

A büntetés-végrehajtás személyzetének helyzete 1990-től napjainkig

A Magyar Börtönügyi Társaság 2002. december 13-án tartott ülésén elhangzott előadás szerkesztett változata.

A szerkesztő

Szeretnék köszönetet mondani a Magyar Börtönügyi Társaságnak, hogy egy ilyen fontos kérdésben engem kértek előadás megtartására. Ami magát a témát illeti, még ha csak bő tíz esztendőről van szó, roppant nehéz róla beszélni különös tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló idő is igen rövid. Ezek után teljesen magától értetődik, hogy mondandómat a teljesség igénye nélkül csak bizonyos sarkalatos pontokra és azok bemutatására tudom fordítani.

Úgy gondolom, egyetértenek velem, hogy a Magyar Börtönügyi Társaságot nem szükséges a bv. szervezet részletes bemutatásával terhelni, ezért csak rövid történeti áttekintést adok.

A magyar büntetés-végrehajtás történetében - alapvetően szakmai felkészültségének köszönhetően - a rendszerváltás szinte eseménymentesen zajlott le. Kelet-Közép Európában, szomszédainknál, korántsem ment végbe ilyen békésen ez a folyamat. A társadalom szélesebb rétegei már talán nem is emlékeznek a csehszlovákiai vagy a lengyel eseményekre, amelyek ott rombolást, tüzet, értelmetlen halált és pusztulást jelentettek.

Nálunk szerencsére, – ahogy említettem - békés volt az átmenet, amely annak is köszönhető, hogy 1987-től jelentős jogi szabályozás

zajlott le, mely az európai börtönszabályok alkalmazása tekintetében hozott korszakos változásokat, így a fogvatartottak kezelési módját illetően is.

Az események felsorolása helyett, az Igazságügyi Minisztérium 2001-ben készült kormányzati előterjesztéséből szeretnék idézni, amely megítélésem szerint hűen tükrözi a büntetés-végrehajtás állapotát.

Az intézetek, döntően az 1880-1915 közötti időszakban épültek, funkcionálisan ma is elfogadhatók, azonban az épületek és az épületgépészeti berendezések állapota rendkívül leromlott. Napi gondot okoz a szigetelések állaga, az elektromos hálózatok, közművek, kazánházak elavultak, néhol életveszélyesek. A 100 éves vagy idősebb épületek ma is, nagyrészt az akkor gyártott faajtókkal, rácsozattal működnek, egyre kétségesebb megbízhatósággal. Az utóbbi évtizedek építkezései az akkori kor filozófiájának megfelelően a csoportos elhelyezést preferálták, ezért alacsony biztonsági fokozatúnak minősíthetők.

Az intézetek tervszerű és folyamatos karbantartására, felújítására évtizedek óta nincs megfelelő pénzügyi fedezet, ezért nem csak a régiiek, hanem a 15-20 éve épült „új” objektumok állapota is állandóan romlik.

A fogvatartottak létszáma folyamatosan emelkedett. Az évenkénti növekedés mértéke 2 és 7% között mozgott. Ez természetesen együtt járt a telítettség mutató változásával is, amely az 1995. évi 116 %-ról 2000-ben 157 %-ra nőtt. A büntetőjogi szabályok módosulása miatt a létszám további emelkedése várható, amely évenkénti bontásban mintegy 800-1000 főben prognosztizálható.

Az emelkedő létszám és a meglévő zsúfoltság mellett nem lehet megvalósítani az egyéniesítést, így szinte mindenütt a legszigorúbb biztonsági követelményeknek kell megfelelni, amely jelentősen drágítja a rendszer működését. Az összetétel romlása, az igen jelentős túlzásfoltosság miatt, emelkedő tendenciát mutat a **fogvatartotti agresszió**, amelynek valamennyi formája (önmaga, társa, személyzet vagy tárgy elleni) előfordul.

A jelenlegi helyzet **ellentmondásokkal, feszültségekkel terhes, magában hordozza egy esetleg igen súlyos, tömeges méretű rendkívüli esemény veszélyét is.**

Súlyos gond, hogy igen alacsony a büntetés-végrehajtás **állománymegtartó képessége**. Az elmúlt évek felvételi és eltávozási adatainak elemzése azt mutatja, hogy a bv. teljes személyzete 7-8 év alatt teljesen kicserélődik. Amennyiben kizárólag a tiszthelyettesi állományt vesszük alapul, a *“forgási sebesség”* mindössze 5 év. Évek óta nem teljesít szolgálatot 50 évnél idősebb tiszthelyettes, akiknek élettapasztalatára, szakmai rutinjára, példamutatására igen nagy szükség lenne. A fiatal, rutintalan állománynak többnyire nagy börtönapasztalokkal rendelkező fogvatartottakkal kell foglalkozniuk, ami komoly veszélyeket rejt magában.

Az állomány szociális helyzete évek óta nem változik pozitív irányba, így nem képes kompenzálni az alacsony anyagi elismertség hátrányait. A jogszabályokban kötelezően elő-

írt támogatásokat biztosítjuk – bár lényegesen alacsonyabb színvonalon, mint a többi rendvédelmi szerv – azonban a lehetőségként megfogalmazott szociális támogatásokat pénzügyi fedezet hiányában nem folyósítot-ták.

A foglalkoztatás terén az egyik legnagyobb gondot az okozza, hogy a fogvatartottak egy részét nem tudjuk munkával ellátni. 1999-ben az elítéltek 65,8%-a dolgozott, 2000-ben már csak 62,8%-a. Az előzetesen letartóztatottnak csak csekély hányada dolgozik. A munkahelyek számát nem lehet tetszés szerint növelni, ezt a bv. intézeteknél behatárolja a munkáltatási lehetőségek végessége, a gazdasági társaságoknál pedig a gazdálkodási nehézségek jelentenek gátat.

Ezek a nehézségek nagyrészt abból adódnak, hogy már megalapításukkor is tökehiányosak voltak, a munkáltatási lehetőségek kiterjesztésére, a termelés korszerűsítésére, a géppark fejlesztésére, a továbbfejlesztésre, illetve szükség esetén a profilváltásra nincsenek saját forrásaik. A fogvatartottak foglalkoztatása során felmerülő pluszköltségek egy részét az állami költségvetés megtéríti: egyrészt a velük kapcsolatos többletköltségek, másrészt a társaságokhoz vezényelt hivatásos állományúak bérköltségének részbeni ellentételezésével. Az állami támogatás reálértéke azonban évről-évre csökken, és nem fedezi a fogvatartottak foglalkoztatásából adódó többletkiadásokat sem.

A büntetés-végrehajtás több éve, olyan költségvetésből gazdálkodik, amelyben a dologi kiadások kiemelt előirányzata aránytalanul alacsony, a feladatstruktúra változásainak figyelmen kívül hagyásával nem igazodik a valós szükségletekhez.

A szervezet évek óta, minden szempontból alulfinanszírozottnak minősíthető. Eredményként könyvelhető el, hogy a sze-

mélyzet jogos járandóságait folyamatosan biztosítjuk.

A felhalmozási és felújítási kiadások csak töredékében fedezik a valós igényekből fakadó szükségleteket. Ebből következik, hogy az intézetek, intézmények állapota folyamatosan romlik, beruházások, illetve karbantartások maradnak el, kerülnek átütemezésre, s ezek további magasabb műszaki kiadásokat gerjesztenek.

Összegezve: A Kormány büntetőpolitikájának érvényesüléséhez nélkülözhetetlen a kiszámítható, stabil büntetés-végrehajtás.

A kormányzat részére készült előterjesztésből én úgy gondolom, hogy képet kaptak munkánk körülményeiről.

Remélem, nem tartják furcsának, hogy eddig a témámmal szinte alig foglalkoztam. Úgy gondolom, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet is azon szervezetek közé tartozik, amely személyzet nélkül nem képes feladatát ellátni. Az épületek, technikai berendezések egy valamit nem tudnak pótolni, az embert. Visszatérve az eseményekre, annyiban szeretném kiegészíteni, hogy 2001-ben átadásra került a Fővárosi Bv. Intézet III. objektuma, férőhelybővítésre került sor Szolnokon, fiatalkorúak részére történt bővítés Szirmabesenyőn, Szegeden az átmeneti intézet teljes felújításával új előzetes-ház került átadásra, épül és 2003-ban átadásra kerül Veszprém új börtöne, a közvélemény előtt is megismert „tömlőc” kiváltására. Az eddigi férőhelybővítések valamit javítottak a személyzet munkahelyi komfortérzetén is.

Az alulfinanszírozottság a dologi kiadásokban némileg mérséklődött, de ez nem az állami költségvetésből ránk jutó összegek növekedéséből adódott, hanem kormányzati és tárcaszintű források esetenkénti biztosításával. A személyzetet érintő eseményeket szándékosan a végére hagytam. 2001. július 1-

jétől, majd 2002. január 1-jétől két lépcsőben, a hivatásos állomány végre jelentős mértékű béremelést kapott. Számomra és a gazdasági társaságok vezényelt hivatásos dolgozói számára is nagy eredménynek számít, hogy helyzetük törvényi szinten, is és anyagiakban is rendeződött, ugyanis eddig az időpontig ők nem tartoztak a hivatásos állományba és béruik is a gazdálkodó szervezet anyagi lehetőségének függvényében változhatott. Végül utolsó, fontos eseményként (ez év szeptemberétől) a közalkalmazotti állomány átlagos 50%-os béremelését említem meg. Anyagi helyzetük a rendezés előtt igen komoly és állandó feszültségforrás volt.

Ezek után, gondolhatják Önök, az utóbbi 2 esztendő eseményei után akár be is fejezhetném az előadásomat ebben a témában, mert hiszen most minden rendben van. Én magam örülnék, ha ez így lenne.

Megvizsgáltam a keresetek alakulását a költségvetési törvények személyi juttatásainak adataiból és ezekből néhány elgondolkodtató szám adatot kívánok bemutatni:

Az állomány személyi juttatásainak három szűk esztendejét emeltem ki: 1994-et, 1996-ot és nem utolsósorban 1999-et. A kereset növekedés mértéke 1994-ben 1,5%, az infláció 18,8%, 1996-ban a növekedés 2%, az infláció 23,6% volt. 1999-ben **nem volt béremelés**. Ebben az évben a személyi juttatás-ként jelentkező 16%-os növekedés csak a hivatásos állomány **törvény biztosította 100%-os bérebeállítását** takarja. Akik ezt a 100%-ot már elérték, nem kaptak semmit. Még annyit emlékeztetőül, hogy mindezek befagyasztott köztisztviselői és közalkalmazotti illetményalapokkal értendők. Tehát a személyzet keresetének reálértéke igen jelentős veszteséget szenvedett. Ennek mértéke az 1990 évi bázishoz viszonyítva még annak 60%-át sem éri el reálértéken. Még megemlí-

tem, hogy járandóságukban mit okozott a személyi jövedelemadó. Felmérésünk eredménye az volt, hogy - főként a közalkalmazotti és tiszthelyettesi állományban jövedelmi viszonyaikhoz képest - jelentős és igazságtalan nettó kereset csökkenést is el kellett viselniük. Ott és annál a végrehajtó állománynál, akiknél még ma is minden elveszített forint számít. Azoknál a kollégáknál, akik saját nettófizetésükből egyre kevésbé képesek családjuk eltartására, a rohamosan növekvő árak, a háztartási, az élelmiszer- és közlekedési és egyéb kiadások miatt. Ahol bármilyen okból nincsen másik kereső a családban, az a család rövid időn belül egzisztenciálisan tönkremegy.

Szakszervezetünk minden létező egyeztetési formát megpróbált az állomány keresetének javítása érdekében kihasználni, de érveinket nem hallgatták meg, sőt a statisztika groteszk fintoaként elhangzott 1999-ben, hogy a közalkalmazottak azért nem kapnak fizetésemelést, mert „*beállási szintjük 127%-os*”. Természetesen az állítás igaz volt, de csak a törvény által garantált minimumhoz képest, ami, ezért nyomorszintű anyagi elismerésnek volt nevezhető. A sorozatos elutasítások következményeként 1998. december 15-én, a büntetés-végrehajtás történetében először, figyelemre méltó demonstrációra is sor került. A Kossuth téren átadott petíciókra sem a Miniszterelnök úrtól, sem a Parlament Elnökétől, sem a tárcánktól választ nem kaptunk.

Az 1999. február 24-én tartott bértárgyalás sem hozott eredményt. Idézek az emlékezetéből: „*az egyes illetmény és bérfeljesztések mértékében a kormány döntött. A költségvetési törvény - a prioritások kivételével - sem a közalkalmazottak sem a köztisztviselők esetében sem tartalmazott felhasználható növekményt. Mindezek valamennyi tárcára, így az IM-re is vonatkoznak...*”. A minisztérium részéről javaslatként vetődött fel a működési ki-

adásokról történő átcsoportosítás lehetősége, amelyet a szakmai vezetés annak szűkössége miatt nem tartott kivitelezhetőnek. Az IM további javaslatként pedig forrásként megjelölt a személyi juttatásokból a nyugdíjpénztári befizetéseket, az alig 1%-nyi jutalomkeretet, valamint a biztosítást. Szövetségünk természetesen ezt az ajánlatot nem tudta elfogadni.

Én úgy gondolom, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet személyi állománya jól látja el feladatát, viszont a szolgálati és munkakörülményei olyanok, amelyek még nagyon jelentős távolságra vannak az európai börtönviszonyoktól.

Egyetértek az Igazságügyi Minisztérium idézett kijelentésével, hogy Magyarországnak, a büntetőpolitika érvényesüléséhez kiszámítható, stabil büntetés-végrehajtásra van szüksége.

Ezen kritériumokhoz elengedhetetlen és legfontosabb tényező a személyzet stabilitása. Jól képzett és kiképzett kollégákra volt és van szüksége a szervezetnek. A legutóbbi bérintézkedések jó irányba hatottak az álláshelyek feltöltése szempontjából.

Olyanra nem emlékszem, hogy a szinte teljes feltöltöttséget mikor értük el. Gyanítom, hogy ez jóval a rendszerváltás előtt fordult elő. Az a régóta hangoztatott gondja a szervezetnek, hogy rendkívül csekély az állománymegtartó képessége, mint egyik akadály, pillanatnyilag elhárult a végrehajtott béremelés. Ami miatt azért nem vagyok teljesen optimista, az a további okfejtésből kiderül. Emlékeznék, hogy milyen volt a fluktuáció?

Volt olyan évünk-konkrétan 2000-re gondolkodok-, amikor a tiszthelyettesek 14, 5%-a, a közalkalmazottak 22%-a távozott tőlünk. Honnan jöttek hozzánk dolgozni? Pályakezdő fiatalok, munkanélküliek, néhányan a hadsereg-től, vagy más rendvédelmi szervtől és ha szabad így fogalmaznom a munkaerőpiacon

„feleslegesnek számító” 45-évnél idősebbek. A hivatásos állomány ennek következtében jelentősen megfiatalodott, ami viszont azt a veszélyt hordozza magában, hogy a fiatalok, körülményeinket látva, a feladatot és a követelményeket megismerve, igen könnyen válhatnak meg a szervezettől. Én úgy gondolom, hogy történelmi léptékben talán másodpercek választanak el bennünket az Európai Uniótól, ahonnan a büntetés-végrehajtás működtetésének példáját a személyzet oldaláról érdemes felvázolni. Meggyőződésem, hogy a példa 5-6 év alatt számunkra is eredményezhetné a stabilitást. Szándékosan nem az Európai Börtönsszabályok személyzetre vonatkozó ajánlásait szeretném elemezni - bár nagyon fontosnak tartanám, sőt időszerűnek is - inkább egy másik, nemrégben az Országgyűlés által elfogadott nemzetközi joganyagra szeretném felhívni a figyelmüket, vagyis az Európai Szociális Chartára. A Parlament által elfogadott cikelyek között ugyan, még nem szerepel a Charta 4. pontja, melyet véleményem szerint rövid időn belül realizálni kellene. Ez a cikely arról szól, hogy minden dolgozónak joga van tisztességes munkája után tisztességes megélhetést biztosító fizetésre. Nálunk, mint azt a statisztikai adatok is mutatják, már sajnos 3-4 esetben fordult elő a rendszerváltás óta, hogy az itt dolgozók évről-évre reálérték veszítést éltek meg, mert a biztosított „béremelés” jelentősen az infláció mértéke alatt maradt. S ha egyszer valaki kimarad, a pótlására vajmi kevés az esély.

Térjünk rá Európában dolgozó kollégáinkra. Nagyon szeretném, ha magyar viszonyokra adaptáltan értenék azt, amit mondom. Tavaly Bajorországban jártam, s láttam az ott dolgozók körülményeit, de voltam Hollandiában, Belgiumban és Németországban is. Az ott dolgozó bv-seknél két dolgot tapasztaltam. Az egyik a fizetés, amely nem kiemelkedő, az

állami alkalmazottak között közepes mértékűnek mondott, de természetesen tisztességes megélhetést biztosít. A másik fontos tényező, hogy a börtön, mint munkahely egzisztenciálisan stabil és ezt jól mutatja az 50 év körüli átlagéletkor. Esetünkben legfontosabbnak tartom az állománymegtartó képesség fokozását, mert ezáltal jelentős számú fiatal kollégát tudnánk megtartani. Ennek érdekében javasoljuk, hogy a rendvédelmi szerveknél törvényi garancia legyen arra, hogy az itt dolgozó hivatásosok, közalkalmazottak és polgári alkalmazottak e nem mindennapi, állami feladat tisztességes ellátásáért automatikusan részesüljenek legalább az inflációt követő béremelésben, és ezért ne kelljen külön tárgyalásokat folytatni, de főként azért tartom fontosnak, hogy illetményük ne devalválódjon.

Egyik legfontosabb feladatnak ezt tartom, ugyanis ennek eredményeként elindulhat egy olyan, szakmai szempontból is kívánatos folyamat, hogy 3-5 év után stabilizálódjon az állomány. Sokszor nem helyeződik kellő hangsúly arra a tényre, hogy mennyire különleges a mi feladatunk. Ezt lehet, sőt kell tanulni, de a tanulás befejeztével legalább 3-5 év szakmai gyakorlat tesz valakit a büntetés-végrehajtási feladatok ellátására alkalmassá. Ma még messze nem ez a helyzet, de azzá kell tenni. Ki kell dolgozni azt a rendszert, amely felkészíti a fiatal tiszteket a vezetői feladatokra. A statisztikai adatokat vizsgálva látható, hogy a parancsnokok és ügyvezetők életkora áll legközelebb a nyugdíjkorhatárhoz. Az ő szakmai tudásukat, vezetői tapasztalataikat át kellene adni az utódok számára.

A büntetés-végrehajtás „veszélyes üzem”, de nem mindegy, hogy mennyire az. A fiatalság, ha kötődni tud, megtanulja a szakmát pótolhatja azt, ami most hiányzik, a rutint, a kezelési módszerek ismeretét, az idősebb kollégák tapasztalati úton megszerzett tudását,

komoly feladatot vesz le a vezetők válláról. A stabil büntetés-végrehajtási állománynál lehet hatékony az oktatás, a képzés, a továbbképzés minden szinten.

A büntetés-végrehajtás a büntető igazságszolgáltatás harmadik pillére.

Igen, mondhatják, de minek erről beszélni. Hiszen mindenki tudja, hogy az első pillér a nyomozati szak, a második pillér a bírói szak, a harmadik pillér a büntetés-végrehajtás. Ez teljesen természetesen hangzik ebben a körben. Ha a rendszerváltás óta eltelt időszakot veszem alapul, akkor viszont én erre nem tudok egyértelműen igent mondani. Azt, hogy az első két pillérről szinte naponta kapunk információkat, azt jelenti, hogy foglalkoznak a kérdéssel. Nézzünk néhány példát. A nyomozati szak a rendszerváltás óta került előtérbe. A bírói szak a büntető igazságszolgáltatásnak az a része, amely a közvélemény számára is érzékelhető, különösen néhány, a média által is felkarolt ügyben. Az Európai Közösség elvárása, de eddig valamennyi kormányzat kiemelten kezelte a bűnözés és a korrupció elleni küzdelem hatékonyságát, valamint a kábítószerek elleni harcot. Ezekben a témákban kiemelt figyelmet kapott és kap a közbiztonság. Itt kérdezem meg: a büntetés-végrehajtás vajon közbiztonsági faktor? Megítélésem szerint erre a kérdésre igennel kellene válaszolni, hiszen fő feladatunk a társadalom védelme.

Kötelességünk izolálni az elkövetőt a társadalomtól, sőt a büntetés végrehajtásának tartama alatt megkíséreljük őket formálni azért, hogy a szabadulás után ismét be tudjanak illeszkedni.

Sajnos a rendszerváltástól napjainkig kevéssé érzem, hogy a büntetés-végrehajtás valóban pillére a büntető igazságszolgáltatásnak, és kevéssé érzem azt, hogy közbiztonsági tényező lenne. Ha a helyzetünket nézzük

akár a személyzet, akár a működési feltételek oldaláról azt igen aggasztónak látom. Álláspontom szerint az államnak az a kötelessége, hogy ezeket a gondokat ne csak középtávú tervek készítésével, hanem közvetlen anyagi források biztosításával megoldja. A nyomaték kedvéért kiemelném azt az igazságügyi tárca által megfogalmazott igényt, hogy a bv. szervezet **feladatra szabottan** kapjon a központi költségvetésből támogatást. Csak zárójelben jegyzem meg, hogy hasonló gondolatot fogalmazott meg már más rendvédelmi szervezet vezetője is.

Nagyon leegyszerűsítve, két módszert tudok elképzelni a tisztességes munkavégzés jegyében. Az egyik mód, ha a munkavégzés körülményei mostohák ezt azonban lehet kompenzálni előnyös fizetési kondíciókkal. A másik módszer, ha szerény anyagi lehetőségek mellett kiváló munkakörülményeket tudunk biztosítani. Jelen helyzetünkre viszont az a jellemző, hogy szerények az anyagi kondíciók, mostoha a környezet.

Azt mondtam, hogy kollégáim, munkatársaim a körülményekhez képest - ez alatt az állandóan fokozódó zsúfoltságot is kérem figyelembe venni - nagy tisztességgel szolgálnak és ha az ország teherbíró képessége függvényében a fejlesztések folytatódnak, érezhető javulás várható a zsúfoltság feloldásában is, de a személyzet elhelyezési körülményeiben is. Vallom és hiszem, hogy az általam említett sorrend jó. Az első lépések megtörténtek a fizetések jelentős mértékű emelésével, kivéve a gazdasági társaságaink munkavállalóit. Most az elvárásunk minimuma, hogy a megszerzett értékeket megőrizzük, sőt a kedvezőbb helyzet kialakításán együtt munkálkodjunk.

Hegyes András