

BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁS GAZDÁLKODÁSBAN REJLŐ KIHÍVÁSOK NAPJAINKBAN

Tanulmányom megalkotásának célja, hogy a büntetés-végrehajtás gazdálkodás aktuális kérdéseivel foglalkozva, azokat vizsgálva optimalizálási javaslatokat fogalmazzak meg. A gazdálkodás vizsgálata során többek között a fogvatartotti növekvő létszám, a jogi környezetváltozásból fakadó kihívásokkal, az ezeknek való megfeleléssel, továbbá az önfenntartás, részben önfenntartás cél megvalósítás nehézségeivel foglalkozok.

1. Túlzsúfoltság a büntetés-végrehajtásban

1.1. Növekvő létszám következményei

Büntetés-végrehajtás működésnek és gazdálkodás egy napjainkra is érvényes, aktuális kihívása a túlzsúfoltság kérdése. Adott infrastrukturális feltételek mellett egyre növekvő létszámú fogvatartottak elhelyezéséről kell gondoskodni.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban EJEB) 2015. márciusi ítéletében kimondta, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek túlzsúfoltsága Magyarországon rendszerszintű probléma, és úgy ítélte meg, hogy a túlzsúfolt zárkákban való elhelyezés sérti az embertelen, megalázó bánásmód tilalmát.¹

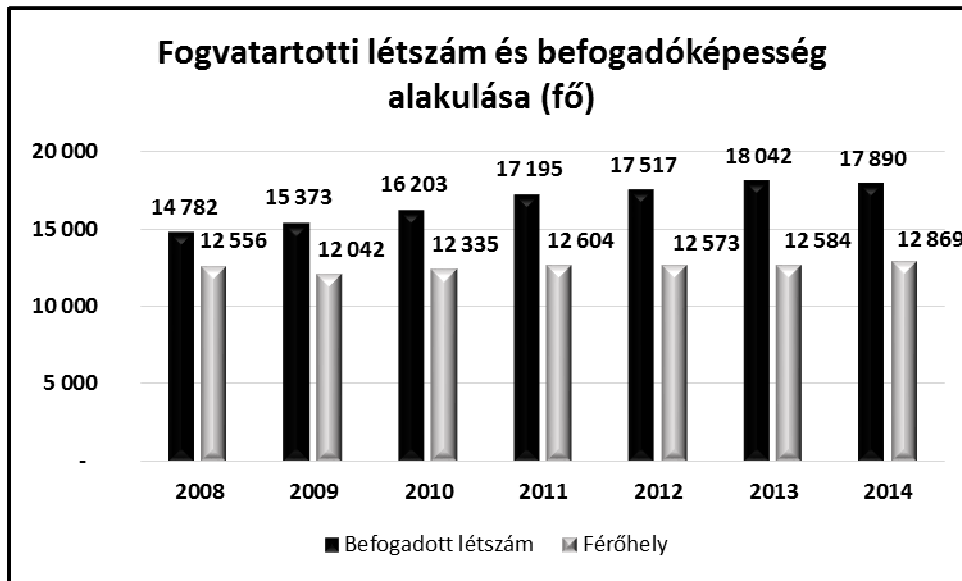
Fontos kérdés, hogy mit is tekinthetünk embertelen fogvatartásnak? Az alábbi megfogalmazás szerint *„Ha az egy főre jutó börtönbeli mozgástér nem éri el a 4 négyzetmétert, akkor azt az Európai Emberi Jogi Bíróság eleve egyezményesértőnek tartja. Ha nem tudnak az emberi létezéshez minimálisan szükséges teret biztosítani a fogvatartottnak egy börtönben, akkor a bánásmód embertelen. Ezt tetézi, ha a fogvatartottak nem, vagy nagyon kevés időre hagyhatják el a zárkájukat, valamint ha a WC egy légtérben van a lakóhelyiséggel.”*²

Kiemelt feladatként kezeli tehát a büntetés-végrehajtási szervezet ezt a kérdéskört, de fontos tudni, hogy ezzel a kihívással Európa más (fejlettebb) országai is küzdenek, így például: Olaszország, vagy akár Belgium.

A befogadóképességet meghaladó fogvatartotti létszám azonban nem csak napjaink problémája, az alábbi diagram szemlélteti 2008-2014 között magyarországi intézetekbe befogadott létszám és férőhely alakulást, melyből kitűnik, hogy a vizsgált időszak kezdetétől fogva meghaladta a befogadott létszám a rendelkezésre álló férőhelyek számát.

¹ Magyar Helsinki Bizottság: Túlzsúfoltság. Forrás: <http://helsinki.hu/tulzsufoltság-a-bv-intezetekben> (Letöltés ideje: 2015.05.14.)

² Milliárdokat fizethetünk a börtönökben összezsúfolt raboknak? Forrás: http://hvg.hu/itthon/20150310_Bortonok_tulzsufoltság_Strasbourg_karteri (Letöltés ideje: 2015.05.15.)



1. ábra: Büntetés-végrehajtás 2014-es évkönyve alapján

A fenti diagram az éves átlagos létszámot mutatja, amelyből lekövethető, hogy mintegy 117%-os telítettségtől, egészen a 143%-os telítettségi mutatószámra beszélhetünk. A korábbi, majd a jelenleg hatályos Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény is tartalmazza a tényleges életfogytiglan szabadságvesztés intézményét, amit 1999 óta alkalmaznak a bírói ítélezési gyakorlatban. A jelenlegi szabályozás szerint életfogytig tartó szabadságvesztés esetén a bíróság vagy meghatározza a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját, vagy annak a lehetőségét már ítélethozatalkor kizárja. A feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontja legalább huszonöt, legfeljebb negyven évben állapítható meg. A jogszabály taxatív felsorolja, hogy mely esetekben kizárt a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége, amely egyúttal determinálja egy adott létszám rendszeren belül maradását. Az embertelen körülmények – többek között a túlszűfolttság – indoka miatt 2015-ös évben két alkalommal hozott a büntetés-végrehajtás szervezet számára kedvezőtlen ítéletet az EJEB, amit korábbi és jelenleg is büntetésüket töltő fogvatartottak kezdeményeztek.

A márciusi ítéletben³ mintegy 73 900 euró, plusz 6150 euró eljárási költség került meghatározásra. Az ítéletben a bíróság nem adott konkrét megoldási javaslatokat, a szükséges intézkedéseket a magyar állam döntésére bízta, azonban az meghatározásra került, hogy az államnak törekednie kell a mielőbbi – gyakorlatban igazolható hatékony megoldásra. A másik ítélet⁴ szerint 731 500 euró kártérítést és perköltséget kellett fizetni negyvenhárom fogvatartottnak az embertelen körülmények miatt. 2016-os év elején egy

³ Case of Varga and others. Hungary [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152784#{"itemid":\["001-152784"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152784#{) (Letöltés ideje: 2016.04.12.)

⁴ Strasbourg-i figyelmeztetés: negyedmilliárd 43 magyar rabnak <http://www.helsinki.hu/strasbourgi-figyelmeztetes-negyedmilliard-43-magyar-rabnak/> (Letöltés ideje: 2016.04.12.)

újabb ítélet született⁵ negyvenkilenc fogvatartottnak 692 000 euró kártérítés megítéléséről. A kártérítési összegeket a magyar állam fizeti, azonban közvetve a terhek a büntetés-végrehajtás szervezetében is megjelennek.

1.2. Kiút a túlzúfoltságból

A túlzúfoltság kérdése miatt a büntetés-végrehajtásnak fel kell készülnie további kártérítési igények bejelentésének megnövekedése miatt. Az európai jogi szabályozás miatt pedig biztosra vehető, hogy egyre több esetben kerül megítélésre kártérítés a fogvatartottak részére. A növekvő létszám ezért, egy börtönépítési koncepció létrehozását kívánta meg, ennek megfelelőeként a Belügyminisztérium felhívást⁶ tett közzé önkormányzati tulajdonú, beépítésre szánt területek térítésmentes felajánlása miatt. A felhívásban 500 fő befogadásra alkalmas intézmény, és 250 fő személyi állomány rendelkezéssel számoltak.

A mintegy negyven beadott pályázati dokumentumok értékelése 2015. őszén lezajlott, melynek eredményként⁷ Ózdon, Kemezsén, Csengeren, Komlón ötszáz-ötszáz főt befogadó és Kunmadarason ezer fő befogadására alkalmas intézet kerül megépítésre. Kérdés azonban továbbra is nyitott, hogy a költségvetésben biztosított források fedezni tudnak-e ilyen jelentős beruházási igényeket? Az 1040/2011. (III.9.) Kormány határozat már egyértelműen nyilatkozik a - nem PPP konstrukcióban történő - férőhelybővítés mellett. A kormányhatározat a kihívás mintegy valós alternatívájaként az elektronikus távfelügyeleti rendszer bevezetésének lehetőségét is felvázolja. E technikai eszközök nagyszámú alkalmazása egy időpontban jelentős többletkiadásként jelenik meg, azonban össze nem hasonlítható ez az egyszeri kiadás mértéke a fogvatartottak büntetés-végrehajtási intézetben történő elhelyezése során felmerülő összes költséggel.

Az Európai Tanács jelentésére hivatkozva a jogiforum.hu-n megjelent cikkben⁸ Thorbjorn Jagland került idézésre az alternatív megoldási lehetőségek kapcsán, mely szerint: *„A szabadságvesztésnek a legvégső lehetőségnek kellene lennie. A tagállamoknak az alternatív büntetési formák széles skáláját kellene alkalmazniuk, amilyen például a próbára bocsátás, a közhasznú munkavégzés, a kötelező elterelés vagy kezelés, esetleg a mozgás szabadságának korlátozása lakhelyelhagyás vagy házi őrizet formájában vagy elektronikus ellenőrzés révén.”*

1.3. További megoldási scenárió

Magyarország a fentiekkel összhangban lévő másik válasza –a túlzúfoltság kérdésére- tehát a reintegrációs őrizet intézményének 2015. évi bevezetése. A tényleges szabadulást megelőző legfeljebb hat hónappal reintegrációs őrizetbe helyezhető az elítélt, ha a 2013. CCXL törvény (továbbiakban Bv. kódex) 187/A.§. meghatározott feltételek fennállnak. Őrizet elrendelése során bv. bíró végzésben meghatározza tartózkodásul kijelölt lakást és kapcsolódó területeket.

⁵ Strasbourg újabb 49 fogvatartottnak ítélte kártérítést, 218 milliót: <http://www.helsinki.hu/strasbourg-ujabb-49-fogvatartottnak-itelt-karteritest-218-milliot/> (Letöltés ideje: 2016.04.12.)

⁶<http://www.kormany.hu/download/e/5a/30000/FELH%C3%8DV%C3%81S%20ingatlan%20felaj%C3%A1nl%C3%A1sra.pdf> (Letöltés ideje: 2015.05.14.)

⁷ Lezárult a büntetés-végrehajtás telekpályázata: <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/rendeseti-allamtitkarsag/hirek/lezarult-a-buntetes-vegrehajtas-telekpalyazata> (Letöltés ideje: 2016.04.07.)

⁸ Túlzúfolt börtönök Európában – Az Európai Tanács jelentéséből <http://www.jogiforum.hu/hirek/31703> (Letöltés ideje: 2015.05.15.)

Az Országos Parancsnok 75/2015. (X.6.) szakutasítása alapján rendelkezik az elektronikus távfelügyeleti rendszer működtetésének bv. szerv szerinti feladatairól. Az eszköz a Bv. kódexben meghatározottak szerint biztonsági intézkedés valamint reintegrációs őrizet céljából az intézkedés alá vont személy tartózkodási helyének meghatározására, illetve a számára előírt szabályok betartásának ellenőrzésére szolgáló eszköz. Reintegrációs őrizetbe történő szabadon bocsájtás nyilvántartási rendszeréről a szakutasítás részletesen rendelkezik. A bv. pártfogó felügyelő feladata a tartózkodásul megjelölt ingatlan felmérése (írásos utasítást követő nyolc napon belül). A pártfogó felügyelet tevékenységét szabályozó külön rendelet⁹ értelmében ellenőrizni kell a reintegrációs őrizet alá vont személy magatartását, a vonatkozó szabályok betartását és a reintegrációs folyamatok állapotát visszatérően, de legalább havonta egy alkalommal.

A rendőrség és büntetés-végrehajtás összehangolt működését kívánja meg a reintegrációs őrizet intézménye: egy-egy jelzés esetén a közös feladatok ellátása során. A feladat és hatáskörre vonatkozó kérdésekre a 10/2015.(III.30.) BM rendelet adta meg a választ. Az eszköz műholdas nyomkövetést biztosít és mobiltelefon SIM kártyán kommunikál, térkép alapú rendszeren egyidejű követést biztosít az érintettek tartózkodására, mozgására vonatkozóan.—A reintegrációs őrizet – a túlsúfoltság mérséklése mellett - lehetővé tette egyúttal a büntetés-végrehajtás költségeinek csökkentését is, hiszen az egyszeri beruházás mellett a reintegrációs őrizetben lévő személy napi ellátásáról már nem kell gondoskodni.

2. Jogszabályi környezet

2.1. Jogszabályi háttér változás hatásai

A jogszabályi környezet változásának következtében szintén újabb kihívások elé került elsősorban a büntetés-végrehajtási szervezet. A Bv. kódex 2015. január 1-jén lépett hatályba és felváltotta az 1979. évi 11. tvr-t. A szabadságvesztés célja is változott: társadalmi visszaülleszkedés segítése minden időszakban megjelent, de emellett a személyiségformálás jellemezte a 70-es éveket, majd újabb bűncselekmény megelőzése a 80-as évek kiemelt célja, önbecsülés fenntartása és felelősségérzet fejlesztése a cél a 90-es években, míg az új szabályozás következtében a visszaesés csökkentése, önbecsülés fenntartása, felelősségérzet fejlesztése és - ami gazdálkodás szempontjából kiemelt kihívásként jelenik meg - a munkakultúra központba állítása.¹⁰

A Bv. kódex szem előtt tartja azt a társadalmi elvárást, hogy az elítéltek teljes körű foglalkoztatása mellett önfenntartó, részben önfenntartóvá váljon a büntetés-végrehajtás szervezete. Az önfenntartás egyik megoldási eszköze a 2011-ben kialakított központi ellátás rendszere, melynek értelmében a büntetés-végrehajtás gazdálkodó társaságait ellátási kötelezettség terheli a rendvédelmi szervek és egyes államigazgatási szervek tekintetében. Jelenleg 12 db ilyen társaság működik, akik 2015. február 26-tól BV Holding vállalatcsoportként együttműködve tevékenykednek, a vállalatcsoport uralkodó tagja a 2015. január 1-én megalakult Bv. Holding Kft.

⁹ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről

¹⁰ A magyar büntetés-végrehajtási rendszer jellemzői 1950-től napjainkig. In. Schmel János – Palló József (szerk): Új utakon a büntetés-végrehajtás tananyag a 2013. évi CCXL. törvény oktatáshoz. BVOP, Budapest, 2014

2.2. Gazdasági társaságok fokozott jelenléte

A gazdasági társaságok jelenléte ebben a központi ellátási rendszerben igen összetett: egyfelől egyre növekvő számban biztosítják a fogvatartottak foglalkoztatását, másfelől piaci alapokon (vállalkozói szemlélettel) próbálnak eredményes gazdálkodást folytatni, egy olyan cél érdekében, hogy profitszerzés mellett egy biztonságos, stabil működést biztosítsanak a büntetés-végrehajtás szervezetében.

Szabó Zoltán egy tanulmánya¹¹ szerint a központi ellátás kialakításakor nem csak a fogvatartotti foglalkoztatás növelése, hanem a munka által meghatározott életvitelhez való szoktatás és társadalomba való visszavezetés is cél. Ezen törekvések, a fogvatartottnak lehetőséget teremtenek, de ugyanakkor ez a büntetés-végrehajtási szervezetnek feladatokat határoz meg. A büntetés-végrehajtási társaságoknak eredményes gazdálkodás kontinuitását kell végrehajtani az állami támogatások csökkenése mellett. Az állami támogatások biztosításával egy-egy társaság a stabilnak tűnő gazdasági környezet látszatában működhetett, azonban az új feltételek egy jóval hatékonyabb gazdálkodási szemléletet és gyakorlatot kívánnak, ami jelentős kihívást generál az ügyvezetőknek is.

A fogvatartottak részéről a saját költségeikhez való hozzájárulás egyik legkomplexebb rendszeréről az „önfenntartó börtönök” gondolatáról írt többek között Varga Valéria is, mely a jelen helyzet mérlegelésekor kissé utópisztikusnak hat, de talán a jövő erre a megoldandó feladatra is megadja a választ.¹² A 9/2011.(III.23.) Belügyminiszteri rendeletben foglalt termékek és szolgáltatások köre az elmúlt évek alatt jelentősen bővült, a kedvezményezett körbe bevont szereplők számossága is változott. A jelenlegi helyzet kapcsán nehezen látható, hogy a rendelkezésre álló kapacitások mellett milyen volumen erejéig lesz képes ez a tizenkét gazdálkodó társaság kielégíteni a közszféra igényeit. Kérdésként merülhet fel, hogy a volumen mellett a minőség is minden esetben garantálható?

A központi ellátás további fejlődésének kihívása a logisztika napi szintű biztosítása. A 2014-es évben a rendszeren belül teljesített ellátások nettó ellenértéke 1 002 421 284 Ft¹³ volt, amely ellenérték mögött Magyarország határain belül jelentős tömegű, mennyiségű termék mozgott. Ennek koordinálása és szállításhoz szükséges eszközök (gépjárművek) biztosítása is meghatározó kihívás. A távolságok növelik a szállítási költségeket, de a központi ellátási rendszerben a nettó 100 000 Ft-ot meghaladó összeg felett kötelező a részvétel a jogszabályban meghatározott kedvezményezetteknek. A teljes rendszer működésének kockázata, hogy a jogalkotó kötelezi a részvételt, de a vételi ár meghatározása a kijelölt büntetés-végrehajtási gazdálkodó társaság feladata, úgy, hogy a saját költségei megtérüljenek (és profitot is realizáljon), de ne kerüljön sor elutasításra egy esetleges magas eladási ár rögzítése miatt. Vékony penge ez tehát, amin mozoghatnak a társaságok, miközben növekvő foglalkoztatás mellett azonos minőség biztosítására törekszenek.

3. Életpályamodell hatása a gazdálkodásra

A büntetés-végrehajtás gazdálkodás vizsgálatakor nem szabad figyelmen kívül hagyni a költségvetési gazdálkodást folytató intézmények kiadásainak szerkezet vizsgálatát.

¹¹ Szabó Zoltán: *A büntetés-végrehajtás központi ellátási tevékenysége.* – In. Börtönügyi Szemle, Budapest, 2013/39-47. o.

¹² Varga Valéria: *Önfenntartó börtönök – realitás vagy utópia?* – Börtönügyi Szemle, Budapest, 2013/1. 17-32. o.

¹³ Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Központ Ellátási Főosztály

Költségvetési kiadások: személyi juttatások, munkaadót terhelő járulékok és adók, dologi kiadás, ellátottak pénzbeli juttatásai, egyéb működési célú kiadás, beruházás, felújítás, egyéb felhalmozási célú kiadásokból áll. Az új szolgálati törvény, ami 2015. július 1-én lépett hatályba jelentősen megnövelte a személyi kiadásokat, 2015. július 1-jétől megkezdődött az ezen a területeken foglalkoztatottak több lépcsős bérfejlesztése. Magyarország 2015. évi központi költségvetése tartalmazta a fegyveres és rendvédelmi életpálya rendszerek bevezetéséhez kapcsolódó többlet személyi juttatások, valamint az azokhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó fedezetét.¹⁴

A bérfejlesztés kb. 64 000 személyt érint, akiknek 50%-os fejlesztést ütemeznek öt évre elosztva, ebből átlagosan 30%-os fejlesztés valósult meg 2015-ben, míg az idei évben átlagosan 5%-os. A gazdálkodás tervezése, vezetése mellett a személyi állomány hangulati tényezőjét is befolyásoló elemről kell beszélni. Az elmúlt évek jellemzője volt, hogy a hivatásos állományú személyek - elsősorban a nyugdíjba vonulás lehetőségének drasztikus megváltoztatása következtében - hitet veszítettek a munkájukban, és egy adandó alkalommal más munkalehetőség után néztek. Ami meglepő, hogy nem csak a középkorú személyek, hanem a fiatal felszerelő személyek, akik az egy éves próbaidejüket töltik, hamar fluktuálnak. A pályaelhagyás okainak elemzése önmagában megérne egy vizsgálatot.

4. Összegzés, jövőkép

Összességében megállapítható, hogy büntetés-végrehajtás gazdálkodása a jogszabályi környezet változása, a rendszerrel szemben támasztott elvárások miatt jelentős kihívásokkal szembesül. A fogvatartotti létszámnövekedés a túlsúfoltság romló statisztikáit hozta magával, amire a szervezet börtönépítési és egyéb alternatív (pl. reintegrációs őrizet) válaszokat adta.

A szervezeti átalakítások, a gazdálkodó társaságok vállalatcsoporttá alakulása egy egységes arculat mögött egy egységes működés és gazdálkodás feltételeit teremtették meg. A vállalatcsoport működésének megítélése az első közösen lezárt üzleti év következtében válik megítélhetővé. Az társaságok az állami támogatások csökkentése miatt nehezebb helyzetbe kerültek, de a központi ellátásban való részvétel ennek mintegy ellensúlyozásaként jelent meg. Igénybejelentések alapján egy tervezhető, kiszámíthatóbb működés jött létre, állami garanciákkal, mely a kedvezményezettek részére is sok előnyös elemet tartalmaz.

Megállapítható tehát, hogy a gazdálkodás során jelentős kihívásokkal kell szembenézni a szervezetnek. A megoldási scenáriók közül melyik válik időtálló válasszá, azt a következő évek tapasztalata fogja megadni.

¹⁴ Megkezdődött a rendvédelmi szervek hivatásos állománya szolgálati viszonyáról szóló törvény tervezetének előzetes szakmai véleményezése. Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/megkezdodott-a-rendvedelmi-szervek-hivatasos-allomanya-szolgalati-viszonyarol-szolo-torveny-tervezetenek-elozetes-szakmai-velemenyezese> (Letöltés ideje: 2015.05.14.)