

## GECSE GÁBOR GUSZTÁV

### Lehetséges eszközök a rendőri korrupció elleni küzdelemben – új jogszabályi lehetőségek

A rendőrbűnözésnek nemcsak az a meghatározó jellemzője, hogy rendőrök követik el, hanem hogy olyan személyek, akiknek különleges feljogosítottságaik vannak. Ez a különleges feljogosítottság „áruba bocsátható”, piacképes „termék”. Egyúttal ez a különleges feljogosítottság az a jellemző, amely kijelölheti, mely pontokon lehet megelőzni és felderíteni a rendőrök által elkövetett korrupciós jellegű bűncselekményeket. A tanulmány az előbbieket alapján gyakorlati tapasztalatok felhasználásával konkrét javaslatokat tesz a megelőzésre.

Elkészítése előtt a jogerősen lezárt rendőri korrupciós büntetőeljárások, illetve a terheltként érintett rendőrök száma tekintetében összehasonlító vizsgálatot folytattam. Az elemzés a rendelkezésre álló 2010. I–II., a 2011. I–II. és 2012. I–II. fél év adatai alapján történt.

Nézzük tehát először a számokat azokkal a bűnelkövetési módokkal összefüggésben, amelyek körébe a rendőrök által elkövetett korrupciós cselekmények sorolhatók (*1. számú táblázat*).

Látható, hogy a jogerősen lezárt büntetőeljárások száma hullámzást mutat, a rendőrségi állomány számához képest azonban ezek a számok elenyészők. Ezért teljességgel bizonyos, hogy a felderítési hatékonyságon javítani kell.

A nagyfokú latenciára sokszor szokás hivatkozni. Az okokat is sorolhatjuk: a cselekmény mélyen konspirált jellege, a közvetlen sértett hiánya, valamennyi szereplő érdekeltsége a rejtettségben, a felelősségre vonás elmaradása, az okozott kár nem mérhető volta, bizonyos elkövetési formák erkölcsi elfogadása vagy legalább eltűrése.

Sokszor még a felderített ügyek sem kerülnek az igazságszolgáltatás csatornáiba, vagy ha igen, elmarad a mélyebb okok feltárása. Az amúgy is kevés számú ügyben a bűnügyi iratok tanulmányozása a várakozásokkal ellentétben csekély információval szolgál.

Gond van a latencia megbecsülésének hagyományos módjával, a sértetti kikérdezéssel is. A sértettek ugyanis itt maguk is elkövetők, akiknek saját bűnükéről kell nyilatkozniuk.

I. számú táblázat  
Büntetőeljárások száma

| Bűncselekmény<br>megnevezése   | 2010.<br>I. félév | 2010.<br>II. félév | 2011.<br>I. félév | 2011.<br>II. félév | 2012.<br>I. félév | 2012.<br>II. félév |
|--|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Vesztegetés büntette   | 15                | 3                  | 11                | 8                  | 8                 | 7                  |
| Hivatali visszaélés büntette   | 10                | 8                  | 11                | 8                  | 7                 | 9                  |
| Bűnpártolás büntette   | -                 | -                  | -                 | 2                  | -                 | -                  |
| Vesztegetés feljelentésének<br>elmulasztása vétsége                            | -                 | -                  | 1                 | -                  | -                 | -                  |
| Befolyással üzérkedés büntette   | -                 | -                  | 1                 | 1                  | -                 | -                  |
| Hivatalos személy által<br>elkövetett közokirat-hamisítás<br>büntette          | -                 | -                  | -                 | 1                  | -                 | -                  |
| Hivatalos személy által<br>elkövetett személyes adattal<br>visszaélés büntette | -                 | -                  | -                 | -                  | 1                 | -                  |
| Összesen   | 25                | 11                 | 24                | 20                 | 16                | 16                 |

Van egy szervezetszociológiai jelenség is a latencia mögött. Azok a vezetők, akik szervezeteik belső gondjait sikeresen el tudják rejteni, elismerést kapnak, noha lehet, hogy a tevékenységükkel még növelik is a bajt. Akik viszont sokszor fokozott felelősségérzettel indítva, a változtatás szándékával a nyilvánosság elé tárják a rendszereik botlásait, azok a segítség helyett elmarasztalást kapnak.

Azt is mondhatjuk, hogy ha a rendőrség nem minden területére vonatkoznak az átláthatóság szabályai, akkor a demokratikus működéshez ragaszkodó vezetők szervezeteik rossz menedzsereinek bizonyulnak.

Az elkövetett bűncselekményeket áttekintve mindenképpen figyelemre méltó, hogy a korrupciós bűncselekmények között magasan vezet a hivatali visszaélés és a vesztegetés büntette. Ezek azok az elkövetési magatartások, amelyek a közértelmezés szerint is a legtipikusabb korrupciós cselekményeknek számítanak.

Mínthogy a hivatali vesztegetéseknek kiemelkedően nagy a társadalmi veszélyességük, továbbá ezek a magatartások alkalmasak arra, hogy megingassák a közszolgálatba vetett bizalmat és ezzel gyengítsék a jogbiztonságot, és végül azért is, mert a korrupciós cselekmények klasszikus megjelenésének a hivatali vesztegetés esetei számítanak, a mintának szánt bűnügyek mindegyike ebbe a kategóriába tartozik.

A vesztegetési bűnügyekből levonható tapasztalatok szerint a korrupció veszélyével akkor kell számolni, ha a hivatali eljárásban olyan kölcsönös érdekek találkoznak, amelyek kielégítése csak bűnös úton lehetséges. A hatósági ügyfélkapcsolatokban a hivatal oldalán egy olyan jogi helyzet jelentkezik, amely szerint a hatóságnak lehetősége van az ügyfél számára kedvező vagy hátrányos döntést hozni, és ebben széles a mérlegelési jogköre.

Ugyanakkor a hivatalos személy oldalán a jog által nyújtott bőség mellett hiányok is megjelennek, így például az eljáró hivatalos személynek lehetnek anyagi gondjai, hiányos lehet a szakmai kiképzettsége, hibás lehet a saját hivatali tevékenységével kapcsolatos erkölcsi felfogása, hiányt szenvedhet életpaszlatokban. Az ügyfél oldalán a bőség megjelenhet olyan anyagi javakban, amelyeket vesztegetésre fordíthat, nála viszont hiányként mutatkozhat az a jogi felhatalmazás, döntési kompetencia, engedélyezési jog, amely csak a hatóság sajátja. Ezért a vesztegetési cselekmények felfoghatók olyan illegális ügyletként is, amelyben a kereslet és a kínálat a piac szabályai szerint találkozik. Mind az erkölcsi elítélés, mind pedig a hatásos bűnüldözés akadálya lehet az is, hogy ennek a bűncselekménynek nincs közvetlen sértettje, továbbá hogy számos megjelenési formájával a társadalom igen toleráns.

Az egyes ügyek elemzése természetesen nem képes választ adni arra a kérdésre, hogy példának okáért a hivatali visszaélések e formái a rendészet mely ágazataiban terjedtek el nagyobb mértékben, illetve melyek azok a területek, amelyek fertőzöttsége kisebb.

A szakirodalom szerint<sup>1</sup> a vesztegetések körében a legnagyobb mértékű a latencia, a napvilágra került bűnügyekből nem is a fertőzöttség méreteire lehet következtetni, hanem sokkal inkább arra, hogy a rendőri munka adott szektorában nagyobb vagy kisebb a lebukás veszélye.

A terheltek száma szintén enyhe hullámzást mutat (*2. számú táblázat*). A legtöbb terhelt 2010 első, a legkevesebb pedig 2010 második fél évében észlelhető. Álláspontunk szerint ennek nincsen rendszerszintű magyarázata, nincs mögötte tendencia. Ezek a számok a rendőrség összlétszámát tekintve elenyészők.

Sajnos azonban a lakosság szubjektív érzete, a konkrét, de nem bizonyítható bejelentések száma alapján arra következtethetünk, hogy ez csupán a jéghegy csúcsa. De hogyan lehetséges, hogy a hierarchikus irányítás alatt álló rendőrség vonatkozásában ilyen magas a latencia? Hiszen az ilyen szervezetek önszabályozó rendszerként működnek, ami azt jelenti, hogy tevékenységük zavarait gyorsan képesek észlelni, és hatásos eszközeik vannak a korrekcióra.

---

<sup>1</sup> Finszter Géza: A vesztegetés nyomozása. Magyar Rendészet, 2010/3–4., 16–40. o.

2. számú táblázat  
A terheltek száma

| Bűncselekmény megnevezése  | 2010. I. félév | 2010. II. félév | 2011. I. félév | 2011. II. félév | 2012. I. félév | 2012. II. félév |
|--|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Vesztegetés büntette   | 17             | 5               | 16             | 8               | 10             | 13              |
| Hivatali visszaélés büntette   | 14             | 9               | 12             | 8               | 8              | 10              |
| Bűnpártolás büntette   | –              | –               | –              | 2               | –              | –               |
| Vesztegetés feljelentésének elmulasztása vétsége                         | –              | –               | 1              | –               | –              | –               |
| Befolyással üzérkedés büntette   | –              | –               | 1              | 1               | –              | –               |
| Hivatalos személy által elkövetett közokirat-hamisítás büntette          | –              | –               | –              | 1               | –              | –               |
| Hivatalos személy által elkövetett személyes adattal visszaélés büntette | –              | –               | –              | –               | 1              | –               |
| Összesen   | 31             | 14              | 30             | 20              | 19             | 23              |

És minél szigorúbban szabályozott a szervezet működése, minél kisebb a munkatársak cselekvési szabadsága, annál hamarabb derülnek ki a szabálytalanságok, és annál hatásosabb módszerek kínálkoznak a hibák elhárítására.

## Szabályozási kérdések

Álláspontom szerint – és ezt munkaügyi pereim tapasztalatai is alátámasztják – elengedhetetlen szigorú, a korrupciós magatartások megakadályozására vonatkozó adminisztratív-jogi szabályok előírása, és azok következetes ellenőrzése.

A korrupciós cselekmények túlnyomó része – mivel az elkövetők közös érdeke a felelősségre vonás elkerülése – felderítetlen marad, és nyílt ellenőrzési eszközökkel csak az említett szemlélettel érhető el eredmény.

A megoldás tehát a rezsimszabályok szigorítása a korrupció által veszélyeztetett szakterületeken. Szükség van a korrupciós cselekményt lehetővé tevő, vagy az azt megelőző kisebb súlyú normaszegések, illetve a korrupciós cselekményekhez kapcsolódó szabályszegések elleni fellépésre. A korrupciós cselekmény ugyanis nehezen felfedhető, de vannak bizonyos kísérőjelenségek, amelyek alapján a cselekmény elkövetése valószínűsíthető. Például a gépkocsizó járőrök szívesen hagyják el az útvonalukat, ha zsebre akarnak

bírságot. Ha a járótávonal elhagyása rendszeres, és ez GPS-szel mérhető, akkor van lehetőség fellépni.

A másik megoldás, hogy az ellenőrzési szolgálatok nagyobb számban végezzenek rejtett figyelést.

Ezzel összefüggésben lényeges rögzíteni, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény a technikai eszköz igénybevétele vonatkozásában teljesen új szabályozást vezetett be. A 23/2015. (VI. 15.) BM rendelet részletesen meghatározza a miniszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai esetében a technikai ellenőrzés szabályait.

Ezen túlmenően a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai által szolgálatban birtokban tartható vagyontárgyak, magáncélú telekommunikációs eszközök, készpénz, készpénzt helyettesítő eszközök korlátozásának szabályairól szóló 21/2015. (VI. 15.) BM rendelet a rezsimszabályok erősítésével igyekszik megelőzni a korrupciót.

Ezek a szabályok 2015. július 1-jétől hatályosak. Az előbbieket alapján a rejtett megfigyelés értelmezésére vonatkozó kérdéseket fejtem ki.

A rejtett megfigyelés adatvédelmi és módszertani kérdései kapcsán feltétlenül ki kell emelni, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 104. § (1) bekezdésében felhatalmazást ad arra, hogy a rendvédelmi szerv a hivatásos állomány tagjának szolgálatteljesítését az e törvényben meghatározott feltételekkel, az erre szolgáló technikai eszköz igénybevitelével is ellenőrizheti. Fontos kiemelni, hogy ezt a lehetőséget nem korlátozza az ellenőrzési szolgálatokra, azt a megfelelő szintű vezető is alkalmazhatja. A technikai ellenőrzést az állományilletékes parancsnok rendelheti el a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja vonatkozásában.

Technikai eszköz vagy helymeghatározó eszköz eseti alkalmazása legfeljebb harminc napra rendelhető el. Az eseti alkalmazás kezdőnapjáról a hivatásos állomány tagját előzetesen írásban tájékoztatni kell. A közterületen az ott tartózkodók számára nyilvánvalóan észlelhető módon elhelyezett képrögzítő, hangrögzítő, valamint kép- és hangrögzítő eszköz alkalmazható. Ebben az esetben a mobil ellenőrző gépjármű első szélvédőjére „Technikai eszköz” feliratot kell helyezni.

A 104. § (1) bekezdés második fordulatában meghatározza a technikai ellenőrzés eszközeit: képrögzítő, hangrögzítő, kép- és hangrögzítő eszköz, a

tartózkodási hely megállapítására és nyomon követésére alkalmas technikai berendezés.

Garanciális szabályként rögzíti a törvény, hogy a technikai ellenőrzés és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. Nem alkalmazható elektronikus megfigyelő rendszer olyan helyen, ahol a megfigyelés az emberi méltóságot sértheti.

A rendvédelmi szerv köteles gondoskodni arról, hogy a technikai eszközzel végzett ellenőrzés során rögzített adathoz illetéktelen személy ne férjen hozzá.

Fontos kiemelni, hogy a rendvédelmi szerv technikai ellenőrzést kizárólag a szolgálatteljesítés ideje alatt, a szolgálatteljesítésre vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése céljából végezhet. Technikai ellenőrzéssel a hivatásos állomány tagjának magánélete nem ellenőrizhető, a technikai ellenőrzés nem terjedhet ki a hivatásos állomány technikai ellenőrzéssel érintett tagjának szolgálaton kívüli tevékenységére, az e tevékenységgel érintett helyre, illetve sor kerülhessen a technikai ellenőrzés keretében végzett adat-rögzítés megszakítására.

Az ellenőrzésnek azért nyújt új távlatokat a technikai ellenőrzés, mert megfelelő végrehajtás esetén alkalmas a szolgálatteljesítésre vonatkozó szabályok megsértésének dokumentált rögzítésére, az adatok bizonyítási eszközként való felhasználására.

A szabályozás lényeges eleme a tájékoztatási kötelezettség. A rendvédelmi szerv előzetesen írásban tájékoztatja a hivatásos állomány tagját az ellenőrzésére szolgáló technikai eszköznek az alkalmazásáról.

A technikai eszköz vagy a helymeghatározó eszköz eseti alkalmazásának lehetőségéről, illetve a technikai eszköz vagy a helymeghatározó eszköz állandó alkalmazásáról az érintettet a munkaköri leírásában, illetve annak kiegészítésében előzetesen, írásban tájékoztatni kell.

Az adatkezelési szabályokat a vonatkozó jogszabályok részletesen meghatározzák. A technikai ellenőrzés folyamán rögzített adat csak a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt induló eljárás, egyéb jogsértés miatt induló közigazgatási eljárás, a kényszerítő eszköz alkalmazása vagy rendőri intézkedés jogszerűségének vizsgálata, a fegyelmi eljárás vagy a kártérítési eljárás lefolytatása céljából, valamint a hivatásos állomány tagja jogainak gyakorlása érdekében használható fel.

A rendvédelmi szerv kizárólag az ezen eljárás lefolytatására jogosult bíróságnak vagy hatóságnak adhatja át az adatokat. A technikai ellenőrzés során rögzített adatok legfeljebb a rögzítés után harminc napig kezelhetők, ezt követően – ha nem indul azok felhasználásával meghatározott eljárás – törölni

kell őket. Ha a rögzített adatok alapján meghatározott eljárás indul, akkor azok kezelésére az alapul szolgáló eljárás szabályait kell alkalmazni. A meghatározott eljárás megindításához és lefolytatásához szükséges adatok és információk biztosítása céljából – ha ilyen cselekmény elkövetésére utaló adat vagy információ merül fel – az adatkezelő rendvédelmi szerv a rögzített adatok kezelésének határidejét legfeljebb harminc napig meghosszabbíthatja. Ha harminc napon belül nem indul olyan eljárás, amelyben a felvételek felhasználhatók, az adatokat haladéktalanul törölni kell.

A technikai eszköz és a helymeghatározó eszköz alkalmazási rendjét és a rögzített adatok kezelésének folyamatát olyan módon kell kialakítani, hogy az érintett személyes adatainak kezelésére csak az adatkezelés céljának megvalósulása érdekében szükséges ideig kerüljön sor, és az adatok megőrzési idejének lejártá utáni törlés dokumentált módon történjen.

Az adatkezelő rendvédelmi szerv vezetője kijelöli azt, akinek feladata a technikai eszköz és a helymeghatározó eszköz által rögzített személyes adatok letöltése, feldolgozása, továbbítása, szükséges esetben kiértékelése, megőrzése, tárolása, törlése, a szükséges tárolókapacitás rendelkezésre állásának figyelemmel kísérése. A kijelölt személy feladatait, jogait és kötelezettségeit a munkaköri leírásában kell rögzíteni. Az adatkezelő rendvédelmi szerv köteles megtenni minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy biztosítsa az adatok biztonságos és sérülésmentes kezelését, gondoskodik továbbá arról, hogy a kezelt adatokhoz illetéktelen személy ne férhessen hozzá, ne hozhassa nyilvánosságra, ne továbbíthassa, valamint azokat ne módosíthassa.

Ezek után térjünk át a megváltozott jogszabályi környezetben a rejtett megfigyelés módszerével végrehajtott ellenőrzésre! Ennek lényege, hogy az ellenőrzés első fázisa után, a munkafolyamat megfigyelését követően az ellenőrzés tényét, a végrehajtó szervezeti egységét és személyét minden esetben az ellenőrzött tudomására kell hozni, és a megfigyelés nyílt ellenőrzéssel fejeződik be. A rejtett megfigyelés menete: 1. a munkafolyamat (szolgáltatellátás) megfigyelése; 2. az ellenőrzés alá vont személy(ek) tájékoztatása az ellenőrzés tényéről; 3. jogorvoslati út biztosítása; 4. a kép- és hangfelvételek adatkezelése.

Nem lehetséges olyan megoldás, amely szerint az ellenőrzött nem szerez tudomást a személyét, a tevékenységét érintő ellenőrzésről. Ez ugyanis titkos információszerezés lenne, amelyre a jogszabályok nem jogosítják fel az ellenőrzési szolgálatokat. A titkos információszerezés keretében folytatott megfigyelés esetén a megfigyelő nem fedi fel magát.

A megfigyelés további részletes szabályait az ellenőrzési szabályzat tartalmazza. Az ellenőrzés módszereit felsoroló 20. pontjának *l)* alpontjában

szerepel a munkafolyamat ellenőrzésének (megfigyelés) lehetősége. Az ellenőrzési szabályzat 90–96. pontja az ellenőrzés megállapításait bizonyító kép- és hangrögzítő eszközök alkalmazásának szabályairól rendelkezik. A vonatkozó speciális adatvédelmi előírások az ellenőrzési szabályzatban megfelelő részletességgel szerepelnek, és továbbra is alkalmazandók.

## **A korrupció megelőzése a vezetői munkában**

A korrupció elleni hatékony fellépés egyik feltétele, hogy szervezetre, állománycsoportra és egyénre bontva ismerjük azokat a feladatokat, helyzeteket, amelyben szolgálatot teljesítenek, illetve azokat az elkövetési magatartásokat, amelyekkel például a vesztegetés, a hivatali visszaélés, a visszaélés személyi adattal bűncselekmény megvalósul.

A korrupció megelőzése, a korrupciós veszélyeztetettség felmérése érdekében nemcsak az ellenőrzési szolgálatoknak szükséges ellenőrzéseket végzniük, hanem a vezetőknek is.

Azon szolgálatirányító és alparancsnokok folyamatos ellenőrzése is kiemelkedően fontos, akik találkoznak az állománnyal, hiszen elsődlegesen ők észlelhetik az esetleges problémákat, az elígazítások és beszámoltatások idején. Az apró szabálytalanságok sorozata, a számonkérés, ellenőrzés, felelősségre vonás hiánya a fegyelem lazulásához, majd korrupcióhoz vezethet.

A főkapitányságokon, rendőrkapitányságokon, határrendészeti kirendeltségeken a korrupcióellenes megelőzés és felderítés súlypontjait elsősorban a végrehajtó szolgálatra, a hatósági jogalkalmazásra, a szolgálati, a vezetési és a technikai információk védelmére, az informatikai adatvédelem rendszeres felügyeletére, ellenőrzésére kell helyezni.

A korrupció elleni határozott és jogszerű fellépés, a megelőzés folyamatos irányítása, hatékony szervezése valamennyi vezető kiemelt feladata, amelyet vezetői tevékenységének szerves részeként köteles végrehajtani.

A vezetők a szakmai-szolgálati tevékenységben felvetődő hibák kiszűrése érdekében folyamatosan vizsgálják a szakmai munkafolyamatokat, a munkaszervezés, az ellenőrzés rendjét, a végrehajtás módját, gyakorlati módszereinek hatékonyságát, és végrehajtják az indokolt változtatásokat.

A rendőri állomány fiatal életkorából adódó csekély élettapasztalat és szakmai tapasztalatlanság, illetve az a körülmény, hogy a korábbi lakóhelyétől távolabb kell egzisztenciát teremtenie, szükségszerűen igényli a fokozottabb parancsnoki odafigyelést.

Az esetleges helytelen életvezetés, illetve a parancsnoki és a kollegiális közömbösség korrupciós cselekmények elkövetéséhez vezethet.

Az előbbieken túl ugyanúgy fontos a helyes parancsnoki iránymutatás, gondoskodás azoknak a fiatal és nem kellő tapasztalattal felvértezett kollégáknak is, akik a lakóköznyezetükben teljesítenek szolgálatot. Ez esetben a korrupció veszélyforrásai a már évek óta fennálló rokoni és baráti kötelékek, kapcsolatok.

A belső korrupcióellenes tevékenység megújítását a 22/2007. (OT 15.) ORFK utasítás helyébe lépő, a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló, 2013. május 21. óta hatályos 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás (a továbbiakban: korrupciós norma) szolgálta. Az új előírások országosan elősegítik az egységes eljárási rend kialakítását és a korrupció ellen történő érdemi intézkedések megtételét. A korrupciós norma nemcsak az ellenőrzési szolgálatokra, hanem a vezetőkre és az állomány tagjaira is határoz meg feladatokat a korrupciós cselekmények megelőzése, felderítése érdekében.

Ennek szellemében a rendőri szervek vezetőinek ellenőrizniük kell az engedélyhez kötött munkavégzéssel járó, illetve bejelentési kötelezettséghez kötött tevékenységeket, az ismert jogvedelmi viszonyoktól eltérő indokolatlan vagyongyarapodás észlelése esetén jelentést kell tenniük az állományilletékes parancsnoknak.

A korrupciós norma megköveteli a vezetők részéről elvárható és szükséges parancsnoki gondoskodást, amelynek értelmében kötelesek figyelemmel kíséreni a beosztottak aktuális problémáit.

A jogosulatlan adatlekérések érdekében a korrupciós norma előírja a Robot-zsaru betekintési szintjeinek megfelelő meghatározását.

A korrupciós bűncselekmények kiszűrése érdekében az elektromos alko-holteszterek alkalmazásának rendszeres ellenőrzése kötelező vezetői feladat.

Új előírás, hogy a személyi állomány tagja köteles az előljárójának haldéktalanul jelenteni, ha ügyintézői tevékenységét bárki illetéktelenül befolyásolni törekszik, vagy az ügyintézésben személyes érdekeltsége van.

Ha a rendőri intézkedés alá vont személy a rendőrség állományába tartozó személyhez fűződő kapcsolatára hivatkozik, kötelező az ezzel összefüggő jelentések készítése és kivizsgálása.

A korrupciós cselekmények megelőzése, felfedése szempontjából a területi, majd az országos büntügyi, rendészeti és gazdasági szakirányító szervek szükség szerint elemzik, értékelik az irányításuk alá tartozó szervezeti egységek tevékenységét, intézkedéseit, a beosztottaik szakmai tevékenységét, az ügyfelekhez és a hatósági, illetve szolgálati tevékenység alanyaihoz való vi-

szonyát, a rendészeti technológiák megvalósulását, a technikai eszközök meglétét, alkalmazásuk rendjét.

Az állomány képzése, eligazítása során nagyobb hangsúlyt kell helyezni a korrupciós cselekmények megelőzésére, a figyelem felhívására, a testületi szellem, a testületi etika erősítésére.

A prevenció érdekében kialakított gyakorlat (például járópárok cseréje, szolgálatteljesítés helyének változtatása) kiemelkedő jelentőségű.

## **Az állományvédelmi ellenőrzés jelentősége**

Tipikus korrupcióellenes ellenőrzési forma, amely nagyobb esélyt ad az esetleges tettenérésre, valamint a prevencióra is.

A hatályos korrupciós norma külön cím alatt szabályozza az új intézkedésként bevezetett állományvédelmi ellenőrzést, amit az utasítás hatálya alá tartozó szervek vezetőinek negyedévente háromszor kötelező elvégezniük.

Célja az állomány korrupcióellenes, állományvédelmi típusú átvilágítása a feladatok ellátásához szükséges felszerelések, okmányok, szolgálati helyiségek, irodák, gépjárművek, esetleges rejtkehelyek ellenőrzése a helyi sajátosságok figyelembevételével, korrupciós kockázatelemzés és információgyűjtés adatai alapján.

Az állományvédelmi ellenőrzések előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzések, együttműködve a Nemzet Védelmi Szolgálat munkatársaival, ennek során a szolgálatteljesítés szakszerűsége, valamint a bűnmegelőzési és a korrupcióellenes célok megvalósulása egyaránt vizsgálható.

Az úgynevezett állományvédelmi ellenőrzés metodikáját 2012-ben a védelmi szolgálat dolgozta ki, egy korrupciós határrendész felderítését, elfogását célzó, közúti határátkelőhelyen korábban végrehajtott közös ellenőrzés tapasztalatai alapján.

Az elmúlt időszak eredményei igazolják, hogy az állományvédelmi ellenőrzés hatékonyan szolgálja a korrupciós cselekmények felderítését, megelőzését. A szabályozás megfelelő alkalmazásával ez az ellenőrzéstípus kiterjeszhető valamennyi olyan rendőri szervekre, amelyek a korrupciós kockázatelemzés és információgyűjtés adatai alapján, a helyi sajátosságok figyelembevételével, veszélyeztetettek tekinthetők.

Az állományvédelmi ellenőrzés több módszerrel is végrehajtható, illetve kombinálható (váratlan, több szolgálati helyen egy időben végzett ellenőrzés; leplezett megfigyelést követő ellenőrzés; visszatérő módon történő álló-

mányvédelmi ellenőrzés; utólagos ellenőrzés; munkafolyamat-ellenőrzés; határrendészeti szolgálati ág vonatkozásában például román rendőri szervekkel egy időben végzett ellenőrzés; a határátkelőhelyre a szomszédos országból érkező megkezdett váratlan ellenőrzés).

A szakmai ellenőrzések eddigi tapasztalatai alapján nem jelenthető ki, hogy a korrupcióban érintett kollégák köre egy vagy néhány szolgálati ágra szűkíthető. A szakmai anyagok és a területi szervektől bekért, a korrupcióban érintett rendőrökről szóló jelentések alapján elsősorban a határrendészeti és a közlekedésrendészeti szolgálati ág fertőzött, de esetenként a bűnügyi, a gazdasági és az igazgatásrendészeti szerveknél, illetve egyéb állománycsoportoknál is előfordul.

## **Integritásalapú megközelítés – etikai elvárások**

A következőkben egy tendenciára kívánom felhívni a figyelmet: a nemzetközi gyakorlat a korrupció elleni küzdelemben hangsúlyeltolódást mutat. A (büntető)jogi kemény eszközök alkalmazása helyett/mellett a hangsúly az egyes szervezetek és személyek integritásának megteremtésére és támogatására helyeződött át. Meggyőződésem szerint ez a fajta szemléletváltás hatá-  
sos lehet a rendőri korrupció elleni küzdelemben.

Az integritás a latin „integer” (teljes, ép, érintetlen) melléknévből származik, a „teljesség” belső érzése, amely a személyiség olyan tulajdonságaiból adódik, mint az őszinteség és a következetesség. Így általában azokról tartjuk, hogy „integritással bírnak”, akik az általuk követett értékek, hit és elvek szerint viselkednek.

A nyugati etikában az integritásra sok esetben a kétszínűség ellentétékeként tekintenek, ebben az értelemben a belső integritás egyfajta erény, amely egyértelművé teszi, hogy nyilvánvalóan az egymással ütköző értékeket valló felek felelősek a nézetkülönbségekért, és változtatniuk kell a nézőpontjukon.

A Transparency International egyszerűsített nyelvi útmutatója szerint az integritás „*az egyének és intézmények által alkalmazott erkölcsi és etikai elvekkel, illetve elvárásokkal összhangban lévő magatartások és lépések összessége, amelyek gátat szabnak a korrupciónak*”<sup>2</sup>. A helyes erkölcsi elvek átadásához, a bonyolult korrupciós helyzetek kezeléséhez a vezetők iránymutatása is szükséges.

<sup>2</sup> Transparency International Magyarország: Háttér és módszertan.  
[http://transparency.hu/HATTER\\_ES\\_MODSZERTAN](http://transparency.hu/HATTER_ES_MODSZERTAN)

Már ha van erre alkalmas vezetői állomány...

*„Az elvárások közvetítésében nehézséget okoz, hogy a szervezetből hiányzik az a generáció, akik a fiatalok felé hitelesen tudnák közvetíteni a szakmai elvárásokat, és át tudnák adni a szakmai tapasztalataikat a pályakezdőknek. Az alparancsnoki állomány sok esetben nem tudja a felső vezetés által megfogalmazott elvárásokat közvetíteni a végrehajtó állomány felé.”<sup>3</sup>*

Az integritásirányítási rendszerek a kockázatok beazonosításán, kockázatelemzésen alapulnak.<sup>4</sup> Veszélyeztetett területeken azokat a területeket értjük, ahol a kockázatok nagyobb valószínűséggel lépnek fel.

A szervezet tevékenységében rejlő veszélyeztetettség és a veszélyeztetettséget növelő körülmények együtt alkotják az adott szervezet, intézmény vagy folyamat veszélyeztetettségi profilját. A veszélyeztetett területek kezelésére integritásirányítási rendszert kell kidolgozni. E rendszer fejlettségi szintjétől függ, hogy a szervezet jobban vagy kevésbé ellenálló a felvetődő veszélytényezőkkel szemben.

Egy komplex elemzés a következőket foglalja magában:

- a szervezet veszélyeztetettségének elemzése;
- a szervezet integritásirányítási rendszerének elemzése;
- sajátos kockázatok elemzése;
- a sajátos kockázatok enyhítésének eszközei, lehetséges intézkedések.

A veszélyeztetettség értékelésének sajátos módszertana van. Először az értékelt szervezet, a végzett tevékenység folyamatait kell feltérképezni. Azután a veszélyeztetett területeket kell értékelni, meg kell állapítani, hogy mely területeken van kitéve a szervezet az integritással kapcsolatos szabályszegéseknek.

Az ellenálló képesség fejlettségének értékelésekor el kell végezni az összes terület intézkedéscsomagjának a (számszerűsített) értékelését.

Ezután következik az eltéréselemzés: egyensúly van-e a veszélyeztetett folyamatok és az ellenálló képesség (integritásirányítási rendszer fejlettsége) között. Ezután lehet javaslatokat tenni az ellenőrzések erősítésére.

Azt gondolom, hogy az integritásirányítási rendszer a rendőri szervezetek és a rendőrség egésze tekintetében is alkalmazható, a rendszer kialakítása hatékonyabb ellenőrzési és megelőzési eszközöket kínálhat a jelenlegi ad hoc intézkedésekhez képest.

<sup>3</sup> Szeles Erika: Szervezeti diagnózis vizsgálat. Összefoglaló jelentés. Országos Rendőr-főkapitányság, Budapest, 2009

<sup>4</sup> Báger Gusztáv (szerk.): Korruptiók kockázatok feltérképezése Magyarországon. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008

Ehhez a témakörhöz szorosan kapcsolódik az etikai kódex megújításának a kérdése.

A szervezeti kultúra egy adott szervezet tagjai által nyilvánosan és kollektíven elfogadott értékrend, a jövő alakítására vonatkozó közös törekvések, a szervezet által a működés folyamán felhalmozott szellemi értékek, tudás, valamint a közösségi szellem, az írott és íratlan erkölcsi szabályok összessége.

Egyetértek azzal, hogy e követelményeknek, valamint az Európai Unió országainak rendőrségei által vallott legfontosabb közös értékeknek a megfogalmazása és a személyi állománnyal történő megismertetése alapvető fontosságú.

A közösen vallott értékrend nemcsak orientál, hanem egyben tartást is ad a testület tagjainak. Mindazonáltal ezeknek az értékeknek a védelme, illetve érvényesítése nélkülözhetetlen, ezért nyílt negligálásuk esetén megfelelő módon fel kell lépni.

Az önként vállalt magatartási szabályokat azonban csak akkor lehet betartani és betartatni, ha a rendőrség hivatásos – a későbbiek folyamán a köztisztviselői és közalkalmazotti – állománya számára rendelkezésre áll egy egyszerű, közérthető formába öntött, a testület keretein belül elfogadott etikai normarendszer.

Az új etikai kódex megalkotásakor tisztázni kell a méltatlanság és az etikai eljárás közötti összefüggéseket.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec(2001) 10. számon ajánlást tett az Európai Rendőretikai Kódexre. A miniszteri bizottság az ajánlást 2001. szeptember 19-én fogadta el. A kódex hatálya a hagyományos rendőri erőkre, a rendőri szolgáltatásokra, valamint mindazokra a közhatalommal felruházott és/vagy nyilvánosan ellenőrzött testületekre érvényes, amelyeknek elsődleges feladatuk a törvény és a rend fenntartása a társadalomban, és amelyeket az állam ebből a célból az erőszak és/vagy speciális hatalom alkalmazására jogosított fel.

Az Európai Rendőretikai Kódex öt fejezetből áll. Az I. fejezet a rendőrség alapvető feladatait határozza meg, amelyet a közrend fenntartásában, az egyének alapjogainak rendőrség általi védelmében, a bűncselekmények megelőzésében, a bűncselekmények elleni fellépésben, és a bűncselekmények felderítésében, valamint segítő és szolgáltató funkciók ellátásában határoz meg. A II. fejezet a rendőrség törvények által meghatározott jogi alapjait taglalja, a III. fejezet a rendőrség és a büntügyi igazságszolgáltatás rendszere közötti elhatárolás alapelveit rögzíti. A IV. fejezetnek a rendőrség szervezeti struktúrája című pontja alatt a szervezetre vonatkozó általános megjegyzé-

sek található; a b) pont tartalmazza a rendőrök minősítésére, felvételére és alkalmazására; a c) pont a rendőrök képzésére vonatkozó előírásokat; míg a d) pont alatt a rendőrök jogainak a meghatározása található. Az etikai kódex V. fejezete iránymutatás a rendőri tevékenységhez és beavatkozáshoz.

További jellegzetessége az „etikai jellegű” szabályok rendőrségen belüli érvényesülésének, hogy azokat – a szolgálatban tanúsítandó magatartások tekintetében – csak jogi normák keretében fogalmazták meg (például a rendőr magatartására, alakiságára, a körletek rendjére vonatkozó rendelkezések a szolgálati szabályzatban), és azok megszegése fegyelmi felelősségre vonást von maga után.

A jelenlegi jogi helyzetben, ha a normaalkotó a szolgálati tevékenységgel összefüggő etikai szabályt valamely jogszabályban vagy belső normában rögzít, annak megszegője elsősorban nem etikai értelemben lesz vétkes. Ha tehát a követendő etikai szabály a normaalkotás rendjében, a szükséges érvényességi kellékekkel, normaként (jogszabály, belső norma) hatályosul, annak vétkes megszegése esetén a hivatásos állomány tagja fegyelemsértést követ el.

Ahhoz, hogy az etikai kódex valóban befolyásolhassa a hivatásos állomány magatartását, továbbá a méltatlanság eldöntésének eszköze is legyen, alapvető követelmény, hogy kötelező ereje mellett, hatás kiváltására is alkalmas legyen. Mindemellett azonban szükséges figyelembe venni azt a társadalomtudomány-elméleti megközelítést, amely szerint etikai vétségnek csak etikai konzekvenciái lehetnek.

Az etikai kódexnek az említett funkcióit úgy lenne kívánatos betöltenie, hogy azon etikai kódexben előírt magatartási szabályok megsértése esetén, amelyek egyidejűleg nem valósítanak meg jogsértést (tisztán etikai normát sértenek), ne kerüljön sor a fegyelmi felelősség vizsgálatára.

Fontosnak tartom rögzíteni, hogy az etikai szabályrendszert – legfőképp megsértése következményei tekintetében – el kell választani a jogi normáktól annak ellenére, hogy céljai és fogalmai azzal sok esetben egybeesnek. Az etikai kódexben foglaltak megsértése közvetlen, jogi értelemben vett hátrányt nem okozhat, elsősorban a lelkiismeretre és a közösség erejére alapozva ösztönöz, és segítséget nyújt a munkahelyi szabályok, valamint a munkatársak érdekei érvényesüléséhez. Kiadása nem jogi normában, hanem ajánlás vagy nyilatkozat formájában célszerű.