

A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁS ÉS A MAGÁNSZFÉRA *

Varga Judit¹

A rendészeti tevékenység alapvetően közjogi szabályozás és eszközök formájában ölt testet, de néhány speciális helyzetben a magánszféra is megjelenik mind a közszolgáltatás keresleti, illetve kínálati oldalán. Mint ahogy Madai Sándor is utal rá tanulmányában² a rendészeti tevékenységhez kapcsolódóan beszélhetünk a PPP-ről,³ azaz a köz és magán szektor együttműködéséről, mely a büntetés-végrehajtás területén is megjelenik. A modern büntetés-végrehajtási intézeteknek hármass funkciója van. Feladatuk megvédeni a társadalom tagjait a közösség jogot megsértő elemeitől, büntetni a jogsértőket és biztosítani azok jövőbeli társadalomba integrálását.⁴ A kontinentális jogi hagyományokkal rendelkező államokban a büntetés-végrehajtási intézetek főszabály szerint állami tulajdonban és fenntartásban állnak, ám a PPP formában létrejövő büntetés-végrehajtási intézetekre, mint a börtönprivatizáció modernkori alakváltozataira előbbi államokban is találni példát.⁵

Hazánkban büntetés-végrehajtási területen az új büntetés-végrehajtási intézetek létesítéséről, valamint a beruházásokhoz kötődő forrásbevonásról szóló 2126/2004. (V. 28.) Korm. határozat teremtett módot a PPP applikálására. A Kormány két, egyenként 700 új férőhelyet biztosító börtön és fegyház fokozatú intézet alapításáról rendelkezett, amelyek közül egy az ország északkeleti térségében (Tiszalök), egy a nyugati régióban (Szombathely) létesült költségvetési és költségvetésen kívüli források felhasználásával. Az intézetek DBFO (*design–build–operate–finance*) konstrukció formájában létesültek, átadásukra 2008-ban került sor.

Az intézmények szervezeti és működési szabályzataiból, látható, hogy a szerződéses partnerek feladatelosztása hasonló módon alakult. A közszeaktor alanya tartozott felelősséggel a felnőtt férfi elítéltek fegyház, börtön és kivételesen fogház fokozatú szabadságvesztésével, valamint az előzetesen nem jogerősen elítéltek fogva tartásával összefüggő büntetés-végrehajtási feladatok ellátásáért. A magánszeaktorbeli szereplő pedig olyan teendők elvégzéséért állt helyt, mint az ingatlan műszaki, gondnoksági üzemeltetése, az állagvédelemmel összefüggő munkák elvégzése, a fogvatartotti állomány ruházattal, felszerelési tárgyakkal való ellátása, mosatási teendők, telekommunikációs és informatikai szolgáltatások, a takarítási feladatok, fogvatartottak

* DOI 10.21867/KjK/2016.5.7.

¹ Varga Judit, egyetemi tanársegéd, DE-ÁJK

² Madai Sándor: Közhatalmi és szolgáltatási szerepek – keveredés?

³ A kérdéskört lásd részletesebben: Varga Judit: *A partnerség (PPP) szerepének változása a közpénzügyek jogában*, PhD Értekezés, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2016.

⁴ Cabral, Sandro – Saussier, Stéphane, *Organizing Prison through Public–Private Partnerships: A Cross–Country Investigation*, ANPAD & BAR, 2012, 6. Forrás: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-76922013000100007&script=sci_arttext&tlng=es (2015.09.22.)

⁵ Mason, Cody, *International Growth Trends in Prison Privatisation*, 2013, 1. Forrás: http://sentencingproject.org/doc/publications/inc_International%20Growth%20Trends%20in%20Prison%20Privatization.pdf (2015.09.22.)

élelmezése és így tovább. Tehát minden olyan tevékenység, amely a fogvatartottak felügyeletén, őrizetén kívül esik, a magánpartnernél csapódott le. A vállalkozók kötelesek voltak gondoskodni arról, hogy az intézet létesítményei, berendezései, technikai eszközei üzemképes állapotban a büntetés-végrehajtási feladatok ellátására folyamatosan rendelkezésre álljanak. A megjelölt üzemeltetői feladatok szerződésen alapuló szolgáltatásoknak minősültek, ezért a bérbeadói-szolgáltatási tevékenységet folyamatosan figyelemmel kísérték, az esetlegesen előforduló hibákat, vagy a nem megfelelő teljesítést szankcionálták, amely leginkább a monitoring keretében felépített pontozásos rendszer segítségével megállapított szolgáltatási díjcsökkentésben öltött testet.

A két intézmény között alapvető különbség a tulajdonosi helyzetükben volt. A tiszalöki épület a magánpartner tulajdonában állt, a földterületre vonatkozóan pedig haszonélvezeti jogot kapott a magánfél. A szerződési idő végén a felek megállapodásától függően került volna állami tulajdonba az épület. Ezzel ellentétben a szombathelyi intézet a kivitelezés és a működés ideje alatt állami tulajdonban volt, ám azon a magánvállalkozó számára haszonélvezeti jogot létesítettek. A szerződés ideje alatt is már az állam a magánvállalkozó számára e jogcím alapján fizetett bérleti díjat az intézmény használatáért.

Defektusok a PPP hazai alkalmazásában

A büntetés-végrehajtási infrastruktúra fejlesztésére megkötött PPP szerződéseknél problémát jelentett a konzisztens joganyag hiánya. Kontinentális jogi hagyományokkal rendelkező állam lévén ráadásul adaptációs nehézségekkel is szembe kellett néznünk. Ezek a problémák már az előkészítés fázisában kihívást jelentettek. A PPP alkalmazását lehetővé tevő joganyag megalkotása, annak véglegessé válása, az említett projektek előkészítése, adott esetben kivitelezése egymással párhuzamosan folyt hazánkban, illetve a 2007-re teljessé váló PPP normatömeg jogrendszerünkben szétszórva volt megtalálható, mely körülmény a jogkövetést terhesebbé tette.⁶

A magánszektorbeli alanyok profitorientált szemléletéből fakadó nehézségekkel az itthoni intézeteknek is szembesülniük kellett az üzemeltetés során. Az étkeztetésbiztosításának biztosítása körül keletkezett a legtöbb konfliktus. Egyrészt azért, mert az étkeztetésbiztosításáért felelős vállalkozó komolyabb összegeket volt képes megtakarítani ezen a területen. A rosszabb minőségű, olcsóbb étel a rabok részéről ellenállást szült, melyből fakadó elégedetlenség kezelése a hivatásos állományra hárult. Ráadásul Tiszalökön például gondot jelentett az étkeztetést biztosító vállalkozó szankcionálása a fővállalkozó által, hisz e két szereplő között nem volt kapcsolat. A fővállalkozó kötött szerződést annak idején a magyar állam képviselőjével, az ő kötelezettsége volt a szerződés teljesítése, ugyanakkor a helyszínen nem ő, hanem leányvállalata volt jelen (itt: Szent Adorján Kft.), aki az üzemeltetési feladatok ellátásáért felelt. Az étkeztetésbiztosítását ebben a büntetés-végrehajtási intézetben azonban nem közvetlenül az üzemeltető kft. végezte, hanem egy alvállalkozó, akivel a Szent Adorján Kft. állt szerződéses viszonyban. A fővállalkozónak így nem voltak

⁶ KISS Ágnes Katalin, *A PPP-konstrukcióban megvalósuló bv. intézetek gazdasági keretrendszere*. In: Börtönügyi Szemle, 2007, 26. évf., 4. sz., 35–36.

megfelelő eszközei arra, hogy a rabok étkeztetéséért felelős alvállalkozót a szerződés teljesítésére kényszerítse.⁷

Nem túl szerencsés továbbá, hogy a PPP formában működő intézetek üzemeltetői nem voltak kötelezve a fogvatartottak munkáltatására. A nem PPP konstrukcióban létesült büntetés-végrehajtási egységek érdekelték a rabok foglalkoztatásában, hisz a dolgozó elítéltek keresményükből hozzájárultak tartásukhoz, az így befolyó összegek pedig az intézet kasszáját gyarapítják. A PPP börtönök esetén azonban az üzemeltető gondoskodott a fogvatartottak foglalkoztatásának biztosításáról, egy meghatározott létszámkeret erejéig erre kötelezettséget vállalt, azonban e fölött már nem volt érdekelt a munkalehetőség nyújtásában, hisz a rabok keresményéből a tartásukra levont összegek nem nála, hanem az intézetnél jelentkeztek (illetve jelentkeztek volna) bevételként.⁸ A kialakuló helyzet két káros következménnyel is járt. Egyrészt nem éltek az elítéltek tartásával összefüggő költségek csökkentésének egyik lehetőségével, ezzel sem törekedve a közpénzek hatékony felhasználására. Másrészt a rabok foglalkoztatása nem elhanyagolható pozitív hatást gyakorol az intézeti rend és fegyelem megőrzésére, s ily módon az üzemeltető és intézet közötti együttműködés egyik lehetősége nem került alkalmazásra.

A börtönprivatizáció mellett és ellen szóló érvek

A büntetés-végrehajtási feladatok kiszervezése mellett szóló érvek a *költséghatékonysághoz* és az (esetlegesen) javuló *szolgáltatási minőséghez* kapcsolódnak.

A *költséghatékonysággal* hozhatók összefüggésbe, hogy a gazdasági profitra törekvő szolgáltatásnyújtók saját hasznuk maximalizálását célozzák, s előbbi érdekében, ahol tudnak, minimalizálják a felmerülő költségeket. Ez a fajta költség-racionalizáció különösen az infrastrukturális beruházások kivitelezése során, a munkabérek és a bürokrácia leépítésében figyelhető meg. Az állam számára pedig – az irányadó, hatályos szabályozás fényében – a szóban forgó közfeladatot kielégítő gazdasági társaságok potenciális adóbevételt is jelenthetnek.⁹

A közfeladat ellátás *minőségének* változása, mely, ha pozitív irányú, szintén felhozható érvként a börtönprivatizáció mellett. Kedvező irányú változás e téren a különböző büntetés-végrehajtási intézetekben nyújtott szolgáltatási színvonal javulása, vagy új programok, illetve a meglévők bővítése, fejlesztése, a fogvatartottak és persze a börtönsemélyzet biztonságának fokozása, valamint a büntetés-végrehajtási intézetekre jellemző túlszűfolttság mérséklése.

⁷ Interjú, 2012.09.20.

⁸ Interjú, 2012.09.20.

⁹ Lundahl, Brad – Kunz, Chelsea – Brownell, Cyndi – Harris, Norma – Van Vleet, Russ, *Prison Privatization: A Meta-Analysis of Cost Effectiveness and Quality of Confinement Indicators*, Utah Criminal Justice Center, College of Social Work, University of Utah, 2007, 29–30. Forrás: http://www.privateprisonnews.org/media/publications/utah_criminal_justice_center_college_of_social_work_private_prison_analysis_2007.pdf (2015.09.22.)

Persze nemcsak mellette, hanem a magánszektor bevonása ellen is felhozhatók érvek. Mindenekelőtt a felmerülő *etikai konfliktusokat*¹⁰ érdemes kiemelni. Visszasen hat, ha olyan állami feladatok ellátását, melyek alapvető emberi jogok korlátozásával járnak (profitérdekelt) gazdasági szereplőre bízzák. A közérdek szolgáltatának célja mellett megjelennek, illetve akár dominánssá is válnak a profitérdekek. Itt említhető a közérdekű adatok nyilvánossága és az üzleti titkok védelme kapcsán jelentkező ellentét, mely abból fakad, hogy a közösségi szükségletek kielégítésére fordított közpénzek felhasználása közérdekből nyilvános, ám a pénzeket felhasználó szolgáltató üzleti titokra hivatkozással gyakran megtagadja a szóban forgó adatok nyilvánosságra hozatalát. Gyakran hozzák fel továbbá ellenérvként az erősödő *lobbytevékenységet* és az esetlegesen ahhoz kapcsolódó korrupciót.

A különböző privatizációs megoldások szektorbeli alkalmazása ellen szóló érv a *munkaerő állomány minőségének gyengülése*, mely jelenti az állomány „minőségének” hanyatlását, s a végzett munka színvonalának gyengülését is. A szolgáltató profitérdekeltség okán végzett kiadáscsökkentése a munkabérekre hat, ami a munkabér, illetve az egyéb juttatások mérsékléséhez vezet. Az alacsonyabb munkabér a munkamorál süllyedésének és a jól képzett munkaerő távozásának irányába mutat. Megfigyelhető azonban a szakszervezetek gyengülése is, mely tovább súlyosbítja az előbb kibontott tendenciát.

Számos probléma adódhat abból is, hogy az állammal szerződő alany legtöbbször *hosszú időtávra* (5 vagy annál több év) vállalja el a feladatellátást. Ez azért problémás, mert a szerződés előkészítése során nem lehet valamennyi jövőbeli eseményt számba venni. A szolgáltató már a jelenben igyekszik a jövőben rejlő bizonytalanságokkal szemben úgy védekezni, hogy beárazza azokat, ami a szolgáltatást megdrágítja.¹¹

A bemutatott intézetek működésében 2010 óta komoly változások feltételezhetők, egész konkrétan kivásárlásukra, államosításukra következhetünk a költségvetési és zárszámadási törvényekből. Azonban tény, hogy előbbi eseményekről, ahogy a szóban forgó büntetés-végrehajtási intézetek üzemeltetéséről sem állnak rendelkezésre konkrét adatsorok, azok nyilvános hozzáférése nem megoldott. A nyilvánosság tájékoztatásának korlátozása jelen esetben nem menthető, hisz a legtöbb büntetés-végrehajtási célt szolgáló intézet létesítése, fenntartása igen komoly költségvetési kiadást jelent, s mint ilyen, az itt jelentkező információk közérdekűnek számítanak.

¹⁰ Sekhonyane, Makubetse, *The Pros and the Cons. Public-private partnerships (PPP) in South Africa prisons.* In: SA Crime Quarterly, 2013, No. 3., March, pp. 35. Forrás: <https://www.issafrica.org/uploads/7sekon.pdf> (2015.09.23.)

¹¹ LUNDAHL – KUNZ – BROWNELL – HARRIS – VAN VLEET, *i.m.* 29–30.