

NAGY BALÁZS ÁGOSTON – VÉGH VIKTÓRIA

Integritással a korrupció ellen: régi-új feladatok a rendvédelmi szerveknél

Az integritás a korrupció elleni fellépés egyik új, központi fogalmává vált a korrupcióval kapcsolatos szakirodalomban. Ez az írás a rendvédelmi szervek szempontjából mutatja be, hogy az integritásfogalom és szemléletmód jelenleg hogyan hat a működésükre, és hogyan segíti elő a korrupció elleni védekezésüket és fellépésüket.

A szervezeti integritás fogalmának megjelenése

Az integritás fogalma – ahogy az már számos helyen elhangzott, illetve olvasható – a latin *in tangere* kifejezésből ered, ami *érintetlenséget, sértetlenséget*, tulajdonképpen a szó eredeti értelmében vett egész-séget jelent, és így szembeállítható a korrupció (*corruptio*) eredeti latin *romlás, rontás* jelentésével. A korrupció korruptséghez, vagyis romlottsághoz, az integritás ellentétéhez vezet.

Magát az integritás szót régóta használjuk több más szövegekben, például amikor egy állam területi integritásáról beszélünk. A pszichológia és más társadalomtudományok szakirodalmában jól ismert az egyéni integritás fogalma, amely általában morális sértetlenséget, épséget jelent, vagy legalább – tágabb lélektani vonatkozások mellett – azt is magában foglalja. A morális sértetlenség értelmében vett egyéni integritás azt jelenti, hogy egy személy cselekedetei megfelelnek az általa vallott értékeknek. Az integritás szónak ez az értelmezése már közvetlenül a korrupciómegelőzés szempontjából leginkább fontos integritásfogalom, a szervezeti integritás előképének tekinthető. A szervezeti integritás lényegében megfelel az egyéni integritásnak, csak éppen szervezeti szinten értelmezve. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet (a továbbiakban: Intr.) szerint a (szervezeti) integritás „*az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése*”.

Ebből a meghatározásból látható: habár a szervezeti integritás viszonylag új fogalom, egy régóta ismert társadalmi elvárás tömör megjelölésére szolgál. Joggal vetődhet fel tehát a kérdés, hogy milyen hozzáadott értékkel bír, ha egy új szót használunk valamire, amit már régóta ismerünk.

A válasz e kérdésre abban a felismerésben rejlik, amely szerint a korrupciót kiváltó tényezők jelentős része nem az egyénben, hanem annak szervezeti környezetében keresendő. Ebből következően a korrupt egyének eltávolítása és megbüntetése szükséges, de önmagában nem elégséges eszköze a korrupció elleni eredményes fellépésnek. Ennek a helyzetnek a tudatosulása vezetett a szervezeti integritás fogalmának a korrupció elleni fellépés témájában való felemelkedéséhez.

A dolgok néven nevezése, a korrupcióval való szembenézés elengedhetetlenül szükséges a korrupció szervezeti környezetben rejlő tényezőinek kiküszöböléséhez, vagy legalábbis hatásuk csökkentéséhez. A korrupció szervezeti környezetben rejlő kiváltó tényezőit azonban leginkább úgy lehet kiküszöbölni, vagy azok hatását csökkenteni, ha erőfeszítéseinket a szervezet integritására, azon keresztül a szervezet céljaira és értékeire irányítjuk. Tehát itt is igaz a járművezetői oktatásokból jól ismert tétel: „ahova nézel, oda mész”. A szervezeti integritás fogalmának előtérbe állítása tehát nem pusztán terminológiai kérdés, jóval több ennél: alapvető szemléletbeli megújulást jelent.

Bár fontos racionális érvek szólnak amellett, hogy a korrupcióellenes erőfeszítések jelentős részét a szervezeti integritás fejlesztésére fordítsuk, az is igaz, hogy túlzottan vonzó lehet a korrupció kellemetlen témája helyett csak a szervezeti integritásról beszélni, akár olyan mértékben is, hogy eközben magáról a korrupcióról meg is feledkezünk. Lényeges kérdés, mi kell ahhoz, hogy a szervezeti integritás fejlesztése valóban a korrupció megelőzését szolgálja, ne pedig a korrupció problémájával való szembenézés elkerülésére legyen ürügy. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához a kockázat, illetve a kockázatkezelés fogalma segít hozzá minket.

Fontos látni, hogy az integritás nem olyan dolog, amely egy szervezetnek vagy van, vagy nincs: minden szervezetnek van valamilyen fokú integritása, mindamelllett nincs olyan szervezet, amelynek az integritása tökéletes lenne. A szervezetek integritásának foka idővel változhat és változtatható: céltudatos intézkedésekkel fejleszthető, de ki van téve a legkülönbözőbb kockázatoknak, amelyek megvalósulása rombolja a szervezet integritását.

Ebből következően a szervezeti integritás fejlesztésére irányuló erőfeszítések nagy részét az integritást fenyegető kockázatok azonosítására és kezelésére kell fordítani.

A szervezeti integritás mint a korrupcióellenes küzdelem újonnan megjelent kulcsfogalma az Állami Számvevőszék fejlesztési erőfeszítései nyomán vált ismertté a magyar közsférában, a 2010-es évek elején.

A számvevőszék 2011 óta végez integritásfelmérést a költségvetési szervek körében. Ez kiterjed a költségvetési szervek tekintetében az – elsősorban az ellátott feladataik jellegéből fakadó – eredendő veszélyeztetettségi tényezőkre, a korrupciós veszélyeket növelő tényezőkre és a szervek által alkalmazott, a korrupciós kockázataikat mérséklő kontrollokra.

A számvevőszék javaslataira és eredményeire építve 2012 óta a szervezeti integritás „üzemeltetése” és fejlesztése a kormányzati korrupció megelőzési programok egyik központi elemévé vált. 2013 elején jelent meg az Intr., amely – a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével – az államigazgatási szervek számára kötelezővé tette egyfajta integritásirányítási rendszer kialakítását. Az Intr. szerinti integritásirányítási rendszer központi eleme az integritási és korrupciós kockázatok felméréséből, az azok kezelését szolgáló intézkedési terv elkészítéséből, majd ez utóbbi végrehajtásáról szóló integritásjelentésből álló integritásfejlesztési ciklus évenként ismétlődő végrehajtása. E rendszer „kapitánya” a hivatali szervezet vezetője, „gépésze” pedig az integritás-tanácsadó.

A rendvédelmi szervek és az integritásirányítási rendszer

Az Intr. szerinti integritásirányítási rendszer nem az egyetlen és kizárólagos mechanizmus arra, hogy egy a közsféra területén működő szervezet a jogszabály betű szerinti betartásán túl, meghatározott és kinyilvánított célok és értékek alapján működjön és ezáltal ellenállóvá váljon a különböző visszaélésekkel szemben, ideértve a korrupciós veszélyeztetettséget is. Bátran az integritásirányítás körébe tartozónak tekinthetünk minden olyan szervezeten belüli intézkedést, amely azt szolgálja, hogy fenntartsa a szervezeti működésnek a szervezet céljai elérésére és értékei, elvei megvalósítására való irányultságát, vagyis társadalmi rendeltetése tekintetében „célra tartsa” a szervezetet. Ha ezek az intézkedések összefüggésben állnak egymással és rendszeresen alkalmazzák is őket, akkor integritásirányítási rendszerről beszélhetünk. Integritásirányítási rendszernek tekinthetjük tehát, ha egy szervezet – ideértve a rendvédelmi szerveket is – tervezetten, a működéséhez szükséges különböző folyamatain keresztül, nevesített szereplők bevonásával törekszik minden olyan tényező megelőzésé-

re vagy hatásainak minimalizálására, amely a szervezet közérdek szerinti működését sértené vagy veszélyeztetné.

Éppen emiatt annak a jogalkotói döntésnek a háttérében, amely szerint az Intr. hatálya csak a rendvédelmi szerveknek nem minősülő államigazgatási szervekre terjed ki, az a megfontolás állt, hogy egy új rendszer bevezetése ezek számára jóval jelentősebb pozitív hatásokkal jár, és különösebb negatív hatásoktól még a legrosszabb esetben sem kell tartani.

A rendvédelmi szervek integritásirányítási rendszerei nemcsak az Intr. szerinti integritásirányítási rendszertől, hanem egymástól is különböznek, egyediek, mivel nincs olyan jogszabály, amely egységesen követendő modellt határozna meg nekik. Természetesen a rendvédelmi szervek integritásirányítási intézkedései is jogszabályokon alapulnak, de az intézkedések pontos meghatározása és rendszerré szervezése az egyes szervek országos parancsnokainak normatív utasításával történik.

Abból, hogy egy szervezetnek van integritásirányítási rendszere, még nem következik az, hogy ez a rendszer tökéletesen működik, és nem kell azt fejleszteni, vagy folyamatosan az új kihívásokhoz alakítani. Ez ugyanúgy igaz az Intr. szerinti integritásirányítási rendszerekre, mint ahogyan a rendvédelmi szervek sajátos integritásirányítási rendszereire is. Az integritásirányítási rendszerek fejlesztésének egyik módja a más szervek integritásirányítási rendszereinek tapasztalataiból való tanulás. Mivel az Intr. szerinti integritásirányítási rendszerek már több mint három éve működnek, és modelljük már átesett az első jelentősebb felülvizsgálaton, érdemes megfontolni, hogy ebből mi az, ami más integritásirányítási rendszerek számára is hasznosítható.

A rendvédelmi szervek számára hasznosítható elemként az Intr. szerinti integritásirányítási rendszer modelljéből, illetve az azt támogató (oktatási, módszertani stb.) intézkedések közül kiemelhető az integritásirányítás érték alapú eszközeinek alkalmazása. Az integritásirányítás szabályalapú eszközeivel (például szabályzatok, fegyelmi eljárás stb.) szembeállítva érték alapú eszközöknek nevezzük az olyan integritásirányítási intézkedéseket, amelyek az egyéni és szervezeti cselekvésre a belső motivációk mozgósításával, nem pedig külső kényszerekkel hatnak. Az integritás fejlesztésének, illetve biztosításának érték alapú eszközei természetesen a rendvédelmi szervek tekintetében sem előzménynélküliek, hiszen számos példamutató vezető ösztönösen is jól alkalmazza őket, összességében talán intenzívebben is, mint ahogy az az államigazgatási szervek körében egyébként megszokott. Az ok, amiért ennek ellenére mindenképpen érdemes lehet a rendvédelmi szerveknek meríteniük az Intr. szerinti integritásirányítási rendszer modelljéhez kapcsolódó tu-

dáselemekből, az az értékalapú eszközök alkalmazásának módszeressége, tudatossága és egységes felfogása. Mindez a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által az integritásirányítási rendszerek működtetésének támogatására fejlesztett szakirányú képzés, a közzolgálati tisztviselőknek szóló korrupcióellenes, integritás és hivatás-etika tárgyú továbbképzéseinek, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat által az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerével kapcsolatban ellátott módszertani támogató tevékenységének eredménye. E tevékenységek tapasztalatai és tartalmi elemei felhasználhatók lehetnek a rendvédelmi szervek számára is az integritásirányítás értékalapú eszközeinek tudatosabb alkalmazása érdekében.

Különös aktualitást ad ennek, hogy nemrégiben a rendvédelmi szervek is új megközelítésmóddal és nem utolsósorban új, vagy legalábbis annak tűnő feladatokkal találkoztak egy minden költségvetési szervet, köztük a rendvédelmi szerveket is érintő jogszabályváltozás következtében. Ez a jogszabályváltozás az Intr. hatálya alá tartozó államigazgatási szervek esetében az integritásirányítási rendszer elemeinek, valamint a belső kontrollrendszernek az összehangolását, részben felesleges párhuzamosságainak megszüntetését célozza. A rendvédelmi szervek számára pedig ugyanezek a rendelkezések egy tudatosabb jogalkalmazást tesznek lehetővé.

A következőkben ezt a témakört tekintjük át bővebben.

Az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat (a továbbiakban: kormányhatározat) 4. pont *d)* alpontja előírta, hogy az államigazgatási szervek körében – ideértve a rendvédelmi szerveket is – meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál- és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá ki kell dolgozni az ehhez szükséges jogszabályokat.

Ennek megfelelően az Intr. és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet (a továbbiakban: Bkr.) módosítására is sor került 2016. október 1-jével. Ezen túlmenően módosult a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogás-

talánéletvitel-ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet is, részletesen tárgyalva a Nemzeti Védelmi Szolgálatnak a módosított integritásirányítási rendszerrel kapcsolatos, kibővült feladatait.

A kibővült feladatkör első elemeként, az Intr. módosításához kapcsolódóan, annak megfelelő végrehajtása érdekében, az Intr. egy új rendelkezése alapján a belügyminiszter három, a Nemzeti Védelmi Szolgálat koordinálásával készült módszertani útmutatót adott ki, ezek közül kettő esetében a nemzetgazdasági miniszter egyetértésével.¹ A módszertani útmutatók

- a) a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítására;
- b) az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására; továbbá
- c) a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozóan készültek el.

Ezek az útmutatók formálisan csak az Intr. hatálya alá tartozó, tehát a rendvédelmi szervnek nem minősülő államigazgatási szervek számára készültek, ám a rendvédelmi szerveket is érdekelhetik. A kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítására vonatkozóan később a nemzetgazdasági miniszter egy, minden költségvetési szerve – így rendvédelmi szervekre is – hatályos útmutatót is kiadott, az a) pont szerint útmutatóval összhangban lévő tartalommal.²

A kormányhatározat 4. pont *d)* alpontjának végrehajtása során a Bkr. és az Intr. szövege is több ponton jelentősen módosult, a fogalomhasználatukat összehangolták. Ennek keretében a Bkr.-ben több olyan módosítás is történt, amely látszólag csak formai jellegű, a gyakorlat szempontjából azonban igen nagy jelentősége van. A továbbiakban ezek közül a legfontosabbat ismertetjük, három kulcsüzenet köré csoportosítva.

Első kulcsüzenet: Az írott szabályok betűjének való megfelelés még nem elegendő! – A talán legjelentősebb változás az, hogy a Bkr. a korábban használt „szabálytalanság” fogalom helyett a „szervezeti integritást sértő esemény” kifejezést alkalmazza.³ A két fogalom jelentése a jogalkotói, pontosab-

¹ <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/modszertani-utmutatok-a-belso-kontrollrendszer-es-az-integritasiranyitasi-rendszer-fejlesztesehez>

² <http://allamhazartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok>

³ Az európai uniós jog továbbra is a szabálytalanság fogalmát használja, így az továbbra is része a hazai jognak, és főleg az európai uniótól származó támogatások felhasználásával kapcsolatban bír különös jelentőséggel.

ban a jogszabályelőkészítői-szakmai szándék szempontjából azonos, mivel már a szabálytalanság fogalma is magában foglalta az íratlan szabályok és értékek sérelmét is. A jogalkalmazói gyakorlatban azonban ennek ellenére általánossá vált az a felfogás, hogy szabálytalanságról csak akkor beszélhetünk, ha jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz tételes rendelkezése megszegéséről van szó. Mivel a szervezeti integritás fogalma a jogszabályoknak való megfelelésen túl a szervezet nyilvánosan vállalt célkitűzéseinek, értékeinek és elveinek megfelelő működését is magában foglalja, az új fogalom kevésbé van kitéve az eredeti szándékot – akár akaratlanul is – kiforgató félreértelmezés veszélyének. A „szervezeti integritást sértő esemény” fogalma bevezetésének tehát nagyon fontos gyakorlati jelentősége van a jogalkalmazásnak a jogalkotói szándékhoz való közelítése szempontjából. A szabálytalanság, a korrupció és az integritást sértő esemény fogalmi közül utóbbit fenyegeti a legkevésbé az a veszély, hogy a jogalkalmazás során szűkítően, az eredeti szándéktól eltérően alkalmazzák. A Bkr. 2. § u) pontja alapján *„szervezeti integritást sértő esemény: minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér”*.

A Bkr. fogalomhasználatában bekövetkezett váltást az a jogszabály-előkészítés során kialakult szakmai konszenzus tette lehetővé, amely szerint a legtagabb értelemben vett szabálytalanság nem más, mint legtagabb értelemben vett – tehát nem kizárólag a korrupciós bűncselekményekre szorító – korrupció, amelynek terjedelme pedig azonos a legtagabb értelemben vett integritássérelem fogalmának terjedelmével.

Második kulcsüzenet: Egy kockázatkezelési folyamatnak kell kiterjednie a szervezet valamennyi kockázatára! – Hasonló jelentésárnyalati, de a jogalkalmazási gyakorlat szempontjából nagyon fontos változtatás érinti a kockázatkezelési rendszer fogalmát is, mivel a „kockázatkezelési rendszer” kifejezést az „integrált kockázatkezelési rendszer” kifejezés váltotta fel. Az „integrált” jelző nem az integritás fogalmára utal, hanem arra, hogy a szervezet minden kockázatkezelési tevékenységét egy egységesített, összekapcsolt, vagyis integrált folyamatban valósítja meg, és nem egymástól függetlenül, egymással párhuzamosan végzi el a különféle területek – akár jogszabályban is előírt (például informatikai, biztonsági stb.) – kockázatelemzéseit.

A kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatos szakpolitikai-jogalkotói elvárás korábban is ez volt, a fogalomhasználati váltás azonban ezt egyértelművé

és kifejezettebbé teszi, az eredeti szándéknak megfelelő jogértelmezés és jogalkalmazás érdekében.

A Bkr. 2. § m) pontja szerint „*az integrált kockázatkezelési rendszer: olyan folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomán követését*”.

A korábbi definícióhoz képest lényeges újdonság, hogy kifejezetten jogszabályi szinten került sor a kimondására: a kockázatkezelési rendszer folyamatalapú, a szervezet minden tevékenységére kiterjed⁴, továbbá megvalósítására egységes módszertan alkalmazásával kerül sor.

Az integrált kockázatkezelési rendszernek a szervezet minden tevékenységére kiterjedő volta összhangban áll a kormányhatározat 4. pont d) alpontjának azzal a kitételével, amely szerint a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összehangolásának a szervezeti működés egészére vonatkozóan, vagyis a reál- és gazdálkodási folyamatokra is kiterjedően kell megtörténnie. A reálfolyamatok ebben a szöveggörnyezetben elsősorban az államigazgatási szervek alaptevékenységébe tartozó folyamatokat jelentik, rendvédelmi szervek esetén ideértve a rendvédelmi szakmai tevékenység folyamatait is. A reálfolyamatok ezen túl természetesen magukban foglalnak minden, nem gazdálkodási jellegű, a szerv alaptevékenységét támogató tevékenységeihez tartozó (például humánpolitikai) folyamatot is.

Harmadik kulcsüzenet: „Megfelelő felelőst kell kijelölni a kockázatkezelés koordinálására!” – Az integrált kockázatkezelési rendszernek a szervezet minden tevékenységére kiterjedő voltából következik a Bkr. egy minden szempontból új rendelkezése, amely szerint a költségvetési szerv vezetőjének az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst kell kijelölnie [Bkr. 7. § (4) bekezdés].

Ennek az új rendelkezésnek a bevezetése a belső kontrollrendszerrel kapcsolatban kialakult gyakorlati tapasztalatokon alapul, amelyeket a következőkben részletezünk.

⁴ Egyetlen olyan kockázatelemzési tevékenység van a szervezetekben, amelynek nem kell, illetve nem is szabad az integrált kockázatelemzés keretén belül megvalósulnia, a belső ellenőrzésnek az ellenőrzési terveket megalapozó kockázatelemzése, tekintettel arra, hogy a belső ellenőrzés az integrált kockázatelemzési rendszer megfelelőségét is ellenőrzi.

Az államigazgatási szerveknél a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos feladatok szervezésével kapcsolatban két – többé-kevésbé rossz – gyakorlat alakult ki. Az egyik szerint a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos feladatok ellátását a belső ellenőrtől, illetve a belső ellenőrzési vezetőtől várják el, és az ilyen témájú megkereséseket, feladatokat mind neki szignálják. Ez több szempontból is elhibázott megoldás. Egyrészt, a vonatkozó nemzetközi standardok, valamint a Bkr. – már régóta hatályos – rendelkezése alapján a belső ellenőr nem vehet részt a költségvetési szerv operatív működésével kapcsolatos feladatok ellátásában [Bkr. 19. § (2) bekezdés].

Másrészt, a belső ellenőrnek a belső kontrollrendszerért, illetve a kockázatkezelési rendszerért való felelőssé tétele nemcsak a jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes, hanem a belső ellenőrzés (*internal audit*) funkciójának lényegi félreértését is jelenti.

A belső ellenőrzés ugyanis elsősorban nem a szervezet működését, hanem a szervezet belső kontrollrendszerének működését ellenőrzi. Mivel a belső kontrollrendszer számos (például vezetői) ellenőrzési funkciót magában foglal, ezért a belső ellenőrzés által végzett ellenőrzés tulajdonképpen makroellenőrzésnek, az ellenőrzések ellenőrzésének is tekinthető. Az pedig a józan észnek is ellentmondana, ha a belső ellenőrzés a saját tevékenységét is ellenőrizné, ezért nem vehetnek részt a belső ellenőrök a belső kontrollrendszer egészének kialakításában és operatív működtetésében.⁵

A belső kontrollrendszer tehát sokféle, nem a belső ellenőrzés által végzett ellenőrzési tevékenységet magában foglal, azonban egyáltalán nem csak ezekből áll. Annak, hogy az államigazgatási szervek jogalkalmazói gyakorlatában gyakran összekeveredik a belső ellenőrzés és a belső kontroll fogalma, az az oka, hogy a magyar „kontroll” szavunk a német *die Kontrolle* szóból származik, ahogy két „l”-lel történő írásmódja is mutatja, és a német eredetinek megfelelően elsősorban ellenőrzést jelent. A „belső kontroll” kifejezésünk viszont az angol *internal control* kifejezés fordítása. Az angol nyelvben a *control* szó elsősorban irányítást jelent. A kontroll szó ilyen értelemben való alkalmazása megjelent egyébként már a magyar nyelvben is, de általában csak bizonyos szövegkörnyezetekben használva. Amikor azt mondjuk, hogy valaki elvesztette a kontrollt egy gépjármű felett, akkor mi is azt értjük ezen,

⁵ Ehhez – a pontosság kedvéért – annyit hozzá kell fűzni, hogy a belső ellenőrzés része a belső kontrollrendszernek, így a belső ellenőrök értelemszerűen a belső kontrollrendszer belső ellenőrzésén kívüli részének a kialakításában és működtetésében nem vehetnek részt, azzal, hogy még ennek a résznek a tekintetében is adhatnak tanácsokat a költségvetési szerv vezetőjének, de csak általánosságban, az irányok tekintetében, a tényleges megvalósításba nem belefolyva.

hogy az irányítást vesztette el, nem pedig az ellenőrzést. A belső kontrollrendszer tehát elsősorban irányítási, nem pedig ellenőrzési rendszer. Mindamelllett az irányítás ellenőrzési funkciókat is magában foglal, ezért a belső kontrollrendszerek is számos ellenőrzési tevékenységet felölelnek. A Bkr. 7. § (4) bekezdésének második mondata erre a gondolatmenetre építve megerősíti: belső ellenőr nem jelölhető ki az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálása szervezeti felelőségének.

A belső kontrollrendszer teljes egészének a belső ellenőrzéshez utalása mellett a másik elterjedt gyakorlati megoldás, hogy a gazdasági vezetőre bíznak, illetve a költségvetési szerv gazdasági szervezetének keretében látnak el a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos minden feladatot. E megoldás hátránya, hogy azt a téves szemléletet közvetíti és erősíti, amely szerint a belső kontrollrendszer kizárólag a szerv gazdasági folyamataira terjed ki, az alaptevékenységébe – rendvédelmi szervek esetén rendvédelmi szakmai tevékenységébe is – tartozó folyamataira nem. Mivel a gazdasági vezető hatásköre alapvetően nem terjed ki ezekre a folyamatokra, a belső kontrollrendszer, azon belül is az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációja során még akkor is nehezen megoldható feladatot jelent neki a szervezet valamennyi folyamatára való rálátás megteremtése, ha egyébként a szervezetben már elfogadták, hogy az integrált kockázatkezelésnek ezekre is ki kell terjednie.

A Bkr. 7. § (4) bekezdésének harmadik mondata szerint, ha a költségvetési szerv integritás-tanácsadót foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás-tanácsadónak kell ellátnia. Az integritás-tanácsadó funkcióját az Intr. hozta létre a hatálya alá tartozó államigazgatási szervekre vonatkozóan, abból a célból, hogy a hivatali szervezet vezetőjét közvetlen munkatársként szaktudással és munkakapacitással segítse a szerv integritásirányítási rendszerének – egyébként átruházhatatlan vezetői felelőségbe tartozó – működtetésében.

A rendvédelmi szerveknél van integritásirányítási rendszer, de nincsen integritás-tanácsadó. Ennek ellenére az integritás-tanácsadó belső kontrollkoordinátori feladatairól szóló új rendelkezésnek van a rendvédelmi szervek számára is megfontolandó üzenete. Az Intr. szerint ugyanis az integritás-tanácsadó a szerv vezetőjének közvetlen alárendeltségében működik, ilyen minőségében más által nem utasítható, és az integritás-tanácsadói feladatok mellett – fő szabály szerint – csak bizonyos, azzal összeegyeztethető feladatokat láthat el. Belső ellenőr nem jelölhető ki integritás-tanácsadónak, és az ellátható feladatok jogszabályban meghatározott köre alapján – fő szabály szerint – a gazdasági vezető, vagy annak beosztottja sem.

A rendvédelmi szervek szempontjából az a tanulság vonható le ebből, hogy az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására olyan szervezeti felelőst érdemes kijelölni, aki nem tartozik a rendvédelmi szervnek sem a belső ellenőrzési, sem pedig a gazdasági szervezeti egységéhez, de a rendvédelmi szakmai alapfeladatokat ellátó fő szervezeti egységekhez sem, hanem ezektől egyenlő távolságban van. A Bkr. előírja ugyan, hogy minden költségvetési szervnek, köztük a rendvédelmi szerveknek is ki kell jelölniük egy szervezeti felelőst az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációjára, de – azon túl, hogy belső ellenőr nem jelölhető ki – teljesen a szervekre bízva a felelős kiválasztását. Az integrált kockázatkezelési rendszer működésének hatékonysága azonban nagyon nagy mértékben függ a kijelölt felelős szervezeten belüli helyzetétől.

Az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelős kapcsán jó megoldás lehet az adott rendvédelmi szerv, vagy költségvetési szervnek minősülő szerve első számú vezetője munkáját közvetlenül segítő szervezeti egység (hivatal) állományán belül kijelölni az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációjának szervezeti felelősét, de az adott szerv felépítése és sajátosságai alapján más megfelelő megoldás is adódhat.

Mi végre mindez?

Észrevenni, ami eddig láthatatlan maradt

Az integritás fogalmának központba állítása, az értékalapú eszközök hangsúlyozása, a betűhű szabálykövetésen túlmutató elvárások támasztása, a szervezet valamennyi kockázatának egyetlen folyamatban való kezelése és ennek egy a teljes szervezetre rálátó személy általi koordinálása lényegében mind egyetlen célt szolgál: feltárni azokat a szervezeti feladatokat és azokat a megoldási módokat, amelyek eddig „láthatatlanok maradtak”, vagyis nem tudatosultak a szervezetben. A szervezetek rendes működésének megteremtése és a korrupció megakadályozása ősrégi törekvés. Azonban hiába foglalkozunk régóta egy feladattal, ha a megoldáshoz, vagy akár a probléma helyes megragadásához szükséges egyes információk vakfoltra esnek. Ilyenkor az egyetlen dolog, amely segíthet rajtunk, a nézőpont megváltoztatása. E cikkben kifejtettek lényegében mind ezt szolgálják: olyan irányokat vázolnak, amelyek segíthetnek abban, hogy régi problémákat új módon is megközelítsünk, az eredményesebb megoldás reményében.

A rendvédelmi szervek – társadalmi küldetésüknek megfelelően – változatos eszközökkel és módon küzdenek az államszervezetet fenyegető korrupció ellen. A belső kontrollrendszerre vonatkozó új rendelkezések végrehajtása, azon belül is különösen az integrált kockázatkezelési rendszer működtetése alkalmat teremt arra, hogy a rendvédelmi szervek továbbfejlesszék a maguk sajátos integritásirányítási rendszereit, növelve a korrupcióra vonatkozó ellenálló képességüket, és így mind jobban legyenek képesek a társadalmi rend megvédésére.