

Csóti András

A büntetőjog változásainak hatása a büntetés-végrehajtási szervezetre *

A tavalyi év a változások éve volt a büntetés-végrehajtási szervezet életében. Az országgyűlési választásokat követően kialakult új kormányzati struktúra alapvetően módosította a központi közigazgatás szervezeti rendjét, a büntetés-végrehajtás 47 év elteltével ismét a Belügyminisztérium felügyelete alá került. Feladataink több területen módosultak, megnövekedtek, mégis elmondható, hogy megtaláltuk a helyünket, szerepünket ebben az új helyzetben.

A feladatrendszer érintően új kihívást jelentettek a büntetőjogi változások és a közbiztonsági törvénycsomag. A büntetőjogi változások esetében az ügynevezett „három csapás” törvény, illetve a középérték alkalmazásának lehetőségére kell gondolnunk. Feltételezzük, hogy ezáltal dinamikusabban nőni fog a fogvatartotti létszám, hosszabbá válik a fogvatartási idő és a fogvatartotti állomány összetétele kedvezőtlen irányban változik.

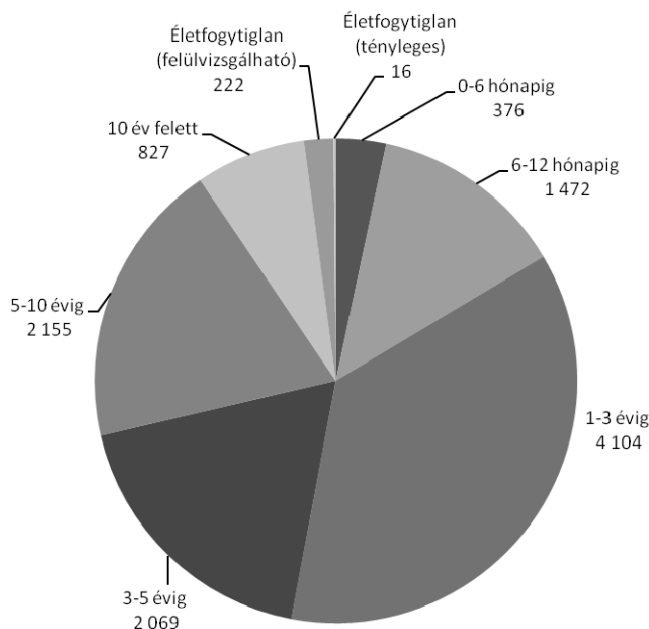
A törvény előkészítése kapcsán jeleztük, és azóta is azt hangsúlyozzuk, hogy a tavalyi büntetőjogi változások a jelenlegi fogvatartotti létszám növekedését nem magyarázzák, ugyanis a jogszabályi háttér változásának a hatása az általunk elemzett példák alapján általában 5-7 év után jelenik csak meg, ugyanis mindenféleképp a rendszerbe bekerült volna az a bűnelkövető, akit azután más megítélés alapján ítélnék el a bíróságok.

A közbiztonsági törvénycsomaggal kapcsolatosan el kell mondanom, hogy eddig is hajtottunk végre szabálysértési elzárást, itt tehát alapvető változás nem volt. Ami különös hangsúlyt kapott az egyrésztől az, hogy az elkövetők dolgozzanak is, vagyis lehetőleg mindenki végezzen valamilyen hasznos munkát, vagy oktatásban, képzésben vegyen részt. Másrészt pedig, miután a szabálysértési jogkövetkezmények változása miatt a büntetés-végrehajtási intézetekbe bekerültek 14-18 éves fiatalok is, a legnagyobb kihívást az ő oktatásuk megszervezése jelentette. Szakmai szempontból úgy gondoljuk, elsődleges az a cél, hogy azalatt a rövid időintervallum alatt, ami a rendelkezésünkre áll, a fiatalok elkövetők iskoláztatása folytatódjék. A problémát bonyolítja, hogy a fiatalok anyaiskolájából nem lehet átjelentkezni 30 napon belül, hogy nem lehet a szükséges okmányokat beszerezni, mi azonban annak a rendszerét teremttük meg, hogy ezalatt a 30 nap alatt is óralátogatással, egyéni felkészítéssel oldjuk meg az oktatás folyamatosságát.

* „A szankciórendszer változásainak hatásai a börtönnépesség alakulására és ennek következményei a büntetés-végrehajtás feladatainak végrehajtására” című, a Magyar Kriminológiai Társaság szervezésében – az Országos Kriminológiai Intézetben 2011. március 9-én – megtartott konferencia-beszélgetésen elhangzott korreferátum szerkesztett változata.

A „három csapás” és a középérték alkalmazásának hatásához még hozzátartozik az is (a hosszabb büntetési időn és az erőszakos bűnelkövetők számának növekedésén kívül), hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték létszáma, illetve – ami magyar sajátosság – a ténylegesen életfogytiglanra ítélték száma is növekedni fog. Egy nemzetközi vizsgálat alapján ezek az elítéltek a legegészségesebb fogvatartottak, tehát a várható élettartamuk viszonylag hosszú, nagyon sokára „pörögnek ki” a rendszerből, és – ami a tényleges életfogytiglanosokat illeti – ne is kerüljenek ki, mert az sajnos a halálukat jelentené.

Az elítéltek ítéleti idő szerinti megoszlása

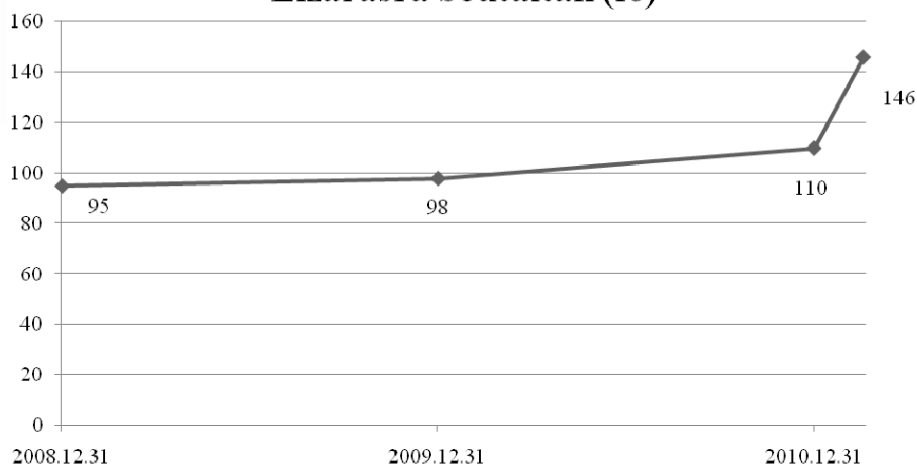


Jelen pillanatban Magyarországon 222 fő tölti életfogytiglani szabadságvesztés-büntetését. Ez a szám azért is fontos, mert ezek a büntetések már nem 15-20-25 éves életfogytiglani büntetést jelentenek, jelentős részük 30 éves és az azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés. Ha az elkövető életkorát és az életfogytiglani szabadságvesztés hosszát, illetve a feltételes szabadságra bocsátás várható idejét vesszük figyelembe, akkor ez együttesen majdnem kiteszi az elítélt élettartamát, vagyis a büntetés közelíti a tényleges életfogythoz.

Napjainkban 16 jogerős, továbbá egy nem jogerős elítélt tölti tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetését Magyarországon. Az ebbe a kategóriába tartozó elítéltek száma is növekszik, a jogintézmény első három évében mindössze egy fogvatartottat ítélt tényleges életfogytiglanra a bíróság.

Az elzárásra ítélték számát illetően lényeges növekedés nem tapasztalható. A korábbi években 100-110 volt az elzárásra ítélt személyek száma, ez a tavalyi évben 146-ra ment fel. A tulajdon elleni szabálysértésekért elítéltek az összes elzárásos 20%-át teszik ki. A tavalyi évben a rendszerben 7 fiatalkorú fordult meg. Az elzárásra ítélt átlagos ideje 20 és fél nap volt az összes elítélt figyelembe vételével. A fiatalkorúak esetében az ítéletek ideje alacsonyabb.

Elzárásra beutaltak (fő)



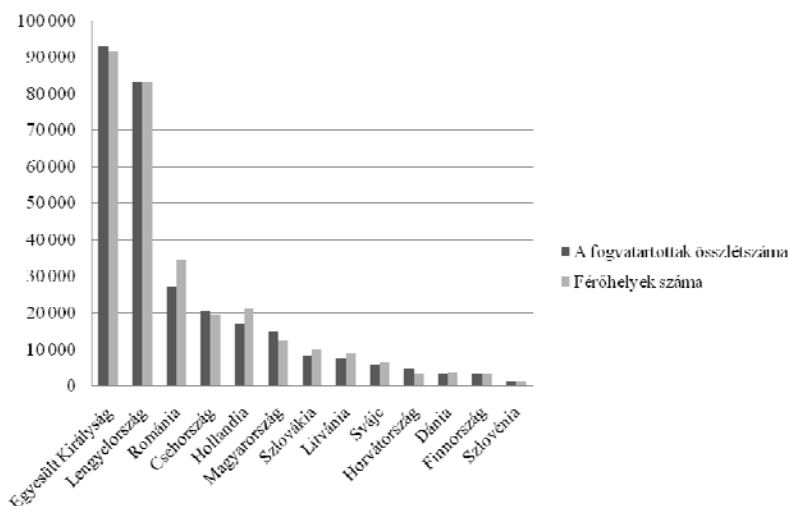
A szabálysértési elzárással sújtott személyek elhelyezésére való felkészülés jegyében nyitottuk meg újból tavaly az Államrendőrségi Országos Bv. Intézet solti objektuma két ideiglenesen bezárt körletét. (A két körlet bezárására 2009-ben takarékosági okokból került sor.)

Az elzárással kapcsolatosan meg kell jegyeznünk, hogy a foglalkoztatási feltételek biztosítása abban a rendszerben, amelyben most már csak 55% körül van a foglalkoztatásban részt vevő fogvatartottak aránya, nagyon nehezen megoldható, főleg ilyen rövid ítéletű, ilyen motivációval, előképzettséggel rendelkező populáció esetében. Az elzárásra ítélt fiatalkorúak oktatásának nehézségeire pedig már fentebb kitértem.

Összehasonlításképpen, hogy a magyar büntetés-végrehajtás helyzetét értékelni tudjuk, érdemes tennünk egy rövid nemzetközi kitekintést.

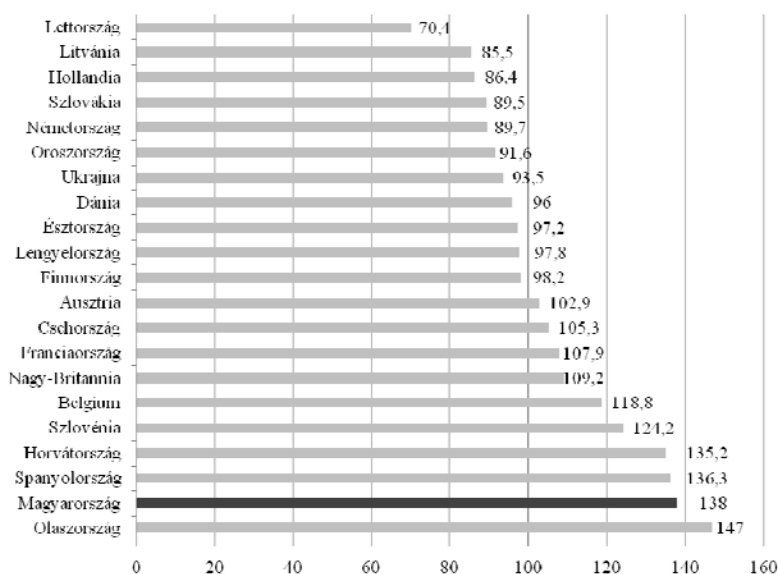
A fogvatartottak összlétszámát és a rendelkezésre álló férőhelyek számát tartalmazó grafikon alapján megállapíthatjuk, hogy az európai országok döntő többségében a túlszűfolttság ma még nem okoz jelentős problémát, de kivételt képez ez alól például az Egyesült Királyság és hazánk is.

A fogvatartottak összlétszáma és a férőhelyek száma néhány európai országban

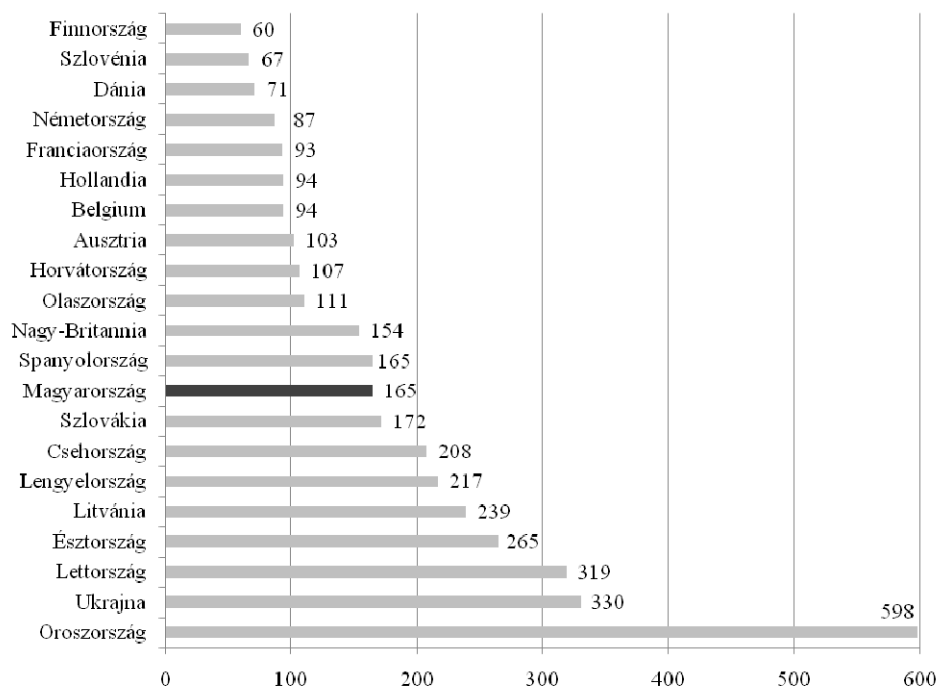


A bebörtönzési rátát tekintve a középmezőnyben helyezkedünk el. Ami börtönügyi szempontból igazán problematikus, az a telítettségi szint, ezen a téren csak Olaszország van rosszabb helyzetben nálunk.

Telítettségi szint (%)



Bebörtönzési ráta

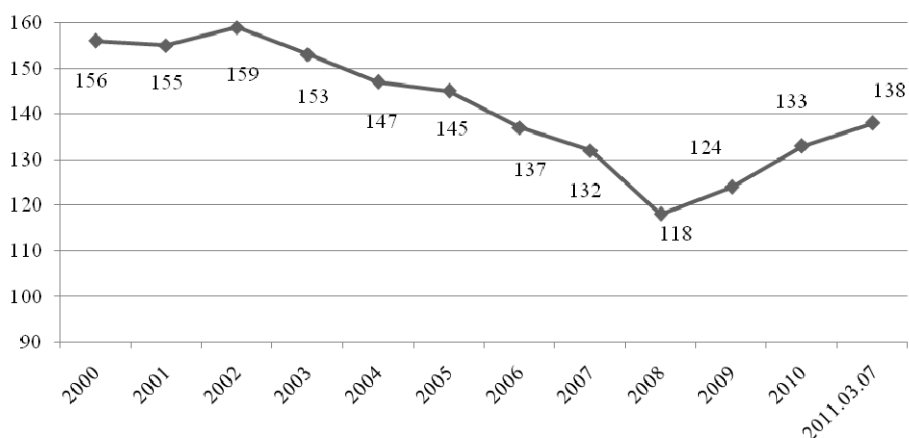


Fontos megjegyezni, mindig figyelembe kell venni, hogy a magyar büntetés-végrehajtásnak befogadási kötelezettsége van. Tehát mi a bíróságok határozatát, ítéletét kötelesek vagyunk végrehajtani, függetlenül attól, hogy éppen a telítettségi ráta hogyan alakul, tehát ezt a számot befolyásolni nem tudjuk.

Amiben viszont előrelépést tervezünk, és azt a „Felelősen, felkészülten” programunkban is első helyen szerepeltettük, hogy a visszaesők számát szeretnénk az elkövetkező 10 évben 5%-kal csökkenteni.

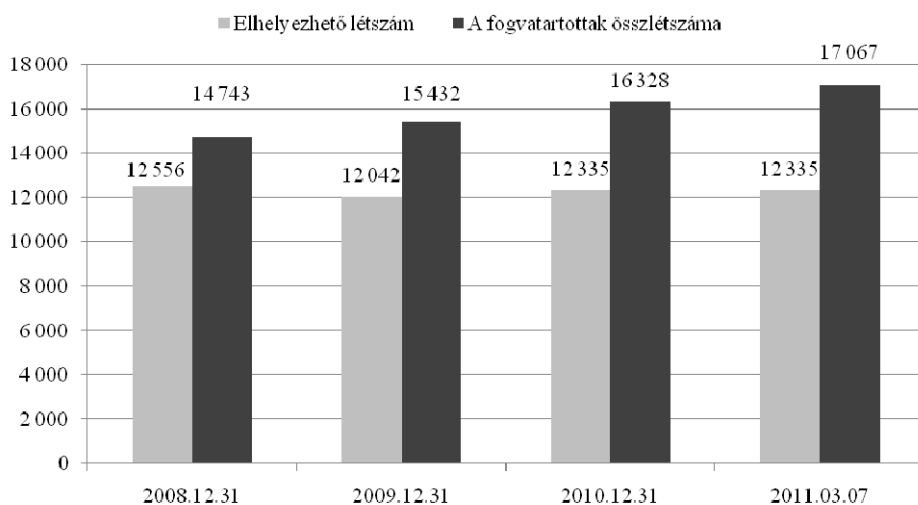
Az átlagtelítettség terén a 2002-es év volt a csúcsidezőszak, 159%-kal. A PPP-programban épült két büntetés-végrehajtási intézet jelentősen csökkentette a telítettségünket, amely azonban 2008 óta újból folyamatosan emelkedik, a mai adat szerint már 138%-on vagyunk.

Átlagtelítettség (%)



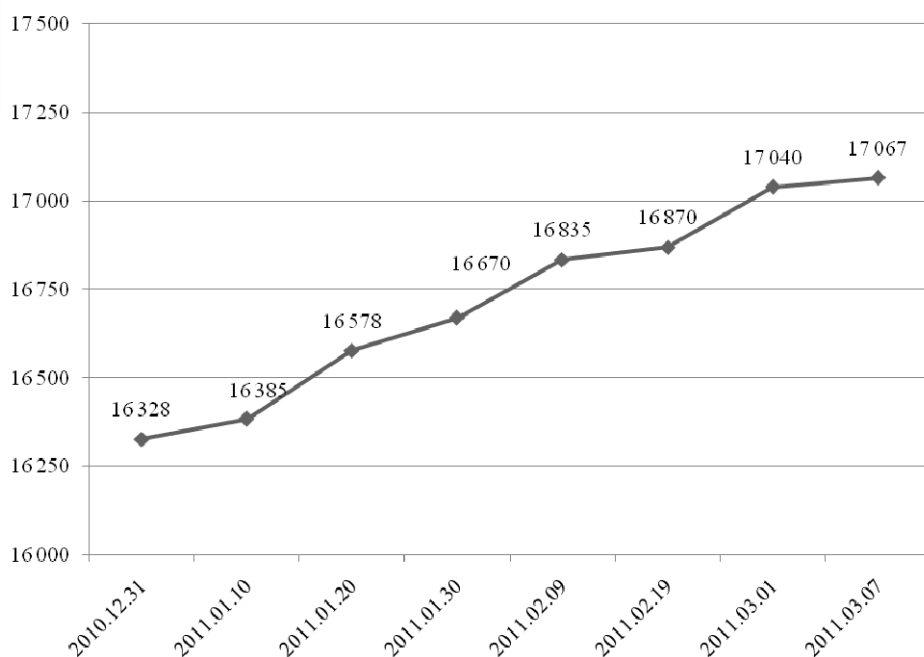
Ez az emelkedés elsősorban nem abból az okból történt, hogy a büntetőpolitikában milyen változások következtek be, úgy tapasztaljuk, hogy a hazai börtönnépesség létszáma azoktól függetlenül is jelentősen emelkedik. A rendszerváltás óta 1995-ben volt a legalacsonyabb a fogvatartotti létszám: 12 455 fő. Ezt a számot tekintve ma 4 612 fővel vagyunk többen. A büntetés-végrehajtási szervezetnek tehát hagyományosan az egyik legnagyobb problémáját a túltelítettség okozza.

A fogvatartotti létszám alakulása



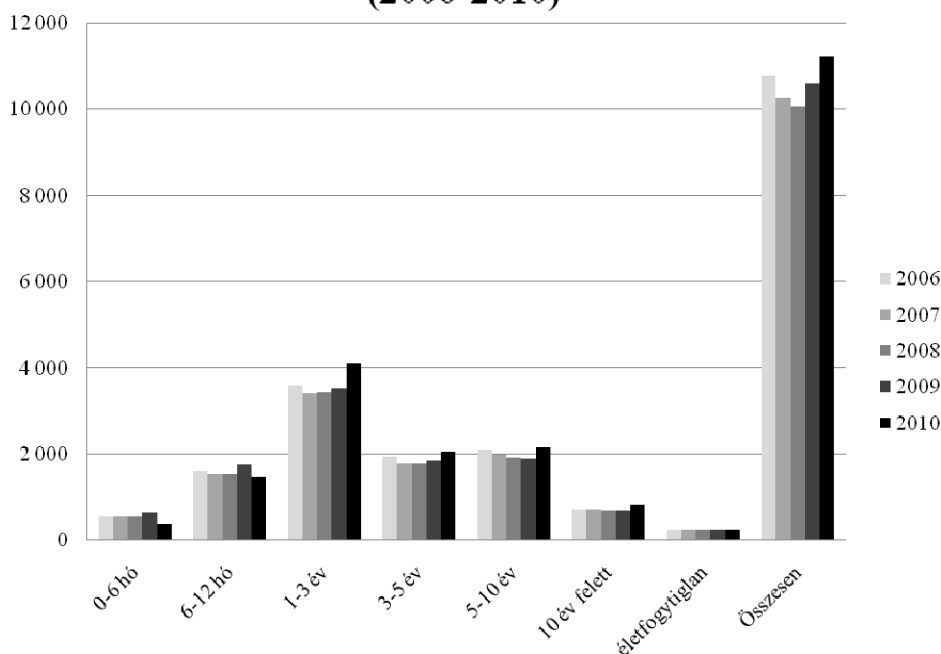
A fogvatartotti létszám tekintetében az idei évet 16 328 fővel kezdtük, és 2011. március 7-én 17 067 fő volt a létszám. Folyamatosan, nagyságrendekkel növekszik a büntetés-végrehajtási intézetben lévő bűnelkövetők száma, ez a növekedés 10 naponként is megfigyelhető. Ha ez az emelkedés így marad, akkor a hazai börtönpopuláció a 18 500 főt is meg fogja haladni az év végére.

A fogvatartotti létszám alakulása 2011-ben



A büntetőjogi szabályok változása nyomon követhető „Az elítéltek ítéleti idő szerinti megoszlása” című grafikonon, amelyben az elmúlt 5 év adatait dolgoztuk fel. Az utolsó évben, tavaly a rövidtartamú ítéletek száma csökkent, viszont az ennél hosszabb (1-3 év, 3-5 év, 5-10 év és a 10 év feletti) ítéletek száma egyaránt emelkedett. Vélhetően az a prognózis, amely szerint a börtönnépesség összetétele az ítélezési gyakorlatnak megfelelően a hosszabb ítéleti idejű, illetve az erőszakos cselekményeket elkövetők felé tolódik el, bekövetkezni látszik.

Az elítéltek ítéleti idő szerinti megoszlása (2006-2010)



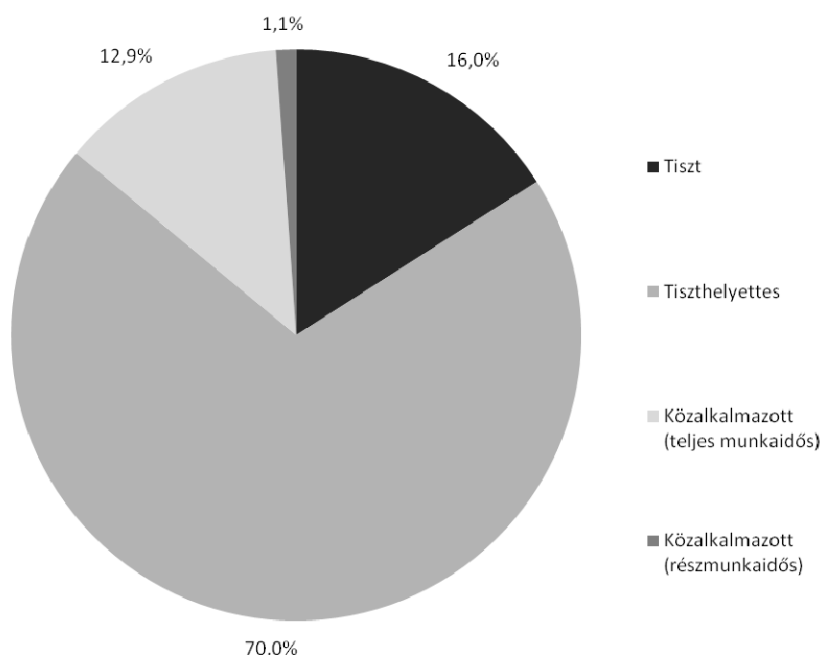
Véleményem szerint ahhoz, hogy a büntetés-végrehajtás jól működjön, öt tényező szükséges. Az első a jogszabályi háttér. A munkánkat alapvetően meghatározó jogszabály, az 1979. évi 11. tvr. túlélte az elmúlt évtizedek változásait, ugyan toldozva, foltozva van, de a megfelelő jogszabályi kereteket rögzíti. A második az intézményrendszer, amiről már szó volt, a harmadik a személyzet, a negyedik az elegendő mértékű költségvetés, az ötödik pedig a megfelelő számú elítélt, mert – bármilyen hihetetlen – a „smasszerájhoz” fogvatartottak is kellenek.

Magas színvonalú feladatellátás csak jól képzett, felkészült és elkötelezett személyi állomány jóvoltából lehetséges, részletesebben szeretnék tehát szólni a büntetés-végrehajtás személyi állományáról.

Az engedélyezett költségvetési létszámunk 2010-ben 8 236 fő, a tényleges létszámunk 7 771 fő, a feltöltöttség 94,3%-os volt. Az utóbbi években meg kellett tanulnunk, hogy van státusz és van bérrel fedezett státusz, ebből is adódik, hogy a létszámunkat nem sikerült jobban feltöltenünk.

A személyi állomány megoszlását tekintve úgy gondolom, hogy a fegyveres testületek között nekünk a legjobb az állománytábla szerinti piramisunk: a tiszt-helyettesek aránya magas a tisztekéhez képest.

A személyi állomány megoszlása



A nemek szerinti arány (férfi: 71,2%, nő 28,8%) nemzetközi összehasonlításban is jó. A személyi állomány képzettsége az utóbbi években lényeges változásokon ment keresztül: a felsőfokú végzettségűek aránya közel 22%-ot tesz ki.

Ha alacsony a személyzet létszáma és sok a fogvatartott, akkor stratégiai szempontból egy dolgot lehet megtenni: a képzés magasabb szintre emelését. Az elmúlt két és fél évben a személyi állomány oktatására helyeztük a hangsúlyt, és ezt teljes egészében saját erőből oldottuk meg.

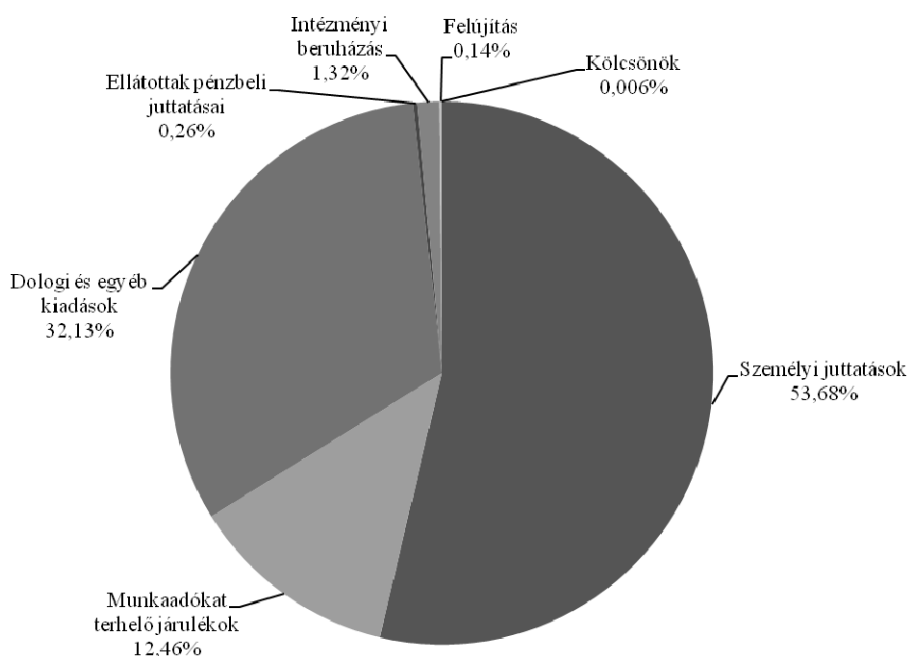
Az alap- és középfokú képzés a Büntetés-végrehajtás Oktatási Központjában zajlik. Alapképzésünket jelentős mértékben átalakítottuk: a négyhetes képzési időt sikerült felemelnünk 16 hétre. A moduláris képzés 2012-es bevezetésével a képzési rendszer vélhetően úgy alakul át, hogy valóban felkészült kollégákat küldhetünk a fogvatartottak közé.

Hosszú évek után vokális képzésben elindítottuk a büntetés-végrehajtási felügyelői szakképzést, jövő évben indítjuk a főfelügyelői képzést, illetve teljesen speciális kérdéseket is bevezettünk, amelyeket egyre több kollégánk végez el. Ezek a Bv-KIT, amely büntetés-végrehajtási túsztárgyaló tanfolyam, valamint az SHRT, amely pedig egy, az extrém stresszhelyzetek kezelésére kialakított képzési modul.

A felsőfokú képzés a Rendőrtiszti Főiskola Büntetés-végrehajtási Tanszékén folyik, ugyanott a mesterképzés is elindult. A Belügyminisztériumhoz történt visszatérésünk a vezetőképzés, önvédelmi képzés terén, úgy gondolom, kedvező lehetőségeket jelenthet számunkra.

Engedjék meg, hogy a büntetés-végrehajtás gazdálkodásáról is ejtsek néhány szót. A büntetés-végrehajtási szervezet nehéz pénzügyi helyzetben, 1,7 milliárd Ft tartozásállománnyal kezdte a tavalyi évet, folyamatos likviditási nehézségek mellett végezte munkáját. Költségvetésünk kiadási főösszege 40 781,5 mFt volt.

A költségvetési kiadások megoszlása



Tartozásainkat az év végén kapott minisztériumi támogatás segítségével sikerült rendeznünk. A 2011. év pozitív többlettámogatással indult, remélhetően az idei évet is problémamentesen fogjuk tudni zárni.

2008-ban készítettük el a „Felelősen, felkészülten” stratégiai fejlesztési programunkat, amely mindenfajta műfaji követelményeknek megfelelt, és államigazgatási szinten elfogadásra, illetve elismerésre került. Ebben a 120 oldalas dokumentumban – részletes bontásban, indikátorokkal, feladattervekkel – öt alappillért dolgoztunk ki. Ezek a következők voltak: „Rend és biztonság”, „Integráció, reintegráció”, „Európai színvonalú személyzet”, „Konzolidáció”, „Racionalizáció”.

A program végrehajtása 2010-ben zárult le. A program legnagyobb eredményének egyrészt egy újfajta gondolkodás elterjedését, másrészt pedig a fejlesztésre szolgáló többletforrásokat tekinthetjük. A büntetés-végrehajtáshoz beáramló pluszforrások kivétel nélkül európai uniós vagy hazai pályázati pénzek voltak. Ha ezeket a számokat összeadjuk, akkor megállapíthatjuk, hogy több mint 2,5 milliárd forintot sikerült a büntetés-végrehajtásba bevonnunk, és olyan, évek óta elhalasztott fejlesztéseket sikerült végrehajtanunk, mint például az informatikai rendszer teljes átalakítása.

A kormányzat a tavalyi év végén hozott egy határozatot, amelynek alapján a büntetés-végrehajtási szervezetet a nemzetközi elvárások figyelembe vételével vizsgálat alá kellett venni, és fejlesztési programot kellett meghatározni. Ezt a feladatot elvégeztük, a Kormány az előterjesztésünket február 23-i ülésén tárgyalta, és elfogadta. Ez számunkra a „Felelősen, felkészülten” program folytatását, az úgynevezett „FF-2” programot jelenti. Ennél is fontosabb, hogy a megszületett kormányhatározat [A Kormány 1040/2011. (III. 9.) Korm. határozata] átfogó intézkedéseket ír elő a büntetés-végrehajtás fejlesztésére, és ezek kibontásába, megvalósításába a különböző minisztériumokat is bevonja.

A kormányhatározatban első helyen szerepel a büntetés-végrehajtási férőhelyek létesítése, amely nem PPP-rendszerű, hanem állami beruházásokat jelent. Ez egyrészt a lehetőségek kihasználásával, a meglévő intézet- és intézményhálózat bővítésével, másrészt – a háttértervek szerint – három új országos börtön építésével valósulhat meg. A program jelen pillanatban elfogadott konkrétumokat még nem tartalmaz, de mi 5 200 új férőhellyel tervezzük.

Ahhoz, hogy a személyi állománnyal kapcsolatos költségek csökkenthetők legyenek, hiszen a költségvetésünk igen jelentős részét a személyi juttatások töltik ki, bizonyos elitélts csoportok őrzésekor nem feltétlenül szükséges a hivatásos állományú személyzet szolgálatba állítása. A kormányhatározat számol ezzel a lehetőséggel.

Cél a fogvatartottak teljes körű foglalkoztatása. Örömmel számolhatok be arról, hogy az új kormányzat a létrejötte óta eltelt viszonylag rövid idő alatt megteremtette annak a lehetőségét, amit mi 10 éve szeretnénk, hogy bizonyos állami megrendeléseket a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai teljesíthessenek – megvalósítva az elítéltek foglalkoztatását. A fegyveres testületeken kívül azok a nagy állami cégek, amelyek valamikor hagyományosan a partnereink voltak, mint például a MÁV, a honvédség vagy a különböző egészségügyi intézmények, szintén a büntetés-végrehajtási kft.-k megrendelőivé válhatnak.

A fogvatartottak ellátásának normatív finanszírozása nagyon régi probléma. Gondot jelent számunkra, ha nincs, mert azt a fejünkhöz lehet verni, és gondot jelent az is, ha van, mert akkor a megszabott normatívát oda kellene adni, ami viszont nem mindig áll rendelkezésre.

Kíváncsún lenné egy nyitott keret, amely folyamatossá tenné a finanszírozást, így nem jelentene nehézséget az fajta elitélthullámmás, ami az idei évben is történik, hogy a nyitott keret révén – a negyedévi elszámoláson felül – legalább azt az

alapellátásra fordítható pénzösszeget kapja meg a szervezet, ami a folyamatos működés szempontjából fontos. A büntetés-végrehajtási szakmai munka az elmúlt három évben már lassan nem a szakmáról szól, hanem a „pénzkeresetről”, meg arról, hogy ki tárgyal a pékkel, a vízművekkel és egyéb szolgáltatókkal. Évről-évre folyamatos tapasztalat, hogy a költségvetési keretünk nagyon korán elfogy, és az energiáink nagy részét a mozgósítható források előteremtése köti le.

Nagyon jó ütemben halad – régi elképzelésről van szó – az elektronikus felügyelet bevezetése, amely a büntetés-végrehajtás vonatkozásában elsősorban az előzetesek, másodsorban a szabadságvesztés-büntetésüket töltő, arra érdemes elítéltek esetében kerülhetne bevezetésre. Ezáltal bizonyos mértékig csökkenne a börtönnépesség, továbbá költségcsökkentést lehetne megvalósítani.

Tervezésünk során a biztonságos őrzéshez szükséges tárgyi feltételek biztosítására viszonylag jelentős pénzeszközöket állítottunk be. A szükséges tárgyi feltételek közé a személyzet alapfelszerelésétől kezdve, a kommunikációs eszközön, fémkereső kapukon, csomagvizsgálókon keresztül, a gépjárműparkig rendkívül sokféle eszköz tartozik.

Nagyon bízunk abban, hogy a program beindulását követően ütemezetten és a fejlesztési igényekhez kapcsolódóan meg tudjuk teremteni azokat a – ha nem is ideális, de jobb – feltételeket, amelyeket nagyon régóta szeretnénk megvalósítani.

Churchill ismert mondása szerint egy ország színvonalát, állapotát le lehet mérni a börtöneiről. Régóta dolgozom a büntetés-végrehajtásban, de nem szeretnék olyan országban élni, amelyik a börtönügyére büszke. Azt se szeretném azonban, hogy a hazai börtönök állapota ne változzon meg, hogy a börtönügy folyamatos problémát okozzon úgy hazai, mint nemzetközi szinten. Ezzel a programmal is azt szeretnénk elérni, hogy a büntetés-végrehajtási intézeteinkben egy, a kiegyensúlyozott szakmai munkát támogató környezet jöjjön létre.