleni támadásban, amelyek részben éppen a demokratikus befolyás következtében nyertek korábban teret.

Amerikai jóléti állami programok

Az Egyesült Államokat gyakran aposztrofálják úgy, hogy az utolsók közt kullog a jóléti állam megvalósítói között. Az időskorúak, munkanélküliek, csökkent munkaképességűek vagy a szegények gazdasági biztonságát elősegítő főbb programok csak az 1930-as évek után kerültek napirendre, több évtizeddel azután, hogy Nyugat-Európa vezető jóléti államaiban azok már rendre megvalósultak. De bevezetésük után is mögötte kullogtak a nyugat-európaiaknak a kedvezmények színvonalát és a kedvezményezettek körét tekintve. Azon felül, a tömegmozgalmak és a választói instabilitás egybeesése (amely ezeket a korlátozott kezdeményezéseket lehetővé tette a Nagy Gazdasági Válság idején) természetesen nem volt tartós. A második világháború után az elfogadott korlátozott programok legtöbbjét hagyták ellaposodni, az újabbak pedig képtelennek bizonyultak a kongresszusi győzelemre, nagyrészt azért, mert a déli demokraták és az üzlet-orientált republikánusok közösen álltak nekik ellen. Válaszul erre, a szervezett munkásság fokozatosan elfordult a politikától és a kormánytól (mint a gazdasági bizonytalanság problémáinak megoldási arénájától). Ehelyett, a még mindig harcos, kedvű munkásmozgalom a munkaadókkal kezdet alkudozni az egészségvédelem és az időskori biztosítás kérdéseiről, majd később a munkanélküliség elleni biztosítás ügyéről is. Az eredmény pedig az lett, hogy a munkásosztály legfontosabb csoportjai

kezdték mind kevésbé az állami programokra támaszkodni: inkább választották — a jóléti államok többségétől eltérően — a magánszektor által biztosított alkalmazásalapú juttatásokat.

Az állami programok mindezek ellenére is terjeszkedtek, új programok is társultak hozzájuk, különösen az 1960-as években, amikor a jóléti állami programok más nyugati országokban is gyors növekedésnek indultak. Ez a konvergencia azt sugallja, hogy hasonló politikai dinamika működött — talán a kedvezményezett növekvő csoportjai és az 1960-as években fellendült tiltakozó mozgalmak együttes hatására. E mozgalmakat népszerű imázsuk úgy láttatják, mintha a bőség gyermekeinek kreációi lennének. Azonban a diáktiltakozásokat más csoportok tiltakozásai robbantották ki (hogy ezek aztán visszahassanak újabb tiltakozások kirobbanására): az elégedetlen munkások letépték a szakszervezeti paktumok kényszerzubbonyát, peremre szorult csoportok, közöttük az etnikai kisebbségek és a nagyon szegény rétegek általában tiltakozásban törtek ki. Annak ellenére, hogy az 1960-as évek mozgalmi úgy kerültek a köztudatba mint „fiatal mozgalmak”, ezek a kapcsolódó és egyre terjedő tiltakozások adták az előbbi mozgalmak hatalmas erejét. Persze a folyamatok egyedi dinamikája az egyes országokban más és más volt. Az Egyesült Államokban a terjedő mozgalom eredeténél a néger tiltakozását találjuk, amely még az ötvenes években Délen kezdődött, és nem gazdasági célkitűzésekre, hanem politikai jogokra összpontosított.

Egy, a lincselés árnyékában élő, nyomorba taszított népnek ezek a rendkívüli tiltakozásai segítették az amerikai diákmozgalom korai szakaszát, illetve inspirálták az északi néger gettók lakóinak tiltakozásait is. John F. Kennedy és Lyndon B. Johnson kormánya annak a Délnek a támogatásától függött, ahol kezdetben a problémák koncentráálódtak, valamint azon nagyvárosokétól, ahová a tiltakozások gyorsan áttértek. Az 1960-as évek legelejétől Kennedy és Johnson megpróbálta lecsendesíteni az elszabadulóban lévő erőket. Új szociális programokkal próbálkoztak, amelyek speciálisan az elnyomott kisebbségeket támogatták, valamint liberalizálták a 30-as évekből örökölt szociális jóléti programokat (ily módon, az addig igencsak nyomorúságos nyugdíjösszegek emelése után, megnyerték az öregségi nyugdíjat élvező állampolgárok egyre népesebb táborának támogatását). Ennek eredményeként a szegényeket megcélzó új programokat kezdeményeztek az egészségügy, az oktatás és a lakásépítés területén, valamint kiterjesztették a meglévő jövedelem-színvonalat védő programokat. A 70-es évek elején, jóllehet az Egyesült Államok még mindig jól el volt maradva az olyan élenjáró költsézőktől, mint Svédország vagy Nyugat-Németország, már azt lehetett mondani, hogy (néhány megkülönböztető vonás ellenére) Amerika is csatlakozott a jóléti államok családjához.¹

Említésre méltó e fejlődés összefüggése azokkal a nagyszabású változásokkal, amelyek az amerikai nők körülményeiben jelentkeztek — erre számos más országban is találunk analógiát. Az amerikai jóléti állam az 1930-as években fogant meg, a munkanélkülieknek instabil választási erőviszonyok közegében kibontakozó, és így a nemzeti kormányt sebezhetővé tevő tiltakozásaira adott válaszként. A 60-as években tovább bővült, válaszként a fekete tiltakozó mozgalmak és az instabil választói erőviszonyok hasonló egybeesésére. De, bár a jóléti

állam létrehozásában a munkanélküliek és a feketék voltak a politikai kulcsfigurák, a fejlődés végül is a nők számára vált igazán nagy jelentőségűvé.

A szociális programok kiterjesztése az 1960-as években egy olyan pillanatban következett be, amikor a nők körülményeiben hatalmas változások történtek, amelyek bizonyos értelemben szoros és sokszínű kapcsolatba hozták őket a jóléti állammal. A körülmények változásai azért voltak mélyek, mert a főbb intézmények átalakulásában gyökerestek. Egyrészt átalakulóban volt a család a növekvő válási és elhagyási arányok, valamint a leányanyak növekvő száma miatt. A másik változás, hogy egyre több nő vált önálló keresővé. Ezek a trendek részben összefüggtek egymással, mert azok a nők, akik nem számíthattak tovább a férfi családfő keresetére, többnyire munka után néztek. Azonban sok férjes asszony is kénytelen volt munkát vállalni, hogy megőrizze a család jövedelmi színvonalát, tekintve, hogy az 1973-as évtől kezdődően általános bérszínvonal-csökkenés következett be. E női keresők legtöbbje a növekvő szolgáltatói szektor alacsonyán fizetett és gyakorta rendszertelen, ideiglenes vagy részmunkaidős állásaiban koncentrált. Mégis, voltak ezekben a fejleményekben emancipációs aspektusok is, különösen a magasabban képzett nők számára, akiknek a hagyományos házasság csökkenő kötöttségei és a munkaerőpiac növekvő lehetőségei a szakmai és üzleti felemelkedés esélyeit jelentették.

Minthogy a családmódel és a munkaerőpiac e bonyolult változásai növekvő gazdasági elbizonytalanodást generáltak a nők és gyermekek körében, ez oda vezetett, hogy nőtt a jóléti államtól származó bevételek és szolgáltatások fontossága. Sok nő, aki egyedül nevelte gyermekeit, a jóléti alap terhére jutott valamiféle megélhetéshez. Mások, akik rendszertelenül dolgoztak, vagy alacsony jövedelmük volt, jövedelemkiegészítésért vagy valamilyen más szolgáltatásért folyamodtak, hogy az átsegítse őket az átmeneti nehézségeken. Ezenközben a munkaerőpiacra bekerülő nők meglehetősen nagy arányban fordultak a növekvő jóléti állami programok biztosította elhelyezkedési lehetőségek felé. Ez különösen a képzettebb nők esetében igaz: az 1970-es években a nők által betöltött szakmai és irányítói munkakörök felét a jóléti állami ügynökségek állásai tették ki.

Ezek a fejlemények a 70-es évek közepe táján tetőztek. Ez alatt a rövid időszak alatt a jóléti állam fokozatos térnyerését és javulását — mint a gazdasági növekedés és a demokratikus felvilágosultság következményét — a szakemberek és a szélesebb közönség egyaránt magától értetődőnek tekintették. Manapság már semmit sem veszünk biztosra. Az Egyesült Államokban a jóléti állam kritikája uralkodott el, és a stabilitásba, a programok fokozatos fejlődésébe helyezett növekvő bizalmat olyan életérzés váltja fel, hogy egyfajta történelmi vízvonalhoz értünk. Persze nagyjából ugyanez játszódott le a legtöbb jóléti államban. De az Egyesült Államokban a jóléti állami politika különös hőfokon zajlott, most pedig a programokat tartósan éles támadások érik. A nemzet, amely a jóléti állam kiépítésében sereghajtó volt, annak lebontásában, úgy látszik, az élen jár.

Napjaink támadásai

A jóléti állami programok elleni jelenlegi támadás gyökerei az 1970-es évek gazdasági megrázkódtatásaihoz és az amerikai üzleti köröknek ahhoz a történelmi-politikai mozgásba lendüléséhez nyúlnak vissza, melyeket az előbbieket kiváltottak. Nem járunk messze az igazságtól, ha kijelentjük, hogy az amerikai üzleti körök sok évtized óta először olyan egységben és olyan hevességgel léptek fel politikai osztályként, amilyenre az 1890-es évek nagy mozgósítása óta nem volt példa, amikor az ipari és pénzügyi vezetők összefogtak, hogy elhárítsák a William Jennings Bryan elnöki kampánya által képviselt — ahogyan ők nevezték — populista munkáspárti fenyegetést. Az üzleti körök vezetői ismét összefogtak az 1970-es években, amikor kimunkáltak egy politikai programot a nemzet számára, s misszionáriusi elhivatottsággal láttak hozzá megvalósításához. A jóléti állam átszervezése fő helyen állt céljaik között.

Lehet, hogy ez retorikai túlzásnak tűnik. Végére is az üzleti körök mindig nagy figyelemmel kísérték a kormányzati politikát, és mindig azon munkálkodtak, hogy befolyásolják azt — gondoljunk például a lobbizásra és a kampány-menedzselésre. Ám az mégis más volt. Akokban a zsíros és kényelmes években, amelyeket „Amerika évszázadának” neveztek, az üzleti politika a fragmentált különérdekek politikája volt, mely különérdekek azon munkálkodtak, hogy kedvező ügyleteket vagy szerződéseket harcoljanak ki az egyes iparágak vagy cégek javadelmezőségének javítására (jellemző módon mindig gondosan ügyelve arra, hogy mindkét oldalnak jusson a haszonból). Az, ami az 1970-es években kezdődött el, más volt.

Egyrészt mások voltak a problémák, és sokkal átfogóbbak. Az amerikai üzleti korporációk vezetőit olyan világméretű gazdasági változások ösztönözték a mozgósításra, amelyek mélyreható és igen zavaró problémákat okoztak az amerikai beruházóknak. Az Európából, Japánból és később az újonnan iparosodó országokból jövő, egyre erősödő verseny csapást mért az autó-, az acél-, az elektronikai és szerszámgépiparra. Közben a harmadik világból vásárolt közszükségleti cikkek árai emelkedtek, jól példázza ezt az 1970-es évek olajárrobbanásainak drámai hatása. S talán a kiteretebélyesedő jóléti állam óvintézkedései miatt nem működtek jól az árak stabilizálását célzó amerikai makro-ökonómiai stratégiák sem, amint az a Nixon-adminisztrációt ért kudarcból is kiderült, amikor úgy próbálták letörni a bérek emelkedését, hogy szabad utat hagytak a munkanélküliség növekedésének. Az 1970-es évek elejére e fejlemények következményeiről nyilvánvalóan árulkodtak a nem pénzügyi korporációk szűkülő profitjai, az üzleti élet vezetőin úrrá levő, egyre növekvő gazdasági elbizonytalanodás.

Hasonló problémák másutt is váltottak ki különböző üzleti és kormányzati reakciókat, s ezek között szerepelt a fokozott tőkeberuházásra, a műszaki és gyártásszervezési innovációra, valamint az aktív munkaerőpiaci politikára helyezett hangsúly. Az amerikai üzleti körök vezetőinek válasza azonban e fentiektől eltérő volt. Elhatározták, hogy megpróbálják a profitot a bérköltségek leszorításával, a szociális költségvetési kiadások csökkentésével és azoknak az állami szabályozásoknak a megszüntetésével növelni, amelyeket úgy fogtak fel, hogy korlátozzák az üzleti működést. E célból a vezető üzleti korporációk

irányító körei új közvetítőket szerveztek az üzleti tervek és programok előmozdítására. Első lépésként 1973-ban létrehozták a tanácskozó testületet. Felbőszülve attól, amit ők úgy fogtak fel, mint az egyetemek radikalizálódását, dollár százmilliókat költöttek új, üzletorientált agytrösztökbe, valamint a meglévő konzervatív kutatóintézetek kibővítésére, hogy intellektuális megalapozást adjanak az üzleti programnak. És az üzleti vezetők politikai szervezőkké lettek. Mozgósították részvényeseiket és üzleti partnereiket. Munkálkodni kezdtek, hogy feléleszszék a gazdasági egyesüléseket és az olyan, jószerivel szendergő szervezeteket, mint az USA Kereskedelmi Kamarája. Továbbá nekifogtak, hogy alapítványokat hozzanak létre, amelyek lehetővé teszik a Republikánus Párt konzervatív vezetés alatt történő korszerűsítését és központosítását.

Az üzleti mozgósítás eredményei először a munkahelyeken váltak észrevehetővé, ahol a munkaadók fokozták ellenállásukat a szakszervezetek bér- és munkahely-követeléseivel szemben, és erőre kapott a szakszervezetek lehetetlenné tételére szervezett kampány. Valójában az 1970-es évek egy nagyon is amerikai intézmény újjáéledését hozták, a szakszervezet-letörő üzletét. Ez az üzlet a 19. sz. utolsó éveitől egészen a 30-as évekig virult, gengszter-hadseregeket biztosítva a sztrájk-töréshez. Az 1970-es években, amikor ez ismét jövedelmező szakma lett, már nem gengszterekhez folyamodtak a munkaadók, hanem ügyvédekhez és public relations szakértőkhöz, jogászai egyezkedésekkel és reklámhirdetésekkel harcolva az új szakszervezeti törekvések ellen. A 70-es évek vége felé az üzleti világ befolyása a politikára is szemmel láthatóan növekvőben volt, különösen a kongresszusban, amely miközben kezdte visszacsinálni a korábbi szabályozásokat, és jelentős növeleket eszközölt a katonai kiadásokban, ugyanakkor tulajdonképpen lesöpörte az asztalról a Carter-éra valamennyi szociális kiadásokkal kapcsolatos kezdeményezését, elsöpörte a régóta ígért és sokat emlegetett munkatörvénykönyvi reformot, amely új arcot adhatott volna a számtalan veszedelmes vonást mutató *Taft-Hartley Törvénynek*.

Az üzleti mozgósítás eredményei azonban csak az 1980-as választás után értek be. Az üzleti világ közössége által szinte egyhangúan támogatott republikánus rezsim elérte, hogy enyhítsék az üzleti vállalkozások és a jómódú egyének adóterheit, s ezzel — csak Reagan elnöksége alatt! — 750 milliárd dollárral tette könnyebbé az állam pénztárcáját. A dolgozók adóit viszont jócskán növelték 1983-ban a társadalombiztosítási adók emelésével. Az 1986. évi adótörvény megváltoztatta az adózási módszereket, de jelentősen nem változtatott az adóterhek új osztályegyenlőtlenségein. A Bush-kormányzat legfrissebb erőfeszítései is, amelyek arra irányulnak, hogy a tőke hozadéka utáni adókat csökkentsék, a valóban gazdagok adóit csökkentenék tovább. Közben a sebesen növekvő katonai kiadások, amelyek az 1980-as évek végére elérték az évi 300 milliárd dollárt, csakis úgy értelmezhetők, mint annak a hadiiparnak nyújtott komoly állami támogatás, amely úgyszólván szoktatva a „költség-nem-számít” jellegű szerződéskötésekhez. Az állami szabályozásokat felszámoló kampány még Carter elnöksége alatt indult el a szabályozó ügynökségek kasztrálásával, részint úgy, hogy megfosztották őket a pénzügyi fedezettől, részint — akárcsak a progresszív időszak regulációs politikája idején — úgy, hogy vezérkarukat a szabályozott iparágak képviselőiből válogatták

össze. A szakszervezetek elleni kampány kiszélesítése látványosabb és drámaibb formában az az akció, amit maga az elnök vállalt fel, elpusztítva a légiirányítók szakszervezetét; kevésbé látványos, de talán annál pusztítóbb továbbá egy sor kinevezés a Nemzeti Munkaügyi Egyeztető Testületbe, a szervezett munkaügy számára olyan ellenséges módon, hogy számos szakszervezeti vezető a testület megszüntetését követelte, pedig azt az 1930-as években engedményként hozták létre.

Végül, és érveinket illetően leginkább a témánkhoz tartozó módon, az új republikánus kormányzat vegyes sikerrel ugyan, de kampányt indított a jóléti állami programok ellen. Mindjárt az elején, az időskorú nyugdíjak csökkentésére tett kísérletek gyorsan kudarcot vallottak; a kongresszus szinte egyhangú ellenállása jól érzékeltette a szervezett érdekvédelmű idős emberek befolyását. Ez és a *Medicaid* program (amely átvállalja az idősök gyógykezelési költségeinek egy részét) messze a legnagyobb szociális programok, és mindkettőt sikerült megvédeni. Más programok sorsa, különösen a szegénységellenes és a munkanélkülieket támogató programoké, már nem alakult olyan szerencsésen. A lakásprogramokra szánt pénzügyi alapot 75%-kal csökkentették, így a szociális támogatású lakásépítés gyakorlatilag leállt.² A munkanélküli segélyeket jelentősen csökkentették, főként olyan képletek megváltoztatása révén, amelyek értelmezésével bajok voltak, s ennek az lett az eredménye, hogy az 1980-as évek közepe táján, amikor viszonylag magas volt a munkanélküliség aránya, a munkanélkülieknek csak 25–30%-a kapott segélyt — ez volt a legalacsonyabb segélyezés azóta, hogy az 1930-as években először bevezették a programot. A jövedelmi helyzetet figyelembe vevő segélyprogramokat pedig, amelyek főként a szegény nőknek és gyermekeknek nyújtanak támogatást, csúnyán megcsönkítették, részben mert ezek a kisebbségi szegénységhez kapcsolódtak, és így gyengébb közösségi támogatást kaptak, de azért is, mert a csökkentésükre irányuló erőfeszítések szívósak voltak. A szövetségi költségvetésnek csak 10%-át kitevő segélyprogramok megnyirbálása a Reagan-kormányzat első évének végére eszközölt csökkentések 40%-ára rúgott. 1981 januárja után nem emelkedett többé a garantált bérminimum, pedig a fogyasztói árak 39%-kal nőttek az évtized végére, vagyis a legális minimális reálbér az 1955. évi szintre zuhant vissza. Más módon mérve: az 1960-as és 70-es években a minimálbér szintjén lévő keresetek egy háromfős családot a szegénységi szint fölé tudtak emelni. 1989-re, amikor már a minimálbért keresők 70%-a nő volt, a minimálbérből élő családok 30%-a volt a szegénységi küszöb alatt.³

A következő évekre tervezett további csökkentéseket a kongresszus többségükben leállította, bár a Reagan-kormányzat mindenféle adminisztratív praktikákkal mégis elérte, hogy több millió embertől sikerült megvonni a segélyt.

Valójában régi trükk a bürokratikus akadályokat felhasználni az egyéni jövedelmi helyzet alapján elbírált segélyprogramok lehetetlenné tételére, de még tovább látszik romlani a helyzet a jogosultság igazolásához megkívánt egyre újabb, és gyakran zavaros követelmények miatt. Továbbá talán amiatt is, hogy a felhasználók egyre inkább megbélyegzetté válnak a napról-napra ellenségesebb politikai légkörben. A Társadalombiztosítási Igazgatóság 1986 decemberében és 1987 májusában végzett felvétele például azt találta, hogy azoknak a 84%-a,

akiknél beszüntették a (szegénységben élő idősök és csökkent munkaképességűek támogatására szolgáló) biztonsági jövedelemkiegészítő program keretében történő segély folyósítását, jogosult lett volna a segélyezésre. Más tanulmányok arról számolnak be, hogy a programban való részvétel összesített arányai 50—64%-osak. Egy tanulmányból azt tudjuk meg, hogy az élelmiszerjegy-programban a jogosultaknak harmada-fele kapott élelmiszerjegy-kedvezményt. Egy másik vizsgálat azt találta, hogy az AFDF programra jogosult családok 20—25%-a nem kap segélyt,⁴ és hogy a *Medicaidre* jogosultak 1/3-a nem kapja meg a neki járó juttatásokat, pedig ez a program speciálisan a szegények támogatására hivatott.

A csökkentések hatása

Nem meglepő, hogy e változások együttes hatása jelentősen befolyásolta a jövedelemeloszlások alakulását és az amerikai társadalom jóléti szerkezetét, részben az adózást és a segélyeket közvetlenül érintő változások révén, részben pedig azáltal, hogy a szociálpolitikában bekövetkezett változások hozzájárultak a tágabb gazdaságban a hatalom és a jövedelem újraelosztásához. Az utóbbi 10 évben bekövetkezett változások igazából akkorák, hogy az osztályszerkezet átrendeződéseként is felfoghatók. Tekintsük például a jövedelmi egyenlőtlenségekben bekövetkezett változásokat. Az évtized végére a népesség legszegényebb 1/5-énél a jövedelmek 4,6%-a összpontosult, ez 1954 óta a legalacsonyabb szint; a második jövedelmi ötöd 10,7%-ot kapott, ami — amióta csak feljegyzik a jövedelmi viszonyokat — a legalacsonyabb érték, akárcsak a középső ötödnek a 16,7%-os részesedése. Ezzel szemben a leggazdagabb felső ötödnél a jövedelmek 44%-a összpontosult, annyi, mint még soha azelőtt. Összegezve: a felső és az alsó ötöd jövedelmhányadosa a háború utáni időszak 8,2-es, illetve az 1968-as 7,2-es értékről 9,6-re nőtt.

Vagy tekintsünk egy ehhez kapcsolódó másik mutatót, a különféle rétegek jövedelmi szintjeiben beállott változásokat. 1979 és 1988 között a legszegényebb ötöd átlagjövedelme több, mint 6%-kal csökkent, míg a legfelső ötödé 12%-kal emelkedett, a legfelső 5%-é pedig 16%-kal. (A legfelső 1% jövedelme becsült adatok szerint 50%-kal nőtt.)

Ezek az átfogó jövedelmi változások különösen romló életviszonyok kíséretében jelentek meg az osztálystruktúra legalján elhelyezkedők számára, akiknél a jövedelmi szint a hivatalos szegénységi küszöb alatti életszínvonalat tesz csak lehetővé. (1989-ben egy négyfős család számára szegénységi küszöböt kb. 12 000 dolláros évi jövedelem jelentett.) 1979-ben, ami nem volt különösebben jó év, a népesség 11,7%-a élt a szegénységi küszöb alatt. 1988-ban, egy gazdasági fellendülés évében, több mint 13%-a, mintegy 32 millió ember. (A kisebbségeket különösen súlyosan érintette mindez: a feketék között a szegények aránya az átlagos háromszorosa, a spanyol anyanyelvűek között 2,5-szerese.) Ezek a számok természetesen nem beszélnek az anyagi nyomor megtapasztalásának élményéről, sem a kulturális marginalizálódásról, amely kíséri. Kidobott újságpapírral takaródzó hajléktalanokba ütközünk közterületeinken; koldusok — gyakran ijesztően torz figurák — tömegei a városok utcáin, középkori jeleneteket idézve; New York City-ben a

bírák olyan emberek büntetőpereit tárgyalják, akiket azzal vádolnak, hogy kikötötték az aprópénzt a metró pénzbedobó automatáiból.

A jövedelemegyenlőtlenség azonban — bárhogymérjük is — nem fejez ki mindent. A választási politikában bekövetkezett változások széleskörűen tükröződnek a hatalmi viszonyokban is, és különösen a munka és a tőke viszonyában. A munkások az üzleti köröknek és a kormánynak a szakszervezetek ellen intézett támadását és a jövedelemvédő intézkedések megnyirbálását figyelmeztetésnek vették, maguk és szakszervezeteik gyengeségének bizonyítékát látták ebben, amely azt jelezte: mit kockáztatnak (különösen a 80-as évek elejét jellemző növekvő munkanélküliség mellett). Az, hogy a sztrájkmozgalom fél évszázad óta nem volt olyan lanya, mint 1982-ben, annak bizonyítéka, mennyire erőtleneek voltak a munkások és a szakszervezetek. A fontosabb szakszervezetek még az évtized végén is (amikor a munkanélküliség szintje 5,5%-ra süllyedt) olyan szerződéseket írtak alá a fizetés-emelésekről, amelyekben az emelés jóval elmaradt az inflációs ráta mögött, ugyanakkor erősen ellenálltak a munkaadóknak, amikor azok a szerződés szerinti egészségügyi és nyugdíjellátás összegét próbálták csökkenteni. Összességében, az átlagbér is, a bérszínvonal is rohamosan csökkent 1973 óta.⁵ Az előbbiekkal összhangban, az Egyesült Államok nemcsak az új munkahelyek létesítésében vezet, de az ún. „szemét állások” kreálásában is. Bizonyos becslések szerint az 1979 óta létesített munkahelyek fele olyan fizetést biztosít csak, amely nem teszi lehetővé, hogy egy család a szegénységi küszöb fölé emelkedjék belőle.

Jegyezzük meg azt is, hogy az üzleti érdekek a bekövetkezett politikai változásokon keresztül nemcsak, hogy a maguk nézőpontját tették uralkodóvá az amerikai gazdaság „gyengéinek” definiálásában, de zöld utat is adtak újabb, elképesztő, ragadozó indíttatású manipulációknak a piacon. A Wall Street belső üzleti botrányainak sorozata példázza ezt, bár a „papír”-spekuláció teljesen legális formáinak kimunkálása bizonyára fontosabb, és a ragadozó szellemű üzleti szellem és gyakorlat egyre jobban áthatja a kormányprogramokat. Erről tanúskodnak az ismétlődő honvédelmi szerződésbotrányok, vagy a takarékbankok és a lakossági hitelbankok szövetségi kiárúsítása.

A támadás konzervatív magyarázatai: Miért meggyőzőek?

Egy olyan erőnek, amely a választási politika révén képes ellenőrzést gyakorolni a kormány fölött, természetesen olyan magyarázatokat kell adnia a maga „viselkedéséről”, amelyeket a választók valamennyire elfogadnak. Persze a választások kimenetele az Egyesült Államokban nem speciális szociálpolitikai kérdésektől szokott függeni; ezeket legtöbbször elfedik a háború és béke, valamint az általános gazdasági prosperitás nagyobb horderejű kérdései. Ráadásul (olyan okok folytán, amelyek mélyen az amerikai választási intézményekben gyökereznek), azok, akik az efféle politika legnyomorítóbb következményeitől szenvednek, napjainkban többnyire nem vesznek részt a választásokban. De a szociálpolitikában eszközölt drámai változtatások következményei még így is széles körűek lehetnek. Az üzleti körök ezért kezdettől fogva igen nagy figyelmet fordítottak arra, hogy igazolják új stratégiájukat. Ezt bizonyítják arra tett erőfeszítéseik, hogy egy üzlet-orien-

tált értelmiség megteremtését és intézményesülését megfinanszírozzák. Ennek megfelelően, az új taktikai kezdeményezések kibontakozásával egy időben megszülettek azok a jól megindokolt érvek is, amelyek megmagyarázták, miért szükségesek és helyesek a politikai változások.

A demokrácia megidézése

A jóléti állami programok elleni kampány egyik magyarázata egyszerűen az volt, hogy a demokratikus közvéleménynek ez volt az elvárása. Hogy a szavazók szembefordultak a „drága kormánnyal”, azt Ronald Reagan 1980-as megválasztása és 1984-es fölényes újraválasztása bizonyította. Így azt lehetett mondani, hogy az újra elosztható pénzek csökkentése — melyre sor került — voltaképpen az emberek véleményét fejezte ki. Legalábbis a republikánus vezetők erre hivatkoztak, és úgy látszott, hogy sok demokrata vezető is egyetértett ezzel. Első ránézésre ez az érv nem logikátlan. Az Egyesült Államokról végül is mindenki azt mondja, hogy a „birtokló individualizmus” országa, és az amerikaiak feltehetőleg nem rokonszenveznek a jóléti állam kollektivistista kezdeményezéseivel. Ráadásul az USÁ-ban a szegmentált egyéni elbírálású programok elszigetelik és rivaldafénybe állítják a kisebbségi szegényeket, ily módon nemcsak az amerikaiak szélsőséges individualizmusát, de mélyen gyökerező faji előítéleteiket is felszítják.

A közvélemény-kutatási adatok azonban egészen más képet mutatnak. Általában nem azt mutatják, hogy a jóléti állammal való elégedetlenség okozta volna a Cartertől való eltávolodást. Minden jel arra mutat, hogy Reagan sem tekintette ezt nyerő lapnak; eltekintve egyetlen beszédétől, amelyet Chicagóban bankárok egy csoportjának tartott, kampánya során nem tett javaslatot a jóléti állam megnyirbálására, valójában inkább arra tett ígéretet, hogy megmarad a szociális védőháló. Természetesen támadta a „drága kormányt”, de felmérési adatok tömege bizonyítja, hogy a megkérdezettek számára ennek a kifejezésnek eltérő és változó jelentése volt.⁶ Reagan kampánya főként az Egyesült Államok nemzetközi tekintélyének és katonai fölényének visszaállítását ígérte, valamint azt, hogy a stagnálás- és inflációsújtotta gazdaságot rendbe teszi, s ezek a célok a nép helyeslésével találkoztak.

Amikor Reagan 1984-ben is indult a versenyben, ismét csak nem üzent hadat a jóléti állami politikának. Valójában ez idő tájt azt hirdette, hogy ő a szociális biztonsági program élharcosa. (Mindenesetre a választási eredményekre a gazdasági trend gyakorolt döntő befolyást, és pedig az a gazdasági fellendülés, amely a választási évben a személyes reáljövedelem 8,5%-os meglehetősen növekedését produkálta.) 1988-ban pedig George Bush, Reagan kinevezett utódja, „jóérzésű”, „törődő” jelöltként indult, aki javítani fog az oktatáson, védeni fogja a környezetet, és valamit tenni fog a hajléktalanokért.

Más szóval nincs sok okunk arra, hogy az 1980-as választásokat a jóléti állam fölötti népszavazásnak tekintsük Amerikában.

A jólét többet árt, mint használ

Természetesen, a konzervatív kampány megkísérelte a közvéleményt is alakítani, hiszen abból eredeztetni legitimitását. Ezt nem úgy tette,

hogy támadta volna a széles körű jóléti állami célkitűzéseket. Épp ellenkezőleg, gyorsan kialakult annak a ténynek a hallgatóságos elfogadása, hogy a közvélemény azokat támogatja. Ehelyett az érvelés fókuszába a program hatékonyságát állították. A jövedelmi helyzet alapján elbíráló programokat főleg pervertáló hatásukért vádolták, mondván: arra ösztönzik az embert, hogy ne küzdjön meg a munkájáért és társadalmi élete biztonságáért; ezzel pedig maguk is hozzájárulnak a szegénység terjedéséhez és a társadalom patológiás állapotához. A növekvő szegénység és a vele kapcsolatos társadalmi és személyi szétesettség okait keresve, azokat mindegyre az éppen ezeknek a viszonyoknak a javításáért tett elhibázott erőfeszítésekben jelölték meg.

Ez az alapvető érv, amelyet a büntető jellegű szegénytörvény reformjának hosszú történetéből jól ismerünk, az 1980-as években újjáéledt. De nem csak politikai viccek témája volt ez. Egész sor nagy port kavart könyv is ezt fújta. Az a nézet, hogy a jóléti gondoskodás szegénységet, nemzedékről nemzedékre öröklődő szegénységet terem, szétzilálja a családi kapcsolatokat, növeli a nem törvényes ágyból születettek számát, és más bajokat okoz, még akkor is folyamatosan megülte a jóléti államról adott tudományos véleményt, amikor már logikátlaná vált, hiszen e problémák jelentős mértékben tovább éleződtek akkor is, amikor a jóléti programok már hanyatlóban voltak.

Neo-laissez-faire: egy globális gazdaság parancsoló szükségletei

A legerősebb ellenérv azonban nem a demokratikus közvéleményre vagy a szegényprogramok káros hatásaira koncentrált. A döntő érv, amely megtörte az ellenállást, az volt, hogy a csökkentett adókat és redukált állami költsékezést jelentő Reagan-féle alapsomag elkerülhetetlen válasz azokra az új imperatívuszokra, amelyeket a világban végbemenő gazdasági átrendeződés jelent. A Nyugat-Európa, Japán, az újonnan iparosodott délkelet-ázsiai országok és az alacsony bérekért dolgoztató, most megjelent latin-amerikai gyártók támasztotta erősödő verseny feltehetően új stratégiákat követel a kihívásra adandó válaszokhoz. Miféle új stratégiákat? Nyilvánvalóan új elosztási stratégiákat. Hogy az Egyesült Államokat alkalmazkodóképessé és szívóssá tegyék e versenyben, az üzletemberek vállalkozó szellemét meg kell szabadítani a béklyótól, ehhez minimálisra kell csökkenteni az állami szabályozást, és csökkenteni kell az adókat, hogy növekedjenek a jövedelmek, és ebből adódóan a beruházások. A munkásoknak és állampolgároknak is alkalmazkodóképésnek és szívósnak kell lenniük: ezért kellene alacsonyabb bérek és csökkenő védelem a munka számára, ezért kell megnyirbálni azokat a programokat, amelyek szociális szolgáltatásokat vagy gazdasági biztonságot nyújtanak. (Nemcsak azért, mert az állami kiadások csökkentése elkerülhetetlen következménye a csökkentett adónak — és a magasabb védelmi kiadásoknak —, de azért is, mert a kiadáscsökkentések növelni fogják a munka-erőfeszítéseket is.) Ez az érv hatékonyan igazolja az üzleti körök politikai mozgósításával összefüggő törekvéseket, mert tagadja, hogy ami végbemegy, annak köze lenne a politikához. Ehelyett az üzleti politikai program úgy kerül tálalásra, mint elkerülhetetlen áldozat egy stratégiáért, amely a nemzetközi piaci viszonyok alakulása által megkövetelt alkalmazko-

dást szolgálja. Természetesen ez az érv már csak azért is erős, mert egy jól megalapozott és koordinált propagandakampányból táplálkozik, és mert a piac „természetességének” szemléletére épít, ez pedig mindig is fontos szerepet játszott a hagyományos amerikai ideológiában. (Mindazonáltal ezek csak feltevések. Valójában azt mondhatjuk: nem igazán tudjuk, mennyire sikeres a neo-laissez-faire propaganda a közvélemény formálásában; egyszerűen azért, mert a közvélemény esetleges ellenvéleményei még sosem kaptak hangot.)

Vannak azonban indokok, amelyek túlmutatnak a propagandatörekvéseken, s amelyek magyarázatul szolgálnak a neo-laissez-faire interpretáció hihetőségéhez. Az egyik, hogy a mai amerikai valóságban ténylegesen érzékelhető a nemzetközi verseny kíméletlensége. A piacra valóban betörtek a külföldi termékek, sőt, olyan területeket, mint a gépkocsi és az elektronikai piac maguk alá is gyűrték. Az amerikai munkások nem elhanyagolható hányada (10%-ra becsülik) külföldi cégeknél dolgozik. Az állami és helyi önkormányzatok nagy csinnadrattával próbálnak új külföldi beruházásokat becsalogatni. A neo-laissez-faire érv továbbá azért is szerez híveket, mert nem egészen lehangoló. Meggyőző, talán uralkodó is lesz ez a szemlélet, mert olyan megoldást ígér, amely az átlag amerikai érdekeivel és reményeivel összecseng. Az alkalmazkodás és szívósság stratégiája feltehetőleg le fogja lassítani a külföldi termékek és tőke beáramlását az amerikai gazdaságba; végső soron talán éppen új gazdasági növekedést fog előidézni, s a jobb munkahelyeket és szociális juttatásokat éppen ez a növekedés teszi majd lehetővé.

Egyelőre azonban az eredmények messze nem világosak. Egy biztos: az Egyesült Államok egy gazdasági fellendülés hatodik évében jár, és magasak a profitszintek. De a tények azt sugallják, hogy ami történik, az a gyors meggazdagodásra való törekvés, nem pedig az amerikai gazdaság megifjodása. Azok a mutatók, amelyek a hosszabb távú gazdasági kilátásokra vonatkoznak, nem túl biztatóak. A termelékenység növekedése továbbra is gyenge, kb. az 1947–73 közötti időszakának a fele; a műszaki haladás stagnál az Egyesült Államokban. A vállalatok, intézmények által kutatásra-fejlesztésre fordított összegek rendre alatta maradnak az inflációs rátának, s ez a tény az élesen redukált katonai kutatásfejlesztési kiadások fényében csak még baljóslatúbb. Közben, kereskedelmi korlátozásoktól, adótörvényektől és helyi jóváhagyási kritériumoktól nem kötve (ezek a legtöbb európai országban és Japánban is megfékezték a tőkekiáramlást), az amerikai nagyvállalatok egyre több tőkét fektetnek be külföldi vállalatokba, nemcsak olyan tranzakciók keretében, amelyek az olcsó munkaerőt használják ki, hanem csúcstechnológiák kutatásába és gyártásába is. Végezetül: bizonyítható, hogy a 80-as években végrehajtott programcsökkentések — melyeket azzal igazoltak, hogy ösztönözni fogják a gazdasági növekedést — kedvezőtlen hatásokkal járhatnak. Az egyik az lehet, hogy a nemzeti kormány egyre kevésbé lesz képes szabályozni saját tevékenységét és kiadásait. (A szövetségi számvevőszék nemrég tette közzé a Reagan adminisztráció privatizációs igyekezetének eredményeiről szóló jelentést. Ez arról számol be, hogy a csökkentések aránytalan mértékben sújtják a felügyeleti és végrehajtási funkciókat, amelyeket ráadásul privát alvállalkozókkal sokkal nehezebb gyakorolni. Az okozott kár becsült értéke 300 milliárd dollár körüli.)

Az uralkodó neo-laissez-faire érv szerint a jelenlegi piaci viszonyok a jóléti állam visszafordítását követelik. Okunk van — valamelyest bizonyítékok alapján — azt feltételezni, hogy nemcsak a piac szabja meg és korlátozza a jóléti állam lehetőségeit, hanem a jóléti állam is a piacéit. Amerika esetében egy korlátozott jóléti állam felszabadíthatja a beruházókat és a velük szövetkezett konzervatív erőket, lehetővé téve, hogy a nemzetközi verseny kihívásaira ne a hosszútávú gazdasági növekedés szorgalmazásával, hanem a rövidtávú profit hajszolásával válaszoljanak. Ezzel szemben számos olyan országban, ahol megvannak az életképes jóléti állam egymással összefüggő intézményei (erős szakszervezetek, átfogó újraelosztási programok, és jelentős súlyú állami szektor) — ezek az intézmények a jelen időszakban alkalmasnak látszanak arra, hogy mind a beruházókat, mind a kormányt reagálni kényszerítsék a globális verseny kihívására. Azokban az országokban, ahol a szakszervezetek tekintélye erős, illetve a jövedelemvédő programok méltányosak, az amerikai korporációk által választott megoldás, hogy a profitot a bérszínvonal és a szociális kiadások leszorítása árán emelik, végül is politikai módszerekkel megelőzhető. Ez nemcsak feltevés, egyre több bizonyíték szól amellett, hogy az erős szakszervezetek és a baloldali pártok a kormányban nemcsak hogy elejét veszik az amerikai mintájú rövid távú profitszerzési módszereknek, de stabil környezetet is teremtenek, ami a hosszabb távú beruházásokat ösztönzi, s ebből adódóan magasabb növekedési mutatók is születnek a gazdaságban. Így módon Lange és Garrett szerint ha a szakszervezeti centralizáció és hatáskör erős baloldali szereppel párosul a kormányban, az a hosszú távú gazdasági növekedés forrása lehet.⁷ Gondolatmenetük úgy hangzik, hogy a feltételeknek ez a kombinációja lehetővé teszi a bérkövetelések visszafogását azon közösségi előnyök javára, melyek a magasabb beruházási rátákból következnek, és ezt a folyamatot a kormány baloldali ellenőrzésével lehet szabályozni illetve felügyelni.

Mindez azt sugallja, hogy az Egyesült Államok bajba kerülhet. Ha az üzleti körök politikai mozgósításának nem sikerül meghoznia az ígért gazdasági sikereket a nemzetközi versenyben, akkor a szociális program lerombolásával szemben eddig tapasztalt tömeges tolerancia könnyen véget érhet.

A szakértők megfutamodása

Az amerikai üzleti rendet fenyegető politikai bajok e baljós előjelei azonban homályosak és bizonytalanok maradnak. Időközben a jóléti állam melletti elkötelezettség a liberális és a baloldali értelmiség körében — úgy látszik — elpárolgott az üzleti körök sokoldalú támadásának hatására. Különösen jelentős, legalábbis rövid távon, a liberális támogatás eróziója. Egyrészt a liberális értelmiségiek sokkal befolyásosabbak, mert nagy és befolyásos intézményekkel állnak kapcsolatban. Másrészt a liberálisok stabilabb támogatói voltak a jóléti államnak a múltban, mert a jóléti államban annak bizonyítékát látták, hogy a kormány fokozatosan és progresszíven alkalmazkodik az állampolgárok erkölcsileg jogos követeléseire egy olyan társadalomban, ahol magas az életszínvonal, és ahol demokratikus a berendezkedés.

Az egyetemeken, kutatóintézetekben és kormányhivatalokban található liberálisok szorosan kötődnek a jóléti állami hivatalokhoz, amelyek anyagi és ideológiai támogatásának javát szolgáltatják. A 70-es és 80-as évek folyamán ez a garnitúra olyan kutatások elvégzését tűzte maga elé, amelyekben tanulmányozták az egyéni elbírálású programoknak a munkaerőkölsre és a szegények társadalmi viselkedésére gyakorolt káros hatásával kapcsolatos konzervatív vádakat. Dícséretükre legyen mondván, óriási empirikus kutatási anyagot gyűjtöttek össze, amely segítette megingatni ezeket az érveket. A konzervatív támadás befolyása ennek ellenére is jelentős volt, mert végeredményben elérte azt, hogy a liberálisok ahelyett, hogy a szegénység és a társadalmi szétesés gyökereit tágabb társadalmi és gazdasági folyamatokban keresték volna, olyan részletkérdéseknél ragadtak le, mint az egyéni elbírálású programoknak e problémákra gyakorolt hatása. S bár vádjaik lényege többnyire megdőlt, a konzervatívoknak mégiscsak sikerült megszabniuk a szemléleti kiindulópontokat.

Annak ellenére, hogy a liberálisoknak sikerült letörniük a konzervatív támadásnak ezt a konkrét vonalát, mégsem éledt fel bizalmuk az állami beavatkozás iránt, amit az is bizonyít, hogy újabban ismét „alsó-osztály”-kutatásokat végeznek. Ez az élénk és anyagilag is támogatott törekvés természetesen a korábbi „szegénységkultúra” szemlélet egyik változata. Eszerint az USA-ban a szegénység és a társadalmi dezintegráció sokkal inkább kimutatható antiszociális hozzáállások és magatartások eredménye, mintsem az intézményi vagy strukturális berendezkedése. Ily módon az „alsóosztály”-kutatás nem arra irányítja a figyelmet, hogy növekszik a rendszertelenül foglalkoztatottak, a kiskeresetűek száma, hogy a szociális jóléti programokat megnyirbálják, hanem arra, hogy melyek a szegényeknek, azok a kulturális sablonjai, amelyek őket nagy számban „alsóosztályá” süllyesztenek.

A baloldali értelmiség attitűdjeinek változása egészen más dolog, és igencsak zavarba ejtő. Végére, nem is olyan régen, valamennyi balos gondolkodású ember egyetértett abban, hogy a jóléti állami programokat osztályszempontúan kell értelmezni. A programok az osztályellentétekből következtek, és működésbe lépésüknek következményei is voltak mind a munkások, mind a munkaadók erőviszonyaira. Még így is volt min vitatkozni, persze, mérlegre lehetett például tenni azt a kérdést, hogy a programok a munkásokon segítettek-e többet, vagy a kapitalistákon, és ezzel összefüggésben mely osztályerőket illette dícséret vagy szidalom. De a bőbeszédű és gyakran túlfűtött viták során egy premisszát nem nagyon vontak kétségbe: a jóléti állam valahogyan az osztálykonfliktusok forgatagában kovácsolódott ki. Azok a programok, amelyek piacon kívüli jövedelmet vagy szolgáltatásokat biztosítottak az idősek, a munkanélküliek vagy a betegek számára, azok vagy a munkásosztály harcának eredményei voltak, vagy a tőkés osztály machinációinak bizonyítékai, hogy rálőcsölje a reprodukciós költségeket az államra, vagy — leginkább — ez is, az is. A „kapitalista állam, mint olyan” — típusú magyarázatok hasonló, noha indirekt érveléssel operáltak, mondván: a jóléti állami programok legitimáltak egy osztálytársadalmat, s így nem egyebek arra való ügyeskedésnél, hogy szőnyeg alá lehessen söpörni vagy el lehessen kerülni az osztálykonfliktusokat.

Az 1960-as évek végén és az 1970-es évek elején ezek a viták részben azért élénkültek fel, mert az osztályerők működése az amerikai

politikában tulajdonképpen homályban maradt. Egyrészt a jóléti állam kiterjesztését követelő tömegnyomás nem annyira a hagyományos munkássztrálya megszokott szervezetei felől érkezett, mint inkább a feketék mozgalmából. Másrészt a tőkés osztály (mint politikai szereplő) fogalma hipotetikusnak és erőltetettnek tűnt. A valódi üzleti érdekek megoszlottak, az üzleti politikák, amikor egyáltalán voltak ilyenek, gyakran ad hoc jellegűek voltak. Képviselői nem úgy néztek ki, nem úgy cselekedtek, mint akik egy empirikusan megfigyelhető osztály tagjai. Természetesen a megfigyelhető politika bővelkedett szereplőkben és eseményekben; táplálta is rendszeren a baloldali mozgalomnak az osztályok a jóléti állam történelmi fejlődésében betöltött szerepéről folytatott vitáit.

A 70-es évek fordulóján az amerikai kapitalisták kezdtek politikai osztálynak kinézni. A korporációk vezetői elkezdtek szervezkedni, politikai programot dolgoztak ki a nemzet számára, majd elszánt lelkesedéssel láttak hozzá annak megvalósításához. Ebben a programban a jóléti állam átszervezésének ügye előkelő helyen állott. Történelmi pillanat volt ez. A baloldali értelmiség számára lehetőség nyílt, hogy felülvizsgálja a jóléti állammal kapcsolatos korábbi vitákat. A tőkés osztály végre kilépett a homályból, hogy a jóléti állami programok kérlelhetetlen ellenségeként lépjen fel. Lehetőség nyílt próbára tenni az elméletet, és a gyakorlatban kitanulni, hogyan hatnak az egyes programok az üzleti érdekekre. Olyan konkrétumokra derülhetett így fény, amelyek a korábbi vitákból sajnos hiányoztak. A tőke mely szektorai indítják meg a támadást? Milyen programokat vettek célba és miféle változások jegyében? Hol mutatkozik kifejezett ellenállás és miféle változtatásokkal szemben? Hosszabb távon hogyan hat a programok megnyirbálása a jövedelemeloszlásra, az osztályviszonyokra, és különösen a munkaerőre?

Azonban úgy tűnik, hogy a megvilágosodás pillanata túl későn jött el. Az amerikai baloldal a jóléti állammal kapcsolatos vitái már nem annyira az osztálykonfliktusokra koncentrálnak. Az intellektuális divat a való világ viharaitól távoleső ellenállhatatlan áramlatai nagyon sok entellektüelt átsodortak a posztmodern értekezések csak beavatottak számára érthető világába. Azokat, akik továbbra is az osztályérdekek bázisán kívánták értelmezni a világot, a jóléti állami programok elleni kérlelhetetlen támadás eléggé megzavarta. Azokat a baloldali kritikusokat, akik a programok funkciójában a tőkés viszonyok legitimálását látták, nehéz feladat elé állította, hogy az új helyzetet megmagyarázzák. A hangos hírverés azt illetően, hogy a programoknak nincs tömeges támogatásuk, azoknak a bizalmát is aláásta, akik korábban azt állították, hogy a jóléti állam a munkássztrálya harcának eredménye. Összefoglalva: a baloldalt hatalmába kerítette egy — talán mélynek és tartósnak bizonyuló — érzés. Az az érzés, hogy az állami gondoskodás koncepciójába hiba csúszott. Jórészt ez magyarázza az eddigi gyengeségeket, különösen az üzleti köröknek a jóléti állam ellen intézett támadásával szemben tanúsított ellenállás ideológiai gyengeségét.

Jegyzetek

1. Hogy az amerikai programok „sajátosan mások”-e, az valójában vitatható. Az egyre kimunkáltabb „jóléti állam” tipológiák azt mutatják, hogy a nemzetek között mind a teljes kiadási szintek, mind a programok struktúrái vonatkozásában jelentős különbségek vannak. Ld. pl. Heidenheimer, Heclo és Adams, 1975; Esping-Andersen, 1986.

2. A jobbmódúak lakástámogatása azonban megmaradt, mivel ez adózási kiadások formáját ölti. Azok a jobbmódúak, akiknek saját otthonuk volt, továbbra is levonhatták az ingatlanadót és a kamatkiadásokat adóköteles jövedelmükből.
3. Center on Budget and Policy Priorities Report, 1989. 03. 21.
4. Gyanítjuk, hogy ez a becslés túl alacsony. A „takarékra-tevésnek” emlegetett gyakorlat (ennek szellemében tömegesen szüntették meg — legalábbis ideiglenesen — a segélyek folyósítását mindazoknak, akik nem voltak képesek vagy hajlandók megfelelni az új adminisztratív követelményeknek) valószínűvé teszi, hogy azoknak a családoknak a százalékos aránya, akikről — bár jogosultak lettek volna rá, mégis — megtagadták a segélyeket, bármely vizsgált időpontban jóval magasabb lehet. Ugyanezt látszik alátámasztani, hogy ha valaki nem veti alá magát az oktatási vagy munkakeresési programok követelményeinek, a segélyfolyósítás megszüntetésével büntetik. Wisconsin állam pedig újabban akkor is megszünteti a segélyfolyósítást, ha a gyermekek nem látogatják rendszeresen az iskolát.
5. Reich, 1989. Reich szintén arról számol be, hogy a nem vezető beosztású dolgozók átlagos reálbére 1966 óta a legalacsonyabb szintet érte el. Ezzel szemben a biztonsági iparban dolgozók 1978 és 1987 között 21%-os jövedelemnövelésben részesültek.
6. Lehetne vitaközní azon, hogy a választók megértették-e: a Reagan-féle választási kampány során megígért adócsökkentések magukban foglalják a kormányprogramok kiadásainak csökkentését. Azonban a követő közvélemény-kutatások kimutatták, hogy a választások kimenetelét nem az ígért adócsökkentés befolyásolta.
7. Lange és Garrett, 1986.

Hivatkozott irodalom

- Anderson, Martin: *Welfare: The Political Economy of Welfare Reform in the United States*. Stanford, California: The Hoover Institution. 1978.
- Arrighi, Giovanni — Terence K. Hopkins — Immanuel Wallerstein: „1968: The Great Rehearsal”. Készült a Világrendszer Politikai Gazdaságtana XII. Konferenciára, melynek témája: „Háború és forradalom a világrendszerben”. Helye: Emory University, Atlanta, 1968. március 24–26.
- Block, Fred: *Postindustrial Possibilities*. University of California Press. 1990.
- Burnham, Walter Dean: *The 1980 Earthquake: Realignment, Reaction or What? In Thomas Ferguson — Joel Rogers (eds.): The Hidden Election: Politics and Economics in the 1980 Presidential Campaign*. New York: Pantheon. 1981.
- Center on Budget and Policy Priorities: *Making work Pay; A New Agenda for Poverty Policies*. Washington D. C. 1989. márc. 21.
- Center on Budget and Policy Priorities: *Poverty Rate and Household Income Stagnate as Rich—Poor Gap Hits Post—War High*. Washington, D. C. 1989. okt. 20.
- Danzinger, Sheldon—Robert D. Plotnick: *Poverty and Policy: Lessons from the Last Two Decades*. *Social Service Review*. 1986/1.
- Edsall, Thomas: *The New Politics of Inequality*. New York: W. W. Norton. 1984.
- Esping-Andersen, Gosta: *Power and Distributional Regimes. Politics and Society*, 1986.
- Esping-Andersen, Gosta: Paper prepared for the Conference on „Popular Power in Post-Industrial Societies”, Wagner Institute, City University of New York, February 1989.
- Ferguson, Thomas—Joel Rogers: *Right Turn*. New York: Pantheon. 1986.
- Friedland, Roger—Jimmy Sanders: *The Public Economy and Economic Growth in Western Market Economies. American Sociological Review*. 1985. (50).
- Garrett, Geoffrey—Peter Lange: *Performance in a Hostile World: Economic Growth in Capitalist Democracies. World Politics*. 1986. 33:517–545.
- Garrett, Geoffrey—Peter Lange: *Government Partisanship and Economic Performance: When and How Does 'Who Governs' Matter? Journal of Politics*, 1989. 51:676–693.
- Gilder, George: *Wealth and Poverty*, New York, Basic Books. 1981.
- Heidenheimer, A. J.—Hugh Hecló—C. T. Adams: *Comparative Public Policy: The Politics of Choice in Europe and America*. New York: St. Martin Press. 1975.
- Hicks, Alexander: *Social Democratic Corporatism and Economic Growth. Journal of Politics*. 1988. 50:677–704.
- Hicks, Alexander: *Unions, Social Democracy, Welfare and Democracy*. (Megjelenés alatt.)
- Jencks, Christopher: *Which Underclass in Growing? Recent Changes in Joblessness, Educational Attainment, Crime, Family Structure, and Welfare Dependency*. Konferenciára készült előadás, 1989.
- Lipset, Seymour Martin: 1985. *The Elections, the Economy, and Public Opinion: 1984. The Journal of the American Political Science Association*. 1985. 18. 1.
- Mead, Lawrence: *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: The Free Press. 1985.
- Murray, Charles: *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*. New York, Basic Books. 1984.
- Navarro, Vincente: *The 1984 Election and the New Deal: An Alternative Interpretation. Social Policy*. 1985. 15. 14.
- Offe, Claus: *Smooth Consolidation in the West German Welfare State: Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics*. Paper prepared for the Conference on „Popular Power in Post-Industrial Societies”, Wagner Institute, City University of New York, February 1989.
- Piven, Frances Fox—Richard A. Cloward: *The Contemporary Relief Debate*. In Block, Fred—Richard A. Cloward—Barbara Ehrenreich—Frances Fox Piven (eds.): *The Mean Season: The Attack on the Welfare State*. New York: Pantheon. 1987.
- Ricketts, Erol—Isabel Sawhill: *Winter 1988. Defining and Measuring the Underclass. Journal of Policy Analysis and Management*. 1988. 7:316–325.
- Sawhill, Isabel: *Summer 1989. The Underclass: An Overview. Public Interest*. 1989.
- Shapiro, Robert Y.: *The Dynamics of Public Opinion Toward Social Welfare Policy*. Paper delivered at the annual meeting of the American Political Science Foundation, Washington, D. C. 1986.
- Smeeding, Timothy: *The Antipoverty Effectiveness of In-Kind Transfers. Journal of Human Resources*. 1977: 12(3).

Smith, Thomas W.: 1987. Public Opinion and the Welfare State. *Public Opinion Quarterly*, 1987. 51:402-421.

United States General Accounting Office: Food Stamps: Reasons for Nonparticipation. 1988. december 8.

Wilson, William Julius: The Truly Disadvantaged. Chicago: University of Chicago Press. 1987.

Kovács Katalin

A kényszerítés kényszere

Az alkoholizmus kezelése Nagyfán és Nagyfa nélkül

1989 és 1990 fordulóján, hosszú haldoklás után kimúlt a Nagyfai Munkaterápiás Alkoholelvonó Intézet. Megszüntetését politikai változások kényszerítették ki, mint ahogyan létrejötte is politikai okok következménye volt. 15 éves fennállása során, azonban, e hatalmas, 750 ágyas „alkoholelvonó-kombinát” fontos szerepre tett szert az alkohol-problémák ellátásának rendszerében, bizonyos szempontból pótolhatatlan funkciót töltve be abban. Annak megértéséhez, hogy mi volt ez a szerep, hogyan működik ma ez az ellátórendszer immár Nagyfa nélkül, s melyek perspektívái, 15 évnél régebben történt eseményeket is fel kell idézni.

I. Nagyfa létrehozásának okait keresve elsőként egy 1960-as KB-határozatot¹ kell megemlíteni. 1948 óta ez az első hivatalos dokumentum, amely az alkoholizmus kérdéskörével foglalkozik, s azt súlyos társadalmi és egészségügyi problémának nyilvánítja. A KB-határozat iránymutatásai alapján, a szociális problémaként való értelmezést háttérbe szorítva, egészen a nyolcvanas évekig ez a megközelítésmód uralta az alkoholproblémák tárgyalásmódját, a medicina (és az erkölcsöt közvetve felügyelő rendészet, igazgatás és igazságszolgáltatás) hatáskörébe utalva azt.

A KB-határozat szellemében így egészségügyi intézmények, illetve az ezek igénybevételét szabályozó jogintézmények megteremtése kezdődött meg. Az utóbbiak szemlélete és rendszere meghatározta az egészségügyi intézmények működésének alapfeltételeit, s ezeken keresztül végül is mindennapi életük és munkájuk részleteit is.

A hatvanas évek alkoholproblémákra vonatkozó törvénykezése első sorban az alkoholelvonó kezelésre kényszeríthetőség módzatait tárgyalja. Az 1962-ben megalkotott első, e témájú rendeletcsomag² egyrészt a törvénsértés miatt börtönbe került alkoholbetegek, másrészt a nem törvénsértő, de „alkoholista életmódot” folytató személyek *kényszergyógyításának* feltételeit szabályozza. Az „alkoholisták elleni intézkedések”-ről szóló törvény nem rendelkezett viszont az *önkéntesen*

vállalható egészségügyi kezelés feltételeiről, holott erre mind az ekkor még jelentős tömegeket érintő fizetési kötelezettség szabályozása, mind pedig az alkoholizmus (mint betegség) orvostársadalom előtti törvényesítése szempontjából nagy szükség lett volna.

A „gondozás és elvonó kezelés az alkoholista kérelmére”³ — a kényszergyógykezelési forma fennmaradása mellett — 1966-tól vált lehetségessé.

Ettől kezdve az államigazgatási és egészségügyi szervek valamint az alkoholbetegek közötti viszony bonyolult szerepjátszóvá alakult, mely az önkéntesség és a kötelezettség különböző formáinak vállalása illetve elrendelése körül forgott.

Az 1972-es egészségügyi törvény és kiegészítő rendelkezései, valamint az 1978-as rendelkezések⁴ megpróbálták ugyan egymásnak keresztfeltételeiként szerepeltetve rendszerbe foglalni az önkéntes és kötelező gondozás különféle formáinak egymáshoz való viszonyát, megteremtve a közöttük való átjárás bonyodalmas feltételrendszerét is, de ez csupán a gyógyítást megelőző adminisztratív út megnyúlásához és az imént említett, a hatóságok és az „alkoholisták” között zajló játszmák bonyolultabbá válásához vezetett.

Ugyanekkor a hatvanas évek jogi rendelkezései lehetőséget nyújtottak, sőt, voltaképpen ösztönöztek a lehető legkülönbözőbb egzisztenciális, szociális, mentálhigiénés és erkölcsi problémák az „alkoholista kötelezése” útján való „megoldására”. A törvények az alkoholista kényszeríthetőségét (hasonlóan az elmebetegekre vonatkozó szabályokhoz) összefoglalóan az ön- és közveszélyesség esetén tették lehetővé, az utóbbiba beleértve, sőt, kiemelten kezelve a munkafegyelem kéréseit is.

Milyen következményei voltak mindennek az egészségügyi intézmények működésére nézve? A hatvanas és hetvenes évek fordulóján éppen erőteljesen fokozódó igénybevételnek kitett egészségügy egyik leginkább háttérbe szorított területére, a pszichiátriára ezzel csupán újabb feladatok hárultak. A kényszeríthetőség feltételeinek széles skálája nagy tömegű kényszerelvonó elrendelését eredményezte, s tette egyben lefolytatását kötelezővé az egyre zsúfoltabbá váló pszichiátriai osztályok számára.⁵ E teher, s a kórházba áramló, szemmel láthatóan szociális fogantatású problémák száma és súlya az érintett orvosokat radikális, e rendbontó és számukra kezelhetetlen tömegtől megszabadító megoldások támogatása felé taszította.⁶ Ebben az időben kifejezetten alkoholbetegek kezelésére szolgáló kórházi ágyak csak Pomázon létesültek (1966-ban 100 ágy), míg a betegek túlnyomó részét továbbra is profilírozatlan pszichiátriai osztályok kezelték.

A törvénykezésben is megjelenő, az alkoholizmust elsősorban a munkafegyelem lazulásával, a munkaerkölcs lanykulásával és munkakerüléssel egybekapcsoló ideológia szinte természetszerűen jutott arra a gondolatra, hogy az alkoholizmus kezeléséhez szükség van munkáltatáson alapuló, zárt rendszerű intézetre.

A munkaterápia alkalmazásával (az orvosi szemléletben az alkoholbetegséggel rokon területként megjelenő elmebetegségek kezelésében) ugyanekkor éppen a legnyitottabb szemléletű orvosok kísérleteztek — sikerrel. E módszertani útkeresést a szélesebb alapokon nyugvó, az „átnevelés” lehetőségében való hit emelte ki a szakma belügyei közül, s tette egy hatalmas intézmény s — végső soron — egy intézmény-

rendszer szervező eszméjévé. Az átnevelést — avagy amit ez alatt akortájt érteni lehetett: a fiatalokú bűnözőkből felelősségteljes és erkölcsös ifjakat nevelő Makarenko módszereit — sajátos kétarcúsága (egyes elemeinek a legkorszerűbb szociálpszichiátriai szemlélethez való illeszkedése, militáns elemeinek viszont a szankcionáló-elkülönítő szemlélet számára való megfelelése) alkalmassá tette arra, hogy a marginalitás minden formájának kezelésére széles körben alkalmas eszköznek tekintsék.

Az alkoholizmus már kezdetektől szankciókra épülő kezelésmódjának következményeként a pszichiátriára nehezedő presszió, a társadalom általában vett munkacentrikus értékrendje és a mindennapok militáns szervezettsége mellett, Nagyfa létrejöttében egy nagyon is kézzelfogható minta követésének kényszere is jelentős szerepet játszott.

A Szovjetunióban ugyanis már a hetvenes évek elején is több, zárt rendszerű, belügyi-katonai irányítás alatt álló munkaterápiás intézet működött, kifejezetten az alkoholisták átnevelésének céljából. S bár a „*Lebecsno—Trudnoj Profilaktorij*”-okra, az LTP-kre, közkeletűbb nevükön a profilaktoriumokra vonatkozó törvényt csak 1974 márciusában hozta meg az OSzFSzK Legfelsőbb Tanácsának Elnöksége, magyar pszichiáterek már 1970-ben beszámoltak ilyen oroszországi intézményekben tett tanulmányútjukról,⁷ melyről írásbeli referátum is készült. Ennek tartalmáról szóbeli közlések alapján annyi ismeretes, hogy a szakemberek a belügyi szervek által működtetett munkatáborokban lényegesen jobb egészségügyi feltételeket és életkörülményeket találtak, mint a Szovjetunióban szintén maradékelven működtetett egészségügy keretei közé tartozó gyógyintézményekben. Így a magyar pszichiáterek — a magyar egészségügy perspektíváit a szovjetével hasonlónak véelve — a „profilaktoriumok” magyarországi meghonosítását az alkoholbetegek érdekeit szem előtt tartva javasolták.

Az indulatok az alkoholizmus jelensége felé irányítása nyilvánvalóan számos más, társadalmi eredetű feszültség levezetésére is alkalmas volt. A Szovjetunióban 1972-ben megindított „alkoholizmus körüli társadalmi vita” hazai hullámverése hatékonyan segítette a sok család életét megnyomorító iszákosság által gerjesztett indulatok más indulatokkal való összekapcsolását és kizárólag az „alkoholisták” ellen való fordítását. Sok jel mutat arra, hogy ebből a „társadalmi méretű indulattáttételi játszából” a tömegkommunikáció is jelentősen kivette részét.

Ilyen előzmények után minden mérvadó csoport támogatta a Minisztertanács — a megfelelő szovjet döntést mindössze néhány hónappal követő — 1974 decemberi, a munkaterápiás intézet létrehozását elrendelő döntését.⁸

Árulkodó, a korabeli szemléletet jellemző tény, hogy az új intézmény tervezett befogadóképessége (500—650 ágy)⁹ közelítőleg annyi volt, mint a rendelkezésre álló összes kórházi alkoholológiai ágy ebben az időben.¹⁰ A beilleszkedésre legkevésbé alkalmas, s ekkor még a leg-súlyosabb alkoholistának is tekintett réteg kezelésére szánták tehát a kapacitások közel felét. Ez arányaiban akkor is túlzott (és a preventív szemlélet hiányát jelzi), ha figyelembe vesszük az átlagos kórházi ágyakon a betegek hozzávetőleg tízszer gyakoribb cserélődését, és az ambuláns gondozás nyújtotta lehetőségeket is. (A hetvenes évek máso-

dik felében azután — nem elsősorban Nagyfa súlyának mérséklésére, hanem az aktuális szakmapolitikai irányzat,¹¹ a kórházi ellátás fejlesztése jegyében — hirtelen megnő az alkoholológiai kórházi ágyak száma is.)

Létrejött tehát a munkaterápiás alkoholelvonó intézetről szóló törvény, az intézet felállításának konkrét terepéről pedig a nagyfai, akkor köztörvényes elítéltekkel teli börtönt jelölték ki. A rabokat 1975-ben nem költöztették ki, hanem szabadulásuk után helyükre folyamatosan utaltak be alkoholbetegeket. Ennek következtében az alkoholbetegekkel való bánásmód és körülményeik nem sokban különböztek a köztörvényes elítéltektől. Az első, hamarosan botrányba torkolló tiltakozásokat ez, valamint a leromlott, barakkszerű épületekben való elhelyezés, és az orvosi ellátás hiánya váltotta ki. Ezt követően Nagyfán az életfeltételek jelentősen javultak.

A kötelezés és a kényszerítés cizellált formáiban gondolkodó jogalkotás azonban nemsokára újabb nemkívánatos jelenségekre figyelt fel. A „családját, kiskorú gyermekének fejlődését, a környezete biztonságát” vagy a „közrendet, munkahelyén a munkát, illetőleg a munkafegyelmet” „súlyosan zavaró alkoholista” ugyanis az 1974-es törvény értelmében bírósági nem peres eljárás segítségével 2 évre beutalható volt Nagyfára. Ez volt a bekerülés úgynevezett „polgári” útja, melyen évente 2–300 beteg érkezett, míg azt, aki emellett kisebb lopásba is keveredett, csupán a büntetőbíróság néhány hónapos szabadságvesztésre szóló (s emellett esetleg közben végrehajtandó kényszerelvonást előíró) ítélete sújtotta. Ezen ellentmondás feloldására 1978-ban törvény született a hat hónapot meg nem haladó börtönbüntetések „alkoholista” esetében nagyfai beutalásra való átválthatóságáról.¹² Ez lett a Nagyfára kerülés „BTK-s”, azaz büntetőbíróságokon keresztül vezető útja, melyet minden évben 80–100 beteg járt meg.

Ez az intézkedés szinte aláaknázza Nagyfa amúgy sem különösebben szilárd alapokon nyugvó legitimációs rendszerét, hiszen a beutaltak között ezután — a lassan szabaduló „köztörvényesek” szerepét átvéve — természetsszerűen nagy számban jelentek meg visszaeső, marginális életmódra és a totális intézmények szerepjátékaira már jól szocializált csoportok is, tovább fokozva a „polgári” úton bekerültek megbélyegzettség-érzését és intézettel szembeni ellenállását. A „polgári úton” érkezettek beutalásánál ugyanis a fő kritérium — az önmaguk vagy környezetük „veszélyeztetésének” már említett, s törvényben sem részletezett feltétele mellett — több, sikertelennek minősíthető alkoholelvonó-kúrán való részvételük, és további kezelésük negatív prognózisa volt. Ezen feltételek fennállása ritkán jelentett egyben törvénysértést is, az ezek miatt beutaltak viszont ugyanolyan — börtönszerű — feltételek között éltek, mint a törvényt megsértők, akik jelenléte a börtönfeltételek fenntartását legitimálta.

Az első időkben azonban még nem volt kibékíthetetlen ellentmondás a „Ha jól dolgozol és rendesen élsz, boldogulsz!”-nak az intézet által demonstrált tantétele és a valóság között (még ha sok beutalt számára nem volt is releváns e tanítás), hiszen ezekben az időkben e két évig tartó, kötelező életforma-kísérlet alatt a beutaltak még nem éltek kivrívóan rosszul, utána pedig akkor nem jelentéktelen összegű megakarított pénzzel távozhattak.

II. Az intézet legitimációs bázisát képező elvek és a realitás ellentmondásai, az intézmény börtön-szisztémába való integrálódása, grandiózus méretei, és az alkoholproblémák ellátásában betöltött funkciói mindvégig feloldhatatlan feszültségek forrásai voltak.

A rendszeres munkára nevelni kívánó alapelvek nemigen illeszkedtek ahhoz az időközben egyre nyilvánvalóbbá váló gyakorlathoz, hogy az intézetbe nagyrészt nem „munkakerülőket” utaltak be. Egy 1985-ben végzett keresztmetszeti vizsgálat¹³ szerint munkaviszony és munkavállalás nélkül az aktuálisan az intézetben tartózkodó beutaltaknak évek óta mindössze 12%-a élt, 27%-uk pedig alkalmi munkavállaló volt. A lányokat, asszonyokat is beleszámítva, a beutaltak 2/3-a tehát többé-kevésbé stabil munkahellyel rendelkezett Nagyfára kerülése előtt. Munkakerülővé és bűnözővé nyilvánításukon túl, a beutaltak elkeseredését az intézetben belüli életfeltételek fokozták tovább.

Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy alkoholbetegnek minősítve, egyszersmind „BV-lakókká” válva, nem voltak táppénzjogosultak, sőt, betegségük esetén is ki kellett fizetniük étkezésük és szállásuk napi költségeit. „Terápiás” munkavégzésük pedig napi 8 (utazással együtt 10–11) órát tett ki, így rendszeres orvosi ellátást igénybevenni nem maradt idejük.

A nyolcvanas évek második felében kereseti lehetőségeik is romlottak. A környékbeli munkapiac szűkösnek bizonyult a kényszerűen különleges igényekkel is fellépő, ekkor már 6–700 embert befogadó, periférikus fekvésű mamutintézmény számára, a betegek munkabérére is érvényes BV-szabályozók pedig drasztikusan csökkentették a keresetek reálértékét.¹⁴ A büntetésvégrehajtás (BV) által az államháztartásnak fizetett adó és az intézmény számára szintén a BV csatornáin keresztül visszajuttatott költségvetési támogatás nagyságrendje pedig (1985-ben: 20–40 millió Ft)^{15, 16} megegyezett. A betegek tehát munkájukkal eltartották orvosait, őreiket. Hétvégenként viszont gémkáztak, hiszen enélkül még visszailleszkedésük megkönnyítését célzó hazautazásaik költségeit sem tudták volna fedezni.

Egyre nyilvánvalóbbá vált az is, hogy Nagyfa az ország minden szegletéből érkező, majd oda visszatérő betegek utógondozására nem, csupán — hatósági segítséggel bonyolított — „követésére” alkalmas. A két év után hazaérkezőknek pedig — a néhány száz forintot kitevő segélytől eltekintve — minden segítség nélkül kellett változatlan (vagy beutalásuk előttihez képest rosszabb) egzisztenciális helyzetben, emberi kapcsolataik romjain „új életük” felépítéséhez hozzákezdniük.

S hiába vált mindez (legalábbis a szakemberek körében) köztudottá a nyolcvanas évek elejére, Nagyfa változatlanul, s korántsem csupán ideológiai okokból, tovább működött. A beutalásokat kezdeményező családtagokat és egészségügyi szerveket, az ezekben partnerséget vállaló szakorvosokat, a beutalási javaslatokat végül előterjesztő ügyészségeket és a döntéseket végül kimondó bíróságokat különféle kényszerek továbbra is a kényszerbeutalások gyakorlatának folytatására ösztönözték. Ezek a kényszerek — sematikusan — két csoportba sorolhatók.

Kényszerítő erőt fejtett ki egyfelől a hiány, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés nehézsége, lehetetlensége. A medicina keretein belül létrehozott (a hatvanas évek elejétől állandóan, ámde szeszélyesen

növekedő) ellátó rendszer szerkezete ugyanis még a nyolcvanas években is markáns területi egyenlőtlenségeket mutatott.

A szakellátás két fő formájává az ambuláns ellátást nyújtó alkoholgondozó és a fekvőbeteg-ellátásra szolgáló alkoholológiai (pszichiátriai) osztály vált, melyet néhány, koncentráltan telepített, egészségügyi központ között működő (tehát nem Nagyfa-típusú) munkaterápiás intézet s hozzájuk szorosan kapcsolódó átmeneti szállás egészített ki.

A kórházi ágyak eleve koncentrált és egyenetlen telepítéséből adódó egyenlőtlenségeket az ambuláns hálózat nem ellensúlyozhatta, hiszen az első ambulanciák éppen ott létesültek, ahol kórházi osztály is volt, a hálózat későbbi fejlődése során pedig változatlanul ezek a gondozók maradtak a legintenzívebb centrumok. Így az előbbi megoldás, számos előnye mellett, végül egy koncentrált, kevésbé szétterülő ambuláns hálózat kialakulásához vezetett.

A két intézményhálózat egymást erősítő egyenetlenségeiből adódó egyenlőtlenségeket a munkaterápiás intézetek koncentrált elhelyezkedése tovább növelte. Az ellátás területi egyenlőtlenségei — bizonyos korrekciók figyelembevételével — szoros összefüggést mutatnak a nagyfai beutalások számának alakulásával. A kapacitások szűkössége inspirálóan hatott a nagyfai beutalások arányainak növekedésére és fordítva. Mindezt jól példázza, hogy a legalacsonyabb beutalási arányszámokat éppen a nagyobb munkaterápiás intézetek (Pomáz, Intapuszta, Szekszárd) körzetéhez tartozó települések (Budapest) és megyék (Pest, Borsod és Tolna) produkálták.¹⁷ Nagyfa tehát kapacitásainak jó részét az ellátási rendszer hiányosságainak pótlására, következképpen ezen hiányosságok elfedésére fordította.

A beutalásokat motiváló kényszerek másik típusát az egészségügyi ellátás működésmódja termelte ki.

A szakrendelőként dolgozó alkoholgondozókban, melyek az alkoholbeteg-ellátásban egyben az alapellátás szerepét is betöltötték, a két ellátási szint hátrányai ötvöződtek.

Az egymásba fonódó problémák sokaságával megjelenő klienseket egy olyan, a pszichiátria időigényes szakterületére specializált intézményhálózat fogadta, amelyben az egy betegre jutó orvosi munkaidő (a hetvenes és a nyolcvanas évek adatai alapján) megjelenésenként 14—26, évente pedig 66—103 perc volt.¹⁸ A szakrendelő így — néhány kivételtől eltekintve — adminisztratív, munkáját gyógyszerosztásra korlátozó (ál)intézménnyé vált, amely a kínálózó két fő szakmai irány — intenzív pszichoterápiás vagy szociális segítő szolgálat — egyikéhez sem tudott csatlakozni.

Különösen nehéz helyzetet teremtett az alkoholgondozókban a kötelezettek kezelési kötelezettsége. Az igénybevehető kényszerítő eszközök (pl. rendőri elővezettetés) itt lényegében alkalmazhatatlanok. A nehezebb eseteket így a gondozók a kórházi osztályok felé terelték.

A kórházak a kliensek környezetétől még inkább elszigetelt közegében pedig csak nyilvánvalóbbá vált az eleve féloldalas, a szociális problémákat kezelni egyáltalán nem tudó gyógyító metódus inadekvát-sága. Az elvonó kezelések ezért a szükségesnél jóval nagyobb arányban, tömegesen bizonyultak sikertelennek, az intézményrendszer tehát nem volt hatékony. S mivel az érintettek körében ez közismertté vált, a minimális vagy látszólagos hatékonyság érdekében is kényszerelemek alkalmazása volt szükséges. A kényszerek alkalmazásával a hatékony-

ság általában tovább romlott. A nem hatékony működés szembeötlő példáit (s szenvedő alanyait egyben) viszont el lehetett küldeni Nagyfára, hiszen az oda való beutalhatóság feltételei között az ön- és közveszélyesség már tárgyalt feltétele mellett az egyik legfontosabb a beutalandó több — sikertelennek minősíthető — elvonókúrán való részvétele, illetve a további kezelések negatív prognózisa volt. Az (egymást rendszerint követő) önkéntesen vállalt és kötelezettként megélt elvonókúrának így kölcsönzött némi hatékonyságot a betegek „Nagyfára küldendő” és „Nagyfára nem küldendő” csoportosíthatósága. Ily módon Nagyfa döntő szerepet játszott abban, hogy a rendszer működésének alapvető hiányosságaira hosszú időn keresztül ne derüljön fény. Másrészt pedig a kötelezéstől — s az azt esetleg követő nagyfai beutalástól — tartó érintettek körében növelte az elvonókúrák önkéntes vállalására való hajlandóságot, az önkéntesen vállalt gyógykezelést azonban — a rendszer sajátosságaiból adódóan — keveseknek sikerült „gyógyintézeti karrierjük” utolsó állomásává tenni.

Nagyfa léteire természetesen nem csak, s nem is elsősorban az alkoholproblémák ellátására kialakult intézményrendszernek volt szüksége, hanem annak az államnak, amely nem vállalhatta, hogy polgárainak jelentős csoportjait szociális problémák (és az ezekhez természetes módon társuló mentálhigiénés zavarok) általa kezelhetetlen mértékben sújtják, s amely nem vehette tudomásul, hogy az általa vezérelt társadalmi folyamatok olyannyira perspektívátlan élethelyzeteket termeltek ki, melyekben az önpusztítás sem számíthat önsorsrontásnak. Nagyfa azt az állampolgárok mindennapjainak békéje felett örökdő állami gondoskodást testesítette meg, amely, valódi segítséget nyújtani nem tudván, egyes állampolgárokat büntet, hogy ezáltal másokat, a többséget, felmentse a saját problémáival való szembenézés kényszere alól.

III. A munkakerülőnek minősített, romló egzisztenciájú és kilátástalan betegek elkeseredése egyre nőtt, az intézet hangulata — a nyolcvanas évek végére kiterjedő, a benti életlehetőségek szinte minden mozzanatát érintő humanizációs lépések ellenére — egyre romlott. Az intézet vezetősége 1989 tavaszától ezért több átalakítási, átszervezési javaslatot is megfogalmazott.¹⁹

Az intézet belső életének végső szétfelbomlása a „*kmk*” eltörlésével kezdődött meg. Az ilyen indokkal beutalt 23 beteg távozása 1989 májusában olyan reményeket ébresztett a beutaltakban, hogy más, s talán Nagyfára is vonatkozó törvények felülvizsgálatára is hamarosan sor kerülhet. A hiábavaló várakozásban a nyár folyamán a feszültség egyre nőtt, amiben közrejátszott, hogy akkortájt a szegedi alternatív sajtó helyet adott két, beutaltak által írt cikknek,²⁰ melyek a közölt tényekkel és az intézeten belül használt zsargont idéző stílusukkal nagy feltűnést keltettek. Emberi jogaikra hivatkozva lázadni kezdtek a betegek, egyre agresszívabbá váltak az örök, az egészségügyi személyzet pedig mindinkább a helyzet tehetetlen szemlélőjévé vált. A Nagyfa sorsát érintő tárgyalások csak ekkor, ezek után kezdődtek el.

Kezdetben az a javaslat merült fel, hogy Nagyfa kerüljön ki az Igazságügyi Minisztérium hatásköréből, s szervezzék egészségügyi keretek között működő, a többihez (Pomáz, Intapuszta stb.) hasonló munkaterápiás intézetté. Ezt a megoldást elsősorban az az alkoholológiai szakmai csoport támogatta, amely, sajátos szemléleti okokból, biztos volt abban, hogy a kötelezés enyhébb, de viszonylag sokakat érintő formáira fel-

tétlenül szükség van, másrészt a kórházi ágyakért hosszú éveken keresztül folytatott harc kialakította reflexek hatása alatt semmiképpen nem kívánt lemondani 750, ekkorra már — egészségügyi szempontból — igen jól felszerelt kórházi ágyról; akkor sem, ha azok további működtetésére semmiféle biztosítékot nem lehetett találni.

A várhatóan újabb költségeket jelentő terv nem nyerte el az Egészségügyi Minisztérium tetszését, erőteljesen támogatta viszont (annak ellenére, hogy számára ez a megoldás tetemes anyagi veszteséggel járt volna) az igazságügyi tárca, hiszen az épületekre nem volt szüksége, a tárca népszerűsége törekvő stratégiájába viszont jól illeszkedett a népszerűtlen alkoholügyben játszott népszerűtlen szerep feladása.

December végéig úgy tűnt, hogy ez a javaslat valósul majd meg, s hatalmas kórházkomplexum bontakozhat majd ki a nagyfai tanyák szomszédságában. Az Egészségügyi Minisztérium azonban — több, mint fél éven keresztül tartó egyezkedés után — visszalépett. 1990-re világossá vált ugyanis, hogy az egészségügy nem fordít, nem fordíthat több pénzt az alkoholügyre.²¹ Az országgyűlés napirendjére felkerült az 1974. évi 10. sz. törvényerejű rendelet eltörlése. Az intézet felszámolásának anyagi hozadékát az alkoholbetegek ellátására kell fordítani.

IV. Azok az okok, amelyek Nagyfa létrejöttéhez vezettek, jórészt megszűntek. Az állam nem hirdeti többé, hogy a rendszeres munkavégzés és az erre alapozott életvitel biztosíték a boldogulásra, de nem állíthatja azt sem, hogy képes az állampolgárokat sújtó gondokat magára vállalni s azokat (akár állampolgárai szabadságjogainak korlátozása útján) meg is oldani.

A legitimációs bázisként szolgáló ideológia összeomlott, a szovjet minta követésének kényszere megszűnt, a társadalom indulatai sem fordulnak már olyan könnyen egyetlen irányba. Változóban van az érintett tanácsi szervek és az érdekelt kórházi osztályok kényszerbeutalásokhoz való viszonya. Csupán a kényszeríthetőségre vonatkozó jogintézmények, melyek az egészségügyi hálózat működésének kereteit adják, maradtak fenn. A keretek azonban mára kiürültek. Az osztályokon csökken a zsúfoltság, helyenként még télen — az otthontalanok beköltözésének szokásos szezonjában — is vannak már üres ágyak.²²

A rendszer strukturális hibáit álcázó „végállomás” megszűnt, a kényszerítés gyakorlatára kötelezett egészségügyi ellátás hibái ma már tisztán láthatóak. Az érintettek ma inkább arra összpontosítják erőfeszítéseiket, hogy kötelezésekre ne kerüljön sor. (Egyes vélemények szerint változott e tekintetben a családok anyagi érdekeltisége is — a munkahely elvesztésétől való félelem vagy a táppénz és a kereset különbségéből származó anyagi gondok is visszatartják ma a hozzátartozókat családtagjuk elvonókúrára való kényszerítésétől.)²³ A kötelezett betegek számának csökkenése pedig az ismertetett szisztémában rövid időn belül az önkéntes betegek számának apadásához vezet.

Nagyfa megszüntetése tehát az eddig egészségügyi keretek közé szorított ellátás igénybevételeinek csökkenésével és a kényszerítés gyakorlatának összeomlásával járt együtt.

A kötelezés lehetőségét az illetékes szakmai grémium még ma sem utasította el egyértelműen. Állást foglalt azonban a közigazgatási tisztviselők kompetenciájának megvonásáról, párhuzamosan az orvosi — és

csak orvosi — kompetencia kiterjesztése mellett.²⁴ Az új elképzelések szerint jelentősen szűkülne a kötelezettek köre, nem változna azonban az ellátás struktúrája, azaz a medicina és a szociális ellátás közötti választóvonalak fennmaradnának.

Az alkoholizmus kezelésének szinte minden problémája megjelenik a Nagyfa felszámolása kapcsán az Igazságügyi Minisztérium által „átadott” költségvetési támogatás sorsának tükrében. Ebből az összegből a minisztériumok és a szakmai testületek megegyezése szerint az „antiszociális” alkoholisták ellátását kellene megoldani. A beérkezett pályázatok alapján az Alkoholológiai Szakmai Kollégium „nappali-éjszakai szanatóriumok, védett munkahelyek és védett szállások, illetve munkaterápiás (foglalkoztató) műhelyek szervezését” támogatta,²⁵ olyan megyékben, ahonnan ilyen jellegű pályázat érkezett. A támogatott intézménytípusok köre egyrészt örvendetes szemléleti változást jelez, amely a szociális problémák bizonyos típusainak megoldására kísérletet tesz, másrészt azonban ismét teret enged az ötletszerűségnek és az egyenlőtlenségek kialakulásának.

Aggódalomra adhat okot az alkoholproblémák enyhítésére szánt pénzösszeg kizárólagosan egészségügyi kompetencia alá rendelése, ami — az egészségügy finanszírozási rendszerének átalakulása okán — egyben e pénzösszeg társadalombiztosítási költségvetésen való átfutását jelenti. A biztosítói preferenciákat ma átláthatatlan erők, általában pedig nyomásgyakorló csoportok és a közvélemény alakítják. Az alkoholproblémák által érintettek érdekérvényesítési lehetősége minden bizonnyal kicsi lesz, a közvélemény pedig, általában és most is, ellenséges az alkoholizmussal szemben, és nem helyesli, hogy közpénzeket fordítsanak az alkoholizmus kezelésére. Egyre nagyobb teret látszik nyerni az a nézet, amely a munkafegyelem helyett most a népegészségügyi helyzet romlásáért való felelősséget kívánja kizárólag az alkoholizmus számlájára írni.

Az alkoholizmussal okságilag meghatározhatatlan viszonyban álló, de magyarországi természetrajzában szervesen hozzátartozó jelenségek (hajléktalanság, életformaváltási zavarok, adaptációs nehézségek, beilleszkedési zavarok a munkahelyeken, a családi szerepek labilitása, a családi kapcsolatok válságai) azonban sürgetik egy olyan új ellátási rendszer kiépítését, amely szemléletében, kompetenciáit illetően és elveiben is más, mint az eddig működő. A kórházi ellátás lehetőségének fenntartása és az ambuláns hálózat szakmai színvonalának emelése mellett megoldást leginkább az a Nagy-Britanniában a hetvenes években meghonosodott modell nyújthatna, amely az alkoholizmus kezelésének rendszerét átmenti otthonok hálózatára alapozza. Ezek a — megfelelően kicsi — átmeneti szállások egyben egy kiterjedtebb szociális és mentálhigiénés segítő szolgálat, valamint egy területi, a helyi közösség attitűdjeit befolyásolni kívánó tevékenység bázisai. A hálózat létrehozhatóságát illetően reményre adhat okot, hogy ez a hálózat Nagy-Britanniában a pénzügyi restriktó ideje alatt épülhetett ki.²⁶

Jegyzetek

1. Az MSZMP KB 1960. nov. 18-i határozata.

2. 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről. 62. §. A kényszerelvonó kezelésről; 1962. évi 10. sz. tvr. a BTK hatálybalépéséről, végrehajtásáról és egyes szabálysértésekről; 1962. évi 18. sz. tvr. az alkoholisták elleni intézkedésekről; 6/1962. (XI. 16.) Eü. M. sz. rendelet az alkoholisták kényszerelvonó kezeléséről.

3. 1966. évi 27. sz. tvr.; 6/1966. (X. 4.) Eü. M. sz. rendelet; 8/1966. (X. 4.) IM. sz. rendelet.
4. 1972. évi II. törvény; 15/1972. (VII. 5.) Eü. M. sz. rendelet; 3/1978. (VI. 3.) Eü. M. sz. rendelet; 30.290/1979. (E.M. K. 3.) sz. irányelv.
5. dr. Kardos Gy. és dr. Balázs-Piri T.: A kényszerelvonó kezelés jelenlegi formáiról és kilátásairól. *Alkoholológia*, 1970/1—2.
6. dr. Kardos Gy.: A kötelező alkoholelvonó kezelés két formájáról: arról, ami van és arról, ami lehetne. *Alkoholológia*, 1975/2.
7. Rövid hírek. *Alkoholológia*, 1970/1—2.
8. 1974. évi 10. sz. törvényerejű rendelet az alkoholisták kötelező intézeti gyógykezeléséről; 13/1974. (XII. 28.) IM—EüM. sz. együttes rendelet az 1974. évi 10. sz. tvr. végrehajtásáról; 14/1974. (XII. 28.) IM. sz. rendelet az intézetben kezelt alkoholisták jogairól és kötelességeiről.
9. dr. Banka Lajos: Az új Munkaterápiás Alkoholelvonó Intézet. *Alkoholológia*, 1976/1.
10. dr. Simek Zsófia: Minimális akcióprogram, mint vitaanyag az alkoholizmus elleni küzdelem egészségügyi vonatkozású adatainak elemzése alapján. *Alkoholológia*, 1976/2.
11. Szalai Júlia: Az egészségügy betegségei. KJK. 1986. Budapest
12. 3/1978. (VI. 3.) EüM. sz. rendelet a gyógyító-megelőző eljárásról szóló 15/1972. (VIII. 5.) Eü. M. sz. rendelet módosításáról; 5/1978. (VI. 3.) IM—EüM. sz. együttes rendelet az alkoholisták kötelező intézeti kezeléséről szóló 1974. évi 10. sz. tvr. végrehajtásáról; 1979. évi 11. sz. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról, 86. §. a munkaterápiás intézeti kezeléséről.
13. dr. Raska László: A Szeged-Nagyfa Munkaterápiás Alkoholelvonó Intézet beteginek vizsgálata. TBZ Bulletin VII. Budapest, 1986.
14. Nagyfa mint gazdálkodási egység az Országos Büntetés-végrehajtás egyik vállalatként működött, s a nagyfai beutaltak ugyanolyan jogviszonyban álltak vele, mint a börtönökben élő elítéltek. Mint „vállalati alkalmazottaknak”, bérezésük belső vállalati szabályozók, azaz egységes BV-szabályozók által történt.
15. Az összeg azért nem állapítható meg pontosan, mert Nagyfa nem önálló vállalatként, hanem egy nagyobb börtöngazdaság részegységeként gazdálkodott, így az e gazdaságon belüli pénzáramlásokat is figyelembe kellett volna venni. A gazdálkodást részletesebben „Gyógyítás és gazdaság alkoholelvonó munkaterápiás intézetekben” c. írásomban (TBZ Bulletin XII., Bp. 1988.) részletesen elemzem.
16. dr. Raska László: A munkaterápiás foglalkoztatás helyzete, különös tekintettel a Nagyfa Munkaterápiás Alkoholelvonó Intézetre. Előterjesztés az Alkoholizmus Elleni Allami Bizottság részére. Szeged-Nagyfa, 1989. június.
17. A Nagyfai Munkaterápiás Alkoholelvonó Intézet statisztikai adatai alapján.
18. Az Egészségügyi Minisztérium Évkönyve, 1972—1985. adatai alapján.
19. Lásd 16. lábjegyzet.
20. Szabó Endre: Tiszta szívvel betörök — levél Nagyfáról. *Déli Napló*, 1989. július 14.; Danis László — Szabó Endre: Nagyfan innen, Nagyfan túl — széljegyzetek a söntéspult melől. *Déli Napló*, 1989. július 21.
21. Kertész Péter: Újra suhognak a gumibotok — Nagyfa mégsem kell az egészségügynek. *Magyar Nemzet*, 1990. január 10.
22. Daubner Béla — Kertész Erzsébet: Javaslat a Pomázi Munkaterápiás Intézet működésének fejlesztésére, különös tekintettel a rehabilitációs tevékenységre és az utógondozásra. *Alkoholológia*, 1989/3.
23. Lásd 22. lábjegyzet.
24. Az Alkoholológiai Szakmai Kollégium állásfoglalása az „OIE Igazgatói Körlevél a megyei alkohológus szakfőorvosok és intézetvezetők számára”. (Bp. 1990. április 4.) c. irat alapján.
25. Lásd 24. lábjegyzet.
26. J. Orford — G. Edwards: Alkoholizmus — Kezelés vagy tanácsadás? Budapest, Medicina, 1984.

Balipap Ferenc

Fejezetek a szociális és szociálpolitikai képzés történetéből I.

„A szociális kérdés a társadalomnak erkölcsi, kulturális, szociális és gazdasági vonatkozásokból összeszövődő problémája, melyen belül az ágazatoknak ezerfélesége jelentkezik, amiből következik, hogy a szociális munkára való képzés csak az egész problématerületre kiterjedő, egyetemes szociális képzés lehet, amelynek keretében azután a különleges feladatok szolgáltatára való képesítésnek is meg kell valósulnia.”¹

Amikor a szociális képzés kérdései napirendre kerülnek valahol, azt mindig mindenütt a társadalmi szükségletek idézik elő. Ma Magyarországon a szociális és szociálpolitikai szakképzés „lábrakapatása” ugyanebből az okból vált időszerűvé. Az 1980-as évtized közepén még csak szociológusképzésnek álcázva indulhatott meg a szociálpolitikus-képzés az ELTE-n,² és ez akkoriban óriási eredményként volt elkönnyvelhető. Hiszen az előző évtizedek során kitűnő szociológusok életpályája menetrendszerűen roppant bele abba, ha szociális bajokról, szegénységről, politikailag gerjesztett hátrányokról „merészeltek” tényeket „felszínre hozni” a magyar valóságból.

Ez a valóság és a társadalom valóságos szükségletei azonban — erősen úgy tűnik — mára elsöpörték egy, immáron „korábbinak” nevezett korszak politikai vakságának vagy szemérmességének a legcsekélyebb reális lehetőségét is. Különböző tudományos vizsgálatok, de minden nap, az élet ezernyi jele is, egybehangzóan igazolják azt a ma már frázissá koptatott igazságot, hogy a magyar társadalom súlyos válságban van. Gazdasága, erkölce és kultúrája egyaránt elveszítette értékeit és teljesítményeinek érvényességét; politikai és állami berendezkedése,

hatalmi struktúrája és mechanizmusa pedig alapvetően volt elhibázott. Ebben a helyzetben a szociális bajok jelentős tömegek számára máris szociális katasztrófák méreteit öltötték, amelyekbe nagy csoportok sodródhatnak feltartóztatatlanságul.

Az emberi életet terhelő vagy veszélyeztető bajok természete azonban mindig olyan, hogy velük kapcsolatban sohasem elégséges az a magatartás, amely csupán regisztrál — hanem a megoldásokat, az elhárításukhoz vezető eljárásokat is állandóan szükséges keresnünk, próbálgatnunk. Ezek felé fordulva került ismét napirendre az évtizedek óta nélkülözött szociális és szociálpolitikai szakemberképzés kérdésköre is.

A szociális irányú és tartalmú képzésnek persze nemcsak társadalmi szükséglete, hanem jobbára a feledés homályába burkolt története is van. Mégpedig — ahogy mottóul választott idézetünk is bizonyítja — nem is olyan rossz érték- és szakmai-szemléleti alapon álló. Ahogy a társadalomban és a gazdaságban a modernizációs törekvések neki-neki-buzdultak, s ahogy, ha halványan is, de kisarjadtak bizonyos polgárosodási tünetek, s ahogy a századforduló táján Magyarország is közelített a civilizációkban általánosnak tekinthető megoldásokhoz — hogy ti. a jobb helyzetűek lassanként intézményesen is igyekeztek segíteni a rosszabb helyzetűeken —, úgy került előtérbe a szociális viszonyokkal és eljárásokkal kapcsolatos ismeretek képzési folyamatokba építésének gondolata a század első évtizedeiben itt a Dunatájon is. (Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a szociális kérdés és annak kezelése, valamint az erre vonatkozó ismeretek már jóval a szervezett és intézményes képzés kereteibe történő integrálódás előtt jelen voltak a társadalmi — előbb főleg egyházi, szerzetesi és karitatív, majd közigazgatási és közügyi szférában, illetve szervezetekben és folyamatokban. Lényegében ezekből nőtt ki a szociális képzés rendszere, hiszen sokáig ezekben a szervezetekben halmozódott fel az a társadalomban elkezdett szociális ismeretmennyiség, amely az oktatásképzés számára — a külföldi tapasztalatok mellett — rendkívül fontos muníciónak számított.)

A szociális szakemberképzés e mostani, napjainkban történő újraindításakor nyilvánvalóan nem lehet érdektelen figyelmünket a történeti múltban már létezett hasonló célú kezdeményezésekre fordítani. Kíváncsnak látszik ez annál inkább, mert a század első felének olyan jeles szociálpolitikus gondolkodói, mint *Hilscher* Rezső, *Esztergár* Lajos, *Földes* Béla vagy *Magyary* Zoltán — egyéb irányú szociálpolitikusi működésük mellett — mindenkor nagy súlyt helyeztek a szociális nevelés vagy képzés fejlesztésére is. Aki ma felelősen (mi több, még hozzáértően is!) kíván gondolkodni a szociálpolitika rendszerének vagy hatásának perspektíváiról, az valószínűleg nem kerülheti meg, hogy a lehetőségeket a szakemberképzés lényeges kérdéseivel kapcsolva ne mérlegelje.

A hasznosítható, eltemetett, de föléleszthető történeti tanulságok keresése vezetett bennünket el tehát a szociális képzés kezdeteinek kutatásához. És bár vizsgálatunk valószínűleg nem volt kimerítően teljeskörű, mégis azt reméljük, hogy alapvető fontosságú, az itt megrajzolt kép lényegét megváltoztató képzési formák nem maradtak felhárításunk körén kívül. A XX. század elejétől nyomon követett forrásaink többsége korabeli dokumentum, rölpap, füzet vagy kisebb könyv.

Ezekből hiteles információt leginkább az adott képzés előkészítéséről, szervezéséről, szervezetéről és programjáról, esetleg még tantárgyi tematikájáról kaphatunk. A képzési formák és kurzusok lefolyásáról, a gyakorlati megvalósulás során elért eredményekről vagy elszenvedett kudarcokról azonban ezek a dokumentumok nem adnak tájékoztatást. Mivel Magyarországon most hasonló oktatási programok összeállítása, a képzés megszervezése és elindítása van napirenden, így kutatásunknak ezt a nyilvánvaló fogyatékoságát ezúttal még vállalhatónak véltük.

A bemutatásnál időrendet követtünk. Így előbb az irodalomban elsőként emlegetett *1912-es szociálpolitikai tanfolyam* programját ismergetjük; majd az ugyancsak 1912-ben alapított *Újpesti Főiskolai Szociális Telep* (mely 1920-tól a közgazdasági kar Egyetemi Szociálpolitikai Intézete, 1932-től Országos Szociálpolitikai Intézet néven működött) tevékenységének részeként végzett szociális nevelés és képzés irányait tekintjük át. Ezután Hilscher Rezsőék újpesti settlementjének — így is nevezték az előbb említett, többször átkeresztelt intézetet — több ágon folyó, és az évek során egyre karakteresebbé váló szociális képzési praxisából külön is kiemeljük a *Szociális Akadémiának* nevezett tanfolyamok rendszerét. Következő fejezetként az Esztergár Lajos névvel fémjelezhető, s a *Pécsi Erzsébet Tudományegyetemen zajló szociális tanfolyam 1934. évi tervezetét* ismerhetjük meg. Befejezésül pedig a pécsi tapasztalatokra láthatóan építő, s az 1940-es évek elején Kovrig Béla által Kolozsvárott közreadott *Tájékoztató az egyetemi szociális tanfolyamokkal kapcsolatos tudnivalókról* c. kiadványból tekintjük át, hogy közvetlenül a rendszerváltozás előtt milyen szociális képzési irányokat és tematikát követtek Debrecenben, Pécsen, Budapesten és Kolozsvárott.

A kevés kommentárra és a sok szó szerinti idézet vételére szándékosan törekedtünk. Azért, hogy a szociális és szociálpolitikai képzés mai gondjainak nekigyűrűzők e források eredetije alapján maguk vonhassák le a számukra legtanulságosabb következtetéseket. Ezt helyettük, számukra érvényesen nem is akartuk, nem is tudtuk volna elvégezni.

S végül megjegyezzük: természetesnek tartjuk, hogy az itt most bemutatott szociális képzési programok nemcsak meggondolásra érdemes tanulságokkal szolgálnak, de a történelmi és a társadalmi eltérések miatt érdektelen információkkal is. Válogatásunkból főleg ezeket a részleteket igyekeztünk elhagyni.

Az első magyar szociálpolitikai tanfolyam

Az 1931-ben megjelent *Budapest székesfőváros szociálpolitikai, közjótékonyági és közművelődési közigazgatásának kézikönyve* c. munkában az első magyar szociálpolitikai tanfolyamként említik a szerzők azt az előadássorozatot, amelyet a *Népművelő Társaság* 1911 telén kezdett el szervezni a fővárosban. Különös érdekessége e kurzusnak, hogy míg szervezői egy szakmai társaságnak a tagjai, a program „a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők és tanszemélyzet szociális művelődését célozza, ezért jött létre s e körből várta legtöbb hallgatóját is”.³ Ez a közművelődésért felelősséget érző szakemberektől a hivatalnokok, a

hivatalosság felé irányuló, azok körében a szociális kérdések szakértőbb megismerését elősegíteni akaró törekvés nem tekinthető minden célzatosság nélkülűnek. Természetesen a polgármester támogató, agítáló körlevele segítette a szervezés sikerességét, hiszen ebben a tanfolyamra invitált hivatalnokok felettse „nyomatékosan felhívta a közigazgatási tisztí személyzet figyelmét a tanfolyamra, s annak látogatására”, majd e kérésének indoklásaként rámutatott arra, hogy „a szociálpolitika felsőbb oktatásunk tantervében tudvalevőleg még alig foglalt teret. A nálunk is kifejlődött társadalompolitikai intézményeknek alig van visszhangja az egyetemen. Minthogy alig van közhivatalnoki pálya, amelyet a polgárság jogos követelményeinek megfelelően lehetne betölteni, ha a tisztviselőt nem vezeti minden intézkedésénél a szociális belátás, a székesfőváros tisztviselői és hivatalnokai is nagy haszonnal látogathatják ezt a tanfolyamot, amely a fővárosi alkalmazottak részére díjtalan.”⁴

Az 1912. január 22-én Budapesten a Mária Terézia téri „tanító továbbképző intézet (Székesfővárosi Pedagógiai Szeminárium) dísztermében” megindult tanfolyam megnyitását is vállalta *Bárczy István* polgármester, s a hallgatóság soraiban a tisztviselői személyzetből 175-en, a tanszemélyzet köréből pedig 278-an foglaltak helyet. A heti háromszor egy órában a program szerint a következő tárgyak kerültek előadásra:

1. Szociálpolitika. Előadó: dr. Földes Béla egy. tanár
2. Szociális magánjog. Előadó: dr. Meszlény Artur egy. m. tanár
3. Munkaviszony. Előadó: dr. Pap Dezső min. o. tan.
4. Szociális bérpolitika. Előadó: Vágó József kamarai titkár
5. Munkásvédelem. Előadó: Hlavács Kornél min. titkár
6. Munkásbiztosítás. Előadó: dr. Pap Géza min. o. tan., bíró
7. Szociális egészségügy. Előadó: dr. Stein Fülöp szakorvos
8. Munkásjóléti intézmények. Előadó: Szántó Menyhért m. tan., a Társadalmi Múzeum igazgatója
9. Munkanélküliség. Előadó: dr. Ferenczi Imre szfőv. szociálpolitikai előadó
10. Szociális büntetőjog. Előadó: dr. Lengyel Aurél kir. aljárásbíró
11. Szociális községi közigazgatás. Előadó: dr. Harrer Ferenc szfőv. tanácsnok
12. Szociálpedagógia. Előadó: dr. Wildner Ödön főv. tan.

Mint látjuk a tanfolyam felölelte a szociálpolitika majdnem egész rendszerét. Nem is maradhatott ily program hatás nélkül; úgyhogy oly nagy számban jelentkeztek az érdeklődők, hogy egy párhuzamos tanfolyamot kellett beállítani.⁵ A dokumentumból megtudhatjuk még azt is, hogy a Népművelő Társaság szociálpolitikai tanfolyama „fent felsorolt egyes kérdései előadásainak szillabusa, valamint bibliográfiája nyomtatásban is megjelent, a Fővárosi Könyvtár: Aktuális kérdések irodalma 13. számától (I. előad. 1912. jan. 22.) a 24. számig (XII. előad. 1912. márc. 11. és 13-ig).”⁶

Ma is nevezhetjük figyelemre méltónak e program körültekintő voltát, a szociálpolitikai kérdések valóban szinte teljes körére történt ráközelítést. S ha tényleg ez volt az első magyar szociálpolitikai tanfolyam — amit kutatásaink eddigi eredményei nem cáfoltak —, akkor megállapítható, hogy bár más (különösen nyugat- és észak-európai) országokhoz képest évtizedeket késve, de lényegében velük megegyező

szociálpolitika-értelmezésre utaló megközelítés alapján kezdődött el Magyarországon is a szociálpolitikai kérdések szakszerű megközelítése és kezelésének folyamata. Ez arra is utal, hogy a század elején Magyarországon bizonyos értelmiségi és hivatalnoki körökben szemléletileg már a korabeli Európával szinkronban lévő, vagy legalábbis ahhoz felzárkózni kívánó szociális és szociálpolitikai gondolkodás elemei voltak napirenden.

Az újpesti settlementben folyó szociális képzés

A szociális képzés időben hamarosan következő jelentősebb formái az Újpesti Főiskolai Szociális Telep — az ifj. Erődi—Harrach Béla és Hilscher Rezső nevével fémjelezhető settlement⁷ — működéséhez kapcsolódnak. A korábban — miként már utaltunk rá — főként egyházi jótékonyági, és ennél kisebb mértékben közhatósági keretek között kialakult szociális tevékenységet hazánkban elsőként a settlementmozgalom igyekezett kiszélesíteni társadalmi s egyben mozgalmi jellegűvé.⁸ Ennek a kiszélesítésnek természetes eleme volt a tapasztalatok összegyűjtése és a szociális ismeretek — immáron képzési formákban is folyó — terjesztése. A settlementek ezért az elterjedési területükön mindenütt jellemző módon foglalkoztattak főiskolai és egyetemi hallgatókat. Az ő közreműködésük ebben a munkában részben szolgálta a settlement által segített emberek szociális és kulturális gondozását, fejlesztését, s ugyanakkor mindig nagy hangsúlyt kapott e tevékenység által maguknak a fiataloknak a nevelése, nevelődése is. Egyáltalán nem meglepő így, hogy a Főiskolai Szociális Telep 1912-ben megfogalmazott szervezeti szabályzatának már a 2. §-ában rögzítik: „Az intézmény célja: egyrészt az iparos, földműves és munkásosztályok oktatása, nevelése, társadalmi és kulturális érdekeinek gondozása, — másrészt a főiskolai és főiskolát végzett ifjúság erkölcsi és szociális nevelése s az erre irányított működés közben társadalmi kérdéseknek tudományos tárgyalása.”⁹

Majd a következő pontokban a célok eléréséhez rendelt feltételeket, eljárásmodokat és szervezeti formákat is számításba veszik a szervezeti szabályzatban: „3. §. — E célok elérésére alkalmas helyeken telepek alapításáról és fenntartásáról gondoskodik, amelyeken a munkások a szellemi gyarapodás eszközeit, a velük foglalkozók pedig tanulmányuk anyagát és feltételeit megtalálják, s e tekintetben anyagi és erkölcsi támogatásban részesülnek. — 4. §. A telepek működésének eszközei: az iparos, földműves és munkásosztályok számára előadások, tanfolyamok rendezése, közérdekű kérdések ismertetése, megvitatása; olvasótermek, néphivatalok, munkáselhelyező irodák fenntartása; a szociális egészségügy, a munkások szórakoztatása és egyesületi életének előmozdítása; az értelmiséghez tartozó tagok részére *szociális előadások tartása* és ilyen *dolgozatok kiadása*; könyvtár, tanulmányi otthon létesítése és fenntartása, *vitaulések* rendezése és *tanulmányutak* támogatása és segítése.”¹⁰ (Kiemelés — B. F.)

A settlementekben tevékenykedő fiatalok szociális képzését tehát úgy tervezték és végezték el, hogy miközben az intézménnyel kapcsolatba kerülő embereket ők ellátják, fejlesztik és gondozzák, ugyanakkor a munka végzéséhez szükséges, illetve az ahhoz kapcsolódó ismer-

reték köréből saját tudásukat is gyarapítják. A telepen dolgozók szociális képzése érdekében ellátandó feladatokat úgy határozza meg az ügyrend, hogy a Szociális Telep

„g) Szociális, gazdasági és kulturális kérdésekben helyesebb közfel-fogás kialakítására részben a telepen szakemberek által tartott általánosabb érdekű előadásoknak, részben felkérésre kidolgozott kérdéseknek önálló népszerű kiadása révén, majd az intézmény megerősödésével bizonyos meghatározott időközökben megjelenő Értesítő kiadásával és terjesztésével gondoskodik;

h) A tagok szakszerű továbbképzésére tudományos munkákból és folyóiratokból könyvtárt állít;

i) Főiskolai tanulmányaikat végzett ifjak számára, akik jórészt napközben hivatásuknak élnek, emellett a telep bizonyos irányú munkájában hosszabb ideig részt akarnak venni, avagy a telepen tanulmányokat akarnak tenni, ezek számára Otthont rendez be, nekik szállást és ellátást ad;

j) A működő tagoknak a szociális munkába való bevezetésére, ez irányú továbbképzésére, az intézmény működéskörével kapcsolatos és főként gyakorlati kérdésekről, különösen a munkásügy, szegényügy, a szociális egészségügy és ezekkel rokon szociális tárgyak köréből szakférfiak bevonásával előadásokat, vitauléseket tart;

k) Előmozdítja szakembereknek a körébe tartozó tanulmányok céljából kiküldetését külföldre;

l) Működéskörébe tartozó további kérdésekben a kezdeményezésről figyelemmel gondoskodik.

2. §. Mind e feladatokat az intézmény telepeinek tagjai külön osztályokban végzik.”¹¹

S hogy ezeket az ismeretterjesztő, képző és oktatási feladatokat nem feleslegesen tűzte maga elé az Újpesti Szociális Telep, azt leginkább abban látjuk igazolva, hogy az innen kikerülő fiatalok a későbbiekben számtalan helyen kezdték meg újabb settlementek szervezését. Figyelemre méltó továbbá, hogy ez a nevelési-képzési program a már a gyakorlati settlementmunkába bekapcsolt fiatalok ismereteinek bővítésére irányult.

Időközben azonban a szociális bajok növekedése mellett a kezelésükkel kapcsolatos elvárások is differenciálódtak. Amikor 1920-ban Közgazdasági Egyetem létesül Budapesten, a népjóléti és az egyetemi képzési ügyekért felelősök, valamint a Szociális Telep irányítói elérkezettnek látják az időt, hogy a telep státuszát megváltoztatva a képzésre irányuló orientációját is módosítsák. „A Közgazdasági Egyetem létesítésekor, 1920-ban, a Főiskolai Szociális Telep igazgatótanácsa — figyelemmel azokra a nagyjelentőségű célkitűzésekre, amelyeket az új egyetem a társadalmi és közgazdasági tudományok művelése és az új nemzedéknek ez irányú képzése tekintetében maga elé tűzött — az intézetet és az abban szervezett szociálpolitikai munkát felajánlotta az egyetemnek, hogy ahhoz az intézet önálló alapítványként kapcsolódjék. Az egyetem a felajánlott csatlakozást ezen az alapon elfogadta, azt *'Egyetemi Szociálpolitikai Intézet'* néven intézetei közé sorozta.”¹²

Ezek szerint az Újpesti Egyetemi Szociálpolitikai Intézet 1920-tól a Közgazdasági Egyetem képzési programjába illeszkedő intézeti tevékenységet végez, de ennek részleteiről sajnos nem rendelkezünk sem forrás-dokumentumokkal, sem egyéb megbízható információval. Ismer-

jük viszont Hilscher értelmezését, aki 1920-tól a Közgazdasági Egyetem adjunktusaként dolgozik az újpesti settlementben, s ezt a szervezeti és funkcionális változást, illetve ennek valóságos tartalmát úgy pontosítja, hogy a Főiskolai Szociális Telep az egyetemi intézetté válással „a kar kötelékébe került, mint a szociálpolitikai tanszék gyakorlati intézete, azzal a rendeltetéssel, hogy a szociálpolitikai kollégium és szeminárium hallgatóinak a gyakorlati szociális munkára módot nyújtson. Ennek a rendelkezésnek révén az intézet eredeti rendeltetésétől nem térített el, sőt settlement jellegét éppen hangsúlyozottan fenntartotta, és ezirányú lehetőségei jelentősen kibővültek, hiszen az egyetemi keretben az egyetemi hallgatók sokkal nagyobb számban voltak bekapcsolhatók a settlementmunkába, és így a munka minden irányban sokkal szélesebb területen, nagyobb felkészültséggel folyhatott. Emellett a tudományos feladatok szolgálatára, a gyakorlati munkával kapcsolatos megfigyelések tudományos feldolgozására, a magyar szociálpolitikai intézmények munkájának, tevékenységük hatásainak kritikájára is fokozott lehetőségeink nyíltak.”¹³ (Kiemelések — B. F.)

A telep minden bizonnyal nem végezhetette rosszul a rá rótt egyetemi intézeti szerepkört, hiszen hamarosan újabb feladatok ellátására kap megbízást. 1932-ben Országos Szociálpolitikai Intézetté alakítják. Ekkor a település vonzáskörzetébe tartozók segítése és a szervezetében tevékenykedők szociális nevelése-képzése mellé hatáskörébe kerül szélesebb szakmai és társadalmi rétegek szociális nevelése is. Bár lényegében az erre a funkcióra kialakított tevékenység is az újpesti settlement működésére épül, de jellege és jelentősége — megítélésünk szerint — akkora, hogy indokoltnak tekinthető erről egy új fejezetben megemlékezni.

Szociális Akadémia

1932-ben tehát a népjóléti és munkaügyi m. kir. miniszter, valamint a Főiskolai Szociális Telep alapítói az általuk létrehozott Országos Szociálpolitikai Intézet célját a továbbiakra a következők szerint határozták meg: „Szociális gondozó-, oktató-, kutató- és nevelőmunkával a magyar 'settlement' (egyetemi ifjúságnak szociális munkára a munkás-nép városrészeibe való kitelepülése) megalapozása, hogy ezen keresztül a nemzet szociális és egészségügyi helyzetét emelje, a megelőzés leghatékonyabb eszköze: a nevelés által. E célból a szociális nevelés módszerét intézményesen kiépíti, ennek érdekében országos központjának és vidéki intézeteinek kiépítésével szociálpedagógiai, szociálhigiéniai, munkásügyi, falu- és tanyapolitikai intézményeket létesít, amelyekkel a munkás- és általában arra utalt osztályok tagjait idetartozó bajaiban gondozza az intézet, azért, hogy amikor ezekben az irányokban az arra rászorulóknak a legjobb és legszakszerűbb segítséget megadja és őket ezzel a segítségnyújtással helyzetükben emeli, ugyanakkor a munka elvégzésével a különböző élethivatásokba lépő fiatal értelmiséget szociális irányban kiképezze.”¹⁴ (Kiemelések — B. F.) Hilscher ugyanitt azt a célt is megfogalmazza, hogy az intézet a szociális jelenségek rendszeres megfigyelése alapján gyűjtött anyagot tudományos és gyakorlati szempontból feldolgozza és közléstégye az alapítvány különböző kiadványaiban.

1937 őszén kezdi meg az ebben az 1932-es alapítólevelében már rá rótt és fölvállalt szociális képzési feladata teljesítésének kiszélesítését az Országos Szociálpolitikai Intézet. Mint láttuk, eddig csak az újpesti telep munkájában gyakorlatilag is résztvevő főiskolai és egyetemi hallgatókra terjedt ki működésének ez az ága, mely most egyszerre két irányba is kibővül. A tanfolyamok hallgatói lehetnek ugyanis:

„a) akik valamely szociális vagy nevelésügyi munkakörből az illetékes szervezet által e tanfolyamok valamelyikére beirányíttatnak;

b) magánszemélyek, akik a szociális munka és szociális nevelés irányában rendszeres ismereteket kívánnak szerezni.”¹⁵

Széles körre számítottak, hiszen ezt a képzési formát a következők közlésével kezdték népszerűsíteni a szervezők: „A M. Kir. Belügyminiszter Úr legfőbb felügyeleti hatósága alá tartozó Országos Szociálpolitikai Intézet (alapítvány) Budapesten, központi épületében (VIII., Szentkirályi utca 7.) a szociális képzés és nevelés céljából szociális akadémiát alapított, amely intézmény folyó évi október hó 1-jén nyitja meg tanfolyamait.

Az akadémia keretében szervezett tanfolyamoknak célja, hogy a nép gondozásával foglalkozó *közigazgatási tisztviselők, az önkormányzati alsófokú iskolák tanszemélyzete és diplomás óvónők, tanítók*, továbbá akik a szociális munkában önkéntesen vagy hivatásszerűen közreműködni kívánnak, azok elméleti és gyakorlati alapon széles körű szociális ismereteket szerezzenek.”¹⁶ (Kiemelés — B. F.)

Tehát a főhivatásban vagy hivatali kötelességből szociális munkakörben foglalkoztatottak képzésére helyeződik ezúttal is a hangsúly. Az Országos Szociálpolitikai Intézet szisztematikusan átgondolt, feltételekkel megalapozott programra várta a jelentkezőket. Nyilvánvalónak látszik, hogy ez a kurzus Hilscherék akkor már negyedszázada fennálló újpesti szociális telepének a tapasztalataira és tudására építkezik. Tá-jékoztatójukban közlik; hogy „az akadémia a szociális képzésről az előadások és tanfolyamok mellett a következő eszközökkel gondoskodik: *szakkönyvtár, archívum, szociális gyakorlatban való részvétel, statisztikai felvételek*.”¹⁷ (Kiemelés — B. F.)

Megalapozottnak és átgondoltnak is ítélnél a felvételi követelmények megállapítása (most először találkozunk ilyennel!) Különösen, ha meggondoljuk, minden valószínűség szerint ez az első ilyen jellegű kiírás hazai szociális képzésünk történetében. Külön is figyelemre méltók a felvételre jelentkezők személyiségével kapcsolatban megjelölt feltételek: „A felvételhez megkívánt feltételek:

a) betöltött 18. életév;

b) középiskolai vagy felső kereskedelmi iskolai érettségi bizonyítvány, óvónői vagy tanítói képesítő oklevél.

Akik az előképzettségnek ezt a mértékét igazolni nem tudják, azok felvétel előtt a Szociális Akadémián teendő *felvételi vizsgára* jelentkezhetnek;

c) a hallgató személyiségében legyenek meg a szociális munka gyakorlati hivatásaiban azok munkásaitól *megkívánt előfeltételek*, amelyeket a szociális képzés csupán kifejleszteni és kiképezni tud, de nem tud megadni vagy pótolni, ha azok hiányoznak;

d) a szociális gyakorlatban eltöltött egy év. E feltétel alól indokolt kérésre esetenként a tanulmányi tanács felmentést adhat.”¹⁸ (Kiemelés — B. F.)

A felvételi kérelemhez csatolandó iratok közt elvárták azt is, amelyből a jelentkező *szociális érdeklődése* megállapítható. A felvétel és a tanfolyam látogatása térítésköteles, de a szegénysorsú hallgatót — kérésére — tandíjkezdvményben vagy tandíjmentességben részesíthette a tanulmányi tanács. A tanfolyamokról a tájékoztató az alábbi ismereteket nyújtja:

„A szociális akadémia képzőtanfolyamainak felépítése:

— A *közigazgatás* céljának kiegészítésére, a közigazgatási tisztviselők négy csoportja számára 2—2 hónapos *szociális képzőtanfolyamok*:

— *Tanulmányi tanfolyam*: óvónők, árvaházi nevelők, tanítók, iskolanővérek, tanonciskolai tanítóknak hivatásbeli munkájuk teljesebb ellátása érdekében, ismereteiknek társadalomtudományi, társadalom-egészségügyi és szociálpedagógiai irányú kiegészítésére. *Hathónapos* tanfolyam a délutáni és esti időben.

— *Hathónapos továbbképző* tanfolyam a délutáni és esti időben: a szociális hivatásban dolgozók, pártfogó tisztviselők, a szociális higiéné munkásai, egyetemi és főiskolai hallgatók számára társadalomtudományi, társadalomegészségügyi és szociálpedagógiai irányban.

— *Egyéves* tanulmányi tanfolyam azok számára, akik *egyetemi tanulmányaik* befejezése után szociális hivatásba készülnek.

— A *szociális munkaszolgálat kétéves tanfolyama*: a családi élet, szociális hivatás és közéleti tevékenységre irányuló képzés. 3 félév előadási anyag és 1 gyakorlati félév.

— *Anyák* tanfolyama: a női és anyai hivatás teljesebb ellátására.

— *Magántisztviselők* számára: társadalomgazdasági, társadalompolitikai, egészségügyi és kulturpolitikai továbbképző tanfolyam; e körben kialakult új kérdések megismerése. Négy hónap.

— *Kiegészítő előadások és praktikumok*: a különböző csoportok tanulmányi anyagához.

— *Fórum*: az aktuális problémáknak megbeszélése és megvitatása útján azok tisztázása. Ezzel a kritikai képesség fejlesztése és a szociális gondolkodásra való nevelés. Kéthetenként egy este.”¹⁹

Külön kiadványban igen bő ismertetést adtak ki ehhez a programhoz, amely a részletes tudnivalókról tájékoztat. Ez a képzés jellegéről a következő igencsak találó és figyelemreméltó megállapításokkal kezdődik. „A szociális akadémia tehát nem új hivatásokat akar felfedezni, gét felismerve, ezekben a hivatásokban dolgozók kultúrtelejesítményét akarja emelni, amint az a családban, iskolában, adminisztrációban, társadalomban jelentkezik, és amint azt a gondozással és neveléssel foglalkozó egyének képességeinek kiművelése szükségessé teszi. E hivatáhanem meglévő hivatásoknak nagy szociális és pedagógiai jelentőséssok feladatát mint széles kihatású kultúrtelejesítményt kell felfogni, felismerni és szolgálni; tehát hivatásos gyermekgondozónők, napköziotthon-vezetők, gyári gondozónők, tanítók, iskolaorvosok, iskolanővérek, a szociális higiéné munkásai, tanonckörök, tanoncotthonok és tanoncifjúság vezetői, pártfogó tisztviselők, szegénygyámok, községi jegyzők, közigazgatási tisztviselők, közjóléti előadók, általában szociális munkások képzése és szükség esetén további irányítása az a feladat, amelyet a szociális akadémiának el kell látnia. A nők képzésében pedig különösképpen úgy akar közreműködni, hogy sajátos háziasszonyi és anyai feladatainak nagy szociális és nemzeti felelősségét felismerjék és

mint képzett polgárnők, a közintézmények munkájában is hasznosan részt vehessenek.

A szociális akadémián a képzést tehát átszövi a tudomány és gyakorlat és olyan kultúrtejesítményekre irányul, amelyek nem mechanikusan, hanem az emberi és nemzeti közösség szellemének megértett lelki beállítottságával látandók el. Ezért a gyakorlati szociális és pedagógiai munkát egyesíteni kell tudományos kutató munkával. A képzés e speciális anyagának felel meg annak különleges módszere is. A szociális és szociálpedagógiai munka e hivatások tagjai számára három követelményt támaszt: *a) ismerje a társadalom strukturális egységének értelmét, b) legyen a tudáson és tapasztalaton alapuló kiművelt érzéke a szociális bajok és fogyatékoságok iránt, c) munkájában mindig készen legyen arra, hogy tanító és nevelő módon is fel kell lépnie.* E hármas feladatnak megfelelően az akadémia minden tagozatán a képzés a következő öt eszköz igénybevételével történhetik csak helyesen: *1. tanfolyamok, 2. szakkönyvtár, 3. archívum gyűjteményanyaga, 4. szociális gyakorlat, 5. a szociális munkaanyagának statisztikai módszereken alapuló feldolgozása.* Ez eszközök közül ki kell emelni az archivális anyaggyűjtemény nagy jelentőségét a szociális munkások képzésében. Ezért a gyakorlati idő és tevékenység egy része az archívumban töltendő, ahol minden egyes szociális munkás a számára kiosztott témát az archívum anyaggyűjteményének felhasználásával előkészíti és kidolgozza. A statisztikai módszerekbe való bevezetés és begyakorlás által pedig megismeri az anyaggyűjtés és feldolgozás módszerét, megtanul tájékozódni az illető kérdés állásáról hazai és nemzetközi viszonylatban, s az akadémiáról visszatérve munkahelyére, anyaggyűjtésben alapos és rendszeres ismeretei lesznek és e képzés alapján majd rövidesen és országosan egységes eljárás és gyakorlat alakulhat ki a szociális anyaggyűjtésben és feldolgozásban.

Az akadémián alkalmazott és előbb ismertetett eszközöknek megfelelően, a szociális munkásokat és szociális hivatásban dolgozó egyéneket az akadémia *előadásokon és tanulmányi munkaközösségekben kiképezi, gyakorlati munkában neveli, a tudományos kutatásba bevezeti és előadói készségüket kifejleszt.*²⁰ (Kiemelések — B. F.)

Példaként idézzük, hogy a szociális akadémia egyes képzési formáinak részletes tematikáját pedig a következők szerint kezdi bemutatni a kiadvány: (Ez a rész világít rá a képzési tartalmak felhalmozásának és alkalmazásának módjaira is.)

„A közigazgatás feladataiban mind nagyobb jelentőséggel emelkedik ki korunk nagy kérdése: a szociális probléma. Ennek megismerése, alakulásának állandó figyelemmel kísérése és ebben az irányban jelentkező feladatok megértő ellátása különösen az alsófokú közigazgatás számára fokozott követelményeket támasztanak. Ezek a feladatok a szociálpolitika gyűjtőnévvel foglalhatók össze. Erre a feladatra fel kell készülni.

A közigazgatási továbbképzésben a közjogi rész már megoldást nyert. A szociális igazgatásban dolgozók számára az Országos Szociálpolitikai Intézet szociálisképző tanfolyamaiban mind szervezetében, mind munkafeladataiban alkalmas intézmény áll a belügyi kormányzat rendelkezésére. Közigazgatási hatóságok (Budapest Székesfőváros, más városi hatóságok, az Országos Társadalombiztosító Intézet) közreműködésével az Országos Szociálpolitikai Intézet a *telepein kifejtett gyakorlati szoci-*

ális munka tapasztalásait és eredményeit összegyűjti és rendezi, s részben ezen az alapon, részben az *elvi kérdések állandó művelésével* és hangsúlyozásával, szociálisképző tanfolyamain a szociális igazgatásban dolgozók kiképzést nyernek. Tehát ennek az országos szociálpolitikai szervezetnek köréből a gyakorlati szociális munka minden ügágazata — a képzés számára feldolgozott munkaanyagával — e szociálisképző tanfolyamokba torkollik, ahol nemzetnevelői kihatások érdekében: szakkönyvtár, szociális archívum és a szociális statisztika munkájával kiegészítve, tanfolyamok zárják le a képző és nevelő munkát.

A szociális képzésnek kiépítését és annak munkaközösségben való megvalósítását Keresztes-Fischer Ferenc m. kir. belügyminiszter úr 801—934. B. M. sz. rendeletével nagyjelentőségű feladatnak nyilvánította és ezeket a tanfolyamokat a közigazgatási hatóságoknak legmélegebb figyelmébe ajánlotta.

A szociális igazgatás tisztviselői számára a következő négy tanfolyam szerveztetett: a) Községi és vármegyei igazgatás tisztviselői és a közjóléti előadók, b) Vidéki városok, c) Budapest székesfőváros, a Pest környéki megyei városok és nagyközségek tisztviselői, s végül d) A társadalomjóléti munkakörökben alkalmazottak és azokban önként résztvevők számára.

Ezeknek a tanfolyamoknak anyaga elméleti és gyakorlati részre oszlik.”²¹

A továbbiakban a tanfolyamok tervét ismerteti a kiadvány. Ezek igen terjedelmes leírásából csak néhány elemet ragadhatunk ki. Az *általános képzés* fejezetben a társadalompolitika lényegét, a kultúra és a szellemi élet kérdéseit, az alkotmány, a parlament, az állam, az erkölcs és a társadalmi fejlődés kérdéseit egyenként 2—10 órában tervező előadandónak. Majd elméleti és gyakorlati órákon a magyar társadalom adott helyzetének megismerését tűzi programra. (Demográfia, gazdasági és szociális statisztika; a nemzeti kérdés történelmi változásai; a magyar paraszt és a proletariátus helyzetének kutatása; falutípusok, tanyarendszer, faluismeret stb.)

A *különleges képzés* c. fejezetben szereplő témák pl. a közteherviselés kérdései; a népművelés és a nemzetnevelés; a népegészségügy, a falu lakásügye és ivóvize; család- gyermek- és ifjúságvédelem; a gyámügy; a társadalombiztosítás; az agrárpolitika, a telepítés és a földkérdés; az arató summások és kubikusok gondozása; a szövetkezetek kérdései; a biztosítási ügyek; a falu társadalmának szervezése a szociális munkára, társadalmi intézmények létesítése; a szociális jogvédelem stb.

Ezeket az előadásokat tehát különböző hangsúlyokkal valamennyi programba vett tanfolyam tematikájában megtaláljuk. A kiemelt fontossággal kezelt gyakorlatok programjai pedig pl. a következők: a szociális adatfelvételezés és a környezettanulmány készítésének módszerei; a támogatásban részesülők nyilvántartása; népkonyhák szervezése és vezetése; betegek, öregek és tehetetlenek támogatása; az egészségügyi gondozás módjai; a néphivatali gondozás módszerei stb.

A gyermekkel foglalkozók (óvónők, tanítónők, tanítók, iskolanővérek és napköziotthon-vezetők) képzésének ismeretkörei: a közegészségügyi ismeretek; a csecsemő- és kisdgedgondozás ismeretei; lélektani és neveléstani ismeretek; szociális ismeretek; adminisztrációs és intézményi ismeretek; „ismeretek az abnormális gyermekekről”; a kereső fiatalkorúak egészségügye; a fiatalok egyesületi élete, viszony a társadalom-

hoz, az ifjúság nevelése és művelődésügye vagy pl. a retorikai készségek fejlesztése.

Az ún. szociális munkaszolgálat 2 éves tanfolyama 3 félév előadásból és 1 gyakorlati félévből áll. A tanulmányi anyag fő elemei itt a bölcséleti alapvetés és a társadalmi reform szellemi alapjai. Ezek az összes eddigi ismeretkört integráltan tartalmazzák. Érdekessége e tanfolyamnak, hogy résztvevőinek német, angol vagy olasz nyelvet is kell tanulniuk heti 3 órában „mind a 4 félévben, különös figyelemmel a szak kifejezésekre”.²²

Hilscherék szociális nevelési és képzési törekvéseiről ez a Szociális Akadémiai keretben — az Országos Szociálpolitikai Intézet szervezésében — folyó program tekinthető tehát a legkiérleltebbnek. Mint említettük, ezt 1937-ben hirdették és indították meg. Ez a program, mely előbb a settlementen belül egy szélesebb társadalmi összefüggésbe kívánta tágítani a szociális munkát, ebben a végső formájában eljutott a szociális ismeretek olyan integrálásához és felépítéséhez, amely már az iskolaszerű képzés kritériumainak is megfelel. Időközben azonban Pécssett is jelentős szociális képzési kezdeményezés indult.

Jegyzetek

1. Hilscher Rezső: A szociális képzés kérdése. = *A jövő útjain*. 1935. 3—4. sz. 88. l. (Esztergár Lajos azonos című, 1934-ben megjelent könyvének recenziója. — Kiemelések — B. F.)
2. Ferge Zsuzsa első 3 éves posztgraduális levelező tagozatos kurzusán e sorok írója is hallgató lehetett 1985—1988 között. A szak elnevezése körül még ma is tévovázások tapasztalhatók. Újabban pl. „szociálpolitikai szakembereknek” titulálják az itt képzetteket. Bár e dolgozat megírása után, 1990 tavaszának „forgatagában” megjelent a szociálpolitikus elnevezés is.
3. Budapest székesfőváros szociálpolitikai, közjótékonyági és közművelődési közigazgatásának kézikönyve. Bp. 1931.
4. Uo.
5. Uo.
6. Uo.
7. A settlementről ld. bővebben Balipap Ferenc: A magyarországi settlement története. I—III. (*Esély*, 1989. 1, 2 és 1990. 1. sz.) és Hilscher Rezsőnek alább — a 11. sz. alatt — hivatkozott írását.
8. Lombos Antal: Hilscher Rezső (1890—1957) szociálpolitikai hagyatéka. (Szakdolgozat, kézirat, 1989.)
9. A Főiskolai Szociális Telep szervezeti szabályai és ügyrendje. Bp. 1912. (A Főiskolai Szociális Telep kiadása)
10. Uo.
11. Uo.
12. Hilscher Rezső: A Főiskolai Szociális Telep tevékenysége és a settlementmunka módszere. Szeged. 1929. (Az egyetemi Bethlen Gábor Kör — Kolozsvár—Szeged — kiadványai — Szerk.: Buday György)
13. Uo.
14. Az Országos Szociálpolitikai Intézet alapítólevele. Bp. 1932.
15. Tájékoztató a szociális akadémia keretében szervezett tanfolyamokról. Bp. 1936. (?)
- Kiadja: az Országos Szociálpolitikai Intézet
16. Uo.
17. Uo.
18. Uo.
19. Uo.
20. A szociális akadémia és annak keretében szervezett képzőtanfolyamok célja, módszere, szervezete, tanulmányi terve és vizsgarendje. Bp. 1937. Kiadja: az Országos Szociálpolitikai Intézet.
21. Uo.
22. Uo.

Ronald Woods

A szociális munka gyakorlatának oktatása

A johannesburgi Witwaterstrand Egyetemen négyéves szociális munkás képzést kaptam, majd azt követően szociális munkásként dolgoztam Ausztráliában, a Sidney-i Zsidó Jóléti Társaság keretében. Ott, egyéb feladataim mellett, tereptanári tevékenységet is folytattam. A modell, amelyet itt bemutatok, azokat a tapasztalatokat szintetizálja, amelyeket vagy hallgatóként, vagy tereptanárként szereztem. Írásom értelemszerűen a szociális munkának két olyan országra jellemző állapotát tükrözi, ahol a szociális munkás képzés meglehetősen fejlett. Így Magyarországon talán modelleként értelmezhető.

MEGHATÁROZÁSOK

Szociális munka: Meglehetősen nehéz tisztán, értelmezhető módon megfogalmazni a szociális munkát, mivel rendkívül sokféle emberrel, fogalommal és problémával foglalkozik. Talán a Brit Szociális Munkások Szövetségének a szociális munkások feladataira vonatkozó leírása szolgálhat elfogadható kiindulási alappal. E szerint a szociális munkás feladata: „A személyes és társadalmi funkciók javítása egyének, családok, csoportok és a környezetük tekintetében.” (British Association of Social Work, 1977.) Nemrég megjelent könyvében Dean Pierce továbbfejleszti azt a felfogást, hogy a szociális munkának hármas célja van:

1. az emberek azon képességének megerősítése, hogy megoldhassák problémáikat, szembe tudjanak nézni mindennapjaikkal;
2. az emberek összekapcsolása olyan, a környezetükben működő rendszerekkel, amelyek szolgáltatásokat, forrásokat vagy lehetőségeket nyújtanak ahhoz, hogy javíthassanak társadalmi helyzetükön;
3. a szolgáltatásokat, forrásokat vagy lehetőségeket nyújtó rendszerekben az emberi tényezőnek és a szervezet hatékonyságának elősegítése.

E három tág orientációra utalva fejti ki Pierce, hogy a szociális munkának három fő munkaterülete különböztethető meg: a kliensekkel való közvetlen foglalkozás, a források hasznosítása, és a klienseket érintő közvetett tevékenység (Pierce, 1989).

Fontosnak tartom, hogy a szociális munkás hallgatók tanulmányi idejük alatt mindhárom területen dolgozzanak különböző kliens-csoportokkal.

Terepmunka: Az a gyakorlati tevékenység, amelyet a szociális munkás szakos hallgatók végeznek, tereptanár segítségével.

Gyakorló intézmény: Az az intézmény, amelynek keretében gyakorlati tevékenység folyik. Ez rendszerint valamilyen emberbaráti, szolgáltató szervezet. Munkatársai nem feltétlenül képzett szociális munkások, de olyan tapasztalatokkal rendelkeznek, amelyek „kibírják az összehasonlítást az oktatási intézményben szerzett elméleti tudással, és elősegítik az iskolák által megfogalmazott nevelési célok elérését”. (Wilson, 1981. 16. o.)

Összefüggő gyakorlat: Ez a hallgatók olyan gyakorlati tevékenységére utal, amelyet egy meghatározott intézményhez kötötten, egy meghatározott időszakban, tanulmányaik bizonyos évében végeznek. Az „összefüggő gyakorlat” kifejezés teljeskörű tapasztalatszerzésre utal, ideértve a tervezési és adminisztratív szempontokat is.

Tereptanár: A gyakorló intézmény keretében dolgozó olyan személy, aki a hallgatót segíti. A tereptanárnak három fő feladata van:

- korrekt és hatékony módon megismerteti a hallgatót az intézmény elképzeléseivel és eljárásaival;
- ismereteket közöl, és a hallgató készségeit, képességeit fejleszti;
- segíti a hallgatót az elméleti és a gyakorlati tudás összehangolásában, illetve érzelmi és erkölcsi támogatást nyújt. (Kadushin, 1985)

A tereptanárok koordinátora: Ő „az iskola képviselője, aki a hallgatók tereptanári kiképzésére vonatkozó kurzusokban érintett valamennyi fél igényeinek és elvárásainak megfelelően koordinál és tanácskozik az intézmény vezető tisztségviselőjével, a tereptanárral és a hallgatóval”. (Urbanowski és Dwyer, 1988. 121. o.)

A TEREPEK KÉPZÉS — MINT A SZOCIÁLIS MUNKÁS FELKÉSZÍTÉS LÉNYEGI RÉSE

Azokban az országokban, ahol a szociálismunkás-képzés folyik, a terepen képzés számos eltérő modellje áll rendelkezésre. El kell dönteni, hogy negyedéves vagy féléves programokat tervezzenek-e, blokkosított vagy folyamatos gyakorlatokat, tört-, vagy egésznapos programokat szervezzenek-e. (Lásd: Wilson, 1981) Az Amerikai Szociális Munkás Képzés Tanácsa azt ajánlja, hogy a tereptanári tevékenység a hallgatók tanulmányi idejének legalább 50%-át érje el. (Encyclopedia)

Az általam javasolt modell kombinálja a tömbös és folyamatos gyakorlatokat. Az első tanulmányi évtől kezdődően az alapképzés (undergraduate) négy évében összesen öt gyakorlattal számolok. A modell a tereptanári tevékenységet a szociális munka elméletétől elkülönült, de azzal egyenrangú tárgyként kezeli.

Öt gyakorlat

1. gyakorlat (tapasztalat a gyakorlatról)

Az első gyakorlat ideális esetben egy kéthetes blokkban képzelhető el, és pedig az első szemeszter megkezdése előtti nyáron, vagy pedig a téli szünetben. A hallgatók valamilyen önkéntes egyesület keretében dolgozzanak, amely emberekkel foglalkozik, és a közjó valamilyen általános érdekében tevékenykedik.

Nem lényegi követelmény, hogy ezen első gyakorlat során a hallgatókat tereptanár felügyelje. Sokkal inkább az a kíváncsi merül fel — talán életükben először —, hogy gyakorlatot szerezzenek az emberekkel való foglalkozás terén, valamilyen mértékben szervezett és már működő programok keretében. Tapasztalataikat naplóban rögzítsék, annak megjelölésével, hogy miként értékelik a program célkitűzéseit, a szakértőkkel való együttműködést, az állapotokat, valamint a hátrányos helyzetűek problémáit. A nyár gyakorlati szempontból is előnyös lenne, mivel számos olyan szabadidőprogram létezik, amelyben a hallgatók segítségét szívesen fogadják. Ez a gyakorlat ne megfigyelői működést jelentsen, a hallgatóknak a programokban tevékenyen kell részt venniük. Nem mint szociális munkásoknak, hanem mint önkéntes segítőknek.

2. gyakorlat

A második gyakorlat már — némi elméleti tudás elsajátítását követően — konkrét munkavégzést igényel, szociális munkásokat foglalkoztató intézményben, tereptanár segítségével. A lehetőség szerint hármasával-négyesével csoportokat alkotó hallgatók figyeljék meg és tanulmányozzák az intézmény ügyfélszolgálati tevékenységét, valamint a források hasznosítását. A hallgatók feladata, hogy az intézménnyel kapcsolatban beható tényfeltáró tevékenységet folytassanak, ismerjék meg alapszabályát, célkitűzéseit, alkalmazotti állományát, a célterület kliens-csoportjait, a hálózatokat, a munkamódszereket és a különböző programokat. A hallgatók ismerkedjenek meg az intézmény történetével, vegyenek részt az értekezleteken, készítsenek interjúkat a munkatársakkal, látogassanak programokat az érintett szociális munkással együtt, keressék fel az ügyfeleket.

Amikor egy szociális munkás megkezdte tevékenységét valamely intézmény keretében, első feladata az, hogy tényfeltáró tanulmányt készítsen az intézményről. A gyakorlat felkészíti a hallgatót e rendkívül fontos feladat végrehajtására. A gyakorlat végén, elemző tanulmány formájában, részletes jelentést kell készítenie az intézményről. Ennek egyben világos képet kell adnia arról is, hogy a hallgató mennyiben tette magáévá azokat az ismereteket, amelyeket a tanteremben kapott a szociális munka adminisztrációjáról, a közösségi szervezetekről, a szociális tervezésről és a szociálpolitika elméletéről.

A gyakorlatra az első tanulmányi év második felében kerüljön sor, 12 hetes időtartammal. A hallgató e 12 hét alatt hetenként két délutánt (összesen 72 órát) tölt az intézményben. A „két délután”-t rugalmasan célszerű kezelni, úgy, hogy a hallgató részt vehessen a fontosabb megbeszéléseken és intézményi eseményeken. Így, ha egy lényegi megbeszélés pl. az esti órákban folyik, akkor a hallgató vegyen azon részt és ez helyettesíti valamelyik délutáni jelenlétét.

(Egyetemi tanulmányaim során nagyon hasznos volt, amikor ilyen jellegű gyakorlaton vettem részt. Háromfős csoportunk egy közösségi adományokból fenntartott — tehát nem kormányzati — intézményt ta-

nulmányozott, amely kábítószer- és alkoholfogyasztás kezelésével és megelőzésével foglalkozott. Legértékesebbnek azt tartottuk, hogy részt vehettünk az évi közgyűlésen, meglátogathattunk egy bentlakásos kábítószer-ellenes központot, és interjúkat készíthettünk hivatásos szociális munkásokkal. Részletes jelentést készítettünk az intézményről, amelyben megkíséreltük összehasonlítani működését a kitűzött célokkal és kívánalmakkal, egy-két kérdésben javaslatot tettünk a változtatásra is.)

3. gyakorlat

Erre a képzés második évében kerüljön sor, február és május között, egy 18 hetes ciklusban. Két hétig tartó összefüggő gyakorlattal kezdődik ez a szakasz, majd a hallgató hetenként két délutánt az adott intézményben tölt el. (A teljes időterhelés: 170 óra.)

A kezdő, egybefüggő kéthetes periódusban a hallgató ugyanolyan jellegű megfigyeléseket és tanulmányokat végez az intézmény közvetett ügyfélszolgálati gyakorlatával kapcsolatban, mint amit a második kihelyezés során végzett, annak érdekében, hogy jobban megismerje a tényeket az intézmény hálózataról, struktúrájáról, ügyfélcsoportjairól és programjairól, továbbá, hogy érzékelje az informális szervezet elemeit is. A kihelyezés félidejében beható tényfeltáró jelentés készülhet az intézményről.

A gyakorlat hangsúlyos része mégis a hallgatók által végzett közvetlen ügyfélszolgálati munka legyen. Ennek során elsődlegesen a szociális csoportmunka módszerét alkalmazzák, valamint néhányszor esetmunkát. A csoportmunka azért javasolható, mert a kezdő hallgató számára talán kevésbé félelemkeltő, mint az esetmunka vagy a közösségi munka, és a csoportot segítő személy támogatásával végezhető. A hallgatónak részletes jelentést kell készítenie valamennyi csoportmunka-ülésről, és ebbe bele kell építenie a szociális csoportmunka elméleti tételeit és szempontjait, valamint a programok leírását, a csoport céljainak meghatározását, s azt is, hogy ezt mennyiben közelítették meg. Rögzítse a csoport tevékenységét, s hogy ebben miképpen vett részt. Annak érdekében, hogy a hangsúly a csoportmunkára jusson, esetmunkát csak szórványosan végezzen.

(En ilyen típusú gyakorlat során tettem szert lényeges szakmai hozzáértésre, hogy miképp kell kialakítani a kapcsolatokat a kliensekkel, azokat miképpen kell fejleszteni és aztán hogyan lehet befejezni.)

4. gyakorlat

E gyakorlat 20 hétre terjed ki. A kéthetes „nyitó” periódusban, majd a ciklus félideje felé, a 10. héten, végül az utolsó, 20. héten heti ötnapos, napi 8 órás gyakorlati munkát jelent, a többi heteken a szokott, heti 2 délutános igénybevételt.

A kéthetes indító tömb alkalmat nyújt a harmadéves hallgatónak arra, hogy alapvetően megismerje az intézményt. Ezt aztán egy tényfeltáró jelentésben rögzítheti. A hallgató energiáját a közvetlen ügyfélszolgálati munkára kell összpontosítani, és ebben az időszakban a hangsúly az esetmunkán van. A tereptanár kijelöl a hallgató számára egy megoldható esetet, új kliensek fogadását, rövid lejáratú eseteket és legalább két vagy három hosszabb ideig tartó kapcsolatot egyénekkal vagy családokkal. A hallgató beszámolót készít valamennyi

általa végzett interjúról, és bemutatja, hogy miképpen képes a szociális esetmunka elméletét hasznosítani a gyakorlatban. Mivel a források használata az esetmunka fontos része, a hallgató ugyancsak építse be a hálózatokra, az ügyfelek védelmére vonatkozó elméletet. Különösen hasznos feladat lehet, már ami a források használatát illeti, ha a hallgató a tereptanár vezetésével és tanácsai alapján egy forráskimutatást vagy katalógust (forrás-file-t) készít.

5. gyakorlat

Utolsó gyakorlata során a negyedéves hallgató olyan körülmények között dolgozik, amelyek rendkívül hasonlítanak a tényleges szociális munkához. A 22 hétre terjedő összefüggő gyakorlat a teljes oktatási évet felöleli. A ciklus elején és végén 2—2 teljes hetet, a köztes időben heti 2—2 napot tölt (rendes, 8 órás munkaidőben) a terepen. A hallgatónak lehetősége van arra, hogy az intézmény programjai közül olyat válasszon, amelyben szeretne résztvenni. Azt, hogy melyik intézményt választja, ő dönti el. A most már megszokottá váló, az intézményre vonatkozó tényfeltáró jelentés mellett tevékenysége ölelje fel a következőket: közvetlen ügyfélmunka, ideértve — ha lehetséges — a csoportmunkára vonatkozó tapasztalatszerzést is; források használata, hogy fejlődjék kapcsolatteremtési és hálózatszervezési készsége; közvetett ügyfélszolgálati gyakorlat, nagyobb mértékben bekapcsolódva a szervezeti, változtatási kérdésekbe, a jogi akciókba és a programok lebonyolításába. Az intézménytől függően foglalkoznia kellene közneveléssel, környezeti és szociálpolitikai munkával. A hallgató olyan jelentést készítsen, amit a fogadó intézmény igényel, de lehetőleg ennél részletesebb is szülessen, minden közösségi szervezésről vagy általa végzett közösségi munkáról, továbbá a munka azon területéről, amely leginkább érdekli.

A FELELŐSSÉGEK

A gyakorlatban érintett személyeknek eltérő szerepük és felelősségük van.

Általános felelősség

Ajánlattevő bizottság

A magyar tereptanári programok legáltalánosabb felelőse a Szociális Szakképzési Bizottság, amely olyan szakértőkből áll, akiknek ki kell alakítaniuk a rövidesen meginduló szociális munkás képzés követelményeit. A Szociális Szakképzési Bizottságnak az a nehéz feladat adatott, hogy megindítsa a formális szociális munkás képzést egy olyan társadalomban, ahol hosszú évek óta más természetű szakembereket képeztek és állítottak munkába azon a területen, amelyet az angolul beszélő országok a „szociális munka” terminológiával jelölnek. E szakemberek köre felöleli a szociálpszichológusokat, szociális-kulturális nevelőket, a szociálpedagógusokat, a felnőttoktatás tanárait, a szociológusokat és szociális gondozókat.

Javaslataim a bizottság számára:

— Helyezze az elméleti oktatás középpontjába a szociális munka elméletét úgy, hogy a hallgatók általános egyetemi szintű ismeretekhez jussanak a társadalomtudományok terén.

— A hallgatók kiválasztásának ne csupán egyetemi kritériumai legyenek, hanem olyan feltételei is, mint pl. élettapasztalat, tapasztalat az önkéntes szociális munkában, érdeklődés a szociálpolitikai ügyek iránt és más, rokon területekről szerzett tapasztalatok.

— Tegye a tereptanári ténykedést a teljes életpálya lényegi részévé úgy, hogy az ne csak gyakorlatok szervezéséből álljon, de olyan szemináriumokból is, ahol meg lehet vitatni a terepen szerzett tapasztalatokat, be lehet mutatni eseteket és meg lehet vitatni, hogy miként integrálható az elméleti anyag a terepen végzett tevékenységbe. (Wilson, 1981 : 6)

A szociális munka oktatási intézményei

Az oktatási intézmény felelős azért, hogy a hallgató szerezzon társadalomtudományi ismereteket, megfelelő jártasságot, valamint ismerje meg a szociális munka elveit és céljait. Legyen lehetősége arra, hogy az ismeretek, jártasság, elvek és célok együttesen kerüljenek át gyakorlati tevékenységébe. Ami a szociális munka terepre vonatkozó instrukcióit illeti, ennek kulcskérdése, hogy a hallgató segítséget kapjon ahhoz, hogy az elméletet és a gyakorlatot összekapcsolhassa, mert ennek révén válik az elmélet élővé és hasznossá. A szociális munkával foglalkozó irodalomban gyakran említett probléma, hogy „A szociális munkára történő képzésben részesülők tapasztalata, hogy egész sor elmélet elsajátítását kívánják tőlük anélkül, hogy reális figyelmet fordítanának a hasznosítására, értelmezésére és integrációjára. Nem meglepő tehát, hogy azt a gyakorlat szempontjából nem találják hasznosnak.” (England, 1986. 62. o.) Úgy vélem, ez a probléma legjobban úgy kezelhető, ha folyamatosan terepre küldjük a hallgatókat egy olyan modell alapján, mint amit fentebb jeleztem.

Az oktatási intézmény nevezzen ki tereptanári tevékenységgel foglalkozó igazgatót, aki „felelős azért, hogy megalapozza azt a szervezeti struktúrát, amelyben a tereptanári tevékenység eredményesen és jó hatásfokkal folyhat”. (Fellin, 1982:103) Legyenek ugyanakkor olyan munkatársai, akik a terepi kihelyezés koordinátoraiként működnek. Az oktatási intézmény alakítson ki és tartson jó kapcsolatokat szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetekkel és munkásokkal, mert enélkül sem a gyakorlatot végzők számára megfelelő hely, sem a szükséges tereptanárok nem állnak rendelkezésre.

Az oktatási intézmény fő felelőssége talán az, hogy egyértelmű irányelveket rögzítsen a tereptanári tevékenység forgatókönyvében úgy, hogy mind a hallgatók, mind a tereptanárok biztos keretek között mozogjanak. Ezen forgatókönyv tartalmazzon:

— a gyakorlat időpontjára, időtartamára és lebonyolítására vonatkozó egyértelmű struktúrát, mint amilyet pl. a fenti modellben is bemutatam;

— egyértelműen megfogalmazott célokat minden gyakorlati típushoz, és ezek a szociális munkával kapcsolatos igényeken, elveken, jártasságon és módszereken alapuljanak;

— útmutatásokat arra, hogy a hallgató miként teheti a tanteremben elsajátított elméletet alkalmassá a gyakorlattal való összekapcsolására;

— a hallgató által végzett különböző tevékenységekkel kapcsolatos minimális igényeket, megjelölve, hogy milyen gyakorlati tevékenység fogadható el és milyen nem;

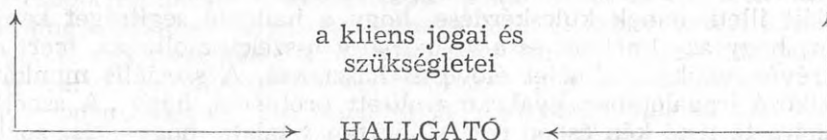
— modelleket és írásos beszámolókra vonatkozó minimális igényeket minden típusú gyakorlatra. A tereptanári tevékenység elméletével foglalkozó legtöbb szerző részletes leírást nyújt a jelentéskészítés modelljeiről, melyek alkalmazhatók;

— nagyon egyértelműen rögzített elveket arról, hogy a gyakorlat értékelése miként történik, nem feledkezve meg azon információkról, amelyek a tereptanárt irányítják. Az értékelés kérdését a tereptanári tevékenységgel foglalkozó szövegek ugyancsak behatóan tárgyalják.

A felelősség megoszlása a gyakorlati képzésben

A tereptanári tevékenységnek három aktív résztvevője van a kihelyezés során, az ábra e három szereplő közötti viszonyt szemlélteti:

TEREPTANÁR ←————→ KIHELYEZÉSI KOORDINÁTOR



A tereptanári tevékenység során az oktatási intézmény kilép egyetemi környezetéből a mindennapi életbe, éppen ezért fontos, hogy a klienst és környezetét helyezzük a középpontba. Tevékenysége során mind a három aktív résztvevő egy sor felelősséggel rendelkezik.

A terepre helyezés koordinátora

1. Megfelelő gyakorló terepet talál a hallgatók számára. Ennek feltétele, hogy jó munkakapcsolatai legyenek olyan szociális szolgáltatást nyújtó szervezetekkel, amelyek fogadni tudják a kihelyezetteket, ráadásul változatos kliensekkel, szociális munkamódszerekkel és beavatkozási gyakorlattal rendelkeznek. Ha megfelelő helyet talál a hallgató számára, bemutatja a hallgatót a tereptanárnak és a gyakorlatot „beindítja”.

2. Lehetővé teszi, hogy a hallgató más tereptanárhoz kerüljön, ha együttműködési alkalmatlanságuk nyilvánvalóvá válik. (Ehhez előbb valamennyi, felelősséggel rendelkező közreműködőnek meg kellett kísérelnie a hallgató és a tereptanár olyan irányú segítségét, hogy a kihelyezés eredményessé váljék.)

3. A gyakorlat időszakában folyamatosan támogatja mind a hallgatót, mind a tereptanárt. E támogatás formája rendszerint a valamennyi hallgatóval folytatott szabályos időközökben megtartott beszélgetés. Speciális értekezlet is szervezhető, ha olyan a helyzet. A koordinátor mindenestre mindig álljon rendelkezésre, ha szükség van rá.

4. Segít a hallgatóknak, hogy azok a terepgyakorlat „forgatókönyve” szerint működjenek (különös tekintettel az időtényezőre, a jelentéskészítési elvárásokra, illetve az elmélet gyakorlatba történő átülteté-

sére). Ez a támogatás legmegfelelőbben a tanulmányi év meghatározott időszakában valamennyi hallgatóval szabályos időközökben folytatott megbeszélések révén történhet.

5. Értékeli a hallgató munkáját. Ennek alapja a tereptanár folyamatos értékelése, a hallgató önértékelése, valamint a gyakorlati idő közepén végzett szabályos értékelő megbeszélés, amely megismétlődik a kihelyezési időszak végén. Ezek az értékelő megbeszélések úgy történnek, hogy a koordinátor felkeresi az intézményt és találkozik mind a tereptanárral, mind a hallgatóval, hogy megvitassa velük a hallgató munkáját, a gyakorlatra vonatkozó követelmények és forgatókönyvek tükrében. Ha „félidőben” a hallgató munkája nem kielégítő, egyértelműen meghatározandók azok a tennivalók, amelyeket a továbbiakban a hallgatónak követnie kell, és az, hogy mit kell munkájában megváltoztatni.

A tereptanár

1. Az oktatási intézmény által készített irányelvek szerint ellátja a hallgatót munkával. Amennyiben lehetséges, a hallgató legyen képes arra, hogy válasszon néhány ajánlat közül, és a tereptanár segítse a hallgatót egy olyan szerződés megkötésében, amely egyértelműen és pontosan fogalmazza meg a feladatot.

2. Óvja a kliensek jogait és szükségleteit. Ez a tereptanár legfőbb felelőssége, mivel ő ismeri legjobban az egyes klienst. A tereptanár — ismervén klienseit — akkor jár el helyesen, ha nem ad olyan munkát a hallgatóknak, ami nehéz problémákkal és helyzetekkel terhes, és ahol a hallgató ismeretbővülése minimális.

3. Védi a hallgató jogait és igényeit, különös tekintettel a hallgató és az intézmény többi munkatársa közti, illetve a vezetéssel való viszonyra. Ezek ugyanis nem mindig kezelik megértéssel a hallgatónak a gyakorlattal kapcsolatos igényeit.

4. Rendszeres ellenőrző megbeszélést kell folytatnia a hallgatóval — legalább hetenként egyszer. Ideális esetben a hallgató és az instruktor olyan rendszerben működik együtt, ahol ezen megbeszélés előtt egy vagy két nappal a hallgató írásos beszámolóit átadhatja a tereptanárnak. Így e jelentések megbeszélése jelentheti a felügyelet alapját.

5. Írásos értékelést készít a hallgatóról a gyakorlatok félidejében és végén a koordinátorral együtt folytatott értékelő megbeszélés számára. (A beszámoló formai és tartalmi kívánalmait az oktatási intézmény közölje a tereptanárral.)

6. Annak érdekében, hogy a fenti kívánalmaknak eleget tehesen, a tereptanár még kétségkívül szoros időbeosztásából is szakítson időt a hallgató számára. Csak akkor fogadja el hallgatók vezetését, ha biztosítani tudja, hogy munkaidejének heti 2—3 óráját a hallgató támogatására és ellenőrzésére tudja fordítani.

A hallgató

1. A gyakorlat során meghatározott munkaórákat 100%-ig a feladatra fordítja. Ha betegség miatt vagy egyéb okokból nem tud az intézménynél megjelenni, úgy a kiesett órákat az intézmény számára alkalmas időpontban pótolnia kell. Csak rendkívül kivételes körülmények esetén lehet a meghatározottnál rövidebb időtartamot eredményes gyakorlatként elfogadni.

2. Eleget tesz az oktatási intézmény irányelveiben rögzített minimális kívánalmaknak. Ezek a kívánalmak reális szinten határozandók meg, és megfelelnek a gyakorlat céljainak, valamint a gyakorlati szerződésben foglaltaknak, amit a tereptanár segítségével készít el. (A szerződést nem szabad mereven kezelni és azt a helyzettől függően módosítani lehessen, de ugyanakkor határozza meg nagyon egyértelműen a hallgató által végzett munkát, e munka célját, és azt, hogy a szociális munka milyen elmélete használandó és alkalmazandó. A szerződés egyik másik, ugyancsak fontos eleme legyen, hogy tartalmazza a hallgató személyes és szakmai céljait.)

3. Részt vesz a heti ellenőrző megbeszéléseken, valamint a félidőben és a kihelyezés végén tartott értékelő megbeszéléseken.

4. Az oktatási intézmény által meghatározott forgatókönyv keretében végzett munkák mindegyikéről beszámolót készít. E beszámolók jelentőségét nem lehet túlbecsülni. Ezek tükrözik a hallgató fejlődését a kliensekkel való kapcsolatteremtésben; segítenek szervezni és tervezni a munkát; alkalmat nyújtanak az önértékelésre; lehetővé teszik az összehasonlítást a között, amit a hallgató tesz, és a között, amit olvasott vagy hallott a tanteremben. A beszámoló éppen ezért igen jó eszköz annak biztosítására, hogy a hallgató az elméletet átültesse a gyakorlatba és a kihelyezés valóban a szakmai tapasztalatok megszerzését eredményezze.

Irodalom

- Bogo, M. — Vayda, E.: *The Practice of Field Instruction in Social Work*. Toronto: University of Toronto Press, 1987.
- British Association of Social Workers: *The Social Work Task*. Birmingham: BASW, 1977.
- Encyclopedia of Social Work. (18th edition) Silver Springs, Maryland: National Association of Social Workers, Volume I.
- England, H.: *Social Work as Art*. London: Allen and Unwin, 1986.
- Fellin, P. P.: „Responsibilities of the School” in Bradford W. Sheafor — Lowell E. Jenkins (eds.): *Quality Field Instruction in Social Work*. New York: Longman, 1983. pp. 101—115.
- Wilson, S. J.: *Field Instruction: Technique for Supervisors*. New York: The Free Press, 1981.
- Kadushin, A.: *Supervision in Social Work*. New York: Columbia University Press, 1985.
- Pierce, D.: *Social Work and Society: An Introduction*. New York: Longman, 1989.
- Urbanowski, M. L. — Dwyer, M. M.: *Learning through Field Instruction: A Guide for Teachers and Students*. Milwaukee. Family Service, America, 1983.

Kerecsi Klára

A pártfogás dilemmája: kontroll vagy segítő kapcsolat?

Büntetés-kiszabási gyakorlatunkban a börtönbüntetések elkerülését lehetővé tevő megoldások alig nyertek polgárjogot, pedig a szabadság-elvonással nem járó büntetőjogi jogkövetkezmények előnyei könnyen beláthatóak: alkalmazásuk emberibb, ésszerűbb és sokkal olcsóbb, mint a börtönbüntetés végrehajtása, nem is beszélve a reintegrációt biztosító feltételek kedvezőbb voltáról a családi kapcsolatokban, a munkavállalásban, a képzési és iskolázási lehetőségekben, valamint a bűncselekménnyel okozott kár megfizetése vonatkozásában.

Egyetértek a szabadságvesztés büntetés alkalmazását elvi szempontból is ellenző gondolatmenettel: „A bebörtönzés megfosztja ugyan az elkövetőt szabadságától, de csökkenti a felelősségét is: nem kell szembenéznie azzal, amit elkövetett, nem kell szembenéznie cselekményének a sértettre gyakorolt hatásával, de nem szembesül a sértettnek vagy a közösségnek nyújtandó kompenzáció követelményével sem.”¹ Vagyis az elkövető számára elmosódik a személyhez fűződő, a konkrét személlyel vagy meghatározott közösséggel szemben fennálló felelőssége, ha ő csupán az állam büntetőhatalmának érvényesítéseként, esetleg „pech”-ként éli meg felelősségre vonását. Ezzel szemben a szabadság-elvonással nem járó szankció végrehajtásával, a sértettnek nyújtandó kártérítéssel, a köz javára végzett munkával a „szemtől-szembeni” felelősség erősödik, „megfoghatóvá” válik az a személy vagy közösség, akinek az elkövető felelősséggel, illetve jóvátétellel tartozik.

A szabadság-elvonással nem járó büntetési formák belátható előnyei ellenére büntetés-kiszabási gyakorlatunkra a szabadságvesztés és a pénzbüntetés alkalmazása jellemző: az elítéltek 45–48%-át szabadságvesztés büntetéssel, 40–47%-át pénzbüntetéssel sújtja. Bár a Büntető Törvénykönyv szankció-rendszere ennél lényegesen nagyobb választási lehetőséget kínál a jogalkalmazónak — a bírói kar ellenáll. Vajon miért? Feltehetően egyrészt azért, mert a szabadságvesztésben az erkölcsi rosszallás kifejezésén túlmenően, az elkövető személyi szabadságának elvonásával, személyének szigorú ellenőrzésével a „meg-

büntetethez” konkrétan is kifejeződik, másrészt azért, mert az eléje kerülő bűncselekmények nagy részének tárgyi súlya pénzbüntetésnél súlyosabb szankció alkalmazását nem indokolja.

Szankciórendszerünk a végrehajtandó szabadságvesztés alternatívájaként a *feltételes elítélés* két formáját (a próbára bocsátást és a felfüggesztett szabadságvesztést), a *javító-nevelő munkát* és a *mellékbüntetések önálló alkalmazását* kínálja. A differenciált büntetéskiszabást lehetővé tevő és az egyéni megelőzéshez rugalmasabban igazodó megoldások szélesebb körű alkalmazásához az is szükséges, hogy e jogintézményeknek egyértelmű legyen a helyük a büntetési rendszerben és büntető értékük kifejezettebbé váljék. E követelmény a büntetés céljával összefüggésben azt jelenti, hogy a bűncselekményt elkövető személyeket úgy kell megbüntetni, hogy a szankció a jövőbeni bűnelkövetéstől való visszatartáson túl a társadalmi reintegrációt is szolgálja. Kétségtelen, hogy a bűnözésre ható ellentmondások széles spektrumának kezelésére a büntetőjog intézményrendszere alkalmatlan, s ezt önmagában nem is vállalhatja fel. Intézményrendszerei csak akkor képesek feladatukat betölteni, ha az egyéb — büntetőjogon kívüli — intézményrendszerektől támogató segítséget kapnak, azaz léteznek és intézményesülnek olyan megoldások, amelyek a büntetőpolitikát a szociálpolitikával és a társadalompolitika egyéb területeivel összekötik. A társadalmi reintegrációt reális célként csak akkor lehet kitűzni, ha az ehhez szükséges segítség intézményes formában valósul meg. Ha nem véletlenként vagy különös kegyként lehet hozzájutni, s ha minden olyan személy számára intézményesülnek megoldások, akik hasonló problémával küzdenek (hajléktalanok, szenvedélybetegek, rossz szociális körülmények között élők stb.). Ennek hiányában a legnemesebb szándék sem ér célt.

A pártfogó felügyelet intézményesülése

Fiatalkorúaknál e század elején az 1908. évi XXXVI. tc. tette lehetővé először a bűncselekményt elkövető fiatalokkal szemben alkalmazott próbára bocsátásnál, javító intézetből történő kísérleti kihelyezésnél, illetve a feltételes szabadságra bocsátásnál magaviseletük állandó felügyeletét, ha ez a fiatalok további bűnelkövetésének megakadályozása vagy erkölcsi fejlődése szempontjából szükségesnek látszott. E feladatot a patronázs egyesületek tagjai vagy önként vállalkozó személyek látták el. Az igazságügyi miniszter csak az ügyek nagyobb számára tekintettel nevezett ki a bíróság mellé pártfogó tisztviselőt (pl. a fővárosban). A század 10-es éveiben intézményesült a hivatásos pártfogói rendszer, de az 1940-es évek végéig soha nem nőtt az önkéntes segítő szervezetek fölé: az egyesületekben, jótékonyági szervezetekben dolgozó pártfogók szerepe meghatározó maradt. Az 1950-es években keletkezett jogszabály e feladatot egyedül és kizárólagosan a tanács, később nevesítve a gyámhatóság hatáskörébe utalta. Ekkor már fel sem merült az önkéntes segítő szervezetek tagjainak bevonása, hisz ez az az időszak, amikor az egyesületek, mozgalmak, a lakosság önkéntesen szerveződő közösségeinek feloszlásával teljessé vált a magánszférára megszüntetése.

Felnőttkorúaknál a pártfogó felügyelet (mint a bűnözés megelőzését szolgáló jogintézmény) az utógondozásból alakult ki az 1970-es években, amikor világszerte a speciális prevenció új eszközeinek keresése, intézményesülése volt megfigyelhető. Magyarországon ebben az időszakban „normalizálódott” a bűnözés, azaz számadataiban és struktúrájában drámai változás nem volt tapasztalható. (Bár meg kell jegyezni, hogy a bűnözési egyensúlyhelyzet kialakulása a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás hagyományos eszközeinek hatástalanságát is jelzi.) Az újra meginduló szociológiai, kriminológiai kutatások irányították rá a figyelmet a társadalom halmozottan hátrányos helyzetű rétegeinek problémáira, továbbá arra, hogy a különféle deviáns jelenségek különösen gyakoriak az iskolázatlan, alacsony jövedelmű, szakképzetlen, rossz lakáskörülmények között élő személyek körében. Nyilvánvalóvá vált a bűnözés (és az egyéb deviáns jelenségek) valamint a társadalmi-gazdasági feltételek kölcsönös összefüggése, s ennek nyomán olyan új megoldások intézményesülésének szükségessége, amelyek a bűnözés leküzdésének az addiginál hatékonyabb eszközeit jelentenék. Felismerést nyert, hogy a szabadságvesztésből szabaduló elítélteknek, illetve a bűnelkövetők egy részének elsősorban alapvető életfeltételeik megteremtéséhez nyújtott konkrét szociális segítségre van szükségük problémáik megoldásához, és a további bűnelkövetés megakadályozásához.

E felismerés az 1975. évi 20. tvr-ben fogalmazódott meg, amely a bíróságok feladatává tette a szabadságvesztésből szabadult személyek utógondozását. Létrejött a bíróságok mellett működő hivatásos pártfogói szervezet a börtönből szabadult elítéltek segítésére és támogatására. A szabaduló elítéltek egy részénél az utógondozás igénybevétele nem önkéntesen, hanem — büntetésvégrehajtási intézet előterjesztése alapján — a büntetésvégrehajtási bíró rendelkezése alapján történt. E forma a segítségnyújtás mellett az elítéltek szabadulás utáni ellenőrzését és felügyeletét is biztosította. E szorosabb kontroll elsősorban a visszaesőket érintette, illetve elsőbűntényesek közül azokat, akik a büntetés végrehajtása során nem idomultak kellően a büntetésvégrehajtás előírásaihoz.

Ezzel megindult a büntetőpolitika elmozdulása az elsősorban általános megelőzést célzó (és döntően represszív szempontokat érvényesítő) eszközök alkalmazásától a speciális prevenció, az egyéni megelőzés irányába. A bűnözés mértékének stagnáló volta kedvező feltételeket biztosított az új jogpolitikai szemlélet „megérlelődéséhez”. Az új szellemű jogalkotás eredménye az 1978. évi IV. tv. (BTK), amely az új alternatív büntetési és intézkedési formák bevezetésével az eddigieknél hatékonyabbnak tűnő jogi eszközöket adott a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek kezébe. A korábban csak főbüntetés mellé járuló mellékbüntetések és intézkedések, a csekélyebb súlyú bűncselekmények esetében önállóan, büntetés kiszabása nélkül is alkalmazhatóvá váltak (pl. járművezetéstől eltiltás). Szintén az egyéniesítést szolgálta a napi-tételes pénzbüntetési rendszer bevezetése, amelynél a napi tételek száma az elkövetett bűncselekmény súlyához, a napi tételek összege viszont az elkövető anyagi helyzetéhez, teherbírásához igazodott. A jogalkotó a korábban csak fiataloknál alkalmazható próbára bocsátást a felnőttkorú elkövetőkre is kiterjesztette.

Büntetési rendszerünkben a feltételes elítélés két formája ismeretes: a próbára bocsátás és a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesz-

tése. A bíróság a három évig terjedő szabadságvesztésnél nem súlyosabb — fiatakorúnál bármely súlyú — büntetéssel fenyegetett bűncselekmény elkövetőjét bocsáthatja próbára akként, hogy az elkövető büntetőjogi felelősségét megállapítja, a büntetés *kiszabását* azonban időlegesen elhalasztja. Az 1—3 évig terjedő próbaidő eredményes elteltével az elkövető büntethetősége megszűnik. Nem kizárt a visszaeső elkövető próbára bocsátása sem — egyetlen kivétel a többszörös visszesaeső —, de ebben az esetben a próbára bocsátás mellett a pártfogó felügyelet elrendelése törvényi kötelezettség.

A feltételes elítélés másik formájánál a bíróság az elkövető bűnösségének megállapítása után szabadságvesztés büntetést szab ki, s csupán a büntetés *végrehajtását* függeszti fel próbaidőre, ha az elkövetett bűncselekmény és az elkövető személyi körülményei alapján feltehető, hogy a büntetés célja a szabadságvesztés végrehajtása nélkül is elérhető. A törvény csak az egy évet — kivételes esetben a két évet — meg nem haladó tartamban kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztésére ad lehetőséget, és nincs mód a visszaeső elkövetővel szemben alkalmazott szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztésére.

Lényegében mindkét szankció a próbaidő tartama alatti büntetéssel fenyegetettség állapotát jelenti. Újabb bűncselekmény elkövetése a korábban elkövetett bűncselekmény miatti büntetés utólagos kiszabását, illetve a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának elrendelését vonja maga után. A bíróság mindkét szankció mellett elrendelheti az elkövető pártfogó felügyeletét a próbaidő tartamára, hogy az előírt magatartási szabályok is biztosítsák az elkövető jogkövető viselkedését. Ez esetben az elkövetőt többeltkötelezettség terheli: az újabb bűncselekmény elkövetésétől való tartózkodás mellett, mind a jogszabály által előírt, mind pedig a bírósági határozatba foglalt magatartási szabályoknak eleget kell tennie. (A magatartási szabályokban foglalt kötelezettségekre és tilalmakra a későbbiekben térek ki.)

A szabadságvesztésből feltételes szabadságra bocsátott elítéltek és — kivételes lehetőségként — a szabadságvesztés büntetésük teljes tartamát kitöltő elítéltek pártfogó felügyeletének elrendelése a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik. Ez az intézkedés akkor alkalmazható, ha az elítélt börtönben tanúsított magatartása alapján feltehető, hogy a szabadságvesztés büntetés nem érte el a célját, s a további bűnelkövetés megelőzése érdekében magatartásának figyelemmel kísérése látszik szükségesnek.

A Btk. 82. §-ával a büntetőjogi szankciórendszer részévé tett pártfogó felügyelet a *szankció jellegű* és a *szociális támogató jellegű* eszközrendszer egyidejű alkalmazásával a további bűnelkövetés megelőzését szolgáló célok elérésére kiválóan alkalmas megoldásnak tűnt. A büntetések és intézkedések végrehajtásáról rendelkező 1979. évi 11. sz. tvr. 92. §-a szerint e jogintézmény kettős célja: egyrészt annak megakadályozása, hogy az elkövető újabb bűncselekményt kövessen el, másrészt a társadalomba való beilleszkedéshez történő segítségnyújtás. Az előbbit az elkövető ellenőrzése, irányítása, az utóbbit a szükséges szociális feltételek megteremtése révén látta megvalósíthatónak. A szociális feltételek biztosítása körében a jogalkotó külön nevesítette a munkába álláshoz, a letelepedéshez, a szállás biztosításához és a tanulmányok folytatásához nyújtott segítséget.

A Büntető Törvénykönyv életbe lépése körüli időszakban a társadalmi-gazdasági feltételek még viszonylag kedvező körülményeket biztosítottak a pártfogó felügyelet végrehajtásához. Bár visszatekintve látható néhány olyan megoldás, amely a gyakorlatban szükségszerűen problémát okozott. Így mindenekelőtt a hivatásos pártfogók jogállásának és a pártfogói szervezet integrációja szabályozásának kérdése.

A jogalkotó a hivatásos pártfogói szervezetet nem a büntető felelősségre vonás eljárási szakaszába, hanem elveiben a büntetésvégrehajtás rendszerébe építette be. Annak ellenére, hogy a felnőttkorúakkal foglalkozó hivatásos pártfogói szervezetet a bírósághoz kapcsolta, szerepet a pártfogónak csak a büntetés/intézkedés végrehajtása során szánt. A pártfogók ugyanis csak a jogerős bírósági döntés vagy a szabadságelvonás részleges illetve teljes befejeződése után kerülnek kapcsolatba a pártfogottal.

A fiatalkorúak hivatásos pártfogói szervezete a GYIVI keretében működik, s mint ilyen, alárendelt a területi gyámhatóságnak. Ezért a pártfogó felügyelet elrendeléséről szóló bírósági határozatot a gyámhatóság kapja meg, s köteles a pártfogó felügyelet végrehajtásáról intézkedni.

A fiatalkorúak pártfogóinak jogszabályi lehetőség adatott a büntető eljárás korai szakaszaiba történő belépésre, ugyanis kétféle pártfogói tevékenységet látnak el:

1. a bűncselekményt elkövető fiatalkorúval szemben büntetőjogi szankcióként a bűncselekményt elbíráló bíróság, vagy szabadságvesztésből illetve javítóintézetből szabaduló fiatalkorú esetében a büntetésvégrehajtási bíró által elrendelt pártfogó felügyelet végrehajtását, és

2. a gyámhatóság által védő-óvó intézkedés keretében elrendelt ún. „megelőző pártfogolást”, mellyel a gyámhatóság a büntető eljárást hatálya alatt álló fiatalkorú mellé rendel hivatásos pártfogót, a nyomozóhatóság, az ügyészség vagy a bíróság értesítésének kézhezvétele után. Ezenkívül a hivatásos pártfogó tevékenysége kiterjed az egyéb deviáns magatartást tanúsító (pl. szabálysértést elkövető fiatalkorú, bűncselekmény törvényi tényállását megvalósító gyermekkorú), vagy magatartási problémával küzdő gyermek- és fiatalkorúakra is.

Gyakorlatilag a bűncselekményt elkövető fiatalkorúak mindegyike kapcsolatba kerül a hivatásos pártfogókkal. Ugyanis a Btk. 119. §-a alapján a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, a próbára bocsátott, a feltételes szabadságra bocsátott és a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalkorúval szemben törvényi kötelezettség a pártfogó felügyelet elrendelése. Ezenkívül a bűncselekményt elkövető fiatalkorú szabadulhat börtönből büntetésének teljes kitöltésével, vagy ítélik javító-nevelő munkára, vagy akár pénzbüntetésre — a gyámhatóság [a fiatalkorúak pártfogó felügyeletéről szóló 6/1980. (VI. 24.) OM. sz. rendelet 16. §. (2) bek. alapján] mindegyik esetben pártfogót rendelhet mellé a Gyer.-ben foglalt védő-óvó intézkedéssel. E lehetőségek tulajdonképpen azt jelentik, hogy az összes fiatalkorú elítélt pártfogás alatt áll. Ez egyértelmű „túlvállalás” az igazságszolgáltatási illetve a gyermekvédelmi szervezet részéről. Gyakorlati tapasztalat, hogy sokkal több fiatalkorú áll formális kontroll alatt, mintsem azt az általuk elkövetett bűncselekmények, vagy személyi körülményeik, vagy akár a pártfogói szervezetek teherbíró képessége indokolnák.

A bűnözés strukturális változásainak hatása a jogalkalmazásra

A Btk. 1979. évi hatályba lépése óta eltelt időszakban jelentős változás következett be a bűnözés helyzetében. Az ismertté vált bűncselekmények abszolút számaiban 1980 óta folyamatos emelkedés figyelhető meg, s e tendenciával párhuzamosan — bár valamivel kisebb mértékben — az ismertté vált bűnelkövetők száma is emelkedett. A bűncselekmények száma 1980 és 1988 között 130 470-ről 185 344-re (1989-ben: 225 000) emelkedett, az ismertté vált bűnelkövetők száma 72 880-ról 81 329-re növekedett.² 1985-től meredeken felfelé ívelő tendenciát mutat mind a 10 000 lakosra jutó ismertté vált bűncselekmények, mind az ismertté vált bűnelkövetők gyakorisága. A bűnözés struktúrájában bekövetkezett változások közül leglényegesebbnek az erőszakos jellegű vagyoni elleni bűncselekmények (pl. betöréses lopás, rablás) számának növekedése tűnik. A bűnüldöző szervek kapacitáselégtelenségét pedig egyértelműen jelzi az ismeretlen tetteses bűncselekmények számának drasztikus emelkedése, különösen a személyek javai ellen elkövetett lopásnál és rablásnál. 1987-ben pl. a személyek javait károsító lopások 60,7%-ánál a bűncselekmény tettesét nem sikerült megtalálni.³ S nem lehet említés nélkül hagyni a sorozat-bűncselekmények mennyiségi növekedését, illetve a szervezett bűnözés jegyeit mutató elkövetéseket sem. E változások miatt az állampolgár személyét és vagyonát egyre inkább veszélyeztetettnek érzi, hiszen „szemtől-szembe” került a bűnözéssel, s ez szükségképpen hat a közvélemény, a közmoral bűnözéssel kapcsolatos ítéletalkotására is.

E jelenségek természetesen a bírósági büntetéskiszabási gyakorlatot is befolyásolták. A bíróságok által elítélt felnőttkorúak száma 1980-ban 55 300, míg 1988-ban 61 977 volt, és évente átlagosan 5800—6200 fiatalkorú személyt ítélték el bűncselekmény elkövetése miatt.⁴ Tény, hogy az elmúlt 10 évben a közvédas bűncselekmény miatt elítélt felnőtt- és fiatalkorú vádlottak többségét vétség miatt vonták felelősségre, tehát a bíróság által elbírált bűncselekmények összességében a kisebb súlyú cselekmények dominálnak. Azonban a súlyosabb bűncselekmények elkövetését jelző büntettek számának növekedése figyelhető meg elsősorban a vagyoni elleni bűncselekmények körében, s ezen belül is különösen a személyi tulajdont sértő deliktumok váltak súlyosabbá.

Aggodalomra valóban okot adó jelenségek is tapasztalhatók. A felelősségre vont vádlottak előélet szerinti megoszlásában észlelhető változás szerint az első ízben bűncselekményt elkövető személyek aránya az 1980. évi 72,6%-ról 1988-ra 63,4%-ra csökkent. A csökkenésnek a bűnözés területén örülni szoktunk. Ez a mutató azonban azt jelenti, hogy bár nem emelkedett meg jelentősen a bűncselekmény elkövetése miatt első ízben felelősségre vont személyek száma, a visszaesők körében a korábbi elítélések hatástalansága érezhető, azaz korábban már büntetéssel sújtott személyek kerülnek ismét bíróság elé. A számadatakból egyértelmű, hogy úgy a fiatalkorú, mint a felnőttkorú elítéltek között növekszik a már többször elítéltek (különös illetve többszörös visszaesők) aránya. Fiatalkorúaknál pl. 1980 és 1988 között 134,8%-kal növekedett a jogerősen elítéltek száma, ezen belül is különösen kiugró mértékben a fiatalkorban különös vagy többszörös visszaesőként felelősségre vontak száma. S bár az elemi adatok nem jelentősek, s a fiatalkorú elítéltek túlnyomó többségét továbbra is az elsőbűntényesek

teszik ki, mindenképpen figyelemre érdemes, hogy egy olyan bűnelkövetői réteg van kialakulóban, amely már fiatal korban is kimeríti a legsúlyosabb személyi társadalomra veszélyesség büntetőjogi kritériumait. Ezzel párhuzamosan a halmazati büntetéssel sújtott (azaz több bűncselekmény elkövetése miatt egy eljárásban felelősségre vont) személyek számának tartós emelkedése is megfigyelhető.

Mi következik ebből? A büntető jogalkalmazás azon tendenciája, mely szerint a büntetéskiszabási gyakorlat ezekre a büntetőjog szempontjából releváns jellemzőkre ismétlődően fokozódó represszióval reagál. Ezért egyáltalán nem véletlen, hogy a magyar büntető jogszolgáltatás a szabadságvesztés büntetést preferálja. Bár hozzá kell tenni, hogy sok esetben törvényi megszorítások is csak e büntetés alkalmazását teszik lehetővé, korlátozva az egyes bűnelkövetői kategóriákkal szemben alkalmazható jogkövetkezmények körét, vagy a szabadságvesztés felfüggesztésének lehetőségét. További következmény, hogy bár a pártfogók mindennapi munkájuk során egyre kilátástalanabb elkövetői élethelyzetekkel találkoznak, pártfogoltjaik lefelé irányuló spirális mozgásának megállítására sem eszközük, sem módjuk nincs.

E kényszerhelyzetből kikerülni csak büntetési rendszerünk ismételt újragondolásával lehetséges. Új büntetési elveket és büntetőjogi jogintézményeket kell kialakítani, melyek szükségképpen figyelembe kell vegyék mind a bűnözés megváltozott sajátosságait, mind pedig az egyértelműen romló szociális feltételeket. Meg kell azonban állítani azt a tendenciát, hogy a büntetőjogi jogintézményeket vetjük be „szegénységkezelő eszközként”, így reagálva arra, hogy az egyre rosszabb szociális körülmények között élők követnek el bűncselekményeket.

A büntetőjogi jogintézmények szerepének újragondolását készítette elő egy a pártfogó felügyelet helyzetét vizsgáló — az Igazságügyi Minisztérium által finanszírozott — kutatás. Az intézményi átvilágítás célja annak vizsgálata volt, hogy e jogintézmény deklarált céljainak megfelelően működik-e, megfelelő eszközökkel kezeli-e a normaközvetítés hiányosságai miatt kialakuló problémákat, képes-e „közömbösíteni” a társadalom alapstruktúrájából származó ellentmondások gerjesztette hatásokat.

A pártfogó felügyelet a gyakorlatban

A vizsgálat időpontjában a vizsgálatban résztvevő pártfogók összesen 7363 személyt pártfogoltak. A pártfogó felügyelet alatt álló személyek előéletét és életkorát tekintve szembeötlő az a tény, hogy nagy százalékuk bűnismétlő és visszaeső, illetve fiatal életkorban lévő felnőttkorú személy. (A pártfogás alatt álló felnőttkorú személyek több mint 60%-a nem töltötte még be a 25. életévét.)

Szociális és mentális jellemzőiket tekintve, helyzetük igen nagy részben a szegénység fogalomkörével írható le. Közel 10% a lakásnélküliek aránya (és ide feltehetően csak az egészen kirívó eseteket sorolták a pártfogók), s ugyanekkora százalékuk valószínűleg többgenerációsan szegény (azaz a család szociális segélyezett), helyzetük megváltoztatásához e személyek családi segítségre nem számíthatnak.

Sok esetben az elkövető lakásbejelentése fiktív, vagy a család nem hajlandó visszafogadni, s a pártfogó sem tud megoldást találni. Az át-

meneti szállások létrehozása elengedhetetlenül szükségesnek látszik. A munkavállaláshoz kapcsolódó szálláslehetőség, úgy tűnik, már a múlté. A munkáltatók a munkásszállásokat megszüntetik, átszervezik, bérbeadják — ahogy gazdasági érdekeik megkívánják. Az albérleti elhelyezés sem járható út, hiszen a pártfogolt nem tudja az albérleti díjat megfizetni, 85,7%-uk ugyanis csupán néhány napra elegendő pénzüsszeggel szabadul a büntetésvégrehajtási intézetből.

A pártfogoltak munkaerőpiaci helyzete igen kedvezőtlen, több mint 1/3-uk szakképzetlen, így jövedelmi helyzetük is igen kevés reménnyel kecsegtető. A szakképzetlenség kétarcú problémaként jelenik meg e körben: egyrészt oktatási problémaként, mely a pártfogó számára beiskolázási vagy képzésben tartási feladatot jelent, másrészt munkaiügyi problémaként, azaz olyan munkahely keresésének szükségességét jelenti, amely a pártfogolt számára szakképzetlensége ellenére is elérhető. A munkahely keresés sikerét azonban igen kétségessé teszik a pártfogoltak munkavállalói előéletét jellemző tények (a sok korábbi munkahely, a „kilépett” bejegyzés, a hosszabb időszakok eltelése az egyes munkavállalások között, az erkölcsi bizonyítvány hiánya stb.). De a munkáltató nem szívesen alkalmazza azt, akinek munkavállalási igazolási lapján túl sok teher van (gyermektartás; munkáltatói letiltás, bűnügyi költség stb.), akinek személyi igazolványában a pártfogói felügyeletről szóló bejegyzés szerepel, esetleg még cigány származású is. S ha mégis alkalmazza, a kollektív szerződésben foglalt feltételek miatt esik el az utazási költségtérítéstől vagy az albérleti hozzájárulástól.

További gond a munkába állítással, ha a pártfogoltnak nincs meg a munkakönyve. Bár a jogszabály lehetőséget teremt a munkakönyv kiállításáért fizetendő illeték méltányosságból történő elengedésére, a tanácsok munkaügyi osztályai elzárkóznak ettől, így az alapvető feltételek megteremtéséhez sem elegendő tanácsai segélyből kell ezt is fedezni.

A cigányként regisztrált pártfogoltak nagy aránya a szociális segítő feladatok mellé az előítéletek ellen folytatott küzdelem alig, vagy nehezen vállalható feladatát jelenti. Nem véletlen ezért, hogy a pártfogók a legfontosabb pártfogói feladatok rangsorolására adott válaszukban az előítéletek leküzdését — messze lemaradóan — az ötödik helyre sorolták.

Összegezve — némi egyszerűsítéssel — úgy is fogalmazhatnánk: a hivatásos pártfogónak a szakképzetlen, szenvedélybeteg, úgy személyét, mint családját illetően szociális támogatásra szoruló pártfogolt problémáit kellene megoldania.

Bár a pártfogó felügyelet végrehajtásáról rendelkező jogszabály⁵ szóhasználatára („a pártfogoltat megilletik azok a jogok...”) jogként fogalmazza meg a pártfogoltnak a társadalmi beilleszkedéshez (munkához, szálláshoz, letelepedéshez stb.) nyújtandó segítséget, ezeket jogként felfogni nehéz. Megfogalmazásuk ugyanis a *lex imperfecta* tipikus esete, azaz szankcióval ki nem kényszeríthető kötelezettség, így alapvetően megkérdőjeleződik e lehetőségek jogként való érvényesülése.⁶ A jogalkotó ugyanis összemosza a pártfogolt kötelezettségeit és e kötelezettségek teljesíthetőségének feltételeit. Így magatartási szabályként írhatók elő olyan kötelezettségek, melyeknél a teljesítés objektív feltételei hiányoznak. Az intézményes segítségnyújtás tárgyi körülményének hiánya elszínteleníti a pártfogó felügyeletet, s a tevékenység punitatív vonása felerősödik. A magatartási szabályok megszegése ugyanis szank-

cióval jár: próbára bocsátásnál büntetés kiszabása, felfüggesztett szabadságvesztésnél a végrehajtás elrendelése lehet a következménye, míg a kitöltött szabadságvesztésből szabaduló pártfogolttal szemben elzárással sújtható szabálysértés elkövetése miatt eljárás indítható.

A pártfogó felügyelet alatt álló személyt terhelő kötelezettségek az általános, a különös és a különleges magatartási szabályokban testesülnek meg.

A pártfogolt alapvető kötelezettségeit a jogszabály *általános magatartási szabályként* fogalmazza meg. Ezek:

- a pártfogó felügyelet elrendelése utáni jelentkezési kötelezettség a rendőrségen és a hivatásos pártfogónál;
- munkaviszony létesítése illetve kereső foglalkozás folytatása;
- a munkahely illetve lakóhelyváltoztatási szándék előzetes bejelentése a hivatásos pártfogónak; és
- a pártfogó rendelkezéseinek betartása.

Fenti kötelezettségek külön határozatba foglalás nélkül, a jogszabály erejénél fogva terhelnek minden pártfogó felügyelet alatt állót.

Különös magatartási szabályként a jogszabály nevesít kilenc féle kötelezettséget, melyek csak a bíróság előírása folytán válnak kötelező erejűvé. A leggyakrabban alkalmazottak:

- szeszes ital fogyasztásának tilalma;
- nyilvános helyek látogatásának tilalma;
- meghatározott szervnél vagy személynél történő jelentkezés előírása;
- meghatározott munkáltatóval kötendő munkaszerződés kötelezővé tétele.

Különleges vagy egyéniesített magatartási szabályként alkalmazzák a bíróságok:

- az alkoholbetegség kötelező gyógyíttatásának előírásait;
- a tartásdíj kötelezettség teljesítésének igazolását;
- az éjszakai otthontartózkodás kötelezettségét;
- állandó (tehát nem alkalmi, vagy határozott ideig tartó) munkaviszony létesítésének kötelezettségét; és a
- meghatározott időn belül történő munkaviszonyba lépés előírását.

Mint látható, a betartandó magatartási szabályok nagy része — a büntetésekhez hasonlóan — korlátozza a személy cselekvési szabadságát, a végrehajtásban közreműködő pártfogó felügyelő azonban nem büntetésvégrehajtási tisztviselő. Feladata a pártfogolt elkövető ellenőrzése, felügyelete és segítése a társadalmi normáknak megfelelő magatartás kialakítása érdekében. S bár a pártfogó felügyelet pusztán szociális természetű intézkedésnek sem tekinthető, nyilvánvaló, hogy csak akkor működik a gyakorlatban, ha az ellenőrzés és a támogatás megfelelő — s leginkább az egyedi elkövető helyzetéhez igazodóan megfelelő — arányban keveredik a végrehajtás során.

A jelenlegi szabályozás és az intézményes segítségnyújtás hiánya azt mutatja, hogy a jogalkotó megfelelő módon körülbástyázta az ellenőrzés megvalósulásának biztosítékait, a támogatás eszközei azonban igen kimunkálatlanok.

A rendőrség az elkövető személyi igazolványába bejegyzí a pártfogó felügyelet tényét, s e jogának érvényesülését a pártfogolt konkrét határidővel megszabott jelentkezési kötelezettsége megfelelő módon biztosítja.⁷ A szabadságvesztésből szabaduló pártfogolt személyi iratait

sintén a rendőrségen veheti át, megteremtve ezzel a pártfogolt azonnali ellenőrzésének lehetőségét.⁸ Valószínűleg ezért nem sikerül hosszú évek óta elérni, hogy a büntetésvégrehajtási intézetek őrizzék a fogvatartott személyek iratait. Ugyancsak az ellenőrzést biztosítja, hogy a munkáltató haladéktalanul értesíteni köteles a pártfogót, ha a pártfogolt a munkakötelezettségének nem tesz eleget.⁹ A hivatásos pártfogó is végrehajtó szerepre kényszerül, hisz a jogszabály határozott, egyértelmű intézkedési kötelezettséggel terheli, ha a magatartási szabályok megszegését észleli, mérlegelési körébe sem utalva a szabályszegés vétkes illetve vétlen voltának figyelembe vételét.¹⁰ Ennek ellenére a pártfogók 91,4%-a az egyes magatartási szabályok megszegését nem tekinti azonos súlyúnak. Ettől függően változik a „türelmi idő” hossza, azaz, hogy mennyi idő múlva kezdeményez valamilyen intézkedést a pártfogó. Ebből egyrészt az következik, hogy a pártfogó valamilyen módon mégis mérlegeli a szabálysértés súlyát, és a kisebb súlyú szabályszegés retorziójától „eltekint”, másrészt a munkahelykeresés és a szállásproblémák megoldhatatlanságának következményeit nem kívánja a pártfogoltra hárítani.

Egy tény azonban markáns módon kirajzolódik. Van négy olyan pártfogolti kötelezettség, amelynek előírását minden pártfogó elengedhetetlenül szükségesnek tartja, úgy is lehetne fogalmazni, hogy ezek alapelvárások a pártfogolt magatartásával szemben: a rendszeres jelentkezési kötelezettség, a szenvedélybetegségek kezelésének kötelezettsége, a problémás családi kapcsolatok rendezése, valamint a tartásdíjfizetési kötelezettség teljesítése. E körbe tartozik még a munkakötelezettség előírása, melyet a pártfogók fele tart alapvetően fontosnak, s csupán azokat a konkrét megszorításokat vélik értelmetlennek, amelyek sokszorosan nehezítik — ha nem lehetetlenné teszik — a munkavállalást. Ezért célszerű lenne annak megfontolása, hogy a munkavégzéssel összefüggésben lévő magatartási szabályok között csak a legális kereső foglalkozás folytatásának kötelezettsége szerepeljen, azzal, hogy a pártfogolt képességeinek megfelelően köteles eltartani önmagát. S a konkrét munka vagy munkahely megválasztását rá lehetne bízni a pártfogó és a pártfogolt megállapodására. További probléma, hogy a büntetésvégrehajtás alatt végzett munka ideje nem számít bele a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges időtartamba.¹¹ Csökkent munkaképességű pártfogoltaknál ezért a rokkantnyugdíjazási eljárást nem lehet megindítani, mert a szükséges szolgálati idővel nem rendelkezik. A védett munkahelyek hiánya pedig azoknak a csökkent munkaképességű pártfogoltaknak a foglalkoztatását teszi lehetetlenné, akiknél az állapotromlás nem éri el a rokkantnyugdíj megállapításához szükséges mértéket.

A hivatásos pártfogó rendelkezésére álló szociális segítség intézményes infrastruktúrájának elégtelensége a szociális segítségnyújtást lehetetlenné teszi, s állítható ez annak ellenére, hogy a pártfogók többféle segítő szervezettel állnak kapcsolatban. E szervezetek között vannak olyanok, amelyekkel szükségszerűen kell kapcsolatot kialakítaniok (pl. tanács, munkaközvetítő), vannak viszont olyanok is, amelyekkel a kapcsolatfelvétel a pártfogó nyitottságát, problémaérzékenységét jelzi. Az említések számszerűségét tekintve első helyen a tanács áll, ami nem véletlen, ha tudjuk, hogy a pártfogónak elenyésző összeg áll rendelkezésére a pártfogolt anyagi támogatására (kb. 500,— Ft/pártfogolt/

év). Ezért az anyagi segítség elsőrendű forrása a tanácsai segélykeret, itt azonban nemcsak az összeggel, hanem a segélyezési gyakorlattal is problémák vannak. Szólnok megyében pl. az az elítélt, aki 1000,— Ft-nál nagyobb rabkeresménnyel szabadul, már nem remélhet tanácsai segélyt. A hivatásos pártfogók szoros kapcsolatot alakítottak ki a családsegítő központokkal, meglepően alacsony számban tartanak viszont kapcsolatot a munkaközvetítő irodákkal. E szervezetektől a naprakész adatok szolgáltatását igényelnék a pártfogók, illetve az alkalmi munkák közvetítésének felvállalását. Elenyésző számuk áll kapcsolatban az alkoholelvonóval, a drogambulanciával illetve valamelyik alkoholelles klubbal, annak ellenére, hogy a pártfogoltak több mint 13%-a alkoholproblémával küzd. A pártfogók a szenvedélybeteg pártfogoltak esetében kényszerítő eszközökhöz folyamodnak, azaz kötelező alkoholelvonást kezdeményeznek, a rendőrség segítségét veszik igénybe, vagy a magatartási szabályok megszegése miatt újabb eljárást kezdeményeznek, egy részük azonban beismeri, hogy e problémával szemben tehetetlen.

A hivatásos pártfogók és az egyéb segítő szervezetek együttműködése az esetek túlnyomó többségében nem az intézmények együttműködését jelenti, hanem az intézmények egy-egy munkatársának informális kapcsolatra épített kölcsönös segítségnyújtását. Emiatt a pártfogoltakat segítő tevékenység sokkal inkább múlik a pártfogó személyes kapcsolatteremtő- és kapcsolattartó képességén, mintsem a pártfogói munka presztízsén. A pártfogók sincsenek kedvezőbb helyzetben, mint a szociális munka egyéb területein dolgozó kollégáik, nap mint nap szembe kell nézniük segítségnyújtásuk korlátaival mind a szociális, mind a mentális szférában.

A pártfogó felügyelet lehetséges helye és szerepe az igazságszolgáltatás rendszerében

Remélem sikerült legalább érzékeltetnem néhány olyan hiányt, amely a pártfogói munkát ellehetetlenítette.

E szervezettől hatékony működés csak akkor várható,

— ha a jogalkotó a pártfogó tevékenységét a büntető eljárásba építi be;

— ha a bíróság a büntetés kiszabásához szükséges valós információkkal rendelkezik;

— ha a gondozó-segítő tevékenység megfelelő infrastruktúrája kiépül; és végül

— ha a társadalmi—gazdasági körülmények megteremtik az állampolgári tolerancia kialakulásának feltételeit, ha a civil társadalomnak szerepe és lehetősége lesz a bűnözés megelőzésében.

Ehhez mindenképpen az szükséges, hogy a pártfogónak nagyobb szerepe — felnőttkorúaknál egyáltalán szerepe — legyen a büntető eljárásban. E fokozottabb szerepvállalás két, viszonylag jól elkülöníthető kérdéskört jelent. Az egyik a hivatásos pártfogó ismereteinek felhasználása a már elrendelt pártfogó felügyelet időtartama alatt újabb bűncselekmény elkövetése, magatartási szabályok megszegése, szabálysértés elkövetése miatt induló újabb eljárásokban. A pártfogó ezekbe az eljárásokba történő kötelező bevonásának feltételei jogszabálmódosí-

tással (107/1979/IK. 8./IM. sz. ut., 108/1979/IK. 8./IM. sz. ut., Gyer., Gyűsz., Be. egyes rendelkezései stb.) megteremthetők.

A másik kérdéskör a pártfogó szerepe és jogállása azokban a büntető felelősségrevonási eljárásokban, ahol a szabadságelvonnással nem járó szankció mellett a pártfogó felügyelet alkalmazása felmerülhet. Ezek az eljárások az elkövetett bűncselekmény jellege vagy tárgyi súlya alapján, illetve az elkövető személyi jellemzői alapján meghatározhatók, de lehetőséget kellene teremteni arra, hogy e körön kívül is, mindazokban az ügyekben lehetőség legyen a pártfogó bevonására, ahol ezt a bíróság szükségesnek látja. A pártfogó eljárásjogi helyzetének szabályozásánál célszerűnek látnám, ha a pártfogó a bíróság segítőjeként, speciális szakmai tudását nyújtva működne közre a büntető eljárásban. S ez az a pont, ahol a szociális munka a büntetőjogilag értékelhető magatartások állami kontrolljában szerephez juthat. A szociális szakember ugyanis szakmai tudását kínálhatja fel, szakmai felelősséget vállalva a következményekért, szakmai felkészültsége birtokában „oszthatja meg” a bírósággal a szankció megválasztásának felelősségét. Mintegy „szociális védőként” belépve a bírósági eljárásba, széles körű információszerezési lehetőséget biztosíthatna az elkövető életkörülményeiről, munkavégzési lehetőségeiről, egészségi állapotáról, helyi kapcsolatairól és más személyi körülményeiről. E segítésnek az igazságszolgáltatás és a szociális ügyek közötti intézményes együttműködés megteremtését kell szolgálnia, tehát mind a gyakorlat, mind a döntéshozatal igényeihez igazodnia kell, s ebbe beletartozik annak tudomásul vétele is, hogy a szociális szakember elsősorban az elkövetőre koncentrálna, míg a bíró az ügy egészére. Azaz a bíróság megismerési tevékenységéhez nyújthat segítséget azzal, hogy a rendelkezésre bocsátott vagy kiderített tényanyaghoz jogilag jelentős tények vonatkozásában következtetéseket fűz. Mindez természetesen a bíróságnak a bizonyítékok szabad mérlegelésére vonatkozó jogát nem korlátozhatja. A pártfogó által adott vélemény a vádlottról szóló összes személyi és környezeti információt tartalmazza, továbbá a rehabilitáció eszközeit, illetve a pártfogó javaslatát a speciális prevenció megvalósítási formáira. E pártfogói vélemény kialakítását megelőzi a környezettanulmány készítése, a terhelttel történő kapcsolatfelvétel, és olyan információk felkutatása, amelyek az eldöntendő kérdések szempontjából relevánsak. Alapvetően elhibázott megoldásnak tartom a pártfogó felügyelet jelenlegi szabályozásában, hogy elrendeléséhez nem szükséges a pártfogolt beleegyezése, ugyanis a pártfogó és a terhelt között kialakuló kapcsolat nagymértékben befolyásolja a pártfogó felügyelet végrehajtásának sikerességét. A pártfogónak, mint szociális szakembernek, latba kell vetnie tudását annak érdekében, hogy a terhelt, büntetőjogi felelősségét átérezvén, legyen kész a következmények vállalására, továbbá arra, hogy reális lehetőségként vegye figyelembe a pártfogó által felajánlott segítséget. Elképzelhetőnek tartanám, hogy a pártfogó felügyelet elrendelése esetén az eljárásban már részt vett pártfogó folytatná a megkezdett tevékenységet. Ez tulajdonképpen nem novum a rendszerben, a fiatalokorúaknál a 6/1980. (VI. 24.) OM. sz. rend. 16. §-a biztosítja e lehetőséget.

Az új szemléletű pártfogói tevékenység kialakításához elengedhetetlenül szükséges a pártfogók szakmai felkészültségének erősítése. E szakmai tudás integráns részét képezik a jogi ismeretek, ugyanis a

pártfogók egy már elkövetett bűncselekmény kapcsán kerülnek kapcsolatba az elkövetővel. A bíróság által alkalmazott szankció elsősorban a bűncselekmény súlyához igazodik, így a pártfogónak ismernie kell a büntető jogszabályokat és a büntetéskiszabási gyakorlatot, hogy a bíróság által is akceptálható megoldást tudjon felajánlani a speciális prevencióra.

A szabadságelvonással nem járó szankciók csak akkor válhatnak a szabadságvesztés valódi alternatívájává, ha a pártfogó felügyelet végrehajtásának személyi, anyagi, intézményes feltételei biztosítottak.

A jelenlegi megoldás szerint a jogalkotó úgy építette be a szabadságelvonással nem járó szankciókat a büntetési rendszerbe, és úgy presszionálta egyre szélesebb körű alkalmazásukat, hogy mindeközben elfelejtette a működés gazdasági, infrastrukturális hátterét megteremteni. Következésképp a pártfogókra hárította át a reintegráció feltételeinek megkeresését, megteremtését, mely feladatnak ilyen körülmények között — természetszerűleg — nem tudnak megfelelni. S ha e területen nem történik változás, akkor továbbra is csak a hivatásos pártfogók önfeláldozó munkájára, a pártfogók személyes „ügyességére” számíthatunk, erre azonban egy szervezet tevékenységét hosszú távon felépíteni nem lehet.

Jegyzetek

1. Punishment, Custody and the Community, Home Office, London. 1988. 1. p.
2. Bűnügyi Statisztikai Adattár. A társadalmi beilleszkedés zavarainak kutatása, Tájékoztató bulletin, 13. sz. Budapest, 1988. 11. és 20. o.
3. Tájékoztató bulletin. 15. o.
4. Tájékoztató bulletin. 38—39. o.
5. A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának az 1982. évi 22. sz. törvényerejű rendelettel módosított 1979. évi 11. sz. törvényerejű rendelete a büntetések és intézkedések végrehajtásáról. In: Büntetésvégrehajtási jogszabályok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Bp. 1984. 56. o.
6. Hasonló szabályozásra példa a 7/1979. (VI. 29.) IM. sz. rend. 3. §. (1) bek.-e.
7. Lásd az 1979. évi 11. sz. tvr. 94. §. (2) bek. és a 7/1979. (VI. 29.) IM. sz. rend. 4. §. (1) bek. a) pontja.
8. 101/1981. (IK. 2.) IM. sz. ut. mellékletének 36. §. (3) bek. a) pontja.
9. 7/1979. (VI. 29.) IM. sz. rend. 3. §. (2) bek.
10. 7/1979. (VI. 29.) IM. sz. rend. 5. §. (4) bek.
11. 17/1979. (XII. 1.) MÜM. sz. rend. 11. §. b) pontja.

Csökkenthető-e a börtönnépesség?

A magyar büntetőpolitika a 80-as években

Bevezető gondolatok

A büntető intézetekben lévőek nagy száma azt mutatja, hogy a magyar büntetőpolitika az európai átlagot messze meghaladó mértékben punitatív. A 100 ezer lakosra jutó fogvatartottak száma nálunk négy-ötszöröse az Európa legcivilizáltabb országaiban tapasztalhatónak. Utolsók vagyunk a sorban. Az utolsó előtti két országban — Törökországban és az Egyesült Királyságban — is fele akkora arányban alkalmaznak szabadságelvonást, mint nálunk. E kedvezőtlen arány oka a büntető ítélkezésben keresendő, hiszen pusztán a büntető eljárásban foganatosított előzetes letartóztatás hányada alapján viszonylag kedvező helyezése lenne Magyarországnak. (Az „előzetes” nálunk 1988-ban az összes fogvatartottak 13,6%-át képezte csak; van olyan ország, ahol ez az arány megközelíti az 50–70%-ot.)

A szabadságelvonással járó büntetés viszonylag gyakori alkalmazása nem indokolható a bűnözés különösen veszélyes szerkezetével, a fokozottan veszélyes bűnelkövetők nagyon gyakori előfordulásával. Közbiztonsági viszonyaink ma még lényegesen jobbak, mint — mondjuk — Olaszországban, Spanyolországban vagy az Egyesült Királyságban. A *szervezett* bűnözés — különösen a *nemzetközi* szervezett bűnözés — jelei még alig észlelhetőek, a nemzetközi kábítószer-kereskedelem még csak áthalad rajtunk, az erőszakos bűnözés modern, főleg nagyvárosi formái már megjelentek ugyan, de a börtönnépesség többségét még nem ezeknek a cselekményeknek az elkövetői alkotják.

Felhozható természetesen, hogy a mi bűnözésünk és az ellene folytatott harc is saját tradícióink szerint alakul. Ezért az egyszerű nemzetközi összehasonlítás legfeljebb tájékoztató jellegű, de sohasem mértekadó. A büntető szankciók törvénybe iktatása és alkalmazása azonban a politikai mechanizmus lényegéből fakadó értékkiválasztás, éppen úgy, mint a büntetőjogilag üldözendő cselekmények — politikaiak és köztörvényesek — meghatározása. Az Európához való tartozás szempontjából a jogállamiság megvalósítása iránti törekvésben a civilizált, humánus büntetőpolitika éppen olyan fontos intézmény, mint a korszerű társadalombiztosítási rendszer vagy a sajtószabadság.

E tanulmányban nem vállalkozhatom annak kifejtésére, hogy a magyar büntetőpolitika börtöncentrikus szemlélete milyen mértékben következménye a monolitikus hatalmi struktúrának és koncepciónak. Ezt

már megtettem korábban máshol.¹ Most magában a hatályos joganyagban és az ennek alapján kialakuló gyakorlatban keresem azokat az okokat, amelyekből az alternatív büntetési formák szélesebb körű alkalmazása eredeztethető. A módosító javaslatoknál bőven támaszkodom a modern európai jogfejlődés megoldásaira. Mindvégig igyekszem azonban szem előtt tartani azt, hogy automatikusan semmi sem ültethető át egyik ország jogrendszeréből a másikba; nincs univerzálisan jó, még kevésbé tökéletes megoldás. A lakosság széles rétegeinek erkölcsi értéktételét befolyásolni kívánó normák és az ezeket kikényszerítő szankciók csak az adott nemzet történetileg kialakult szokásaira, értékeire épülhetnek. Az új megoldások kialakításánál figyelemmel kell lenni az adott társadalomban kialakult, éppen létező toleranciaszintre, valamint az általánosan követendőnek elfogadott célok és normák szempontjából jelentős társadalmi kohézióra is.

Magyar büntetőpolitika a 80-as években

Az 1979-ben hatályba lépett Büntető Törvénykönyvben jelentősen szaporodtak az alternatív büntetési formák, emellett megjelentek olyan szabályok is, amelyek a végrehajtandó szabadságvesztés alkalmazásának korlátozását célozták, vagy egyenesen a börtönnépesség csökkentésére irányultak. A hatályos Btk. szabályai szerint az enyhébb súlyú bűncselekmények körében az eddig kizárólag mellékbüntetésként alkalmazható szankciókat főbüntetés helyett, önállóan is ki lehet szabni. (Pl. foglalkozástól, járművezetéstől eltiltás.) A főbüntetések között továbbra is megmaradt a javító-nevelő munka. 1984-ben — a Btk. módosításával — bevezették a szigorított javító-nevelő munkát, ami viszszaelépést jelentett. Széles körű alkalmazása esetén ugyanis a szabadságelvonással sújtottak számát szaporította volna, hiszen a kijelölt helyen való munkavégzés kötelezettsége mellett a meghatározott szálláshelyen való tartózkodásról is rendelkezett. 1987-ben a büntetések a közérdekű munka bevezetésével gyarapodtak. Bővült az olyan intézkedések köre is, amelyek önállóan, esetenként kifejezetten a végrehajtandó szabadságvesztés helyett alkalmazhatók. Ilyen lehetőséget teremtett például az, hogy a próbára bocsátást a felnőttkorú elkövetőknél is bevezették. Elvileg ugyanis a próbára bocsátás során a társadalmi integráció érvényesítésére is alkalom nyílta: a Btk. lehetővé tette a próbára bocsátottak pártfogó felügyeletének elrendelését. A bíróság ilyen esetekben magatartási szabályokat írhat elő, amelyek betartását a pártfogók segítik és ellenőrzik. A kiszabott, és két évet meg nem haladó szabadságvesztés végrehajtását már a korábbi Btk. értelmében is fel lehetett függeszteni. Az új törvény biztosította viszont a felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állók pártfogó felügyeletének elrendelését. Ezzel elvileg növekedhetett volna az olyan elkövetők köre, akiknél a büntetés célja végrehajtandó szabadságvesztés nélkül is megvalósul.

E korszakunk tekinthető szankciórendszer — két törvénymódosítást nem számítva — 1979 óta van hatályban. A kialakult joggyakorlatot áttekintve, legszembetűnőbb az a tény, hogy *a törvényhozó szándékával ellentétben nem csökkent, hanem változatlan maradt a végrehajtandó szabadságvesztések aránya*. A bíróságok nem alkalmazták kellő gyakorisággal az alternatív büntetési formákat. (Lásd a táblázatot.) Az

A közvédas bűncselekmények miatt jogerősen kiszabott büntetések, intézkedések*
1984—1988

Főbüntetések neme	1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%
Halálbüntetés	3	—	1	—	2	—	1	—	5	—	3	—
végrehaj-												
Szabadság- vesztés	15 446	25,43	16 004	26,39	15 975	27,34	16 290	25,71	15 783	23,57	13 851	21,00
felfüggesz-	12 730	20,95	13 074	21,55	12 818	21,94	14 035	22,15	13 479	20,13	10 754	16,30
tett												
Szigorított javító-	—	—	—	—	357	0,61	920	1,45	822	1,23	820	1,24
nevelő munka												
Javító-nevelő munka	2 645	4,36	2 777	4,58	2 478	4,24	2 407	3,80	2 319	3,46	2 312	3,51
Pénzbüntetés	21 517	35,44	21 079	34,76	19 575	33,50	21 891	34,55	25 770	38,49	25 735	39,02
Ónállóan alkalmazott intézkedések**	8 139	13,39	7 424	12,25	6 998	11,98	7 538	11,90	8 463	12,64	12 155	18,44
Ónállóan alkalmazott mellékbüntetések	259	0,43	281	0,47	227	0,39	276	0,44	313	0,48	323	0,49
Összesen	60 739	100,0	60 640	100,0	58 430	100,0	63 358	100,0	66 954	100,0	65 953	100,0

* Forrás: Tájékoztató a bűnüldözésről, 1988. Budapest, 1989. 87. old.

** Ónállóan alkalmazott intézkedések: megrovás, próbára bocsátás, kényszergyógyítás, alkoholisták munkaterápiás gyógyítása, javítóinté-
zeti nevelés, elközbás.

új büntetési lehetőséggel, a főbüntetésként alkalmazható mellékbüntetés kiszabásával lényegileg nem is éltek (ezek gyakorisága nem érte el a fél százalékot). Jelentősen csökkent a pénzbüntetések aránya: míg 1977-ben az összes főbüntetés 46,1%-a volt pénzbüntetés, addig 1983–1988 között csak átlagosan 37%. Nem változott a felfüggesztett szabadságvesztés előfordulása, míg növekedett, bár nem jelentősen, a próbára bocsátás.

E nemkívánatos jelenséget többféle tendencia egyidejű hatása okozta. Így mindenekelőtt a bűnözés szerkezetének kedvezőtlen alakulása, a súlyosabb megítélés alá eső bűncselekmények számának gyarapodása, és a bűnismétlők, visszaesők bűnözési aktivitásának növekedése. Ugyanilyen irányba hatott a felderítési munka hatékonyságának csökkenése is, amelynek eredményeként a bíróságoknak hosszabb bűnöző pályafutás után, több bűncselekményt kellett egy eljárásban értékelniük.

Ahhoz, hogy nem csökkent a végrehajtandó szabadságvesztések aránya, egyébként maga a törvény is hozzájárult. Egyrészt azért, hogy bizonyos dekriminalizációt valósított meg; kizárta például a bűncselekmények köréből az addig pénzbüntetéssel fenyegetett becsületsértéseket, ami természetesen a pénzbüntetések csökkenésével járt. Másrészt viszont hozzájárult a végrehajtandó szabadságvesztés gyakoribb alkalmazásához, mivel kivételessé tette a bírói enyhítést, és szigorúbb szankciók alkalmazását írta elő a visszaeső bűnözőkkel szemben.

Az ítélkezési gyakorlat belső összefüggéseit alaposabban szemügyre véve, az előbbi megállapítások kiegészíthetők. A végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltnek 1988-ban csak 16,0%-a volt büntetlen előéletű, 21,8%-a visszaesőnek nem minősíthető bűnismétlő, a többi — 62,2% — pedig visszaeső, többszörös visszaeső és különös visszaeső. Számításba kell venni azt is, hogy az 1980-as években évről évre csökkent — ha nem is jelentős mértékben — a büntetlen előéletű elítéltek aránya.² E két jelenség arra enged következtetni, hogy az azonos vagy hasonló bűncselekményeket visszaesőként elkövetők számának növekedése jelentősen hozzájárult a végrehajtandó szabadságvesztés jelzett mértékű alkalmazásához. A visszaesésben megnyilvánuló fokozott személyi társadalomra veszélyesség mögött azonban nem feltétlenül húzódik meg veszélyes vagy különösen veszélyes bűncselekményekből álló bűnöző karrier. Erre utal az a tény, hogy a különös visszaesők 50,7%-át, a többszörös visszaesők 59,0%-át 1 év alatti végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, a különös visszaesők újabb 23,3%-át, a többszörös visszaesők közel 11,0%-át pedig szabadságelvonással nem járó büntetésre.

Az ítélkezési statisztika adataiból úgy tűnik, hogy az alternatív büntetési formák használata elvileg bővíthető, hiszen a végrehajtandó szabadságvesztések körében az 1 év alattiak aránya meghaladja a 62%-ot (ez 1988-ban 8081 személyt tett ki). A jogalkalmazás ilyen irányú megváltoztatására ösztönöz egyébként a 20/1986. NET határozat, amikor rögzíti, hogy a törvénnyel első ízben összeütközésbe kerülő, kisebb súlyú bűncselekményt elkövetők felelősségre vonásánál a végrehajtandó, de még a felfüggesztett szabadságvesztés alkalmazásától is lehetőleg tekintsenek el a bíróságok.

Az előbbi fejtegetésekből az tűnik ki, hogy a jelenleginél differenciáltabb büntető ítélkezés kialakulásának szemléleti akadályai is van-

nak. A büntetés céljának, de különösen a speciális prevenció érvényesülésének előfeltétele, hogy a büntetés kiszabása során a cselekmény társadalomra veszélyessége mellett az elkövető személyiségének, valamint az elkövetés objektív és szubjektív okainak felderítésére is sor kerüljön.³ Az eddigi tapasztalatok azt látszanak igazolni, hogy az eljáró hatóságok erre nem fordítanak kellő gondot, pedig már viszonylag hosszú ideje érvényesül velük szemben ez az elvárás. A Legfelsőbb Bíróság V. számú büntető elvi döntése például az olyan csekélyebb súlyú vagy első ízben bűncselekményt elkövetők körében teszi lehetővé a felfüggesztett szabadságvesztés alkalmazását, akiknek személyi körülményei, környezeti adottságai alapján remélhető, hogy a kilátásba helyezett büntetéssel a szabadságvesztés végrehajtása nélkül is elérhető a büntetés célja. Az elvi döntés kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a jellembeli tulajdonságoknak, a személyi és családi körülményeknek, az életvitelnek, a megbánásnak, és az okozott kárral kapcsolatos reparációs törekvésnek. Ugyanezek a tényezők játszanak szerepet a pártfogó felügyelet elrendelésénél, ezen belül pedig a próbaidő hosszának és a magatartási szabályoknak a meghatározásánál is.⁴ Az előzőekhez hasonlóan foglal állást a Legfelsőbb Bíróság a bűnismétlés értékeléséről hozott 14. számú irányelve is.⁵

Az Igazságügyi Minisztérium Bírósági Főosztálya az elmúlt tíz évben többször értékelte az ítélkezési gyakorlatot.⁶ Minden eddigi vizsgálatában megállapította, hogy az elkövetők életmódját, életkörülményeit, személyi sajátosságait a hatóságok általában egyáltalán nem vagy csak felszínesen vizsgálják.

Az elmúlt évtizedben magam is sokszor felhívtam a figyelmet arra, hogy a személyi sajátosságok megismerése és értékelése minden büntetés alkalmazásának és végrehajtásának előfeltétele. A büntető eljárás ebből a szempontból is komplex egységet alkot: az eljárás egyes szakaszaiban összegyűjtött információknak nemcsak a soron következő szakasz megalapozását kell szolgálniuk, hanem a büntetés célját is. Így a nyomozás során nem csupán azokat a tényeket kell összegyűjteni, amelyek az ítélkezést segítik elő, hanem számolni kell a büntetésvégrehajtás igényeivel is, tehát az ott kialakítandó nevelési program hatékonysága érdekében is tisztázni kell a legfontosabb körülményeket. Ugyanakkor a büntetés végrehajtásáért felelős szervek sem tekinthetnek el a cselekmény társadalomra veszélyességére, a bűnösség fokára vonatkozó bizonyítékoktól, pusztán annak alapján, hogy azokat már értékelték a büntetés nemének, mértékének meghatározása során, és nekik, mint végrehajtóknak, már csak a személyiséggel kell foglalkozniuk. A bűnösnek nyilvánított cselekmény ugyanis jelzi a személyi társadalomra veszélyesség tendenciáját, sokszor ennek mélységét és intenzitását is. A célzatos reszocializációs programban az ily módon rendelkezésre álló információk is hasznosíthatók. Hasonló elveknek kell vezetniük a büntetésvégrehajtási bírakat, sőt a pártfogó felügyelőket is. Még akkor is az ítéletben rögzített tényezőkből kell kiindulniuk, ha tevékenységükre a szabadságvesztés végrehajtása után kerül sor. Ehhez kell hasonlítaniuk a büntetésvégrehajtás által elért eredményeket, majd minden előbbi információt értékelve megállapítaniuk, hogy az adott esetben milyen intézkedésekkel érhetik el a társadalmi integrációt.⁷

A Btk.-ban foglalt célkitűzések megvalósulásáért elsősorban mégsem a bíróságok és a konkrét büntető eljárásokban szereplő más érdekelt

szervek tehetők felelőssé. Ismét bebizonyosodott, hogy önmagában a törvény, legyen az bármennyire haladó, nem képes a hagyományos joggyakorlatot áttörni. Eredményeket csak a végrehajtáshoz szükséges szervezeti módosításokkal, a kiszolgáló infrastruktúra megteremtésével lehet elérni. A jogalkalmazás irányítói a végrehajtáshoz szükséges objektív és szubjektív feltételeket nem tudják pótolni magas szinten közölt deklarációkkal, a joggyakorlatot elmarasztaló értékeléssel, és a következmények szüntelen hangoztatásával. A büntetőügyek növekvő száma a formálisan eredményes befejezésre és a mechanikus bünteteskiszabásra ösztönzött. A bíróságok a tárgyaláson — előzetesen összegyűjtött bizonyítékok nélkül — soha nem lesznek képesek a személyi körülmények körültekintő felderítésére. A nyomozó hatóságok pedig a büntető eljárásban betöltött hagyományos szerepfelfogásuk, másrészt a növekvő számú ügyek miatt sem tudnak eleget tenni e követelményeknek. Ha pedig az ítélet kialakításánál a személyi körülmények legjelentősebb részét homály fedi, a speciális prevenció célkitűzése legfeljebb véletlenszerűen érvényesül.

A büntetőpolitika törvénybe iktatott célkitűzései egyébként nemcsak a bírált bünteteskiszabási gyakorlat miatt lehetetlenülnek, hanem a büntetésvégrehajtás rendszerében magában kialakult diszfunkciók miatt is. (A végrehajtandó szabadságvesztés törvényben előírt céljai elérhetetlenek, ha 80—150 elítélre jut egy szakképzett nevelő.)

Az alternatív büntetési formák sikeres és a jelenleginél szélesebb körű alkalmazásának feltételeit, a végrehajtandó szabadságvesztésből vagy más szabadságelvontást megvalósító végrehajtó intézetből szabadultak társadalmi integrációját a hivatásos pártfogó felügyeleti rendszer biztosítja. Ily módon ez a szervezet is büntetésvégrehajtási feladatokat lát el. A fiatalok főhivatású pártfogó felügyelete húszéves, a felnőttkorúaké több mint tízéves múltra tekint vissza. A felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, a próbára bocsátottak és a szabadságvesztés büntetésből szabadulók pártfogó felügyeletét a felnőttkorúak körében alig több, mint száz, a fiatalok körében háromszáz hivatásos, többnyire felsőfokú végzettségű szakember végzi. Az utóbbiak közül egy-egy pártfogóra évente 180—260 ügy, eset, emberi sors tartozik. A pártfogók létszáma 1976 óta a felnőttkorúak körében négyeszeresére, az ügyek száma tízszerezésre emelkedett.⁸ A jelenlegi szervezettek — a GYIVI keretében működő, fiatalok ügyekre specializálódott pártfogók, és a megyei szintű bíróságok mellett szervezett, felnőttkorúak ügyei vitelére hivatott pártfogók — már most is képtelenek a rájuk bízott elítéltekkel kapcsolatos feladataik ellátására.

Régi meggyőződésem, hogy az alternatív büntetési formák gyakoribb alkalmazásának, a jelenleg börtönre érettnak ítélt elkövetők jobb szelékciójának elengedhetetlen feltétele a pártfogó felügyeleti rendszer reformja. Ma a pártfogó felügyelet elsősorban hatósági jogköröket betöltő, inkább megtorló jellegű büntetésvégrehajtási szervezatként működik, holott létrejötteként időpontjában a szociális segítő feladatok egyen-súlyban voltak a bűnisméltés megelőzését szolgáló, főleg ellenőrzési jogosítványokkal.

A szerepválság és a funkciózavar mögött mindenekelőtt a büntető eljárásban elmulasztott informálódás és az ennek következtében kialakult megalapozatlan vagy végrehajthatatlan bírói ítéletek állnak. A személyi körülmények ismeretének hiánya vagy a jogszabályok merevsége

miatt a bíróságok olyan ügyekben is megállapítják a pártfogó felügyeletet, amikor arra a társadalmi integráció szempontjából semmi szükség nincsen.

A pártfogó felügyelet intézményi rendszerben való elhelyezése vitatható, a pártfogó eljárásjogi pozíciója rossz. A fiatalkorúak pártfogói a gyermekvédelmi hálózatban működnek, régióként, néha városokként eltérő hatáskörrel. Némelykor csak pártfogó, gyermekvédelmi feladatokat látnak el, máskor pedig családgondozói munkát is. Elismerve, hogy mindkét feladat szociális munkást kíván, vitatható, hogy teljesen azonos szakértelemmel oldhatók-e meg ezek a sokszor nagyon különböző jellegű feladatok. A pártfogói munkát akadályozza, hogy a bíróságok és a saját tevékenységük közé bürokratikusan beékelődik a területileg illetékes gyámhatóság. Túlnyomórészt ennek köszönhető, hogy az ügyek 12%-ában a kirendelő határozat 4–6 hónap késéssel érkezik. Emiatt a pártfogolttal való kapcsolatfelvétel hiánya is lehet a bűnismétlés közvetlen oka.⁹

Mindkét típusú pártfogói működés hatékonyságát és az ítélkezés megalapozottságát veszélyezteti, hogy pártfogoltjaik ügyében az eljáró bíróság nem vagy csak kivételesen hallgatja meg véleményüket. A náluk felhalmozódott, az adott ügyre vonatkozó ténybeli tudás és ismeret pedig nagyon jól hasznosítható akár a pártfogó felügyelet további sorsáról való döntésben, akár az új, későbbi bűncselekmény miatt folyó eljárásban. A hatályos jogszabályok miatt általában korlátozottak a pártfogóknak a pártfogolt életkörülményeit pozitívan befolyásoló kezdeményezési jogosultságai is. A bírósággal való kapcsolatuk az ügyészség részvétele miatt közvetett.

A pártfogó felügyelet hatósági szerepének előtérbe kerülése azonban mindenekelőtt a megváltozott társadalmi körülményekre vezethető vissza. Romlottak a bűnelkövetők szociális, iskolázottságbeli adottságai. Az 1970-es évekhez képest jelentős arányban növekedett a szakképzetlen, kifejezetten perifériális körülmények között élő, tartós munkaviszonnyal nem rendelkező személyek aránya az elítéltek körében.¹⁰ Integrációs gondjaik megoldása igen nehéz feladat elé állítja a pártfogó felügyelőket. Külön aggasztó, hogy az 1970-es évekhez képest jelentősen megváltoztak azok a gazdasági, környezeti tényezők, amelyek a pártfogoltak létfeltételei szempontjából meghatározó jelentőségűek. A piaci szemlélet előretörésével ugyanis megszűnt a vállalatok érdekeltisége a belső — falakon belüli — munkanélküliség fenntartásában. Túlnyomórészt ennek köszönhető, hogy a büntetésüket töltők vagy az intézetekből szabadulók a régi feltételek között nem állíthatók munkába, és ennek hiányában egyre több személy számára a szállás, lakás biztosítása is megoldhatatlan. A gazdálkodáshoz kapcsolódó korábbi szociálpolitika hiányát viszont még nem pótolja az államigazgatás, a segítő szervezetek által működtetett, klasszikus értelemben vett szociális szolgáltatási rendszer. 1989 nyarán összegyűjtött adataink szerint a hivatásos pártfogók 87%-a nem tud 3 hónapon belül munkát szerezni, 50%-a pedig a szállás megszerezésének teljes lehetetlenségét jelezte működési területén az adott közigazgatási egységen belül.¹¹ A büntetés-végrehajtási intézetekből egyre több olyan személy szabadul, akinek megélhetése — a rendelkezésére bocsátott pénzüsszezből — legfeljebb néhány napra biztosítható. Segélyezésük a tanácsok hatáskörébe tartozik. A lakosság megnövekedett segélyigénye, a szűkre szabott eloszt-

ható keret, a tanácsi segélyezés bürokratikus rendje létbizonytalanságba sodorja még a megkapaszkodni vágyó elítélteket is, nem beszélve arról, hogy az állandó lakóhellyel nem rendelkezők illetékesség hiánya miatt nem is juthatnak segélyhez.¹² A pártfogók helyzetét nehezíti, hogy az új körülményekhez való alkalmazkodáshoz hiányzik a szakmai felvérteztségük. Többségük pedagógus. Korábban önképzéssel megszerezhették a legfontosabb ismereteket. Ma már azonban elengedhetetlenül fontos számukra a szociális és a szociológiai szakismeret.

A pártfogó felügyelet működéséről, az előbbieken kifejtett alapvető gondokról, ha nem is részletekbe menően, de valamilyen információja van a büntető bíróságoknak is. *Ha e bíróságok betartanák a Btk. rendelkezéseit és követnék a jogalkalmazás irányítóinak intencióit — tehát a jelenleginél lényegesen gyakrabban alkalmaznák a próbára bocsátás, a felfüggesztett szabadságvesztés, a feltételes szabadlábra helyezés és a pártfogó felügyelet kombinációit — felelőtlenül járnának el. A bűnisméltés konkrét veszélyének tudatában szabadítanák ugyanis rá a vergődő pártfogó felügyeletre, s még inkább a társadalomra az olyan vádlottak tömegét, akiket jelenleg a büntetésvégrehajtási intézetekben — ha rövid időre is — biztonságosan őriznek, és alapvető létszükségleteikről gondoskodnak.*

A kör tehát bezárult. *Átfogó reform nélkül Magyarországon a börtönnépesség mennyisége jelentősen nem mérsékelhető.* A politikai reformmozgalmak 1989-ben még lehetővé tették a fogvatartottak számának csökkentését. A szigorított őrizet végrehajtásának félbeszakításával, a korlátolt közkegyelem érvényesítésével, a katonai szolgálatot megtagadók szabadításával, a közveszélyes munkakerülés vétsége és szabálysértése miatt fogvatartottak szabadlábra helyezésével 870 fővel csökkent a fogvatartottak létszáma. Ezek az intézkedések egyszeri lehetőségként az állampolgári alapjogokkal kapcsolatos alapvető anomáliákat szüntették meg. Minden további lépés bonyolult egyeztető munkát igényel, mindenekelőtt a büntető- és szociálpolitikai szférában. *Jelentős eredmény csupán újabb jogszabályi módosításoktól és elvi iránymutatásoktól nem várható.*

Az alternatív büntetési formák változó helye és szerepe az európai büntetőpolitikában

Az alternatív büntetési formák bevezetésének és széles körű alkalmazásának gondolata először a pozitivista kriminológiai szemlélet előretörésével, a múlt század utolsó negyedében fogalmazódott meg, és a rövid tartamú szabadságvesztés elleni támadásban öltött testet. (Ebben az időben Európában az elítéltek 75%-a rövid tartamú — hat hónap alatti — szabadságvesztésre volt ítélve.) A rövid tartamú szabadságvesztés — a kritika szerint — nem nyújt megfelelő lehetőséget az elítéltek erkölcsi megerősítésére, ellenkezőleg, morális korrupcióhoz és további kriminális fertőzőittséghez vezet. Lerombolja az elítéltek még meglévő önkontrollját, amelyre éppen a bűnisméltés megelőzése szempontjából lenne nagy szükségük. A rövid tartamú szabadságvesztésre ítélték döntő többsége olyan személy — így a kritika —, aki szociális elesettsége miatt nem volt pénzbüntetésre büntethető, vagy erre büntették, de annak meg nem fizetése miatt került börtönbe. Ez a jog-

gyakorlat szociális igazságtalansághoz vezet és mélyen sérti a törvény előtti egyenlőséget.

E kampány eredményeként alakult ki a fiatalok bünelkövetők elkülönített büntető felelősségi rendszere, sor került a pénzbüntetés alkalmazásának kiszélesítésére, bevezették a felfüggesztett büntetési formákat és a próbára bocsátást.¹³

Az alternatív büntetési formák törvénybeiktatása ellenére megmaradt, sőt, bizonyos időszakban széles körben uralkodóvá vált a végrehajtandó szabadságvesztés, és egyes országokban változatlan arányban érvényesült a rövid tartamú szabadságvesztés is. Az 1950-es évektől érvényesülő *treatment*-ideológia a jóléti állam koncepciójának megfelelő büntetési elméletnek tűnt, amely a zártintézeti kezelés személyiségre gyakorolt kedvező hatását sugallta. Erősítette a szabadságvesztés hatékonyságába vetett hitet, és kedvezett a relatíve határozatlan tartamú szabadságvesztés alkalmazásának a fiatalok és bizonyos visszaeső elkövetői kategóriák körében. Megingathatatlanul tűnt az az illúzió, amely szerint igazán csak a börtönbüntetésnek van generális viszszaesetartó hatása.

Az 1970-es évek közepétől a jóléti állam koncepció válságának felismerése során megingott a *treatment*-ideológiába vetett hit. A szociális intézmények összeomlása, a szocializációt szolgáló intézmények, a természetes kisközösségek (ezen belül a család) válsága, a bűnözés növekedése, és a közbiztonsági viszonyok romlásának társadalmi méretű problémává válása — új társadalompolitikai, ezen belül büntetőpolitikai koncepció kidolgozására ösztönzött. A büntető igazságszolgáltatás már képtelen volt megbirkózni az ügyekkel, a börtönök kapacitása katasztrofálisan szűknek bizonyult, fenntartásuk aránytalanul nagy terheket rótt az adózó polgárookra. A börtönártalmak publikussá váltak. A visszaesés, a bűnismétlés mutatói a bűnözést újratermelő folyamatok erősödését jelezték, a büntető igazságszolgáltatás és büntetésvégrehajtás hatékonyságának hiányára utaltak. A legfejlettebb államok szakemberei ugyanazokkal a problémákkal kerültek tehát szembe, mint elődeik száz évvel azelőtt. A korábbi helyzethez képest a stratégia két lényeges ponton változott. A támadás célpontja ebben a periódusban már nem a rövid tartamú szabadságvesztés volt; átfogó küzdelem alakult ki a börtönnépesség csökkentése érdekében. Az időközben integrálódó világ új lehetőségeit kihasználva, az ENSZ és az Európa Tanács nemzeti kormányokat befolyásoló szerepét használták fel az új elképzelések érvényesítésére.¹⁴ A nemzetközi dokumentumokban a börtönnépesség csökkentésére az alábbi ajánlások fogalmazódtak meg:

— A dekriminalizáció mérlegelése: a kisebb súlyú bűncselekmények büntető eljáráson kívüli elbírálása, vagy mindennemű szankcionálásának megszüntetése.

— A büntető eljárásban — annak bármelyik szakaszában — a vádlott bűnösségének megállapítása mellett figyelmeztetés, megrovás alkalmazása vagy kiterjesztett alkalmazása.

— Az előzetes letartóztatás szűkített lehetőségek között történő alkalmazása.

— A végrehajtandó szabadságvesztés végső megoldásként való alkalmazása.

Az ajánlásokat az érintett országok a legkülönbözőbb módon és mértékben követték. A közel másfél évtizedes erőfeszítések eredményeként

Európában csökkent a kiszabott végrehajtandó szabadságvesztések tartama. A skandináv országokban és Hollandiában például az 5 évnél hosszabb tartamú szabadságvesztés már nagyon súlyos büntetésnek számít. Ezzel szemben nem ritka az egy hónap alatti, ún. *short sharp shock* hatást elérni kívánó büntetés.¹⁵ Nem terjedtek el a gyakorlatban az ún. korlátozott szabadságelvontást jelentő — hétvégi és éjszakai elzárásban realizálódó — büntetési formák. Ezzel szemben Európa több országában kezd gyökeret eresztetni a köz javára végzett munka (köz-munka). A korábbinál szélesebb körben alkalmazzák a pártfogó felügyeletet, amely mellett a felfüggesztett szabadságvesztés, a próbára bocsátás vagy a feltételes elítélés fokozatos térhódítása fedezhető fel. Ennek ellenére az Európa Tanács országaiban 1970 óta a fogvatartottak, ezen belül a végrehajtandó szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltek aránya 30%-kal emelkedett.¹⁶

Vannak, akik a tendenciájában enyhülő és humanizálódó büntetőpolitika ellenére növekvő börtönnépesség jelenségét csak a legsúlyosabb megítélés alá eső bűncselekmények számának jelentős szaporodásával magyarázzák. A hosszú tartamú szabadságvesztés gyakori alkalmazását a kábítószer-kereskedelem és más szervezett bűnözési formák terjedése indokolja.¹⁷ Ez azonban egyedül nem ad magyarázatot a büntetőpolitika jelenlegi alakulására. Két ország — Svédország és Anglia — büntetőpolitikájának vázlatos bemutatásával teszünk most kísérletet annak érzékeltetésére, hogy az eltérő szankciórendszer és a büntető igazságszolgáltatás eltérő infrastruktúrája milyen hatással érvényesül, milyen börtönnépességet eredményez.

1. *Angliában* a szabadságvesztés-centrikus ítélkezéssel való szakítás, a *treatment*-ideológiától való távolodás az 1960-as évek végétől alapvető törekvés. Az alternatív büntetési formák közül először a *felfüggesztett szabadságvesztést* vezették be 1967-ben, abban a hitben, hogy ezzel kiválthatóvá válik a szabadságelvontással járó büntetések viszonylag jelentős hányada. (A törvény szerint a 2 évig terjedő szabadságvesztés végrehajtása függeszthető fel 2 évre.) A felfüggesztett büntetés mellett általában nem vagy nagyon ritkán rendelnek el pártfogó felügyeletet. Inkább olyan esetekben alkalmazzák, amelyekben az elkövetett cselekmény nem a legveszélyesebb kategóriába tartozik, és az elkövető életkörülményei nem indokolják a szociális segítségnyújtást, a hatósági jellegű ellenőrzést, a beavatkozást. Már a hetvenes évek elején azt tapasztalták, hogy az új büntetési forma a joggyakorlatban nem a végrehajtandó szabadságvesztést váltotta ki, hanem más, alternatív büntetési formákat helyettesített. Az erre ítélt személyek viszonylag gyakran követtek el újabb bűncselekményt, és miután a felfüggesztés tartama hosszabb volt, mint ha az adott esetben végrehajtandó szabadságvesztést alkalmazták volna, a végrehajtás hosszabb börtönbüntetés letöltését jelentette. *Paradox módon a felfüggesztett szabadságvesztés bevezetése nyomán is növekedett a börtönnépesség.*¹⁸

Új büntetési formát jelentett a *közmunka* (community service), amelynek gondolata először 1967-ben merült fel. Az előkészítés után 1973-tól vezették be, majd alkalmazását 1979-től kiterjesztették minden felnőtt elkövetőre és 1983-tól minden 16 év feletti fiatalokú vádlottra. A közmunka ingyenes, szabadidőben végzett, a köz javára szolgáló munkakötelezettség, amelyet a büntetőbíróóság határozata alapján

40—240 óra időtartamban végez az elítélt, a pártfogó felügyelő ellenőrzése mellett. Minden olyan bűncselekmény elkövetőjével szemben alkalmazható, akit egyébként szabadságvesztésre ítélték volna. A bíróságok azonban csak azokban az esetekben vizsgálják a közmunka alkalmazásának feltételeit, amelyekben az elkövető eddigi életmódjából arra lehet következtetni, hogy jelenlétével a köznyugalmat, a közrendet nem veszélyezteti, egyébként munkaképes személy, aki rendelkezik szabadidővel, és intellektuálisan alkalmas arra, hogy a köz javára hasznos munkát végezzen. *A közmunka elrendelésének elengedhetetlen feltétele, hogy az elkövető hozzájáruljon a büntetés alkalmazásához*, amely számára a tényleges szabadságelvonás alternatívájaként jelenik meg. A közmunka szabályainak vétkes megszegése pénzbírságot, lehetetlenülése pedig végrehajtandó szabadságvesztés kiszabását vonja maga után. A közmunkára vonatkozó magatartási szabályok megváltoztatásáért — elhalasztás, új időpont kijelölése, a munka jellegének megváltoztatása — mind az elítélt, mind a pártfogó fordulhat a jogerős ítéletet kiszabó bírósághoz.

A kijelölendő munkahelyet az ítélet kiszabása előtt a pártfogó felügyelő deríti fel. A munka csak olyan természetű lehet, amely a munkaerőpiacon fizetett tevékenységként nem jelent volna meg. A feladat kijelölésénél figyelemmel kell lenni az elítélt képességeire, fizikai adottságaira és arra, hogy *végrehajtása a bűncselekmény jellegének megfelelő reparációs következményekkel járjon, nem feltétlenül a sértett, hanem inkább a társadalom, méginkább a megsértett kisközösség javára*. A munkaidő meghatározásánál figyelemmel kell lenni az elítélt szokásszerű napirendjére, vallási szokásaira, családi kötelezettségeire. *A büntetés kiszabásának nem akadályozója az, hogy az elítélt munkanélküli*.

A közmunka Angliában sikeresnek ítélt büntetési forma. Túlnyomórészt a körütekintő előkészítő munkának és a pártfogó felügyelet hatékony működésének köszönhető, hogy viszonylag kevés közmunkára ítélt kerül ismét bíróság elé a büntetés lehetetlenülése miatt. (1983-ban például mindössze az esetek 17,2%-ában volt szükség újabb bírói döntésre, ezeknek a vádlottaknak csak egy része került börtönbe.¹⁹)

A próbára bocsátás alkalmazásának kiterjesztése, a közmunka bevezetése, a feltételes szabadlábra helyezés szélesebb körű alkalmazása, a napi munkában a *treatment*-ideológia gyakorlatával való szakítás alapvető reformokat értelt meg a *pártfogó felügyelet* nagy múltú intézményében.

A pártfogók mindazon ügyekben környezettanulmányt készítenek, amelyekben a próbára bocsátás, a közmunka elrendelése az előzetes bírói mérlegelés során felmerül. Ezekben az ügyekben a büntetésvégrehajtás előkészítése is feladatuk (munkahely kiválasztása, a próbára bocsátás idejére kijelölhető intézményes foglalkozás megszervezése).

A *próbára bocsátás* időtartamára a bíróságok elrendelhetik, hogy az elítélt a hivatásos pártfogó felügyelők által működtetett intézmények egyikében szakmát tanuljon, hasznosító-tevékenységi kurzusokon vegyen részt, tanulja a pénz- és időbeosztás szabályait, gyarapítsa a jogkövető életmód kialakításához szükséges ismereteit. A pártfogó felügyelők segítségével lehetőség szerint tartós jövedelmet biztosító állást és szállást kell keresniük, rendezniük kell, ha lehet, megbomlott csa-

ládi kapcsolataikat. Ez utóbbiak összekapcsolódnak az utógondozási feladatok ellátásával is.

A próbára bocsátás tartalma lényegesen megváltozott a *treatment*-ideológiából való kiábrándulás után. A korábbi egyéni foglalkozásokat, amelyeket a klinikai bánásmód jellemzett, egyre inkább a csoportos foglalkozások váltották fel. Ennek keretében a hasonló integrációs gondokkal küszködő elítéltek problémamegoldó készségét fejlesztik pedagógiai módszerekkel, felhasználva a szociális munka eszközeit is. Munkájukba, ahol lehet, bevonják a közművelődés, a szociális szolgáltatás helyi intézményeit, és támaszkodnak az egyház segítő szolgálataira. A korábbi gyakorlattól eltérően és a környezettanulmányok lehetőségeiből adódóan minden elítélttel kapcsolatosan igen konkrét feladataik vannak. Ez a gyakorlat a magatartási szabályok individualizált megállapításának eredménye.²⁰

A fogvatartottak számát kívánták befolyásolni azoknak a szállást biztosító intézményeknek az üzemeltetésével, amelyek szintén a pártfogó felügyelet kezelésében működnek. A hajléktalan elkövetőkkel szemben — a brit szociális háló fogyatékos fejlettsége miatt — a bíróságok hosszú ideig szabadságelvonnással járó büntetést voltak kénytelenek alkalmazni. E helytelen és igazságtalannak ítélt gyakorlat elkerülése érdekében a korábban a *treatment* alkalmazására rendszeresített átmeneti otthonokat most a hajléktalan elkövetők átmeneti elhelyezésére használják. A bíróság a próbára bocsátás keretében magatartási szabályként átmeneti szálláshelyül jelöli ki az intézetet, azzal a megjegyzéssel, hogy az elítélt szállásproblémáját a hivatásos pártfogó segítségével tartozik megoldani. Ugyanezek az intézetek biztosítanak átmeneti szállást a börtönből szabadult, gyökértelen és hajléktalan személyeknek.²¹

E rendkívül körültekintőnek tűnő reform után Anglia ítélkezési gyakorlatában a végrehajtandó szabadságvesztés jelentősége nem csökkent, hanem nőtt. E kudarcért azonban Angliában sem a büntető igazságszolgáltatás tehető felelőssé. Bizonyos értékelések szerint a próbára bocsátás az esetek 80%-ában, a közmunka az esetek 75%-ában eredményesen valósul meg, annak ellenére, hogy mindkét büntetési formát fokozatosan egyre gyakrabban használják olyan elkövetőkkel szemben, akiket 10 évvel ezelőtt még egy év feletti végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték volna. Ez a mutató a pártfogó felügyelet felkészültségét, eredményes munkáját bizonyítja. E büntetési formák a jelenleginél lényegesen gyakrabban lennének alkalmazhatók, ha az individualizáció követelményének megfelelően a környezettanulmány egyre több ügyben segítené a büntetéskiszabási gyakorlatot. A pártfogó felügyelői rendszer fejlesztése helyett azonban egyre több pénzt költenek újabb börtönök építésére.²²

A büntetőpolitika legjelentősebb fogyatékoságának azonban az tekinthető, hogy nincs figyelemmel a bűnözés, ezen belül különösen a bűnelkövetők szociális összetételének változására. Előírják, törvényekkel biztosítják az alternatív büntetési formák alkalmazását, de nem vizsgálják, hogy ez milyen okok miatt hiúsul meg. Anglia társadalmi szerkezetében növekszik azoknak a rétegeknek a tartós társadalmi jelenléte, amelyek kevés szállal kötődnek a társadalomhoz, integrálódásuk alacsony szintű. Növekszik a szegénység, a tartós munkanélküliség aránya, gyakori jelenség a széttöredezett család, bővül a hajléktalanok

tömege. E rétegeken belül a bűnös viselkedési minta bővített formában öröklődik át. A bűnelkövetők között egyre több a teljesen gyökértelen, szociálisan nagyon elesett, kiszolgáltatott helyzetben lévő. Velük szemben a bíróságok — éppen a bűnismétlés reális kockázatára tekintettel — ritkán alkalmazzák az alternatív büntetési formákat. Miután minden jelentős értéküktől már korábban megfosztottak, büntetés címén már csak a szabadságuk vonható el. *A büntetőpolitika ezekben az esetekben a szociálpolitikát helyettesíti, hiszen éppen annak hiányából fakadó problémákat kénytelen a saját keretei között kezelni.* A neokonzeratív gazdaságpolitika következményeként 1986-ban ugyanannyit fordítottak közoktatásra, mint 1979-ben. A szociális lakásépítés programja 43%-kal csökkentett összeggel folyik, a börtönök költségvetése viszont 37%-kal emelkedett. E társadalompolitika eredménye a területi és a klasszikus értelemben vett ágazati szociálpolitika elsorvadása, a szegénység felszíni kezelésének állandósulása. *Az intézményi hálózat hiánya miatt a büntetőpolitika keretein belül, a büntetésvégrehajtás gyakorlataiban alakulnak ki azok a szociális szolgáltatások, amelyek a büntetés céljától, természetétől egyébként idegenek és csak az egyén alapvető társadalmi integrációját szolgálják.* (A hajléktalan, a munkanélküli könnyebben kap tartós segítséget, ha bűncselekményt követ el és próbára bocsátják, mint ha ettől tartózkodva, szigorú erkölcsi szabályok szerint él.) Helyes felismerésből, a büntetőpolitika létrehozta a munkáját segítő pártfogó felügyelői hálózat infrastruktúráját, de ennek már alig van mire illetve kire támaszkodnia. Hiányzik az általános szociális szolgálat szervezeti hálózata. Ez a szervezeti hiányosság egyébként nagymértékben hozzájárul a társadalmi tolerancia csökkenéséhez is. Hajlamosít arra, hogy a szociális elesettséget bűnnek tekintse a társadalom, hiszen az ilyen problémákból fakadó legkirívóbb eseteket amúgyis a büntető igazságszolgáltatás keretei között „kezelik”.²³

2. Svédország ítélezési gyakorlata, a jogerősen elítéltek főbüntetése szerinti megoszlás szempontjából az elmúlt években alig tér el Angliáétól.

A két ország büntetőpolitikája — a felszíni hasonlóság ellenére — sok szempontból eltér egymástól. A legszembevetőbb különbség az, hogy Svédországban igen hosszú idő, 1931 óta *day-fine* (napi pénzbüntetés) rendszerében állapítják meg a kiszabható pénzbírság összegét. Ez a büntetési forma az individualizáció elvére épül. Ennek alapján közel ötven éves gyakorlatuk van a bíróságoknak abban, hogy egyszerre tartsák szem előtt a cselekmény társadalomra veszélyességét és az adott elkövető szociális adottságait. Angliában az egyéniesítésnek az igénye egyik formában sem rendelkezik ilyen hosszú múlttal.

Svédországban, Angliához hasonló módon, minden ötödik jogerős ítéletben szabnak ki végrehajtandó szabadságvesztést. Amíg azonban Svédországban a hat hónap alattiak aránya 80%, addig Angliában mindössze 24%.²⁴ A *treatment-ideológiával* való szakítás (az 1970-es évek közepe) óta csak rendkívül kivételes esetekben szabható ki *végrehajtandó szabadságvesztés* 21 évnél fiatalabb elkövetőkkel szemben. A zártintézeti nevelés illúziójával való leszámolás, a börtönártalmak bűnismétlő hatásának mérlegelése észlelhető a börtönbüntetés visszaszorulása mögött. E szellemben törölték el 1974-ben a határozatlan tartamú szabadságvesztés minden formáját. Újra szabályozták a felté-

teles szabadlábra helyezés intézményét. Törvényben garantálták a büntetés felének — minimum 2 hónap — letöltése után a feltételes szabadlábra helyezést. Maga a törvény határozta meg azt is, hogy milyen esetekben kell eltekinteni a kedvezmény alkalmazásától. A kedvezmény visszavonására, a hátralévő büntetés letöltésére csak akkor kötelezhető az elkövető, ha újabb bűncselekményt követett el a feltételes szabadság időtartama alatt, és erre a büntettre a törvény szabadságvesztés alkalmazását írja elő. Ez a rendelkezés önmagában egy év alatt 700-zal csökkentette a börtönnépességet.²⁵

Svédországban az 1974-es kodifikáció nyomán lényegesen átalakult a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának teljes rendszere, míg Angliában nagy változás e téren nem észlelhető. A svéd 1974. évi Btk. 34. §-a szerint a szabadságvesztésre ítéltnek olyan segítséget kell nyújtani, amely lehetővé teszi tényleges integrációját a társadalomba. Ennek érdekében — ha erre mód van — biztosítani kell a börtönön kívüli elhelyezését a büntetés teljes tartamára, vagy annak meghatározott részére. (Erről rövid — egy év alatti — szabadságvesztés esetén a területileg illetékes felügyelő hatóság, hosszabb büntetés esetében pedig a Nemzeti Börtön- és Próbára Bocsátó Tanács dönt.) A börtönön kívüli reszocializáció lehetőségeit a büntetésvégrehajtási intézet tárja fel. Az olyan elítéltek számára, akiknek iskolai végzettsége alacsony, lehetővé tették, hogy felnőttoktatásra létrehozott internátusokban töltsék le a szabadságvesztés hátralévő részét vagy annak egész hosszát. Ezek az ún. népfőiskolák országsszerte túlkoros személyek általános iskolai oktatására jöttek létre. A büntetés kiszabása után az elítélt ezek közül valamelyiket meglátogatja; ha meg tud egyezni az intézet kollektívájával, akkor engedélyt kap arra, hogy büntetését itt töltsse. A kábítószer-függő személyek büntetésüket — önkéntes jelentkezés alapján — a kábítószer elleni kezelésre létrehozott speciális, nyitott intézetekben tölthetik le. Ezek az intézetek is a büntetésvégrehajtás rendszerén kívül működnek, lakóik önkéntesen vállalják a kezelést és az intézeti rendet, az új jelentkezők sorsáról befogadó nyilatkozattal döntenek. Ha az internátusban vagy a kábítószer-gyógyító közösségben az elítélt a vállalt együttélési szabályokat súlyosan megszegi, akkor büntetésének hátralévő részét a börtönben kell letöltenie.

Az 1970-es évek büntetőpolitikai reformjának kétségtelenül a legérdekesebb intézménye az elítéltek családokhoz való kihelyezése. Önként jelentkező, szabadságvesztésre ítélt személyekből választanak ki olyanokat, akik büntetésük egy részét olyan családoknál töltik le, amelyek a feladatra vállalkoznak, és a környezettanulmány szerint alkalmasak is a tisztességes, munkás életforma példás közvetítésére. Általában mezőgazdasági életformában élő kisvárosi vagy tanyai családokra esik a választás. Az állam fizet az elítéltek eltartásáért, de az elítélt be is kapcsolódhat a munkába. (Ilyenkor tartásdíja teljesítményével arányosan csökken.) Ez a módszer általában a kábítószer-élvező elítéltek körében látszik eredményesnek. A felügyeletet a hivatásos pártfogó felügyelők látják el, rendszeresen látogatják a kisközösségeket és életvezetési tanácsokkal segítik az együttélési problémák megoldását. Ha az elítélt a magatartási szabályokat vagy az együttélési normákat súlyosan megszegi, akkor büntetésének hátralévő részét börtönben kell letöltenie. Az említetteken kívül az elítéltek foglalkoztathatók külső munkálatokon, akár szállás biztosításával, akár úgy, hogy a napi mun-

ka végeztével visszatérnek a börtönbe. A katonai szolgálat teljesítése is mentesíthet a börtönbüntetés végrehajtása alól. Az elmúlt években a szabadságvesztésre ítélt személyek 7—9%-a bizonyult alkalmasnak kihelyezésre. A kedvező tapasztalatok alapján arányuk várhatóan ug-rásszerűen növekszik.²⁶

A *feltételes elítélés* a svéd rendszerben lényegesen különbözik a próbára bocsátástól. Mellette pártfogó felügyelet nem rendelhető el. Kiszabása előtt a bíróság kinyilvánítja a vádlott bűnösségét, és a büntetés kilátásba helyezésével annak kiszabását 2 évre elhalasztja. Feltételes elítélésre azonban csak akkor kerülhet sor, ha az elkövető a büntető-eljárás korábbi szakaszában megtérítette az általa okozott kárt. A szélesebb körű alkalmazhatóság érdekében a feltételes elítélés az utóbbi időben pénz-mellékbüntetéssel kombinálható.²⁷

A *próbára bocsátást* Svédországban is olyan esetekben alkalmazzák, amikor az elkövető a bűncselekmény jellegéből, eddigi életmódjából következően életvezetési tanácsokra, szociális segítségre, továbbá ellenőrzésre szorul. Végrehajtásáról a pártfogó felügyelők gondoskodnak. A bíróság döntését esetenként környezettanulmányok felvételével segítik elő. A végrehajtandó szabadságvesztés további csökkentésére a legutóbbi büntetőjogi kodifikáció alkalmával bevezették a pártfogó felügyelet keretei között a fokozott felügyelet intézményét. Az intenzív felügyelet ideje alatt az elítélteket már nemcsak a pártfogó felügyelő, hanem alkalmanként a rendőrségen működő bűnmegelőzési tisztviselő is ellenőrzi. Hetente két-három alkalommal kell találkozniuk, és a felmerülő problémákat együtt kell megoldaniuk. Mindezt kiegészítheti más intézményes megoldás is, így például az alkoholista részvétele gyógykezelésen, a munkanélküliek számára rendszeres jövedelmet nyújtó munkahely biztosítása vagy szervezett oktatásba való bekapcsolódás.

A büntetési rendszer vázlatos áttekintéséből is kiderül, hogy az angol és a svéd büntetőpolitika alapvetően eltérő társadalmi közegben működik. Egyébként is közzismert, hogy a svéd társadalom — legalábbis a szociális biztonság szempontjából — lényegesen integráltabb, mint az angol. Alacsonyabb a munkanélküliség, talán kisebb arányban vannak azok, akik a periférián élnek, de ezek is több szállal kötődnek a társadalom intézményrendszeréhez, mint a legelesettebbek Angliában. Svédországban az 1930-as évek óta folyamatosan fejlődik a modern szociálpolitika, a szociális szolgáltatások széles skáláján rendkívül sokféle intézményrendszer alakult ki. Ebben az infrastruktúrában közel 30 éves múltja van például az elítéltek családja intézményes szociális és erkölcsi támogatásának. A sokoldalúan fejlett szociális szolgáltatások hálózata nemcsak a bűnözés reprodukciós folyamatait fékezi, hanem meghatározólag hat a büntetőpolitika belső működésére is. *A büntetőpolitika Svédországban megfelelően működő szociális intézményekkel számolhat, azokat tehát nem saját keretei között kell megteremtenie. Így ott kialakulhatott az alternatív büntetési formák természetes társadalmi közege.* A hajléktalan bűnelkövetőket elhelyezhetik az erre rendszeresített és a szociális igazgatás természetes részeként működő intézetekben. A felnőttoktatás intézményei, a kábítószer-függők intézményes gyógyító közösségei befogadják a bűnelkövetőket is. A hivatásos pártfogó, a börtönben működő szociális munkás is közvetítő szerepet tölt be. Nem az egész társadalom helyett és annak ellenére végzi

a dolgát, hanem „szövetségesként” képvisel mások által is reálisnak elismert érdekeket.

A lehetséges hazai reformok

Az előzőleg vázlatosan bemutatott európai jogfejlődésben számos olyan jogi megoldás található, amely számunkra is ígéretesnek tűnik. Anglia és Svédország helyzetének bemutatásából viszont világosan kiderült, hogy a mi helyzetünk az ország szociális ellátottsága szempontjából jobban hasonlít az angolhoz, mint a svédhez, az alternatív büntetési formák alkalmazásának kultúrája szempontjából viszont egyikhez sem hasonlítható. Ha komolyan vesszük a börtönnépesség csökkentésének szükségességét — márpedig nemigen tehetünk mást —, akkor most kell kifejleszteni azt az infrastruktúrát, amely az alternatív büntetésekre a jelenleginél szélesebb körű alkalmazásához nélkülözhetetlen. Létre kellene hozni a hajléktalanok szállását, a munkanélkülieket foglalkoztató intézményeket stb. A szociális intézményrendszerből ezek ugyanis ma nálunk többnyire hiányoznak. A kínáló és egyszerűbbnek tűnő megoldás az lenne, hogy a bűnismétlés közvetlen megelőzésére szolgáló intézmények az angliaihoz hasonló módon, a büntetési rendszer keretében alakuljanak ki. Ez azonban csapda. Figyelembe kell venni a büntetőhatalom kompetenciájának határát. A börtönnel szemben számunkra nem lehet reális alternatíva egy olyan intézmény, amelyet a pártfogó felügyelet működtet ugyan, és hajléktalanok szállásának neveznek, de a büntetésvégrehajtás intézményrendszerében helyezkedik el, és az is lehet, hogy biztonsági szempontból előbb-utóbb még az őrzésről is gondoskodni kell. Reális akkor lehet, ha a hajléktalanok számára az ország minden pontján működik ideiglenes szállásul szolgáló átmeneti otthon, amelybe szükség esetén a bűnelkövető vagy a börtönből szabaduló is elhelyezhető úgy, hogy sorsának alakításában a pártfogó felügyelő együttműködik az ideiglenes szálláson egyébként foglalkoztatott szociális munkással. *Mindebből az következik, hogy a szociálisan vagy más módon segítségre szoruló bűnelkövetőkkel szemben kialakítandó alternatív büntetési formáknak fogaskerékként kell kapcsolódniuk a meglévő és a fejlesztendő szociális, egészségügyi, közoktatási, közművelődési intézményekhez.* Ezekre építve, fejlődésüket követve formálható a pártfogó felügyelet és az annak jogi keretétől szolgáló próbára bocsátás, feltételes szabadlábra helyezés. A büntetőpolitika követelheti a szociális ügyek, az egészségügy, a közoktatás, a közművelődés fejlesztését, bejelentheti igényét speciális szükségleteket kielégítő intézmények létrehozására, de maga, saját keretei között, nem valósíthatja meg más tárcák elmulasztott feladatait.

Az előbb jelzett kompetenciahiány nem mentesít azonban a pártfogó felügyelet sürgős fejlesztésének kötelezettsége alól. Az új típusú alternatív büntetési formák bevezetése és alkalmazása nem valósulhat meg a pártfogó felügyelők — főleg a felnőttkorúakért felelősök — létszámának jelentős emelkedése nélkül. Sokrétű feladatuk megoldása, mint jeleztem, speciális szakértelmet igényel. Szakképzettségük hasonló lehet a jogi ismeretekkel felvértezett szociális munkáshoz. Működésük, garanciális szempontból is, feladataik jellegéből adódóan is, csak az igazságszolgáltatás keretében képzelhető el. *Ezért a fiatalkorúak*

és a felnőttkorúak ügyeiért felelős pártfogó felügyelői rendszer — a speciális illetékesség megőrzése mellett — integrálandó. Elképzelhető, hogy irányításukat a büntetésvégrehajtási bíró lássa el, hiszen feladataik összefonódnak, esetkezelésük hatékonysága az együttműködés során növelhető.

E szemléleti és szervezeti dilemmák eldöntése után kerülhet sor a büntetőjogi reform és kodifikáció megkezdésére. Ez azonban több évre szóló folyamatos munkaként képzelhető el, hiszen bizonyos intézmények bevezetése hosszabb előkészítést igényel, másoké viszont nem. Minden olyan elképzelés megvalósítása, amely a pártfogó felügyeletben rejlő új típusú lehetőségekkel függ össze, csak magának a szervezetnek a fejlesztésével párhuzamosan valósulhat meg. E fejlesztéssel összefüggésben szélesedhet a próbára bocsátás alkalmazási köre. Ezzel összefüggésben és a próbára bocsátás keretében mérlegelendő a közérdekű munka újrafogalmazása. Új megvilágításba kerülhet a rövid tartamú szabadságvesztés, egyáltalán a szabadságvesztés büntetés törvényes alsó határa, de a feltételes szabadlábra helyezés intézménye is.²⁸ Elhatárolásra vár a — most gyakorlatban összerosódó — pártfogó felügyelet és felfüggesztett szabadságvesztés. Elképzelhető továbbá a felfüggesztett szabadságvesztés időhatárának növelése, kiterjesztése 2 illetve 3 évre.²⁹ Nemzetközi szerződésekből származó kötelezettségeinkre tekintettel megszüntetendők a jelenlegi munkajellegű büntetések: a javító-nevelő munka, a szigorított javító-nevelő munka és a közérdekű munka.³⁰ Mérlegelni kell a pénzbüntetés meg nem fizetésével kapcsolatos jelenlegi szabályozás megváltoztatását is. A jelenlegi gyakorlat ugyanis nem egyeztethető össze az individualizmussal. A kirótt pénzbüntetés meg nem fizetése esetén a vétkesség vizsgálatának mellőzése ugyanis újabb társadalmi igazságtalanságot eredményez, de hatására növekszik a börtönnépesség is.

Az összegező jellegű, vázlatos javaslatokból arra lehet következtetni, hogy a börtönnépesség csökkenését célzó reformok végrehajtása nem pusztán adminisztratív és törvénykezési feladat. Ezért több évre szóló megbízással olyan *tárcaközi reformbizottságot* kellene létrehozni, amelyben a bírák, az ügyészek, a rendőrök és a pártfogó felügyelők képviselői, együtt a szociális és közoktatási igazgatás, valamint a tudomány képviselőivel, meghatározott terv alapján (de nagy figyelemmel az időközben zajló társadalmi folyamatokra) készítik elő a megteendő következő lépést. Javasataikat az általuk folyamatosan figyelemmel kísért, esetleg kutatási eredményekben rögzített gyakorlati tapasztalatok birtokában fogalmazzák meg.

A legközelebbi jövőben a gondosan előkészített munka után beindított és *folyamatosan megvalósuló reform nyomán sem fog jelentős mértékben csökkenni a börtönnépesség*. A bűnözés szerkezete várhatóan továbbra is kedvezőtlenül alakul. Növekedni fog a veszélyes és a szervezett bűncselekmények száma. Hiszen a bűnelkövetés még egy ideig jó eséllyel rendelkező kockázatvállalásnak tekinthető. A bűnözés reprodukciós folyamataiból arra lehet következtetni, hogy hosszabb távon növekedni fog a társadalomhoz kevés szállal kötődő, periférián élő rétegek jelenléte, amelyekben az átlagosnál kedvezőbb a bűnös viselkedési minta követésének esélye. A megelőzés hatását erősítő intézményrendszerek — szociális intézkedések, közoktatási reform, öntevékeny szervezetek segítő szolgálata — jó esetben egy évtized múlva

éreztetik hatásukat. A demokratikus reformok nyomán újraintegrálódó társadalom bűnözést fékező kohéziójának kialakulására — optimális fejlődést feltételezve is — még később lehet számítani. Ennek az óvatos optimizmussal felvázolt jövőképnek az ismeretében az igazságügyi kormányzat vagy újabb és újabb börtönöket épít, vagy reformjával maga is hozzájárul a modern civilizáció megteremtéséhez.

Jegyzetek

1. Gönczöl Katalin: A büntető hatalom korlátai — a társadalompolitika lehetőségei. Doktori értekezés, Budapest, 1989. Kézirat III. fejezet.
2. Tavassy Tibor — Patera Antal: A szabadságvesztésből szabadulók utógondozása. *Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok*. 25. Bp. 1988. 208—253. old. Lásd még az Igazságügyi Minisztérium 1988. évről szóló statisztikai jelentését. Budapest, 1989. Patera Antal: Valóban ez lenne a megoldás? *Belügyi Szemle*, 1987. 4. szám, 76—78. old.
3. Gönczöl Katalin: A személyi körülmények értékelése az új Büntető Törvénykönyv alkalmazása során. *Magyar Jog*, 1980. 8. szám, 710. old.
4. A Legfelsőbb Bíróság V. számú büntető elvi döntése a büntetés végrehajtásának függetlenségéről és a próbaidő tartamának meghatározásáról. *Bíróági Határozatok*, 1979. július, 501—505. old.
5. A Legfelsőbb Bíróság 14. sz. Irányelve a bűnismétlés értékeléséről. *Bíróági Határozatok*, 1979. július, 482—483. old.
6. Lásd például „Jelentés a főbüntetés helyett önállóan alkalmazott mellékbüntetések, a próbára bocsátás és a pártfogó felügyelet ítélkezési gyakorlatának vizsgálatáról”. I. M. Bíróági főosztály 31.110/1982. (III. 1.) Kézirat 1982. vagy „Jelentés a büntető ügyekben hozott határozatok megalapozottságának és szerkesztésének vizsgálatáról”. Bíróági főosztály 31.106/1987. I. M. III/1 Kézirat, 1987.
7. Gönczöl Katalin: A személyi körülmények... Gönczöl Katalin: A visszaeső bűnelkövető tipológiája. Bp. 1980. 297—315. old. Gönczöl Katalin: Bűnözés és társadalompolitika. Bp. 1987. Gönczöl Katalin: A büntető hatalom korlátai... 306—310. old.
8. Onozóné Dr. Wenner Margit: A hivatásos pártfogók helyzete, munkája a bíróság szervezetében. *Magyar Jog*, 1988. február, 155—156. old.
9. Dér Mária: A pártfogó felügyelet, Kézirat, 1989. 7. old., Vabrik László: A javító- és a büntetésvégrehajtási intézetekből elbocsátott fiatalok társadalmi beilleszkedése. *Belügyi Szemle*, 1989. 10. sz. 28—30. old.
10. Gönczöl Katalin: Gazdaság—bűnözés—büntetőpolitika. *Valóság*, 1988. 10. szám.
11. Dér Mária: im. 80. old.
12. Onozóné Dr. Wenner Margit: im. 161. old.
13. Az egyes európai országokban lezajlott büntetőjogi reformok részletes ismertetését lásd Jescheck, H. H.: A Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület és a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság hatása a modern kriminálpolitika nemzetközi fejlődésére. *Büntetőjogi Szakirodalom-gyűjtemény II. kötet*. Tankönyvkiadó, Bp. 1987. 260. old. Szerk.: Horváth T. és Szűk L.
14. Lásd egyebek között az alábbi dokumentumokat: Committee of Ministers of the Council of Europe, Resolution 76/16. Resolution: Sixth United Nations Congress on Prevention of Crime and Treatment of Offenders, Caracas, 25th August to 5th September, 1980: „Deinstitutionalization of Corrections and its Implications for the Residual Prisoner”. Resolution 16: Seventh United Nations Congress on Prevention of Crime and Treatment of Offenders, Milan 26th August to 6th September 1985., „Thirteenth Conference of European Ministers of Justice on the Economic Crises and Crime 27th May, 1982 Council of Europe, MJU—13/82 Concl. Strassbourg 1982.
15. Van Dijk, J. J. M.: Alternative Sanctions: The Dutch Experience. In: Punishment, Custody and the Community Reflections and Comments on the Green Paper Ed: Rees, H. and Williams, E. H., London, 1989. 50—51. old. valamint Van Kamthout, A. M. — Tak, P. J. T.: Sanctions System... 6—7. old.
16. Van Dijk, J. J. M.: Penal Sanctions and the Process of Civilization. Key lecture given at the 10th International Congress on Criminology, Hamburg, 1988. Kézirat, 4. old.
17. Van Dijk, J. J. M.: Penal Sanctions... 6. old.
18. Stanley, S. — Baginsky, M.: Alternatives to Prison: An Examination of Non-Custodial Sentencing of Offenders, London, Washington, DC, 1984. 76—80. old.
19. Cartledge, G. C.: Community Service in England/Wales Organization and Implementation of Community Service: An Evaluation and Assessment of its Outcomes. Ed. by: Albrecht, H. J. and Schadler, W., Freiburg, 1986. 15—33. old.
20. Lásd mindezt bővebben kifejtve: Stanley, S. — Baginsky, M.: Alternatives... 67—71. old. Punishment, Custody and the Community, Parliament Report of the Home Office (Green Paper), London, 1988. Mair George: Probation Day Centres, Home Office Research Study. No. 100. London, 1988.
21. Mc Williamson, W.: Homeless Offenders in Liverpool. Home Office Research Studies No. 28, London, 1975. Sheppard, B.: Survey of Residents of Hostels in West Midlands, Home Office Research Study No. 52., London, 1980. Andrews, J. E.: Hostels for Offenders. Home Office Research Study No. 52. London, 1980.
22. Beaumont, B.: Professional Reactions and Comments In: Punishment, Custody and the Community, Reflections and Comments on the Green Paper, Ed.: Rees, H. and Williams, E. H. London, 1989. 87—90. old.
23. A részösszefüggéseket lásd bővebben kifejtve: Stern, V.: Bricks of Shame, Britain's Prisons, Penguin Books, 1987. 261—265. old., Beaumont, B.: Professional... 89—90. old., Stern, V.: Professional Reactions and Comments. In: Punishment, Custody and the Community, 74. old.
24. Prison Information Bulletin, No. 9. 23. old.

25. Moxon, D.: Sentencing Practice in the Crown Court. Home Office Research Study No. 105. London, 1988. 6. old. és Van Kalmthout, A. M. — Tak, P. J. P.: Sanctions System... 274—275. old.
26. Van Kalmthout, A. M. — Tak, P. J. P.: Sanctions System... 291—293. old.
27. Patterson, T. — Bagge, L. — Bishop, N.: Sojourns away from the Prison, Stockholm, 1979. Inprisonment and the Criminal Justice System in Sweden. Stockholm, 1980.
28. Szűk László: A rövid tartamú szabadságvesztés. *Publ. Jur. et Pol.* Miskolc, 1987.
29. Nagy Ferenc: A büntetésvégrehajtási intézetek túlterheltségéről. *Belügyi Szemle*, 1936. 12. szám, 50. old.
30. Kabódi Csaba: Alternatívitás és az emberi szabadságjogok, különös tekintettel a nemzetközi szerződéseinkből fakadó kötelezettségeinkre. Kézirat. 1989. 12—13. old.

C. WOLFGANG MÜLLER:

HOGYAN VÁLT HIVATÁSSÁ A SEGÍTÉS. I. KÖTET. A SZOCIÁLIS MUNKA MÓDSZERTANÁNAK TÖRTÉNETE. 1883—1945.

1988. Beltz Verlag, Weinheim und Basel

Minden történeti munka — ha jó — a mához és a máról (is) szól. Ilyen ez a könyv is. Milyen problémákkal kell ma szembenéznünk szociális munkásként? Vannak-e olyan — mondjuk — tudományos módszerek, melyekkel hatékonyabb munkát végezhetünk? A válasz természetesen igen — ha a miénkél hosszabb utat bejárt országok szociálismunkás-képzésének irodalmát megnézzük.

A recenzált mű egy nyugat-berlini professzor tankönyvként használt munkája, a szociális munka gyakorlata című tárgy oktatásában. Üdítő olvasmány, élvezetes stílusban, képekkel illusztrálva.

Mivel is kezdődhet egy könyv, mely a szociális munka történetéről szól? Vagy azzal, hogy már a régi görögök is..., vagy azzal, hogy már a Bibliában is... Itt az utóbbi megoldást választja a szerző: egy történetet kezd elemezni bevezetőjében, mely a gyakorló felebaráti szeretet módszertani buktatóit mutatja be.

A történet az irgalmas szamaritanusé, aki az úton a rablók által helybenhagyott ember sebeit ellátja, az embert elviszi egy fogadóba, ott pénzt ad a fogadósnak a további esetleges költségekre, aztán megy tovább a dolgára. Több szempontból példászerű az eset. A jószívű samáriainak kellett, hogy legyen megosztanivalója (sebkötéshez, szállításhoz és a további ellátáshoz). Figyeljünk: a felebaráti szeretet önmagában nem elég sebek ellátásához! Továbbá: a történet egyetlen esetről szól, ez az eljárás nem valószínű, hogy megismételhető lett volna, ha az irgalmas szamaritanus másodszor, harmadszor stb is találkozott volna szerencsétlen helybenhagyott sorstársaival a Jeruzsálem—Jerikó útvonalon. Hogyan folytatta volna az evangélium szerzője a történetet, ha netán minden nap több hasonló esettel találkozott volna az irgalmas szívű? Elképzelhető — könyvünk szerzője legalábbis így gombolyítja tovább —, hogy a szamaritanus egyre több sebkötésre alkalmas eszközt, szállító szamarat stb. fog magánál tartani és szinte egy mozgó elsősegély-szolgálatná válik. De végül is felmerül a kérdés

— hiszen emberünk mégiscsak kereskedő —, hogy ellenszolgáltatás nélkül meddig nyújthat ilyen mennyiségben segítséget? Ha azonban tevékenységét megfizetik, lehet, hogy egyre több utazó, kereskedő fog hasonló tevékenységbe fogni. De mi legyen azokkal, akik nem tudják a segítség fejében nyújtandó anyagi ellenszolgáltatást megfizetni? Csak nem hagyják ott az úton, véreben fekvő? Feltehetően a gyakran utazó kereskedők biztosítást fognak kötni. Az egyes helyzetből tömeges jelenséggé lett könyörületesség ily módon teszi az irgalmas samaritánust az országút profi segítőszolgálatává. Vagy esetleg megszervezi a veszélyes útvonalon közlekedők csapatát, hogy ne egyedül induljanak el.

Lukács a felebaráti szeretet példaként meséli el a történetet, mégpedig a samáriai utazó szempontjából. Próbáljuk újra átgondolni a történetet, de most a helybenhagyott utazó szempontjából miféle közbiztonság az olyan, hogy fényes nappal, a forgalmas Jeruzsálem—Jerikó útvonalon kiraboljanak és megtámadjanak egy békés utazót? Az adófizetők pénzéből a közbiztonsági szolgálatra ténylegesen többet kellene áldozni, vélheti az utazó. Vagy gondoljuk át a történetet, de most, harmadjára, az útonálló szempontjából.

Vajon mi vihette rá a történetnek a színen meg sem jelenő szereplőjét, hogy azt tegye, amit tett? Lehet, hogy egy olyan nomád törzshöz tartozott, akik egy hosszan tartó klímaváltozás következtében elvesztették addigi legelőiket és éhínség pusztít közöttük?

A szociális munka legkülönbözőbb problémáit felvető, az olvasók érdeklődését felkeltő bevezetést azért próbáltam ilyen hosszasan idézni, mert talán érzékelteti a könyv könnyed, szórakoztató stílusát, a módot, ahogy ismert történetekre rácsodálkoztat.

A folytatás a továbbiakban „klasszikus”, hiszen a szociális munka története az iparosodás történetével fut közös szálon. A könyv három színhelye az ipari fejlődés, a „modernizáció” három országa: Anglia, Németország és az Egyesült Államok.

Samuel és Henrietta Barnett, a settlement mozgalom megalapítóinak munkásságát mutatja be a könyv 2. fejezete. Megtudjuk, hogyan vezetett Barnett útja az első settlement, a Toynbee Hall megalapításáig — az érdeklődő cambridge-i diákok levele és az ugyancsak érdeklődést mutató volt oxfordi diáktársak támogatása nyomán. Itt a szegénygondozás, a szociális munka addig teljesen szokatlan formája alakult

ki. A lelkes és felesége nem volt hajlandó arra, amit tulajdonképpen mindenki elvárt volna tőlük azaz, hogy jótékony adományokat osztogatva enyhítsenek valamit (természetesen csak az arra érdemeseket részesítve könyoradományokban) a londoni nyomoron, és egyúttal a gazdagok lelkiismeret-furdalását is megszüntessék, elfogadva a jótékony célra felajánlott pénzüket. A jótékony adományok szétosztását az arra érdemesek között, mint az egyik fő lelkes feladatot, ugyanis elutasították, mivel az emberek megalázásához vezető utat láttak benne. Ehelyett azt akarták, hogy mindenki maga legyen képes emberhez méltó életet teremteni magának, s ehhez kívántak segítséget adni, különböző *módszerek* alkalmazásával. De mire idáig jutottak, sok éves tapasztalatuk volt a nyomorban élőkkel. Henrietta már fiatal lányként megismerkedett Bristol munkásnegyedeivel s mint a 19. század utolsó harmadában gyakorolt angol szegénygondozás „rézsze”, ő is részt vett több „jó házból való úrilány” társával együtt olyan családlátogatásokon, melyek célja egyértelműen az „érdemesség” kiderítése volt. Későbbi férje is Bristolban ismerte meg a szegények életét, s alakította ki elképzeléseit a szegénység okairól. Henrietta Barnett visszaemlékezéseiből válik világossá az olvasó számára, hogyan jutott el a szinte eredménytelen lelkes-feleségi jótékony tevékenységtől az új utakon járó valódi szociális munkási attitűdig.

Egyik céljuk az volt, hogy kapcsolat alakuljon ki a settlement tanult lakói és a környék szegényei között. Ezt a megismerési folyamatot alapvetőnek érezték és minden lehetséges eszközzel elő is segítették. Együtt ült vacsoráikon a környék kiérdemesült prostituáltjával az esetleges támogatást nyújtó arisztokrata, ugyanolyan kézzel frott meghívó birtokában. Kortárs művészek tárlatvezetéssel egybekötött kiállítását rendezték a környék lakóinak. Barnett igen rossz véleményrel volt az oktatási rendszerről, hiszen lépten-nyomon azal találkozott, hogy a rosszul képzett emberek nem képesek jól fizető munkához jutni. Ezért nem is az iskolábajárásra kapacitált, hanem csoportokat szervezett, ahol releváns tudást szerezhettek az érdeklődők. Mindezen munkák és a zajló élet közepette minden egyes, a settlementben szociális munkát végző lakó számára biztosította azt a heti fél órát, amely csak Barnetté és a szociális munkásoké volt, megalapítva ezzel a szupervíziós munkát.

Újabb és újabb problémák felmerülésére újabb és újabb válaszok voltak. Nem kerülhették ki pl. a lakásinségből fakadó gondokat. Ezekre válaszul szervezték meg — saját vagyonukból adva az induló tőkét — az első, kertvárosi lakásokat építő bérllközösségeket.

Módszertani hármasszabályuk így foglalható össze: társasélet — képzés — szabadidő.

Természetesen nemcsak barátokra tettek szert radikálisnak tekinthető munkájuk kapcsán. Gúnyrajzok jelentek meg róluk, mint akik zongoramuzsikával akarják jóllakatni a rongyosokat, s a dühös ellenkezést csak a kötele angol jómodor tompította egy-egy Barnett-féle előadás után, ahol is mint keresztény követelte a tisztességes munkabért, a munkaidő rövidítését, a nők munkalehetőségét, valamint az állam felelősségét abban, hogy ingyenes oktatást, egészségügyi ellátást biztosítson mindenkinek stb.

Van-e aktuálisabb üzenet, mint ezé a 19. század végi emberpáré? Együtt élve, dolgozva, egy radikális elképzelést mindenki ellenében véghezvinni, harcolni azok helyett, akik ezt nem tudják megtenni, támogatni azokat, akik tudnak magukért harcolni.

A következő helyszín Amerika, Chicago. Jane Addams, 28 éves, felsőfokú tanulmányokat végzett gazdag amerikai lány, aki második európai útja alkalmával felkeresi a Toynbee Hall-t 1888-ban. Nem találta magának való foglalkozást addig, amíg meg nem látta a londoni settlementet. Nem volt képzett szociális munkás, de annyira mély benyomást gyakorolt rá Barnették működése, hogy a következő évben már be is indította Amerika első settlementjét, a chicagói Hull House-t. Nem ismerte sem ő, sem társnője, Ellen Starr, az amerikai munkások életét vagy az ipari nagyvárosok kommunálpolitikai gondjait. De merészen belevágtak, lelkesek és jószándékúak voltak. Abban az időben Chicagóban forrongott az élet: a gyárosok, üzlemberek az „anarchista agitáció” letörését követelték, a szakszervezetek elviselhető munkakörülményekért, nyolcórás munkaidőért, gyári törvényért szálltak harcba, a bevándorlók tömegei pedig a frontok között egy-egy munkahelyet és egy-egy olyan helyet akartak szerezni maguknak, ahol álmra hajthatják fejüket. A város liberális polgárai békét óhajtottak az osztályok között és rokonszenvvel fogadták Addamsékát.

Mivel a zömében olasz eredetű bevándorló szomszédságot is megnyer-

ték — mégpedig olyan olvasóesték tartásával, ahol egyértelművé tették, hogy elfogadják a munkások olasz kultúráját —, rövid időn belül ki sem látszottak a munkából, hiszen őket hívták ha pl. újszülött érkezett, ha gyereket kellett pesztrálni. Így nemsokára óvodát, klubot, lánycsoportot hoztak létre a mindig hangos házban, később felnőtt-oktatási feladatokat is végeztek. Az első évben 1000, a másodikban már 2000 ember fordult meg náluk. Céljuk volt, hogy a mindig is élő, szomszédsági kapcsolatokban rejlő erőt fejlesszék, erősítsék. Ahogy megismerték „klienseiket”, egyre világosabb lett számukra, hogy feladatuk az ilyen típusú csoportontudat erősítése. Egyre inkább politikai érdeklődésűvé váltak a bővülő számú munkatársak, belátván, hogy az életkörülmények jobbítását csakis a munkakörülmények radikális javításával lehet elérni. Nem a társadalmi berendezést akarták átalakítani, nem forradalmárok voltak a Hull House munkatársai, de aktívan politizáltak. Addams tevékenységi köre főként három területet ölelt fel: a gyermekvédelmet, a nők egyenjogúsításáért folytatott harcot és a békemozgalmat. Megszívlelendő módszerük: a másság tisztelete, a csoportok megtanítása egymás megismerésére és tiszteletére, lehetőség teremtmése a megismerésen keresztül a tanulásra.

A színhely továbbra is Amerika, Baltimore. A következő fejezet főhőse Mary Richmond, aki az ottani Charity Organization Society (COS) alkalmazásába kerülve válik fontossá a *módszer-tan történetében*. A COS-t 1877-ben alapította Buffalóban S. H. Gurteen, azzal a céllal, hogy pontosan fel lehessen mérni, kik azok, akik támogatásra szorulnak, és honnan lehet pénzt szerezni számukra. A szegény-regiszter előállítását itt is a már emlegetett családlátogató hölgyek segítségével történt. Mary Richmond 6 évvel Addamsék settlement alapítása után úgy ítélte meg egy előadásában, amelyet a baltimore-i női kollégium társadalomtudományi munkacsoportja számára tartott, hogy bár érthető, ha a frissen végzett hölgyek egymás között óhajtanak maradni egy settlementben, és ily módon javítani az amerikai elesettek katasztrofális helyzetén, de mégsem a settlement az igazi út. A már meglévő, de rosszul működő jóléti intézményekbe kell menni, és azokat megjavítva, az eseti munkákra helyezni a súlyt. Kitűnő szervező és tárgyalópartner volt, a szociális munkát „üzleti” szel-lemben s alapon szervezte. Legfőbb tö-

rekvése volt, hogy olyan, egyre képzetebb munkatársai legyenek, akik segítségével a lehető leghatékonyabban legyenek felhasználva a „felhajtott” támogatások. Richmond nyomán terjedt el Amerikában a 19. század utolsó évtizedében az a felfogás, miszerint nem a segítségkérőknél kell a pénzt „beinvestálni”, hanem a kvázi professzionális segítőknél.

Később, amikor már docensként oktat, három problémakört emel ki, amely a leendő szociális munkások képzésében alapvető: a dolgok kiderítésének művészetét; a családlátogató és a problémákkal küszködő család közötti kapcsolat teremtésének művészetét; és az élethelyzeteknek megfelelő tanácsadásának művészetét. Később igen széles körű adatgyűjtést kezdett, kutatói munkája alapján 1917-ben megírta a több mint 500 oldalas „Szociális diagnózis” c. könyvét, amely az egyedi esetkezelés egyik alapműve lett az USA-ban. Véleménye jól összegezhető az alábbi idézettel: „Maradjon csak az egyedi eseteknél... ha az egyedi esetet jól megoldotta — tanácsolta egyik szociális munkásának —, ebben az egész szociális reform teljességét ragadta meg.”

Amerikából Németországba vezet minket a könyv, ahol ismét egy helyét nem találó bankárlánnyal találkozunk, aki nem nagyon viselte el, hogy mint egy rendes, jó házból való úrilánynak, fő tevékenységén — a házasságra váráson — kívül, a kanárik etetése és a viráglocsolás töltse ki az életét. Alice Salomon 1893-ban, 21 évesen kötelezte el magát szociális munkásnak, amikor a berlini tanácsházán megalapították „a szociális segítőmunka leány- és asszonycsoportját”. Önkéntes munkát végeztek bölcsődektől kórházakig. Mivel egyre nagyobb hiány mutatkozott képzett segítőkből, 1899-ben beindították az akkor még önkéntes képzést. Az oktatás bővült. Az az iskola, melyet Salomon a saját pénzen később felépíttetett (1908-ban az első szociális nőiskola Berlinben), ma is áll és működik, szociális munkásokat és szociálpedagógusokat képeznek benne. 1911-ben Salomon és a „csoport” támogatta a berlini varrónőknek a 10 órás munkaidőért folytatott sztrájkját, mivel a női feladatok ellátásához való időt fontosnak vélték. Más politikai ok nem játszott szerepet náluk a sztrájk támogatásában. Ennek következtében Salomonnak vitája támadt Lily Braunnal, aki azzal vádolta őt, hogy a munkások aktivitását rossz irányba befolyásolja. Beszélgetésük során ilyen alap-

vető kérdések merültek fel Alice számára: lehet-e szociális munkával egy jobb világot létrehozni? Nem volna-e helyesebb az egész társadalmi rendet radikálisan megváltoztatni? Mi mellett kötelezze el magát az ember, a reform vagy a forradalom mellett? De ugyanannyira nem lett forradalmár — pedig még August Bebel is fáradozott meggyőzésén —, mint a Barnett házaspár, Jane Addams vagy Mary Richmond. Jelentősége abban van, hogy a jóakarátú közép- és felsőosztálybeli hölgyeket mozgósította, számukra képzést szervezett, és ezt a területet a nők számára kitágította.

Alice Salomon is megírja (1923-as amerikai látogatása után) a „Szociális diagnózisok” c. tankönyvét. Itt olvashatjuk a számunkra ma is fontos *metodikai alapelvet*: a gondozás, az eseti munka alapja, hogy a problémával küszködőnek is segíteni kell abban, hogy az adott világba beilleszkedjék, de a világot is úgy kell alakítani a problémával küszködő körül, hogy képes legyen erejét és képességeit kibontakoztatni.

Feltehetően azért, mert a nyugat-német képzési rendszerben a szociális munkásokat zömmel a szociálpedagógusokkal együtt képzik, a könyv meglehetősen nagy helyet szentel az ifjúsági csoportmunka történetének. A 6. fejezet „A fiatalok csoportok nevelési erejének felfedezése” alcímet viseli. Mind a polgári, mind a munkásfiatalok körében kialakult mozgalmakat tárgyalja a múlt század végétől kezdve, melyek módszertani alapjait a századvég Berlinjében rakták le.

A szociális munka reformálásának ideje az első (weimari) köztársaság idejére esett. Sajnos mindössze öt év állt a köztársaság rendelkezésére, hogy a világháborút követően meg hozza, finanszírozza, és az egyre elkeseredettebben harcoló reakció ellen meg is védelmezze az idevonatkozó törvényeket. Müller professzor szerint a három legfontosabb reformintézkedés: a család-gondozás bevezetése, az önálló ifjúsági hivatalok (Jugendamt) felállítása, és a gondozás módszertanának kifejlesztése volt.

Vajon miért jelentett az egységes család-gondozás a 20. sz. eleji Németországban akkora gondot? Ennek oka, hogy az ellátás a bismarcki elveken alapult és két szinten zajlott: egyrészt volt egy biztosítási rendszer, mely betegség, öregség, majd később munkanélküliség ellen biztosította azokat, akik valamely szolgálatban álltak, s fizették a kötelező biztosítási díjat. A másik

póluson pedig a szegénygondozás szerezkedett, ahol szigorúan megvizsgálták, ki és mennyi ideig kaphatja a viszonylag kevés ellátást. És hogy biztosan ne legyen visszaélés, vagy a túlságosan „vajszínű” családlátogató nehogy pazarolja az adófizetők pénzét, kialakították az ún. belső- és külső szolgálat rendszerét (az utóbbiak jártak a helyszíneken, az előbbieket hivatva felülbírálni a javaslatokat). A Weimari Alkotmány elvi lehetőséget adott egy nem diszkriminatív gondozási gyakorlat megvalósítására.

A reformerek leginkább az 1910 körül felállított önálló ifjúsági hivatalok működésében bíztak. Itt tanácsadás, szociális munkások képzése, és jogi segítségnyújtás egyaránt folyt. Működésében mintaszerűnek volt mondható a berlini Prenzlauer Berg nevű munkáskerületben működő ifjúsági hivatal, melynek vezetését 1921-ben vette át Dr. Walter Friedlander ügyvéd, aki egyúttal fiatalokorok bírójá és elszánt iskolareformer volt. Segítői ifjúsági mozgalmak vezetői, népmozgalmak aktivistái, pszichoanalitikusok és munkásjóléti harcosok közül kerültek ki.

A *metodikai fejlesztés* ebben az időben főleg az egyedi esetkezelés módszertanánál látszott. A szociális munka és az orvostudomány kapcsolata látható pl. Siddy Wronsky és Arthur Kronfeld 1932-ben megjelent „Szociálterápia és pszichoterápia a gondozási módszerekben” című könyvében. Az amerikai *case work* nyomán dolgozva, eseteket feltárva próbálták meg a diagnózis-terápia orvosi szempontjait belevinni a szociális munka módszereibe. Az a liberális pszichológiai beállítódás, amely jellemző a kor e fontos módszertani művére, a nemzeti szocialista nézeteket egyre inkább magukévá tevő kritikusok céltáblája lett. És így érkezünk el a szociális munka történetének legszomorúbb szakaszához, a szociális munkások szerepéhez a harmadik birodalom időszakában.

Az egyedi esetkezelés lehetetlenné vált a problémák halmazában: a 30-as évek elején Németországban 30%-os volt a munkanélküliség, emiatt a biztosítási rendszer összeomlott, mert nem voltak a biztosítási díjat fizetni tudó dolgozók. A liberalizmustól, szocializmustól, parlamenti demokráciától elfordulva, a társadalom erős kezű vezetőt óhajtott. Az osztályharc gondolatától eljutott a rasszista harchoz, a „Jugendamt” intézményétől a „Gesundheitsamt”-hoz. A nemzetiszocialisták 1933-ban, kampányuk során még csak a német nemzet kihalásának víziójával

ijesztgették honfitársaikat. A szociális munkásokat csak valamivel később használták fel arra, hogy a nemzet eugenikai céljait is szolgálják. Feladatuk volt kizárni, definiálni és diagnosztizálni; elkülöníteni meghatározott zárt területeken; kiselejtezni elaltatással.

Természetesen a szakmának ez a szakasza is fontos tanulságokkal szolgál. Sose feledhetjük kritikus magatartásunkat a hatalommal szemben, és sose feledhetjük kinek az oldalára állunk. A különböző elméletek, és metodikai fogások csak ezen alapvetés után befolyásolhatják munkánkat.

Pik Katalin

OROSZ ÉVA:

EGÉSZSÉGI ÁLLAPOT — EGYÉNI ÉS TÁRSADALMI FELELŐSSÉG

(Megjegyzések Kopátsy Sándor cikkéhez kapcsolódva)

Kopátsy Sándor „Az egészségügyi szolgáltatások hatékonysága” c. cikkében¹ az erőforrások racionális felhasználásának hiányára, az erőforrásokkal való pazarlásra kívánja irányítani a figyelmet.

A magyar egészségügynek — véleményem szerint is — egyik (de nem egyetlen) alapvető problémája, hogy hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek lehetővé tehetnék a gazdasági tisztánlátást, ugyanakkor az erőforrások racionális felhasználására ösztönöznének.

A cikk — kimondva, kimondatlanul — felveti az egészségügy olyan alapvető kérdéseit is, amelyek, bár szorosan kapcsolódnak az egészségügyi szférára társadalmi, makroszintű hatékonyságának kérdéséhez, de túl is mutatnak azon. Ez utóbbi kérdésekről alapvetően mást gondolok: ez késztetett írásra.

Melyek ezek a kérdések? Mindenekelőtt az alábbiak:

a) Mi az alapvető oka a betegségnek (a lakosság kedvezőtlen egészségi állapotának) — az egyéni felelőtlenség vagy a társadalmi-gazdasági környezetből eredő hatások? Elválaszthatók-e egymástól az egyéni és társadalmi okok? Hogyan kapcsolódik össze ez a két tényező? Mi az alapvető oka az egészségi állapot társadalmi (pl. foglalkozási csoportok közötti, területi) különbségeinek?

b) Az előző kérdésből következően: közös felelősséget kell-e vállalnia a

társadalomnak tagjai egészségi állapotáért vagy ez az egyén kizárólagos felelőssége kell, hogy legyen? Erősíthető-e egyszerre az egyéni és a társadalmi felelősségvállalás? Hogyan erősíthető az egyéni felelősség: a „felelőtlenség” (betegség) anyagi következményeinek az egyénekre hárításával, vagy a politikai és társadalmi feltételek alakításával? Az 1980—1990-es évek fordulóján hogyan egyeztethetők össze a gazdasági szférának és a lakosság egészségi állapotának az egészségügyi rendszerrel szembeni ellentétes kihívásai?

Felelőtlen milliók vagy egy politikai, gazdasági modell társadalmi költsége?

Kopátsy Sándor szerint az emberek többsége azért lesz beteg, „mert alkoholisták, mert erős dohányosok, mert kábítószerrel foglalkoznak, mert abnormálisan túlsúlyosok, mert a pénzhajhászásban nem vigyáz az egészségére. Túlzás nélkül mondhatjuk, hogy az állam, illetve a társadalom abnormális méretű támogatásban részesíti azokat, akik önmagukból betegek, akik nem hajlandók vigyázni az egészségükre.” (121. old.)

A szerző általános érvénnyel fogalmazza meg állítását — az alábbiakban a magyar lakosság egészségi állapotával szeretném azt szembevetni.

A magyar férfiak várható élettartama az 1960-as évek közepétől előbb stagnált, az 1970-es évek eleje-közepe óta pedig csökken — a születéskor és a 65 éves korban várható élettartam visszasüllyedt az 1950-es évek végének szintjére, a 40 éves korban várható élettartam pedig nem magasabb annál, mint amekkora az 1930-as évek végén volt. A várható élettartam hosszú távú trendjeinek nemzetközi összehasonlítása alapján azt állapíthatjuk meg, hogy nem csupán mennyiségi különbségekről van szó, hanem egy sajátos, a fejlett nyugati országok fejlődési irányától elkanyarodó trendvonalról. Az 1970-es évek közepéig (1900-tól vizsgálva az adatokat) a magyar férfiak átlagos élettartamának trendje még abban a sávban haladt, amelyet a jelenlegi OECD-országok legjobb és legrosszabb helyzetű országainak értékei határoznak. Az 1970-es évek közepétől azonban Magyarország trendje elkanyarodott, kilépett az említett sávból — e tekintetben Európa perifériájára szorultunk.

További adatok a probléma súlyának érzékeltetésére: Magyarország 23 OECD

országgal (Törökország kivételével) rangsorba helyezve 1950-ben a férfiak 40 éves korban várható élettartama alapján a 16., a 65 éves korban várható élettartam alapján a 11. helyet foglalta el. Az 1980-as évek elejére azonban mindkét esetben (valamint a születéskor várható élettartamot tekintve is) az utolsó helyre szorult.² Ha a szerző logikája szerint próbálnám magyarázni a fenti tényeket, akkor azok azt tükröznék, hogy az 1970-es évek közepétől egyre inkább vagyunk, mi magyarok, felelőtlenebbek, mint a fejlett nyugati országokban lakó egyének. Felelőtlenségünk pedig — a szerző szerint — szoros összefüggésben van azal, hogy az állam, a társadalom átvállalja a betegség (egészségügyi ellátás) anyagi terheit.

A szerző koncepciójával szemben a nemzetközi szakirodalomban *materiálistának* nevezett irányzat álláspontját osztom, amely „a társadalom gazdasági, politikai és társadalmi struktúráját tekinti a fő tényezőnek az egészség és az egészségügyi ellátás alakításában”.³ Ebből kiindulva, a fenti adatok az 1945 utáni társadalmi-gazdasági fejlődés „társadalmi költségeként” értelmezhetők. Az embert legfőbb értéként hirdető ideológia mellett a valóságban a gazdaságnak olyan bővített újratermelése valósult meg, amely számos összetevőben lehetetlenítette a társadalom szélesebb értelemben vett bővített újratermelését.⁴ A piaci viszonyok kiiktatása a gazdaságból alacsony hatékonyságú gazdaságot eredményezett, ami tartósította az erőforrások elszívását a jóléti szférából, ugyanakkor kizsigerelte a természeti és emberi erőforrásokat (környezetszennyeződés, az egyének által kifejtett munka és az elért eredmény közötti szakadék szélesedésének hatása az egyének fizikai és mentális egészségére stb.). Ezzel a folyamattal sokszálúan kötődik össze, komplexen ágyazódik abba az egészségi állapot romlása.

Hosszasan sorolhatnánk egyrészt a környezetszennyezésre, az egészségre ártalmas munkakörülményekre és életkörülményekre vonatkozó adatokat (pl. több száz ezer munkahelyet tartanak hivatalosan is egészségre ártalmasnak; több mint 700 községben nincs egészséges ivóvíz stb.), másrészt a társadalmi beilleszkedés problémáinak, az értékrendszer válságának egészséget veszélyeztető hatásai is ismertek a szakirodalomból.⁵ Amikor azonban többet szeretnénk tudni a konkrét betegségeket létrehozó mechanizmusokról,

arról hogy a társadalmi-gazdasági folyamatok hogyan hatnak egyrészt az egyes betegségekre, másrészt az alkoholizmusra, dohányzásra és az egyéni életvitel többi — a szerző által egyéni felelőtlenségnek tulajdonított — jelenségére, számtalan megválaszolatlan kérdésbe ütközünk.

Néhány példa: a népbetegségek tekinthető, ún. nem specifikus légúti megbetegedések rohamos növekedése milyen mértékben tulajdonítható a környezetszennyeződésnek, és milyen mértékben a dohányzásnak? A dagasztós megbetegedésekből eredő halálozás növekedése milyen mértékben tulajdonítható a környezetszennyeződésnek, a mezőgazdaságban használt kemikáliák, az élelmiszer-ipari feldolgozás káros hatásának, illetve a dohányzásnak és az alkoholfogyasztásnak?

Milyen mértékben tükröződik az egészségi állapot romlásában a lakosság jelentős hányada által — nyilvánvaló gazdasági kényszer, pl. a lakáshelyzet megoldatlansága — miatt végzett túlmunka? Mitől függ az egyének eltérő alkalmazkodása — alkalmazkodóképessége — a természeti-társadalmi környezethez? Az egyes egyének esetében hogyan rakódik egymásra az egészséget veszélyeztető tényezők sora — az egyén életciklusának folyamán —, míg végül betegség vagy halál formájában drasztikusan megbomlik az egyén és környezete közötti egyensúly? Milyen szerepet játszik az egészségkultúra tradicionálisan alacsony szintje? Milyen politikai-társadalmi feltételek miatt képes az egészségügyi felvilágosítás számos országban jóval nagyobb eredményt elérni, mint nálunk?

Nem az egyéni felelősség szerepét vitatom, hanem alapvető meghatározó voltát a betegségek létrejöttében. Hasonlóképpen határozottan vitatom az egészségre ártalmas szokások, életvitel individuális, társadalmi meghatározottságából kiszakított — azaz egyéni felelőtlenségként való — értelmezését. Nemcsak az egészség-betegség jelensége az, ami a társadalmi-gazdasági környezet által meghatározott, de a társadalomban erről uralkodó felfogás, (illetve az egymással szemben álló, „versenyző” felfogások) is. Hangsúlyozom továbbá ismereteink korlátozottságát, azaz azt aényt, hogy a nemzetközi szakirodalom is csak részleges és ellentmondásos válaszokat ad, illetve keresi az utakat ahhoz, hogy az *egészség, az egészségügyi ellátás, valamint a természeti-társadalmi-politikai-gazdasági környezet sokszálú össze-*

kapcsolódásait, ezek konkrét mechanizmusait feltárja.

Napjainkban tragikus példák sora igazolja, hogy még a természettudomány is csak korlátozott mértékben képes megérteni és feltárni a természet jelenségeit, az emberi beavatkozás várható hatásait. Ennek ellenére bőven találhatunk a társadalmi-gazdasági problémákra is „egy ok — egy okozat” típusú magyarázatokat és hozzájuk csatlakozó, minden problémát egycsapásra megoldó recepteket. E gondolkodásmód tipikus megnyilvánulásának tartom az egészségi állapot egyéni felelőtlenséggel való magyarázatát, valamint a magyar egészségügyi problémáinak megoldását az ingyenesség megszüntetésétől váró elképzeléseket.

A társadalmi közös finanszírozás és az egyéni felelőtlenség Kopátsy Sándor által feltételezett kapcsolatát is mindekelőtt a tényekkel, a nemzetközi tapasztalatokkal szeretném szembeesíteni. A férfiak születéskor várható élettartamát tekintve Svédország a 4., Norvégia a 7. legjobb helyezetű ország volt 1980-ban. A cikk logikája szerint így azok közé az országok közé tartoznak, ahol a legkevésbé felelőtlen a lakosság. Ugyanakkor ez — szintén a cikk logikája szerint — lehetetlen is, hisz éppen ezekben az országokban vállalja legnagyobb mértékben magára a társadalom az egészségügyi és szociális ellátás költségeit! (Sietek hozzátenni, hogy nem a mienkénél a valóságban sokkal ingyenesebb egészségügyi rendszerüknek tulajdonítom a gazdasági-társadalmi fejlődésüket.)

Az USA, ahol az OECD-országok között az egészségügyi kiadásokban a legnagyobb a közvetlenül a páciensek által fizetett hányad, tehát legkisebb mértékű a közös felelősségvállalás, 1950-ben a 11. helyet foglalta el az OECD országok rangsorában, a férfiak születéskor várható élettartamát tekintve, 1982-ben pedig a 16. helyet. Miért felelőtlenebbek az amerikaiak a svédekénél, norvégoknál az egészségi állapotot tekintve; amikor épp ellenkezőleg, felelősebbek a finanszírozás módjából következően — kérdezhetnénk a cikk logikája alapján. (Hangsúlyozom, hogy nem az egészségügyi piaci jellegét tartom a fő oknak abban, hogy az USA nem büszkélkedhet az egészségi állapot mutatóival — az egészségi állapot alakulásában ugyanis másodlagos jelentősége van az egészségügyi szférának.)

Az előzőek nem jelenthetik azt, hogy a jóléti állam és különösen az etatista-

paternalista magyar egészségügy ne gyengítette-gyengíthette volna az egyének motivációját egészségi problémáik megoldásában. Így fontos megválaszolandó kérdésnek tartom, hogy egyrészt a modern nyugati medicinának, másrészt az egészségügyi (jóléti) szférának milyen strukturális jellemzői tették az egyéneket az ellátás passzív „tárgyává”.

Az egészség-betegség jelenségére alkalmazott, „pofon egyszerűségüknél” fogva logikusnak tűnő, „egy ok — egy okozat” magyarázatokból hasonló jellegű következtetések adódnak a teendőkinkre is: „Ma sincs fontosabb egészségügyi feladat, mint kimutatni, mibe kerül a társadalomnak az, hogy egyének nem vigyáznak az egészségükre” (122. old.) — írja Kopátsy. (Furcsa program ez a magyar lakosság egészségi állapotának ismeretében!) A szerző által sürgetett szemléletváltás lényege pedig abban ragadható meg, hogy az egyéneknek kell viselniük felelőtlenségük anyagi következményeit, azaz a lehetséges minimumra kell szorítani a társadalmi közös felelősségvállalást (a közösségi finanszírozás mértékét). Sőt! „Ugyanakkor nem büntetjük azt, aki egészségével felelőtlenül gazdálkodva mindnyájunk pénzét pocskoljja” — írja. (Vajon milyen büntetésre gondol?)

Ezzel szemben, ha az egészség és betegség társadalmi meghatározottságából indulunk ki, ha az egészséget mint a jólét egyik elemét tekintjük, akkor egy integrált társadalompolitika kidolgozása és az egészségügynek — a közösségi felelősségvállalás elvén alapuló — reformja tűnik a legfontosabb feladatnak.

Milyen eséllyel mérkőzhet egymással ez a két koncepció az 1980-as évek végén, Magyarországon? Amikor a gazdaság megújítása érdekében — igaz, ideológiai máz és hurrá-optimizmus nélkül, de — az 1950-es évekhez hasonlóan minden más szféra igényeit „jobb” időkre elhalasztandónak ítéli egy rövid távú fiskális szemlélet?

Továbbá: amikor az etatista-paternalista állami beavatkozás elmúlt 40 éve lejáratja az *egyenlőséget, a társadalmi felelősségvállalást, az állampolgári jog* kategóriáit. Tette ezt elsősorban is azzal, hogy egyrészt *voluntarista módon deklarálta az ingyenességet és egyenlő hozzáférhetőséget*; másrészt *totálisan államosította az egészségügyet, felszámolta annak pluralizmusát* — az állam (központi egészségügyi bürokrácia) kizárólagos jogává tette mind a szükségletek („kereslet”) definiálását,

mind a szolgáltatások („kínálat”) alakítását. Másként megfogalmazva: az ingyenesség és egyenlőség — néven felszámolta a szabad választási lehetőséget, az egészségügyi szféra szereplőinek relatív autonómiáját (illetve magukat a szereplőket is — pl. a betegbiztosító társaságokat, alapítványokat); kiiktatta a rendszerből a gazdasági racionalitást.

Összeegyeztethetők-e, illetve hogyan egyeztetethetők össze ezek az egymással ellentmondásban lévő értékek? Lehet-e egyidejűleg a szűkös erőforrások racionálisabb felhasználását és az egyenlőtlenségek csökkentését is célul kitűzni? Válthatnak-e, illetve hogyan válhatnak a helyi önkormányzatok és a civil társadalom közösségei a társadalmi közös felelősségvállalás elsődleges hordozóivá? Megvalósítható-e „az etatizált szociálpolitika reszocializálása”?⁶ Kiéppíthető-e az állami beavatkozás demokratikus kontrollja?

E kérdések megválaszolását sokkal fontosabbnak tartom a magyar egészségügyi jövője szempontjából, mint „kimutatni, mibe kerül a társadalomnak az, hogy az egyének nem vigyáznak az egészségükre”.

Sok tanulsággal szolgál az OECD országok közös törekvése a lehetséges egészségügy-politikai alternatívák kialakítására. Ennek középpontjában az egészségügyi kiadások korlátozását, racionálisabb felhasználását szolgáló módszerek keresése áll, de nem mint az egyenlő hozzáférhetőség célját tagadó, hanem mint azzal részben konfliktusban lévő, de összeegyeztetendő törekvés: „Minden OECD országban az egészségügy-politika fő céljai az újraelosztás, a szociális védelem, az egészségügyi szolgáltatások hatékony termelésének és fogyasztásának biztosítása. Ezek a politikák a piac egyézségügyi szektorbeli elégtelenségéből, valamint a — fizetési képességtől független — egyenlő hozzáférhetőségre vonatkozó normatív társadalmi értéktétel eredményeként alakultak ki.”⁷

Amerika a legszociálisabb?

A cikknek nemcsak az előzőekben tárgyalt koncepcionális kérdéseit, hanem a tőkés országok — elsősorban Anglia és az USA — egészségügyére vonatkozó megállapításainak egy részét is alapvetően tévesnek tartom. A szerző az „angol szociális, mindenkire kiterjedő betegellátási rendszer társadalmi igazságtalanságát” azzal a tényre kívánja igazolni, hogy a halandó-

ság társadalmi rétegek közötti különbségei növekedtek. A szerző szerint a halálozás társadalmi különbségei mindenekelőtt az egészségügyi ellátás ingyenes vagy nem ingyenes volta alakítja. „Viszont ott a legszociálisabb a végeredmény, ott csökken a halálozásnak a jövedelemtől függő differenciáltsága, ahol legalább részben meg kell fizetni az egészségügyi szolgáltatásokat, az csak a szegények számára ingyenes.” (Ez utóbbit az USA-ra érti a szerző.)

Az angol halandóság és egészségügyi ellátás egyenlőtlenségeire vonatkozó legalapvetőbb tényeket az 1980-ban publikált — *Black Report* címen közismert — jelentés tartalmazza, amelynek kezdeti fogadtatását „kelet-európai földalatti szamizdat publikáció”-hoz hasonlítja Gray.⁸ A „Black-jelentés” némileg más tényeket közöl az USA-beli egyenlőtlenségekről. Anglia, Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország, Hollandia, Franciaország, az NSZK és az USA lakossága egészségi állapota és az egészségügyi ellátás egyenlőtlenségeinek vizsgálata után azt a következtetést vonja le, hogy csupán Norvégiában és Svédországban csökkentek jelentősen az egészségi állapot (halandóság) különbségei. Továbbá „az egyenlőtlenségek változására vonatkozó amerikai tények javulást mutatnak az újszülöttek és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférhetőség esetében, de nem a felnőtt megbetegedések és halandóság esetében.”⁹ (110. old.)

Kopátsy Sándor cikkében meglepő az adatok közlésének „nagyvonalú” módja is. A szerző ugyanis (forrás megjelölése nélkül) „A 20—64 év közöttiek halálozási száma, foglalkozási csoportok szerint Angliában” c. táblázatban azokat az adatokat közli a teljes népességre (tehát mindkét nemre vonatkozóan), amelyeket a *The Black Report* a 15—64 év közötti férfiak halálozására közöl (a mű 67. oldalán)! A szerző által a cikk más adatai esetében hivatkozott *Economist* cikk ugyan csak a férfi lakosságról közöl adatokat.

Az adatok téves és hivatkozás nélküli közlése minősülhetne persze apróbb felületességnek is, amely a levont következtetést nem befolyásolja. Azonban az USA halandóságában bekövetkezett változásra még pongyolán idézett adatok sincsenek! Milyen forrásra alapozza a szerző, hogy csökkentek a halandóság társadalmi különbségei az USA-ban?

Azért is sajnálatos, hogy az USA-beli halandóság alakulására sem adatokat, sem forrást nem jelöl meg, mert

bizonyítást igényelne alábbi, a nemzeti közis szakirodalomban egyedülálló megállapítása:

„Egyesült Államok betegellátási rendszere... Dicséretet egy területen érdemel: ott a legszociálisabb a betegellátás.”

Lássunk egy véleményt a szakirodalomból: „Az USA nyújtja a lakosságának a legkisebb mértékű társadalombiztosítást az egészségügyi ellátás terén, és szintén a legkisebb mértékű közösségi alapokat a kórházi, járóbeteg- és gyógyszerellátásra. Érdemes megemlíteni, hogy a korlátozottság kiterjed a magánbiztosításra is: 39 millió amerikai (a lakosság 19 százaléka) semmilyen magán- vagy társadalmi biztosítással soha nem rendelkezett. 1982-ben az USA családjainak 6 százaléka (4,2 millió) azt nyilatkozta, hogy szükségük volt az év folyamán egészségügyi ellátásra, de nem tudtak hozzájutni; és az amerikai családok 20%-ától (1,4 millió) megtagadták az ellátást pénzügyi okokból.”¹⁰

Kopátsy szerint viszont: „a szegények költségeit teljesen az állam fedezi, mindent igénybe vehetnek...” (Hozzáteszem, valóban számos eredményt értek el az USA-ban a *Medicaid* és *Medicare* állami programok — de ez a „teljesen” és „minden” enyhén szólva olyan túlzás, mint a szocialista egészségügy ingyenes és egyenlő volta!) Ha olyan kiemelkedően szociális lenne az amerikai egészségügyi rendszer, miért éppen az általános társadalombiztosítás hiánya az egyik vitatott kérdés az USA-ban?¹¹

Alapvető fontosságú kérdés, hogy milyen szerepet játszottak az egészségügyi rendszer jellemzői egyrészt az ellátáshoz való hozzáférhetőség, másrészt az egészségi állapot társadalmi különbségeiben. Hogyan befolyásolta az ellátáshoz való egyenlőtlen hozzáférhetőség az egészségi állapot egyenlőtlenségeit?

A halandóság egyenlőtlenségeire vonatkozó adatok azt bizonyítják, hogy az egészségügyi szféra sem Angliában, sem Magyarországon nem volt képes kompenzálni a társadalmi-gazdasági környezetből eredő egyenlőtlenségeket. Fontos kihívás az egészségüggyel foglalkozó társadalomtudományi kutatásokkal szemben az a kérdés, hogy az egészségügyi rendszerek milyen jellemzői, milyen mechanizmusokon keresztül és milyen mértékben járulhattak hozzá egyrészt az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele egyenlőtlenségeinek, másrészt az egészségi ál-

lapot egyenlőtlenségeinek növekedéséhez.

Az előzőekben már utaltam rá, hogy a magyar egészségügy alapvető problémájának a „totális államosítást”, azaz a hatalom túlzott koncentrálását, az egészségügyi szakigazgatás felülről lefelé építkező szervezeti rendszerét, hierarchikus-utasításos mechanizmusát tartom. Tehát — a szerzővel ellentétben — nem az igénybevétel ingyenességét. Ha nem népszerű (de téves) köz-helyekből indulunk ki, hanem a valószínűségi egészségügyi rendszerekből, akkor nyilvánvaló, hogy az ingyenesség (térítésmentesség) önmagában nem szükségszerűen jelent korrupciót, hálapénzt — hiszen ezek ismeretlen jelenségek pl. a skandináv országok egészségügyében.

Nyilvánvaló azonban az is, hogy Magyarországon az egészségügy az igénybevételénél nem ingyenes, hosszú ideig nem is tehető azra. A jelenlegi helyzeten sokkal jobb lenne, ha látható, szabályozott keretek között kellene a lakosoknak (az adóbefizetésen vagy biztosításon túl) az igénybevételénél is fizetnie. Ettől várható ugyan gazdasági tisztánlátás, a költségvetés terheinek csökkentése, esetleg az egészségügyi intézmények nagyobb fejlesztési lehetősége stb. — de nem várható a halandóság társadalmi különbségeinek csökkenése.

Struktúrált társadalomban különböző igények léteznek. A társadalom tehetősebb rétegeinek érdekeit a magánbiztosítás bevezetése, a magánvállalkozás ösztönzése szolgálná, így ezek bevezetésére minden valószínűség szerint sor fog kerülni. Az azonban szükségtelen, hogy ettől a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenését várjuk, vagy ezt az amerikai egészségügy legszociálisabbnak deklarálásával ideologizáljuk meg.

A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy még a leghomogénabbnak tekintett skandináv társadalmakban is létezik a közegészségügy mellett — igaz, szűk — magánegészségügy. Angliában az 1970-es évek vége óta jelentősen növekedett a magánkórházak, magánbiztosítások száma. Az adatok azt mutatják, hogy ez mindenekelőtt a legmódosabbak és a középosztály felső rétegeinek igényeit elégíti ki. 1983-ban „az értelmiségi foglalkozásúak 23%-a rendelkezett egészségügyi biztosítással, míg a betanított vagy képzetlen fizikai dolgozóknak 2%-a.”¹²

Végül, de nem utolsó sorban a hatékonyság fogalmával kapcsolatban is számtalan kérdés vetődik fel. Mit ér-

tünk makro- (társadalmi) szintű hatékonyságon? Mit értünk mikroszintű hatékonyságon, azaz egy kórház vagy egy gyógyító eljárás hatékonyságán? Hogyan mérhetők ezek? A kiadások minél nagyobb mértékű lefaragása szükségszerűen javítja a hatékonyságot? A mikroszintű hatékonyságok növelése szükségszerűen a társadalmi hatékonyságot növeli? És sorolhatnánk tovább.

Összefoglalásként újból hangsúlyozom, hogy egyetértek a szerzővel abban, hogy napjainkban az erőforrások a jelenleginél sokkal racionálisabb felhasználásának szükségessége mind a nyugati, mind a magyar egészségügyi rendszerekkel szemben az egyik legjelentősebb kihívás. Természetesnek tartom azt is, hogy ahogy a nyugati országokban létezik a betegség-egészség jelenségére vonatkozó ún. „áldozatot vádoló” (victim-blaming) koncepció, illetve a betegség-egészség társadalmi meghatározottságán alapuló koncepciók vitája, úgy ez a vita szükségszerűen kialakul nálunk is, illetve az elkövetkező években akár éleződhet is. (Zárójelben jegyzem meg, hogy ebben a vitában más országok tapasztalatainak, valós fejlődési folyamatainak, illetve az erre vonatkozó szakirodalomnak árnyaltabb, korrektebb felhasználása szükséges, mint ahogy azt a vitatott cikk teszi.) Ebben a vitában ugyanis — többek között — napjainknak az az alapvető kérdése is megjelenik, hogy a gazdasági szféra (a piac) racionalitásának kell-e uralnia a társadalom valamennyi nem gazdasági alrendszerét — így az egészségügyet is —, avagy ezek a szférák saját racionalitással is rendelkeznek, és az alapvető kérdést az jelenti, hogy hogyan egyeztetethők össze ezek a különböző —

egymásnak részben nyilvánvalóan ellentmondó — racionalitások.¹³

Ezeket a kérdéseket a társadalomban uralkodó értékek felől is feltehetjük. Az individualizmus mint érték erősödése alapvetően pozitív szerepet játszik a gazdasági fejlődésben. Lehetséges-e ezzel párhuzamosan (és nem szemben) a társadalmi közös felelősségvállalás új kereteit is építeni?

Erre a kérdésre még korántsem adott a válasz. Úgy tűnik azonban, hogy számos — az egészségügyön kívül és belül — alulról szerveződő mozgalom az igenlő válasza „voksol”.

Egyetértek a szerzővel abban is, hogy az egészségügyben is „alapvető reformra” van szükség. A szerző által javasolt „szemléletváltást” azonban ugyanúgy zsákcáncnak tartom, mint ahogy zsákcáncba jutott az egészségügynek az 1950-es évek elején kialakított totálisan államosított modellje is.

Létezik-e harmadik lehetőség? A jóléti államok, (mindenekelőtt a skandináv országok) egészségügyi rendszereinek elmúlt 20–30 éves fejlődése — minden problémájuk ellenére — az igenlő választ látszanak erősíteni.

Végezetül ezen harmadik lehetőséghez szeretnék néhány gondolatot fűzni. A kiindulópontot az a meggyőződés jelentheti, amely szerint nem kizárólag a paternalista állam lehet a társadalmi közös felelősség hordozója. Eppen ellenkezőleg: társadalmi felelősséget elsősorban a települések önkormányzatainak és a civil társadalom közösségeinek kell hordozniuk. A politikai és egészségügyi rendszer pluralizmusa, az állam és a helyi önkormányzatok közötti hatalommegosztással együtt biztosíthatják azokat a kereteket, amelyek között az állam az egészségügyi szféra egyik, de nem kizárólagos szereplője.

Jegyzetek

1. Gazdaság 88/1.
2. Az OECD-országokra vonatkozó adatok forrása: *Financing and Delivering Health Care*. OECD Social Policy Studies No. 4. OECD, Paris, 1986.
3. Eyles, J. — Woods, K.: *The Social Geography of Medicine and Health*. Croom Helm, 1983. (24. old.) A materialista irányzat néhány közismert műve: Doval, L.: *The Political Economy of Health*. Plento Press, 1979; Illich, I.: *Medical nemesis*. Lancet, 1974. May 11; Iltisley, R.: *Professional or Public Health? The Nuffield Provincial Hospitals Trust*, 1980; Navarro, V.: *Medicine Under Capitalism*. Prodist, 1976.
4. Hasonló gondolatot fogalmaz meg — politikológiai megfontolások alapján — Ágh Attila *Önéletrajzi modernizáció* c. cikkében (Világosság, 1983., 7., 445–451.)
5. A társadalmi beilleszkedési zavarok Magyarországon I, II. Budapest, 1984.
6. A nagyon találó megfogalmazást Pokol Bélától kölcsönöztem. Pokol Béla: *A szociológiai elmélet új útjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. (71. old.)
7. *Financing and Delivering Health Care*. OECD Social Policy Studies No. 4. OECD, Paris, 1986. (94. old.)
8. Gray, M.: *Inequalities in Health. The Black Report: A Summary and Comment*. International Journal of Health Services, 1982. 3. 349–380.
9. Townsend, P. — Davidson, N. (eds): *Inequalities in Health. The Black Report*. Penguin Books, 1982. (110. old.)
10. Navarro, V.: *The Public/Private Mix in the Funding and Delivery of Health Services: An International Survey*. American Journal of Public Health, 1985, 11, 1318–1320.

11. A „Fortune” című magazin az amerikai kongresszus előtt álló kérdésekkel foglalkozva írja: „Ted Kennedy programjában egy ambiciózus egészségügyi biztosítási terv is szerepel. Azt akarja, hogy minden munkáltató nyújtson egy minimális egészségügyi biztosítást.” (Fortune, May 11, 1987.) Miért a „Health care for all” jelmondat szerepelne választási dekorációként Michael Dukakis egyik kampánybeszédekor (a Fortune által közölt fényképen)? A kép alatt szereplő szöveg: „A liberális aláírta az USA első univerzális biztosítási törvényét áprilisban.” (Fortune, May 23, 1988.)

12. Eyles, J.: *The geography of the National Health: In Essay in Welfare Geography*. Croom Helm, 1987. (81–941. old.)

13. Ennek a kérdésnek szélesebb értelmezését lásd: Pokol Béla: *A szociológiai elmélet új útjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

A Szabadság csele

Szilágyi Ákos, Kovács András Bálint, Jancsó Miklós,
Bikácsy Gergely és Schubert Gusztáv esszéi a tabukról

Faulkner kalandja
de Gaulle tábornokkal

A kegyetlenkedés esztétikája

Kovács István a Kihallgatás c. filmről

John Waters:
Piszkos gyönyörűség

Snée Péter írása

KATALIN GÖNCZÖL:**CAN THE PRISON POPULATION BE REDUCED?**

The large prison population indicates that Hungarian criminal policy is punitive to a far greater extent than the European average. (In 1988 the number of prisoners was in Hungary 20,821, the ratio of prisoners per 100,000 inhabitants 196.0) In this paper, the author can not undertake to expound on what extent the prison-centric outlook of Hungarian criminal policy is the consequence of the monolithic power structure and concept. She did that earlier, elsewhere. Now she searches for the reason in the prevailing legal material itself and the consequently developing practice, from which the broader application of the forms of noncustodial punishment can be originated.

It is not the courts and other interested bodies appearing in the concrete criminal procedure, who can be primarily made responsible for the failure of reducing prison population. It has again been found that the law in itself, however progressive, is not able only to break through the conventional legal practice. Results can only be obtained with structural amendments necessary for the execution and with the provision of the serving infrastructure.

ÉVA OROSZ:**HEALT STATUS — INDIVIDUAL AND SOCIAL RESPONSIBILITY**

This paper is a critical essay reflecting on Sandor Kopacsy's article titled „The Efficiency of Health Care”. It disputes that it is the individual irresponsibility that accounts for the ill-health, and the free health care, in turn, can be laid the blame for the irresponsibility of the individuals. The author interprets the dramatic deterioration of the Hungarian population as a „social cost” of post — 1945 socio-economic development. Our limited

knowledge is emphasized — for example, as to the intricate web through which health status, health care, the individual life style and the natural, socio-economic and political environment are interwoven. It is not adequately clarified how the macro-level and micro-level efficiency in health care to be interpreted and measured. Some causes having led to the increasing acceptance of „victim-blaming” concepts which deny social responsibility are also discussed. The paper challenges Kopacsy's several statements on international experiences: first of all the assumption that the USA has the most equitable health care system is confronted with the factual data and the foreign literature. The author agrees with Kopacsy that more rational use of resources is needed but, on the other hand, unlike Kopacsy, she asserts that it can not be achieved by allocating health care by the individuals' ability to pay.

KLÁRA KEREZSI:**THE QUANDARY OF PROBATION: SUPERVISION OR HELPING HAND**

The author analyses the probation system as a legal institution and as practical activity of the probation officers on the basis of an empirical research.

The author states that the function of probation has been integrated in the law enforcement system and the lack of social support resources intensified the control function in the activity of probation officers. The author suggests to readjust the probation service and to build it in the criminal justice system. The probation officer as a „social protector” and as an assistant of the court might establish the institutional co-operation between jurisdiction and social affairs. The author considers development of the infrastructural background of social work activity and strengthening of the probation officers professional preparedness of prime importance.

CONTENTS

STUDIES

- 3 **Gábor Kardos:** Who has the Right to Develop?
- 6 **Piven, F. Frances—Cloward, A. Richard:** Welfare Policy in the U. S. A.

HUNGARIAN REALITY

- 22 **Katalin Kovács:** The Treatment of Alcoholists in and without the Nagyfa Institute

FROM THE HISTORY OF SOCIAL POLICY

- 32 **Ferenc Balispap:** Chapters from the History of Social Policy

EDUCATION

- 44 **Woods, Ronald:** Field Work Education

LEGAL ISSUES

- 53 **Klára Kerezsi:** The Quandary of Probation: Supervision or Helping Hand
- 66 **Katalin Gönczöl:** Can the Prison Population be Reduced?

REVIEWS

- 85 **Katalin Pik:** How to make Help a Profession?
- 89 **Éva Orosz:** Health Status — Individual and Social Responsibility

2. Gábor András: A magyar nyelv és irodalom története a 19. században. Budapest, 1980. 120 oldal. 1000 Ft.

3. Kőrösi Csoma Sándor: A magyar nyelv és irodalom története a 19. században. Budapest, 1980. 120 oldal. 1000 Ft.

4. Kőrösi Csoma Sándor: A magyar nyelv és irodalom története a 19. században. Budapest, 1980. 120 oldal. 1000 Ft.

5. Kőrösi Csoma Sándor: A magyar nyelv és irodalom története a 19. században. Budapest, 1980. 120 oldal. 1000 Ft.

E SZÁMUNK SZERZŐI

BALIPAP FERENC

népművelő, szociológus,
Dombóvár Művelődési Központ és Könyvtár

RICHARD A. CLOWARD

szociológus, New York

GÖNCÖL KATALIN

jogász, ELTE ÁJTK Kriminológiai Tanszék

KEREZSI KLÁRA

jogász, ELTE ÁJTK

KARDOS GÁBOR

jogász, ELTE ÁJTK

KOVÁCS KATALIN

szociológus, Semmelweis Orvostudományi Egyetem

PIK KATALIN

szociológus, MTA Szociológiai Intézet

FRANCES F. PIVEN

szociológus, New York

RONALD WOODS

szociális munkás, ELTE Szoc. és Szoc. pol. Intézet
Szociálpolitikai Tanszék

OROSZ ÉVA

közgazdász, MTA Regionális Kutatások

ESÉLY

Kiadja: a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület

Szerkesztőség címe: 1083 Budapest VIII., Kun Béla tér 2.

Telefon: 133-7797

Felelős kiadó: Ferge Zsuzsa

Készült a Pátria Nyomda Dombóvári Gyáregységében

Táskaszám: O 20956

Példányszám: 3000

Engedélyszáma: III/PHF/164/1989.

Felelős vezető: Vass Sándor vezérigazgató

A megjelenést támogatja:

az Állami Biztosító és az MTA—Soros Alapítvány

Meg nem rendelt kéziratokat nem őrzünk meg
és nem küldünk vissza

Előfizethető a szerkesztőségnél

Megjelenik kéthavonta

Terjeszti a Magyar Posta

A lapot szerkesztik:

Lévai Katalin főszerkesztő

Léderer Pál olvasószerkesztő

Weber Attila szerkesztő

Szerkesztő Bizottság: Balipap Ferenc, Bíró András, Csepeli György,
Ferge Zsuzsa, Gombár Csaba, Gönczöl Katalin, Hegyesi Gábor,
Juhász Pál, Kiss István, Lakatos László, Nagy Endre,
Romhányi Judit, Salgó Lajos, (NSZK), Somlai Péter,
Szabó Dénes (Kanada), Szelényi Iván (USA),
Szalai Júlia, Szűcs László, Talyigás Katalin, Tausz Katalin

ISSN 0865-0810