

Somogyvári Mihály

## Az új közmenedzsment büntetőpolitikára gyakorolt hatásának kritikai megközelítése

A jóléti államok válságára adott válaszok, az 1970-es, 80-as évektől folyamatosan megjelenő reformok a társadalompolitika szinte minden szegmensére kihatással voltak, így a közigazgatás, a szociálpolitika és a büntetőpolitika terén is alapvető paradigmaváltás volt megfigyelhető. A válságra adott válaszkeresések alapvetően az angolszász eredetű neoliberais fordulatot eredményezték, ám a reformok gyakorlati alkalmazása más területekhez hasonlóan a börtönök vonatkozásában is eltérő képet mutat az egyes európai országokban.

A folyamatok hatása alapvetően két fő szempontból értelmezhető. Egyrészt a büntetőpolitika *ideológiai háttérében* megjelent a paradigmaváltásnak köszönhető represszív fordulat, így a fogvatartotti ráták meredek emelkedése, a szigorodó ítélkezési gyakorlat és a büntetőpolitika erőteljes átpolitizálódása figyelhető meg.<sup>1</sup> A folyamatok másik oldalán az *új közmenedzsment-technikák megjelenésének* és azok egyre erőteljesebb térnyerésének lehetünk tanúi. Az új közmenedzsment-technikák következtében az állam a hatékony működés elérése érdekében (vagy arra hivatkozva) a közigazgatás szervezetrendszerébe – így a büntetés-végrehajtás intézményrendszerébe, döntési és végrehajtási mechanizmusába – próbálja integrálni a piaci technikákat, illetve bevonni a különböző nem állami szereplőket. Így kiemelten a PPP-konstrukciókban épített és üzemeltetett börtönök, a magánbörtönök, a civil szervezetek térnyerése, ügynökségek, teljesítményértékelési rendszerek és egyéb menedzsmenttechnikák megjelenése kísérte végig az elmúlt évtizedek folyamatait. A vázolt értelmezési keretek bár látszólag független folyamatokat takarnak, ám mégis számos ponton kapcsolódnak egymáshoz.

Fontos leszögezni, hogy tanulmányom állatorvosi ló abban az értelemben legalábbis, hogy sokszor egyoldalú, alapvetően erős kritikai megközelítésből tekintek a kérdésre. Ennek elsődleges oka az, hogy a jelen téma sajátosságát az állam által szolgáltatott „büntetés és erőszak” kérdése adja, ami miatt vizsgálata – más szakpolitikákkal szemben – sokkal nagyobb óvatosságot, morális és etikai vonzatot feltételez. A büntetőpolitika esetében az új közmenedzsment-technikák megjelenése és a piaci szemlélet térhódításának következményei ugyanis jóval túlmutatnak annak domináns költséghatékonysági kérdésein.

1 Gönczöl, Katalin (2002): A nagypolitika rangjára emelkedett büntetőpolitika. *Jogtudományi Közöny*, 57. évf. 5. 197–204. o.; Kerecsi, Klára (2006): *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*. Budapest. Complex Kiadó.

## A neoliberális büntetőpolitika keretei

A büntetőpolitika intézményrendszerébe beszivárgó új közmenedzsment-technikák értelmezéséhez, a folyamatok kapcsán felmerült kritikák megértéséhez mindenekelőtt szükséges látni a neoliberális büntetőpolitika főbb kereteit, melyek alapvetően meghatározzák a szakpolitikai irányvonalak lehetőségeit, illetve az elmúlt évtizedek szakpolitikai kihívásaira reagáló ideológiai változások főbb aspektusait.

A neoliberális büntetőpolitika erőteljes térnyerése az Egyesült Államokhoz, az 1970–80-as évekhez köthető, melyek – a téma szempontjából – legrelevánsabb hozadékaként a szigorodó büntetőjogi gyakorlatban, a folyamatosan növekvő fogvatartotti rátákban és ezzel párhuzamosan a pozitivista (treatment) ideológia hanyatlásában jelent meg.

Loïc Wacquant, erős kritikai megközelítésében, a jóléti állam válságára reagáló neoliberális büntetőpolitika öt alaptendenciáját határozta meg.<sup>2</sup>

1. *A rendszer vertikális kiterjedése*, melynek lényege a fogvatartotti ráták rohamos növekedése, ami a 90-es évektől nemcsak az angolszász országokban, hanem Nyugat-Európában is egyre érezhetőbben megjelenő tendencia. Amerikában 1975-ben 380 000 ember volt börtönben, ez a szám ma már több mint 2 millió, azaz alig 40 év alatt több mint ötszörösére nőtt a fogvatartottak száma. A jelenség érdekessége, hogy a növekvő börtönpopulációt legtöbb esetben valójában stagnáló vagy éppen csökkenő bűnügyi mutatók kísérik.
2. *A büntetőháló horizontális kiterjedése*, ami arra utal, hogy a bebörtönzések mellett egyre nagyobb számban jelenik meg a felfüggesztett szabadságvesztés, a házi őrizetbe vétel, a javítóintézetbe utalás gyakorlata. A folyamat két szempontból érdekes. Egyrészt a neoliberális büntetőpolitika pozitív hatásként jelentkezik az alternatív büntetési szankciók erőteljes térnyerése is. Másfelől Wacquant arra is felhívja a figyelmet, hogy ezzel viszont még nagyobb lett az a büntető-igazságszolgáltatás látókörébe kerültek populációja, még szélesebb lett – a börtönstatisztikákban nem szereplő – kriminalizált társadalmi rétegek köre.
3. *A „nagy börtönkormányzat” eljövetele* Wacquant azon gondolatára utal, mely szerint a büntetőpolitika gyakorlatilag a társadalompolitikát váltja fel. Azonban ez nem pusztán a fogvatartottakra, de a fegyőrökre is vonatkozik. Számításai szerint a büntetőpolitikai ágazat már 1993-ban Amerika harmadik legnagyobb munkaadójává lépett elő. Azóta mind a fogvatartotti, mind a fegyőri létszám folyamatosan növekszik.
4. *A bebörtönzés mint magániparág visszatérése és felvirágzása* a magánbörtönök térnyerését jelenti. Az angolszász országokban a fogvatartotti létszám folyamatos növekedésével párhuzamosan a privát szektor térnyerése is

2 Wacquant, Loïc (2001): *A nyomor börtönei*. Budapest, Helikon Kiadó. 70–88. o.

egyenes arányban emelkedik. Ez egyben a neoliberális büntetőpolitika és az új közmenedzsment-technikák találkozási pontjainak alapvető kritikáit is magában hordja.

5. Az „*affirmative action*” politikája (pozitív megkülönböztetés, megerősítő intézkedések), mint ironikus felvetés, alapvetően arra utal, hogy bár az elmúlt évtizedek egyik kiemelt szakpolitikai célja az esélyegyenlőség és a diszkrimináció felszámolása, a büntetőpolitikai gyakorlatban ennek ellentétes tendenciáit lehet felfedezni. A felvetés tulajdonképpen azt fejezi ki, hogy a börtönökben a vallási, etnikai kisebbségek erőteljes felülreprezentáltságát tapasztaljuk. Ez minden országban megfigyelhető jelenség, ami a büntetőpolitika társadalompolitikai beágyazottsága szempontjából fontos értelmezési szempont lesz. Wacquant szerint ez egyben visszaigazolás is a „börtön mint szociális válságkezelés” koncepciójára. Tény, hogy az amerikai börtönök etnikai összetételét tekintve az afroamerikaiak és latin-amerikaiak a populáció kétharmadát teszik ki. Az abszolút számok mellett a relatív értékek adják az igazán sokkoló adatokat. Egy 2011-es felmérés alapján 100 000 fehér közül 478 volt börtönben, míg 100 000 afroamerikai közül 3 023.<sup>3</sup>

Wacquant írásainak jobb megértéséhez fontos leszögezni, hogy a fogvatartotti populáció szociológiai hátterét tekintve a társadalom legmarginalizáltabb csoportját alkotja, amely alapvetően nem hazai sajátosság. A világ szinte minden börtönében az adott társadalom legdepriváltabb rétegének jelentős felülreprezentáltságát tapasztalhatjuk, és nem csak etnikai értelemben, ahogy azt a fentiekben láttuk. Így nem meglepő, hogy az elmúlt közel száz év folyamán a kriminológia, a deviancia- és börtönszociológiai irodalmak egyik kiemelt kutatási iránya volt a bűnözés társadalompolitikai összefüggéseinek, a fogvatartottak katasztrofális szociális hátterének feltárása, értelmezése. Így a jelen tanulmány keretében erről részletesebben nem beszélnek, azonban a neoliberális paradigmák térnyerésének értelmezésében mégis fontos látni, hogy milyen társadalmi-szociális összefüggései vannak annak a problémakörnek, amit a büntetőpolitika kezelni hivatott, illetve aminek kezelésére a szakpolitikai döntéshozatal használja.

A fentiekben vázolt egyoldalúan kritikus problémafelvetések, a téma szempontjából, több aspektusból is fontosak lehetnek. Az új közmenedzsment-reformok egyik fő érvkészletének, a hatékonyságnak lesz fontos értelmezési kerete. Ugyanis ahhoz, hogy szakpolitikai értelemben tudjuk elemezni a büntetési eszközrendszer sikerességét, meg kell tudni határozni a siker lényegét, azaz a célt. Látni kell azonban, hogy a büntetés céljának ideológiai meghatározásában megjelenő kettősség kérdése olyan duális elméleti struktúrát jelent, melynek végrehajtási gyakorlata egymás ellen ható tényezőként jelenik meg. Ennek gyakorlati megvalósulásában törvényileg mellérendelt feladatrendszereket látunk, a domináns büntetőpolitikai ideológiák azonban alapjaiban határozzák meg, hogy melyiknek, milyen és

3 Carson, Ann E. - Sabol, William J. (2012): Prisoners in 2011. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. 8. o. - <http://www.doc.wa.gov/aboutdoc/measuresstatistics/docs/BJSReport.Prisonersin2011.pdf> [Letöltve: 2013. 03. 10.]

mennyire hangsúlyos szerep jut. Ez az ellentmondásos strukturális kettősség az elméleti keretektől a büntetés-végrehajtási rendszerek legalacsonyabb szervezeti szintjéig megjelenő specifikum. A téma szempontjából ez azért releváns, mert azt a kérdést veti fel, hogy a neoliberális új közmenedzsment-technikák ezt a duális struktúrát hogyan befolyásolják, milyen irányba mozdítják ki.

## Az új közmenedzsment mibenléte és büntetőpolitikai eszköztára

A jóléti államok válságára adott paradigmaváltással létrejött *new public management* (NPM/ új közmenedzsment) elméletének és a közigazgatásra gyakorolt hatásának, illetve az annak nyomán megjelent reformoknak óriási hazai és nemzetközi szakirodalma van. Ezek bemutatására most nem vállalkozom, csupán néhány olyan aspektust szeretnék felvázolni, ami érthetőbbé teszi a büntetőpolitikára, illetve ezen belül is a büntetés-végrehajtási rendszerekre gyakorolt hatásának néhány aspektusát. „A Világbank által is propagált törekvés egyfelől a hagyományos (weberi típusú) közigazgatás nem hatékony jellegére és tehetetlenségére; másfelől a jóléti állam válságára adott válaszként fogalmazódott meg”<sup>4</sup> – írták az új közmenedzsment megszületéséről. Hajnal György megfogalmazása alapján „középpontjában olyan célkitűzések állnak, mint a közszeaktor hatékonyságának, eredményességének és fogyasztó-orientációjának növelése, az állam leépítése, a privatizációra és az ún. piaci típusú mechanizmusokra való fokozott támaszkodás, illetve a kormányzás problémáinak újszerű, menedzser típusú megközelítése és a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia fokozott átvétele.”<sup>5</sup> Nagyon leegyszerűsítve tehát: az állam – a hatékony működés elérése érdekében – a közigazgatás szervezetrendszerébe, a döntési és végrehajtási mechanizmusába próbálja integrálni a piaci technikákat, illetve bevonni a különböző nem állami szereplőket. Bár tanulmányomban alapvetően kritikai megközelítésből próbálom megközelíteni a folyamatokat, azonban le kell szögezni, hogy számtalan pozitív hatása is volt a változásoknak.

- a) Kiemelkedően fontos aspektus a dinamizmus. A nem állami szféra szereplői ugyanis könnyebben és gyorsabban tudnak reagálni a kihívásokra és a lehetőségekre, mint az állami intézményrendszerek, melyek sok esetben nem is érdekeltek a változásokban.
- b) Olyan szolgáltatások fejlesztése, melyekre az állam nem tud, vagy nem éri meg neki költeni. Sok esetben a büntetés-végrehajtás igazgatási diszfunkcióira reagálnak (pl. túlzott bürokratikus jelleg, személytelenség, katonás struktúra), illetve az így megjelenő nem állami szereplők pont ezekből a diszfunkciókból fakadó réseket tömik be.

4 Fodor Gábor, G. – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek, 2. évf., 2. 11. o.

5 Hajnal György (2004): Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. PhD értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. 8. o. – [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal\\_gyorgy.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf) [Letöltve: 2013. 03. 10.]

- c) A nem állami szereplők megjelenésével a börtönök társadalmi nyilvános-sága erősödik.
- d) A piaci és (elsősorban) civil szervezetek helyismeretüket és sok esetben jelentős szakértelmüket kihasználva olcsóbban, célzottabban, ezáltal hatékonyabban tudnak fellépni. Tagadhatatlan előnyük továbbá, hogy jobban tudnak igazodni a bűnözés, illetve a büntetés társadalompolitikai beágyazottságához is, így a büntetés alatt és után is hatékonyan tudják kifejteni komplex, így jó eséllyel valóban hatékonyabb szolgáltatásukat.

Az új közmenedzsment-reformok a büntetés-végrehajtási rendszerek terén betöltött funkciója – tagadhatatlan érdemeik ellenére – azonban nyilvánvalóan számtalan kérdést vetnek fel. Politikatudományi szempontból talán az állami erőszak monopóliumának dilemmája a legrelevánsabb, de a piaci szemléletből fakadó folyamatokat – azaz a neoliberais reformok életre hívásának legfontosabb érvkészletét – is súlyos kritikák érték. A felmerült problémákat tekintve alapvetően három fő vizsgálati szempontot lehet elkülöníteni. Az egyik tehát az erőszakmonopólium kérdése, azaz mennyire lehet eladó az állami erőszak szolgáltatás. A másik a privatizáció mellett felhozott érvekre reagál, elsősorban azt vizsgálva, hogy a minőségi hatékonyság, a költséghatékonyság mennyire állja meg a helyét. A harmadik a prosperáló „büntetésipar” dilemmáit vizsgálja, azaz a piac térnyerésének a büntetőpolitika alakítására gyakorolt hatását kritizálja.

### 1. kritikai kör: Az erőszak monopóliumának kérdése

A büntetőpolitika intézményrendszerében megjelenő magánszektor erőteljes térnyerése 1983-tól<sup>6</sup> az Egyesült Államokból indult ki. A folyamatok hatásaként – az elmúlt évtizedekben – az új közmenedzsment-technikák büntetőpolitikai alkalmazásának egyik leglátványosabb és legtöbb vitát generáló kérdése a magánbörtönök működtetésének dilemmái voltak.

Először is fontos leszögezni, hogy börtönök üzemeltetésének privatizációja széles skálán mozog. A kiszervezések mélysége alapján a szakirodalomban megkülönböztetnek angolszász és felprivatizált, más néven hibrid, avagy francia modellt. Az hibrid modellben az építés, a műszaki üzemeltetés, a beszállítói (például élelmiszer) tevékenységek, illetve elsősorban a reintegrációs feladatok részleges kiszervezéséről beszélünk, tehát tipikusan PPP-börtönök, illetve a civil szervezetek erős térnyerése adja a nem állami szereplők lehetőségeit (hazánk is ebbe a kategóriába sorolható). Ebben az esetben a börtönök központi alapfunkcióit, így az őrzést, irányítást, a menedzsmentet, a nevelési feladatok meghatározott részét az állam nem engedi ki a kezéből. Ezzel szemben az angolszász modellben az állam mindent kiszervez, így az építés és az üzemeltetés mellett a steril értelemben vett erőszak alkalmazását is.<sup>7</sup> Az előbbinél „pusztán” a szakmai és fiskális

6 Az első amerikai magánbörtön megnyitása.

7 Cabral, Sandro – Saussier, Stéphane (2012): Organizing prisons through Public-Private Partnerships: a cross-country investigation. *Brazilian Administration Review*, Vol. 10. No. 1. 100–120. o. – [http://anpad.org.br/periodicos/content/frame\\_base.php?revista=2](http://anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=2) [Letöltve 2013.

hatékonyság kérdése merül fel problémaként, míg a másik, utóbbi esetben sokkal relevánsabb politikatudományi dilemmák is felmerülnek.

A nem állami szereplők térnyerése mellett felhozott érvek egyik fő vonulata annak (költség)hatékonyságára vonatkozik. Alapfeltevésük – az állami intézetekkel összehasonlítva –, hogy egy vállalkozás kevesebb pénzért és minőségvesztés nélkül tudja üzemeltetni a börtönt, így az államot érdekeltté teszi a privatizációs folyamatokban. „A közszolgálati menedzsmentreformok hívei azzal érvelnek, hogy a szűkítő, avagy stagnáló erőforrások és a növekvő, minőségi irányba elmozduló igények kettős nyomása a modern jóléti államok politikai stabilitását veszélyezteti, ezért mozdulni kell a vállalkozás jellegű közszolgáltató szervezetek irányába, akár a politikai rendszer jogi legitimitációjának újfajta értelmezése árán is”.<sup>8</sup> Jenei György megfogalmazásának önkényes használatával: a büntetőpolitika szempontjából a „legitimitáció átértelmezése” különösen az angolszász modell esetében sarkalatos pont.

Büntetőpolitikai vonatkozásában a legitimitáció több szempontból is értelmezhető. A szakirodalmak alapján három fő értelmezési aspektusa rajzolódik ki, így a büntetőpolitikára ható társadalmi nyomás, a büntető igazságszolgáltatás gyakorlatában megjelenő uralmi viszonyok legitimitációja, végül a legitím állami erőszak monopólium kérdése.<sup>9</sup> A jelen téma szempontjából az elméletek utóbbi iránya lesz releváns, amely az „erőszak-szolgáltatás” privatizációjához köthető, ami leegyszerűsítve az állami monopólium körébe tartozó erőszak formáinak magánkézből való összpontosulását jelenti.

A szakirodalom a privatizációs folyamat elméleti igazolását amerikai liberális és libertariánus elvekben és államfelfogásban látja.<sup>10</sup> Eszerint az állam mesterséges képződmény, tekintélye és törvényes hatalma azon alapul, amit az egyének átruháznak rá. Ebben a felfogásban a büntetőpolitika – mint az állam által szolgáltatott legitím erőszak monopóliuma – a legalitás hátterének adminisztratív megteremtésében merül ki. Balogh László Levente szavaival élve: „Ezeknek a folyamatoknak a fő mozgatórugója a neoliberais gazdasági kánon által meghirdetett államkarcsúsítás programja, amely folyamatosan a kiadások csökkentésével és a hatékonyság növelésével érvel, és aminek következtében az állami erőszak bizonyos eszközeinek kiszervezése révén kivonja magát a demokratikus ellenőrzés lehetősége alól”.<sup>11</sup> Tehát, Jenei György megfogalmazására visszautalva, a politikai rendszer jogi legitimitációjának újfajta értelmezése, a magánbörtönök esetében, a legitím állami erőszak monopóliumának újraértelmezését is jelenti.

03. 10.] 8., 13. o.

8 Jenei György (2006): Közintézményi reformok szemléleti háttere és fejlődési pályái az ezredfordulón. Közgazdaság; I. évf. 1. 82. o. - <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/478/1/8-jenei.pdf> [Letöltve: 2013. 03. 10.]

9 Lásd bővebben: A büntetőpolitika legitimitációs kérdései. In: Kriminológiai közlemények 71. 2012. 252–271. o.

10 Christie, Nils (2004): Büntetésipar. Budapest, Osiris Kiadó. 151–152. o.; Balogh László Levente (2011): Állam és erőszak. Politikatudományi Szemle, 2011. 1. 119–132. o.; Király Klára: A büntetés-végrehajtási intézetek privatizációjának elméleti háttere. Jogelméleti Szemle, 2002. 3.

11 Balogh László Levente: i. m. 130. o.



A piaci logika beáramlása és dominanciája számos esetben elfogadható az állami szolgáltatások privatizációjában. Felmerül azonban a kérdés, hogy a börtönök és általában az állami erőszak szolgáltatás esetében ez a szemlélet mennyire támogatható. A bebörtönzés, illetve tágabb értelemben a büntetőpolitika az állam saját polgárai felett gyakorolt erőszakhoz való jogának legkeményebb és legszigorúbb manifesztációi között szerepel. Így a börtönök költség- vagy szakmai hatékonyságának vizsgálata mellett (illetve azzal szemben) a súlypontot legelőször is az alkalmazott büntetőgyakorlat legitim voltára kell helyezni.<sup>12</sup> A büntetőpolitika intézmény- és eszközrendszere privatizációjának ugyan valóban vannak/lehetnek érdemei a szolgáltatások színvonala terén, így a legitim erőszak-alkalmazás kérdése felett is könnyen át lehet lépni a hatékonyság kérdésével. A legitimációelméletek kritikai értelmezésében könnyen elfogadható lenne egy olyan érvkészslet, ami a szolgáltatások minőségével vagy olcsóságával legitimálja<sup>13</sup> az állam által kiszervezett szolgáltatásokat. És valóban, amíg a problémamentesség garantált, addig ez az érvkészslet megállja a helyét. A probléma az, hogy ebben az esetben a szolgáltatás az erőszak, és akkor van gond, ha a büntetőpolitika társadalmpolitikai vonzata és általában a büntetés morális tartalma miatt valamilyen más társadalmi probléma rakódik rá, illetve, ha az erőszak alkalmazásában aggályok merülnek fel.

A dilemmát egy angliai példával szeretném illusztrálni, ami talán jól érzékelteti a piaci szereplők térnyerésének problémás aspektusait. A felhozott példa Jimmy Mubenga angolai bevándorló esete, aki 2010 októberében a kiutasítási eljárása alatt az őrzésével megbízott cég<sup>14</sup> felügyeletében vitatott körülmények között meghalt. A cég alkalmazottai ellen bizonyíték hiányában nem emeltek vádat. A vállalat nem nyert a következő idegenrendészeti kiutasításokra vonatkozó közbeszerzési pályázaton – bár a hivatalos álláspont szerint Mubenga esetének ehhez semmi köze –, a sajtó ezt mégis sokszor szoros összefüggésbe hozta az incidenssel.<sup>15</sup> A vállalat ettől függetlenül továbbra is megtartotta a magánbörtönök területén és az egyéb rendvédelmi, rendészeti ágazatokban meglévő érdekeltségeit.

Az eset két szempontból érdekes. Rávilágít a demokratikus kontroll jelentőségére, illetve a legitimációs problémák egyik lényegi jellemzőjére. Ugyanis a felmerült kritikák is csak ekkor nyernek értelmet, ha a folyamatokba hiba csúszik, vagy egy eset komoly társadalmi problémák, feszültségek keresztüztüzebe kerül. A legitimáció kérdése is akkor válik jelentőssé, ha a rendszer valamilyen

12 Dolovich, Sharon (2005): State punishment and private prisons. *Duke Law Journal*, Vol. 55. No. 3. 443–447. o.

13 Bayer József (1997): A politikai legitimitás. Budapest, Napvilág Kiadó – Scientia Humana. 135–141 o.

14 Az elsősorban biztonsági szolgáltatásokra szakosodott cég több mint 100 országában működik, több mint 600 000 alkalmazottal, amivel a világ egyik legnagyobb munkaadója. Bár a jelen téma szempontjából nem releváns, biztonságpolitikai szempontból ez önmagában is érdekes kérdéseket vet fel.

15 *The Telegraph*, 2010. 10. 29.: G4S loses deportation contract; *The Times*, 2010. 10. 30.: G4S loses contract to remove foreigners forcibly

értelemben válságba kerül,<sup>16</sup> Szabó Miklós megfogalmazásával élve, ha „*konzolidálatlan állapotok vannak*”.<sup>17</sup>

Az, hogy Mubenga halála valóban a cég hibájából fakadt-e vagy sem, valóban bántalmazták-e és a bántalmazás valóban összefügg-e a halálával, majdhogynem irreleváns kérdés. Hiszen a halálesetre azonnal rávetültek a mögöttes társadalmi problémák és feszültségek, politikai színezetet kapott, sok esetben nem kevés érzelmi telítettséggel, morális értékválasztások frontvonalába helyezte a kérdést. Így az eset sajtóvisszhangjában az igazságszolgáltatás, az erőszak-alkalmazás, a bevándorlási politika és a kisebbségi kérdések egyaránt megjelentek.<sup>18</sup> Az eset, véleményem szerint, jól mutatja, hogy az állam, ha kiszervezi is az erőszak-alkalmazás jogát, és így a felelősség jogi értelemben a céget terheli, ám az események politikai, társadalmi felelősségét az állam nem tudja elhárítani magáról. Viszont az állam problémakezelési lehetősége már csak a szerződéses viszonyok között értelmezhető.

Ezen a ponton érdekes lehet Nils Christie kritikai felvetése a demokratikus kontroll kérdéséről, ami több szempontból is értelmezhető. Az egyik az intézményi felügyeleti rendszer (formális jogállami kontroll), ami a cégek esetében csak korlátozottan érvényesül. A másik, amire a szerző utal, hogy lehet, az állami rendszer rossz, esetleg korrupt(abb, mint a magánpiac), lehet, hogy drága és nem hatékony, de „a miénk”. Így, ha a társadalom érzékeny lesz a büntetőpolitikai folyamatok valamely tendenciáira, úgy megvan a lehetőség a büntető-igazságszolgáltatás reformjára, a politikai döntéshozók, a büntetés-végrehajtási vezetők és alkalmazottak leváltására.<sup>19</sup>

Összegezve tehát, a piaci szemlélet büntetőpolitikába való beáramlásának egyik fő kritikai aspektusa alapvetően abból indul ki, hogy mennyire lehet egyáltalán eladó az állam büntetőhatalma, milyen legitimációs és etikai kérdéseket vet fel az erőszak kiszervezése.

## 2. kritikai kör: A privatizált büntetőpolitika hatékonysági kérdései

A következőkben néhány olyan más aspektust szeretnék felvázolni, ami piaci a technikák alapvetően fiskális szempontjaival kapcsolatban merültek fel dilemmaként.

- a) Az első aspektus, hogy mennyire költséghatékony egyáltalán a privatizált büntetőpolitika, van-e egyáltalán megfelelő összehasonlítási alap a kérdés eldöntéséhez. A felmerült kritikák tulajdonképpen a kérdés egyik *Achilles-sarkaként* is értelmezhetőek.

16 Kovács Gábor (2006): *Demokrácia, válság, legitimitás*. Kellék, 29. 21. o.

17 Szabó Miklós (1989): *A legitimáció történeti alakváltozásai*. In: Tallár Ferenc (szerk.): *Politikai kultúra Magyarországon 1896–1986*. Budapest, Medvetánc könyvek. 277. o.

18 Vö. The Guardian, 2012. 07. 17.: Jimmy Mubenga's death: no prosecution, no surprise; The Guardian, 2012. 07. 18.: Perverse failure to prosecute G4S over Jimmy Mubenga's death; Institute of Race Relations, 2012.10. 04.: Two years on and no justice for Jimmy Mubenga; BBC News, 2012. 01. 26.: MPs attack private security guard immigration removals.

19 Christie, Nils: i. m. 152. o.



- b) A másik aspektus a piaci technikák beáramlásának szakmai szempontú negatív hatásait emeli ki.

### *A költséghatékonyság összehasonlíthatósági problémája és a piaci logika torzulása*

Jane Andrew 2006-os tanulmányában helyezte átfogó keretbe a piaci logika érvényesülésével kapcsolatban felmerült dilemmákat, melyek közül az egyik maga a verseny kérdése. Ugyanis a „büntetőipar” piacán még nemzetközi viszonylatban is nagyon kevés piaci szereplőről beszélünk, ráadásul a szolgáltatások is nehezen tanulható, magas fokú és specializált, nehezen hozzáférhető tudást igényelnek. Így összességében olyan feltételek mellett reméljük a piaci logika pozitív érvényesülését, melyek alapvetően nem kedveznek a versenynek. A szerző következő, legalább annyira fontos felvetése, hogy a valójában meglehetősen ellenmondásos kutatási eredmények egyáltalán nem támasztották alá a magánbörtönök költséghatékonyságát. Ennek oka alapvetően a büntetés-végrehajtás differenciált jellegéből fakad,<sup>20</sup> ugyanis merőben eltérőek lehetnek az egyes börtönök fenntartási, a fogvatartotti populációból fakadó költségei, továbbá különbözhetnek a fogvatartotti reintegrációs programok jellegéből, intenzitásából fakadó kiadások, illetve az intézetek által nyújtott szolgáltatások köre (egészségügyi, szociális stb.) is.

Folytatva a szerző gondolatát: ahhoz, hogy meg tudjuk állapítani a hatékonyság és a működés jellemzőinek összehasonlítási szempontjait az állami börtönök és a magánbörtönök relációjában, meg kellene tudni határozni azt a mércét, amit minőségi alapnak tekinthetünk. Felmerül azonban a kérdés – az eltérő funkciókat, specifikumokat nem számolva –, hogy milyen objektív sztenderdekhez mérjük a költséghatékonyságot. Nem mindegy ugyanis, hogy a túlterhelt állami börtönök szintjéhez mérve képes a magánbörtön minőségvesztés nélkül olcsóbban működni, vagy objektív mutatók szerint is jobb.<sup>21</sup> A büntetés-végrehajtási szervezetek jellegükből fakadóan semmilyen befolyással nem rendelkeznek a befogadott populáció nagyságára és jellegére nézvést. Így a neoliberális büntetőpolitika nyomán megjelenő fogvatartotti ráták rohamos növekedése értelemszerűen együtt jár a túltelítettség növekedésével és az intézményrendszer leterheltségével. A költséghatékonyságra építő financiaális háttér mellett – egy eleve alulfinanszírozott, elavult infrastruktúrájú (ezért fenntartásában drágább) intézményrendszer esetében – a fogvatartotti ráták emelkedésének és a túltelítettségnek egyenes következménye lehet a minőségi mutatók relatív csökkenése. De nem pusztán az egyes börtönök eltérő specifikuma miatt nehéz az összehasonlítás, hanem a különböző privatizációs szisztémák is alapvetően más logika alapján működnek.

A hibrid modell szerint üzemeltetett börtönök esetében szerződések rögzítik például a telítettségi mutatókat és az állam fizetési kötelezettségeit. Így sok eset-

20 Andrew, Jane (2006): Prisons, the profit motive and other challenges to accountability. Faculty of Commerce – Accounting & Finance Working Paper, University of Wollongong. 7. o. – [http://betterstate.org.au/wpcontent/uploads/resources/andrew\\_prisonstheprofitmotiveandotherchallengesaccountability.pdf](http://betterstate.org.au/wpcontent/uploads/resources/andrew_prisonstheprofitmotiveandotherchallengesaccountability.pdf) [Letöltve: 2013. 03. 10.]

21 Dolovich, Sharon: i. m. 443–447. o.

ben egy állami börtön az erőteljes büntetőpolitikai szigorítás esetén akár több mint 200%-os telítettséget is elérhet (hiszen nem tagadhatja meg a befogadást), addig a PPP-börtönök 100% fölé csak akkor kerülnek, ha az állam „kötbért” fizet az üzemeltetőnek. Ennek ellenpéldájaként az amerikai gyakorlat áll, ahol a privát szektor finanszírozása fejkvóta alapján történik, ezáltal a cégek a hibrid modellel ellentétben arra törekcszenek, hogy minél több fogvatartott legyen az intézetben. Így a privát börtönök hajlamosabbak a rövid távú költségkhatékony megoldást hozó módszerek alkalmazására, és a rendszer erre lehetőséget is ad. A börtönök a profitra törekcsdenek, így lehet, hogy fenntartásuk fajlagosan valóban olcsóbb, de az ellátás minősége összességében romlik.<sup>22</sup> Az amerikai fogvatartási körülményekre vonatkozó sztenderdek viszont az Európai Unióban nem is állnák meg a helyüket. Így – akár országokon belül, akár országok között – a privát és az állami rendszer „költségkhatékonyasági” és „minőségi” összehasonlítása megfelelő objektív mércék hiányában értelmetlen.

Jane Andrew gondolataira visszatérve, a szerző azt állítja, hogy a privatizáció elsőbbségét megjelenítő érvek a piaci logika hipotetikus költségkhatékonyaságára mint valós eredményekre hivatkoznak, ezzel legitimálva a piac büntetőpolitikai térnyerését. Azonban pont a módszertanilag is nagyon nehezen kivitelezhető összehasonlítás hiányából fakad, hogy a magánbörtönök értékelésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a témára nehezedő ideológiai, politikai, gazdasági és etikai befolyást sem.<sup>23</sup>

Nagy-Britannia Parlamentje Alsó Házának megbízásából, az Igazságügyi Parlamenti Bizottság számára 2009-ben készült *Jelentés* egyik legérdekesebb megállapítása, hogy a legjobb magánbörtön ugyan jobb, mint a legjobb állami, azonban a legrosszabb magánbörtön is ugyanolyan alacsony színvonalú, mint a legrosszabbnak gondolt állami. Azaz a létrehozásuk mellett szóló érvkészlet legfontosabb elemeit, a hatékonyságot és eredményességet vonja kétségbe. Pontosabban annyit állít, hogy a privát szféra önmagában semmilyen problémára nem ad választ. A dokumentum szerint a jelenség okai között maga a szerződéses viszony áll. Azaz egy magánbörtön semmivel sem fog többet tenni, mint amennyi a megállapodás alapján tőle minimálisan elvárható. Az esetleges minőségi többletet is alapvetően szerződések szabályozzák. A minőségi „szolgáltatás” azonban több pénzt is jelent az államnak, de ahogy azt már láttuk, eleve mások az alapfeltételek is, mint az állami intézetek esetén, így az összehasonlításkor ezt is figyelmembe kell venni.<sup>24</sup>

A nem állami szereplők megjelenésével együtt járó piaci verseny logikájának másik kritikája arra utal, hogy a piac elvben arra készítené a privát szektort, hogy minél alacsonyabb áron egyre jobb szolgáltatást nyújtson. A logika azonban csak torzulva érvényesül, ami részben tehát a piaci szereplők korláto-

22 Cabral, Sandro – Saussier, Stéphane: i. m. 12–13. o.

23 Andrew, Jane: i. m. 7. o.

24 House Of Commons Justice Commmittee (2009): Role of the prison officer. 52–54. o. – <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmjust/361/361.pdf> [Letöltve: 2012. 12. 14.]

zott számának köszönhető. Másfelől viszont a „jó és költséghatékony szolgáltatás” a szerződések tartalmának maradéktalan betartását jelenti, de jellegéből fakadóan nem feltétlenül ösztönzi a magánbörtönöket szakmai értelemben vett minőségi többlet nyújtására. Ennek további okát abban is kereshetjük, hogy a fogvatartotti reintegrációs programok jelentős része sem látványos sikert, sem költséghatékonyt nem jelent, így a piaci szereplők nem is érdekeltek abban, hogy jogszabályi előírások vagy szerződésben rögzített felelőségi körökön túl plusz erőforrásokat fordítsanak rá. Ráadásul a piaci logika diszfunkcióinak olyan egyéb, nem kívánt mellékhatásai vannak, melynek következményei már más szakmai szempontból is relevánsak lehetnek. Így a másik jelentős probléma az innovációk, a jó gyakorlatok, a kapcsolatok terjedésének alacsony szintje. Egy állami intézményrendszerben ez a működés logikájából fakadóan – ideális esetben – nem probléma, azonban a piaci szférában – a verseny logikája miatt – üzleti titok.<sup>25</sup> Ez persze természetes, de azt a további szűkítő értelmezést is fel kell vetni, hogy a magánszektor által esetlegesen nyújtott minőségi többlet mindig csak az adott intézetre jellemző specifikum. A piaci logikából fakadóan ugyanis egy vállalat nem fogja a szervezet egészét érintő érdekeket és értékeket magáévá tenni, de nem is érdekelt benne.

### *A piaci technikák beáramlásának negatív hatásai*

A piaci technikák negatív hatásai alapvetően két szempontból értelmezhetők. Az egyik a piaci technikákban rejlő pozitív potenciál elvesztegetését jelenti, vagyis azt, hogy a szakmai szempontok a költségmegtakarításhoz képest csak másodlagos szereppel bírnak. A másik kritika alapvetően arra utal, hogy a piaci technikák igazgatási értelemben vett átvétele, jellegéből fakadóan kiszorítja a szakmai szempontok egy markáns szegmensét.

a) Az új közmenedzsment egyik fő ideológusa, Christopher Hood, 1991-ben megjelent tanulmányában a piaci folyamatok egyik negatív kritikáját „a császár új ruhája” effektus néven említi.<sup>26</sup> Azaz a piaci technikák beáramlása valójában csak retorikai szinten valósul meg, de tényleges változás nincs mögötte, illetve továbbgondolva Hood gondolatmenetét, a költséghatékony és a minőségi szolgáltatások helyett csak olcsóbb működés figyelhető meg, pozitív minőségi elmozdulás nélkül.

Ennek a kritikai gondolatnak a lényegét egy brit ügynökség példáján keresztül próbálom röviden bemutatni. A *National Offender Management Service* (NOMS) szervezetét 2004-ben az igazságügyi ágazat hatékonyságát ért kritikákra adott válaszként hozták létre. A NOMS egy olyan, az igazságügyi tárca alá tartozó ügynökség, amely egységes irányítási és szakmai keretbe foglalja a büntetés-végrehajtás és a pártfogó felügyelet struktúráját. A szervezeti felépítésben rejlő

<sup>25</sup> House of Commons Justice Committee: 53. o.

<sup>26</sup> Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69. Spring. 9. o.

szakmai potenciál egyértelmű. A NOMS a bűnelkövetők intézményi kezelésével foglalkozó szervezetet tömöríti egységes irányítási és döntéshozatali struktúrába, elhárítva ezáltal minden igazgatási akadályt, nehézséget, amely az addig meglévő szervezeti együttműködést, a komplex, átfogó intézkedéseket negatívan befolyásolta. Az ügynökség így óriási szakmai potenciállal rendelkezne a reintegrációs tevékenységek átfogó, többszakaszos megvalósítása terén. A már hivatkozott Igazságügyi Bizottsági Jelentés azonban a NOMS működésében – a dokumentum készültkor 5 éves fennállása alatt – egyáltalán nem találta visszaigazoltnak a szakmai elvárásokat. A dokumentum felmérései alapján sokkal inkább úgy tűnik, hogy a valós működésben csak igazgatás-racionalitási elvek dominálnak (a jogi, informatikai, gazdasági szervezeti egységek összevonása), melyek elsősorban költségvetési megtakarítást jelentenek.<sup>27</sup> Az intézmény fenntartása így bizonyára olcsóbb, átláthatóbb és a költségvetési kifizetések minden bizonnyal jobban kontrollálhatóak. Ám a Jelentés – még ha feltételezzük is a közreműködő kutatók szubjektív hozzáállását – arra mindenképpen felhívja a figyelmet, hogy ha a piaci szemléletű hozzáállás nem nyújt szakmai értelemben vett minőségi többletet, akkor a „császárr meztelen” marad.

b) A másik kritikai kör tehát alapvetően abból indul ki, hogy a piaci szemléletű teljesítmény- és hatékonyság-értelmezés, jellegéből fakadóan, könnyen elmozdítja a szakmai súlypontokat az egyoldalú megközelítés felé. Ennek következményeként a büntetőpolitika intézményrendszere által végzett feladatstruktúra egyes – nehezen mérhető, illetve költséghatékonyság szempontjából nehezen értelmezhető – elemei háttérbe szorulnak, amit pénzügyi és szervezeti racionalitással legitimálnak.

A felmerülő kérdések egyik fő fókuszra arra irányul, hogy van-e értelme, vagy lehetséges-e egyáltalán az alapvetően piaci szférából átemelt metódusokat egy olyan intézményrendszerre kivetíteni, melynek szervezeti felépítése, kiválasztási folyamatai és nem utolsósorban tevékenysége nem, vagy csak nagyon nehezen hasonlítható össze a piaci szférával. Alapvető értelmezési kérdés, mit tekintünk sikerességnek vagy eredményességnek. A piaci szférában ez egyértelműen a profit folyamatos növelése és a versenytársakkal szembeni minél jobb pozíció kiharcolása. Egy, a központi államigazgatási szervek közé tartozó rendvédelmi szervezet esetében azonban ez nem értelmezhető szempont. A közszolgáltatásokat nyújtó szervezeteknél, például az ügyfél-elégedettség (pl. okmányiroda) lehet egy mérőszám, azonban a büntetés-végrehajtás esetében az „ügyfelek elégedettsége” csak korlátozottan értelmezhető. Természetesen meg lehet határozni alapvető társadalmi minimumelvárásokat (pl. a szökések megakadályozását vagy a jogvédelem szempontjából releváns szttenderdeket), azonban ezek nem árulnak el sokat a büntetés-végrehajtás lényegi munkájáról.

A különböző társadalmi jelenségeket és folyamatokat befolyásolni, ellenőrizni hivatott szervezetek tevékenységei sok esetben csak adminisztratív szempontból határolhatóak el egymástól, funkcionálisan azonban semmiképpen sem.

<sup>27</sup> House of Commons Justice Committee: 48–49 o.

Ahogy arról már esett szó, a büntetés-végrehajtás is szervesen ágyazódik be a társadalompolitika intézményrendszerébe, teljesítményének megítélése nehezen elválasztható más intézmények munkájától. A visszaesés mértéke például nem értelmezhető a fogvatartottak bekerülés előtti és a szabadulás utáni társadalmi helyzetének figyelembe vétele nélkül. Ez viszont oktatás-, foglalkoztatás- és szociálpolitikai kérdéseket egyaránt felvet. Így a büntetés-végrehajtás tevékenysége kizárólag a társadalompolitika körébe tartozó egyéb intézmények feladatstruktúrájának kontextusában értelmezhető. Az államigazgatási szervek mozgástere, kapacitásai, fő szakpolitikai irányvonalai alapvetően a kormányzati döntéshozatal prioritásaitól és lehetőségeitől függenek. Így az államigazgatási szervezetek teljesítményértékelése könnyen eshet abba a hibába, hogy az adott szervezettől független tényezők által befolyásolt, vagy a valós teljesítmény szempontjából irreleváns változók eredményei alapján ítélik meg tevékenységüket. A legnagyobb veszély abban rejlik, hogy a Hood által is preferált, számszerűen mérhető változók alapján való értékelés könnyen fordítja át a szervezeteket a számoknak való kizárólagos megfelelés szintjére. Ez viszont – főleg a már említett külső tényezők befolyása miatt – valószínűsíti a munka kevésbé mérhető, ám legtöbb esetben sokkal lényegesebb minőségi tartalmának háttérbe szorulását, amely hosszútávon súlyos kompetenciavesztést, a szervezet kultúrájára nézve eróziót eredményezhet. Így például a szociálpolitika esetében, egy bizonyos jogcímen segélyezettek száma és a segély összege nem árul el semmit arra vonatkozóan, hogy az ágazat megfelelően kezelte-e egy társadalmi problémát. Vagy egy egészségügyi példával élve, az orvosi műhibaperek számának csökkenése (most nem beszélve arról, hogyan érik el) alapvetően nem valós minőségi mutató, hiszen megfelelő infrastruktúrális háttér esetében ez alapvető elvárás. Viszont semmit nem mond el arról, hogy egy kórház „minőségi” gyógyítást végez-e vagy sem?

Ez természetesen nem azt jelenti, hogy ne lehetne meghatározni olyan szempontokat, amelyek alapján értelmezni, majd értékelni lehet a szervezetek teljesítményét. Fontos azonban leszögezni, hogy a mérésre alkalmas változók meghatározása és azok meghatározott szempontok szerinti kiértékelése, csak egyes, elsősorban az erősen objektív tevékenységek leírására használt változók mentén értelmezhetőek. Így például a fogolyszökés büntetési alakzata a büntetés-végrehajtás egy fontos, de nem kizárólagos mérőszáma lehet. A reintegrációs tevékenységeknél azonban sokkal nehezebb megállapítani, hogy mi a „jó” teljesítmény, milyen összetevői vannak, milyen adekvát mérőszámokkal lehet azt feltérképezni, és végül az így kapott értékeket mi alapján és mihez képest lehet „jobbnek”, vagy „rosszabbnak” értékelni.

Véleményem szerint így a büntetőpolitika intézményrendszerének teljesítményértékelése alapvetően annyiban értelmezhető, hogy mennyire képes betölteni azt a funkciót, melynek érdekében létrehozták. Ez abból a szempontból fontos, hogy minden teljesítménymérési és értékelési rendszernek a fő feladata az, hogy meghatározott szempontok alapján összehasonlítható képet nyújtson egy szervezet relatív vagy normatív értelemben vett tevékenységének értelmezéséhez. A fő funkcióján túl minden ilyen rendszernek van egy (tudatosan vagy nem kívánt



mellékhatásként érvényesülő) motivációs hatása is. Ugyanis a szervezet elvárt teljesítménymutatói tükrözik annak szakmai elvárásait, a minőségi sztenderdeket, a működési elveket és a szervezeti kultúrát. A teljesítménymérési rendszerek lényege, hogy az annak való megfelelésre készítse a szervezetek különböző alrendszeit.

Ezen a ponton fontos kitérni arra, hogy mit is tekintünk sikerességnek. Ez a felvetés szoros kapcsolatba kerül a neoliberális büntetőpolitikai elvekkel is. Azaz, hogy mennyire tekintjük sikerességi, hatékonysági kérdésnek a büntetőpolitika társadalompolitikai vonzatából eredő feladatokat. A pozitivista elvek háttérbe helyezése mellett a piaci szemlélet sem kedvez a hatékonyságnak és a siker ilyen értelemben vett értelmezésének. Ennek oka, hogy az ebből fakadó tevékenységek a legkevésbé költséghatékonyak, nehéz objektíven és látványos eredményeket produkálva mérni, és a piac nem is feltétlenül érdekelt benne. Ezzel kapcsolatban a már hivatkozott *Jelentés* kifejti, hogy a teljesítménymérési/értékelési rendszerek, illetve általában a „menedzserializmus” szélesedése sok szempontból negatív hatással volt a büntetés-végrehajtásra, így ami a téma szempontjából jelentős, hogy a szakpolitikai szinten retorikaként megjelenő fogvatartotti reintegráció szinte csak illúzió. A túltelítettség, a személyi feltételek hiánya, a fogvatartottak speciális jellemzői (drog-, alkohol-, szociális és mentális problémák) ellenére érdemi nevelői munka gyakorlatilag nincs, hiszen a büntetés-végrehajtási munka felét – a teljesítmény és az elszámoltathatóság nevében – adminisztratív feladatok, adatfelvétel és adatrögzítés teszi ki. A *Jelentés* mögötti kutatások alapján az a kép rajzolódik ki, hogy az így kialakult „csak a mennyiség számít” elv mögött (egyebek mellett) a börtönök munkájának realitását teljesen figyelmen kívül hagyó teljesítményértékelési/mérési metódusok állnak.<sup>28</sup>

Természetesen alapvető és reális szakmai, társadalmi elvárás, hogy lehetőleg botrányok és rendkívüli események nélkül működjön a rendszer. Azonban a nem megfelelően értelmezett teljesítmény és sikeresség, a börtönök reintegrációs, nevelési feladatainak háttérbe szorulása paradox módon csak a börtönök a kriminalitás újratermelésében játszott szerepét erősítik. Így pont a piaci technikák hatására bevett teljesítmény- és hatékonyságmutatók hibás vagy kritikátlan használata teszi „hatékonyatlanná”, kontraproduktívvá a rendszert.

### 3. kritikai kör: A neoliberális büntetőpolitika és az új közmenedzsment találkozási pontjai

A neoliberális büntetőpolitika bírálóinak két legnagyobb nemzetközi ideológusa, a többször hivatkozott Loïc Wacquant és Nils Christie munkáiból alapvetően az a feltételezés olvasható ki, hogy a meglehetősen magas társadalmi legitimitációt élvező neoliberális klasszikus, retributív büntetőpolitika és az új közmenedzsment-technikák hatására megjelenő „büntetésipar” egymást erősítő tényezőként hatnak egymásra.

<sup>28</sup> House of Commons Justice Committee: 3–38, 42–43. o.



A felmerült érvek között szerepel, hogy a neoliberais büntetőpolitika értékei a megnövekedett fogvatartási ráták metszéspontjában találkoznak az új közmenedzsment nyomán megjelenő piaci szereplők érdekeivel. Azt feltételezhetjük, hogy a neoliberais klasszikus büntetőpolitika hatása termelte ki – mintegy okozatként – az erre szakosodott piaci szektort. Azonban a kritikai felvetések másik iránya arra utal, hogy a folyamatokból fakadóan a büntetésipar egy idő után olyan nemzetgazdasági, társadalompolitikai szegmensé nővi ki magát, amit már nem lehet olyan egyszerűen leépíteni, illetve olyan lobbis állhat mögötte, hogy az ok-okozati összefüggések már megfordulhatnak. *„A kritikusok éppen a maga gazdasági érdekei által vezérelt privát börtönlobbi büntetőpolitikára és büntetés-végrehajtásra gyakorolt hatását tartják a legveszélyesebbnek.”*<sup>29</sup>

Minden piaci vállalkozás célja a profit szerzése, és a versenytársakhoz képesti előnyösebb pozíció megszerzése a piacon. A felmerült problémákat összegezve azonban a kritikák egy markáns iránya pontosan a verseny korlátozott jellegére utalt. A sokszor hivatkozott költséghatékonyság kérdése azt a problémát is felveti, hogy benne rejlik a veszély, hogy a büntetés-végrehajtás cél- és feladatrendszerének egy másik társadalompolitikai szempontból értelmezhető ágát, a reintegrációs feladatokat könnyen leépítheti és háttérbe szoríthatja. Ez a neoliberais büntetőpolitika tendenciáinak figyelembevételével lesz érdekes. Ugyanis nemcsak hogy háttérbe szorítja a reintegrációs funkciókat, hanem eleve egy punitív, klasszikus büntetőpolitikai gyakorlatot feltételez, vagy legalábbis abban érdekelt.<sup>30</sup>

A probléma másik oldaláról vizsgálva a kérdést: a társadalompolitika intézményrendszerének erősítése, a börtönök reintegrációs funkcióinak fejlesztése azt segíti (segítheti) elő – még ha alacsony „sikermutatókkal” is –, hogy a fogvatartottak kilépjenek a kriminalitásból és jogkövető magatartás mellett a munkaerőpiac szerves részei legyenek stb. Ez viszont hosszú távon kevesebb fogvatartottat jelent. Amerikában a büntetésipar azonban több millió embert foglalkoztat, és nemzetgazdasági szempontból sem elhanyagolható iparágga nőtte ki magát. A piaci logika akkor és úgy érvényesül, hogy magával hozza a profitorientált szemléletet, valamint azt is, hogy a fejlődéséhez új piacokat kell keresni, vagy teremteni (!). Wacquant és Christie nem tartják véletlen egybeesésnek, hogy a piaci szereplők nagyarányú megjelenésének kezdete egybeesik a pozitivistá ideológia válságával és a retributív büntetőpolitikai elvek töretlen népszerűségének kezdetével. Azóta a dinamikus növekvő piac együtt nő a dinamikus növekvő fogvatartottak számával. A piaci szereplők száma, az iparág mérete és a fogvatartottak száma együtt nőtt a többszörösére. A sejtés, ami a szerzők munkáiban egyértelműen kiérezhető, nyilván nehezen igazolható. Azonban nem abszurd feltételezés, hogy a büntetőpolitika alakításában (egymásra ható tényezőként) a társadalompolitikai szempontok, a társadalom elvárásainak való megfelelés mellett (Amerikában legalábbis) a gazdasági szempontokat sem lehet figyelmen kívül hagyni.

29 Pap András László (2007): Privatizált közfeladatok. Beszélő. 12. évf. 11. 40. o.

30 Uo.

## Összegzés

Tanulmányomban nem törekedtem arra, hogy teljes, átfogó képet nyújtsak a neoliberais büntetőpolitika és az új közmenedzsment-technikák büntetőpolitikába való beáramlásának folyamatairól. Terjedelmi és logikai okok miatt alapvetően egyoldalúan, elsősorban a téma kritikai megközelítéseit próbáltam áttekinteni, így a folyamatok pozitív hatásait háttérbe szorítva, a kérdés problémás aspektusaira fókuszáltam.

1. A felmerülő kritikák egyik fő irányvonala a piac büntetőpolitikába való beáramlását abból a szempontból vizsgálja, hogy mennyire lehet egyáltalán eladó az állam büntetőhatalma, milyen legitimációs és etikai kérdéseket vet fel az erőszak kiszervezése.
2. A másik kritikai kör az új közmenedzsment-technikák mögött húzódó érvkészetet veszi górcső alá a költséghatékonyságot és az eredményességet vitatva. Elsősorban a magán- és az állami intézmények összehasonlíthatóságát, illetve a piaci logika torzult jellegét és negatív szakmai hatásait hangsúlyozva.
3. A harmadik kritikai kör a neoliberais büntetőpolitika és az új közmenedzsment egymáshoz való viszonyát vizsgálja, elsősorban abból a szempontból, hogy a piaci szereplők milyen negatív hatással, befolyással vannak a büntetőpolitika alakítására.

## Irodalom

- Andrew, Jane (2006): Prisons, the profit motive and other challenges to accountability. Faculty of Commerce – Accounting & Finance Working Paper, University of Wollongong. – [http://betterstate.org.au/wpcontent/uploads/resources/andrew\\_prisonstheprofitmotiveandotherchallengestoaccountability.pdf](http://betterstate.org.au/wpcontent/uploads/resources/andrew_prisonstheprofitmotiveandotherchallengestoaccountability.pdf) [Letöltve: 2013. 03. 10.]
- Balogh László Levente (2011): Állam és erőszak. Politikatudományi Szemle, 2011. 1. 119–132. o.
- Bayer József (1997): A politikai legitimitás. Budapest, Napvilág Kiadó – Scientia Humana.
- Cabral, Sandro – Saussier, Stéphane (2012): Organizing prisons through Public-Private Partnerships: a cross-country investigation. Brazilian Administration Review, Vol. 10. No. 1. 100–120. o. – [http://anpad.org.br/periodicos/content/frame\\_base.php?revista=2](http://anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=2) [Letöltve 2013. 03. 10.]
- Carson, Ann E. – Sabol, William J. (2012): Prisoners in 2011. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. – <http://www.doc.wa.gov/aboutdoc/measuresstatistics/docs/BJSReport.Prisonersin2011.pdf> [ Letöltve: 2013. 03. 10.]
- Christie, Nils (2004): Büntetésipar. Budapest, Osiris Kiadó.
- Concoran, Mary (2008): What does government want from the penal voluntary sector? Criminal Justice Matters, Vol. 71. No. 1. 36–38. o.

- Dolovich, Sharon (2005): State punishment and private prisons. *Duke Law Journal*, Vol. 55. No. 3. 439-548. o.
- Fodor Gábor, G. – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 2. 5-26. o.
- Gönczöl, Katalin (2002): A nagypolitika rangjára emelkedett büntetőpolitika. *Jogtudományi Közlöny* 57. évf. 5. 197-204. o.
- Hajnal György (2004): Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. PhD értekezés. *Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem*. – [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal\\_gyorgy.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf) [Letöltve: 2013. 03. 10.]
- Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69. Spring. 3-19. o.
- Jenei György (2006): Közintézményi reformok szemléleti háttére és fejlődési pályái az ezredfordulón. *Közgazdaság*, 1. évf., 1. 81-95. o. – <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/478/1/8-jenei.pdf> [Letöltve: 2013. 03. 10.]
- Kerecsi, Klára (2006): Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája. Budapest. *Complex Kiadó*.
- Király Klára: A büntetés-végrehajtási intézetek privatizációjának elméleti háttére. *Jogelméleti Szemle*, 2002. 3.
- Kovács Gábor (2006): Demokrácia, válság, legitimitás. *Kellék*, 29. szám. 9-27. o.
- Leander, Anna (2004): Globalisation and the state monopoly on the legitimate use of force. *Political Science Publications*, No. 7/2004. – [http://static.sdu.dk/mediafiles/Files/Om\\_SDU/Institutter/Statskundskab/Skriftserie/04ANL7%20pdf.pdf](http://static.sdu.dk/mediafiles/Files/Om_SDU/Institutter/Statskundskab/Skriftserie/04ANL7%20pdf.pdf) [Letöltve: 2013. 03. 10.]
- Pap András László (2007): Privatizált közfeladatok. *Beszélő*. 12. évf. 11. 36-50. o.
- Szabó Mikós (1989): A legitimitáció történeti alakváltozásai. In: Tallár Ferenc (szerk.): *Politikai kultúra Magyarországon 1896-1986*. Budapest, Medvetánc könyvek.
- Wacquant, Loïc (2001): *A nyomor börtönei*. Budapest, Helikon Kiadó.
- Weber, Max (1970): *Állam, politika, tudomány*. Budapest, KJK.
- Weber, Max (2009): *Politikai szociológia*. Budapest, Helikon Kiadó.

## Egyéb felhasznált irodalmak

House of Commons Justice Commitee (2009): Role of the prison officer. - <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmjust/361/361.pdf> [Letöltve: 2012. 12. 14.]

The Guardian, 2012. 07. 17.: Jimmy Mubenga's death: no prosecution, no surprise. - <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jul/17/jimmy-mubenga-death-no-prosecution> [Letöltve: 2013. 03. 12.]

The Guardian, 2012. 07. 18.: Perverse failure to prosecute G4S over Jimmy Mubenga's death. - <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/jul/18/failure-prosecute-g4s-jimmy-mubenga> [Letöltve: 2013. 03. 12.]

Institute of Race Relations, 2012. 10. 04.: Two years on and no justice for Jimmy Mubenga. - <http://www.irr.org.uk/news/two-years-on-and-no-justice-for-jimmy-mubenga/> [Letöltve: 2013. 03. 12.]

BBC News, 2012. 01. 26.: MPs attack private security guard immigration removals. - <http://www.bbc.co.uk/news/uk-16733390> [Letöltve: 2013. 03. 12.]

The Telegraph, 2010. 10. 29.: G4S loses deportation contract. - <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/8097347/G4S-loses-deportation-contract.html> [Letöltve: 2013. 03. 12.]

The Times, 2010. 10. 30.: G4S loses contract to remove foreigners forcibly. - <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/article2788584.ece> [Letöltve: 2013. 03. 12.]