

2021
11.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



BÁGER GUSZTÁV: Az integritás szemléleti alapjai. Általános elméleti jellemzők

PULAY GYULA: Az integritásirányítás lehetséges modelljei

JAGUSZTIN TAMÁS: A megbízhatósági vizsgálat az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának tükrében

MOLNÁR ERZSÉBET: Szervezeti integritás a büntetőjogi felelősségre vonás megelőzése érdekében – Integritásemélet kriminálprofilaktikus megközelítésben

NÉMETH ERZSÉBET – JAKOVÁC KATALIN – VARGHA BÁLINT: Módszertani szempontok a hazai korrupciós helyzet tudományosan megalapozott mérésének kialakításához

PESTI TÜNDE – KOVÁCS GÁBOR: A rendőri erőszakról, túlkapasokról – lehetséges magyarázatok

PINTÉR ROBERTA: Drogprevenció a védett szerveknél. Elemző-értékelő esettanulmány a katasztrófavédelem állományában előfordult kábítószer-kereskedelmi tevékenység többrétű vizsgálatával

KLOTZ PÉTER – SZABÓ CSABA: Kockázatkezelés a börtöntársaságoknál – A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének kialakítása az új jogi szabályozás fényében

KÖNYVISMERTETÉS: Integritás a rendvédelem „SZEM”-ével – avagy a szilárd erkölcsiség rendvédelemspecifikus jellemzői a korrupciómegelőzés szolgálatában

INTERJÚ: Az integritás a hatékony közigazgatási rendszer sarokköve

NEKROLÓG: Bócz Endre

69.
évfolyam

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



69. ÉVFOLYAM

2021/11. SZÁM

BELÜGYI SZEMLE

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ELNÖK TITKÁR TAGOK

Dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium
Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
Prof. dr. Finszter Géza, a Magyar Tudományos Akadémia doktora
Prof. dr. Haller József, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Herke Csongor, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Kecskés László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Kerezi Klára, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, egyetemi tanár
Prof. dr. Koltay András, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora, egyetemi tanár
Prof. dr. Korinek László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Maróth Miklós, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Mezey Barna, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Dr. Nyiri Sándor, ny. vezető ügyész, c. egyetemi docens
Prof. dr. Patyi András, a Kúria elnökhelyettese, egyetemi tanár
Prof. dr. Polt Péter, legfőbb ügyész, egyetemi tanár
Prof. dr. Sándor István, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Tóth Mihály, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Dr. Ludek Michalek, a Cseh Rendőrakadémia tagja, egyetemi tanár
Dr. habil. Philipp Fluri ügyvezető, Genfi Biztonságpolitikai Központ
Detlef Schröder igazgató, Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökség
Dr. Ciprian Maftci, belügyi attasé, Románia Magyarországi Nagykövetsége

SZAKMAI TANÁCSADÓ TESTÜLET

Bakai Kristóf püör. ezredes, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszakmai szakfőigazgatója
Dr. Balogh János r. altábornagy, az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője
Dr. Bárdos Szabolcs nb. vezérőrnagy, az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója
Dr. Bolcsik Zoltán r. altábornagy, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója
Dr. Frech Ágnes, a Fővárosi Bíróság büntető kollégiumvezetője, az Országos Bírósági Hivatal szaktanácsadója
Dr. Góra Zoltán t. altábornagy, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője
Hajdu János r. altábornagy, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója
Dr. Hatala József ny. r. altábornagy, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács elnöke
Prof. dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár, a Belügyminisztérium oktatási főszemléelője
Dr. Halmosi Zsolt r. vezérőrnagy, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetője

Láng István, az Országos Vízügyi Főigazgatóság vezetője
Prof. dr. Kovács Gábor r. dandártábornok, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar dékánja, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Sallai János r. ezredes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
tanszékvezető egyetemi tanár
Dr. Szabó Hedvig nb. altábornagy, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat
főigazgatója
Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró, nemzetközi jogász
Dr. Takács Tibor r. altábornagy, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi
Elemző Központ főigazgatója
Dr. Tóth Tamás bv. altábornagy, a Büntetés-végrehajtás Országos
Parancsnokság vezetője
Dr. Túrós András ny. r. altábornagy, az Országos Polgárőr Szövetség elnöke

SZERKESZTŐSÉG

FŐSZERKESZTŐ	Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
VENDÉGSZERKESZTŐ	Dr. Klotz Péter PhD, adjunktus
FŐSZERKESZTŐ-HELYETTES	Dr. Hornyik Zsuzsanna
FELELŐS SZERKESZTŐ	Dr. Szabó Csaba PhD r. alezredes
OLVASÓSZERKESZTŐ	Végh Zsuzsanna
IDEGENNYELVI SZAKLEKTOR	Prof. dr. Boda József ny. nb. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár
MUNKATÁRSÁK	Dr. Hertelendi Lajos r. alezredes Luda Henrietta Csala Károly r. ezredes Havasi József Varga Anita
SZERKESZTŐSÉG	2090 Remeteszőlős, Nagykovácsi út 3. Telefonszám: +36 (26) 795-900 / 24-600 szerkesztoseg@belugyiszemle.hu www.belugyiszemle.hu
ISSN	ISSN 2062-9494 (Nyomtatott) ISSN 2677-1632 (Online) LXIX. évfolyam
FELELŐS KIADÓ	Belügyminisztérium www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium 1051 Budapest, József Attila utca 2-4.
KÉPSZERKESZTŐ	<u>Botlik László</u>
NYOMDA	Duna-Mix Kft.
FELELŐS VEZETŐ	Szakolczai Lóránt bv. ezredes Megjelenik havonta

TARTALOM

	Szerkesztőségi előszó	1877
	TANULMÁNYOK	
BÁGER GUSZTÁV	Az integritás szemléleti alapjai. Általános elméleti jellemzők	1881
PULAY GYULA	Az integritásirányítás lehetséges modelljei	1901
JAGUSZTIN TAMÁS	A megbízhatósági vizsgálat az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának tükrében	1921
MOLNÁR ERZSÉBET	Szervezeti integritás a büntetőjogi felelősségre vonás megelőzése érdekében – Integritásemélet kriminálprofilaktikus megközelítésben	1943
NÉMETH ERZSÉBET – JAKOVÁC KATALIN – VARGHA BÁLINT	Módszertani szempontok a hazai korrupciós helyzet tudományosan megalapozott mérésének kialakításához	1963
PESTI TÜNDE – KOVÁCS GÁBOR	A rendőri erőszakról, túlkapasokról – lehetséges magyarázatok	1981
PINTÉR ROBERTA	Drogprevenció a védett szerveknél. Elemző-értékelő esettanulmány a katasztrófavédelem állományában előfordult kábítószerkereskedelmi tevékenység többrétű vizsgálatával	1995
KLOTZ PÉTER – SZABÓ CSABA	Kockázatkezelés a börtöntársaságoknál – A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének kialakítása az új jogi szabályozás fényében	2021
	KÖNYVISMERTETÉS	
HERTELENDI LAJOS	Integritás a rendvédelem „SZEM”-ével – avagy a szilárd erkölcsiség rendvédelemspecifikus jellemzői a korrupciómegelőzés szolgálatában	2035

	INTERJÚ	
SZABÓ CSABA	Az integritás a hatékony közigazgatási rendszer sarokköve Interjú Dargay Eszterrel, a Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkárával	2043
	NEKROLÓG	
FINSZTER GÉZA	Bócz Endre. 1937–2021	2049

SZERZŐK

BÁGER GUSZTÁV	Professor emeritus, elnöki főtanácsadó Magyar Nemzeti Bank, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészet- és Társadalomtudományi Kar bagerg@mnbb.hu
PULAY GYULA	Dr. PhD, habilitált egyetemi docens Miskolci Egyetem, Állami Számvevőszék, számvevő igazgató szvpulay@uni-miskolc.hu
JAGUSZTIN TAMÁS	Dr. főügyészeti osztályvezető ügyész Pest Megyei Főügyészség jagusztin.tamas@mku.hu
MOLNÁR ERZSÉBET	Dr. PhD, adjunktus Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete molnare@juris.u-szeged.hu
NÉMETH ERZSÉBET	Prof. PhD, habil. egyetemi tanár Budapesti Metropolitan Egyetem, Állami Számvevőszék, igazgató enemeth@metropolitan.hu
JAKOVÁC KATALIN	számvevő tanácsos Állami Számvevőszék katalin.jakovac@gmail.com
VARGHA BÁLINT TAMÁS	jogász, integritás szakértő Állami Számvevőszék
PESTI TÜNDE	doktorandusz Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Doktori Iskola
KOVÁCS GÁBOR	Prof. Dr. tanszékvezető egyetemi tanár dékán, r. dandártábornok Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar

PINTÉR ROBERTA

Dr. r. százados, kiemelt főreferens
Nemzeti Védelmi Szolgálat, Korruptiómegelőzési Főosztály
pinterr@nvsz.hu

KLOTZ PÉTER

Dr. PhD, adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
klotz.peter@uni-nke.hu

SZABÓ CSABA

Dr. PhD, tanácsadó, felelős szerkesztő, rendőr alezredes
Belügyminisztérium,
Belügyi Szemle Szerkesztősége
csaba.szabo3@bm.gov.hu

HERTELENDI LAJOS

Dr. tanácsadó, kooperatív szerkesztő, rendőr alezredes
Belügyminisztérium,
Belügyi Szemle Szerkesztősége
lajos.hertelendi@bm.gov.hu

FINSZTER GÉZA

Professor emeritus, ny. rendőr ezredes
Magyar Tudományos Akadémia doktora,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar



SZERKESZTŐSÉGI ELŐSZÓ

Tisztelt Olvasó!

Az ártermelő társadalmak kialakulása megváltoztatta az emberek közötti kapcsolatot; egyebek mellett bonyolultabbakká tette azokat. Emiatt a kezdetben átlátható tevékenységek szakosodtak, azaz részekre osztódtak.

Miután ezekből egyre több alakult ki, az emberek nehezebben látták át azok működését. (Hajlok annak elfogadására, hogy utoljára a görög poliszok lakosa értette meg azt, hogy mi is történik körülötte.) Ugyanakkor – főként a lakosság ügyeit közvetlenül intéző, közösen előállított forrásokat felhasználó állami szervek tekintetében – megmaradt az igény a tevékenység megértésére és kontrollálására. Ezzel kapcsolatban különböző – valóságos vagy annak látszó, de épp a tényleges működést kevésbé feltáró, elfedő – technikák alakultak ki.

Jelenleg Magyarországon egy szervezet tevékenységének ellenőrzése több módszerrel történik. Azt – épp a folyamatok bonyolultsága miatt – ráadásul több szervezet is végzi. Így például a pénzügyi kontrollt az Állami Számvevőszék gyakorolja, a szakpolitikai szempontokat a felettes szerv és így tovább. A szervezeten belüli munka dolgozói kontrolljának azonban inkább a munkakörülményekre korlátozódó, szakszervezeti típusú módszerei alakultak ki. A szakmai típusú dolgozói ellenőrzésnek is vannak ugyan hagyományai, de azok – főként a rossz történelmi tapasztalatok miatt – valójában nem szilárdultak meg.

Magam ezen előzményeknek tulajdonítom, hogy az Állami Számvevőszék által az állami szervek integritásának témakörében elindított kutató- és elemző munka a 2010-es évek elején kedvező visszhangra talált. A figyelem ennek köszönhetően irányult e szervezetek integritási és korrupciós kockázatainak azonosítására, valamint az ezeket csökkentő tényezők bevezethetőségére.

Az egyik újdonság itt maga a témaválasztás volt; kifejezetten a korrupciós kockázatokat idáig önállóan nem értékelték. (A szervezet munkáját minősítő egyéb anyagoknak csak egy – tipikusan nem hangsúlyos – része volt ez. Ennek indoka az volt, hogy a jelenséggel több okból sem volt időszerű foglalkozni, továbbá, mert a tetten érhetőség eleve nehéz.) Az integritásmenedzsmenti megközelítés másik új eleme az volt, hogy jelentős mértékben támaszkodott az ott dolgozók véleményére. Miután a módszertan lehetőséget ad arra, hogy a résztvevők anonim módon formáljanak véleményt, ez jelentősen növeli a válaszok valóságértékét.



Az integritás témakörét érintő kutatások és folyamatok nem bürokratizálódtak, a helyi kezdeményezéseknek tág teret engednek (például „főállású integritás tanácsadó” kijelölése nem kötelező).

Ha az intézmény nem merevedik be, esélye van arra, hogy még hasznosabb információkat szolgáltatson a szervezetek jövőképét meghatározó döntéshozó grémiumok, személyek számára. Ennek pedig csak járulékos haszna az, hogy az ott dolgozók szakmai közérzete javulhat. Fő előnye, hogy pozitív hatása lehet a lakosság ügyeinek intézésére, és ez által a közhangulatra is.

Hogy ez így lesz-e, jelentős mértékben múlik azokon a személyeken, akik az intézmény létrejöttében és kiteljesedésében kiemelkedő szerepet játszottak.

Főként az ő beszámolójukat tartalmazzák az itt következő tanulmányok, melyek elkészítéséért külön köszönet illeti őket.

Dr. Felkai László
közigazgatási államtitkár
Belügyminisztérium



Báger Gusztáv

Az integritás szemléleti alapjai Általános elméleti jellemzők

Conceptual foundations of integrity General theoretical features

Absztrakt

Milyen meghatározó követelményeknek kell megfelelni a személyek és a szervezetek magatartásának a munka világában? Többek között és kiemelten a törvények és a különféle sokoldalú szabályozások együttesének. Úgyszintén az etikai értékeknek és normáknak. Velük kapcsolatban, de szélesebb értelemben annak is, hogy a cselekvésre vonatkozó koncepciók, tervek megfelelően valósuljanak meg a gyakorlatban, továbbá a folyamatok sokoldalúan összehangoltak, átláthatók és elszámoltathatók legyenek. S mindez úgy valósuljon meg, hogy az egyéni és szervezeti teljesítményeket célirányosan és hatékonyan tudja motiválni az irányítói tevékenység és a szervezeti kultúra. Jelen tanulmány e kihívások szem előtt tartásával az integritás általános koncepciójának, szemléletének az ismertetésére vállalkozik, és esetenként az egyes társadalmi szektorokkal való kapcsolatokat csak illusztrációként említi. Fő figyelme az integritás erősítésére irányul a személyek, a szervezetek és a szakmák vonatkozásában egyaránt. Másik fő célja pedig az, hogy az integritást a jó kormányzási folyamat egyik döntő alkotó elemeként mutassa be.

Kulcsszavak: integritás, elméleti jellemzők, szemléleti alapok

Abstract

What kind of determining requirements have to meet the behaviour of persons and organisations in the world of work? Among others – and emphasized – the joint demands of laws and several versatile regulations. Also, ethical values and norms. In connection with them, but in a wider sense, they also have to ensure that conceptions and plans in connection with actions can be appropriately



realised in practice and further the processes should be harmonised, transparent and accountable. And all these should be realised in that way that achievements of individuals and organisations can be influenced targeted and effectively by management activity and organisational culture. This paper intends to present general conception and approach of integrity under consideration of these challenges, and connections with several social sectors are only mentioned as an illustration. Its main attention is oriented on strengthening of integrity in connection with individuals, organisations and professions. Its other main goal is to present integrity as one of the crucial components of good governing process.

Keywords: integrity, theoretical features, conceptual foundations

Az integritás fogalmi körei

Integritás és compliance

Az egyének és szervezetek magatartás kutatásának egyik új, ígéretes irányát jelzi az integritási szemlélet alkalmazása. Ismertetése előtt röviden a témakör vizsgálatának megelőző három fejlődési szakaszát tekintjük át.

- A törvények, szabályozások, etikai értékek és normák nem szabályozott, decentralizált, egyedi jellemzők követése az irányítók és a foglalkoztatottak egymásra gyakorolt hatásainak függvényében. Ez a gyakorlat közel évszázadon át volt jellemző.
- Két évtizeddel ez előtt még elsősorban Hegel megismeréskoncepciója nyomán kialakult közszolgálati etika nyújtott iránymutatást az állami alkalmazottak viselkedése szempontjából. Az etikai és szakmai standardok megismerését már képzési programok is szolgálták.
- Az elmúlt két évtizedben az etikus magatartás ösztönzése érdekében jelentős előrelépés történt azáltal, hogy a Justin Welby által feltett kérdésre: „*Vétekezhetnek-e a vállalatok, és ha igen, akkor hogyan és ki?*” (Welby, 1992)¹ az Egyesült Államok törvényhozása igennel válaszolt, és kimondta – bűncselekmény (például csalás, korrupció) esetén – a szervezetek büntethetőségét. Az elfogadott irányelvek szerint a kiszabható pénzbírságot csökkentheti, ha a szervezet egy jól működő compliance és etikai programmal rendelkezik. Jóllehet a világban elterjedt compliance (megfelelőség

1 Pulay Gyula megjegyzi, hogy a kezdeményező – korábban az üzleti életben dolgozó – Justin Welby később Canterbury érsek lett (Pulay, 2021).

biztosítási) programokba azóta az etikai követelmények is jobban beépültek és – elsősorban az üzleti szférában – eredményesen működnek, mégis azoknak a nemzetközi szakértőknek a véleményét osztom, akik szerint az integritás szemléletű programok hatékonyabbak, mint a compliance programok. Az 1. számú táblázatból jól látható, hogy az előbbieket inkább a belső emberi kvalitásokra és a vezetői példamutatásra, mintsem az anyagi önérdékekre, a jogi szabályozásra és az ellenőrzésre fókuszálnak.

1. számú táblázat: *Az etikus magatartás compliance alapú és integritásközpontú megközelítésének jellemzői*

Jellemzők	Compliance alapú	Integritásközpontú
Ethosz	Megfelelés a kívülről támasztott normáknak	A kiválasztott normák szerinti önvezérlés
Cél	A helytelen magatartás megakadályozása	Képesség tenni a felelős magatartásra
Irányítás	Jogászok által irányított	A vezetők által irányított, jogászok, HR és egyéb szakértők segítségével
Módszerek	Képzés, a diszkrecionális döntések visszaszorítása, ellenőrzés, kontrollok, szankciók	Képzés, vezetői példamutatás, elszámoltathatóság a szervezeti rendszerekben és a döntési folyamatokban, szankciók
Feltételezett magatartás	Az emberek autonóm lények, akiket anyagi önérdékek irányítanak	Az emberek társadalmi lények, akiket az anyagi önérdék mellett értékek, ideák, a társak elismerése is irányít

Forrás: Paine, 1994.

Ezért javasoltam, hogy a közeljövőben – első lépésként – a hazai üzleti szférára társaságainál, a pénzügyi szféra intézményeinél történjen előrehaladás az integritás szemléletű megfelelésbiztosításának gyakorlatában, s akkor joggal feltételezhető, hogy a megszerzett kedvező tapasztalatok nyomán nőni fog azoknak a vállalkozásoknak a száma, ahol az integritási szemlélet és módszertan teljes körű alkalmazása is gyökeret ereszthet, s fokozatosan a teljes magyar gazdaságban megvalósulhat (Báger, 2019).

Az integritás mint ernyőfogalom

Kiindulva az 1. számú táblázat üzenetéből, felvetődik a kérdés: mi az integritás, mi jellemzi a személyi (azon belül a vezetői) és a szervezeti integritást? E kérdésre igen nagyszámú választ találunk a nemzetközi szakirodalomban. Indokolt tehát a sűrítés, amelyre jó példát nyújt Hubert (2014), akinek nyolc szemlélettel sikerült átfogóan jellemezni az integritás fogalmát. Közülük az első három és két további hozzáadott szemlélet a következő:

- az elvek és értékek konzisztenciája és koherenciája,
- a szakmai teljesség és felelősség,
- a morális reflexió, elmélyülés,
- a szervezeti értékek és funkciók azonosítása, valamint
- a politikák és programok integritása.

Konzisztencia és koherencia

Az elvek és értékek konzisztenciájának és koherenciájának követelményét a latin „integere” szó is hordozza, hiszen jelentéstartalma az érintetlen, egész, harmonikus; integritási tartalma pedig a teljesség, az egészség. A szervezetekről alkotott ilyen átfogó kép ismerete lehetővé teszi, hogy – a filozófiai megfontolások mellett – olyan integritásirányítási politikák készüljenek, amelyek a gyakorlatban is működőképeseek.

A személyekre vonatkozó hasonló tartalmú tulajdonságok elősegítik, hogy a munkahelyen az egyén akkor is őszintén is tiszteletre méltóan viselkedjen, „*ha tudja, hogy őt nem figyeli senki*”, tehát megvalósul a szavak és a tettek konzisztenciája, Harry Frankfurt szavaival az „*azonosulás és a szívőbljövő támogatás*” (Frankfurt, 1988). Ez a konzisztencia a személyi integritásnak, és azon keresztül a szervezeti integritásnak is az egyik alapvető értéke.

Szakmai teljesség és felelősség

Az integritás másik fontos értéke a magas szintű tudást és felelősséget képviselő szakmai integritás, amely kompetens és képes arra, hogy széles körű bizalmat keltsen a szűkebb partneri körben, de társadalmilag is. Ennek pozitív hatásai a különösen fontos személyzeti munka eredményességében jelennek meg.

A szakmaisággal járóan a magas szintű érték meghatározás elősegíti a közérdek iránti elkötelezettséget, a szociális értékek tisztelését, és a szervezetek által nyújtott szolgáltatásokon keresztül a közösségi jóllét növelését. Ellenkező esetben megkérdőjeleznék a szakmai tevékenység egyik alapelvét, és szembe fordulnánk azzal a „társadalmi szerződéssel”, amely szerint a képzett értelmiségi foglalkozású személyek, a szakemberek lemondanak a birtokukban lévő tudás privilégiumáról, jöllehet azt a társadalom jóvoltából élvezik.

A közösségi érdekek és jóllét megvalósulását a szakmai integritás oly módon is szolgálja, hogy a szakmai csoport(ok) – Calhoun szavaival – „*a társ-döntéshozók közössége(i)*” (Calhoun, 1995), ahol megvitatják a szervezeti működés aktuális problémáit és az előremutató innovációk kérdéseit nemcsak technikai, hanem etikai értelemben is.

Morális elmélyülés

Az integritás harmadik alapvető jellemzője a morális elmélyülés, a moralitás. Jelentőségét az adja, hogy az ember az azonosuló képességeivel (lásd Frankfurt), és a tudományosan megalapozott cselekedeteivel (lásd Calhoun) kapcsolatban számtalan kétely merülhetne fel az etikai megalapozás nélkül, csak azért, mert önálló integritásokat képviselnek. Elengedhetetlenül szükség van tehát a jó és a rossz megítélésének képességére is, annak ellenére, hogy az integritás és moralitás kapcsolata nem írható le olyan egyértelműséggel mint a jogi és más szabályok esetében.

Ez a szoros kapcsolat kifejezhető úgy is, hogy az integritás olyan erkölcsi minőség, amely összhangban van az etikai értékekkel, normákkal és szabályokkal, és megnyilvánul a döntési (irányítási) folyamatokban, az eljárásrendben, és természetesen – bár nem elsődleges célként – a gazdasági és az osztársadalmi (szocietál) társadalmi eredményekben (outputban is). Az összhangot azonban egy döntéshozó (például miniszter) esetében – nemcsak rövidtávon, hanem hosszútávon is szükséges biztosítani. A közszolgálati döntéshozónak vagy az egyes embernek arra is képesnek kell lennie, hogy ne csak egy-két érték vonatkozásában, hanem *általános értelemben* is megfeleljen a közkerölcs követelményének, hiszen egy személy morális szempontból is tévedhet.

Következésképpen megállapítható, hogy az integritás nem alternatívája az etikai elméletnek, értékeknek és normáknak, a közigazgatási etika követelményeit is beleértve. „Az integritási szemlélet és gyakorlat az etikai értékek és normák beágyazódását valósítja meg a létező cselekvésbe és az elméleti fejlődésbe” (Lewis & Gilman, 2012; Menzel, 2016).

Az integritással kapcsolatban természetesen nemcsak a jó cselekedetek léteznek, hanem a rosszak is, amelyek megsértik a morális értékeket és normákat. Az etikátlan magatartás változatos formáiból adódóan az integritás megsértésének különböző, a korrupcióval kapcsolatos típusairól a közigazgatásban a 2. számú táblázat tájékoztat.

2. számú táblázat: Az integritás megsértésének típusai

1.	Csalás
2.	Korrupció
3.	Megvesztegetés
4.	Hatáskörtúllépése
5.	Összeférhetlenség
6.	Nepotizmus
7.	Diszkrimináció és fenyegetés
8.	Információkkal való visszaélés
9.	Szervezeti erőforrások pazarló felhasználása
10.	Személyi szabadidőben a közérdeket sértő magatartás

Forrás: Kohthoff, Raymond & Terrance, 2009.

Az integritássértés típusainak az ismerete azért is fontos, mert hasznos információkat nyújt az integritásirányítási politika – diverzifikált módon lehetővé váló – kidolgozásához.

Szervezeti értékek és funkciók

A negyedik meghatározóan fontos érték a szervezeti integritási funkciók azonosítása. Ennek egyik módja a személyi integritások aggregálása, a másik a személyi integritások fölötti párhuzamos „makrokozmosz” dimenzió koherens megjelenítése a szervezeti értékek, normák és akciók alapján az egyik kiemelt figyelmet érdemlő funkció az értékek, normák és a foglalkoztatottak közötti sokoldalú kölcsönhatások erősítése. Ennek az egyik – különösen fontos kérdése – a munkakörökre és munkakörcsoportokra vonatkozó integritási kockázatok azonosítása, ami a szervezeti működés mély rétegeibe enged betekintést, és hiánypótló az összetett és különösen nagy létszámú szervezetek (például minisztériumok, nagyvállalatok) számára. A munkaköri integritási kockázatokra vonatkozó elemzések végzésével az állami működés szempontjából kiemelkedően fontos munkakörök esetében (például a bizalmas, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök) meghatározása – szemben a jelenlegi gyakorlattal – objektív szempontok alapján történhet, igazodva a tényleges kockázatokhoz (Klotz, 2019). A kockázatok csökkentésére hozandó intézkedéseket a jövőben jobban lehet illeszteni a tényleges kockázatokhoz, illetve a kockázatok típusaihoz. Ilyen terület lehet elsősorban a HR toborzás, a kiválasztás, a képzés stb.), de ezek az információk jól hasznosíthatók a szervezet egészét érintő átalakítások, szervezetfejlesztés esetén is.

A szervezeti integritás szempontjából másik nagyértékű funkció a szervezeti kultúrának az erősítése, annak a minőségnek a javítása, ahogyan a személyek és a személyek csoportjai viszonyulnak egymáshoz. E viszonyulás, illetve

együttműködés történhet stratégiai, taktikai vagy operatív szinteken. A stratégiával kapcsolatos cél a közös víziók megértése és elfogadása. Taktikai szinten a feladat olyan döntések meghozatala, amelyekkel a stratégiai cél elérhető. Az operatív tevékenység fókuszja a részletes végrehajtás, a szükséges rövid távú korrekciók elvégzésével. Mindez minden irányú folyamatos, szervezeti kommunikációt feltételez, ahhoz pedig nélkülözhetetlen az egészséges szervezeti kultúra. E kultúra nagymértékben a személyi állomány integritásnak a függvénye: milyen mértékű az elkötelezettség a szervezet értékeivel és céljaival kapcsolatban.

A szervezeti kultúrába a kevésbé hivatalos viselkedési formák is beletartoznak, ilyen például a munkahelyi légkör, a vezetési stílus, a magánjellegű és egyéb problémák megbeszélésének képessége, a segítőkészség és a lojalitás, a kritikával szembeni nyitottság vagy a hibákkal szembeni tolerancia.

A szervezeti kultúra jellemzője továbbá, hogy a vezetőség mekkora figyelmet szentel és milyen fontosságot tulajdonít az integritás kérdésének, illetve van-e lehetőség a téma nyílt megvitatására. A szervezeti kultúrához tartozik továbbá a más intézményekkel, harmadik személyekkel szembeni nyitottság, az integritás intézményesítése a konzultációkon és a teljesítményértékelő megbeszéléseken, illetve az integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése. A szervezeti kultúra így hozzájárulhat az integritás javításához, amelynek kulcsa – mint már említettük – a kommunikációban rejlik. A vezetőségnek ösztönöznie kell a problémák és dilemmák megvitatását, és gondoskodnia kell az integritással kapcsolatos tanácsadásról.

Politikák és programok integritása

Az elmúlt évek figyelemre méltó felismerése, hogy a politikák és programok gyakran nem érik el a céljukat, és vita folyik arról, vajon mi ennek az oka: a célok meghatározása vagy a megvalósítási folyamat sikertelensége. A tapasztalt politikai kudarc mögött részletesebben azonosítható négy ok: az optimista várakozások, a végrehajtás szervezeti széttagoltsága, az elégtelen döntéshozatali együttműködés és a politikai ciklusok széttartása (Hudson, Hunter & Peckham, 2019).

Kérdés: Tudja-e az integritási szemlélet javítani a politikák (programok) eredményességét?

Az igen választ olyan integritási jellemzők indokolják, mint például a konzisztencia és koherencia gyakori hiánya a programokból a célok meghatározásánál, a költségigényes compliance szemlélet előtérbe helyezése, a szervezeti struktúra és menedzsmentmodell hiányosságai, valamint a politikák és programok nem kielégítő hatékonysága.

E hiányosságok és továbbiak megszüntetéséhez, illetve mérsékléséhez – jóllehet még nem kielégítő mértékben – érezhető segítséget képes nyújtani az integritási szemlélet és elemzés alkalmazása. Többek között a jelenlegi compliance módszer meghaladásával, a politikák és stratégiák kiegyensúlyozásával, az etikai értékeket és az integritást sértő stratégiák és programok kiszűrésével, valamint az irányítás (a vezetők) szerepének aktivizálásával, és mindennek eredményeként a politikák hatékonyságának növelésével. A hatékonysággal kapcsolatban azonban nemcsak általános válaszra nyílik lehetőség, hanem arra is, hogy az integritás megsértésének típusaiból kiindulva a specifikus (alternatív) stratégiák is értelmezhetők és értékelhetők. Ezzel kapcsolatban azonban indokolt a mértéktartás: a részletekbe való túlzott elmélyedésnek az elkerülése végett.

Az integritás szövevényes fogalmának e kiterjesztését napjainkban különösen aktuálissá teszi a fenntartható fejlődési stratégiák, programok kidolgozása a szervezeti (lokális) szintről kiindulva, a nemzeti programokon keresztül, egészen a nemzetközi (globális) stratégiáig. Erre leginkább a következő okok miatt van szükség.

- A fenntartható fejlődés számára nélkülözhetetlen egy új, hosszútávú, fenntartható közgazdasági elmélet kidolgozása, amelyben a gondolati forradalom két alapelvre, a fenntarthatóságra és az életelvre épül (URL1; URL2).
- Az ENSZ fenntartható fejlődési programjában ma még a gazdasági növekedés élvez prioritást az ökológiai integritással szemben, és fókuszában inkább a hatékonyság javítása, mint a felhasznált természeti erőforrások nagyságának az abszolút csökkenése áll.
- A hosszú időre szóló mérlegelésekben az etikai értékek és normák szerepe – többek között – a generációk esélyeinek és lehetőségeinek alakulása miatt is sokkal kiemeltebb jelentőségű, mint a rövid távú döntések esetén.

Az integritás táguló kapunyitása a jó kormányzás felé

A számos ismert integritási szemlélet közül – véleményem szerint – a fenti öt bemutatása is elegendő az integritási szemlélet és elemzés alapjainak megisméréséhez. Ezért most azokat a gyakorlati szempontból előrelépést jelentő megnyílt és új elemzési lehetőségeket tekintjük át röviden, amelyek hatékonyan szolgálják a magatartástudományi kutatásokat és alkalmazásokat. A sokoldalú integritási képességek ismeretében megállapítható, hogy nemcsak az alkalmazás új területei számára nyílnak ki a kapuk, hanem a magasabb minőségi igények világa felé is.

Az etika/erkölcs korábban nehezen volt értelmezhető szervezeti, ágazati viszonyokra. Az integritás ezt jelenleg már sokoldalúan lehetővé teszi. Ezáltal a hangsúly az egyén helyes/helytelen viselkedéséről – összhangban a szociálpszichológia kutatási eredményeivel – áthelyeződik a szervezeti környezetre és a szervezeten belüli viszonyokra (a szervezeti kultúrára). Emellett nemcsak a jó/rossz magatartás közötti dilemmázás jelenik meg, hanem a konkrét eljárások (magatartási szabályok) is, illetve az azoknak való megfelelés. Ez lehetővé teszi a szervezeti célok kitűzését, ami a minőségirányítás és a kockázatelemzés irányába nyit új távlatokat. A célok megjelenése lehetővé teszi a vezetők szerepének (leadership) vizsgálatát, hiszen ők határozzák meg a célokat, és a célok elérése érdekében gondoskodnak a megfelelő irányítási eszközökről.

Fontos körülmény az is, hogy a 2000-es évek közepén az antikorrupciós törekvések kimerültek a nemzetközi egyezmények, a hangzatos deklarációk szintjén. Ehhez képest nem tudtak konkrét javaslatokat tenni, csak nemzeti (állami) szinten. Az integritásirányítás szervezeti oldalról közelít, s így akkor is alkalmazható, ha az állami vezetés nem eléggé elkötelezett a szükséges átalakítás érdekében. Továbbá lehetővé teszi az intézkedések „testreszabását” attól függően, hogy hol biztosított a támogatás. Ez pedig ösztönözheti a kevésbé jól teljesítő szervezeteket.

Az integritási szemlélet és elemzés első ígéretes alkalmazási területe az antikorrupciós programok kidolgozása volt, mindenekelőtt Hollandiában (Báger, 2012). E tevékenységben jól érvényesült egyfajta módszertani konzervativizmus, amely elsősorban a fennálló állapotban rejlő lehetőségek kihasználására, és a célirányos változások, reformok megfontolt elindítására irányul, szemben az egyesült államokbeli, úgynevezett etikai aktivizmussal. Mindez elősegítette annak felismerését, hogy az integritás a jó kormányzás egyik fontos alappillére lehet. Ilyen irányú alkalmazását indokolja, hogy olyan kormányzati tevékenység és kultúra megvalósítását ösztönzi, amelyben kiemelt hangsúly kerül a megértésre, az elkötelezettségre és a hatékony, etikus döntéshozatali gyakorlatra.

Egy ilyen integritási rendszer kulcselemeit foglalja össze a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tanulmánya (OECD, 2009), amely átfogó leltárt készített annak érdekében, hogy egy olyan integritási rendszert javasolhasson, amely megerősíti az integritást a közszféra szervezeteiben.

Az integritásirányítási rendszernek három fontos pillére és két szintje van (3. számú táblázat). Ami a pilléreket illeti, az első pillért azok az eszközök alkotják, amelyek arra hivatottak, hogy erősítsék az integritást, meggátolják annak megsértését egy adott szervezeten belül. Az integritási eszközök az integritás irányítás négy fő funkciója szerint oszthatók fel:

- az integritás meghatározását;
- az integritás felé történő vezetést;
- az integritás utókövetését, és
- az integritás érvényesítését-megerősítését szolgáló eszközök.

3. számú táblázat: *Az integritásirányítási rendszer elemei (példákkal)*

Pillérek	Elsődleges eszközök, intézkedések	Kiegészítő eszközök, intézkedések
Eszközök	Törvények, szabályok, utasítások, képzés, tanácsadás	Integritási kritériumok a személyzet felvételében és előléptetésében
Folyamatok	Folyamatos fejlesztési és egyedi intézkedések, programok	Folyamatok a személyzeti politika gyakorlatában
Struktúrák (aktorok)	Kulcsszemélyzet a szervezeti integritás erősítésére	Humánpolitika, szerződési gyakorlat, pénzügyi irányítás

Forrás: OECD, 2009.

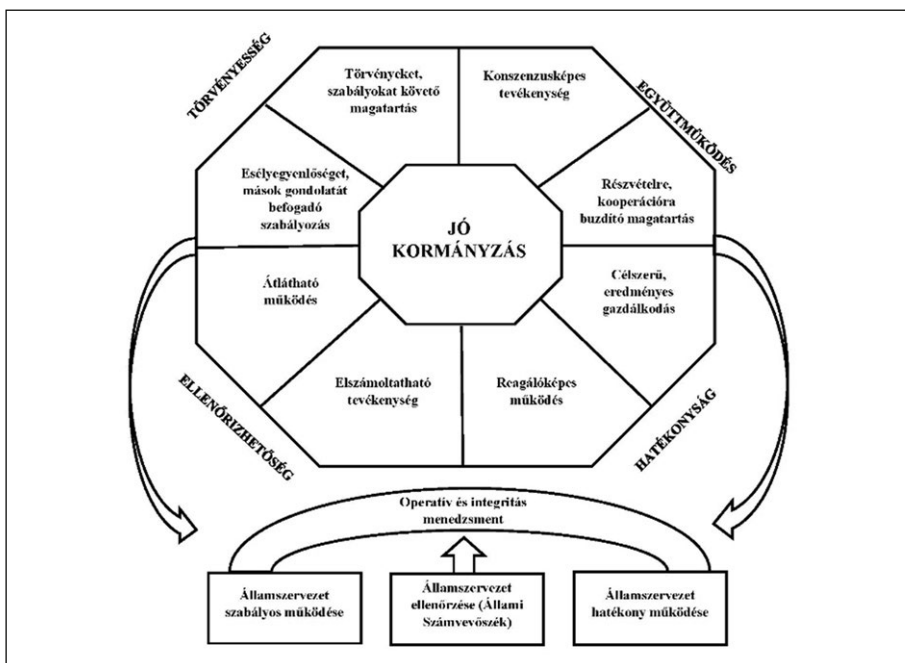
Az eszközök azonban akkor lesznek hatásosak, ha a folyamatok és struktúrák életre keltik és működtetik őket. Ezek alkotják az integritásirányítási rendszer második, illetve harmadik pillérét. A folyamatok a fejlesztési folyamatokat jelentik, beleértve mind az állandó tervezési, megvalósítási, értékelési, kiigazítási-adaptálási folyamatokat, mind pedig az egyszeri folyamatokat: az integritásirányítási rendszer átfogó, vagy csupán egy bizonyos integritási eszköz bevezetésével, illetve módosításával történő megreformálását. A struktúrák az integritásirányítás szervezeti aspektusát jelölik: ki miért felelős az integritásirányításban, hogyan lehet összehangolni annak a sok szereplőnek a ténykedését, akik tevékenységükkel hathatnak a szervezet tagjainak integritására.

A három pillér két szintre bontható. Az integritásirányítás rendszerének központi részét az elsődleges integritási eszközök (például az etikai kódex, az összeférhetetlenség irányelve, a közérdekű bejelentések fogadása stb.), az elsődleges fejlesztési folyamatok és az elsődleges szereplők (például „integritási tanácsadók”) jelentik, azzal az elsődleges céllal, hogy előmozdítsák a közszféra szervezeteinek integritását. De bármilyen fontosak legyenek is, nem elégségesek ahhoz, hogy el lehessen érni velük a célt, megerősíteni a közszféra szervezeteinek integritását. Az integritásirányítás kiegészítő eszközei, folyamatai és szereplői is lényeges elemei a megfelelő irányításnak. Az ilyen eszközök részei a velük rokon olyan irányítási területeknek mint az emberierőforrás-menedzsment, a közbeszerzés-menedzsment vagy a minőségirányítás. Ezek elősegítik az integritáshoz kapcsolódó elvek és értékek mélyebb beágyazódását a szervezetbe, vagyis, hogy az ne csak néhány szereplő ügye legyen, hanem minél szélesebb körben megjelenjen a mindennapi működés során.

Az OECD tanulmánya a szereplőket és a tényezőket az őket körülvevő belső és külső környezetükben vizsgálja. A belső mindazon tényezőket és szereplőket jelenti, amelyek/akik hatással lehetnek a szervezet és a személyek integritására, de nem tekinthetők az integritásirányítás részeinek. A külső környezet a szélesebb értelemben vett közszféra és kormányzat szereplőiből és tényezőiből, még szélesebb értelemben a társadalom tagjaiból, a jogszabályokból stb. áll, amelyek kívül esnek egy adott szervezet hatókörén, ugyanakkor jelentős hatásuk lehet annak integritásmenedzsmentjére és tagjainak integritására. Ilyenek például a politikai pártokról és a kampányfinanszírozásról szóló törvények, a lobbitevékenység és az integritás szabályozása, az integritást a szervezeten kívülről ellenőrző intézmények tevékenysége stb.

Az integritásirányítási rendszer ismeretében most a jó kormányzás követelményeire irányítjuk a figyelmet (1. számú ábra). A jó kormányzási elvek minden területén, a törvényesség, az együttműködés, a hatékonyság, az ellenőrizhetőség és az azokon belüli dimenziók vonatkozásában a közszolgáltatások javításához hatékony segítséget nyújthat az integritásirányítási rendszer alkalmazása.

1. számú ábra: A jó kormányzás elvei és gyakorlata



Forrás: A szerző saját szerkesztése az ENSZ jó kormányzás elveinek a sémája alapján.

A nyolc dimenzió közül az átlátható működés, az elszámoltatható tevékenység, a reagálóképes működés, a célszerű és hatékony működés esetében az integritás erősítésének célja, hogy az állami tevékenység magasabb színvonalon tudjon megfelelni a „keresleti” követelményeknek. E négy dimenzióban megfogalmazott elvek azt fejezik ki, hogy a döntéshozók felelősen és eredményesen használják a közpénzeket, legyenek áttekinthetők a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai és eredményei.

Az ellenőrizhetőség azt jelenti, hogy elsődlegesen az állami feladatokat szükséges meghatározni, és ezt követően a feladatok ellátásához szükséges pénzek megosztásáról kell dönten. A közpénzek felhasználásáról történő elszámolások során pedig minden fázist meg kell határozni azok a jogi, szervezeti-működési és szakmai tartalmú ellenőrzési mechanizmusok, amelyek segítik a közpénzek rendeltetészerű, célirányos és gazdaságos elköltését. Ennek következtében az ellenőrizhetőség teremti meg az elszámoltathatóság és az átláthatóság feltételeit.

Az államszervezet szabályos és hatékony működésének másik fontos feltétele, hogy érvényesüljön a törvényesség, a törvényeket, jogszabályokat követő magatartás, és – viszonylag új követelményként – megvalósuljon az esélyegyenlőség. A törvényesség akkor érvényesül az államszervezetben, ha nemcsak külső jegyeiben, formálisan van jelen, hanem a mindennapi működésnek az egészét áthatja.

A jól irányított állam harmadik feltételét a közpolitikák vonatkozásában a társadalmi konszenzusképesség megteremtése és az együttműködésre ösztönző sikeres tevékenység alkotja.

A jól irányított állami tevékenység érdekében az integritásirányítási rendszer gyakorlati és folyamatos pozicionálásában meghatározó a közszolgáltatásokat nyújtó kormányzati szervezetek, valamint a költségvetési intézmények menedzsmentjének szerepe és felelőssége. Ebben a folyamatban – a közpénzek felhasználásának ellenőrzésén keresztül – az Állami Számvevőszék is kiemelkedően fontos szerepet tölt be (Domokos et al., 2016).

Annak elősegítésére, hogy a kormányok képesek legyenek átvinni a gyakorlatba az integritást erősítő intézkedéseket, az OECD a következő, úgynevezett legjobb gyakorlatok követését ajánlja (OECD, 2009):

- Elvek az etikai irányítás számára a közszolgáltatásban.
- Irányelvek az összeférhetlenség rendezése számára a közszolgáltatásban és elvek a közsfera utáni foglalkoztatásra.
- Iránymutató elvek a nyitott és inkluzív döntéshozatal számára.

Az ilyen típusú államreformok megvalósítását napjainkban különösen szükségessé teszi a 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság, valamint

a jelenlegi koronavírus válság tovább élő hatása, amely fokozza az állami struktúrák törekenységét, és gátolja a kormányokat abban, hogy hatékony intézményeket és szilárd nemzetgazdasági kereteket hozzanak létre. E kihívásokkal szemben az integritásalapú állammenedzsment – a nemzetközi tapasztalatok alapján – képes arra, hogy hatékonyan elősegítse a politikai és társadalmi biztonság megőrzését és erősítését (Báger, 2017).

Az irányítás kutatásának elméleti modellje

Hazai modellek nemzetközi tükröben

Az integritás tartalmi elemeinek és az alkalmazás céljainak, valamint területeinek nagyfokú változatosságával összhangban a felhasznált integritási modellek is nagyfokú változatosságot mutatnak.

Hazánkban a legismertebb a korrupcióellenes küzdelem céljait szolgáló, a holland tapasztalatok alapján, a hazai viszonyokra adaptált metodológia (Báger, 2012.), amelyet az Állami Számvevőszék vezetett be, és az integritás modelljében hét éven át sikeresen alkalmazott a közszféra egészére. Ebből kiindulva az állami intézményekben – a helyi adottságoknak megfelelő – specifikus integritási modellek alkalmazása van folyamatban. E közeli rokonság ellenére azonban jelentős köztük a különbség, mivel az ÁSZ projektje esetében a felmérést – intézményi közreműködéssel – egy külső intézmény végzi és értékeli, amíg az egyedi intézmények ezt a feladatot – a holland gyakorlatnak megfelelően – önértékelés keretében maguk végzik el az integritás tanácsadó vezetésével és egy reprezentatív munkavállalói csoport segítségével. E megoldás előnye a munkakörnyezet, a vezetői intézkedések és a valós kockázatok beható ismerete.

A hazai gyakorlatban a jó állami működés javítását szolgáló, fentebb bemutatott integritási szemlélet és modell megvalósítása szintén az önértékelés keretében indult el, ahol a vezető állami intézmények együttes, koordinált alkotó tevékenységétől függően várható az előrehaladás. A feladat nagyfokú komplexitása miatt ez csak fokozatosan sokoldalú mérlegelés alapján, egymásra épülő lépések formájában érhető el.

Összevetve a hazai integritási alkalmazások céljait és területeit a nemzetközi (elsősorban az európai és észak-amerikai) változatos szintjével, megállapítható, hogy esetünkben mindkét vonatkozásban az egyöntetűség (antikorrupciós cél) és az egysíkúság (központi kezdeményezés) a jellemző. Hogyan és miként lehetne ezen a helyzeten változtatni? Elérni azt, hogy országos és lokális intézmények, piaci vállalkozások, pénzügyi intézmények saját kezdeményezésre is éljenek az

integritás szak- és tudományterületének a legújabb nemzetközi eredményeivel, és felhasználják a rendelkezésre álló tapasztalatokat.

E tanulmány jellege és terjedelme is csak azt teszi lehetővé, hogy ösztönzőként az integritáskutatásnak egy könnyen kezelhető, általános elméleti modelljére hívjam fel a figyelmet.

A tényleges integritás egy gyakorlati modellje

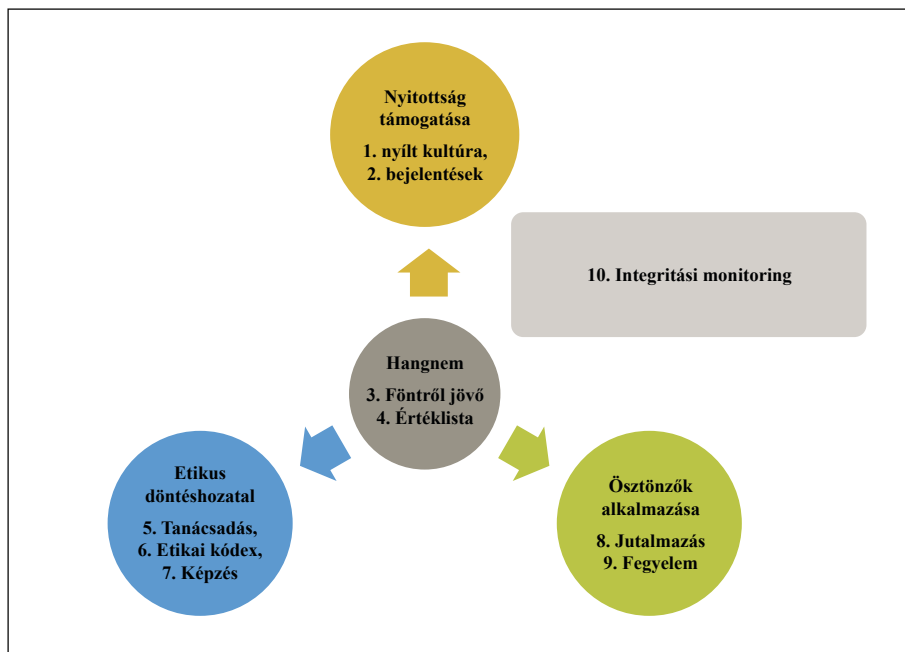
E célra az angol ICAEW (Institute of Chartered Accountants in England and Wales – Okleveles Könyvvizsgáló Kamara; továbbiakban: Kamara), amely az üzleti vállalkozások és intézmények számára a teljesítményt befolyásoló, hosszú távú kutatásokat végez, és tudás átadási tevékenységet is folytat, integritási modelljének (ICAEW, 2018) bemutatását tartom célszerűnek. A Kamara az üzleti vállalkozások és intézmények számára a teljesítményt befolyásoló, hosszú távú kutatásokat végez és tudás átadási tevékenységet is folytat.

A modell célja, hogy a Kamara a szervezetek vezetői számára gyakorlati segítséget nyújtson az integritás erősítéséhez és az etikai értékek érvényesüléséhez, kiemelten hangsúlyozva a menedzsment szerepét és felelősségét.

Az integritási kutatás kerete

Az alkalmazott integritási keret tíz olyan eszközt (módszert) tartalmaz, amelyek pozitív, esetleg negatív értelemben befolyásolják az integritás alakulását (2. számú ábra). Az ábrán az integritási monitoring alkotja a 10. eszközt.

2. számú ábra: Az integritást erősítő eszközök közötti kapcsolat



Forrás: ICAEW, 2018.

A központi szervezeti „hangsúly”, irányadás szerepét az indokolja, hogy nélküle nehezen képzelhető el a hatékony irányítás. A hozzá kapcsolódó szervezeti értékek ismerete pedig nélkülözhetetlen a magatartás, a szervezeti hangsúly világossá és ismertté válásához.

A nyitottság támogatását az teszi szükségessé, hogy a kultúra ilyen közegben képes az etikai értékeket, üzeneteket közvetíteni a szervezetben. A bejelentő rendszer hatékonysága szintén ilyen légkörben tud megfelelően kibontakozni.

Az etikus döntéshozatal támogatásának a jelentőségét külön is kiemeli a tanácsadás, a képzés és a döntéshozatalhoz szükséges szakmai kompetenciák megszerzésének folyamata. Fontos követelmény az is, hogy az értékek beépüljenek a jutalmazási rendszerbe és a fegyelmezési eljárások világosak, egyértelműek legyenek.

A monitorrendszer hatékony működésének fontos tényezője, hogy átfogóan tájékoztasson azokról a folyamatokról is, amelyeket az integritási keret nem tartalmaz.

Az integritást erősítő eszközökkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a velük kapcsolatba hozott intézkedésekből többnyire nem várhatók gyors hatások.

Ebből a szempontból különösen nagy türelemre van szükség a szervezeti kultúra esetében.

A kutatás módszere

A kutatást három szakaszban végezték el. Az előkészítő („asztali”) kutatási szakaszban megismerkedtek az integritási szemlélettel, az üzleti etika szakirodalmával, a kutatók bevonásával összeállították az integritást erősítő eszközök és módszerek kiinduló listáját, amely a mérhető, mennyiségi elemzéshez használt kérdőív alapjául is szolgált.

A mennyiségi kutatási szakaszban néhány előzetes mérhető eredmény elérése volt a cél. Ehhez értékelték, tesztelték és meghatározták – a kiinduló lista alapján – az alkalmazásra kerülő listát és a kérdőívet. A felméréshez 10 000 fő kapott online kitöltésre kérdőívet, közülük 1444 teljeskörű válasz és 712 részlegesen kitöltött válasz érkezett. E magas aránynak számító önkéntes válaszadók a Kamara különféle egységeinél, vállalatainál foglalkoztatott személyek voltak.

A válaszokat első lépésben az úgynevezett Likert-pontokkal értékelték egy hét pontból álló skálán: hét volt a legpozitívabb, négy a középszintű értékelése az eszközök integritási hatékonyságának. Második lépésként az értékelést egy bonyolultabb módszer, az úgynevezett Logit modell felhasználásával is elvégezték. Ezek alapján állapították meg a kapcsolatot az integritás és az arra ható eszközök, módszerek között.

A harmadik, minőségi kutatási szakaszban részben strukturált kérdőívek alapján, személyes interjúkkal mélyítették el, illetve szélesítették ki az integritás és az eszközök hatékonysági kapcsolatáról az előző mennyiségi kutatásban (online felmérés) kapott eredményeket. Ennek során négy minőségi csoportra osztva a következő témákra és rész témákra fókuszáltak:

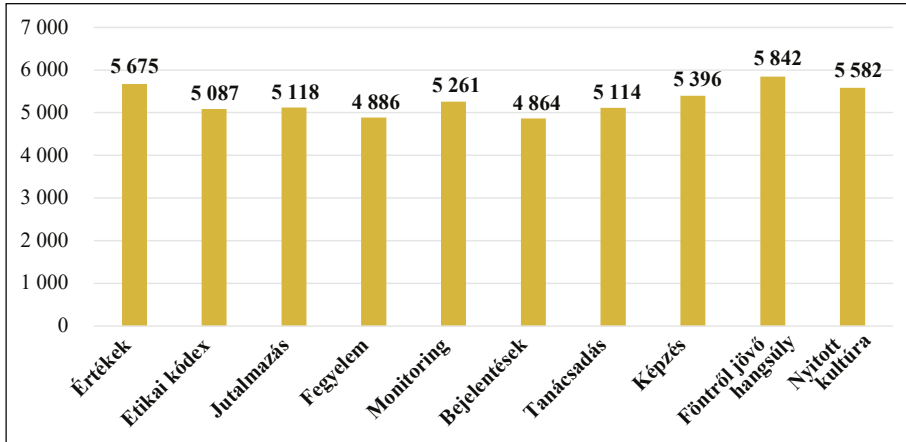
- az integritás koncepciója, teljességi jelleg, etikai értékek, önazonosítás, valamilyen (kiemelt, megjelölt) cél elérése;
- szervezeti irányítás, konzisztencia, átláthatóság, nyitottság, etika megbecsülése, valamilyen (kiemelt, megjelölt) cél elérése;
- a 10 eszköz (módszer) hatékonysága, figyelemmel az eszközök részleteinek a szerepére is;
- szakmaiság, a szakmai testületek szerepe.

A kutatás főbb eredményei

A kutatás eredményeként a legnagyobb mértékben a szervezeti vezetés magatartása, stílusa erősíti az integritást (3. számú ábra). Ennek részletkérdéseit az

interjúk sokoldalúan bemutatják. Ebben a vonatkozásban nincs eltérés a szervezet nagysága és a tevékenység típusa (magánvállalkozás, közintézmény, könyvelő cég, jótékonyági intézmény) szerint.

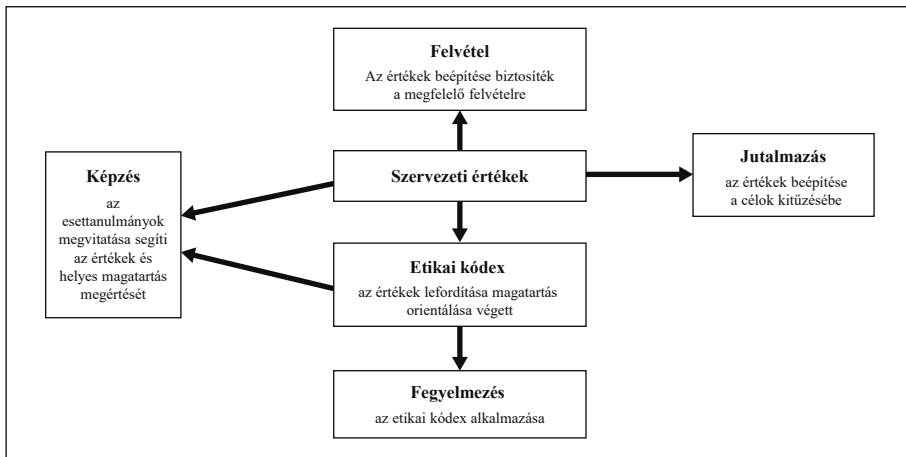
3. számú ábra: A vizsgált integritáserősítő eszközök észlelt hatékonysága



Forrás: ICAEW, 2018.

A második és harmadik legszorosabb pozitív kapcsolatot az integritás és a nyilvános szervezeti értékek, valamint a nyitott kultúra között találtak a kutatók. Az értékek széles körű szervezeti beágyazásáról a 4. számú ábra tájékoztat.

4. számú ábra: Az értékek beágyazottsága



Forrás: ICAEW, 2018.

Az eszközök (módszerek) között az integritás erősítése szempontjából a legalacsonyabb pozitív minősítést a bejelentési rendszer és a fegyelmezés hatékonysága kapta. A közöttük lévő, mérsékelten pozitív hatékonyságú eszközök (oktatás, monitoring, jutalmazás, tanácsadás, etikai kódex) között meglepő, hogy az etikai oktatás csak a negyedik helyre került az integritás erősítése szempontjából, ami arra utal, hogy – összevetve más véleményekkel – az oktatás alkalmazott formája a vizsgált körben nem felelt meg a szükséges követelményeknek.

Következtetések

A tanulmány átfogó, széles szemléletkeretben mutatja be az integritás alapvető vonásait, összefüggéseit. Gyakorlati szemlélete felkeltheti és elősegítheti „a mi is megpróbálhatnánk” típusú érdeklődés szellemének kialakulását. Módszertani oldalról véve figyelemre méltó, hogy az eszközök, módszerek, fejlettebb esetben pedig a szervezeti integritáspolitikai integritási hatását a mérhetőség, a mennyiségi elemzés oldaláról, valamint részletesebben a minőségi tényezők oldaláról is bemutatja. A tanulmány elemzése alapján megállapítható az is, hogy az integritás támogatás esetén olyan szintet érhet el, ami nemcsak az emberi és társadalmi értékek kibontakozásával gazdagítja a közösségi életet, hanem hozzájárul a jobb gazdasági teljesítmény, s ezáltal a közjó céljainak eléréséhez is. Az integritás ígéretes tulajdonsága az is, ha egyszer kimozdul a stagnáló, netán romló státuszából és erősödni kezd, akkor önmaga is hozzájárul az erősödéséhez, hiszen jó családból származik.

Felhasznált irodalom

- Báger G. (2012). *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Akadémiai Kiadó.
- Báger G. (2017). Integritás és biztonság. In Finszter G. & Sabjanics I. (Szerk.) *Biztonsági kihívások a 21. században* (pp. 37-69). Dialóg Campus Kiadó.
- Báger G. (2019). Az integritás, mint az irányítás új szemlélete és eszköze. In Parragh B. (Szerk.), *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok* (pp. 187-216). Akadémiai Kiadó.
- Calhoun, C. (1995). Standing for Something. *Journal of Philosophy*, 92(5), 235-260. <https://doi.org/10.2307/2940917>
- Domokos L., Várpalotai V., Jakovác K., Németh E., Makkai M. & Horváth M. (2016). Szempontok az állam menedzsment megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 61(2), 185-204.
- Frankfurt, H. G. (1988). *Identification and Wholeheartedness' in The Importance of What We Care About*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818172>

- Huberts, L. W. J. C. (2014). *The integrity of governance. What it is, what we know, what is done, and where to go*. Palgrave Macmillan.
- Hudson, B., Hunter, D. & Peckham, S. (2019). *Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? Policy Design and Practice*. Routledge. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- ICAEW (2018). *Real integrity – Practical solutions for organisations seeking to promote and encourage integrity*. University of Leeds.
- Lewis C. W. & Gilman, S. C. (2012). *The ethics challenge un public service. A public-solving guide (3rd ed.)*. Jossey Bass.
- Klotz P. (2019). *Integritás és munkaköri kockázatok elemzése*. Dialog Campus Kiadó.
- Kohtoff, E., Raymond, W. C. III. & Terrance, J. (2009). Measuring Integrity. A Dutch-American Comparative Project. In Raymond W. C. III. (Eds.), *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases* (pp. 197-211). M. E. Sharpe, Armonk.
- Menzel, D. C. (2016). *Ethics Management for Public and Non-profit Managers: Leading and Building Organisations of Integrity. 4th Edition*. Routledge.
- OECD (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes. Structures and Conditions for Implementation*.
- OECD (2009). *Global Forum on Public Governance*. OECD Conference Centre (Gov/PGC/GF, 2009).
- Pulay Gy. (2021). *Integritásmenedzsment. A bizalom megteremtése és megőrzése*. Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634546320>
- Welby, J. (1992). *Can Companies Sin? 'Whether', 'How' and 'Who' in Company Accountability*. Grove Books Ltd.

Online hivatkozások

URL1: Matolcsy Gy. (2021a). *Új Fenntartható Közgazdaság I*. <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-uj-fenntarthato-kozgazdasag-i>

URL2: Matolcsy Gy. (2021b). *Új Fenntartható Közgazdaság II*. <https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-uj-fenntarthato-kozgazdasag-ii>

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Báger G. (2021). Az integritás szemléleti alapjai. Általános elméleti jellemzők. *Belügyi Szemle*, 69(11), 1881-1899. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.1>





Pulay Gyula

Az integritásirányítás lehetséges modelljei

The potential models of integrity management

Absztrakt

Egy szervezet az integritásirányítás milyen modelljét alkalmazva képes leginkább elérni, hogy dolgozói minden körülmények között a szervezeti értékrendnek megfelelő döntéseket hozzanak? – erre a kérdésre keresi a cikk a választ. A modelleket egyrészt aszerint csoportosítja, hogy az integritásirányítási rendszer miként kapcsolódik a belső kontrollrendszerhez, másrészt megkülönbözteti a modelleket aszerint, hogy a szervezeti kultúra mennyire mozdult el a szabályalapúságtól a küldetésvezérelt és a hivatástámogató értékkövetés irányába. A cikk felvázol több lehetséges modellt, ismertetve lényeges tulajdonságaikat és célszerű alkalmazási területüket.

Kulcsszavak: integritás, integritásirányítás, belső kontrollrendszer, szervezeti kultúra, modellek

Abstract

What model of integrity management can an organization best use to ensure that its employees make decisions that are consistent with organizational values in all circumstances? – the article is looking for the answer to this question. On the one hand, it groups the models according to how the integrity management system is related to the internal control system. On the other hand, it distinguishes models according to the extent to which organizational culture has shifted from rule-based to the two types of value-based culture, one is the mission driven, the second supports the fulfilment of the profession (vocation) of its employees. The article outlines several possible models, describing their essential properties and the area where the models can be used expediently.

Keywords: integrity, integrity management, internal control system, organizational culture, models



Bevezetés

Évek óta foglalkoztat a kérdés, hogy a szervezeti integritás megteremtésének és megszilárdításának milyen sikeres modelljei vannak vagy lehetnek. A kérdésre elsősorban abból a szempontból kerestem a választ, hogy a szervezet milyen modell mentén haladva képes leginkább elérni azt, hogy dolgozói minden körülmények között a szervezeti értékrendnek megfelelő döntéseket hozzanak. Kutatásomnak különös aktualitást adott a Kormány 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozata a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról. Az intézkedési terv 13. pontja felszólítja a belügyminisztert, hogy *„a közszféra integritásának továbbfejlesztése érdekében – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere működési tapasztalatainak felhasználásával – vizsgálja meg [...] milyen integritásirányítási modell alkalmazása lenne célszerű a különböző ágazatokba és szervtípusokba tartozó költségvetési szervek, valamint az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok esetében”*.

E cikkben az alábbi kérdésekre kerestem a választ:

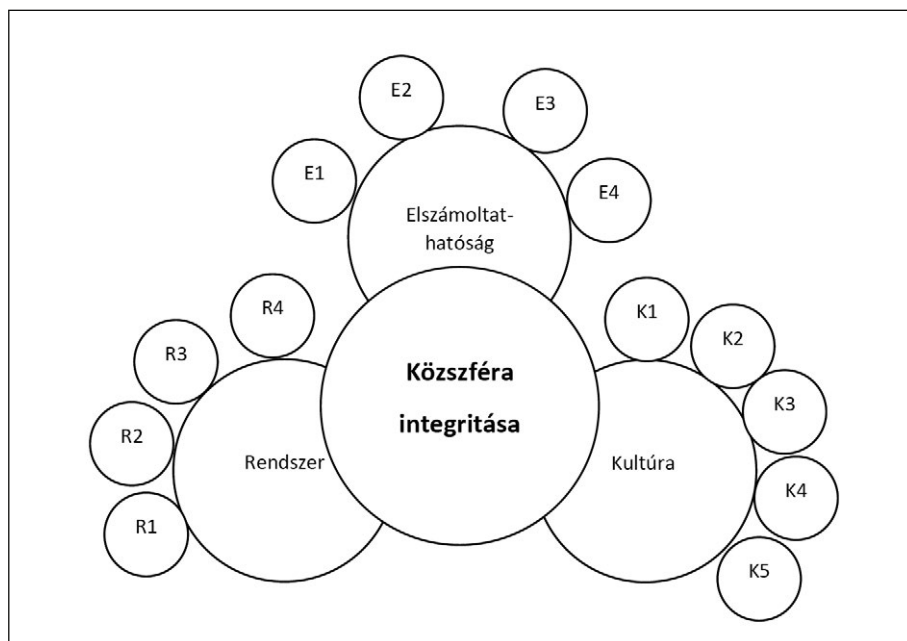
- Mit értünk integritásirányítási modell alatt?
- Milyen jellemzők szerint célszerű ezeket egymástól megkülönböztetni?

Integritási modellek

A jog-, a közigazgatás- és a rendszertudomány művelői is rendszeresen felállítanak modelleket. A szervezeti integritásnak is különböző modelljeit dolgozták már ki (Lander & Nahon, 2006; Boland, 2015). Következésképpen célszerűnek látszik az integritásirányítás kutatásánál is modelleket alkalmazni. A tudományos modelleknek számos definícióját találhatjuk a különböző tudományágak szakirodalmában. Ezek figyelembevételével saját kutatásom során a modell fogalmát a következőképpen határozom meg: a modell egy bonyolult rendszer egyszerűsített megjelenítése, ami csak a vizsgált kérdés szempontjából lényeges vonásokat emeli ki, ide értve azokat a jellemzőket, amelyek megkülönböztetik az adott modellt a hasonló funkciót ellátó más modellektől.

A szervezeti integritásnak a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) által a közszférára kidolgozott modelljét az 1. számú ábra szemlélteti. Az OECD szerint az egyes országok közszférája integritásának érettségét aszerint lehet vizsgálni, hogy e modell egyes elemei mennyire épültek ki, illetve ténylegesen működnek-e (OECD, 2017).

1. számú ábra: A közzféra integritásának modellje az OECD szerint



Forrás: OECD, 2017 alapján a szerző saját szerkesztése.

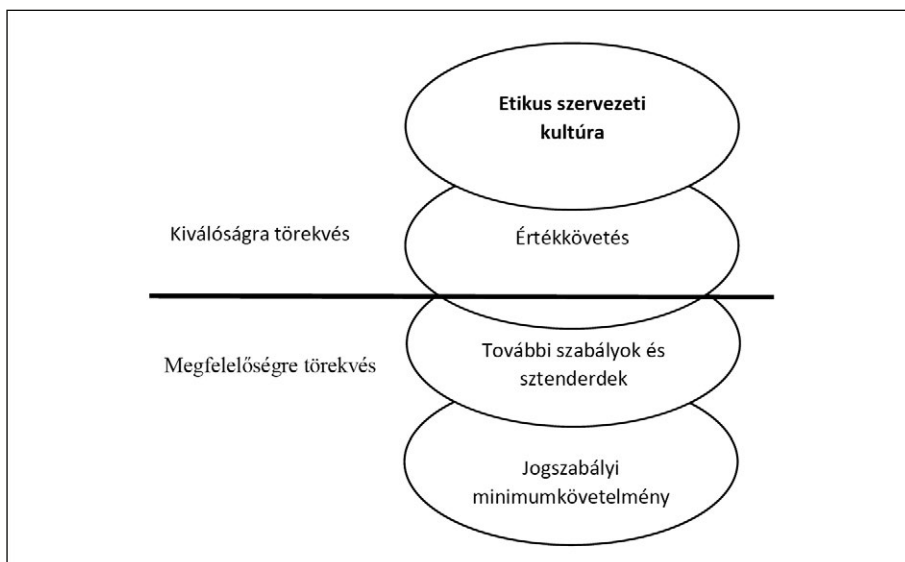
Mint látható a modell a közzféra szervezeti integritásának három pillérét emeli ki, és azokhoz további elemeket rendel. Ezek a következők:

- R1: Elköteleződés. R2: Felelősségek. R3: Stratégia. R4: Sztenderdek.
- E1: Kockázatkezelés. E2: Kikényszerítés. E3: Felügyelet. E4: Részvétel.
- K1: Össztársadalmi támogatottság. K2: Vezetés. K3: Érdemalapúság. K4: Kapacitásfejlesztés. K5: Nyitottság.

Integritásmodellnek tekinthető az EUROSAI¹ Etika és Audit Munkacsoportja által kidolgozott keretrendszer, amelyet a 2. számú ábra szemléltet. A modellek részletes ismertetése meghaladná e cikk kereteit. Mondanivalóm szempontjából azt tartom lényegesnek, hogy mindkét modellben kiemelt jelentőségű a szervezeti kultúra, és annak illeszkedése a rendszer, illetve a szabályozás egészéhez. A továbbiakban e cikk is aszerint különbözteti meg a szervezeti integritás modelljeit, hogy azok miként illeszkednek a szervezet szabályozási (irányítási) rendszeréhez, illetve a szervezeti kultúra mely vonatkozásait teszik hangsúlyossá.

1 A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) európai regionális szervezete.

2. számú ábra: A szervezeti integritás szintjei



Forrás: EUROSAT TF&E (URL1) alapján a szerző saját szerkesztése.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere mint alapmodell

A hivatkozott kormányhatározat előírja, hogy „az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere működési tapasztalatainak felhasználásával” kell a célszerűen alkalmazható integritásirányítási modelleket kiválasztani. Ezért a cikk kiinduló pontja is ez az integritásirányítási rendszer, amelynek a szabályait az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvéltényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) fektette le.

Az Intr. 2. § b) pontja az integritásirányítási rendszer fogalmát a következőképpen határozza meg: „az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján”.

Az Intr. a modell szót nem használja, magából a definícióból azonban ki lehet emelni olyan elemeket, amelyek a különböző integritásirányítási modellek megkülönböztető jellemzői lehetnek. A kiemelés során célszerű tekintetbe venni az integritásnak az Intr. szerinti definícióját: „2. § a) *integritás: az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése*”. E definíció megfogalmazásakor a rendelet alkotói figyelembe vették azt – az EUROSATF&E modellben is tükröződő – tudományos megközelítést, amely szerint a szervezeti integritásnak két szintje van: az alapszint a szabálykövetés, és erre épül rá az értékkövetés szintje.

Egy szervezet szabályos működését és céljainak elérését elősegítő, illetve kikényszerítő szervezeten irányítási rendszernek számos változatát kidolgozták már az elmúlt évtizedekben, és ezeket széles körben alkalmazzák a gyakorlatban is. Az újdonságot a második szint jelenti, vagyis az, hogy miként lehet az értékeknek és elveknek megfelelő működést elősegíteni és kikényszeríteni. Emellett fontos kérdés az is, hogy a két szintet miként lehet harmonikusan egymáshoz illeszteni. Ez részben függ attól, hogy a külső szabályozás (a jogszabályok, az irányító szervei vagy tulajdonosi döntések) mire kötelezik a szervezetet, részben pedig attól, hogy maga a szervezet milyen eszközökkel próbálja előmozdítani dolgozói értékkövető magatartását.

A fenti megfontolások alapján az integritásirányítási modellre az alábbi definíciót adom: Az integritásirányítási modell annak a megjelenítése, hogy egy szervezet belső és külső szabályozási környezete miként segíti elő a szervezet értékeknek és elveknek megfelelő működését, és azt hogyan kapcsolja össze a szabályos működés követelményével.

Az integritásirányítási rendszer modellalkotó jellemzői

Az integritásirányítási rendszer Intr. szerinti definíciójának melyek azok az elemei, amelyek a különböző szervezeti típusok esetében más formát ölthetnek, és így egy új modell szempontjából választóvonalul szolgálhatnak? E kérdés megválaszolása érdekében felbontom a definíciót nagyobb egységekre. Az integritásirányítási rendszer

- az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely a szervezet integritásalapú működésének megteremtését szolgálja. Felvetődhet az ötlet, hogy az integritásirányítási rendszert ne az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszereként, hanem egy teljesen önálló rendszerként határozzuk meg. Ezt nem tartom célszerűnek, mivel ez esetben az

értékkövetés elősegítését szolgáló rendszerelemeket kiszakítanánk a szabályos működés biztosítására hivatott rendszerből. Ezt az eshetőséget a továbbiakban nem vizsgálom.

- az integritás megteremtésében résztvevő személyek és csoportok tevékenységét összehangolja. Az összehangolás nagyon különböző módon valósulhat meg, így ez modellképző ismérv lehet.
- a kontrollkörnyezethez illeszkedik. A belső kontrollrendszer jogszabályi meghatározása olyan külső szabályozási körülmény, amely az alkalmazható modellt alapjaiban érinti. Nem magától értetődő, hogy a kontrollkörnyezet az, ahol az integritásirányítási rendszer optimálisan illeszkedik a belső kontrollrendszerhez. Több, modellszerűen különböző megoldás is létezhet.
- biztosítja a szervezeti kultúra egységét. Modellképző jellemző lehet, hogy mi a tartalma annak a szervezeti kultúrának, amelynek az egységét az integritásirányítás biztosítani hivatott.

A felsoroltak közül két olyan ismérvet választottam ki, amelyek alapján a különböző integritásirányítási modelleket egymástól meg lehet különböztetni, illetve újabb modelleket lehet alkotni:

- Az integritásirányítási rendszer milyen módon illeszkedik a belső kontrollrendszerhez?
- Melyek a fő tartalmi jegyei annak a szervezeti kultúrának, amelynek az egységességét az integritásirányítási rendszer megerősíteni hivatott?

Az integritásirányítási rendszer illeszkedése a belső kontrollrendszerhez mint modellképzési tényező

A költségvetési szervek belső kontrollrendszerét részletesen a Bkr. szabályozza. Jogszabály meghatározhatja azt is, hogy az integritásirányítási rendszer miként illeszkedjen a belső kontrollrendszer öt pillérhez:

- a kontrollkörnyezethez,
- az (integrált) kockázatkezeléshez,
- a kontrolltevékenységekhez,
- az információs és kommunikációs rendszerhez, valamint
- a nyomon követéshez (monitoringhoz).

2013-ban, az Intr. kihirdetésekor erre nem került sor. Néhány év múlva a jogalkotó célszerűnek tartotta e kérdéskör jogszabályi rendezését, valószínűleg azért, mert akkorra már minden költségvetési szervvel szemben követelménnyé vált

a szervezeti integritásra törekvés. A megfogalmazás miszerint az államigazgatási szervek integritásirányítási alrendszere a szervezet belső kontrollrendszere kontrollkörnyezetéhez illeszkedik, az Intr. 2016. évi módosítása során került be a rendelet szövegébe. Az e módosítást hozó kormányrendelet² egyúttal módosította a Bkr.-t is, és abba számos olyan elemet épített be, amelyek a költségvetési szervek integritásának megszilárdítását segítik elő. Ugyanakkor a Bkr. az „integritásirányítási rendszer” kifejezést nem használja.

Illeszkedés a kontrollkörnyezeten keresztül – a költségvetési szervek modellje

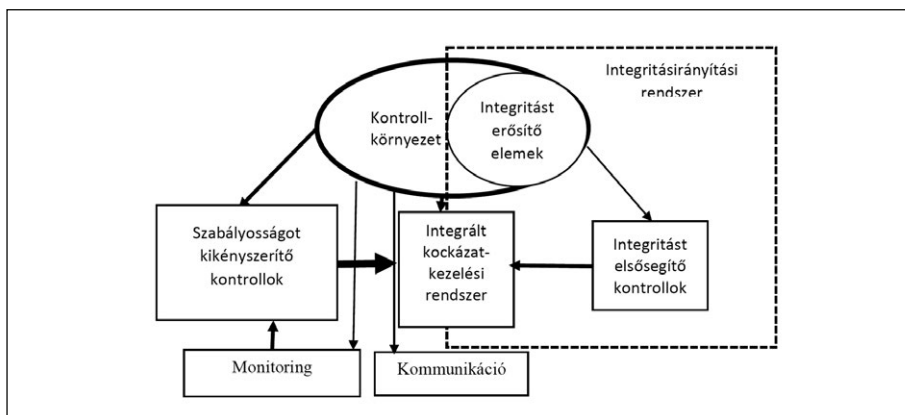
A hivatkozott módosítás révén a Bkr. kontrollkörnyezetet szabályozó paragrafusa több, a szervezeti integritás megteremtésére, illetve megerősítésére hivatott kötelezettséget is megállapít. A költségvetési szerv vezetője köteles

- olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén, valamint biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.
- szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét.
- olyan belső kontrollrendszert kialakítani, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.

A fentiek alátámasztják, hogy a Bkr. szerinti szabályozásban az integritásirányítási rendszer elsősorban a kontrollkörnyezethez illeszkedve kapcsolódik a belső kontrollrendszerhez. Az integritásra törekvést a módosító rendelet más pillérek szabályozásába is beépítette, azáltal, hogy bevezette az integrált kockázatkezelési rendszer fogalmát, amely a szervezet értékeit fenyegető kockázatokra is kiterjed. A Bkr. kontrolltevékenységeket felsoroló rendelkezése pedig kiegészült a szervezet integritását erősítő kontrolltevékenységekkel. Ugyanakkor a Bkr. információs és kommunikációs rendszert, illetve a nyomon követést szabályozó paragrafusai még utalást sem tartalmaznak az integritásra. A jogszabályi szövegből kiolvasható szervezeti integritási modellt a 3. számú ábra szemlélteti.

2 187/2016. (VII.13) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról.

3. számú ábra: Az integritásirányítási rendszer illeszkedése a belső kontrollrendszerhez a Bkr. szabályai szerint



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

Illeszkedés a belső kontrollrendszer minden pilléréen keresztül – a köztulajdonú gazdasági társaságok modellje

2020-tól kezdve a köztulajdonban álló gazdasági társaságok³ számára is törvény⁴ tette kötelezővé a kormányrendeletben szabályozott belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését. A 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről (a továbbiakban: Gtbr.) a Bkr. integritással összefüggő rendelkezéseit átvette, de azokon túlmutató szabályokat is megállapít. A Gtbr. 7. § (2) bekezdése arra kötelezi a társaság vezetőjét, hogy a szervezeti integritást sértő események és panaszok bejelentése és kezelése érdekében bejelentőrendszert alakítson ki és működtessen. Ezáltal a belső kontrollrendszer információs és kommunikációs rendszer pillérében is megjelent egy nagyon fontos integritási elem.

A Gtbr. 9. § (1) bekezdése előírja, hogy a társaság vezetője megfelelést támogató szervezeti egységet hozzon létre. A 10. § (1) bekezdés ezen egység feladatává teszi a társaság értekeinek és elveinek való megfelelés nyomon követését is. Ezáltal a belső kontrollrendszer ötödik pillérének részévé vált az integritás megvalósulásának nyomon követése. A vezető ezen egységet meghatalmazhatja a társaság működésével összefüggő integritást sértő bejelentések fogadásával és

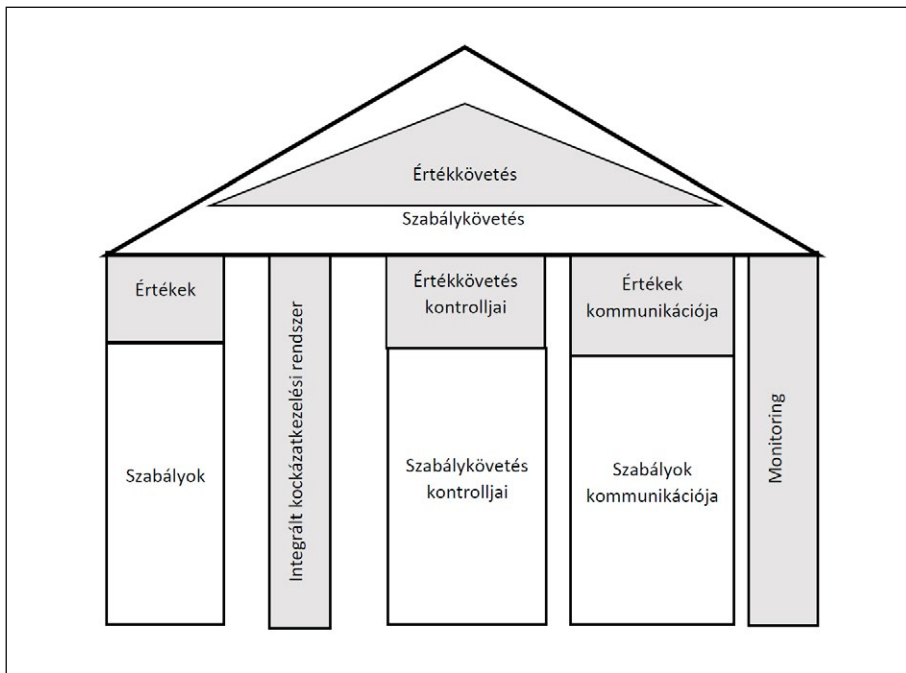
3 Kivéve a kisebb méretű társaságokat, és néhány a törvényben nevesített társaságot.

4 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről.

kivizsgálásával kapcsolatos feladatok ellátásával is. Az integritási elem bekerült a monitoring rendszer másik területének, a belső ellenőrzésnek a feladatai közé is, mivel a Gtbr. 14. § (2) bekezdése értelmében a belső ellenőr bizonyosságot adó tevékenysége körében elemzi, vizsgálja és értékeli az etikai elvárások és értékek érvényesülésének elősegítését is.

A hivatkozott rendelkezések révén a köztulajdonú gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének minden pillére tartalmaz a szervezeti integritás megteremtésére és megerősítésére hivatott elemet. Következésképpen az integritásirányítási rendszer már nemcsak a kontrollkörnyezeten keresztül illeszkedik a belső kontrollrendszerhez, hanem a kapcsolódás minden pillér esetében megtörténik. Sőt, a kockázatkezelés és a nyomon követés (monitoring) esetében többről van szó pusztán illeszkedésnél, itt a szabályközpontú és az értékközpontú megközelítést integráltan kell alkalmazni. Ezt a modellt a 4. számú ábra szemlélteti.

4. számú ábra: *A belső kontrollrendszerbe integrált integritásirányítási rendszer modellje*



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

Az ábra érzékelteti, hogy e modellben a hangsúly már nem az elkülönülésen van, hanem azon, hogy a szervezet működésében a szabálykövetés és az értékkövetés egyaránt érvényesüljön. Az ábrán az integritásirányítási rendszer

elemeit szürke szín jelzi. Látható, hogy három pillér esetében megmarad ezek viszonylagos önállósága, a kockázatkezelés és a monitoring esetében azonban a nagyobb szinergia érdekében célszerű közös megoldásokat alkalmazni. (Ez nem jelenti azt, hogy a kockázatkezelésben vagy a nyomon követésben ne kellene az integritás sajátosságait figyelembe venni.) Az ábra azt is kifejezi, hogy az értékkövetés a szabálykövetésre épül, de semmiképpen sem váltja ki azt.

A valamennyi pilléren keresztül illeszkedő modell áll a legközelebb az integritásirányítási rendszer OECD által kidolgozott modelljéhez, amely két szintet és három pillért tartalmaz (OECD, 2009). A felső szintet az integritás magintézkedései jelentik, vagyis azok a kontrollok, amelyeket kifejezetten a szervezeti integritás erősítése érdekében hoztak létre (például etikai kódex, ünnepélyes eskütétel). Az alsó szinten helyezkednek el az integritás kiegészítő intézkedései, azok a kontrollok, amelyeket más szakpolitikák alkalmaznak, de jelentős a szerepük az integritás erősítésében (például a munkaerő kiválasztásának vagy a közbeszerzéseknek a kontrolljai). A három pillért az eszközök, a folyamatok és a struktúrák alkotják. Ily módon az integritásirányítási rendszer egy emeletes házra hasonlít, amelyben a szervezet kontrollrendszere alkotta földszintre épül rá az integritásirányítás saját szintje, és a két szint három pilléren keresztül kapcsolódik egymáshoz. Nem véletlen, hogy az OECD tanulmányának címében a szilárd integritás kifejezés szerepel.

Illeszkedés a kockázatkezelésen keresztül – a holland modell

Figyelemre méltó a holland központi közigazgatásban alkalmazott – a magyar közszféra integritási kultúrája megteremtésében sok szempontból mintaadó – integritásirányítási rendszer, amely a kockázatkezelésen keresztül kapcsolódik a szervezeti irányítás rendszeréhez. E megközelítés lényege az, hogy a közigazgatási szerv integritását különböző kockázatok fenyegetik, és ezek elhárítása, illetve csökkentése érdekében többféle intézkedést is alkalmazni lehet. A holland rendszer megkülönböztet „kemény”, „lágy” és „általános” intézkedéseket, és ezeket összesen 14 csoportba sorolja (1. számú táblázat).

1. számú táblázat: Az integritásirányítási intézkedések csoportjai a holland közigazgatásban

Kemény intézkedések	Lágy intézkedések	Általános intézkedések
1. Jogszabályok és egyéb szabályok	5. Értékek, normák kinyilvánítása	9. Új alkalmazottak felvétele és kiválasztása
2. Felelősségi körök meghatározása	6. Integritással kapcsolatos tudatosság	10. Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése
3. Hivatali szervezet/ belső kontrollok	7. Vezetés hozzáállása	11. Szabályozási keret
4. Biztonság	8. Szervezeti kultúra	12. Veszélyeztetettség/ kockázatelemzés
		13. Elszámolási kötelezettség
		14. Ellenőrzés és monitoring

Forrás: Bäger, Korbuly & Pulay (2008) alapján a szerző saját szerkesztése.

„Kemény” intézkedésnek azokat a kontrollokat tekintik, amelyek közvetlen hatnak a dolgozók viselkedésére, azaz konkrét tiltást vagy felszólítást tartalmaznak. A „lágy” intézkedések közvetetten – az emberek gondolkodásának, értékítéleteinek, jellemének alakításán keresztül befolyásolják a dolgozók magatartását. Az „általános” intézkedések az előbbi két intézkedéstípus alkalmazásának kereteit teremtik meg. Ez a megközelítés arra hívja fel a figyelmet, hogy az értéküket nem lehet csak „lágy” kontrollokkal előmozdítani, hanem szükség van a kockázatkezelés kereteit megteremtő általános kontrollokra, és a helytelen magatartást megelőző, vagy akár a helyes cselekvést kikényszerítő „kemény” intézkedésekre is. Ezen a ponton a holland modell és az OECD modell (lásd az 1. számú ábrát) találkozik egymással, mivel az utóbbi is magában foglal „kemény” kontrollokat (például összeférhetlenség kizárása, elszámoltathatóság, felülvizyázat) is.

A kockázatközpontú megközelítés gyökeret vert a magyar integritásirányításban is, éppen az államigazgatási szervek esetében. Az Intr. ugyanis előírja, hogy hatálya alá tartozó szervezetek vezetőinek évente fel kell mérniük az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és a felmérés alapján egyéves intézkedési tervet kell megfogalmazniuk a kockázatok kezelésére. A terv végrehajtását és annak eredményeit a vezetőnek integritásjelentésben kell összefoglalnia, és meg kell küldeni az illetékes miniszterek számára. Következésképpen az integritásirányítási rendszernek ez a leghangosabb eleme, és fontos illeszkedési pontja a kontrollrendszer egészéhez.

A szervezeti kultúra mint modellképző tényező

Az Intr. hivatkozott definíciója szerint az integritásirányítási rendszer funkciója a szervezeti kultúra egységének biztosítása. Milyen legyen az a szervezeti kultúra, amelynek egységességét az integritásirányítási rendszer biztosítani hivatott? Az integritás lényegéből adódóan a szervezeti kultúrák lehetséges változatait első körben aszerint célszerű megkülönböztetni, hogy azok mennyire szabályalapúak, illetve mennyire támaszkodnak az értékkövetésre. A legtöbb szervezetnél jelen van a szabályalapú és az értékközpontú megközelítés is, ezért a kettőt nem célszerű egymással szembeállítani. Sokkal inkább egy olyan mérőrudat célszerű elképzelnünk, amelynek egyik végpontja a tisztán szabályalapú, a másik végpontja a tisztán értékkövető szervezeti kultúra, a valóságos szervezeti kultúrák pedig a két végpont között helyezkednek el.

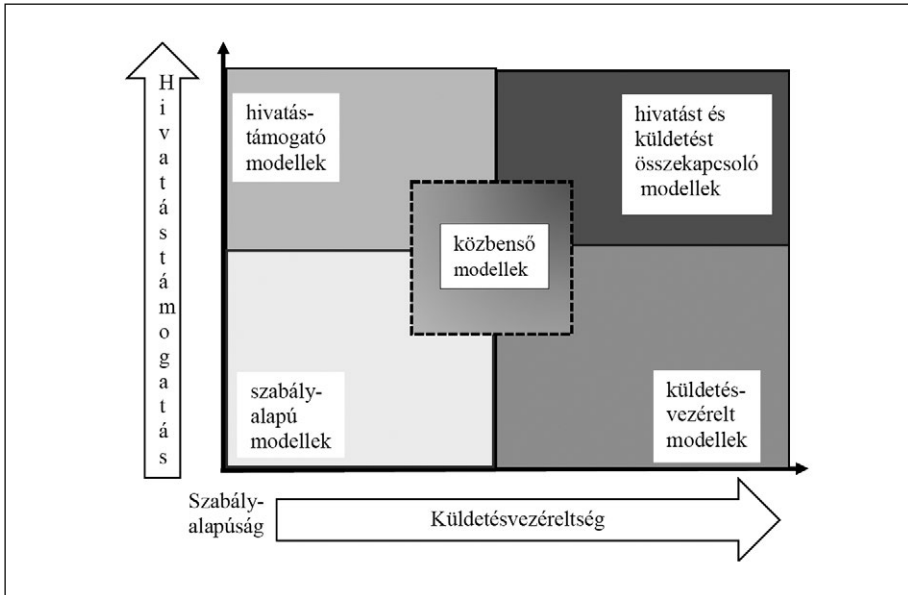
Második körben a szervezeti kultúrákat aszerint lehet osztályozni, hogy az értékkövetés során a szervezet küldetését helyezik előtérbe, vagy alkalmazottaikat hozzák abba a helyzetbe, hogy személyes hivatásukat ki tudják bontakoztatni. Egyes foglalkozásokat a közvélekedés hivatásnak tekint, és a hivatást választók többsége a hivatás értékeinek vonzásában hozza meg döntését, azaz eleve értékeket szeretne követni: gyógyítani szeretne, tehetségeket szeretne kibontakoztatni, a hazáját szeretné hősiességen védeni. Esetükben a szervezet az önvezérlésre építhet, és fő feladata a hivatás kibontakozásának támogatása. A szervezeti kultúrának ezt a típusát hivatástámogató kultúrának nevezem.

Sok munkakörnek nincs önmagán túlmutató értékkészlete, mivel alapjában véve dolgokat állítanak elő, egy gépezet kis csavarját jelentik. Az ilyen munkakörben dolgozók számára munkáltatójuknak kell olyan küldetést megfogalmazni, amelynek követése esetén értékesebbnek érezhetik magukat. Például „mi állítjuk elő a legbiztonságosabb autókat”, „mi gondoskodunk városunk tisztaságáról”. Emellett olyan értékeket kell a dolgozók elé állítani, amivel ők személyesen azonosulni tudnak, és így azokat majd önként is követik. E szervezeti kultúrátípust küldetésvezéreltnek nevezem. A két típusú kultúra nem áll mereven szemben egymással, ahogy a foglalkozásokat sem lehet egyértelműen elkülöníteni aszerint, hogy melyik hivatás és melyik pusztán pénzkereseti lehetőség. Sok esetben a komoly hivatástudattal rendelkező emberek erős küldetésű szervezetnél dolgoznak, ahol a dolgozó hivatása és a szervezet küldetése egymást erősíti. Valójában a szervezet küldetése és alkalmazottainak hivatása nem két szembenálló fogalom, hanem a szervezeti kultúra két lehetséges dimenziója.

A fentiekkel összhangban az 5. számú ábra a szervezeti kultúrák lehetséges modelljeit olyan koordináta rendszerbe helyezi el, amelynek origójában a tisztán szabályalapú szervezeti kultúra található. A vízszintes tengely értékei azt

jelzik, hogy ettől az állapottól a szervezi kultúra mennyire mozdult el a küldetésvezérelt kultúrák felé, a függőleges tengely értékei pedig azt mutatják, hogy a szervezet kultúrája mennyire épít a dolgozók hivatástudatára, és mennyire támogatja azt.

5. számú ábra: *Integritásirányítási modellek típusai a szervezeti kultúra két dimenziója mentén*



Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az integritásirányítási modell megválasztásának szempontjai

A szervezeti kultúra két dimenziója mentén számos modellt lehet alkotni. Ezek szaporítása nem öncél. Olyan modelleket célszerű kidolgozni, amelyek a szervezet belső és külső szabályozási környezete figyelembevételével a szervezet integritását leginkább erősítik. Egy szervezet integritása végső soron azon múlik, hogy a tagjai (alkalmazottai) minden körülmények között követik-e a szervezet által kinyilvánított értékeket. A kérdés az, hogy a szervezet milyen modell mentén haladva képes leginkább elérni azt, hogy dolgozói minden körülmények között a szervezeti értékrendnek megfelelő döntést hozzanak. Ez nagy kihívás. Egyfelől azért, mert a dolgozók (pillanatnyi) érdekei ellentétesek lehetnek a szervezeti értékekkel (például nagy összegű vesztegetés elfogadása). Ilyenkor érdekkonfliktusról beszélhetünk. Másfelől azért, mert a dolgozók

egyidejűleg több szerepet is betöltenek, következésképpen az egyéb szerepeik értékrendje ellentétbe kerülhet munkáltatójuk értékrendjével. Például az utóbbi tiltja a hivatali hatalommal való visszaélést, a vezető beosztású dolgozó mégis felhasználja hivatali befolyását ahhoz, hogy beteg édesanyja számára soron kívüli ellátást szerezzen, mivel számára a fiú értékrend fontosabb, mint munkáltatója értékrendje. Az ilyen eseteket értékkonfliktusoknak nevezzük. Nagy erők hatnak abba az irányba, hogy a dolgozó a szervezeti értékrenddel ellentétesen cselekedjen, azaz integritássértést kövessen el.

Ilyen erőkkel szemben komoly ellenerőket, azaz kontrollokat kell felvonultatni, amelyek a kockázatot hordozó helyzetek kizárásától kezdve, a dolgozók magatartásának a monitorozásán és az integritássértések kemény szankcionálásán át, a helyes magatartáshoz adott útmutatásig, és az értékkövetés jutalmazásáig terjedhetnek. Az egyes eszközök önmagukban ritkán eredményesek. A kontrollok összehangolt rendszere az, amelynek révén a dolgozóknak a szervezeti értékek iránti elköteleződését arra a szintre lehet emelni, hogy kritikus döntési helyzetekben is a szervezeti értékeket tekintsék elsődlegesnek. E szempontból az egységes szervezeti kultúra azt a filozófiát jelenti, amelyek mentén az integritásirányítási rendszer különböző kontrolljait csatasorba állítják a szervezeti értékek érvényesülés érdekében.

Egy szervezet három módon kísérheti meg elérni, hogy a dolgozója érdekeivel, illetve egyéb szerepeiből eredő értékeivel szemben a szervezet értékei kapjanak prioritást:

- megpróbálhatja kizárni a konfliktus lehetőségét (például összeférhetetlenség szabályozása, internet-hozzáférés letiltása);
- törekedhet olyan feltételeket teremteni, amelyek között a konfliktus feloldható (például családbarát munkarend alkalmazásával megkönnyíti a szülői és a munkavállalói szerepek értékeinek összeegyeztetését);
- fokozhatja a szervezeti értékek dominanciáját a dolgozói más értékeivel szemben (például az etikai kódex írásos elfogadtatása minden belépő dolgozóval).

Melyik a legjobb irány? Érdekkonfliktusok esetében az első irány a leghatásosabb, mivel nem sok sikerrel kecsegtet, ha erős érdekekkel csak értékeket próbálunk szembeállítani. Ugyanakkor van helye a másik két irányú intézkedéseknek. A konfliktus feloldását jelentheti, ha a munkavállalók érdekérvényesítését csak addig a mértékig korlátozzák, amíg az ténylegesen ellentétes a szervezeti értékekkel. Ez alkalmazható például a mellékállások engedélyezésénél. Az értékek erőteljes kinyilvánításának érdekkonfliktusok esetében is lehet megelőző szerepe, mivel megnehezíti az értékrenddel ellentétes magatartás önigazolását.

Értékkonfliktusok esetében is fontos eszköz a konfliktus lehetőségének kizárása, például annak lehetetlenné tétele, hogy az objektív rangsorokat bárki megváltoztathassa. Célszerű megpróbálkozni az értékkonfliktusok feloldásával is, hiszen egy munkavállaló számára nagy lelki terhet jelenthet az, ha más szerepeinek értékrendje folyamatosan ütközik a szervezeti értékrenddel. Például fontos szervezeti érték a pontos munkakezdés, de ennek kisgyerekes szülőként csak kinnal-keservvel tud eleget tenni. A rugalmas munkaidő viszont feloldaná a konfliktust. Ez egyúttal hozzájárulhat a szervezeti értékek dominanciájának elfogadásához is, mivel, ha a munkavállaló azt tapasztalja, hogy egyéb szerepei elvárásait a munkáltató legitimnek tartja, és megkönnyíti azok teljesítését, akkor munkáltatója értékeivel készségesebben azonosul.

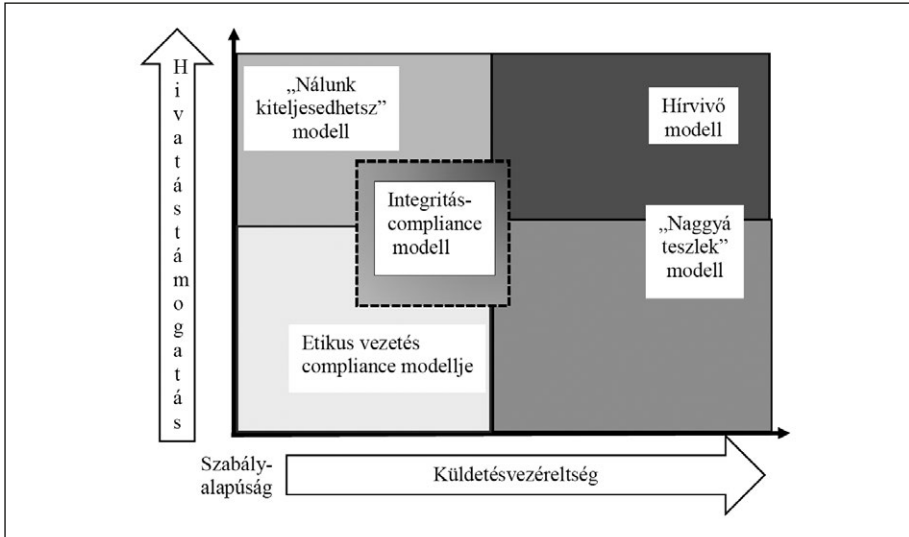
A szervezeti értékek dominanciájának erősítése nemcsak azért fontos, mert ez az integritásközpontú megközelítésnek a lényege, hanem azért, mert csak ez képes a szervezeti integritással ellentétes magatartást megelőzni váratlan, nem szabályozott helyzetekben.

A három irányban is meghozott intézkedések – értelemszerűen – akkor a legeredményesebbek, ha egységes rendszert képeznek. Itt – az 1. számú ábrán bemutatott OECD integritás modelljét követve – célszerű megkülönböztetnünk a strukturális és a kulturális tényezőt. A strukturális tényezőt az integritásirányítási rendszer „technikai” létrehozása jelenti. A kulturális tényező abban mutatkozik meg, hogy a szervezeti kultúra a szabályalapúságtól mennyire mozdul el az értékkövetés két dimenziója mentén.

Az integritásirányítás különböző szervezeti kultúrát tükröző modelljei

E fejezetben az integritásirányításról szóló könyvem (Pulay, 2021) alapján felvázolok néhány kulturális szempontból nagyon különböző integritásirányítási modellt. Ezeket a 6. számú ábra a szervezeti integritás két dimenziója szerint kialakított koordináta rendszerben helyezi el.

6. számú ábra: Az integritásirányítás néhány tipikus modellje a szervezeti kultúra két dimenziója mentén elhelyezve



Forrás: A szerző saját szerkesztése.

A kiinduló pont a tiszta szabályalapúság, amely a belső szabályozások tökéletesítésével kívánja elérni, hogy a szervezet működése minden rá vonatkozó szabálynak megfeleljen. Ez a hagyományos compliance (jogszabályi megfelelési) szemléletnek felel meg (Jancsó, 2019). Ezzel nem foglalkozok, mivel ebben a modellben nincs elmozdulás az érték követés felé.

Az etikus vezetés compliance modellje, amely az etikai normáknak történő megfelelést is célul tűzi ki (Ambrus & Farkas, 2019; Kocziszkó & Kardkóvács, 2020), eszközeit tekintve még szabályozásalapú, mivel az etikai megfelelést is elsősorban az etikai kockázatok feltárásával, és ezen újabb szabályozások (például részletes etikai és magatartási kódexek), eljárások (például etikai eljárások, panaszkezelési eljárások) bevezetésével próbálja elérni.

Újabb lépést jelent az érték központúság felé a nagy nemzetközi szervezetek által kidolgozott integritás – compliance – modell (Báger, 2019), amelynek célja az integritássértések megakadályozása olyan korszerű compliance módszerekkel, amelyek már magukban foglalják a vezetői példamutatást, az etikus szervezeti kultúra kialakítását és az integritási képességeket is.

A 6. számú ábrán látható másik három modellt én dolgoztam ki, a gyakorlatban létező megoldások fő jellemzőinek tipizálása révén. A tipizálás – értelem szerűen – a különbségeket emeli ki, amelyek a gyakorlatban árnyaltabban, összetettebb módon nyilvánulhatnak meg.

A „nagygyá teszlek” modell esetén a szervezet vezetése arra törekszik, hogy dominánssá tegye a szervezeti értékeket, a dolgozóktól pedig elvárja, hogy teljes mértékben azonosuljanak ezen értékekkel, azaz a szervezeti értékek váljanak a dolgozók vezérlő értékévé. A modell mögött az a felismerés húzódik meg, hogy sok ember szeretne valami nemes dolgot véghez vinni, de egyedül nem találja az útját. Ekkor feltűnik egy szervezet és azt hirdeti, hogy ő kiváló minőségű termékeket állít elő, vagy nagyszerű küldetése van, és aki csatlakozik hozzá, az részese lehet ennek a kiválóságnak. Természetesen csak akkor, ha teljes szívből követi a szervezet értékeit és szabályait. A szervezethez csatlakozó egyén nemcsak egy jó munkahelyet kap, hanem büszkeséggel tölti el, hogy ő ehhez a szervezethez tartozik. A „nagygyá teszlek” modell a szervezeti integritás fenntartásának az egyik legeredményesebb modellje. Multinacionális vállalatok sokasága alkalmazza ezt. A hadseregek már évezredek óta használják e modellnek valamilyen változatát annak érdekében, hogy katonáik tűzön-vízen keresztül, saját életüket is bátran kockáztatva kövessék a hadsereg értékeit, és ennek révén a parancsokat.

E modell alkalmazásának előfeltétele, hogy a szervezet a legkiválóbbak közé tartozzon. Ennek híján a dolgozót nem tölti el büszkeség a munkahelyére gondolva. Fontos, hogy a szervezet egzisztenciális biztonságot, sőt folyamatos előrelépési lehetőséget tudjon nyújtani az értékeit követő dolgozói részére. Ez utóbbit szolgálják a fegyveres testületeknél a rendfokozatok. E modellben jól alkalmazhatók a szervezetenél eltöltött időt honoráló javadalmazási megoldások (életpályamodellek). A kiválóság a szervezethez kötődik, következésképpen a dolgozót a szervezethez való hűsége alapján jutalmazták.

Dolgozóik azonosulását a szervezeti értékekkel az e modellt követő szervezetek hangzatos küldetésnyilatkozattal, az összetartást erősítő tréningekkel, közösségi programokkal segítik. Gyakran alkalmazzák a szervezeti kultúra szimbólumait. Számos pozitív ösztönzőt alkalmaznak, a szervezeti értékrenddel ellentétes magatartást viszont keményen szankcionálják.

E modell a közszférában is erősítheti a szervezeti integritást. A modell számos elemének a fegyveres testületeknél tiszteletre méltó hagyományai vannak, de a közszolgálat más területeinek életpályamodellejt is lehetne ez irányba fejleszteni.

A „Nálunk kiteljesedhetsz” modellt választó szervezet olyan embereknek kínál kibontakozási lehetőséget, akiknek erős hivatástudata van. Ők a kiválóság személyes útját keresik, amit egy szintén kiválóságra törekvő szervezet tud felkínálni, azáltal, hogy megteremti számukra hivatásuk magas fokú kiteljesedésének feltételeit. E modellben az egyén munkavállalói szerepe értékrendjének és egyéb szerepei értékeinek az ütközése esetén azért dönt a munkavállalói értékek követése mellett, mert ezek megegyeznek hivatása értékrendjével.

E modell alkalmazásának terepét a tudásszervezetek jelentik, amelyek valódi kiválóságközponttá szeretnének és tudnak válni.

E modell megvalósításának a legfontosabb eszköze az, hogy a szervezet tartalmas, nagy felelősséggel járó feladatokat ad a munkavállalóknak. Emellett a dolgozó önfejlesztését támogatja. Belső szabályozása az önvezérlésre épít. Hangsúlyt helyez a személyes elszámoltathatóságra, és a nem teljesítést szankcionálja. E modell esetén a javadalmazást nem célszerű a szervezetnél töltött időhöz kapcsolni, hanem a jövedelemnek az egyén kiválóságának mértékét kell tükröznie.

A szervezet vezetése bevonja a dolgozókat az őket érintő legfontosabb döntések előkészítésébe, a szervezeti értékrend kialakításába. A dolgozó könnyebben azonosul a szervezeti értékekkel, hiszen azokat ő maga is formálta. A szervezeti kultúra meghatározó értéke a kiválóságra törekvés, ami a dolgozónak is a legfőbb motivációja.

A „Hírvivő modell” akkor alkalmazható, ha a szervezetnek határozott küldetése van, a munkatárs pedig szeretné munkáját hivatásként végezni. A modell lényege a szervezet küldetésének és a munkatársak hivatásának az összekapcsolása. A hírvivő elnevezés onnan ered, hogy a hírvivő nem postás, aki átadja a bontatlan borítékot, és az abban levő hír a postás személyétől függetlenül lehet jó hír vagy rossz. Esetében a hír továbbadása nem szakítható el a hírvivő személyétől. A hírt csak akkor lehet eredményesen továbbadni, ha a hírvivő hiteles személy. Számos olyan tevékenység van, amelynek a minősége függ az azt végző személy hitelességétől. Ilyen minden személyes szolgáltatás, amely eredményesen csak akkor végezhető, ha az ügyfél megbízik a szolgáltatást nyújtó személyben. A „nagyra teszek” modellben a munkavállaló integritása a szervezet integritását tükrözi, a „hírvivő” modellben a munkatárs integritása a szervezeti integritás hordozója.

A szervezet küldetése és munkatársai hivatása összekapcsolásának az előfeltétele az, hogy a szervezet kinyilvánított, a potenciális ügyfeleket és a munkatársakat egyaránt megszólítani tudó küldetéssel és értékrenddel rendelkezzen. E modellnél nagy szerepet kap a hírvivőnek alkalmas személyek kiválasztása.

A modell alapeleme a szolgáltatás és a szolgáltatást nyújtó személy összehangolt fejlesztése. Ennek érdekében a szervezetnek részletes stratégiával kell rendelkeznie küldetése megvalósításához, ami egyaránt tartalmazza a termék-, a szervezet- és a személyzetfejlesztési célokat, és ezek összeillesztésének eszközeit. A szervezet hangsúlyt fektet munkatársai képzésére, és figyelmet szentelnek arra, hogy a külső arculat kifejezze a belső tartalmat. E törekvés többnyire kiterjed a munkatársak megjelenésére is. A szervezet az etikai alapelvek meghatározásán túl, részletes magatartási kódexeket dolgoz ki, amely még az öltözékre is vonatkozik.

Összefoglalás

A modellekről írtak remélhetőleg meggyőzőek voltak a tekintetben, hogy a szervezeti integritás megteremtése és fenntartása szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy a szervezet milyen integritási filozófiát választ, és azt milyen egymással harmonizáló, egymás hatásait felerősítő, illetve kiegészítő eszközök révén valósítja meg. A megfelelő integritási modell megtalálása a kiválóságra törekvés szempontjából fontos. Kiválóság nem képzelhető el anélkül, hogy a szervezet vezetői és munkatársainak többsége ne köteleződné el a szervezet értékei mellett. A három általam felvázolt modell a kiválóság három alapesetét különbözteti meg. A „nagygyá teszlek” modellben a szervezet a kiváló, és ezt sugározza ki munkavállalóira. A „nálunk kiteljesedhetsz” modellben az egyén törekszik a kiválóságra, aki teljesítményével hozzájárul a szervezet kiválóvá válásához. A „hírvívő” modellben a kiválóság a szervezet és a munkatársak értékrendjének összehangolása révén érhető el. Nem mindegy az sem, hogy az elérni szándékozott kiválóság termékekben, intellektuális szolgáltatásokban vagy személyes szolgáltatásokban ölt testet. Ezért valóban célszerű elemezni, hogy a közsféra különböző típusú szervezeteinél milyen integritási modell tud leginkább hozzájárulni az integritás megszilárdításához, a kiválóság eléréséhez.

Felhasznált irodalom

- Ambrus I. & Farkas Á. (2019). *A compliance alapkérdései – Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata*. Wolters Kluwer.
- Báger G. (2019). Az integritás, mint az irányítás új szemlélete és eszköze. In Parragh B. (Szerk.), *Ösztönző állam - hatékonyabb vállalatok* (pp. 187-217). Akadémiai Kiadó.
- Báger G., Korbuly A. & Pulay Gy. (2008). *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában*. Állami Számvevőszék.
- Boland, M. (2015). Integrity management – a model for effective implementation. *The APPEA Journal*, 55(2), 483-483. <https://doi.org/10.1071/AJ14118>
- Domokos L., Pulay Gy., Gergely Sz. & Szabó Z. Gy. (2015). *Az integritás kultúrájának megthonosítása a magyar közszférában*. Állami Számvevőszék.
- Jancsó J. (2019). A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben. *Miskolci Jogi Szemle*, 14(1), 82-91.
- Kocziszky Gy. & Kardkovács K. (2020). *Compliance szerepe a közösségi értékek és érdekek védelmében – Elmélet és gyakorlat*. Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634545972>
- Klotz P. & Sántha Gy. (2013). *Törzsanyag az „Integritásmenedzsment” című tantárgyhoz*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.

- Kritikus Rendszerek Kutatócsoport (2021). *Modellezés és metamodellezés*. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem. <https://ftsrg.mit.bme.hu/remo-jegyzet/modellezes-es-meta-modellezes.pdf>
- Lander, N. & Nahon, D. (2006). *The Integrity Model of Existential Psychotherapy in Working with the 'Difficult Patient'*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203098691>
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (2017). *Recommendations on Public Integrity – A Strategy against Corruption*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-hu.pdf>
- Pulay Gy. (2017). Integritásközpontú vezetés. In Bábosik M. (Szerk.), *Vezetés a közjó szolgálatában – Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment* (pp. 157-190). Typotex Kiadó.
- Pulay Gy. (2021). *Integritásmenedzsment – A bizalom megteremtése és megőrzése*. Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634546320>

Online hivatkozások

URL1: *Eurosai Task Force on Audit and Ethic (2017). Audit of Ethics in Public Sector Organisations. Guideline*. <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/>

Alkalmazott jogszabályok

- 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról
- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 187/2016. (VII.13) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról
- 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről
2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Pulay Gy. (2021). Az integritásirányítás lehetséges modelljei. *Belügyi Szemle*, 69(11), 1901-1920. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.2>



Jagosztin Tamás

A megbízhatósági vizsgálat az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának tükrében¹

The integrity test in the light of the case law of the European Court of Human Rights

Absztrakt

A korrupcióval szembeni fellépés hatékony eszközeinek megtalálása szinte minden országban probléma. A lehetséges intézkedések eszköztára folyamatosan bővül, egyre több olyan megoldás születik, amely inkább a megelőzésre helyezi a hangsúlyt. Az integritást veszélyeztető tényezőket igen nehéz pontosan azonosítani. Ennek egyik eszköze, hogy a korrupcióra irányuló vizsgálatokat, illetve kockázatelemzéseket folytatnak. Hazánkban az integritásvizsgálat céljára szolgáló egyik jogintézmény a megbízhatósági vizsgálat. A megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e az előírt hivatali kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. Ez a szimulált élethelyzet lényegében csapdaállítást jelent a hatóságok részéről, az ügynevezett kriminalisztikai csapda. A szimulált helyzet akkor éri el a célját, ha az a személy, akiben benne van a jogsértés szándéka, a kialakított szituációt úgy éli meg, mint lehetőséget a remélt javak megszerzésére. Ennek a helyzetnek a legnagyobb veszélye, hogy a tárgyalótiszt fellépése átcsap ügynevezett hatósági felbujtásba, amely már tiltott magatartás. Ez lényegében azt jelenti, hogy a szimulált helyzetben a tárgyalótiszt magatartása alakítja ki azt a belső motivációt, amely hatására a célszemély lényegében belemegy a bűncselekmény elkövetésébe, minthogy kívánná, hogy

¹ A mű a Nemzeti Közszerzői Egyetem (NKE) által megvalósított KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016 azonosítószámú, „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” nevű projekt keretében készült. A művel kapcsolatos teljes körű felhasználási jog kizárólagosan az NKE-t illeti.



lehetősége nyíljon rá (agent provocateur). A hatósági felbujtás megítélése kapcsán két irányzat alakult ki a különböző bíróságok gyakorlatában, a szubjektív és az objektív megközelítési módok. A szubjektív személet alapja az ügynevezett predisponáltság meglétének vizsgálata az eljárás alá vonandó személy oldalán. Az objektív szemléletet alkalmazó bíróságok ezzel szemben azt vizsgálják, hogy milyen volt a hatóság eljárása, vagyis a fedett nyomozó, titkos ügynök, tárgyalótiszt tanúsított-e olyan magatartást, amely túlmént a bűncselekmény elkövetése lehetőségének felkínálásán, vagyis provokált-e, ösztönző, aktív alakító szerepe volt-e a bűncselekmény megtörténtében. A tanulmány a megbízhatósági vizsgálat hazai jogintézményének jellemzőit vizsgálja az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatának tükrében, majd a bíróság által kialakított jogelvek mentén elemzi a magyar szabályozást, annak megfelelőségét.

Kulcsszavak: integritás, megbízhatósági vizsgálat, Emberi Jogok Európai Bírósága, korrupció, hatósági felbujtás

Abstract

Finding effective means of combating corruption is a problem in almost every country. The toolbox of possible measures is constantly expanding, with more and more solutions emerging that focus more on prevention. As integrity threats are very difficult to identify accurately, one way to do this is to conduct corruption investigations and risk analyses. One of the legal institutions in Hungary for the purpose of integrity testing is the reliability test. The purpose of the integrity test is to determine whether the person concerned is in compliance with the prescribed official duty. In order to establish this, the integrity test body artificially creates real-life or presumptive life situations in the course of the job. This simulated life situation is essentially a trap set by the authorities, called a forensic trap. A simulated situation achieves its goal if the person with the intent to commit the offense, corruption, sees the situation as an opportunity to obtain the hoped-for goods. The greatest danger of this situation is that the action of the investigating officer will turn into so-called official incitement, which is already prohibited conduct. This essentially means that in the simulated situation, the conduct of the investigating officer develops the intrinsic motivation that causes the target person to essentially engage in the crime rather than wanting to be given the opportunity (agent provocateur). Two trends have emerged in the practice of different courts in relation to the assessment of instigation of authority: subjective and objective approaches. The basis of the subjective approach is the examination of the existence of so-called predisposition on the part of the

person to be subject to the procedure. Courts applying an objective approach, on the other hand, examine what the authority's procedure was, i.e. whether the undercover detective, undercover agent, investigating officer behaved in a way that went beyond offering the opportunity to commit a crime, i.e. provoked, encouraged or actively shaped at the time the crime occurred. The study examines the characteristics of the domestic legal institution of integrity test in the light of the case law of the European Court of Human Rights. It analyses the Hungarian regulations and their adequacy in accordance with the legal principles established by the court.

Keywords: integrity, integrity testing, European Court of Human Rights, corruption, instigation of authority

Bevezetés

A korrupcióval szembeni fellépés hatékony eszközeinek megtalálása szinte minden országban probléma. A lehetséges intézkedések eszköztára folyamatosan bővül, azok már nem csak büntetőjogi vagy reaktív jellegűek (fegyelmi eljárások, vizsgálatok, szankciók), hanem egyre több olyan megoldás születik, amely inkább a megelőzésre helyezi a hangsúlyt. Ilyenek például a munkahelyi iránymutatások és politikák kidolgozása, a HR intézkedések, az alkalmazottak képzése, az integritáskövető magatartás jutalmazása stb. A helyes és hatékony módszer megtalálása nagyban függ az adott ország, régió, valamint szervezeti egység integritási helyzetétől. Mivel az integritást veszélyeztető tényezőket igen nehéz pontosan azonosítani, ennek egyik eszköze, hogy a korrupcióra irányuló vizsgálatokat, illetve kockázatelemzéseket folytatnak. Ezek lehetnek reaktívak (külső vagy belső panaszok feldolgozása) vagy proaktívak (belső ellenőrzés, titkos nyomozati eszközök alkalmazása). Az utóbbi körbe tartozik a bűnüldözési integritásteszt is.

A bűnüldözési célú integritásteszt (integrity test law enforcement) elnevezése sem igazán takarja a mögöttes jelentést. Alapvetően nem csak, vagyis főleg nem a bűnüldözés a célja, mint a titkos nyomozati eljárásoknak. Jogpolitikai szempontból kettős céllal alkalmazzák. Egyrészt, hogy a szervezeten belül kiszűrjék a korrupcióra hajlamos személyeket. Így az integritásteszt az elkövetett bűncselekmények feltárása révén erősíti a szervezeten belül azt a meggyőződést, hogy a korrupció felderítésének kockázata magasabb, és a munkatársak kerüljék a korrupciós cselekményeket. Másrészt a jogintézmény alkalmazásának célja az is, hogy kiemeljék azokat is, akik megbízhatók, és megérdemlik

ennek elismerését. Ezzel a funkcióval morális alapon lehet fellépni az integritást sértő cselekményekkel szemben. Ezért sok helyen inkább a pozitív megfélemlés erkölcsi értékét erősítve – például feddhetetlenségi teszt, becsületességi teszt – nevezik az ilyen szűrő jellegű előzetes vizsgálatokat.

Hazánkban az integritásvizsgálat céljára szolgáló egyik jogintézmény a megbízhatósági vizsgálat, melynek szabályait a rendőrségről szóló 1994. évi XX-XIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 7–7/C. §-ai, valamint a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, továbbá feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) rendelkezései tartalmazzák. A hazai szabályozásban a megbízhatósági vizsgálat a törvényben felsorolt, úgynevezett védett állomány integritását vizsgálja. A megbízhatósági vizsgálat hatálya alá tartozó védett állomány szervei, illetve a védett állományú szervek tagjai – a nemzetközi gyakorlatban található példánál tágabb körben – a közszolgálat, valamint a hivatásos szolgálat egészen széles spektrumát öleli fel. A megbízhatósági vizsgálat célja az adott személy munkakörének ellátása során tanúsított magatartásának tesztelése.

A megbízhatósági vizsgálat további célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e az előírt hivatali kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. Ez a szimulált élethelyzet lényegében csapdaállítást jelent a hatóságok részéről, ez az úgynevezett kriminalisztikai csapda.

A hatósági felbujtás problematikája (agent provocateur)

A csapdaállítást szükséges eleme az integritásteszt leplezése, vagyis a célszemély megtévesztése azzal kapcsolatosan, hogy nem valós élethelyzetben éri a jogellenes magatartásra irányuló felkérés. A tárgyalótiszt kapcsolatba kerül a célszeméllyel, amely során olyan helyzetet próbál meg létrehozni, amelyben a célszemélynek lehetősége nyílik a hivatására vonatkozó szabályok megsértésére, s ezzel akár jogtalan előny szerzésére. A szimulált helyzet akkor éri el a célját, ha az a személy, akiben benne van a jogsértés, a korrupció szándéka, ezért a kialakított szituációt úgy éli meg, mint lehetőséget a remélt javak megszerzésére. (A vizsgálat eredménye persze lehet anyagi haszon nélkül elkövetett normaszegés is.) Ennek a helyzetnek a legnagyobb veszélye, hogy a tárgyalótiszt fellépése átcsap úgynevezett hatósági felbujtásba, amely már tiltott

magatartás. Ez lényegében azt jelenti, hogy a szimulált helyzetben a tárgyalótiszt magatartása alakítja ki azt a belső motivációt, amely hatására a célszemély lényegében belemegy a bűncselekmény elkövetésébe, minthogy kívánná, hogy lehetősége nyíljon rá (agent provocateur). A tárgyaló által kialakított csábító helyzetnek vagy „tukmálásának” hatása a büntetendő magatartás megvalósulása, ami e nélkül nem jött volna létre. Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának (Supreme Court of the United States) elhíresült kijelentése szerint „*Annak eldöntésére, hogy történt-e hatósági felbujtás, meg kell húzni a határt az elővigyázatlan ártatlan, és az elővigyázatlan bűnöző számára állított csapda között.*” (Sherman v. United States, 1957).

A szubjektív és az objektív megközelítés

A hatósági felbujtás megítélése kapcsán két irányzat alakult ki a különböző bíróságok gyakorlatában: a szubjektív és az objektív megközelítési módok (Mészáros, 2011).² A szubjektív személet alapja az úgynevezett predisponáltság (predisposition, vagyis bűncselekmény elkövetésére való hajlamosság) meglétének vizsgálata az eljárás alá vonandó személy oldalán. Az objektív szemléletet alkalmazó bíróságok ezzel szemben azt vizsgálják, hogy milyen volt a hatóság eljárása, vagyis a fedett nyomozó, titkos ügynök, tárgyalótiszt tanúsított-e olyan magatartást, amely túlmegy a bűncselekmény elkövetése lehetőségének felkínálásán, vagyis provokált-e, ösztönző, aktív alakító szerepe volt-e a bűncselekmény megtörténetében.

A szubjektív teszt alapján akkor van helye a vádlott felmentésének, ha bizonyítást nyer, hogy a fedett nyomozó fellépése előtt nem mutatott hajlandóságot bűncselekmény elkövetésére. Ennek elvi alapja az úgynevezett entrapment-doktrína (csapdaállítási-doktrína), mely az elhíresült Sorrells kontra Egyesült Államok ügyben hozott ítélethez kötik. Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága ebben az ügyben formálisan is elismerte és a szövetségi bíróságok előtt alkalmazhatóvá nyilvánította a hatósági felbujtásra alapított jogi védekezést (Hughes v. Supreme Court of the United States, 1932).

A szubjektív teszt alkalmazása során az angolszász bírósági gyakorlat szerint azt kell vizsgálni, hogy a bűncselekmény elkövetésének körülményei bizonyítják-e a bűncselekmény elkövetésére való hajlandóságot. Ilyen körülmények lehetnek: az elkövetés felajánlására tett első reakció, a bűncselekményre való

2 A szubjektív és objektív elméletek, valamint a Sorrells kontra Egyesült Államok ítélet összefoglalása jelentős részben a megjelölt forrásból történt.

készségesség, az elkövetésben mutatott gyakorlottság, gyorsaság, határozottság, bejáratott módszer. Amennyiben például az elkövető könnyedséget mutatott a bűncselekmény során, önmagában ebből a tényből következtetni lehet arra, hogy korábban hajlott a bűncselekmény elkövetésére, mivel a könnyedség és gyakorlottság múltbeli tapasztalatokra utal.

Az objektív teszt ezzel szemben nem a vádlott szubjektumára helyezi a hangsúlyt, hanem a hatóságok tevékenységére koncentrálnak: amennyiben a fedett nyomozó tevékenysége egy „rendszerint jogkövető állampolgárt” (ordinarily law-abiding citizen) is nagy valószínűséggel felbujtott volna a bűncselekmény elkövetésére, meg kell szüntetni az eljárást, függetlenül attól, hogy a vádlott korábban hajlott-e a bűncselekmény elkövetésére vagy nem. A fedett nyomozó magatartásának van jelentősége, vagyis tanúsított-e olyan magatartást, amely következtében jött létre a bűncselekmény. Az objektív megközelítés Nagy-Britanniában, Kanadában és Ausztráliában őshonos.³

A szubjektív oldal megítélésének kérdése – mint a felbujtás egyik eleme – még ma is vitatott az Amerikai Egyesült Államokban. A Jacobson kontra Egyesült Államok ügyben (Jacobson v. United States, 1992) a Legfelsőbb Bíróság ítéletében azt állapította meg, hogy a bűnüldözés „nem tervezhet el egy bűncselekményt, majd egy ártatlan ember fejében elülteti a bűncselekmény elkövetésére való hajlandóságot, azután ráveszi a bűncselekmény elkövetésére azért, hogy a kormány büntetőeljárást kezdeményezhessen.” A Legfelsőbb Bíróság a Jacobson ügyben azt is kifejtette, hogy „amikor a kormány bűnüldözésre irányuló törekvései oda vezetnek, hogy egy olyan személy kerül letartóztatásra, aki ha békén hagyták volna, egyébként sosem került volna összeütközésbe a törvénnyel, a bíróságnak ez ellen be kell avatkoznia.” (URL1).

A felbujtás az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában⁴

A büntetőeljárást megelőzően végzett bűnüldözési műveletekre vonatkozó jogi felfogásra jelentős hatást gyakoroltak az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: Bíróság) ítéleteiben megfogalmazott jogelvek. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény (továbbiakban: Egyezmény) és annak kiegészítő jegyzőkönyvei

3 Nagy-Britanniában a Rendőri Erők Királyi Bizottsága 1928-ban úgy határozta meg a titkos ügynök tevékenységének határát, hogy egy másik személyt olyan jogsértés elkövetésére vesz rá, amelyet egyébként nem követett volna el.

4 A Bíróság gyakorlatának rövidebb összefoglalása elérhető (URL2).

alapján a Bíróság a hatósági felbujtással kapcsolatos döntéseiben az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz (eljáráshoz) való jog esetleges sérelmét vizsgálja. E szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

A Bíróság felbujtási tesztje

A Bíróság ítélezési gyakorlatában felváltva, egymással felcserélhető módon használja a csapdaállítást (entrapment), rendőrségi felbujtás vagy ösztönzés (police incitement), és a provokátor (agent provocateur) kifejezéseket. Ezért a továbbiakban ezeket a felbujtásra vonatkozó azonos tartalmat fedő kifejezéseket ugyanígy több alakban, de azonos tartalommal használjuk.

A Bíróság esetjogában az előzőekben említett szubjektív és objektív szempontok is megjelennek. A Bíróság a felbujtást úgy határozta meg, hogy a törvényesen folytatott titkos nyomozással ellentétben egy olyan szituáció, ahol az eljáró tisztek – a biztonsági erők tagja vagy az utasításaik szerint eljáró külső személyek – magatartása nem korlátozódik magára a bűncselekmény lényegében passzív módon történő kivizsgálására, hanem ösztönzik egy olyan bűncselekmény elkövetését, amely máskülönben történt volna meg, annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a bűncselekmény megállapítását, azaz bizonyítékokat szerezzenek be hogy eljárást indíthassanak (Ramanauskas v. Litvánia, 2008). A Bíróság annak eldöntésekor, hogy a tisztek (más személyek) magatartása „alapvetően passzív” volt-e, vizsgálja a művelet alapját képező okokat és a végrehajtó hatóságok magatartását.

A Bíróság annak ellenőrzése érdekében, hogy a titkos nyomozó fellépése során a tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartása megtörtént-e, a Bíróság először azt vizsgálja, hogy történt-e felbujtás („felbujtás érdemi vizsgálata”). Ha a válasz igen, a Bíróság azt vizsgálja, hogy a célszemély a nemzeti bíróságok előtt megfelelően védekezhetett-e a rendőrségi felbujtással szemben (Bannikova v. Oroszország, 2010). Ha az eljárásban részt vevő személy intézkedése, tekintet nélkül arra, hogy állami nyomozó vagy a hatóságoknak segítséget nyújtó magánszemélyről volt-e szó, felbujtást eredményezett, és az így kapott bizonyítékokat a célszeméllyel szemben indított büntetőeljárásban felhasználták, a Bíróság megállapítja az Egyezmény 6. cikke 1. pontjának megsértését (Ramanauskas v. Litvánia, 2008).

A felbujtás érdemi vizsgálata

A predisponáltság hiánya

A Bíróság joggyakorlatában a predisponáltsági feltételnél (predispose to commit a criminal offence) azt vizsgálja – ami a hatóságok eljárásának elemzésénél a Bíróság szerint az egyik legfontosabb szempont –, hogy objektív gyanú merült-e fel arra nézve, hogy a célszemély bűncselekményben vett részt vagy bűncselekmény elkövetésére hajlik. A tisztességes eljárás jogát sérti, ha az elkövetővel való kapcsolatfelvételre bűncselekményben való részvételre utaló gyanú hiányában, illetve annak hiányában került sor, hogy a hatóságnak információja állt volna rendelkezésre arról, hogy hajlamos bűncselekmény elkövetésére (Burak Hun v. Törökország, 2009).

A felbujtással kapcsolatos elvek kialakulása első mérföldkövének számító Teixeira de Castro kontra Portugália ügyben a Bíróság számos tényezőt figyelembe vett. Az ügy a következők miatt indult (Case of Teixeira de Castro v. Portugal, 1998):

Titkos kábítószer-kereskedelmi felderítési művelet kapcsán két rendőrtiszt több alkalommal találkozott egy magánszeméllyel, V. S.-sel. Azzal gyanúsították, hogy a saját kábítószer-fogyasztását kábítószer-kereskedelemmel fedezi. Azt remélték, hogy rajta keresztül sikerül megtalálni a szállítót, és ennek érdekében felajánlották, hogy vásárolnak tőle több kilogramm hasist. V. S. beleegyezett, hogy megtalálja a szállítót, de ez ennek ellenére nem sikerült neki.

1992. december 30-án a két rendőrtiszt elment V. S.-hez azzal, hogy vásárolnának tőle kábítószerrel. V. S. megemlítette Francisco Teixeira de Castro nevét, aki esetleg tud találni valakit. Nem ismerte a címét sem, amelyet F. O.-tól kellett elkérnie. Elmentek mind a négyen Teixeira de Castro címére. A tisztek azt mondták, hogy 200 000 portugál escudoért szeretnének vásárolni 20 gramm heroint. Megegyeztek abban, hogy Teixeira de Castro megvásárolja a heroint, ezért saját autójával elment egy másik személyhez J. P. O.-hoz. J. P. O. tíz gramm súlyú heroint hozott, és a másik két öt grammot valaki másnak. Visszatérése után a pénzért cserébe átadta Teixeira de Castronak a kábítószerrel. Castro pontosan meg nem határozott összeget, de legalább 100 000 escudot fizetett ki érte.

Teixeira de Castro ezután V. S. otthonába vitte a kábítószerrel, és V. S. is időközben visszatért. A két rendőrtiszt kint várta a ház előtt. A tisztek V. S. meghívására bementek. Teixeira de Castro a zsebéből kivette az egyik tasakot, majd a két rendőr azonosította magát, és letartóztatták.

A Bíróság ítéltében (37–38. §) figyelembe vette azokat a körülményeket, hogy az elkövető nem szerepelt a bűnügyi nyilvántartásban, ismeretlen volt a rendőrség előtt, nem találtak kábítószeret az otthonában, és a letartóztatás során talált kábítószer mennyisége nem volt több mint a titkos ügynökök által kért mennyiség. Mindezek alapján a Bíróság azt állapította meg, hogy az eljáró tisztek magatartása túlmélt a titkos nyomozás során megengedett eszközökön, mert az ő fellépésük bujtotta fel (ösztönözte) az elkövetőt a bűncselekményre, és semmi sem utalt arra, hogy a fellépésük nélkül a szóban forgó bűncselekményt elkövette volna.

A Bannikova kontra Oroszország ügyben hozott ítéletben a Bíróság tovább elemezte a predisponáltság feltételeit. Az ügy tényállása a következő volt.

Bannikova 2005-ben telefonbeszélgetéseket folytatott S.-sel arról, hogy S. majd kannabiszt szállít neki, melyet majd Bannikova eladhat. Ezeket a telefonbeszélgetéseket a Szövetségi Biztonsági Szolgálat (SZBSZ) rögzítette. Ez alapján az SZBSZ Kurszki Regionális Osztályának ügyvezető igazgatója tesztvásárlásos titkos műveletet engedélyezett. A következő napon egy titkos ügynök találkozott Bannikovával és 4,408 g kannabiszt vásárolt tőle. A vásárlást követően Bannikovát letartóztatták, és a jelölt pénzt megtalálták nála. Az otthonában szintén találtak kannabiszt.

A tárgyaláson Bannikova elismerte a bűnösségét, de arra hivatkozott, hogy a titkos ügynök felbujtása nélkül nem követte volna el a bűncselekményt. Védekezése szerint a kannabiszt S. hagyta az otthonában, és csak a szomszédjától tudta meg, akinek megmutatta, hogy az otthagytott száraz növény kábítószer. Ezt követően egy Vlagyimir nevű személy hívta fel azzal, hogy tudja, Bannikovának van „cucca”, és segítsen egy nagyobb üzletet (200 adag) megkötni. Bannikova ezt elmondta S.-nek, aki azt mondta, hogy be tudja szerezni a mennyiséget. Ezt követően Vlagyimir folyamatosan zaklatni kezdte, amit elmondott S.-nek, és S. végül beszerezte a kért adagot. Másnap jelentkezett a titkos ügynök vásárlóként és rendezték az eladást.

A Bíróság az ügy kapcsán kifejtette, hogy annak eldöntésekor, hogy az elkövetett bűncselekmény kapcsán az ügynökök magatartása „alapvetően passzív” volt-e, megvizsgálja a vizsgálat alapját képező okokat és a hatóság magatartását. Arra vonatkozó adatokat keresett a Bíróság, hogy objektív gyanú merült-e fel arra nézve, hogy az elkövető részt vett-e korábban bűncselekmény elkövetésében, vagy hajlandó volt-e a bűncselekmény elkövetésére (38. §). E tekintetben a Bíróság hivatkozott a Teixeira de Castro ügyben hozott ítéletben kifejtett szempontokra, melyben a nemzeti hatóságoknak nem volt alapos oka arra, hogy feltételezzék, az elkövető a kábítószer-kereskedelemben korábban részt vett

volna (39. §). Ahogyan a Bíróság az Eurofinacom kontra Franciaország ügyben korábban kifejtette, a titkos eljárást megelőzően már létező bűncselekmény elkövetésére utaló szándékkal kapcsolatos előzetes információknak ellenőrizhetőnek kell lenniük (Case of Eurofinacom v. France, 2000). A hatóságoknak képesnek kell lenniük arra, hogy bármikor bizonyítani tudják, hogy alapos okuk volt a vizsgálat elkezdésére (Ramanauskas kontra Litvánia 63-64. §; Malininas kontra Litvánia 36. §). (Case of Malininas v. Lithuania, 2008).

Az érintett személy bűnügyi nyilvántartásban való fellelhetősége kapcsán a Bíróság arra az álláspontra jutott, hogy még ha a múltban jogerősen el is ítélték volna, ez önmagában nem jelenti azt, hogy újra bűncselekményt követne el. A Constantin és Stoian kontra Románia ügyben a Bíróság a következő tényállás alapján jutott erre a döntésre (Case of Constantin and Stoian v. Romania, 2009):

A rendőrség szervezett bűnözés és kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemért felelős részlege 2003-ban, ügyészségi engedély birtokában, két titkos ügynököt alkalmazott két gramm heroin beszerzésére azért, hogy bizonyítékot gyűjtsön arról, hogy a későbbi elkövetők kábítószer-kereskedők. Az ügyészség tíz napra engedélyezte a műveletet. A titkos ügynökök a bukaresti McDonald's parkolójában találkoztak az egyik elkövetővel, mivel a rendelkezésre álló információk szerint ott történt rendszerint a kábítószer-kereskedés. Az egyik titkos ügynök a gépkocsiból kiszállva a célszemélynek azt mondta, hogy a társa olyan személyt keres, aki tudna számára két gramm heroint szerezni. Egy rövid beszélgetés után elmentek együtt a gépkocsival egy Zizin utcai épülethez. Az elkövető telefonált a titkos ügynök mobiltelefonjáról, majd elhagyta az autót, és belépett az épületbe, ahol 10–15 percig időzött. Ezután visszatért a másik elkövetővel együtt a titkos ügynökök autójához. A titkos ügynök pénzt adott az egyik elkövetőnek, aki azt átadta a másiknak, majd elment. Abban a pillanatban a rendőrök kiszálltak a kocsijukból és kiabáltak: „Rendőrség, álljon meg!” A második elkövető elkezdett futni, elhagyva a kabátját és a pénzt. Eljutott az egyik szomszédos épületbe. Az első elkövetőt elfogták. Tizenhat metadont tartalmazó tablettát találtak nála. Elismerte, hogy a tabletták az övéi, de arra hivatkozott, hogy rehabilitált kábítószer-használó, és engedélye van a metadonra. A gépkocsiban a sebességváltó kar közelében a rendőrök egy kis csomagot találtak, amely 1,5 g heroint tartalmazott. A második kérelmező lakásán végzett házkutatás során nem találtak kábítószer.

Ebben az esetben a Bíróság azt állapította meg, hogy az elkövetők múltjából semmi sem utal arra, hogy hajlamosak lennének kábítószer-kereskedelemre. Az egyetlen tény, hogy egyikük elítélt kábítószer-használó volt. Ez azonban nem

alkalmas a predisponáltság megalapozására. Az elrendelésről szóló ügyészi határozatban nem voltak ezzel kapcsolatos részleteket vagy objektív bizonyítékok erre vonatkozóan. Ráadásul nem találtak heroint sem az először elfogott elkövető birtokában, sem a második elkövető otthonában (55. §).

Vizsont a Shannon kontra Egyesült Királyság ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy megalapozható a bűncselekmény elkövetésére való szándék megléte azon tények alapján, hogy a kérelmező tisztában volt a kábítószereszek aktuális árával, képes volt rövid időn belül megszerezni a kért kábítószer, valamint, hogy nem lépett vissza az üzlettől, annak ellenére, hogy számos lehetőséget biztosítottak neki. Az ügy lényege a következő volt (Case of John James Shannon v. The United Kingdom, 2004):

1997 júliusa környékén M.-et, a News of the World nevű újság újságíróját telefonon megkereste egy informátor azzal, hogy John James Shannon „show business” körökben kábítószer terjeszt. M. asszisztense mint egy híresség asszisztense Shannon ügynökét felkereste azzal, hogy munkát ajánljon Shannonnak egy most nyitó dubai bár kapcsán. 1997. augusztus 13-án egy megbeszélést szerveztek a Savoy Hotelben, ahol hang- és videóberendezéseket helyeztek el a szállodai szobában az események rögzítése céljából. M. mint sejk pózolt, és a kíséretét egy másik újságíró játszotta. A terv az volt, hogy M. úgy irányítja a beszélgetést, hogy Shannon szerezzon kábítószer a sejknek. A találkozó során M. felvetette a kábítószereszek témáját és a kokainhasználatról széles körű beszélgetést folytattak. M. azt mondta, hogy Dubajban egy partira kér kokaint, és Shannon kijelentette, hogy tud kokaint szállítani, és ezt többször is megerősítette. M. asszisztense, aki a sejk személyi asszisztensként mutatkozott be, megkérdezte Shannont, hogy aznap este tud-e szállítani kábítószer. Shannon igenlően válaszolt, és kijelentette, hogy tud hozni egy mintát is. Aznap este vacsora közben Shannon még telefonálgatott, hogy megszerezze a kábítószer.

1997. augusztus 24-én egy hosszú cikket mutatott be a „*The News of the World*” a címlapján „*A londoni sztár kokaindiler*” címmel. A cikk részletezte az 1997. augusztus 13-i eseményeket, és nagyrészt az akkor rögzített anyagon alapult. A cikk végén M. felajánlotta, hogy az anyagot a rendőrség rendelkezésére bocsátja. M. korábban már máskor is hajtott végre ilyen jellegű műveleteket, és állítása szerint tevékenysége 89 büntető elítélést eredményezett. A rendőrség az újságíró anyaga alapján letartóztatta Shannont.

A bűncselekmény elkövetésének tiltott kezdeményezése

A Bíróság szerint további fontos kérdés az abban való különbségtétel, hogy vajon az eljáró tiszték csak „csatlakoztak” a bűnözői tevékenységhez és nem ők kezdeményezték a bűncselekmény elkövetését, illetve nem ők voltak azok, aki „beszivárogtatták” azt. Az első esetben a magatartásuk a tisztességes eljárás alapelve szerint lefolytatható titkos eljárás határain belül marad.

A Miliniené kontra Litvánia ügyben egy vesztegetési cselekmény kapcsán a Bíróság úgy ítélte meg, hogy bár a rendőrség befolyásolta az események menetét azáltal, hogy magánszemélyek beszélgetésének rögzítéséhez szükséges technikai eszközöket, valamint anyagi forrást biztosítottak a bűncselekményhez, azonban tevékenységüket úgy kezelték, mintha „beilleszkednének” a bűnözői tevékenységbe, és nem kezdeményeznék azt, mivel a bűncselekmény kezdeményezője egy magánszemély volt. A Bíróság a következőkkel indokolt (Case of Miliniené v. Lithuania, 2008):

Miliniéné bíróként dolgozott. 1998-ban egy ismerősével, S. S.-sel beszélgetett az autójának az eladásáról. A beszélgetést S. S. titokban felvette. Pár nappal rá a Belügyminisztérium korrupcióellenes egységéhez (STT) bejelentés érkezett S. S.-sel szemben, mely szerint Miliniéné egy új autót kért azért cserébe, hogy az S. S.-sel szemben folyó polgári jogi követelést „nullázza”, és az az alapján indult árverést megszüntesse. Az STT az illetékes főügyész-helyetteshez fordult egy éves időtartamú szimulációs vizsgálati eljárás engedélyezése érdekében. Miliniéné lebuktatása érdekében S. S. megállapodott az STT-vel való együttműködésben.

1998. június 16-án S. S. három alkalommal találkozott Miliniénével, két alkalommal Miliniéné irodájában, egy alkalommal pedig S. S. autójában. A találkozók során Miliniéné 10 000 amerikai dollárt kért S. S.-től polgári jogi ügyének kedvező megoldása érdekében. Az utolsó találkozó reggelén S. S. 1000 dollárt adott át Miliniénének, és délután további 9000 dollárt adott neki, melyből később Miliniéné egy új gépkocsit vásárolt. Este újra találkoztak, amikor Miliniéné megfogalmazta S. S.-nek a polgári ügyben beadandó kérelmét, és kiiktatta őt, hogy az eljárás során hogyan járjon majd el. Pár nappal később újabb instrukciókkal látta el S. S.-t, és biztosította az ügye kedvező elbírálását. 1998. szeptember 11-én Miliniéné arra kérte S. S.-t, hogy új téli gumibroncsokat is szerezzen autójára. S. S. erre 500 dollárt adott át Miliniénének. Majd Miliniéné 1998. szeptember 24-én és 25-én arról tájékoztatta S. S.-t, hogy további pénzfizetésekre lehet szükség a felsőbb bíróság egyes bírójának megvásárlására. Három nappal később S. S. további 1000 dollárt adott át Miliniénének magas rangú bírók vesztegetésére.

1998. október 9-én Milinienét elfogták az irodájában, miközben további 4000 dollárt vett át S. S.-től.

Miliniené azzal védekezett, hogy a hatóságok megsértették a tisztességes eljáráshoz való jogát, tekintettel az alkalmazott szimulációs modell engedélyezésére és végrehajtására. Azt állította, hogy az S. S. által 1998. június 16-án a hatóságokhoz benyújtott előzetes információk nem lettek volna elegendők ahhoz, hogy vesztegetés bűncselekmény elkövetésével gyanúsítsák. Az elrendelt eljárás viszont már egy új bűncselekmény bizonyítása érdekében történt, amit pedig enélkül nem követett volna el. Továbbá hivatkozott arra is, hogy az első alkalommal általa elfogadott 1000 dollár elegendő lett volna ahhoz, hogy letartóztassák, mivel az elrendelés céljaként meghatározott jogellenes cselekmény megállapítható lett volna már ez alapján. Ehelyett a hatóságok tovább folytatták a végrehajtást, amíg összesen 10 500 dollárt fogadott el, és ezáltal újabb bűncselekményt követett el (a magasabb beosztású bírót megpróbálták megvásárolni).

A Bíróság ítéletében kifejtette, hogy annak megítéléséhez, hogy a jelen ügyben a rendőrség a „bűncselekményt alapvetően passzív módon” hajtja-e végre vagy sem, a következőket vette figyelembe. Nem volt bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a felperes előzetesen elkövetett bűncselekményeket, különösen a korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket. Viszont a kezdeményezés S. S.-től, egy magánszemélytől származott, és nem a hatóságoktól. Amikor S. S. rájött, hogy a bíró megvesztegetést követel tőle az ügyének kedvező kimenetele érdekében, panasszal fordult a rendőrséghez. Az ügyészség ezen információ alapján döntött a szimulációs vizsgálatról. A rendőrség valóban tevőleg is részt vett a bűncselekmény alakulásában azzal, hogy S. S.-nek biztosította a vesztegetési pénzt, valamint technikai eszközöket is kapott a beszélgetések rögzítésére. A Bíróság azonban ezek mellett sem találta úgy, hogy a rendőrség szerepe visszaélészerű volt, tekintettel arra a kötelezettségre, hogy a korrupció társadalmilag káros hatásainak visszaszorítása érdekében ellenőrizték az ilyen bűncselekményekre utaló információkat. Nem volt a rendőrségi szerep meghatározó tényező. A meghatározó tényező S. S. és Miliniené magatartása volt. E tekintetben a Bíróság elfogadta, hogy nem volt agent provocateur magatartás, a rendőrség a bűncselekményhez csatlakozott, nem pedig kezdeményezte azt (37-38. §).

A Ramanuskas kontra Litvánia ügyben a Bíróság szintén részletezte a tiltott kezdeményezéssel kapcsolatos elveket:

Kestas Ramanauskas ügyészként dolgozott Litvániában. 1998–1999 környékén V. S. nevű ismerősén keresztül megkereste őt egy számára ismeretlen, A. Z. nevű férfi, aki 3000 dollárt ajánlott fel azért, hogy biztosítsa egy harmadik személy, M. N. felmentését. Ramanauskas először ezt visszautasította, majd miután A. Z. többször is megkereste az ajánlatával, végül elfogadta azt.

A. Z. valójában a Belügyminisztérium egy különleges, korrupcióellenes rendőri egysége (Specialiujų Tyrimų Tarnyba – STT) tisztje volt, s gyanította Ramanauskasról, hogy korábban fogadott már el kenőpénzeket. A vesztegetési ajánlat után tájékoztatta feletteseit arról, hogy Ramanauskas elfogadta a felajánlást, és szimulációs modell használatával járó, egyéves eljárás engedélyezésére nyújtott be kérelmet a főügyész-helyetteshez. 1999. január 27-én a főügyész-helyettes megadta a szükséges engedélyt. Másnap Ramanauskas átvett A. Z.-től 1500 dollárt, majd 1999. február 11-én A. Z. további 1000 dollárt adott át neki. Ugyanezen a napon az ügyészség büntetőeljárást indított Ramanauskással szemben vesztegetés elfogadása bűncselekmény miatt.

A bírósági eljárás során Ramanauskas azzal érvelt, hogy a bűncselekményt a hatóság nyomására követte el. A hatóság a saját tagja által kezdeményezett bűncselekményhez csatlakozott a később elrendelt eljárásában. A Bíróság döntése szerint a felbujtás abban az esetben fordul elő, ha a tisztek eljárása – a rendőrség tagjai vagy az utasításaik szerint eljáró személyek – nem korlátozódik magára a bűncselekmény alapvetően passzív módon történő vizsgálatára, hanem bűncselekmény elkövetésére ösztönzik az adott személyt, annak érdekében, hogy olyan bűncselekmény elkövetését állapíthassák meg vele, amely egyébként fellépésük nélkül nem történt volna meg (55. §). Az eljárás során nem volt bizonyíték arra vonatkozóan, hogy Ramanauskas korábban elkövetett bűncselekményt, különösen korrupcióval kapcsolatos bűncselekményt. Másodszor, a felvett telefonbeszélgetések alapján az volt megállapítható, hogy Ramanauskas és az A. Z. közötti találkozók az utóbbi kezdeményezésére történtek, amely tény ellentmond annak, hogy a hatóságok semmilyen nyomást nem alkalmaztak. Éppen ellenkezőleg, az A. Z. és V. S. kezdeményezésére létrejött találkozók késztették arra Ramanauskast, hogy bűncselekményt kövessen el, jóllehet objektív bizonyítékok – a pletykák kivételével – nem voltak arra vonatkozóan, hogy szándéka lett volna arra (67. §). Hasonló álláspontra helyezkedett a Bíróság a Sequieira kontra Portugália, és az Eurofinacom kontra Franciaország ügyekben is (Case of Sequieira v. Portugal, 2003).

Tiltott nyomásgyakorlás a bűncselekmény elkövetése érdekében

A Bíróság több ügyben is konkrét körülményeket állapított meg, amelyek alapján úgy tekintette, hogy az ügy tárgyát képező bűncselekmény az eljáró személy nyomásgyakorlásának hatására követték el, függetlenül attól, hogy a hatóság tagja vagy az annak utasítására eljáró magánszemély volt-e.

A vesztegetés többszöri megkísérlése

A már ismertetett Ramanauskas kontra Litvánia ügyben a hatóságok nyomásgyakorlása révén indult el a korrupciós bűncselekményt megalapozó magatartás azzal, hogy megismételték az ajánlatot az elkövető első elutasítása ellenére, melyből az következett, hogy az elkövető a hatóság felbujtására követte el a bűncselekményt (67. §).

A felajánlott vagyoni előny túlzó mértéke

A Malininas kontra Litvánia ügyben a Bíróság azt állapította meg, hogy sérti a tisztességes eljárás jogát az is, ha az eljárás alá vont személynek kínált vagyoni előny olyan mértékű, hogy annak hatására követi el a bűncselekményt az elkövető. Az ügy tényállása a következő volt:

2003. február 19-én Sergejus Malininast nagy mennyiségű kábítószerrel való visszaélés bűncselekménye miatt ítélték el. A bíróság megállapította, hogy a bűncselekményt hatósági szimulációs modell felhasználása során követte el, amelyet a főügyész 2002. május 29-én engedélyezett.

A szimulációs eljárásban egy V. nevű személy (egy titkos ügynök) találkozott Malininasszal, és miközben számos témáról beszélgettek, megkérdezte tőle, hogy hol tudna drogot szerezni. Malininas azt válaszolta, hogy ő azonnal tud neki szerezni mintát, és ha a minta megfelel, tud hozni nagyobb mennyiséget is, sőt rendszeres vásárlás esetén kedvezményt is tud adni. Ekkor V. azt mondta, hogy nincs ideje, mert kórházba kell mennie. Később Malininas hívta fel, hogy találkozzanak a minták miatt. Ekkor V. vásárolt is tőle valamennyi drogot.

2002. június 23-án V. telefonon hívta Malininast azzal, hogy további 3000 dollárért vásárolna tőle kábítószerrel. 2002. június 25-én Malininas 250 gramm amfetamint hozott neki, és azt mondta, hogy körülbelül 5 kg amfetaminja van még, és a legközelebbi vásárlásnál alacsonyabb áron fogja adni. Ezt követően Malininast letartóztatták.

A Bíróság az eljárás adatai alapján azt állapította meg, hogy V. titkos ügynök kereste meg Malininast és nem fordítva. Malininas ezután felajánlotta, hogy tud szerezni kábítószeret. A titkos ügynök a dolgok menetének előrehaladtával jelentős összegű pénzüsszeget (3000 dollárt) ajánlott fel Malininasnak, hogy nagy mennyiségű kábítószer szállítson neki. A Bíróság szerint ez nyilvánvalóan ösztönzést jelentett a kábítószer beszerzéséhez. E körülményekből adódó következtetés a Bíróság szerint az, hogy a rendőrség nem szorítkozott passzív módon a bűnözői tevékenység vizsgálatára, hanem a bűncselekmény elkövetésére ösztönző befolyást gyakorolt (37. §). A Bíróság továbbá figyelembe vette azt is, hogy nem volt bizonyíték arra vonatkozóan, hogy Malininas előzetesen kábítószer-bűncselekményt követett volna el, nem volt információ arról, hogy kábítószer-kereskedelemmel foglalkozott volna, illetve, hogy szerepelt volna a bűnügyi nyilvántartásban.

Érzelmi befolyásolás

Az eljáró személy az elkövető könyörületességére alapozott azzal, hogy megvonási tüneteire hivatkozott (Vanyan kontra Oroszország 49. §) (Case of Vanyan v. Russia, 2005).

Grigoriy Arkadyevich Vanyant 1998. június 3-án huliganizmus miatt letartóztatták, majd a moszkvai Kapotnya kerületi rendőrkapitányságra vitték, ahol egy zacskó heroint találtak nála. Két nappal később büntetőeljárás indítottak ellene kábítószeres birtoklásának gyanúja miatt.

Vanyan a tárgyaláson azzal védekezett, hogy az események előtt felhívta Sz.-t, és azt kérdezte tőle, hogy tud-e kábítószeret szerezni neki. Sz. azt válaszolta, hogy megpróbálja, és megbeszéltek a találkozót Sz. lakására. Nem sokkal ezután egy O. Z. nevű személy felhívta Vanyant, és arra kérte, hogy vásároljon neki heroint. O. Z. panaszkodott neki, hogy rosszul van, szüksége van a kábítószerekre, mert elvonási tünetei vannak. Vanyan félve, hogy öngyilkosságot követhet el O. Z., megbeszélte vele, hogy találkoznak a lakótelep közelében, ahol Sz. élt. Késő este találkoztak. O. Z. átadott Vanyannak 200 rubelt. Vanyan felment Sz. lakásába, ahol Sz. azt mondta, hogy egy zacskó heroin 300 rubelbe kerül. Vanyan úgy döntött, hogy mivel a megszerzett heroin mennyisége még saját szükségleteire sem elég, nem ad belőle O. Z.-nek. A heroin helyett altatót adott O. Z.-nek, és azt mondta neki, hogy az kábítószer, csak rossz minőségű, és majd később visszakapja a pénzét. Ezután elindult, amikor – ekkor még ezt nem tudta – rendőrök közelítettek felé. Vanyan meglátva a közeledő embereket eldobta a nála lévő kábítószeret és elmenekült.

Vanyan később visszament a helyszínre és megtalálta a heroint. Másnap a munkahelyére is magával vitte, ahol viszont a rendőrök letartóztatták, és a drogot lefoglalták tőle. A tárgyaláson Vanyan azt vallotta, hogy két zacskó heroint vásárolt Sz.-től, összesen 400 rubelért, melyből 200 rubel O. Z.-től származott. Ezt Sz. is megerősítette vallomásában.

O. Z. a rendőrséggel együttműködő személy volt, aki Vanyanról úgy tudta, hogy tud kábítószert szerezni. O. Z. megállapodott a rendőrséggel, hogy részt vesz egy tesztvásárlásban.

A Bíróság szerint a rendőrség rendelkezett Vanyan kábítószer-kereskedelemben való részvételére vonatkozó előzetes információkkal. Így a rendőrség nem szorítkozott passzív módon az elkövető bűnözői tevékenységének vizsgálatára. Semmi sem utal arra, hogy a bűncselekményt elkövette volna O. Z. fenti közreműködése nélkül.⁵

A hatósági felbujtás kérdése a megbízhatósági vizsgálatban

A hazai megbízhatósági vizsgálat egy szimulált élethelyzet felállításán alapul, melyben a hatóság nem bűncselekmény gyanúja alapján folytat eljárást, hanem azt teszteli, hogy az adott személynek van-e hajlandósága bűncselekmény elkövetésére. A célszeméllyel szemben nem áll – és nem állhat – olyan adat rendelkezésre, amely feljelentés megtételére, vagyis büntetőjogi felelősségre vonásra adhatna alapot. Tehát a jogintézmény jellemzői folytán fennáll az elvi lehetősége, hogy az eljáró tiszt felbujtására jöjjön létre a bűncselekmény. Ezért nem kerülhető meg annak a kérdésnek az elemzése, hogy a megbízhatósági vizsgálat jogintézménye hatósági felbujtásnak minősül-e?

A Bíróságnak a Ramanauskas kontra Litvánia ügyben kifejtett álláspontja szerint a szervezett bűnözés elleni és a korrupciós ügyekben alkalmazott csapdaállítás (entrapment) szükséges, ezért önmagában nem kifogásolhatók az erre irányuló különleges nyomozati cselekmények. A speciális vizsgálati módszerek használata – különösen a titkos technikák – önmagában nem sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot (49. §). A Bíróság ehhez fűződően megjegyezte, hogy tisztában van a bűncselekmények felderítése és kivizsgálása céljából történő bizonyítás és bizonyítékgyűjtés során felmerül nehézségekkel. E feladat

5 A Bíróság további szempontja a vizsgálat engedélyezése, végrehajtása és felügyelete tisztességességének ellenőrzése, továbbá a vádlott kifogásemelési lehetőségének biztosítása, azonban terjedelmi okokból e szempontokra jelen tanulmányban nem térünk ki. E szempontokról bővebben például: Case of Veselov v. Others (Application no. 23200/10., 24009/07. and 556/10.) 2012.

elvégzéséhez egyre inkább szükség van az együttműködők, az informátorok és a titkos eszközök alkalmazására, különösen a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelemben (50. §). Továbbá a korrupció – többek között az igazságszolgáltatás területén – számos országban súlyos problémává vált, amint azt az Európa Tanács Büntetőjogi Egyezménye (Council of Europe's Criminal Law Convention) is tanúsítja. Ez alapján lehetőség van a bizonyítékok összegyűjtéséhez szükséges különleges nyomozati technikák, például titkos ügynökök alkalmazására, feltéve, hogy az emberi jogokat nem sérti. Azonban a rendőrségi felbujtás (ösztönzés) veszélye miatt ezeknek a módszereknek a használatát világosan meghatározott határokon belül kell tartani.

A Bíróság a fenti elvet korábban már a Khudobin kontra Oroszország ügyben is részletezte (Case of Khudobin v. Russia, 2006). A kifejtett indokok szerint ugyan a szervezett bűnözés növekedése megköveteli az államoktól, hogy ellene megfelelő intézkedéseket tegyenek, azonban a tisztességes eljáráshoz való jog nem szenvedhet csorbát az intézkedések hasznosságának növelése és célszerűsége kedvéért. A tisztességes eljáráshoz való jognak minden bűncselekmény, súlyosak és kevésbé súlyosak kapcsán is egyenlően kell érvényesülnie, mert ez az egyik legtekintélyesebb demokratikus emberi jog. Ebben az összefüggésben a Bíróság arra mutatott rá, hogy a rendőrség titokban végezhet cselekményeket, de nem ösztönözhet bűncselekmény elkövetésére.

Következtetések

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a tisztességes eljárásra vonatkozó esetjoga alapján megállapítható, hogy egy olyan eljárásnak, amelyben a bűnüldöző szerv tisztjei állítanak csapdahelyzetet úgy, hogy lehetővé teszik a bűncselekmény elkövetését az elkövető tesztelése céljából, a Római Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes eljárás joga körében kialakított elvek alapján a következőknek kell megfelelniük:

- objektív – és az egész eljárás alatt igazolható – információ álljon rendelkezésre arra nézve, hogy a célszemély bűncselekményben vett részt vagy bűncselekmény elkövetésére hajlik;
- a bűncselekmény aktív kezdeményezésére a célszemély, és ne az eljáró tiszt (vagy a hatóság által irányított más személy) részéről kerüljön sor, a hatóság a bűncselekmény elkövetésének csak a lehetőségét teremtsen meg, ne ösztönözze azt;

- az ügy tárgyát képező bűncselekmény elkövetésére ne az eljáró tiszt (vagy a hatóság által irányított más személy) nyomásgyakorlásának hatására kerüljön sor;
- az eljárási cselekmények engedélyezése, végrehajtása és felügyelete világos és átlátható legyen, bíróság vagy ügyész által felügyelt módon.

A Bíróság döntéseiben foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy a csapdaállítási módszerei miként sérthetik a tisztességes eljárás jogát. A vizsgálatban alkalmazható módszerek tekintetében is általános megállapítások tehetők, a következők szerint:

- a korrupció ellenes ügyekben alkalmazott csapdaállítási módszer szükséges, ezért önmagában nem kifogásolható;
- a korrupció ellenes ügyekben lehetőség van a bizonyítékok összegyűjtéséhez szükséges különleges (titkos) nyomozati technikák alkalmazására;
- a titkos (fedett) nyomozói intézmény alkalmazása nem ütközik a tisztességes eljárás jogába, feltéve, hogy az eljárási garanciák és korlátozások egyértelműen szabályozottak; az anonim informátoroktól származó adatok felhasználhatók az előzetes vizsgálati szakban is;
- a tesztvásárlás eszköze nem tisztességtelen, feltéve, hogy az eljárási garanciák és korlátozások egyértelműen szabályozottak.

A Bíróság által megfogalmazott elvekből az következik, hogy azok a büntető-eljárást megelőző vizsgálatok, amelyek ugyan bűncselekmény gyanúja nélkül, de megalapozott információk alapján és jogszabályokban szabályozott, kellő eljárási garanciák mellett végeznek a hatóságok a korrupció felderítése érdekében, nem ütköznek a tisztességes eljáráshoz való jog alapelveibe. Ezen feltételek mellett fontos a tesztvizsgálatban a csapdaállítási módszer milyensége, a tárgyaló magatartása, illetve annak biztosítása, hogy a vizsgálat alanya a későbbi büntetőeljárásban kifogást emelheszen ezeknek a feltételeknek a megsértése miatt, és védekezését az eljáró bíróságok alaposan és érdemben kivizsgálják. Amennyiben ezek a feltételek teljesülnek, a tesztvizsgálat sem tekinthető azon okból tisztességtelennek, hogy a hatóság eljáró tisztje korrupciós ajánlatot – tehát vesztegetést – tartalmazó csapdahelyzetet kreál, vagy más jogellenes magatartás elkövetésére hívta fel a vizsgálat alá vont személyt.

Felhasznált irodalom

Mészáros B. (2011). *Fedett nyomozás a bűnüldözésben*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/meszaros-bence/meszaros-bence-vedes-ertekezés.pdf>

A cikkben szereplő online hivatkozások

URL1: Rothlein, S (2010). *Conducting Integrity Tests On Law Enforcement Officers*: https://www.llrmi.com/articles/legal_update/le_integrity_tests/

URL2: *Council of Europe/European Court of Human Rights: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (criminal limb) (2021)*. https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_criminal_eng.pdf

Alkalmazott jogszabályok

1994. évi törvény XXXIV. törvény a Rendőrségről

293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

Alkalmazott jogesetek

Hughes, C. E. & Supreme Court of the United States. (1932) U.S. Reports: Sorrells v. United States, 287 U.S. 435. (Periodical) Retrieved from the Library of Congress. <https://www.loc.gov/item/usrep287435/>

Jacobson v. United States, 503 U.S. (1992)

Case of Ramanauskas v. Lithuania (Application no. 74420/01) 2008.

Case of Bannikova v. Russia (Application no. 18757/06) 2010.

Case of Burak Hun v. Turkey (Application no. 17570/04) 2009.

Case of Teixeira de Castro v. Portugal (44/1997/828/1034) 1998.

Case of Eurofinacom v. France (Application no. 58753/00) 2000.

Case of Malininas v. Lithuania (Application no. 10071/04) 2008.

Case of Constantin and Stoian v. Romania (Application nos. 23782/06 and 46629/06) 2009.

Case of John James Shannon v. The United Kingdom (Application no. 67537/01) 2004.

Case of Milinienė v. Lithuania (Application no. 74355/01) 2008.

Case of Sequeira v. Portugal (Application no. 73557601) 2003.

Case of Vanyan v. Russia (Application no. 53203/99), 2005.

Case of Veselov and Others (Application no. 23200/10., 24009/07. and 556/10.) 2012.

Case of Khudobin v. Russia (Application no.59696/00) 2006.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Jagusztn T. (2021). A megbízhatósági vizsgálat az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának tükrében. *Belügyi Szemle*, 69(11), 1921-1941. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.3>





Molnár Erzsébet

Szervezeti integritás a büntetőjogi felelősségre vonás megelőzése érdekében – Integritáselmélet kriminálprofilaktikus megközelítésben

Integrity in Organization to Prevent Criminal Liability – Integrity Theory in Criminal Prophylaxis Approach

Absztrakt

A bűnmegelőzés elsődlegesen állami feladat. Vannak azonban olyan speciális területek, ahol az állam nem képes önállóan hatékonyan ellátni ezt a feladatot, a felderítési nehézség pedig az adott bűncselekmények fokozott látenciáját eredményezi. A csekély felderítési eredményesség a deliktumok elkövetésének folytatására motivál akkor is, ha az adott magatartás elkövetése esetére a jogalkotó magas szankciókat helyez kilátásba. A krudélis mértékű szankciók csak akkor jelentenének visszatartó erőt, ha a bűncselekmény elkövetője a cselekmény magas felderítési potenciálja miatt a feltétlen felelősségre vonástól alappal tarthat. Ennek hiányában azonban a szankciónövelés nem optimális eszköze a látencia csökkentésének, így a bűnmegelőzésnek sem. Ilyen felderítési kihívást jelentő terület a szervezeten belüli bűnelkövetés is, hiszen a szervezet zárt, hierarchikus felépítése miatt alkalmas arra, hogy az annak keretei között kifejtésre kerülő jogellenes magatartásokat a külvilág, és így a bűnüldöző hatóságok előtt is leplezze. Elemi állami érdek ezért a szervezetek ösztönzése arra, hogy a kereteik között történő visszaélések megvalósulását megakadályozzák akkor is, ha azok egyébként a szervezet érdekeit szolgálják. Az integritásszemlélet a szervezet, illetve az annak részét képező egyének morálisan tiszta működését segíti elő, ezáltal alkalmas eszközrendszer arra is, hogy a szervezeten belül elkövetett, tipikusan látens gazdasági, valamint korrupciós bűncselekményeket megakadályozza. A tanulmány a szervezeti integritással foglalkozik kriminológiai, szűkebben bűnmegelőzési megközelítésben. Az integritás jelentésének kriminológiai szempontból is használható megfogalmazását követően foglalkozik az



integritás és a compliance viszonyrendszerével, majd azzal a kérdéssel, hogy a szervezet milyen motivációs tényezők miatt válik egyáltalán veszélyforrássá, kriminogén közeggé, valamint ezeket a tényezőket miképpen lehet kiküszöbölni. A tanulmány utolsó fejezete az integritásmenedzsment eszközök bűnmegelőzési relevanciájával foglalkozik.

Kulcsszavak: integritás, bűnmegelőzés, compliance, szervezet, morál

Abstract

Crime prevention is an obligation of a state. However, there are special areas where the state is unable to perform this obligation effectively on its own, therefore the difficulty of detection results in increased latency for specific crimes. Low detection efficiency motivates the continuation of commit these crimes, even if the legislator envisages high sanctions for the commission of the given conduct. Crude sanctions would only act as a deterrent if the perpetrator of the crime could reasonably fear unconditional prosecution because of the high detection potential of the act. In the absence of this, increasing sanctions is not an optimal means of reducing latency, and thus of crime prevention. Such an area of detection challenge is also crime within the organization, as due to the closed, hierarchical structure of the organization, it is suitable to reveal illegal behaviors committed within its framework to the outside world, and thus to law enforcement authorities. It is therefore in the fundamental interest of the state to encourage organizations to prevent abuses within their framework, even if they otherwise serve the interests of the organization. The integrity approach promotes the morally clean operation of the organization and the individuals that are part of it, thus it is also a suitable system of tools to prevent the typically latent economic and corruption crimes committed within the organization. The study deals with organizational integrity in a criminological, more narrowly, crime prevention approach. After formulating the meaning of integrity from a criminological point of view, it deals with the relationship between integrity and compliance, and then with the question of what motivating factors make the organization to a source of danger at all, to a criminogenic area, and how to eliminate these factors. The final chapter of the study addresses the crime prevention relevance of integrity management tools.

Keywords: integrity, crime prevention, compliance, organization, moral

Bevezetés

Az állami kontrollfunkció részeleme a kriminálprofilaxis, azaz a bűnmegelőzés. Abban azonban nemcsak az állam vesz részt, hanem a társadalom egyes tagjai, valamint társadalmi csoportok is, tekintettel egyrészt arra, hogy a bűnmegelőzés általánosságban egyéni érdek is, valamint az állam nem képes arra, hogy mindenhol jelen legyen, illetve mindenhol kellő hatékonysággal beavatkozzon (Inzelt & Bezsenyi, 2021). Az egyik terület, ahol bűnmegelőzési szempontból az állam a legnehezebb feladatainak egyikével néz szembe, az a szervezeten belül, tipikusan a szervezet érdekében elkövetett bűncselekmények. A szervezetek, vállalkozások legáltalánosabb értelemben olyan zárt, hierarchikusan felépített entitások, amelyek szabályszerű működéséhez fokozott állami, egyéni, valamint szervezeti érdek fűződik. A visszaélésektől mentes működés azonban nem evidencia. Ahhoz, hogy egy szervezet tisztán, szabályszerűen, visszaélésektől mentesen, etikusan, morális elveknek megfelelően működjön, a szervezet vezetőjének olyan kontrollrendszert kell kiépítenie, amellyel a szervezet integritás alapú működését garantálni képes. E speciális kötelezettség létének az az alapvető indoka, hogy a szervezet individuumok összessége, ugyanakkor a külvilág felé önálló egységként jelenik meg. A szervezetet ezért kollektív szereplőnek kell tekinteni, ami azt jelenti, hogy tagjainak cselekvései a szervezet cselekvéseként jelennek meg, a külvilág az egyes tagok szervezeti magatartásait ekképpen érzékeli (Schöttl, 2017). Ezért akkor, amikor szervezeti integritásról beszélünk, tulajdonképpen a szervezet tagjai, dolgozói magatartásának összességéről van szó. A szervezet morális működése a tagok etikus magatartásán alapszik tehát azáltal, hogy a szervezet az etikus magatartástánúsítás keretrendszerét kiépíti. Amennyiben a szervezeten belül olyan magatartás kifejtésére kerül sor, amely sérti annak integritását, és amely adott esetben valamely jogági felelősségi forma keretei közé illeszkedik, úgy a szervezet mint egység felelősségének megállapítása indokolt. Amennyiben ugyanis a szervezet individuumokat egyesítő, saját vezérelvek és morális normák szerint működő entitás, úgy logikus, hogy a szervezeten belüli jogellenes magatartásokért maga a szervezet (is) felelősséget viseljen. A szervezeti felelősség léte kívánalmának alapja Sántha Ferenc megfogalmazása szerint az, „*hogy a szervezet működése törvénysértő, így a felelősség alapja a szervezet társadalomra veszélyessége, mivel ennek megnyilvánulása, mintegy tünete a keretei között elkövetett bűncselekmény*” (Sántha, 2002). Minden szervezet elemi érdeke az, hogy megelőzze olyan magatartásoknak a keretei között történő megvalósítását, amely individuális magatartások járulékosan a szervezet szankcionálását vonják maguk után. Az ebben az értelemben vett felelősségelkerülés érdekében a szervezet

minden olyan intézkedést érdekelt megtenni, amely elősegíti, garantálja a törvényes működését. A potenciális büntetőjogi jogkövetkezmények mellett a reputációvesztés is jelentős károkat tud okozni a szervezet működésében. Minél magasabb színvonalú az integritása egy vállalkozásnak, annál rezisztensebb a keretei között történő bűnelkövetéssel szemben, ezáltal azok káros következményeinek esélye is redukálódik (Pulay, 2014).

A tanulmány célja a szervezeti integritás, illetve az integritási eszközök kriminálpreventív hatásának elemzése, illetve annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a szervezeti integritáskontroll eszközei optimális bűnmegelőzési instrumentumok-e. Mindenekelőtt meghatározásra kerül az integritásnak egy olyan általános fogalma, amely a későbbi elemzés során alapul szolgál a profilaktikai megközelítés szempontjából. Nem elegendő azonban az integritás fogalmát egyszerűen megadni, indokolt azt elhelyezni egy tágabb rendszerben, a belső szervezeti kontrollmechanizmusok rendszerében. Ezért a tanulmány foglalkozik az integritás szervezeti kultúrában elfoglalt helyének és funkciójának megállapításával, valamint a compliance, különösen a criminal compliance fogalmához való viszonyával. A bűnmegelőzés előfeltétele a kriminogén tényezők felismerése, detektálása, a bűnelkövetéssel kapcsolatos magatartások megvalósítása tekintetében törvényszerűségek meghatározása. Ezért a tanulmány foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy mely tényezők segítik elő a szervezeti bűnözést, és miért tekinthető a szervezet alapvetően kriminogén veszélyforrásnak. A bűnmegelőzést célzó krimináletiológiai kérdések közé tartozik a bűnelkövetésre ösztönző potenciális motivációk felismerése, hiszen a visszaélészerű magatartások elkövetésére motiváló tényezők eliminálása profilaktikai szempontból elsődleges cél. Végül az alapfogalmak, azok viszonyrendszere, valamint a kriminogén környezet, és a szervezeti bűnelkövetésre ösztönző tényezők feltárását követően kerül sor az integritásmenedzsment bűnmegelőzési szempontú vizsgálatára.

Az integritás jelentése, rendszerbeli helye és bűnmegelőzési jelentősége

A szervezeti integritás jelentésének vizsgálata során a szervezeti működést tágabb megvilágításba kell helyezni. A szervezetek társadalmi-gazdasági makrokörnyezetben léteznek, ezért az általános morális értékrendszer, illetve azok potenciális normatív leképeződése alapvetően meghatározza valamely szervezet működési keretrendszerét. A vállalkozás integritás alapú működését, de facto az abban tevékenységet végző individuumok szervezetkonform magatartása idézi elő, ily módon az integritási kérdések mikroszinten történő vizsgálata

elemi követelmény. Az említett két szint között helyezkedik el maga a szervezet, amely a külvilág felé mint egység jelenik meg (Schöttl, 2017). Emiatt mezoszinten, tehát a szervezet szintjén elemi érdek az integritás megteremtése a mindenkori társadalmi-gazdasági morális elveknek, jogi normáknak való megfelelés garantálásával, a szervezetben tevékenységet végző individuumok magatartásának etikai, valamint normatív eszközökkel történő determinálása útján. Ahogyan a továbbiakban látni fogjuk, az integritás fogalmi szinten elsősorban a mezoszintre koncentrált, integritásmenedzsment szempontjából viszont a mikroszintre irányuló fókusz dominál.

Az integritás jelentése és profilaktikai relevanciája

A szervezeti integritás fogalma először a közszféra szervezeti jogában jelent meg, definíció szintjén a mai napig csak közigazgatási jogi normában találkozunk a terminus technikussal (Boros, 2019). Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (továbbiakban: Intr.) 2. § a) pontja szerint az integritás *„az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”*. Integritás kockázat alatt pedig *„az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság vagy egyéb esemény lehetőségét [Intr. 2. § a) pont és b) pont] értjük”* (Klotz, 2017). A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Bkr.) 2. § u) pontja értelmében szervezeti integritást sértő cselekmény *„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. hatálya a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével (Dargay, 2015). A rendvédelmi szervek vonatkozásában fontos megjegyezni azonban, hogy attól függetlenül, hogy azokra a Bkr. hatálya nem terjed ki, az integritási szemlélet régtől fogva nem idegen e szervektől, ahogyan Dargay megállapítja, különösen a korrupciós kockázatok kivédése érdekében léteznek 1997 óta speciális szervezeti mechanizmusok (Dargay, 2015). A rendvédelmi szervek, valamint 2021. január 1-jétől az egészségügyi szolgáltatók szempontjából kiemelt érdemmel a megbízhatósági

vizsgálat mint bűnmegelőző integritási eszköz alkalmazása. [Az egészségügyi szolgáltatók vonatkozásában kifejezhető korrupciós magatartások kriminalizálásával párhuzamosan a jogalkotó lehetőséget teremtett e korrupciós magatartások eredményes feltárása, illetve megelőzése érdekében a megbízhatósági vizsgálat alkalmazására. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1) bekezdés b) pontját a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény módosította, ezáltal megteremtette a hálapénzzel kapcsolatos magatartások ilyen módon történő felderítésének lehetőségét. A rendvédelmi szervek integritásával részletesen foglalkozik Klotz Péter (Klotz, 2017).] Jóllehet a megbízhatósági vizsgálat elsősorban bünfelderítési, illetve visszaélés-felderítési eszköznek tűnik, szervezeti bűnmegelőzés szempontból is különös jelentőséggel bír, célja ugyanis elsősorban – Klotz Péter megfogalmazása szerint – „*a szervezet egészére káros, korrumpálódott egyének, klasszikus hasonlattal élve a »romlott almák« felderítése és eltávolítása*” (Klotz, 2017). Ilyen módon a hatékony bünfelderítés generálpreventív hatással bír (Molnár, 2021).

Pulay Gyula megfogalmazása szerint szervezetrányítási szempontból, általános értelemben az integritás azt jelenti, „*hogyan a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje és ezen értékek mentén működik*” (Pulay, 2014). Ha az államigazgatási szervek vonatkozásában meghatározott normatív fogalmat felhasználva egy általános, valamennyi szervezetre alkalmazható, területspecifikáció nélküli integritásfogalmat szeretnénk megadni, úgy azt mondhatjuk, hogy a szervezeti integritás a szervezetre vonatkozó normáknak, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működés, illetve az erre való törekvés. Ez utóbbi fogalmi kitétel azért fontos, mert a szervezeten belül az individuális tényező teljes mértékben nem küszöbölhető ki. A szervezeti integritást sértő magatartás megelőzésére tett valamennyi intézkedés ellenére is bekövetkezhet ilyen cselekmény, ugyanakkor ez nem feltétlen jelenti azt, hogy a szervezet nem követett el mindent annak érdekében, hogy az integritás alapú működést garantálja. Egyetértek tehát Pulay álláspontjával, miszerint „*az integritás nem általában jelenti egy szervezet szabályos működését, hanem csak azt, hogy a szervezet a helytelen dolgozói magatartás miatti kockázatokat csökkentette le nagyon nagy mértékben*” (Pulay, 2014).

A közszférára sokkal jellemzőbb az úgynevezett szabálydetermináltság, mint a magánszféra szervezeti kultúrájára, így nem ritkán normák határoznak meg olyan magatartási elvárásokat is, amelyek a vállalatok, gazdálkodó szervezetek vonatkozásában nem vagy ritkán kerülnek normatív szinten rögzítésre. Emiatt egy mélyebb elemzés esetén integritási szempontból is indokolt a közszféra, valamint a magánszféra szervezeti jogát külön tárgyalni. E tanulmány azonban

elsősorban nem a szabálydetermináltságra koncentrál, hanem az integritás mint eszközrendszer, mint szemléletmód általános bűnmegelőzési relevanciájára. Tekintettel arra, hogy a büntetőjogi tilalmazottság mindig törvényben van rögzítve, úgy e tekintetben a normadetermináltság mindkét szféra szervezeti szemléletmódjára jellemző kell, hogy legyen, így a tanulmány fókuszának szempontjából szignifikáns különbség nincsen. Mindebből kifolyólag a tanulmányban egyáltalán nem teszek különbséget vállalkozások, szervezetek, gazdálkodó szervezetek között, e fogalmakat e munka keretei között szinonimaként használom. Hasonlóképpen nem teszek különbséget a szervezet vezetői között sem, hiszen a tanulmány szempontjából a determináns jellemvonás, miszerint a szervezeti hierarchia csúcán elhelyezkedő, irányítási, felügyeleti, valamint ellenőrzési kompetenciával bíró személyről van szó, aki a szervezet tekintetében döntési kompetenciával rendelkezik, valamennyi szervezet vezetője, vezető tisztségviselője vonatkozásában fennáll. A szervezet integritásáért alapvetően a szervezet vezetője felelős (Hießner, 2014). Így van ez akkor is, ha a szervezet vezetője az integritási feladatok ellátását másra delegálja, hiszen a szervezet vezetőjét az integritási feladatok teljesítése vonatkozásában „*átruházhatatlan személyi felelősség*” terheli (Dargay, 2015).

A szervezeti integritás és a compliance viszonya

A compliance jelentése

A compliance általános jogi értelemben az érvényes és hatályos jognak megfelelően, azzal összhangban való cselekvést jelenti (Rotsch, 2015). Az angol eredetű compliance terminus szó szerinti jelentése betartás, egyetértés, követés (Ambrus, 2019; Jacsó, 2019a). A fogalom eredetileg az orvostudományból származik, ahol is a beteg terápiakövető magatartását jelenti. A jogi fogalomkészletbe való átvételére az orvostudományban használatos fogalomra vont analógiával került sor, mégpedig „*to be compliance with the law*” értelemben. Ennek megfelelően alapvetően az érvényes és hatályos jogi normákkal egyetértésben való cselekvést jelenti. A compliance definíciószerűen mindazon intézkedések összessége, amelyek megtételét megköveteljük a vállalkozásoktól annak érdekében, hogy garantáljuk: a vállalkozások, illetőleg azok tagjai és dolgozói minden jogi norma által előírt kötelezettséget teljesítsenek, a tilalmakra vonatkozó szabályokat pedig betartsák (Reichert, 2011). A fogalmat szűkíteni szükséges azonban azzal, hogy jogi értelemben tipikusan a vállalkozások, jogi személyek, gazdálkodó szervezetek relációjában használatos, e szervezetek

tagjai általi jogkövető, normakövető magatartást érzük alatta. Szervezeti értelemben azonban nem pusztán valamiféle jogkövető magatartást értünk e fogalom alatt, hanem olyan intézkedések foganatosítását, eszközök létrehozását, amelyek a szervezeten belüli normakövető magatartást garantálni, kikényszeríteni képesek (Bock, 2009). Azaz a compliance egyfajta szervezeten belüli normakonformitás.

A criminal compliance a szervezeti normakövetés büntetőjogi aspektusa. Targyát tekintve a büntetőjogilag releváns magatartások elkövetésétől való visszatartást célzó rendelkezések összessége, valamint e tényállások megvalósításának elkerülését célzó szervezeti intézkedések halmaza (Ambrus & Farkas, 2019; Jacsó, 2019a). Technikai értelemben tehát a vállalkozások vonatkozásában releváns olyan, tipikusan preventív biztonsági intézkedések gyűjtőfogalma, amelyek célja a szervezeten belül a büntetőjogilag releváns magatartások előfordulása kockázatának, rizikójának csökkentése, eliminálása, a szervezet tagjainak, dolgozóinak jogkövető magatartásra történő rábírás által. A jogkövető magatartásra, szabálykonformitásra történő rábírás eszköze normatív compliance-értelemben a büntetőjogi szankciók, illetve egyéb represszív eszközök kilátásba helyezése is (Rotsch, 2015). A criminal compliance elsődleges célja a bűnmegelőzés, azaz szervezeten belül bűncselekmények elkövetésének megakadályozása. A represszió általi prevenció a bűncselekmény megvalósítására adandó állami válaszreakció okán tipikus criminal compliance eszköznek tekinthető.

Az integritás és a compliance közötti koncepcionális kapcsolat

A jog és a morál közötti tartalmi különbség az, hogy nem minden jogi norma nyugszik morális meggyőződésen. A legtöbb jogi norma azonban morális megfontoláson alapul. Így az is igaz, hogy nem minden morális meggyőződés manifesztálódik jogi normaként. A jogi normák betartása abban az esetben is morális elvárássá alakul ugyanakkor, ha maga a norma nem morális megfontoláson alapul (Schöttl, 2017). A pozitív jog ezáltal képes arra, hogy erkölcsileg el nem ítélt magatartások be nem tartását is mintegy a morális minimum szintjére emelje.

Szervezetekre vonatkoztatva mindez azt jelenti, hogy a compliance, azaz a normák betartása és betartatása a szervezeti integritás feltétele. Főszabály szerint tehát akkor integritás alapú egy szervezet, ha hatékonyan működő compliance rendszerrel rendelkezik. Lisa Schöttl, szervezeti integritással foglalkozó munkájában hoz példát arra a ritka kivételre, amikor a compliance egyúttal nem

integritás alapú magatartás. Eszerint előfordulhat, hogy a szervezet, illetve annak tagja, dolgozója olyan norma betartására kötelezett, amely az adott szervezet alapvető gazdasági érdekeit sértő magatartás kifejtését írja elő. E norma be nem tartása compliance-sértő magatartás lehet, egyúttal azonban a szervezeti integritás védelmét szolgálja (Schöttl, 2017). A compliance tehát egyrészt az integritás alapú szervezet megteremtésének eszköz- és fogalomkészlete, ám az integritásnak csupán részeleme. Az integritás nem lenne megvalósítható azonban pusztán normakonformitás útján. A compliance alapvetően normaorientált fogalom, amíg az integritás e terminust is átfogó, ám sokkal inkább a morálra koncentrálnak megközelítés. A két fogalom tehát különbözik, ám egyúttal át is fedi egymást. A különbség sokkal inkább a célmeghatározásukban, mintsem a tartalmukban érhető tetten: a compliance elsődleges célja jogellenes magatartások megakadályozása, megelőzése, az integritás pedig morálisan elvárt, támogatott magatartások tanúsítását mozdítja elő (Schöttl, 2017).

Az integritástudomány egy része különbséget tesz úgynevezett kemény integritáskontroll, valamint lágy integritáskontroll között. Kemény integritáskontroll mindazon rendelkezés, valamint ezek betartását szolgáló eszközrendszer, amely konkrét normák, jogszabályok útján kerül rögzítésre (Boros, 2019; Pulay, 2014; Schöttl, 2017), és tipikusan kívülről jövő kötelezettségként jelenik meg, akkor is, ha a norma betartását szolgáló részletszabályokat maga a szervezet dolgozza ki. A fentiek alapján láthatjuk, hogy az integritástudomány voltaképpen a compliance rendelkezéseket tekinti kemény normatív integritáskontrollnak. E tekintetben tehát tág értelemben vett integritáskontrollról beszélhetünk. Ezzel szemben lágy integritáskontrollról beszélünk akkor, ha a szervezet olyan magatartási szabályokat határoz meg, amelyek jogi normában nincsenek rögzítve, azonban meghatározott elvek és értékek követésére ösztönzik a szervezet tagjait, dolgozóit. Ezt tekinthetjük szűk értelemben vett integritáskontrollnak (Boros, 2019; Pulay, 2014). Boros Anita a következőképpen ragadja meg a compliance, valamint az integritás közötti viszonyrendszert: *„a szűkebb értelemben vett integritási eszközök azt a célt szolgálják, hogy a szervezet tagjai ne csak kövessék az előírásokat, hanem azonosulni is tudjanak azok mögöttes tartalmával, célrendszerével, értékeivel és ezt ne csak akkor tegyék, ha ellenőrzik és szankcionálják őket”* (Boros, 2019). Amíg tehát a compliance a jogra koncentrálnak, addig az integritás az erkölcsre, a morálra. A compliance-szemlélet célja a jogi normák betartatása (criminal compliance esetén bűncselekményi tényállás megvalósításától való visszatartás), az integritásszemlélet célja pedig olyan szervezeti atmoszféra létrehozása, amelyben a szervezet tagjai, dolgozói olyan elvek mentén léteznek és működnek (Schöttl, 2017), amelyek őket a visszaélések elkövetésétől való tartózkodásra kondicionálják. Látható tehát, hogy

aki jogi normáknak megfelelően viselkedik (compliant with law), az szolgálja a szervezeti integritást, ugyanakkor a normáknak való megfelelés a szervezeti integritás megteremtéséhez nem elegendő. Ha compliance szemszögből nézzük az integritási eszközöket, a kettő közötti kapcsolat oly módon ragadható meg, hogy az integritási szemlélet célja a compliance hatékonyságának növelése, javítása, optimalizálása.

Ahogy láthattuk, az integritás, valamint a compliance közötti különbség azok tárgyának rész-egész halmazban történő értelmezése mellett a szemléletmódjukban ragadható meg. Amíg a compliance-szemléletet a normativitásra koncentrálna az „*azt tesszük, amit kell, mert ezt kell tenni*” hozzáállás jellemzi, addig az integritásszemlélet esetén sokkal inkább dominál az „*akarom azt tenni, amit tenni kell*” hozzáállás (Schöttl, 2017). A compliance célorientált és a sankció dominál, amíg az integritás értékorientált és a motivációt helyezi az előtérbe.

A szervezeten belüli visszaélések elkövetésének fokozott kockázatát megalapozó tényezők

A szervezeti bűnözés jelentése és típusai

A természetes személyek saját magatartásukat morális elveknek megfelelően fejtik ki, motívumok harca dönt arról, hogy az általánosan elismert morális vezérfonalakat erősebb motívum felülírja-e. Alapvetően ezek az általános, társadalom által elismert és követett morális mércék teszik lehetővé azt, hogy az emberek egymás mellett képesek legyenek élni. Amennyiben a morális mércéken alapuló normákat az egyén megsérti, úgy tipikusan negatív jogkövetkezményével kell szembenéznie (Renz, Frischherz & Wettstein, 2015). A szervezetek olyan entitások, amelyek egyrészt személyek összessége, ugyanakkor azok működésében és célmeghatározásában nem az egyének individuuma dominál, hanem konkrétan meghatározható, az egyes egyének individuumától elváló sui generis szervezeti érdek. A szervezet tehát egy olyan kollektív szereplő, amely saját, a tagjai személyétől elváló identitással rendelkezik (Schöttl, 2017). A szervezet részét képező személyek a szervezeti céloknak és érdekeknek megfelelően kell, hogy tevékenységüket végezzék. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy a szervezeti célok elérése individuumokon keresztül történik, akiknek egyéni céljaik és érdekeik is vannak, amelyek nem ritkán nem egyeznek meg a szervezeti érdekekkel, mégis a vállalkozás optimális működése érdekében a szervezeti érdekeket sértő individuális érdekeket e tekintetben a kollektív érdek érvényesülésének szem előtt tartásával háttérbe kell szorítani. Amennyiben

a szervezet érdekében kerül sor olyan bűncselekmény elkövetésére, amelynek megvalósítását a szervezeti struktúra támogatja, de legalábbis annak vezetője a magatartás felett szemet hunyt, úgy szervezeti bűnözésről beszélhetünk. Inzelt és Bezsenyi definíciója alapján a szervezeti bűnözés azon jogellenes cselekményeket foglalja magában, amelyeket egy cég alkalmazottai követnek el a cég, valamint a saját érdekeinek előremozdítása érdekében (Inzelt & Bezsenyi, 2021).

A szervezeten belüli visszaélések elkövetésének fokozott kockázata nem elsősorban a cselekmény súlyosságában, az államot, avagy természetes személyt károsító voltában ragadható meg, hanem e cselekmény rejtve maradásának nagy esélye okozza az elsődleges problémát. A szervezeteket jellemző zárt, hierarchikus struktúra alkalmas környezetet biztosít a bűncselekmények elkövetésének leplezéséhez, azaz a szervezeten belüli kriminális tevékenység jelentős része marad látens, rejtett a bűnüldöző hatóságok előtt. A szervezetek e tulajdonsága pedig motivációs tényezőként hathat olyan bűncselekmények elkövetése tekintetében, amely közvetlenül vagy közvetve szervezeti érdeket szolgál. Ahogyan Eidam Lutz megfogalmazza, a komplikált szervezeti struktúra, a jellemzően munkamegosztáson alapuló munkavégzés nemcsak magasfokú látenciához vezet, hanem képes optimális környezetet teremteni az individuális büntetőjogi felelősség elkerüléséhez (Eidam, 2015), azaz még ha bizonyított is, hogy bűncselekmény elkövetésére került sor a szervezeten belül (azaz maga a cselekmény a hatóság tudomására jut), gyakorta szinte lehetetlen annak megállapításra, hogy a felelősség mely természetes személyt terheli.

Amennyiben a szervezeten belül bűncselekmény elkövetésére kerül sor, nem törvényszerű, hogy annak leplezése szervezeti érdekként jelenik meg. E jelenség veszélye abban az esetben fokozott, amennyiben a büntetőjogilag releváns visszaélés szervezeti érdeket szolgál. A szervezeten belüli bűnözéssel foglalkozó német kriminológiai, valamint criminal compliance szakirodalom két csoportra osztja a szervezeten belüli bűnelkövetések körét attól függően, hogy szervezetet terhelő (Belastungskriminalität), vagy a szervezet javát szolgáló bűnelkövetésről (Entlastungskriminalität) van-e szó (Bock, 2011; Rotsch, 2015). A szervezet javát szolgáló bűnelkövetés esetén a vállalkozás érdekében álló olyan, büntetőjogilag releváns magatartásokról van szó, amelyek tipikusan a szervezetből kifelé irányulnak, a vállalkozás részére előnyszerzést céloznak, a szervezeten kívül álló személyek, illetve más szervezetek ellen irányulnak, azoknak potenciálisan hátrányt okoznak. Szervezetet terhelő bűnelkövetés ezzel szemben az, amikor a vállalkozás tagja vagy dolgozója a büntetőjogilag releváns cselekményt nem a szervezet érdekében vagy annak javára követi el, hanem célja, avagy cselekményének következménye a szervezetnek történő hátrányokozás (Rotsch, 2015), illetve saját magának vagy másnak történő előnyszerzés. A két fogalom mentén történő csoportképzés

relatív, érdekelemzés eredményétől függ, hogy adott bűncselekmény a szervezet érdekében, avagy azzal szemben került elkövetésre (Bock, 2011).

Bűnmegelőzési szempontból e differenciálás alapján megállapítható, hogy amíg a szervezet ellen irányuló bűncselekmények ellen fellépni közvetlen szervezeti érdekek (így például a szervezeti hajlandóság magas olyan antikorrupciós intézkedések megtételére, amelyek az ellene irányuló magatartások kiszűrését célozzák), addig a szervezet érdekében álló bűncselekmények esetén az érdekharmónia a javakból részesülő szervezet és a bűncselekmény elkövetője között áll fenn. Amíg az első esetben a bűnmegelőzés, valamint a bűnfelderítés az állam és a szervezet közös érdeke, addig az utóbbi esetben az állam és a szervezet között érdekkollízió áll fenn, ugyanis a szervezet érdeke a törvényes működés látszatának fenntartása, az érdekét szolgáló bűncselekmény látenciája (Bock, 2011). Éppen ezen érdekkollízió miatt szükséges a szervezet érdekében elkövetett deliktumok esetén a fokozottabb állami fellépés mind a bűnmegelőzés, mind pedig a bűnfelderítés terén (Hellmann & Beckemper, 2013).

Szervezeten belüli bűncselekmények elkövetésének motivációs rendszere

Irk Ferenc széles körű krimináleiológiai vizsgálatot végzett, és elméletek mentén vázolja fel tanulmányában, hogy alapvetően milyen tényezők és döntési folyamatok vezetnek a szervezeten belüli bűncselekmények elkövetéséhez (Irk, 2014). E folyamat megértése profilaktikai szempontból azért elkerülhetetlen, mert az ismert motivációs tényezők kiküszöbölése jelenti a bűnmegelőzési relevanciával bíró integritási eszközöket és intézkedéseket. Az egyéni döntéseket általánosságban nemcsak az individuális motivációk determinálják, hanem a makroszinten megjelenő, azaz a társadalmi motívumok is meghatározzák. A szervezeti bűnelkövetés esetén még speciálisabb a helyzet, hiszen mezoszinten jelen van maga a szervezet is, amely saját identitása kollízióba kerülhet mind az individuummal, mind pedig a társadalmi normákkal. A szervezet társadalmi normákkal való szembehelyezkedése, illetve annak kriminális konzekvenciái nem képezik e tanulmány tárgyát, integritási szempontból kevésbé relevánsak. Sokkal fontosabb e tekintetben annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a szervezet és az individuum milyen motivációk mentén kerül egymással olyan kölcsönhatásba, amely az egyént szervezeti érdeket szolgáló bűncselekmény elkövetésére ösztönözheti.

Az egyéni döntéshozatali metodika folyamatában alapvetően a szabad akarat dominál, azaz főszabály szerint mindenki eldöntheti, hogy követ-e el

bűncselekményt vagy sem. Amennyiben a bűncselekmény elkövetésére történő befolyásolás eléri azt a mértéket, amelyet a befolyásoló tekintetében a büntetőjog is szankcionál, úgy ez a döntési szabadság erőteljesen relativizálódik, adott esetben meg is szűnik. Az egyén által hozott döntések azonban akkor sem teljes mértékben indetermináltak, ha explicit befolyásolásról in concreto nincs szó. Az egyén ugyanis döntéseinek meghozatala során szükségképpen hatása alatt áll környezete értékrendjének, a mikro-, mezo-, valamint makrokörnyezeti hatások nehezen küszöbölhetők ki. Az egyén által hozott döntések bizonyos szinten tehát azon környezet által determináltak, amelynek az egyén a része (Irk, 2014). Ahogyan Irk szervezeti szempontból megfogalmazza: „*az egyént a vállalatban belül az a szemlélet hatja át, amely a vállalat egészét*” (Irk, 2014). A racionális döntés elméletének szervezetre történő specializálása azt jelenti, hogy abban az esetben, ha a szervezet érdekében realizált büntetőjogi-lag releváns magatartások elkövetése a szervezeti kultúra szintjén nem jelenik meg negatív tényezőként, sőt e cselekmények felett a vezetők rendre szemet hunynak, úgy racionális döntés olyan jogellenes magatartás kifejtése is, amely a szervezet érdekében (is) történik, hiszen a vállalkozás megvéd a lelepleződéstől. A szervezet eredményességének elérése ilyenkor könnyen a szervezetre vonatkozó külső szabályok betartása elé helyeződhet. Az egyén tudva azt, hogy a szervezet vezetői a siker érdekében szemet hunynak a kisebb normasértések felett, motiválttá válik azok elkövetésére (Irk, 2014). Ez esetben tehát a szervezeti kultúrát nemhogy nem hatja át a szervezet érdekében történő visszaélésszerű magatartásoktól való tartózkodás, hanem éppen ellenkező előjelű szellemiség a jellemző, amely környezetben az egyén – individuális motivációjának megléte esetén – aligha válik motiválttá a bűncselekmény elkövetésétől való tartózkodásra. A szervezet működésének törvénysértő voltát in abstracto megállapíthatóvá teszi, hogy az lehetőséget biztosít arra, avagy eltúri azt, hogy a javára vagy érdekében realizált, büntetőjogi szempontból is releváns cselekmények a keretei között megvalósuljanak.

Ha a szervezet érdekében kifejtett magatartás vonatkozásában a szervezet nem fejezi ki rosszallását, úgy a feltétlen reflexió elmaradása önmagában motiváló tényezőként hat további magatartások kifejtése tekintetében. Amennyiben a szervezet tagja a szervezet érdekében követ el bűncselekményt, könnyen semlegesítheti magában a negatív erkölcsi vonzatot azzal, hogy a nagyobb jó érdekében cselekedett. A nagyobb jó ebben az esetben – potenciális saját érdekei mellett – a szervezet érdeke. Ezt a jelenséget hívja a kriminológia neutralizálásnak (Irk, 2014). A neutralizálás mellett pedig a cselekménnyel szembeni általános erkölcsi rosszallás is marginalizálódik az egyénben, így az adott magatartás kifejtése tekintetében többé nincsen szubjektív visszatartó erő. Éppen ezért nagyon fontos

az, hogy a szervezeti kultúrát egyértelműen áthassa a korrupciós, és egyéb, büntetőjogilag releváns magatartások elutasítása mint szemlélet, csak ezáltal érhető el, hogy a szervezet tagja, dolgozója az adott bűncselekmény elkövetésétől való tartózkodásban váljon érdekeltté. Ezért elengedhetetlen a feltétlen reflexió a legapróbb szervezeti normasértés esetén is. Fontos hozzátenni, hogy önmagában a szankcióval való fenyegetésnek nincsen elrettentő hatása, tehát egy krudélis büntetési tétel sem tartja vissza a bűncselekmény elkövetőjét a magatartás kifejtésétől akkor, ha arra van lehetősége, valamint akkor, ha a cselekmény felderítésének veszélye, és ezáltal a vele szemben alkalmazandó szankció kiszabásának esélye minimális, de legalábbis sokkal alacsonyabb, mint az elkövetett bűncselekménnyel járó nyereség. Ebben az esetben racionális döntés lehet a kockázatvállalás, ezáltal a szankcióval való fenyegetés nem hat negatív ösztönző tényezőként.

Integritásmenedzsment a büntetőjogi felelősség megelőzése érdekében

A szervezet feladata a vállalkozás szabályszerű, egységes, integritás alapú működésének megteremtése, olyan etikus vezérelvek és belső normák kidolgozásán keresztül, amelyek meghatározzák azt a keretrendszert, amelyben az individuumok a tevékenységüket végezni kötelesek és jogosultak. Amennyiben koherens és jól működő rendszert épít ki a szervezet, úgy elkerülheti azt, hogy keretei között bűncselekmény kerüljön elkövetésre, ezáltal pedig azt, hogy büntetőjogi felelősségre vonásra kerüljön sor. A jól működő integritásmenedzsment-rendszer felépítéséhez elengedhetetlenek az olyan pozitív tényezők, amelyek integer és compliant magatartásra (etikus és jogkövető viselkedésre) motiválják a szervezet tagjait, dolgozóit. Melcher ismerteti Frederick Herzberg kéttényezős motivációs elméletéhez hasonló logikai felépítést a szervezeten belüli integritás alapú magatartáskifejtésre motiváló tényezők tekintetében. Herzberg kéttényezős motivációs elméletében a higiéniai tényezők azok, amelyek elégedettséget nem okoznak, csak az elégedetlenség szüntethető meg velük, ezért azok motivációra nem alkalmasak. A motivátorok hiánya nem okoz elégedetlenséget, csak az elégedettség hiányát, az embereket a motivációs tényezők teszik elégedetté. Ez a megállapítás igaz a szervezeti integritást elősegítő tényezők vonatkozásában is: a negatív elemek megszüntetése önmagában nem okoz etikai szempontból előrelépést, viszont meglétük az etikus kultúrára negatív hatással van. Ezzel szemben a pozitív elemek létezése előmozdítja az etikus szervezeti kultúra kiépítését (Melcher, 2019). Ezért ösztönző tényezőként előtérbe kell helyezni a pozitív motivációs elemeket.

Az integritásmenedzsment jelentése

Egy szervezet akkor integritás alapú, ha rendszeresen felismeri azokat a területeket, ahol etikai-morális feszültségek jelentkezhettek, ezeket a területeket és potenciális konfliktusforrásokat analizálja, majd azokat meg is oldja (Renz, Frischherz & Wettstein, 2015). Az integritásmenedzsment célja az, hogy olyan tényezőket rögzítsen a szervezeti struktúrában, amelyek a szervezet tagjait szabályszerű és integritás alapú magatartás tanúsítására ösztönzik (Schöttl, 2017). A szervezeti integritásmenedzsment három fő pillére tehát a kockázatfelismerés, kockázatelemzés és a problémamegoldás. Dargay a következőképpen foglalja össze az integritásszemlélet főbb elemeit: szervezeti szinten nagyon fontos a kockázatelemzés, amely tipikusan a múltban bekövetkezett események alapján hivatott felmérni azokat a kockázati tényezőket, amelyek tekintetében indokolt konkrét szabályrendszer, valamint annak betartására hivatott eszközrendszer kiépítése. Ahogyan fentebb láttuk, az integritásszemlélet nem csak a makro-, valamint a mezoszintre kell, hogy koncentráljon, nem hagyható figyelmen kívül az, hogy a szervezet működését individuumok befolyásolják. Ezért az integritásszemlélet fontos eleme a mikroszintre, az egyéni szintre történő figyelemfordítás is: a szervezetben dolgozók integritását is erősíteni kell (Dargay, 2015).

Felelősselkerülést célzó integritási eszközrendszer

A felelősselkerülés integritási értelemben azt jelenti, hogy a szervezet megtesz minden olyan intézkedést, amely azt a célt szolgálja, hogy a vállalkozás érdekében, illetve annak felhasználásával a tagok, dolgozók ne kövessenek el bűncselekményt, ezáltal az individuumok jogszerű magatartásra ösztönzésével kerülnek el a szervezet felelősségre vonását. Tekintettel arra, hogy az integritás és a compliance fogalmának egymáshoz való viszonyából kifolyólag a compliance eszközök egyúttal integritási eszközök is, e fejezet nem szorítkozik a tisztán etikai, morális elvek követését elősegítő eszközök exemplifikatív felvázolására, hanem azon eszközökre fókuszál, amelyek a büntetőjogilag releváns magatartások kifejtésétől tartja vissza a szervezet tagjait, dolgozóit. Ennek az az oka, hogy a büntetőjogi felelősség szempontjából releváns rendelkezések szervezeti szempontból mindig compliance rendelkezések, hiszen a bűncselekményi tényállások és diszpozíciók realizálásától való tartózkodásban áll a szabálykövetés. A compliance-menedzsment Heißner megfogalmazása szerint nem más, mint szisztematikus kísérlet arra, hogy a szervezet vezetői a szervezetet érintő jogi előírásokat átültessék a szervezeti kultúrába annak érdekében, hogy a károkozás,

illetve egyéb visszaélés esetén bekövetkező felelősségüket kizárják (Heißner, 2014). A tanulmánynak nem célja egy optimális compliance eszközrendszer részletes és teljes körű ismertetése, kifejezetten azokra a rendelkezésekre fókuszál, amelyek a bűncselekmények megvalósításától való tartózkodást célozzák.

Az optimális compliance eszközrendszer kiépítéséhez vezető első lépcső a kockázatfeltárás, kockázatelemzés, azaz a rizikómenedzsment. Általános compliance kockázatot jelent valamennyi szervezetre a rájuk vonatkozó külső, valamint belső szabályozók rendelkezéseinek be nem tartása. Általános, nem szervezetspecifikus kockázatnak tekinthető például a titokkockázat, a reputációvesztés kockázata, a korrupciós kockázat, az adóelkerülési kockázat, a pénzmosási kockázat, a fogyasztóvédelmi kockázat, valamint a versenyjogi kockázat. Jacsó Judit a compliance-releváns kockázatokat négy csoportba sorolja: jogi kockázatok, felügyeleti vagy egyéb hatósági szankciók kockázata, pénzügyi veszteség, hírnévvesztés kockázata (Jacsó, 2019b).

A compliance-menedzsment rendszer normatív, intézményi, valamint technikai jellegű eszközökből áll. Az alábbiakban mindhárom eszköztípusra egy-egy olyan példát hozok, amely criminal compliance szempontból is jelentős kriminálpreventív eszköz. Kifejezetten integritásszemléletű compliance intézkedésnek tekinthető a szervezetben belül etikai kódex létrehozása, valamint a szervezet tagjainak és dolgozóinak rendszeres képzése, oktatása, amely a szervezet által elvárt viselkedési morál rögzítését és megerősítését szolgálja. Az etikai kódex által meghatározott magatartási szabályok között indokolt a szervezetreleváns bűncselekményekre, illetve az azok megvalósításától való tartózkodásra is felhívni a figyelmet, hiszen egy szervezet által rendelkezésre bocsátott kódex sokkal közvetlenebbül szolgálja az elvárt szervezeti kultúra megvalósulását, mint a külső normatív szabályok. Intézményi jellegű compliance eszköz az ügynevezett compliance officer pozíció integrálása a szervezetrendszerbe, amely személy elválasztása a szervezet vezetőjének személyétől azt a célt szolgálja, hogy minél inkább koncentráltan jelenhessen meg a szervezeten belül az integritási tevékenységek végzése. Criminal compliance szempontból azért üdvözlendő, mert a büntetőjogilag releváns visszaélések, valamint annak majdani megvalósulására utaló gyanújelek felismerése nem ritkán különös szakértelmet igényel, ezért optimális, ha e célra önálló pozíció létesül. Technikai jellegű compliance eszköz például szervezeten belüli whistleblower-hotline, más néven visszaélésbejelentési rendszer kiépítése és üzemeltetése. Abban az esetben, ha a szervezeten belül normasértés következik be, úgy individuális és szervezeti érdek is egyúttal, hogy garantálva legyen az, hogy azokat a szervezet tagjai anonim módon tudják jelenteni a szervezet vezetőjének, illetve az e feleletre rendelt személynek. A visszaélésbejelentési rendszer criminal compliance szempontból

elsősorban bünfelderítési eszközként jön szóba, azonban a represszió általi prevenció tétele itt is érvényesül azáltal, hogy ha a rendszer optimálisan működik, úgy az visszaélések elkövetésétől történő visszatartó erőként jelenik meg, ezáltal hatásában kriminálprevenciót is szolgál (whistleblowing témában lásd részletesen: Ambrus & Farkas, 2019; Heißner, 2014; Molnár, 2016).

Összegzés

A szervezet integritás alapú működése, azaz morális elveknek, valamint jogi normáknak történő megfelelése a bűnmegelőzés hatékony eszköze. Indokolt ezért az integritáseméletet és integritástudományt a kriminológia részterületeként, a kriminálprofilaxis kutatási területeként is kezelni. A szervezetek elemi érdeke az, hogy annak keretei között ne kerüljön elkövetésre bűncselekmény. Egyértelmű az, hogy valamennyi szervezet intézkedéseket foganatosít a vele szemben kifejtett jogellenes magatartások megakadályozása érdekében, nem ennyire zsigeri reakció ugyanakkor védelmi mechanizmusok és intézményrendszer kiépítése abban az esetben, ha a bűncselekmény elkövetése szervezeti érdeket (is) szolgál. Nem ritka, hogy ilyen esetben a szervezet érdeke az, hogy az ilyen magatartások megvalósulását a külvilág előtt leplezze. E tekintetben nyújt motivációs eszközöket az integritás, valamint a compliance szemlélet. A szervezet érdekében elkövetett bűncselekmények kapcsán maga a szervezet is felelősséggel tarthat, így motiválttá válik abban is, hogy a pénzügyi érdekek szolgáló bűncselekmények elkövetését se tolerálja. Az integritásmenedzsment ezáltal a kriminálprofilaxis előremutató instrumentumának tekinthető.

Felhasznált irodalom

- Ambrus I. & Farkas Á. (2019). *A compliance alapkérdései. Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata*. Wolters Kluwer.
- Bock, D. (2009). Strafrechtliche Aspekte der Compliance-Diskussion - § 130 OWiG als zentrale Norm der Criminal Compliance. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, (2), 68-81.
- Bock, D. (2011). *Criminal Compliance*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845230412>
- Boros A. (2019). Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében. *Magyar Közigazgatás*, (2), 4-27. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.2.1>
- Dargay E. (2015). Integritás, mint a korrupciómegelőzés eszköze a közigazgatásban. *Polgári Szemle*, 11(4-6), 361-371.

- Eidam, L. (2015). *Der Organisationsgedanke im Strafrecht*. Mohr Siebeck. <https://doi.org/10.1628/978-3-16-153820-9>
- Hellmann, U. & Beckemper, K. (2013). *Wirtschaftsstrafrecht. 4., neu bearbeitet Auflage*. Kohlhammer.
- Hießner, S. (2014). *Erfolgsfaktor Integrität. Wirtschaftskriminalität und Korruption erkennen, aufkläre, verhindern*. Springer Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01137-6_4
- Inzelt É. & Bezsenyi T. (2021). *A vállalati bűnözés jellemzőinek megértése: elméleti megfontolások és empirikus kutatás eredményei alapján*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Irk F. (2014). A kockázattársadalom menedzserdevianciáiról. *Kriminológiai Tanulmányok*, 51, 9-25.
- Jacsó J. (2019a). A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben. *Miskolci Jogi Szemle*, 14(1Klnsz), 82-91.
- Jacsó J. (2019b) A pénzmosás compliance hazai és európai dimenzióban a társadalmi innováció tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 14(2/1), 394-412.
- Klotz P. (2017). Integritás ante portas. *Magyar Rendészet*, 17(1), 91-102.
- Melcher I. (2019). A szervezeti integritás és az etikus gazdálkodás ellenőrzése közszolgáltató szervezeteknél. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16(3), 37-51. <https://doi.org/10.32976/stratfuz.2019.4>
- Molnár E. (2016). A közérdekű bejelentés bűnmegelőzési és bünfelderítési relevanciájának vizsgálata a gazdálkodó szervezeten belül elkövetett bűncselekmények vonatkozásában. *Belügyi Szemle*, 64(9), 76-100. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.9.5>
- Molnár E. (2021). *A szervezeten belüli előnyomozási eljárás alkalmazásának lehetőségei az államigazgatási szervek körében*. Dialog Campus.
- Pulay Gy. (2014). A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megelőzése által. *Pénzügyi Szemle*, 59(2), 151-166.
- Reichert, J. (2011). Reaktion pflichten und Reaktionsmöglichkeiten der Organe auf (möglicherweise) strafrechtsrelevantes Verhalten innerhalb des Unternehmens, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, (3), 113-122.
- Renz, P. S., Frischherz, B. & Wettstein, I. (2015). *Integrität im Managementalltag. Ethische Dilemmas im Managementalltag erfassen und lösen*. Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-44418-4>
- Rotsch, T. (2015). Grundlagen. Criminal Compliance – Begriff, Entwicklung, theoretische Grundlegung. In Rotsch, T. (Ed.), *Criminal Compliance* (pp. 31-81). Nomos.
- Sántha F. (2002). *A jogi személy büntetőjogi felelősségéről*. KJK-Kerszöv.
- Schöttl, L. (2017). *Integrität in Unternehmen. Konzept, Management, Maßnahmen*. Springer Gabler.

Alkalmazott jogszabályok

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

2020. évi CLXII. törvény a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Molnár E. (2021). Szervezeti integritás a büntetőjogi felelősségre vonás megelőzése érdekében – Integritáselmélet kriminálprofilaktikus megközelítésben. *Belügyi Szemle*, 69(11), 1943-1961. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.4>





Németh Erzsébet – Jakovác Katalin – Vargha Bálint

Módszertani szempontok a hazai korrupciós helyzet tudományosan megalapozott mérésének kialakításához

Methodological aspects of measuring the corruption situation in Hungary in a scientifically substantiated manner

Absztrakt

A korrupció tudományosan nem megfelelően megalapozott mérése és ennek nyomán nemzetközi rangsorok kialakítása súlyos következményekkel, országok nyilvános megbélyegzésével, gazdasági hátrányokkal is járhat. A korrupció hatékony megelőzésének és visszaszorításának is alapvető feltétele, hogy hiteles információk álljanak rendelkezésre annak kiterjedéséről és természetéről. Ezért is kiemelten fontos, hogy a mérőrendszer tudományosan megbízható és valid legyen. A tanulmány a hazai korrupciós helyzet kiegyensúlyozott és a valóságnak megfelelő értékelése érdekében megfogalmazza a korrupciós mérőrendszerrel kapcsolatos legfontosabb szakmai követelményeket és tudományos standardokat, melyhez felhasználta az ÁSZ korábbi, a korrupciómérés megbízhatóságát vizsgáló tanulmányait, az integritás felmérésének tapasztalatait, kutatásmódszertani, illetve a korrupciómérés témakörében megjelent szakirodalmakat. Rámutat arra, hogy a korrupció egésze nem mérhető, de egyes tényezőinek vizsgálata megvalósítható. Így külön, és megfelelő eszközökkel vizsgálandó például: a lakosság korrupcióhoz való hozzáállása (attitűdje), a korrupció érzékelése (percepciója), tapasztalatai, valamint a korrupciós kockázatok, korrupcióellenes eszközök. A felmérést végző szervezet pénzügyi, szakmai és szervezeti függetlensége is alapfeltétele annak, hogy a mérés elfogultságtól mentes, objektív képet adjon a vizsgált korrupciós jelenségről. Egyértelművé kell tenni a kutatás tárgyát, a mérés elengedhetlen előfeltétele a korrupció és a kapcsolódó fogalmak világos, szabatos, a nemzeti jogszabályi és értékrendi sajátosságokhoz igazodó definíciója. A kutatási cél és a kutatási kérdések pontos meghatározása szintén alapvető, hiszen ezek



határozzák meg a későbbiekben a felmérés módszerét, kiterjedését, az érintetteket, az eredmények prezentációját és hasznosulását. A kutatás módszertanát és adatforrásait oly módon és olyan részletezettséggel kell bemutatni, hogy annak nyomán a felhasználó a kutatás megalapozottságáról meggyőződhesse, a kutatást független kutató vagy kutatócsoport megismételhesse. A kutatás eredményeit szakszerűen és objektíven, oly módon kell bemutatni, hogy azok alapján az anti-korrupciós intézkedések, beavatkozások megtervezése lehetővé váljon. A következtetések megfogalmazásakor különösen kell figyelni arra, hogy a korrupcióval kapcsolatos jelenségek, fogalmak ne keveredjenek.

Kulcsszavak: korrupciókutatás, korrupciós jelenségek, korrupcióérzékelés, korrupció mérése, korrupciókutatás módszertana

Abstract

Measuring corruption in a manner that is not substantiated scientifically and consequently elaborating international ranking lists may result in serious consequences, public condemnation of certain countries, as well as economic disadvantages. A fundamental prerequisite to effectively prevent and fight corruption is to have adequate information available about its scope and nature. Therefore, it is of utmost importance for the measurement system to be scientifically reliable and valid. In order to be able to assess the corruption situation in Hungary in a balanced and true manner, the study outlines the most important professional requirements and scientific standards in relation to the corruption measurement system, using the State Audit Office of Hungary's studies on the reliability of corruption measurement, the results of its Integrity Survey, and the literature on corruption measurement and research methodology. It points out that corruption as a whole cannot be measured, however it is feasible to examine certain elements thereof. Thus, separately and with the adequate tools, for example the following can be examined: people's attitude towards corruption, perception of corruption, their experience, as well as corruption risks and anti-corruption measures. Professional and organizational independence of the organization carrying out the assessment is a must, when it comes to unbiased measurement offering an objective view on the corruption phenomenon examined. The subject of the research must be made clear, the basic precondition for the measurement being the clear and exact definition of corruption and the related terms that also complies with the unique features of national legislation and values. An exact definition of the objective and the questions of the research is also essential, as these will determine the methods and the scope of the assessment, the parties concerned, the presentation of the results and the

utilization thereof. The methodology and data sources of the research shall be presented in a way and to such extent that users can make sure, based thereon, that the research is substantiated and independent, researchers or research teams are able to repeat the research. Results of the research shall be presented professionally, in an objective manner, so that the planning of anti-corruption measures and interventions is made possible based on them. When formulating conclusions, special attention must be paid not to blur the lines between corruption-related phenomena and terms.

Keywords: corruption research, corruption phenomena, corruption perceptions, measuring corruption, methodology of corruption research

Bevezetés

A korrupció elleni küzdelem minden nemzet számára stratégiai jelentőséggel bír. Eredményessége nem csupán az adott ország megítélését, de az állampolgárok bizalmát, illetve a nemzetgazdaság fejlődését is befolyásolhatja. A korrupció mérése és a mérés megbízhatósága elengedhetetlen a korrupció megelőzése, a korrupcióval szembeni hatékony fellépés szempontjából is. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) kutatói által publikált kutatás is rámutatott (Martus, Pályi & Lukács, 2020), hogy a korrupció mérése és ennek nyomán nemzetközi rangsorok kialakítása súlyos következményekkel, országok nyilvános megbélyegzésével, gazdasági hátrányokkal is járhat. Jelenleg számos nemzetközi szervezet végez felméréseket a vizsgálati körbe vont országok korrupciós helyzetéről, illetve készít korrupciós rangsorokat, amelyek az országok megítélését nagyban befolyásolják. Az ÁSZ kutatói által készített tanulmány (Németh, Vargha & Pályi, 2019) megállapítja, hogy a jelenleg használt nemzetközi mérőszámok gyakran nem megalapozottak, nem tükrözik a korrupciós érintettséget, és nem alkalmasak arra, hogy annak alapján szakmai diskurzus folyjon, valamint korrupcióellenes fellépést lehessen tervezni. Ezért is kiemelten fontos, hogy a mérőrendszer hiteles képet adjon, tudományosan megbízható és valid legyen.

Magyarország Kormánya 2020 júniusában fogadta el a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiát (a továbbiakban: Stratégia), valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési tervet [a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat]. A Stratégia rámutat, hogy a Jó Állam Mutatók rendszerét kiegészítve, célszerű kialakítani egy, a nemzeti sajátosságokhoz igazodó mérési módszertant, amely alapján évente felmérhető a magyar

társadalom korrupció érzékelésének – az európai uniós szintű felmérést kiegészítő, társadalmi csoportonként differenciált eredményt is adó – szintje.

Az Állami Számvevőszék 2010 óta készít tudományos kutatásokat, melyek célja a közszféra intézményi szintű korrupciós kockázatainak, illetőleg azok mérséklésre hivatott kontrollok szintjének felmérése. Emellett a nemzetközi mérőrendszerek megbízhatóságának témakörében több tanulmányt készített, a korrupciós rangsorokkal kapcsolatosan módszertani és megbízhatósági problémákat tárt fel.

Tanulmányunk egyfajta rövid módszertani összegzés, amelynek célja meghatározni a hazai korrupciós mérőrendszerrel kapcsolatos legfontosabb szakmai követelményeket és tudományos standardokat, ezzel támogatást nyújtani egy olyan mérőrendszer kialakításához, amely alkalmas a hazai korrupciós helyzet kiegyensúlyozott és a valóságnak megfelelő, időszakonként megvalósuló értékelésére. A mérőrendszerrel megismerhető a magyar lakosság, illetve egyes kiemelt célcsoportok, például az üzleti szféra és a közszférában dolgozók korrupcióval kapcsolatos érzékelése, attitűdjei és tapasztalatai, ezek időbeli alakulása. Vizsgálható továbbá a korrupció felderítéséért és visszaszorításáért felelős szabályozási környezet, intézményrendszer, felmérhető a korrupciós esetek elterjedtsége, gyakorisága, mélysége, alanyai, az érintett területek, folyamatok, a korrupciós kockázatok. A mérőrendszerrel visszamérhető a korrupció visszaszorítására tett intézkedések, ezek eredményei, hatásai, ezáltal lehetővé válik a védekező és megelőző rendszerek megalapozott korrekciója.

Jelen tanulmány az ÁSZ korábbi, a korrupciómérés megbízhatóságát vizsgáló tanulmányai, az Integritás felmérésének tapasztalatai¹, valamint a korrupciómérés témakörében megjelent szakirodalom, illetve kutatómódszertani szakirodalom felhasználásával fogalmazza meg a tudományosan valid mérés szempontjait. A felmérés lehetséges irányait, a kérdőívek kialakításával kapcsolatos szempontokat, lehetséges példakérdéseket az ÁSZ kutatói által a Pénzügyi Szemle 2019/3. számában megjelent publikációk, az Integritás felmérés tapasztalatai alapján, valamint a nemzeti és nemzetközi felmérések és a szakirodalom áttanulmányozását követően alakítottuk ki.

A korrupció jelenségvilága és mérhetősége

A korrupció természeténél fogva rejtett és összetett jelenség, ezért mérése, terjedelmének és jellegének mélyreható vizsgálata is kihívást jelentő, összetett

1 Az Állami Számvevőszék 2010-2019 között minden esztendőben felmérte a magyar közintézmények integritásának kockázatait. A felmérésről készült elemzések az ÁSZ honlapján olvashatók ([URL1](#)).

feladat. A korrupciós jelenségek és magatartások felmérése is más-más módszerekkel történhet.

Mérési lehetőségek

A kérdőíves felmérésekre alapozott kutatások egyrészt a korrupciós tapasztalatokra, másrészt a korrupció érzékelésére (percepció), valamint annak megítélésére, elfogadottságára (attitűd) terjedhetnek ki. Emellett a korrupció előfordulásának valószínűségét jelző vagy a korrupcióval szembeni védeltséget mérő eszközök a kezelendő korrupciós (maradvány) kockázatokat azonosítják. A korrupcióellenes intézkedések mérése magában foglalja a korrupció megelőzéséhez vagy leküzdéséhez szükséges tényezők (átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás) felmérését. A felmérések kiterjedhetnek a jogi és szakpolitikai keretekre, intézményi megállapodásokra, folyamatokra, mechanizmusokra, gyakorlatokra.²

A korrupciós tevékenységek mérésére alkalmasak lehetnek a tényalapú (objektív bűnüldözési, adminisztratív adatokat, statisztikákat felhasználó) felmérések, statisztikai elemzések, becslések. Ugyanakkor a jelenség rejtett természetéből, az inherens látenciából adódik, hogy a közvetlen módszerekkel elvégzett felmérések eredményei csak korlátozottan használhatók a korrupció jelenségének kutatására. A felmérések alapján kialakított kép pontosítására, kiegészítésére, egy-egy korrupciós cselekmény, cselekménylánc részletes megismerésére alkalmas módszer lehet például a szakértői értékelés, mikroszintű jelenségek vizsgálata, illetve az esettanulmány. A nemzetközi szinten megjelent mérések kb. 16%-a irányul kizárólag korrupciós tapasztalatokra, 27%-a kizárólag percepcióra, 57%-a mindkettőre (Mugellini, 2018).

Ugyanakkor bármilyen módszerrel is történik a mérés a korrupció megismerhetősége limitált. Ennek okai elsősorban a következő jelenségekben gyökereznek (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2007). A tényalapú mérésekhez szükséges adatok, bizonyítékok jellemzően az ügyek csak kis hányadában állnak rendelkezésre, mivel a korrupcióban érintettek a bizonyítékok elrejtésében érdekeltek. Emellett a korrupcióra utaló jelenségek egy része származhat szakmai inkompetenciából, információhiányból. Másfelől egy adott korrupciós eseményből nem lehet egyértelmű következtetéseket levonni egy teljes szektor korrupciós helyzetére vonatkozóan. A kérdőíves felmérések kérdései pedig nem tudják maradéktalanul lefedni a korrupció teljes spektrumát, és a válaszadók mást-mást

2 Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése is elemzi, értékeli a vonatkozó jogszabályokat és azok gyakorlati végrehajtását (Európai Bizottság, 2014).

érthetnek egy adott kifejezés alatt, illetve a mintavétel szükségeszerű velejárója a statisztikai hiba.

Mérési kockázatok

A korrupció fogalma – ahogyan azt manapság ismerjük – az 1990-es évektől vált a nyilvánosság kulcstémájává. A globális szcénában olyan nem kormányzati szereplők, civil szervezetek lépnek fel, amelyek a korrupció elleni fellépés témájával igazolják létezésüket, és amelyet a donorjaiktól megszerezhető forrásokért zajló versengésben is hivatkozásként használnak (Vargha, 2018). Az úgynevezett globális antikorrupciós ipar „*global anti-corruption industry*” (Sampson, 2010a, 2010b; Hough, 2013; Bryane & Bowser, 2010) legnagyobb társadalmi láthatóságot elérő termékei vitathatatlanul a korrupciós mérések, rangsorok. A nemzetközi korrupciós mérések megbízhatóságával, a mérési kockázatokkal kapcsolatos tudományos eredményeket magyar nyelven az ÁSZ kutatói által készített publikáció összegezte (Németh, Vargha & Pályi, 2019). A Pénzügyi Szemle 2019/3. lapszámában megjelent tanulmányt az ÁSZ kutatói azzal a céllal készítették, hogy a korrupciót mérő rendszerek hitelességi, mérési és validitási kockázatait beazonosítsák. Ezzel választ adjanak arra a kérdésre: vajon a nemzetközi korrupciós rangsorok – köztük a legnagyobb hatással bíró Corruption Perception Index (CPI) – megbízhatók-e; az általuk alkalmazott módszertan lehetővé teszi-e tudományos következtetések levonását, valamint alkalmasak-e közpolitikai beavatkozások megalapozására.

A kutatás rámutat, hogy a szakirodalom alapján a korrupciót mérő nemzetközi mutatószámok tudományos megbízhatóságát, érvényességét érintő számos kockázat beazonosítható. A felméréseket összeállító egyes szervezetek nem tekinthetők függetlennek, az általuk minősített szervezetektől is elfogadnak támogatásokat. Az indexek összeállításához használt módszertan pedig sok esetben nem ismerhető meg olyan mértékben, hogy független kutatói validációt lehessen végezni. Mérési kockázatot rejt magában, hogy a felhasznált kulcsfogalmak nem definiáltak, illetve azokat országról országra eltérően értelmezhetik a válaszadók.

Egyes nemzetközi korrupciós indexek a válaszadói csoport nem megfelelő összeállítása, az adatforrások összesítésének hiányosságai miatt – módszertani megalapozottság hiányában – nem alkalmasak az egyes országok összehasonlítására, tudományos következtetések levonására, illetve megalapozott diagnózis felállítására, az alkalmazott módszerekkel a valós korrupciós érintettség nem ábrázolható. A percepciós mérések esetén elsősorban az a probléma, ha az index nem csak a korrupciót, de a korrupciós érzékelést sem tükrözi jól. A szakcikk

rámutatott, hogy az eredmények bemutatása, prezentálása körében kockázatot jelent, amikor a percepciók kutatás eredményeit a korrupcióról szóló objektív mérés eredményeiként mutatják be. Továbbá nem felel meg a tudományosság követelményeinek, ha egy percepciók mérés eredményeinek közlése azt a látzatot kelti, hogy a társadalom korrupciós érzékeléséről van szó, miközben elsősorban szakértői panelek válaszait dolgozták fel. A percepcióról szóló véleményfelmérések esetében lényeges hiányosság, hogy azok nem reprezentatív mintára támaszkodnak, sőt egyes esetekben egy ország korrupciós percepciók indexének meghatározását néhány megkérdezett szakértő véleményére alapozzák. A CPI indexe esetében a mérések nem reprezentatív mintára támaszkodnak, az adatközlésként felhasznált szakértői panelek esetében az elfogultságtól mentességet és a speciális szakértelmet a kiválasztás elvei nem biztosítják.

Az egyes országok CPI alapján történő összehasonlíthatóságát megkérdőjelezi, hogy az index kialakítása során országról országra eltérő számú és típusú indikátort, adatforrást használnak.

A mérési kockázatokat fokozza, hogy az országgrangsor úgy ábrázolja a korrupció jelenségét, mintha abban csak a passzív vesztegető, az állami fél lenne érintett, és figyelmen kívül hagyja, hogy a korrumpáló aktív fél magánszereplő, adott esetben a minősített országhoz képest külföldi. Annak ellenére, hogy a kompozit indexbe számos indikátort bevon, a CPI nem él olyan eszközökkel, amelyekkel objektív módon lehetne mérni a korrupciós kockázatokat, kontrollokat és nem vizsgálja a korrupció visszaszorításáért felelős szabályozási környezetet, intézményrendszert sem.

A mérhetőség alapfeltétele

A korrupció fogalmi összetevőinek és vonatkozásainak áttekintése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a korrupció egésze nem mérhető, csak egyes tényezőinek vizsgálata valósítható meg. Így külön, és megfelelő eszközökkel vizsgálendő a lakosság korrupcióhoz való hozzáállása (attitűdje), a korrupció érzékelése (percepciója), tapasztalatai, valamint a korrupciós kockázatok, korrupcióellenes eszközök. A korrupció közvetlen mérése tudományos eszközökkel nem megvalósítható, a korrupcióval és az azzal kapcsolatban álló jelenségek csak egyes részeivel, külön-külön, az erre alkalmas módszerekkel mérhetők tudományos igénygel.

A tudományosan megalapozott mérés kritériumai, garanciális elemei

Annak ellenére, hogy a korrupció mérésére kialakított rendszerek népszerűek, azok megbízhatósági és validitási kockázataira számos alkalommal hívta fel a figyelmet a tudományos közösség és az ÁSZ is (Németh, Vargha & Pályi, 2019). A szakirodalomban megfogalmazott kritikai megállapítások rendszerint a tudományos megalapozottság kritériumainak alapulvételével, a kibocsátó szervezetek függetlenségével, a módszertan és a felhasznált adatforrások korlátozott megismerhetőségével, valamint a módszertan hiányosságaival kapcsolatban fogalmaznak meg észrevételt (például Századvég, 2016; Hawken & Munck, 2009; Galtung, 2006). Elsőként ezért fontos tisztázni azokat a kritériumokat, amelyek érvényesülése szükséges ahhoz, hogy a korrupciókutatás eredményei tudományosan megalapozottak, objektívek, érvényesek és megbízhatók legyenek. Az alábbiakban összefoglalóan mutatjuk be a korrupciós jelenségek kutatásának szakmai-tudományos kritériumait, garanciális elemeit, alapvetően kutatómódszertannal foglalkozó szakirodalmak (Cserné & Ponyi, 2018; Lengyel, 2013; Hornyacsek, 2014), az ÁSZ 2019-es tanulmánya (Németh, Vargha & Pályi, 2019), valamint az egyes alpontoknál hivatkozott, egyéb tudományos források alapján.

A mérő szervezet függetlensége és objektivitása

A felmérést végző szervezet pénzügyi, szakmai és szervezeti függetlensége alapfeltétele annak, hogy az általa lefolytatott mérés elfogultságtól mentes, objektív képet adjon a korrupció jelenségéről. A mérő szervezet nem lehet az értékelés tárgya, valamint nem fogadhat el támogatást és állhat egyéb módon sem függőségi viszonyban az értékelt szervezettel. A felmérés objektivitását erősítheti, ha a mérő szervezet független akadémiai szerv vagy kutatóintézet.

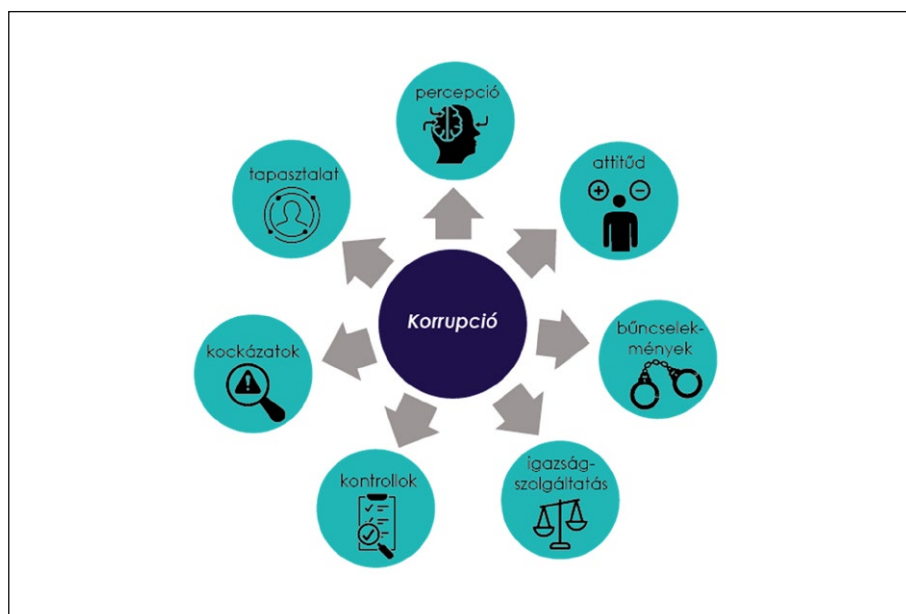
A kutatás tárgyának egzakt meghatározása

A kutatás tárgyának pontos meghatározása elengedhetetlen a kutatási kérdések megfogalmazásához, a módszertan kialakításához. Ez szükséges ahhoz is, hogy a kutatást végzők, illetve a kutatási eredmények megismerői, felhasználói egyformán értelmezzék a kutatási kérdéseket, valamint ugyanazt jelentsék számukra a kutatási eredmények, és azok eltérő – netán egymással ellentétes – interpretációjára ne kerülhessen sor. A kutatás tárgyát a jogszabályoknak és a köznyelvi értelmezésnek megfelelően kell definiálni. Ehhez az egyes célcsoportok által használt szókészlet, illetve a szókészlet értelmezésének ismerete szükséges.

A korrupció vizsgálatát célul kitűző kutatások helytelenül, esetenként olyan területeket, jelenségeket is vizsgálnak, amelyek a korrupcióval nem függenek össze (mint például munkaügyi szabályok). Emellett előfordul, hogy bár a kutatás deklarált célja a korrupciós érzékelés vizsgálata, a tárgy valamely más jelenség (például antikorrupciós eszközök). Amennyiben nem tisztázott, hogy pontosan mit és mely jelenséget vizsgál a kutatás, akkor megjelenhetnek a tárgyhoz nem tartozó kérdések, olyan módszerek kerülhetnek kiválasztásra a kutatásban, vagy olyan kérdések szerepelhetnek a kérdőívben, amelyek révén nem lehet megválaszolni a kutatási kérdéseket.

A korrupciós mérések többnyire nem a korrupció teljességét mérik, hanem a korrupció jelenségének bizonyos aspektusait, például a korrupciós érzetet, a korrupciós tapasztalatot, a hatóság látókörébe került korrupciós bűncselekményeket, a korrupciós kockázatokat, kontrollokat. Az 1. számú ábra azt mutatja be, hogy egy kutatás mely jelenségeket, a korrupció mely megnyilvánulási formáit vizsgálhatja.

1. számú ábra: A korrupciókutatás lehetséges tárgyai



Forrás: A szerzők saját szerkesztése.

A felmérés céljának, kérdéseinek meghatározása és összhangja

A kutatás tárgyának meghatározását követően kerül sor a kutatás társadalmi relevanciájának megfogalmazására, a kutatási célok és kutatási kérdések meghatározására. Alapvetően arra kell kitérni ennek körében, hogy mi a kutatás társadalmi jelentősége, indokoltsága, célja, milyen kérdéseket kíván megválaszolni, milyen összefüggéseket kíván feltárni, és melyek a kutatás várható eredményei. A kutatási kérdéseket mindig a kutatási célokkal összhangban kell megfogalmazni.

A szakirodalom áttekintése, értékelése, hipotézis felállítása

A kutatási kérdések megfogalmazását követően meg kell vizsgálni, hogy a kérdésekre létezik-e tudományos megalapozottságú válasz, ehhez a vonatkozó szakirodalom felkutatása, feldolgozása és bemutatása szükséges. Amennyiben a szakirodalom alapján a kutatási kérdések nem válaszolhatók meg kielégítően, a szakirodalom alapján hipotézisek felállítására is sor kerülhet.

A kutatási kérdésekhez kapcsolódó szakirodalom tanulmányozása azért fontos, hogy megismerjük a kutatók által már elért eredményeket, támaszkodhassunk azokra, felfedjük a már bejárt tévutakat. Mások eredményeire mindig forrásmegjelöléssel kell hivatkozni, a kutatásokban tilos más szellemi termékét hivatkozás nélkül felhasználni.

A módszertan kialakítása, valamint részletes és transzparens leírása

A kutatás módszertana arra irányul, hogy a kutatás kérdéseire tudományosan megalapozott válaszokat adjunk. Statisztikai módszerekkel kell értékelni a kutatás során begyűjtött adatokat, az azok közötti összefüggés erősségét, irányát stb. A kutatás során olyan statisztikai módszereket kell alkalmazni, amelyekkel az adatfelvétel torzító hatásai kiküszöbölhetők, valamint megállapítható, hogy az összefüggések statisztikailag szignifikánsak-e, vagy véletlen együtt-mozgásról van szó.

A mintának reprezentatívnak (kivetíthetőnek) kell lennie; csak a reprezentativitás biztosítása mellett lehetséges megalapozott következtetéseket levonni a vizsgált jelenségre vonatkozóan.

A mérés tudományos hitelességének előfeltétele, hogy a mérőrendszer eredményei külső szereplők számára is ellenőrizhetők, verifikálhatók, a módszerek és az adatforrások transzparensnek legyenek. A kutatás módszertanát és adatforrásait oly módon és olyan részletezettséggel kell bemutatni, hogy annak nyomán a felhasználó a kutatás megalapozottságáról meggyőződhesen, a kutatást egy független kutató vagy kutatócsoport megismételhesse.

A kutatás módszerei

A kutatási módszertant (a módszereket, a célcsoportot, az adatforrásokat, az adatokat, a mintavételi eljárást, a mintát stb.) úgy kell kialakítani, hogy a kutatási kérdésekre elegendő információk birtokában, a megfelelő tudományos módszerekkel, megalapozott módon tudjunk választ adni. Az egyes kutatási kérdések megválaszolását más-más módszerek teszik lehetővé (1. számú táblázat).

1. számú táblázat: Korruptiókutatás céljai, tárgya és módszerei (példák)

Kutatás célja	Kutatás tárgya	Példa a kutatási módszerekre
A korruptió helyzet értékelése, korruptió bűncselekmények alakulásának bemutatása, jellegzetességeinek feltárása	A korruptió bűncselekmények gyakorisága, dinamikája, sajátosságai. Hatóságok, hivatalok tevékenysége, eljárások.	Büntüldözési, hivatali adatok és kriminológiai statisztikák elemzése
A lakosság különböző csoportjai korruptió tapasztalatainak felmérése	A lakosság, az üzleti szféra szereplőinek, a közszférában dolgozóknak személyes, közvetlen korruptió tapasztalatai.	Kérdőíves felmérés ³
A lakosság különböző csoportjai korruptióval kapcsolatos percepciójának, az állampolgárok korruptiót üldöző hatóságokba vetett bizalmának felmérése	A lakosság, a szakértők, az üzleti szféra szereplőinek korruptióérzékelése (percepciója).	Kérdőíves felmérés
A korruptióval kapcsolatos attitűdök mérése	A lakosság, az üzleti és a közszféra szereplőinek korruptióhoz való hozzáállása, véleménye (attitűdje).	Kérdőíves felmérés
Korruptió kockázatok makroszintű vizsgálata, becslése	Makroszintű korruptió kockázatok.	Hatósági, közbeszerzési és egyéb (például pénzügyi, közbeszerzési, vámstatisztikai) adatok, big data statisztikai elemzése, kérdőíves felmérés, interjú, szakértői értékelés.
A hazai intézmények korruptió kockázatainak, valamint kontrolljainak feltérképezése	Szervezeti szintű korruptió, integritási kockázatok. Szervezeti integritáskontrollok	Kérdőíves felmérés a közigazgatásban dolgozók körében. Mégfigyelés, kísérlet, provokált helyzet elemzése („próbavásárlás”). Jogszályelemzés, a működési statisztikák, adatok elemzése, ellenőrzési jelentések, compliance teszt.
Antikorruptió eszköztár értékelése, fejlesztése	Jogszabályok, előírások. Antikorruptió eszközök, átláthatóság. Intézményi struktúrák.	Dokumentumelemzés
A médiában megjelenő, korruptióhoz kapcsolódó üzenetek elemzése	Médiatartalmak	Tartalomelemzés

Forrás: A szerzők saját szerkesztése.

3 A percepciót, az attitűdöt és a tapasztalatot egy kérdőívben is mérhetjük.

A kérdőív kialakítása

A kérdőív alkalmas a korrupciós tapasztalatokra, ismeretekre, illetve a percepcióra és attitűdre vonatkozó adatok gyűjtésére egyaránt. A kérdőívvel kapcsolatos módszertant (milyen legyen a minta, a kérdőív, az adatgyűjtés módszere) a felmérés céljai és kutatási kérdései határozzák meg. A kérdőív megalkotásának célja a kutatási kérdések vizsgálata. Törekedni kell arra, hogy minimalizáljuk a válaszmegtagadást, a nem valós válaszokat, a félreértéseket.

A továbbiakban a korrupciós tapasztalatokra, percepcióra vonatkozó kérdések kialakításához fogalmazunk meg szempontokat.

a) A kérdőív ne legyen a szükségesnél hosszabb.

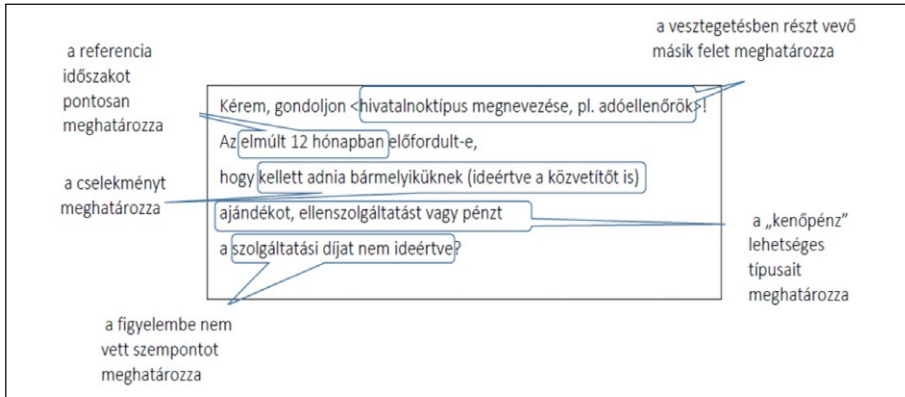
A kérdőív hossza befolyásolja a tapasztalatokra vonatkozó válaszokat. Fontos, hogy a kérdőív csak a kutatás szempontjából releváns kérdéseket tartalmazza. Ez elősegíti, hogy a kutatási kérdések megválaszolásához szükséges információ rendelkezésre álljon, a megkérdezettek figyelme és motivációja fennmaradjon, így pontosabb válaszok szülessenek.

b) A kérdés ne legyen összetett, és egyszerre csak egy jelenségre irányuljon. Törekedni kell arra, hogy egy kérdés csak egy jelenségre irányuljon, ne tartalmazzon rejtett kérdéseket, feltételezéseket. Például: Elítélem a korrupció minden formáját, mert az hozzájárul a közjavak igazságtalan elosztásához. Ilyen kérdéseknél gyakran előfordul, hogy a válaszoló a jelenséget és annak okát eltérően ítéli meg, így nem tud az összetett kérdésre válaszolni. Amennyiben a kérdés több jelenségre irányul, a kérdést több lépésben kell feltenni vagy minden válasz kombinációt szerepeltetni kell.

c) Biztosítani kell, hogy a megkérdezettek ugyanazt értsék egy-egy kérdés alatt, a kérdések szóhasználata legyen egyszerű és közérthető.

A kérdőív ideális esetben a megkérdezettek eltérő tapasztalataiból, percepciójából, attitűdjéből fakadó különbségeket mutatja ki. Ha azonban a kérdéseket a megkérdezettek különbözőképpen értelmezik, a válaszok eltéréseit okozhatja az eltérő interpretáció is, ezért ebben az esetben nem tudunk megalapozott következtetéseket levonni a korrupciós tapasztalatra, percepcióra, attitűdre. Az alábbi példa (2. számú ábra) úgy fogalmazza meg a vesztegetési tapasztalatra irányuló kérdést, hogy minimalizálja a félreérthetőséget.

2. számú ábra: Feltett kérdések felépítése



Forrás: A szerzők saját szerkesztése.

d) A kérdés legyen neutrális, és ne sugalmazza a választ.

Fontos, hogy a kérdőív, különösen olyan érzékeny téma tekintetében, mint a korrupció, ne tartalmazzon olyan kérdéseket, amelyek értékítéletet közvetítenek. Olyan kérdések, amelyek nem neutrális szavakat tartalmaznak, vagy az azokban felkínált válaszlehetőségek kialakítása, szóhasználata sugalmazó, eltérítik a válaszokat, így a felmérés objektivitása is sérül. Fontos, hogy a válaszadók válaszáinak megjelenítésére megfelelő skála álljon rendelkezésre, például a 2. számú táblázatban feltüntetett módon.

2. számú táblázat: Válaszadók válaszáinak megjelenítése megfelelő skálán

Mennyire ért egyet ezekkel az állításokkal?					
	Teljes mértékben egyetértek	Többnyire egyetértek	Kevésbé értek egyet	Egyáltalán nem értek egyet	Nem tudom
A rendőrség eredményes a rendőri korrupció visszaszorításában.					
Az egyetemi felvételt nem lehet korrupcióval befolyásolni.					
A közlekedési rendőrt manapság nem lehet megvesztegetni.					

Forrás: A szerzők saját szerkesztése.

e) Amennyiben összehasonlítható adatokat akarunk gyűjteni, akkor biztosítani kell a korábbi nemzetközi vagy hazai felmérés kérdéseinek összhangját. Egy esetleges nemzetközi együttműködés vagy egy jelenség utánkövetése miatt szükséges lehet egyes adatok összehasonlíthatóságának biztosítása. Ezekben az esetekben figyelni kell arra, hogy a nemzetközi és a kapcsolódó, vagy korábban végzett nemzeti mérések kérdéseinek szóhasználata, szórendje, valamint a válaszlisták tartalma megegyezzen.

f) A kérdőívet előzetesen tesztelni szükséges.

Még abban az esetben is, ha a kérdőívet és a kérdéseket kellő szakértelemmel és odafigyeléssel alakítottuk ki, számos, előre nem látott értelmezési probléma merülhet fel. Előfordulhat, hogy a felmérésben részt vevők különbözőképpen, újszerűen vagy a kutatóktól eltérően értelmezik a kérdéseket, nem a számukra megfelelő válaszalternatívák jelennek meg, vagy túl magas a nem válaszolók/a nem tudom választ adók száma, legrosszabb esetben a nem valós választ adók aránya. Ezen problémák azonosítása és kiküszöbölése érdekében szükséges a kérdőív előzetes tesztelése (például 20 fővel lefolytatott pilot).

g) A válaszadói bizalmat meg kell teremteni.

Számos oka lehet annak, hogy korrupciós témájú felmérésekben a megkérdezettek sokszor miért tartózkodnak a válaszadástól, vagy miért nem adnak szívesen, a valóságnak megfelelő válaszokat. Nem szívesen számolnak be egy társadalmilag elítélendő cselekedetben való részvételről, tartanak a következményektől, nem bíznak a felmérés anonimitásában, nincs elegendő információjuk a válaszadáshoz, vagy érdektelenek.

h) Az adatbiztonságot garantálni szükséges.

Mind a felmérést végző szervezetnek, mind pedig a kérdezőbiztosoknak kutatási, tudományetikai és jogi kötelezettségei állnak fent a válaszadók adatainak biztonságával, anonimitásával kapcsolatban. Az adatkezelésnek jogszerűnek és tisztességesnek, valamint a tájékoztatásnak és kommunikációnak könnyen hozzáférhetőnek és közérthetőnek kell lennie a válaszadók részére.

Az eredmények pontos, szakszerű prezentációja

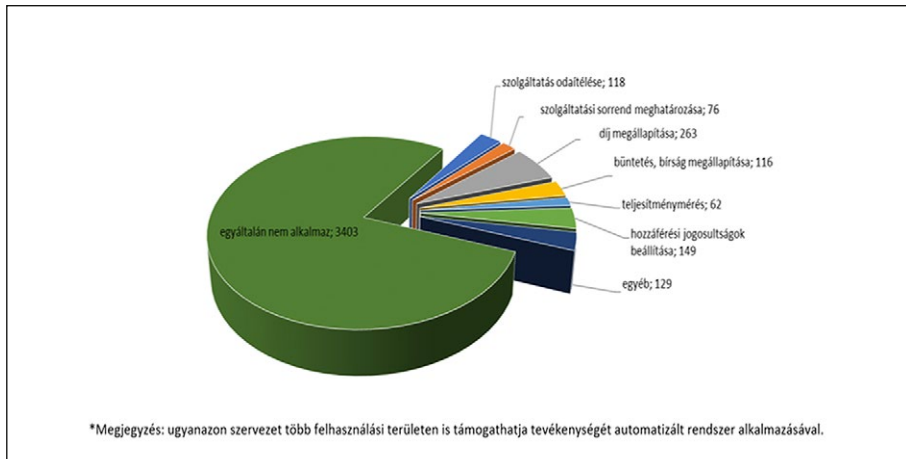
A kutatási eredmények prezentációja a kutatási jelentés lehangsúlyosabb része, itt mutatjuk be a kutatási kérdésekre adott válaszokat, itt fogadjuk, illetve vetjük el a kutatás hipotéziseit. Az eredményeket szakszerűen és objektíven szükséges bemutatni.

A vizsgálat elvégzését követően kerül sor az eredmények vizsgálati dimenziók szerinti bemutatására. Ennek során felidézzük a kutatási kérdéseket, majd azokra a vizsgálat alapján adunk objektív, szakszerű és pontos válaszokat, diagramokkal, ábrákkal, adattáblákkal illusztrálva a leírtakat. A statisztikai számításokat, azok eredményét ebben a részben kell ismertetni. A statisztikai számítások eredményei alapján megállapítjuk, hogy a vizsgált összefüggés tudományosan megalapozott-e, szignifikáns-e, illetve hogyan írható le a vizsgált jelenségek közötti kapcsolat. Az eredményeket oly módon kell megfogalmazni, hogy az a végső felhasználók (például szakmai közösség, döntéshozók) számára közérthető legyen, valamint alkalmas legyen az antikorrupciós intézkedésekre, beavatkozásokra vonatkozó döntések megalapozásához.

„Mennyire elterjedt a külső befolyástól mentes döntéshozatalt kizáró automatizált rendszer a magyar közszférában?

Amellett, hogy a felmérés megmutatta, a közintézmények mely területeken alkalmazznak leginkább automatizált rendszereket, arra is rávilágított, hogy míg a válaszadók jelentős hányada (3403 intézmény) egyáltalán nem használja ki az ebben rejlő lehetőségeket, más intézmények (5 százalék) akár többfajta automatizált rendszer alkalmazásával is támogatják tevékenységük integritását (3. számú ábra).” (Martus, Pályi & Lukács, 2020).

3. számú ábra: Automatizált rendszerek alkalmazási területei a válaszadó intézmények körében



Forrás: Martus, Pályi & Lukács, 2020.

Az értékelőlapon szerepelhetnek többek között gazdasági, működési, tevékenységre vonatkozó alapadatok, a felmérés alapján feltárt korrupciós kockázatok, percepció, a kialakított indexek értékei (az időbeli változást is bemutatva).

Itt kerülhet sor továbbá a vizsgált területre vonatkozó eredmények összevetésére is az összes területre vonatkozó átlagos értékekkel, vagy a korábbi időszakok átlagával.

A következtetések megfogalmazása

A következtetéseknek a kutatás eredményein kell alapulniuk, figyelembe véve a szakirodalomban bemutatott eredményeket is. A következtetések megfogalmazásakor különösen figyelni kell arra, hogy a korrupcióval kapcsolatos jelenségek, fogalmak ne keveredjenek. A jelenségek magyarázata során ok-okozati összefüggés csak abban az esetben állítható, ha azt megalapozott, statisztikai módszerekkel bizonyítani tudtuk.

A kutatás eredményeinek bemutatása után azok értékelése következik. Fontos, hogy a következtetések túlmutassanak az eredmények bemutatásán és azok összefoglalásán, de ne szakadjanak el azoktól. A következtetéseknek a tudományos kutatáson kell alapulniuk, számba véve nem csupán az adott kutatás eredményeit, hanem a szakirodalmi ismertetőben bemutatott vizsgálatok eredményeit is.

Ez a rész ismerteti azt az új tudást, amelyet a kutatás eredményeként megszerztünk. Bemutatja a feltárt összefüggéseket, illetve azok értékelését, magyarázatát is. Az ok-okozati összefüggések magyarázatának a tudományosan megalapozott eredményekre kell épülniük. Saját eredményeinket összevetjük más kutatások eredményeivel, ismertetjük az eltérések okait. A következtetésekben rámutathatunk azokra a tényezőkre, amelyek a korrupciós kockázatokat érdemben mérsékelni képesek, illetve azon kontrollokra, amelyek működtetésével a kockázatok kezelhetők. Ebben a részben kerül sor a tanulságok levonására, illetve a szükségesnek vélt változtatások, beavatkozások irányainak felvázolására.

A következtetések megfogalmazásánál is fontos, hogy a különböző, korrupcióval kapcsolatos jelenségeket ne mossuk össze. Így például a korrupció percepciója nem azonosítható a korrupció elterjedtségével (mint például az a nemzetközi korrupciós rangsorok médiabeli interpretációja során tapasztalható), továbbá a szakértői vélemények nem mérik a lakosság percepcióját, vagy a korrupciós kockázatoknak való kitettség nem jelent korrupciót. A fogalmakat a módszerben rögzítettek szerint kell értelmezni és használni.

Felhasznált irodalom

- Bryane, M. & Bowser, D. W. (2010). The Evolution of the Anti-Corruption Industry in the Third Wave of Anti-Corruption Work. *International Anti-Corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration, and Culture*, 70(1), 159-179. <https://doi.org/10.5771/9783845225739-159>
- Cserné Adermann G. & Ponyi L. (2018). *Kultúrákutató módszertani alapjai*. Nemzeti Művelődési Intézet. <https://nmi.hu/wp-content/uploads/2019/02/Tud%C3%A1st%C3%A1r-X.-Kult%C3%BArakutat%C3%A1s-m%C3%B3dszertani-alapjai.pdf>
- Európai Bizottság (2014). *A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Az Európai Unió Antikorrupciós Jelentése*. Európai Bizottság. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf
- Galtung, F. (2006). Measuring the Immeasurable. Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices. In Sampford, C., Shacklock, A., Connors, C. & Galtung, F. (Eds.), *Measuring Corruption* (pp. 101-130). Routledge. https://www.researchgate.net/publication/288176700_Measuring_the_immeasurable_Boundaries_and_functions_of_macro_corruption_indices
- Hawken A. & Munck, G. (2009). *Do You Know Your Data? Measurement Validity in Corruption Research*. School of Public Policy, Pepperdine University. https://www.researchgate.net/publication/228976780_Do_you_know_your_data_Measurement_validity_in_corruption_research
- Hornyacsek J. (2014). *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem. <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/Teljes%20sz%C3%B6veg1.pdf>
- Hough, D. (2013) *Corruption, Anti-Corruption and Governance*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137268716>
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007). *Measuring Corruption. Myths and Realities*. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9576/396030MeasuringCorruption0find27301PUBLIC1.pdf?sequence=1>
- Lengyelne Molnar T. (2013). *Kutatástervezés*. Eszterházy Károly Főiskola. <http://mek.oszk.hu/14400/14492/pdf/14492.pdf>
- Martus B., Pályi K. & Lukács D. (2020). *A közszféra integritásának elemzése, 2019*. Állami Számvevőszék. https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2020/a_kozszfera_integritasanak_elemzes20200429.pdf?ctid=1296
- Mugellini, G. (2018). *Critical Review of Existing Best Practices to Measure the Experience of Corruption*. UNODC-INEGI Center of Excellence in Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice.
- Németh E., Vargha B. & Pályi K. (2019). Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 64(3), 321-337. https://doi.org/10.35551/PSZ_2019_3_1
- Sampson, S. (2010a). The anti-corruption industry. from movement to institution. *Global Crime*, 11(2), 261-278. <https://doi.org/10.1080/17440571003669258>

- Sampson, S. (2010b). Diagnostics: Indicators and transparency in the anti-corruption industry. In Jansen, S., Schröter, E. & Stehr, N. (Eds.), *Transparenz: Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen* (pp. 97-111). Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92466-3_7
- Századvég Alapítvány (2016). *Nemzetközi indexek módszertani korlátai és kritikája*. Századvég Alapítvány. <https://szazadvég.hu/ELEMZ%C3%89S/r%C3%A9gi/egy%C3%A9b/szazadvég-elemzes-a-nemzetkozi-indexeknek-komoly-hianyossagai-es-korlatai-tanulmany.pdf>
- Vargha, B. (2018). A magyar közbeszerzések integritása az ÁSZ Integritás felmérése tükrében. *Közbeszerzési Szemle*, 8(12), 39.

A cikkben található online hivatkozás

URL1: *Az Állami Számvevőszék kockázatelemzése 2010-2019*. <https://www.asz.hu/hu/publikaciok/osszes-elemzes>

Alkalmazott jogszabályok

- 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról [https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/21/a2000/1328_2020_\(VI_19_\)%20Korm_hat%C3%A1rozat.pdf](https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/21/a2000/1328_2020_(VI_19_)%20Korm_hat%C3%A1rozat.pdf)
2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott – a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdeletről szóló – Egyezmény kihirdetéséről

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Németh E., Jakovác K. & Vargha B. (2021). Módszertani szempontok a hazai korrupciós helyzet tudományosan megalapozott mérésének kialakításához. *Belügyi Szemle*, 69(11), 1963-1980. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.5>



Pesti Tünde – Kovács Gábor

A rendőri erőszakról, túlkapásokról – lehetséges magyarázatok

Police violence, encroachment – possible explanations

Absztrakt

A tanulmányban a rendészettudományi szakirodalmakban a rendőri erőszakra vonatkozóan fellelhető magyarázatokat ismertetik a szerzők, a teljesség igénye nélkül. Olyan elméletek kerülnek bemutatásra, melyek az erőszak átéléséhez, a férfias értékek képviseléséhez vagy morális dilemma megjelenéséhez köthetők. A szerzők sem az erőszakos viselkedést, sem más morálisan elítélendő viselkedést nem tartják megengedhetőnek a rendőrségnél, s a tanulmányban arra hívják fel a figyelmet, hogy milyen veszélyes gondolkodásmódok jelenhetnek meg a rendőri hivatás gyakorlása során, melyekre a közvetlen munkahelyi vezetőnek azonnal reagálnia kell.

Kulcsszavak: rendőrség, erőszak, férfias értékek, Piszkos Harry dilemma, erkölcs

Abstract

In the study, the authors present a non-exhaustive list of explanations available on police violence in the literature. Theories are presented that are related to the experience of violence, the representation of masculine values or the emergence of moral dilemmas. The authors do not consider neither violent behaviour nor other morally unacceptable behaviours to be acceptable in the police; just wish to draw attention to the dangerous mindsets that can be present in the police profession, to which the direct supervisor must react immediately.

Keywords: police, violence, masculine values, Dirty Harry Problem, moral



Bevezetés

A rendészettudománnyal foglalkozó kutatókat régóta foglalkoztatja, hogy a rendőri legitim fizikai erőszak helytelen alkalmazásának, a rendőri túlkapásoknak milyen okai lehetnek, amennyiben azok nem a szabályozásoknak vagy a képzés hiányának tudhatók be. Ezek a kutatások különböző tudományterületeket ölelnek fel, így azok között megtalálhatók a szociológiai, pszichológiai, jogi és vezetélméleti megközelítések, de akár a témával kapcsolatos különböző társadalomtudományi magyarázatokat is fellelhetünk. Jelen tanulmánynak nem célja az összes elmélet szintetizálása, a szerzők célja sokkal inkább a jelenség mellett a mögöttes gondolkodási mintákra való figyelemfelhívás.

A tanulmányban hivatkozott kutatók véleményei eltérők a rendőri túlkapások tekintetében; azok okai az erőszak munkában meglévő jelenlététől, a stresszfaktoroktól, a túlzott férfias értékek képviselésétől, egészen a rendőrök morális értékrendjéig, illetve igazságérzetéig mozognak. Nem elhanyagolható tényezőként az eredmények elérésére való törekvés rendőrökben meglévő belső igénye is felmerült a kutatókban. A szerzők jelen tanulmányban röviden ezeket az elméleteket, lehetséges magyarázatokat kívánják áttekinteni.

A fizikai erőszak megjelenése

Nem lehet kérdéses, hogy az erőszaknak aktív szerepe van a rendőrségi munkában. Nemcsak azért, mert „*a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában hatósági kényszert alkalmazhat a rendőrség*” (Finszter, 2014), hanem azért is, mert az erőszak jelenségével való találkozás a rendőrök esetében a hétköznapiak részét képezi.

A rendőri szolgálatot vállalni szándékozó jelentkezők esetében a legtöbb jelentkezőnek a rendőrséggel kapcsolatosan nincs gyakorlati tapasztalata, „*soha nem a bűnügyi filmek, az izgalmas, mozgalmas élet reménye miatt választják ezt a szakmát, majd később hivatást*” (Kovács, 2020). A játékfilmek természetesen nem tükrözik megfelelően a rendőrök mindennapjait, hiszen itt inkább a nézők szórakoztatása és igazságérzetük kielégítése a cél. Az erőszak megjelenésével és alkalmazásával kapcsolatban a szervezetbe belépő egyén legtöbbször tapasztalatlan. A rendőrnek jelentkező átlagos belépő „*... a legtöbb esetben nem rendelkezik tapasztalattal az erőszakot illetően, ezért a (ki)képzés során megtanítják, hogy képes legyen az erőszakra, de emellett ne váljon hajlamossá az erőszakteret, hogy az erőszakot érzelemmentesen, tudatosan alkalmazza*” (Behr, 2013).

A végrehajtó szolgálatok gyakorlatában a rendőr a legitim fizikai erőszakot mint „szakmai eljárást” alkalmazza. Amikor rendőri intézkedés történik a rendőr három szempontot vesz figyelembe, és azok alapján dönti el, hogy egyáltalán beavatkozzon-e a folyamatba. *„Először is számol azzal, hogy fellépése folytán elmarad, illetve jelentősen mérséklődik a veszélyhelyzetből következő sérelem. Másodszor, felméri, hogy fellépésével szakmai sikert érhet el. Harmadszor, bízik abban, hogy tevékenységével az egész testület jó értékelést kaphat. A szervezeti kultúra akkor produktív, ha abban tud segíteni, hogy ez a hármas követelmény ellentmondásmentesen valósuljon meg.”* (Finszter, 2014).

A szolgálat ellátása során a legtöbb esetben nem kerül sor „erőszakra”, kényszerintézkedésre, hiszen a rendőri intézkedések alkalmával sokszor pontosan az erőszak eszkalálódásának a megakadályozása a cél. A rendőrök életében az erőszak természetesen nem csupán testi szinten jelenik meg, hanem sokszor szóbeli szinten is, például sértegetés formájában. Vannak olyan helyzetek és területek, melyek során nagyobb a valószínűsége, hogy az erőszak alkalmazására is sor kerül, például ittas, drogos vagy pszichésen zavart személyekkel, futball huligánokkal szembeni intézkedések stb. Ilyen esetek kezelésében a gyakorlatban kénytelenek alkalmazni a rendőrök a szakmai felkészítés során elsajátított ismereteket.

A szakmai felkészítés

Az intézkedéstaktikai tréningek alkalmassá teszik a rendőröket a különböző szituációs helyzetek megfelelő kezelésére (akár szituációs tanterem segítségével, például bank, magánlakás, kocsmá, hajléktalan szálló, fogda stb.), valamint a legitim fizikai erőszak „szakmai eljárásainak” megfelelő alkalmazására (Krauzer, 2019). Tehát a rendőrök a képzés során tulajdonképpen nem magát az „erőszakot” gyakorolják be, hanem különböző szakmai fogások által, főként az erőszak megakadályozását, saját maguk védelmét (az önvédelmet) felhasználva ehhez a végrehajtó szolgálatok során előforduló különböző szituációs helyzetek modellezését. *„A rendőrségi oktatás célja, hogy ameddig csak lehet, elkerüljék a fizikai erő és az »erőszak« alkalmazását. Ez az, amire a képzés és oktatás nagy része összpontosít.”* (Behr, 2016).

A gyakorlatok végrehajtása során, a képzést végrehajtó szakember felügyelete mellett, saját társukkal és társukon sajátítják el a különféle fogásokat, így nem csak azt élhetik át, hogy milyen az erőszak alkalmazása, hanem azt is, hogy milyen azt megélni. A felkészítés eredményeként a rendőrök a kényszerintézkedések alkalmazása során a helyesen begyakorolt fogásokat alkalmazzák, hogy ezáltal is elkerüljék az esetleges sérülést, és megakadályozzák az erőszak további

eszkálálódását. Alapvető rendőri szabály az, hogy a kényszerintézkedés fogatosítása kizárólagosan addig a pontig tart, amíg az eléri célját.

Míg elméleti és „*jogi szinten az erőszak lélektelen, és testetlen, nincsenek érzelmei, nincsenek érzelmei, nincs félelme, nincs haragja, nem ismer bosszúvágyat, nincs fájdalma, nincsenek sebei, sérülései, az állami erőszak nem érez. A végrehajtás szintjén az erőszak fizikai és pszichológiai élmény...*” (Behr, 2013), amely szubjektív élmény az erőszak alkalmazása során erőteljesen megjelenik, egyfajta stresszhelyzet keletkezik, amelyet a rendőrök tudatos felkészítésével jelentősen csökkenteni lehet.

A gyakorlati munkában a rendőri intézkedés két – a rendőr személyiségén is múló – esetben is erőszakossá válhat. A kriminológus és szociológus professzor, Behr meglátása szerint „*az egyik félreértés a rendőrök között, hogy azt gondolják az ügyfél másképp is viselkedhetne, ha akarna, miközben sokszor találkozhatunk olyan emberrel a mindennapi életben is, aki csak korlátott nyelvi vagy viselkedési eszköztárral rendelkezik*” (Behr, 2013). A szolgálatellátás során számos alkalommal a rendőr – az eljárás alá vont személy félreérthető magatartása vagy kommunikációja miatt – engedetlenséget, tiszteletlenséget, tekintélyvesztést érez, amely indokolatlan erőszakhhoz vezethet.

A másik eset, amikor maga a rendőr provokálja ki az erőszakot. Németországban külön kifejezést (Widerstandsbeamte) használnak azokra a rendőrökre, akik szándékosan vagy kevésbé tudatos módon erőszakot generálnak. Ezek a személyek már a fellépésükkel, hozzáállásukkal, magatartásukkal, illetve éppen a hiányos kommunikációs felkészítésük miatt hozzájárulnak a helyzet súlyosbodásához. A legjellemzőbb megjelenési formája az, amikor az intézkedő rendőr szándékosan erőszakot provokál az eljárás alá vont részéről, vagy az általa elkövetett erőszakot egy állítólagosan ellene elkövetett erőszakra adott válaszreakcióként leplezi (Schweer & Strasser, 2008; Behr, 2017).

Az ilyen személy gondolatában „*a jogot összeköti a hatalommal, a jog a szükséges felhatalmazás a saját (rendőri) cselekvésért, nem pedig annak korlátozásáért (ahogy a jogászok látják). Ha úgy érzi, nem veszik komolyan, vagy akár leértékelik (pl. mert úgy érzi, hogy valaki nevet rajta), akkor személyesen érintett, és agresszívan reagál. A kommunikációt, mint szükséges eszközt használja, nem pedig az erőszak megelőzésének eszközeként.*” – véli Behr (2018).

A férfias értékek megjelenése

Tekintettel arra, hogy az erőszakos túlkapások a rendőrség részéről az esetek többségében – bátran állíthatjuk, szinte mindig – férfiak az érintettek, Behr és

Kersten (kriminológus és szociológus professzorok) az ilyen túlkapasokat a férfiasság normáival is összefüggésbe hozzák. „Az egész szakma a hagyományos férfiassághoz kapcsolódik: erőszak alkalmazása, egyenruha, fegyver. A rendőr egy védő személy, aki mindenekelőtt a nőket, gyermekeket, tisztességes polgárokat védi... a státuszát nem veréssel mutatja (nem kell neki azzal mutatnia) hanem a fellépésével, apróbb jelekkel. (Státusza már az egyenruha viselésével világossá válik.) még ha kevesebb fizikai erőszakot is alkalmaznak ma már a rendőrök, továbbra is megtestesítik a hegemon¹ státuszra törekvő férfiasságot.” – mondja Kersten (Staud, 2019). „A felsőbbrendűség gesztusai, az ellenféllel szembeni dominancia, a merevség, a győztesek és vesztesek előállítására – mindezek közös jellemzője a kétpólusú játszmákba történő belesodródás” szintén a férfias értékekhez tartoznak, állapítja meg Behr (2017).

Az igazságérzet, „a cél szentesíti az eszközt”

Egy másik feltevés szerint a rendőri túlkapasoknak a rendőrök szubjektív (vagy objektív) igazságérzete is oka lehet. A rendőrök többször kerülnek olyan helyzetbe, amikor a törvényesség és a (vélt) igazságosság közül az egyik hiányzik. „Ilyenkor általában a törvény érvényesül, de a rendőrök igazságérzetének felfogása néha dominánssá válhat a törvénnyel szemben; ezek a helyzetek aztán a rendőr deviáns viselkedéséhez vezethetnek (amikor például a rendőrök helyesnek és helyénvalónak tartják, hogy hajléktalanokat a város szélére vigyék ki, és hagyják ott őket, vagy, hogy valakit a helyszínen pofonokkal büntetnek meg, mert a bíróságok nem büntetik őket kellő mértékben).” (Behr, 2013).

Az igazságérzet másik veszélye abban rejlik, ha a rendőr a „cél szentesíti az eszközt” gondolkodásmódjával veszélyezteti a rendőri intézkedés törvényességét, tisztaságát és objektivitását.

Míg Finszter professzor a „cél szentesíti az eszközt” az eredményesség eléréséhez köti (Finszter, 2014), az angol és német kutatók inkább morális dilemmának tartják, és sokszor „Piszkos Harry dilemmaként” említik.

„Mi történik akkor, ha a cél erkölcsileg jó, de az eszköz nem megfelelő? Bűncselekmény megelőzése, felfedése, tehát egy erkölcsileg jó cél elérése mikor és milyen mértékben indokolja vagy igazolja etikai, politikai vagy jogi szempontból veszélyes eszközök alkalmazását?” (Klockars, 1980). Ezeket a kérdéseket teszi fel Klockars büntetőjogi és szociológus professzor, mondván, hogy a kérdés egy valós erkölcsi dilemmát feltételez.

1 Hegemon: hatalmas fölényben levő.

Maga a „Piszkos Harry dilemma” (Dirty Harry Problem) mint kifejezés egy 1971-es film főhőséhez kötődik, Harry Callahan („Dirty Harry”/„Piszkos Harry”) felügyelőhöz, aki mintegy szinonimaként az angolban korrupcióra használt „dirty hand” (piszkos kéz) kifejezés után kapta a „Piszkos Harry” nevet. A filmet Magyarországon is vetítették, „Piszkos Harry – az igazságosztzó” címen, utalva a filmbéli főhős igazságérzetére (ami egybeesik a nézők igazságérzetével). A Piszkos Harry dilemma ábrázolására több esetet is nyújt a film, mégis leginkább a Klockars által is ismertetett alábbi eset szemlélteti.

„Skorpió” nevű pszichopata gyilkos elrabol egy fiatal, 14 éves lányt. A lányt élve eltemeti, s azért, hogy elárulja a lány hollétét, váltságdíjat követel. A lánynak a föld alatt csak bizonyos mennyiségű oxigén áll a rendelkezésére, tehát az idő fontos tényezővé válik. Harry kapja a feladatot, hogy leszállítsa a váltságdíjat. Amikor sikerül Skorpióval találkoznia, Skorpió úgy dönt, visszautasítja az alkut, inkább hagyja meghalni a lányt, és meg akarja ölni Harryt.

Harryt a társa menti meg, és bár Harry a társának súlyos sérülését nem tudja elhárítani, sikerül sebesülést okoznia Skorpiónak, akinek így a kórházi kezelése miatt sikeresen a nyomára bukkan. Amikor megtudja, Skorpió hol lakik, betör a lakásába, fegyvereket és bizonyítékokat talál, és végül újra szembekerül Skorpióval, aki elmenekül. Harry a menekülés megakadályozása céljából a lábába lő, így tudja elfogni. Skorpió ezek ellenére sem hajlandó elárulni a lány hollétét, és ügyvédet követel.

Ezen a ponton Harry szembesül egy dilemmával. Harry tudja, hogy Skorpió bűnös, tudja, hogy a lánynak a megtalálására korlátozott idő áll rendelkezésére, tudja, hogy Skorpiónak nem érdeke, hogy elárulja azt, hogy a lányt hová temette, az információ megszerzésén viszont a lány élete múlik. Skorpió viszont nem árul el semmit. Itt feltehető a kérdés. Ha az én lányomról lenne szó, szeretném-e, hogy Harry akár „piszkos” módszerrel is, de megtudja a lány hollétét? Valószínűleg igen. Ha én lennék Harry helyében, használnám ezt a módszert, hogy megtudjam a lány hollétét? Tehát alkalmaznánk-e piszkos módszert a jó cél elérése érdekében? Ez a Piszkos Harry dilemma lényege, amikor morálisan elítélendő eszközt alkalmazunk a jó cél elérésért.²

Klockars egy cél–eszköz mátrixon ábrázolja a dilemma lényegét (1. számú ábra).

2 Megjegyzés: A filmben Harry a „piszkos” eszközhöz nyúl, Skorpió átlőtt lábára taposva, tulajdonképpen kizárva vallatja ki a lány hollétéről. A demokratikus államokban viszont mindig a jog érvényesül. Harry nem tudott megfelelő jogi eszközökkel bizonyítékokat szerezni, a jog megsértésével szerzett bizonyíték és a Skorpióból kínzással megszerzett vallomás nem elegendő a bíróság előtt, Skorpiót elengedik, a történet során kiderül, hogy a lány pedig már korábban életét veszítette.

1. számú ábra: Cél–eszköz mátrix

	ESZKÖZ	
	Erkölcseleg jó (+)	Erkölcseleg rossz (-)
CÉL Erkölcseleg jó (+)	A ++	B -+ „Piszkos Harry” dilemma
Erkölcseleg rossz, „piszkos” (-)	C +-	D --

Forrás: Klockars, 1980.

A legjobb megoldás az, amikor az eszköz erkölcsileg megfelelő és eléri a célját (A), a legrosszabb, amikor az alkalmazott eszköz erkölcsileg nem állja meg a helyét, és a cél sem kerül elérésre.

A „Piszkos Harry dilemma” akkor áll fenn a rendőri munkában, amikor a rendőrnek két rossz megoldás közül kell választania. Marad az elfogadott eszköznél, de nem éri el a célt, vagy „piszkos” eszközökhöz nyúl a cél eléréséhez. Ezek azok az esetek, amikor tulajdonképpen két rossz megoldás közül választhat – piszkos eszköz vagy „kudarcs” –, és ez morális dilemmát okoz, hiszen, ha meg nem engedett eszközhöz nyúl, ő sem maradhat tiszta.

Az erkölcsi mércét, hogy piszkos eszközhöz nyúl vagy azt gondolja, hogy csak az működik, két tényező fogja meghatározni. Az egyik szintet a rendőr szakmai kompetenciái képezik (morális dimenzió), a másik szint pedig az intézményi szint, a rendőr rendelkezésére álló törvényes eszközök (a törvény és szolgálati hely kompetenciája; technikai dimenzió). „Minél kompetensebb a rendőr a jogi eszközök alkalmazásában, annál kevésbé fog piszkos alternatívákhoz folyamodni” – véli Klockars (1980).

A rendőrök a napi munkájuk során sokszor szembesülnek ezzel a morális dilemmával – még ha nem is ilyen formában (például Klockars ide sorolja a bizonyítékok meghamisítását, a hamis indokkal történő igazoltatást, letartóztatást vagy házkutatást). A dilemma igazi veszélye Klockars szerint nem az eszközben, hanem magában a gondolkodásmódban rejtőzik, hogy „azt hiszi megtalálta a megoldást, amivel békében élhet” (Klockars, 1980). Kozáry (2017) meglátása szerint „a munkával járó stressz és nyomás elkeseredetté teszi a rendőröket az igazságszolgáltatási rendszer eredményességével kapcsolatban, ennek következtében kialakulhat a »cél szentesíti az eszközt« attitűd.”

A stressz megjelenése és kezelése

Schweer és Strasser kutatásukban a rendőri munkában megjelenő stressz kapcsán az alábbi tényezőket vizsgálta az alapján, hogy azok milyen mértékben befolyásolják a rendőrök által átélt munkahelyi stresszt:

- a munkahelyi döntéshozatali és cselekvési lehetőség hiánya;
- állandó szembesülés a társadalmi problémákkal;
- feszült munkahelyi légkör;
- feszült kapcsolat a felettesekkel;
- személyes kockázat a rendőri műveletek során;
- túl magas szakmai teljesítménykövetelmények;
- feszült kapcsolat a kollégák között;
- a rendőrség rossz megítélése a lakosság körében;
- a felettesek tiszteletének hiánya;
- családi konfliktusok;
- a kollégák tiszteletének hiánya (Schweer & Strasser, 2008).

Ezek között vannak olyanok, melyek általában megjelenhetnek egy munkahelyen, de vannak rendőr szakma specifikus tényezők is. A személyes kockázat vállalása a rendőri műveletek során specifikus tényező, hiszen a rendőrök arra esküsznek fel, hogy feladatukat a saját életük kockáztatása árán is ellátják. Természetesen a kollégák körében esetlegesen kialakult feszült viszonyt is másképp kell értelmezni a rendőri hivatásnál, hiszen feltétlen bizalom szükséges ahhoz, hogy a rendőr a (munka/járőr)társával közösen veszélyes helyzeteket is felvállaljon.

A bűnügyi és a közrendvédelmi szolgálatellátást tanulmányozó kutatásból kirajzolódott, hogy a közrendvédelmi szolgálati ágnál dolgozók fokozottabb stressznek vannak kitéve, ők egyértelműen gyakrabban érzékelik munkájukból fakadóan a rendőri műveletek során a személyes kockázatot, a lakosság hiányzó tiszteletét, illetve a szociális problémákkal való állandó szembesülést (Schweer & Strasser, 2008).

A stresszhelyzet egy másik megközelítési módja szintén a rendőri munka jellegéből fakad: az, hogy a rendőrök szolgálatellátásuk során szinte mindig készenlétben vannak. A mindennapok része, hogy „*1. bármikor történhet valami nagy dolog, és 2. ha valami igazán nagy dolog történik, az az embert általában túlterheli*” (Behr, 2017).

„*A rendőrséget illetően számtalan olyan esemény, jelenség észlelhető, amelyekre nem lehet később reagálni, hiszen az eredményesség éppen az időben elvégzett aktuális cselekvésen alapul. Ebben a folyamatban a cselekvés logikáját*

a megsértett biztonság helyreállításának igénye sarkallja.” További stressz faktorként jelenik meg a rendőrök életében az időtényező. „... *A szervezetek működésében is fellelhetőek mindazok az időfaktorok, amelyek igazgatják, meghatározzák a teendők sorrendjét. Napjaink egyik feszítő ellentmondása a gyarapodó feladattömeg, a logisztika korlátozottsága és az idő hármában keletkező feszültség.*” (Horváth & Kovács, 2016).

A rendőrség és a rendőrségi túlkapasok ritkán vizsgálhatók a társadalmi viszonyok (és a jog) ismerete nélkül. Egyrészt figyelembe kell venni, hogy az adott társadalom milyen értékek mentén mozog, mennyire toleráns egy bizonyos csoporttal szemben, és mennyire elfogadott az erőszak a társadalomban, milyen irányba fejlődik ebben a szempontban az adott társadalom. Előfordulhat, hogy régen elfogadott volt az „atyai pofon” mint a nevelés egyik eszköze, manapság viszont ez már idejét múlt „nevelési eszköz”.

A jog, a kommunikáció és az erőszak mértéke

A demokratikus jogállamban a rendőrség elsődleges fegyvere a jog és a kommunikáció. A változások eredményeképpen egy szakmailag megfelelő – szükségességen, törvényességen, arányosságon és szakmaiságon alapuló – rendőri intézkedés is erőszakosnak tűnhet az egyes társadalmakban, azok tagjai számára.

A rendőrség az erőszakot mindig a veszélyhelyzettel összefüggésben vizsgálja, hogy *a veszély elhárítása megkövetelte-e a legitim fizikai erőhatalom alkalmazását (szükségesség), az erőszakkal okozott károk arányban voltak azokkal a veszélyekkel, amelyeknek elhárítását szolgálták (arányosság), és volt-e a rendőrségnek az adott beavatkozásra törvényes felhatalmazása (törvényesség)* (Finszter, 2014), valamint – nem utolsó sorban – szakmai szempontból megfelelő volt-e magának az intézkedésnek a végrehajtása.

Az, hogy milyen beállítottságú – polgár közeli vagy zárt, szinte militáris – rendőrséget alakít ki és fogad el az adott társadalom, az a társadalmi fejlődés eredménye. Egyértelműen különbség van egy polgár közeli, fegyvert nem viselő (például holland), és egy tekintélyen alapuló (például francia) rendőrség között.

Amikor egy társadalomban elindul egy olyan változás, amikor az erőszakhoz fűződő viszonyt egyre kevésbé tolerálják, akkor a rendőrség szervezetét, az általa alkalmazott módszereket is elkezdik átalakítani, és a szervezet tagjai is elkezdnek állampolgár közelebb irányba átalakulni. Amennyiben ez egy hirtelen váltás eredménye, a szervezet – főként idősebb – tagjaiban egyfajta identitásválságot is elindíthat, mert keresik a helyüket, keresik azt a magyarázatot, ami a rendőri tevékenység alapvető logikáját alkotja, hogy mi a szerepe, és

a rendőri munka során a tevékenységeket miért úgy csinálják, ahogyan csinálják? Mely magatartásformák jellemzik magát a rendőrt? A kemény, határozott fellépés vagy inkább a barátságosabb, megértőbb intézkedés? (Természetesen ez feladatfüggő is, és leginkább a közbiztonsági szolgálati ágra érvényes, akik napi kapcsolatban vannak a társadalom tagjaival.) A fiatalabb rendőri korosztályra ez a válság ugyanúgy hathat, hiszen bekerülve a rendőrséghez a szervezetnél érzik ezt a fajta bizonytalan légkört. Őket már az új elvárásokra készítették fel, viszont hallják a régi történeteket, látják a napi gyakorlatot, és az idősebb, „nosztalgizáló” kollégákat akár kiégettnek is tarthatják, ami kevésbé lesz motiváló számukra. Ezekben az esetekben természetesen a rendőrség tagjai és az állampolgárok közötti kommunikáció is megváltozik. Míg a társadalom fiatalabb tagjai átlépnek a félelmükön, és bizalommal fordulnak a rendőrség felé, addig az idősebb korosztály akár egyfajta tekintélyvesztést is érezhet a rendőri szervezettel kapcsolatban.

Sem rendőr szakmai, sem erkölcsi, etikai szempontból nem kérdés, hogy a fenti viselkedések nem elfogadottak a szervezetnél, hangsúlyozza Janza. „... *erkölcsi, etikai értelemben el lehet-e marasztalni azt a rendőrt, aki a számára elérhető és legnagyobb eredményt biztosító eszközöket veti be a siker reményében? A válasz ez esetben is határozott. Igen, el kell marasztalni azt a vezetőt és intézkedő rendőrt, aki törvénytelen vagy szabálytalan eszközöket vesz igénybe feladata végrehajtása során. A rendőrségi szabályok, bármely ország szabályozását és gyakorlatát vizsgáljuk is, miközben meghatározzák, hogy mit és hogyan, milyen esetben tehet a rendőr; valójában nem mást tesznek, mint kizárják a jog által el nem ismert és le nem írt eljárások alkalmazásának lehetőségét. Nem kétséges, a rendőr eredményes akar lenni, hiszen a társadalomnak is az az érdeke, hogy »a bűnös bűnhődjék«. A rendőrnek ahhoz, hogy eredményes legyen, adatokra és bizonyítékokra van szüksége.*” (Janza, 2010).

Annak ellenére, hogy a rendőrség tagjai törekednek az eredmény elérésére, sajnos tudomásul kell venniük, hogy munkájuk nem mindig zárul eredménnyel. „*A megindított büntetőeljárás egyszer befejeződik. Az is lehet, hogy a vádemelési szakba sem jut el, hanem megszüntetik a nyomozást. Erre természetesen a törvényi feltételek fennállása esetén van lehetőség, amikor minden lehetséges nyomozati cselekmény végrehajtása után sem derül fény az elkövető személyére, vagy a megszerzett bizonyítékok nem elégségesek a vele szembeni eljárás folytatására.*” (Horváth & Kovács, 2016).

A *Jó Állam Jelentés* 2018-as adatai alapján a magyar állampolgárok jobban bíznak a rendőrségben, mint az állami hivatalokban, a helyi önkormányzati hivatalban és általában az igazságszolgáltatásban. Nemzetközi összehasonlításban a magyar rendőrség megítélése szűkebb régióinkban a legjobb, Magyarország

a 2013-ban mért adataival megelőzi Lengyelországot, Csehországot és Szlovákiát (URL1). Az elmúlt évek alatt ez a pozitív megítélés nem változott.

Összefoglalás

Jelen tanulmány elkészítésének nem volt célja, hogy felmentést adjon a rendőröknek a túlzott erőszak alkalmazásával vagy bármilyen rendőri túlkapással kapcsolatosan. A tanulmány azt szolgálta, hogy bemutasson olyan elméleteket, melyek ismerete hozzájárulhat a rendőri erőszak megelőzéséhez, a mögöttes gondolkodásmódok időben történő felismeréséhez. A mű feldolgozása támogatást nyújthat főként azoknak a középszintű vezetőknek, akik ismerik a végrehajtók feladatait, és az általuk elvégzett munkát, emellett napi kapcsolatban vannak magával a feladatokat végrehajtó rendőrökkel is. A közvetlen rendőri vezető felelőssége sok esetben nem kérdőjelezhető meg. Az elhíresült amerikai rendőrtiszt, Derek Chauvin rendőri tevékenysége ellen már akkor 18 panasz volt, mielőtt 8 perc 46 másodpercig térdelt egy fegyvertelen fekete férfi, George Floyd³ nyakán (Peeples, 2020), aki az intézkedés következtében életét veszítette. Ha vezetői időben felfigyelnek Chauvin rendőrtiszt erőszakos cselekményeire, ez a sajnálatos eset elkerülhető lett volna. Klockars véleményéhez kapcsolódva a rendőri intézkedések során, legtöbb esetben nem (csak) az eszköz vagy a viselkedés a veszélyes, hanem maga a mögöttes gondolkodás, hogy a rendőr azt, amit tesz, helyesnek gondolja, amely később erőszakhoz és deviáns magatartáshoz vezethet.

Végző megállapítás az, hogy a törvényes és szakszerű rendőri viselkedésben kiemelkedő jelentőséggel bír az állomány magas szintű felkészítése és tudásának folyamatos szinten tartása, amelyben a képzéssel foglalkozó szervezetek és munkatársak felelőssége megkérdőjelezhetetlen.

3 Megjegyzés: 2020. május 25-én este egy fekete férfi, George Floyd cigarettát vásárolt, de az eladó úgy vélte, hogy hamis bankjegyet használ, zavartan viselkedik, ezért hívta a rendőrséget. A rendőrség 1997–2007. között összesen kilenc alkalommal tartóztatta le Floydot, többnyire kábítószerrel kapcsolatos cselekmények és lopás miatt, utoljára 2013-ban helyezték szabadlábra. Az nem bizonyított, hogy a kikerkező rendőrök tudtak volna Floyd bűnügyi múltjáról, a hívó a segélyhívás jegyzőkönyve szerint nem azonosította Floydot név szerint (URL2). A toxikológiai jelentés szerint Floyd szervezetében fentanil fájdalomcsillapítót és metamfetamin kábítószerrel találtak, ez állhatott zavart viselkedése hátterében, halálát azonban egyértelműen az intézkedés következtében fellépő oxigénhiány okozta, az igazságügyi szakértő véleménye szerint az intézkedésbe egy egészséges ember is belehalt volna (URL3, URL4).

Felhasznált irodalom

- Horváth J. & Kovács G. (Szerk.) (2016). *Pályakezdő rendőrtisztek kézikönyve*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Szolgáltató Nonprofit Kft.
- Behr, R. (2013). Polizei. Kultur. Gewalt. Die Bedeutung von Organisationskultur für den Gewaltdiskurs und die Menschenrechtsfrage in der Polizei. In *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (pp. 81-93). Bundesministerium für Inneres.
- Behr, R. (2016). Functions and impact of the ‘Violence against the Police’ Discourse on German Police Culture. *European Police Science and Research Bulletin, Special Conference Edition*, 1, 44-47.
- Behr, R. (2017). Maskulinität in der Polizei: Was Cop Culture mit Männlichkeit zu tun hat – ein Essay. *Juridikum*, 4, 541-551.
- Behr, R. (2018). *Polizei. Kultur. Gewalt, Polizeiarbeit in der „offenen Gesellschaft“*. Universität Bochum, Akademie der Polizei Hamburg.
- Finszter G. (2014). *Rendészetelmélet*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Finszter G. (2014). *A rendőrség joga*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Janza F. (2010). A rendőri hazugságokról. In Gaál Gy. & Hautzinger Z., (Szerk.), *Tanulmányok „quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XI.* (pp. 45-62). Magyar Hadtudományi Társaság.
- Klockars, C. B. (1980). The Dirty Harry Problem. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452, 33-47. <https://doi.org/10.1177/000271628045200104>
- Kozáry A. (2017). *Rendészetszociológia Kézikönyv II.* Rejtjel Kiadó.
- Kovács G. (2020). A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar alapkiképzés intenzív szakaszának teljesítésével kapcsolatos hallgatói véleményének összegző vizsgálata 2012-2019 között. *Magyar Rendészet*, 20(3), 163-178. <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.10>
- Krauzer E. (2019). Az intézkedéstaktika, mint oktatásmódszertan, a korszerű és gyakorlatorientált képzés alapja. *Belügyi Szemle*, 67(7-8), 79-115. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.7-8.5>
- Peebles, L. (2020). Brutality and Racial Bias: What the Data say. *Nature*, 583, 22-24. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-01846-z>
- Schweer, T. & Strasser, H. (2008). Einblick: Cop Culture und Polizeikulture, In Schweer, T., Strasser, H. & Zdun, S. (Eds.), *„Das da draussen ist ein Zoo, und wir sind die Dompteure” – Polizisten im Konflikt mit ethnischen Minderheiten und sozialen Randgruppen* (pp. 11-38). GWV Fachverlag GmbH. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90962-2_1
- Staud, T. (2019). „Die Polizei hat ein Männlichkeitsproblem” – Ein Interview mit dem Kriminologen und Polizeiausbilder Joachim Kersten. In Kleffner, H. & Meisner, M. HG. (Eds.), *Extreme Sicherheit – Rechtsradikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz* (pp. 196-209). Verlag Herder GmbH.

A cikkben található online hivatkozások

URL1: *Jó Állam Jelentés 2018, B.2.2. Lakossági bizalom a rendőrségben.* <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/digitalis-tartalmak/jo-allam-jelentes-2018/b-2-kozbiztonsag-es-katasztrofave-delem/b-2-2-lakossagi-bizalom-a-rendorsegben-2/>

URL2: *Background Check: Investigating George Floyd's Criminal Record, Snopes News Crime.* <https://www.snopes.com/news/2020/06/12/george-floyd-criminal-record/>

URL3: *Who was George Floyd and what happened to Derek Chauvin?* <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56270334>

URL4: *George Floyd died from lack of oxygen, not fentanyl, says expert.* <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56670912>

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Pesti T. & Kovács G. (2021). A rendőri erőszakról, túlkapásokról – lehetséges magyarázatok. *Belügyi Szemle*, 69(11), 1981-1993. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.6>





Pintér Roberta

Drogprevenció a védett szerveknél Elemző-értékelő esettanulmány a katasztrófavédelem állományában előfordult kábitószerkereskedelmi tevékenység többrétű vizsgálatával

**The issue of drug prevention in law enforcement agencies
Analytical-evaluation case study with a multi-level analysis of drug
trafficking activity among the disaster management staff members**

Absztrakt

A tanulmány a katasztrófavédelem hivatásos állományában megjelenő kábító-szerfogyasztási és kábítószerekkereskedelmi tevékenység jelenségét és lehetséges okait mutatja be egy, a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkája során előfordult eset kapcsán, továbbá tárgyalja a megelőzés lehetőségeit, jogszabályi környezetét és a jelenleg is kihívást jelentő kérdéseket, valamint szemlélteti a Magyar Honvédség jó gyakorlatát. A tanulmány hangsúlyos eleme annak a folyamatnak a bemutatása, ahogyan a jelenség begyűrűzik a hivatásos állomány fiatal tagjai közé, továbbá a személyes motívumok feltárása. Az esettanulmány ismerteti a kábítószerekkereskedelem tárgyában elítélt volt hivatásos tiszt önreflexióját, amely az eset kapcsán benne felmerülő, a büntetőjogi következményeken túlmutató, etikai, lelkiismereti dilemmáiról, tanulságairól szól. A tanulmány vizsgálja az ügy felderítésétől kezdődő szakaszt a büntetőeljáráson át egészen az elítélést követő szakaszig, mind jogi, mind emberi oldalról és bemutatja, a büntetőeljárás hatásait után egy szervezet, valamint az elítélt volt tűzoltó életére. Mindehhez a Nemzeti Védelmi Szolgálat által tett feljelentés és annak nyomán lefolytatott, jogerős ítéletekkel lezárt büntető ügy, valamint az elkövetővel készített mélyinterjú szolgált alapot. A tanulmány rávilágít arra, hogy problémakör éppúgy érintheti a Nemzeti Védelmi Szolgálat további védett állománycsoportjait, mint a jelen esetben feldolgozott katasztrófavédelmi szervet.



Kulcsszavak: drogprevenció, Nemzeti Védelmi Szolgálat, katasztrófavédelem, kábítószer-kereskedelem, kábítószer-fogyasztás, esettanulmány, elemzés, statisztika

Abstract

The study presents the phenomenon and possible causes of drug use and drug trafficking among staff members of the disaster management in connection with a case that occurred during the work of the National Protective Service, as well as the possibilities of prevention, the legal environment and current challenges, and further illustrates the good practice of the Hungarian Armed Forces. The study emphasizes the process by which the phenomenon spreads among the young members of the professional staff, as well as the exploration of personal motives. One of the values of the case study is the self-reflection of the former officer convicted in drug trafficking on his ethical and conscientious dilemmas and lessons that raised in connection with the case, going beyond the criminal consequences. The study examines the effects from the investigation through the criminal procedure to the post-conviction phase, from both a legal and a human point of view, showing what happens after the criminal proceedings in the life of an organization and of the convicted former officer. All this is based on the report made by the National Protective Service and the criminal case concluded with final convictions, as well as an in-depth interview with the perpetrator. The study highlights that the problem may affect other protected bodies of the National Protective Service just like the disaster management body processed in the present case.

Keywords: drug prevention, National Protective Service, disaster management, drug trafficking, drug use, case study, analysis, statistics

Bevezetés

A Nemzeti Védelmi Szolgálat 2015-ben szembesült egy olyan generációs és társadalmi probléma jelenlétével a védett állományon belül, mely azelőtt nem volt jellemző, sőt kimondhatjuk, hogy a katasztrófavédelem berkein belül a kábítószer-kereskedelemre ezidáig nem volt példa. Éppen e célból volt szükséges esettanulmány tárgyává tenni annak a tűzoltó hadnagynak az esetét, aki félretéve a szakma iránti szeretetét és tiszteletét, a könnyebb anyagi haszon-szerzés végett törvénytelen útra lépett. A Nemzeti Védelmi Szolgálat védett

szervei¹ közül egy szervezet példáján keresztül mutatom be azt a problémát, mely napjainkra már a többi szervezet védett állományát is érinti.

Mit kezdhet egy szervezet a kábítószer-probléma jelenlétével? Hogyan, miként lesz valakiből kábítószer-kereskedő, illetve -fogyasztó, aki egyébként szível-lelékkel a szakmájának él, és a szolgálatra esküdött hűséget? Milyen lehetőségei vannak egy hierarchikus szervezetnek egy ilyen probléma feltárására, megelőzésére? Mi történik a büntetőeljárás után egy szervezet életében és mi a volt munkatársában? A tanulmány ezekre a kérdésekre fókuszálva veszi górcső alá az esetet, de mégis széleskörűen szemlélve a körülményeket, bemutatva kutatásokat, áttekintve az együttműködések során elért közös eredményeket, valamint felvetve a megoldásra váró jogi problémákat, a lehetséges utóintézkedéseket, megelőzési lehetőségeket. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy valóban fel vannak-e készülve a védett szervek a hasonló esetekre, és adottak-e a lehetőségeik a probléma szakszerű kezelésére, megelőzésére? Előre bocsájtandó, hogy a tanulmányban bármilyen nemű, nem hivatalos statisztikaalkotás nagyon nehéz és fenntartásokkal kezelendő a változó jogszabályok tükrében, melyek kihatnak a Nemzeti Védelmi Szolgálat tevékenységére is, továbbá a statisztikai rendszer fejlesztésével járó torzulást szintén szükséges szem előtt tartani.

A drogfogyasztás hazánkban mint társadalmi és generációs probléma

Bevezetésnek pillantsunk rá a kábítószer-fogyasztás hazai helyzetképre! Megállapíthatjuk, hogy a kábítószer-fogyasztás korunk egyik egyre elterjedőbb jelensége, mely a felmérések és kutatások adatai alapján leginkább a fiatal generációt érinti. A megállapítás alapját a populációs vizsgálatok,² azaz a felnőtt, fiatalokorú és iskoláskorú népesség körében végzett kutatások jelzőszámai, a Legfőbb Ügyészség Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztikai Rendszerében (ENyÜBS) rögzített kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekmények, és azok elkövetőinek jellemzőit tartalmazó adatok, valamint a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ (URL1) által megjelentetett statisztikai adatok képezik. Az adatok elemzését a Nemzeti Drog Fókuszpont végzi. Ezek az adatok nagyban meghatározzák a hazai drogellenes politika és stratégiaalkotás fő irányait, melyet jelenleg Magyarország Nemzeti Drogellenes Stratégiája³ (2013–2020)

1 A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. §.

2 A teljes felnőtt népességet vizsgáló, a vonatkozó nemzetközi módszertani követelményeknek minden szempontból megfelelő felmérés 2007-ben készült utójára Magyarországon.

3 Kihirdetve a 80/2013. (X. 16.) OGY határozattal.

foglal össze. A stratégia fő céljának az illegális szerhasználat csökkentését tekintik. A cél elérését széles körű prevenciós tevékenységgel, a kábítószerfüggők ellátása és kezelése terén a felépülésközpontú szemléletmód és a reintegráció megerősítésével, a kínálatcsökkentés területén bűnmegelőzési és bűnüldözési beavatkozások hatékonyabb alkalmazásával, valamint a terjesztői magatartások elleni szigorú fellépéssel kívánja megvalósítani. A Drog Fókuszpont 2018. évi beszámolója (URL2) szerint – melyet a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja⁴ részére készített – a 18–64 éves népességben minden tizedik, a 18–34 éves fiatal felnőtt korosztályban csaknem minden ötödik személy fogyasztott már az élete során valamilyen tiltott drogot. A fiatal felnőtt és felnőtt népességben a legtöbben marihuánát⁵ vagy hasist⁶ próbáltak, de szintén népszerűek a szintetikus kannabinoidok,⁷ az amfetamin⁸ és a dizájner stimulánsok⁹. Az új típusú dizájner drogok az utóbbi évtizedben elterjedt, rendkívül veszélyes és kiszámíthatatlan kábítószer, melyek Magyarországon 2010-ben jelentek meg nagyobb mértékben főleg a szegényebb régiókban, mivel a „klasszikus” drogoknál jóval olcsóbbak. Elterjedésük oka – az alacsony ár mellett – elsősorban a könnyű hozzáférhetőség. A napi adag gyakran csupán pár száz forintba kerül, és vannak olyan települések, ahol bármelyik utcasarkon beszerezhető. Magyarországon a legdrágább közismert drognak a kokain és a heroin minősül, ezzel meghatározva a fogyasztói kör egzisztenciális jellemzőit is. A 9. és 10. évfolyamos diákok (14–18 éves) körében végzett felmérés

4 A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA) tényszerű, tárgyilagos, megbízható és európai szinten összehasonlítható információkat hivatott szolgáltatni az Európai Uniónak és tagállamainak a kábítószerrel és a kábítószer-függőséggel, valamint ezek következményeivel kapcsolatban. Célja, hogy tényekkel alátámasztott adatokkal informálja a politikai döntéshozókat és irányt mutasson a kábítószer elleni intézkedésekhez.

5 Marihuána, más néven kannabisz, mely a kendernövény szárított, megtermékenyítetlen kendervirágzata. Fő pszichoaktív összetevője a tetrahidrokannabinol (THC).

6 A hasis a női kendernövény mirigyeci által termelt gyantájából készült, a marihuánánál erősebb kábítószer. Jellemzően dohánnal keverve, cigarettában, pipában fogyasztják.

7 Szintetikus kannabinoidok, olyan vegyületek csoportja, melyet folyékony formában tetszőlegesen választott szárított növény töretére rásprézve vagy felítatva szintetikus marihuánaként forgalomba hozható, és hatása azzal megegyezik. A vegyületekkel átitatott növényi töretet füstképzéssel elégetik, majd a füstöt beszívják.

8 Az amfetamin mesterségesen előállított (alfa-metil-feniletilamin nevű) szerves vegyület, hosszú ideig ható (7–13 óra) stimuláló, élénkítő hatású, vizeletből kimutatható kábítószerként ismert. Elsősorban erősebb hatású származékait (metamfetamin, LSD, Extasy) használják, kristályos, porszerű tablettásítható anyagként.

9 A dizájner stimulánsok/drogok a 2000-es évek közepe tájékán jelentek meg az első ilyen típusú kiszámíthatatlan kábítószer, melyeket főként tiltólistás szerek hatóanyagainak kémiai megváltoztatásával hoztak létre. Az így létrejött szerek hatásukban rendkívül hasonlítanak az illegális szerekhez, de kémiai összetételük más volt, ezért legálisnak számítottak (herbál, biofű, kati, mefedron, kristály, kréta). Általában fehér por formájában kaphatók, melyet vagy feloldva dohányra csepegtetve, kiszáradást követően cigarettába tekerve fogyasztják, vagy por, illetve tablettá formájában szedik, felszívják.

adatai szerint közel minden tizedik diák fogyasztott már marihuánát, míg az amfetaminok fogyasztása az elmúlt négy év alatt közel ötven százalékkal nőtt. Az érettségit adó iskolatípusokban jelentősen alacsonyabbak a fogyasztási adatok, mint a szakmunkásképzők és szakiskolák tanulói körében. A megyeszékhelyeken és más városokban, illetve a falun és tanyán élőkhez képest határozottan erőteljesebb a Budapesten lakók kábítószer-érintettsége. Bár az Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) munkatársa, Ritter Ildikó az általa készített „*A bűntetési gyakorlat szigorodása a kábítószer-kereskedelem esetében*” tárgyú kutatásban¹⁰ említi (Ritter, 2019), hogy míg korábban 2007 és 2011 közötti adatok alapján a kábítószer-probléma nagyvárosi jelenség volt, jelenleg már a kisebb településeken is egyre elterjedtebb. A bűnügyi statisztikában regisztrált kábítószer-bűncselekmények harmadát észlelik Budapesten. A 2014 és 2017 közötti hatósági észlelések adatai alapján a kábítószer-bűncselekmények száma 6500–7000 között mozog évente, és a bíróság elé került ügyek száma egyre inkább növekszik (Ritter, 2019).

A kábítószer-függőség lehetséges okait kutatva a Nemzeti Drogellenes Stratégia kiemeli, hogy a családi viszonyok, a családi „védőburok” sérülése, a közösségek életét meghatározó értékek, valamint az írott és íratlan normák gyengülése, megsértése elvezet oda, hogy az ifjúság körében, majd később a fiatal felnőtt és felnőtt korban is mind gyakoribb a megküzdési képességek, a döntéshozó készségek és a pozitív jövőkép hiánya. A pszichoaktív szerek a teljesítményt, kitartást igénylő öröme helyett azonnali közérzetjavulással, feszültségcsökkenéssel kecsegtetnek. Tulajdonképpen „instant boldogságot” jelentenek.

A stresszfaktor és a drogfogyasztás a védett szervek hivatásos állományban

Áttekintve a társadalmi és bűnügyi adatokat, ezeket kivetítve a közszolgálatot teljesítő, alapvetően stresszes feladatokat ellátó hivatásos állományra, természetesen érthető, hogy a probléma begyűrűzött a védett szervek életébe is. Egyrészt, ha a 18–34 év közötti korosztályban minden ötödik személy érintett, akkor ez a számarány az új felszerelő fiatal állományt mindenképpen érintheti. Másrészt, ezt a megállapítást támasztják alá a Nemzeti Védelmi Szolgálat kábítószerrel kapcsolatos felderített bűncselekményeinek

10 A vizsgálat tárgyát a kínálati oldali kábítószer-bűncselekmény miatt indult eljárások alkották, azaz azok az eljárások, amelyek kábítószer-termesztés, előállítás, országba történő behozatal, kivitel, illetve az ország területén történő átvitel, továbbá, forgalomba hozatal, kereskedelem miatt indultak, üzletszerűen vagy bünszervezetben és/vagy jelentős mennyiségű kábítószerre valósultak meg.

statisztikai is. A Nemzeti Védelmi Szolgálat saját 2011-2019 évre vonatkozó adataiból nyomon követhető, hogy átlagosan évente hét hivatásos személy vonatkozásában készül feljelentés kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény elkövetése miatt, tehát vagy fogyasztó (kb. négy) vagy kereskedő (kb. három), és velük 2–10 polgári személy (átlagosan négy) áll kapcsolatban, akik szintén érintettek a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményben. Összevetve az országos adatokkal – miszerint minden tizedik felnőtt, illetve a 18–34 év közötti korosztályban minden ötödik személy fogyasztott már valamilyen típusú kábítószerrel – statisztikailag még mindig elenyésző a védett szervekre eső eset-szám. Bár ez jelezheti azt is, hogy a magasabb társadalmi elvárások elé állított közszolgálat egyértelműen szabálykövető magatartással jár együtt, ellenben nem feledkezhetünk meg a látenciában maradt esetekről sem. Ez utóbbi lehetőséget egy durva és semmi esetre sem hiteles becslés is alátámaszthatja, miszerint például ha a rendőrség dolgozóinak száma megközelítőleg 38 000 fő és ebből – a statisztikai átlagot alapul véve – minden tizedik ember fogyasztott már kábítószerrel, akkor valóban nagy a látencia. A kábítószer-fogyasztás ellen hat, hogy a hivatásos állomány körébe csak kifogástalan életvitellel rendelkező személyek kerülhetnek és maradhatnak. Annak a lehetősége azonban továbbra is fennáll, hogy ők életük során fogyasztottak már kábítószerrel, kipróbálhatták, de nem váltak szenvedélybeteggé, függővé. Kérdésként merülhet fel, hogy a felvételi eljárás vagy a hivatásos szolgálati viszony fennállása során az éves orvosi vizsgálatok alatt szűrjük-e az állományt kábítószer-fogyasztás tekintetében (a szűrőpróbaszerű ellenőrzés esetét nem említve). Ez a kérdés eléggé összetett, azonban megjegyezhető, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat Humánigazgatási Főosztály Egészségügyi és Pszichológiai Alosztályának tájékoztatása szerint a válasz mindhárom esetben: nem, ezért sajnos szükséges a látencia lehetőségével is számolnunk.

A felderítési statisztikai adatokból megállapítható, hogy az egyenruhás, tiszt-helyettes állomány érintett leginkább a kábítószer-bűncselekmények elkövetésében. Kiemelkedik a kábítószer-fogyasztás mint elkövetési magatartás, ugyanakkor szaporodik azon esetek száma is, amikor az állomány a fogyasztás mellett a kábítószer-terjesztésében is részt vesz. Mivel az érintett hivatásos személyek a kábítószer megszerzése alkalmával az érintett bűnözői csoportokkal, személyekkel is kapcsolatba kerülnek, akár zsarolhatóvá válnak. Megtörtént az is, hogy az érintett hivatásos személyek nem pénzzel fizettek a kábítószerért, hanem hivatali helyzetükkel visszaélve az általuk hozzáférhető nyilvántartások adatait adták ki a kábítószer-terjesztőknek. A Nemzeti Védelmi Szolgálat saját kábítószer-bűncselekményekre vonatkozó 2011–2019 évi statisztika adatai szerint a védett állománycsoportokból a rendőrség, a katasztrófavédelem,

a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve a büntetés-végrehajtás érintett. Ez utóbbi esetben a fogvatartottak részéről érkező igény és kereslet generálhatja a kábítószer-kereskedelmet folytatható hivatásos személyek számát. A többi három állománycsoportot illetően a kábítószer-fogyasztás hátterében akár a stratégia által is említett megküzdési képességek, a döntéshozó készségek és a pozitív jövőkép hiánya is állhat, mely mindenképpen összefügg a stressz kezelésével, levezetésével. A katasztrófavédelem részéről nyilatkozó pszichológus szakmai tapasztalatai szerint az állomány tekintetében a probléma jelenlétére két lehetséges válasz adható a korcsoport függvényében.

Negyven éves kor alatt a fiatalok várják az izgalmas helyzeteket, riasztásokat, hiszen tapasztalatszerzés, segítségnyújtás és kaland miatt érkeztek a szakmába. Amikor érkezik egy riasztás feldobódnak, megindul az adrenalin, az izgatottság, elkezdődik a mentés folyamata, maga a feladatellátás, és megszületnek az életre szóló sztorik. Csak egy-egy komolyabb eset után bontakozik ki a szakma igazi kihívása, az esetleg szörnyű tragédiák és látott események lelki kezelése. Az idő előrehaladtával viszont ezek az élmények egymásra rakódnak és már komoly szorongást okozhatnak. Az állandó ugrásra kész, készenléti állapot kimeríti a szervezetet. Az ezzel való megküzdésben fontos szerepe van a családnak. Ha otthon a családi életben minden rendben van, akkor könnyebb a feldolgozás, jobban megy mindezek kezelése. Ha viszont ez nem így van, akkor az illető egy másik megküzdési módot kénytelen választani, mely adott esetben sajnos lehet a kábítószer- vagy alkoholfogyasztás is.

Ezek alapján feltételezhető az is, hogy a fiatalok a riasztások, az izgalmas helyzetek átélésének hiánya miatt, szinte az unalom ellenszereként nyúlhatnak az illegális szerekhez, mert hiányzik az a pörgés, ami riasztáskor, mentéskor éri őket. Vagy esetleg azért fogyasztják, hogy bátorságot merítsenek a kábítószerekből. Ezzel szemben az idősebb korosztály, negyven év felett már a szorongás kezelése, levezetése miatt alkalmazhatja a kábítószert, mert esetükben nem ritka, hogy a csengő megszólalása a gyomor összerándulását okozza. Mindkét csoportnál megeshet, hogy azért nyúl az illegális szerekhez, mert nincs már biztos családi háttere, vagy éppen kiemelkedően szükséges teljesíteni a szolgálatok alatt, félretéve a másodállások okozta fáradtságot. Bár ez utóbbi korcsoportra nem is igen jellemző a feszültség ilyen módú oldása.

A pszichológus és a nyilatkozó tűzoltó kollégák egyöntetű véleménye szerint a (szolgálati) csoportnak hatalmas támogató és megtartó ereje van. Egy-egy eset után megbeszélik mi történt, kibeszélhetik érzéseiket, kiventillálhatják magukból a látottakat, tapasztaltakat, amire a további szorongás megelőzése miatt nagy szükség is van, azonban az évek előrehaladtával egyre nehezebbé válik a feldolgozás. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Humán

Szolgáltatának a korcsoportokra és a riasztásokra vonatkozó tájékoztatása szerint 2019-ben 40 éves kor alatt 2671 fő látott el készenléti szolgálatot, míg 40 év felett 2294 fő. Kerületi szinten évente átlagosan majdnem 1300 riasztás történik, ez naponta átlagosan 3–4 alkalmat jelent, együtt értve a tűzoltási és mentési feladatokat. Természetesen az állomány tagjainak leterheltségét és a stresszel való megküzdés megfelelő módjának feltérképezését a rendszeres alkalmassági vizsgálatok keretében elvégzett tesztek és a vizsgálatokat lezáró beszélgetések biztosítják. A pszichés egyensúly megállapítása érdekében a vizsgálatok során a szorongás, a pszichoszomatizációra való hajlam, a frusztrációs tolerancia és a devianciák meglétének vizsgálata elsődleges szerepet kap. A katasztrófavédelem állománya részére a váltásokon belüli kollegiális beszélgetéseken túl a pszichológus kollégához, szakemberhez fordulás lehetősége is biztosítva van, természetesen önkéntes alapon. Intézményesített stresszkezelés azonban nincs, autogén tréningek megtartására alig van kapacitás, drogprevenációs előadás vagy életvezetési mentálhigiénés foglalkozások nincsenek. Amit a pszichológus, mint szakember javasolni tud mindenkinek, az a hobbi. Mindenkinek kell egy dolog, tevékenység, amit szívesen csinál, amiben örömet leli és kikapcsolódik, levezeti a stresszt. Kifejezetten segít a pszichés egyensúly megtartásában és kiegészítésén is.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat statisztikájából kiragadva a kábítószerrel kereskedő tűzoltó hadnagy esetét, és meghallgatva az állomány pszichológusát, a lehetséges stresszkezelésen túl a kábítószer-bűncselekmény felé való fordulás további motivációs okait vizsgálva egy újabb, nem meglepő indok bukkant fel: a pénz. A katasztrófavédelem pszichológusával folytatott beszélgetésből kiderült, hogy az Y generáció szülőiteinek (1980–2000), az úgynevezett ezredfordulós nemzedéknek már magasabb a feszültségi szintje, a modern technika korába, egy „felpörgött” világba és a fogyasztói társadalomba születtek bele, mindez generálhatja a kalandvágyat, az adrenalinéhséget. De az Y generáció további jellemzőit tekintve a célok gyors elérését elősegítő eszközök alkalmazása sem meglepő, még ha ezek illegálisak is. Ennek a generációnak számos tagja végignézte, szülei hogyan küzdötték fel magukat a társadalmi ranglétrán, hogyan mentek mindebben tönkre egészségileg, és bomlottak fel házasságaik, majd váltak később mégis kiszolgáltatottá a munkaerőpiacon. Ezért ennek tanulságát levonva, ők már nem hajlandóak erre. Így az Y generáció némely tagja számára nem maradt biztos, megtartó családi háttér, csak a rohanó, felszínes kapcsolatok, példává vált a mindent felülíró anyagi javak fontossága, a több lábón állás, a gyors haszonszerzés, illetve a külvilágnak élés. Mindezzel a bűncselekménybe sodródás, azaz a kriminalizálódás veszélye növekedett meg.

Ritter Ildikó kutatásában egy korábbi tanulmánya megállapításait is felidézi, melyben a kábítószer-bűncselekmények elkövetőit az akkor vizsgált ügyek¹¹ alapján csoportokba osztva jellemzi (Ritter, 2019). A vizsgált kínálati oldali kábítószer-bűncselekmények, vagyis 457 elemzett eset 49%-a kereskedelem, illetve fogalomba hozatal, és mindössze 4,6%-át követik el bünszervezetben. Az elkövetők átlagéletkora 36 év. Az egy eljárásra jutó elkövetők száma átlagosan négy fő, és háromnegyedük magyar. Iskolázottság tekintetében ez az elkövetői kör jelentősen eltért az elkövetői átlagtól. Nem volt olyan elkövető, aki legalább az általános iskolát ne fejezte volna be. Az érettségivel rendelkezők aránya 27%, az egyetemet, főiskolát végzettké 6% volt. Szakmunkásképzőt, szakiskolát 43%-uk végzett. Megdöbbentő eredményt mutatott a mintába került elkövetők legális munkatevékenységhez és legális jövedelemszerzéshez való viszonya, ugyanis 53%-uk rendelkezett legális munkaviszonnyal és jövedelemmel. Ez pedig azt jelzi, hogy egyrészt a hazai hatóságok előtt ismertté vált kínálati oldali kábítószer-bűncselekményt elkövetők többsége nem a hagyományos bűnözői szubkultúrából kerül ki, másrészt pedig azt, hogy alapvetően igazodnak a többségi társadalmi normákhoz és értékekhez, azaz fontos számukra, hogy valamilyen szinten kapcsolódjanak a normakövető állampolgárokhoz. Ezt erősíti, hogy a mintába kerültek több mint fele volt büntetlen előéletű. Az ismertté vált, felderített kínálati kábítószer-bűncselekményt elkövetők többsége az alsó szintű hálózathoz tartozott. Gyakorlatilag középszintnél feljebb nem jutott a vizsgált időszakban a hazai bűnüldözés. Jellemzően futárok, kannabisz-ültetvényt létrehozók, illetve ott dolgozók, valamint dílerek¹² (27%) képezték az ismertté vált elkövetői kört. Ez alapján négy csoport vált elkülöníthetővé.

- 1) Az első csoport a szegénység elől menekülők csoportja, átlagéletkoruk 42 év, nem kábítószerfüggők, büntetlen előéletűek, jellemzően futárok, kannabisz-ültetvényen dolgozók vagy olyan „alkalmi vállalkozók”, akik nem rendelkeznek állandó felvevő piaccal. Itt található a legtöbb női elkövető.
- 2) A második csoport az elkövetőknek egy olyan része, mely egyéb illegális tevékenységből váltott át a kábítószer-bűncselekményekre, leginkább kereskedelemre vagy féllegális üzletetekre. Köztük már több a rendszeres

11 A vizsgálat tárgyát a kínálati oldali kábítószer-bűncselekmény miatt 2007–2011 között indult eljárások alkották, azaz azok az eljárások, amelyek kábítószer-termesztés, előállítás, országba történő behozatal, kivitel, illetve az ország területén történő átvitel, továbbá forgalomba hozatal, kereskedelem miatt indultak, üzletszerűen vagy bünszervezetben és/vagy jelentős mennyiségű kábítószerre valósultak meg. Mindösszesen 457 esetet vizsgált a tanulmány.

12 Dílerek azok a kábítószerforgalomba hozó vagy azzal kereskedő személyek, akik maguk is több-kevesebb gyakorisággal fogyasztanak kábítószerrel, és tevékenységük célja a hasznoszerzésen túl, hogy a másoknak eladott kábítószerből fedezzék saját szükségletüket is.

fogyasztó és a büntetett előéletű. Átlagéletkoruk 36 év. Komoly felső szintű befektetők ellen – a mintába került ügyek között – nem folyt eljárás.

- 3) A harmadik csoportot a dealerek alkották, akik mástól vették meg az árut, számos esetben a fővárosban, majd vidékre szállították eladásra. Közülük sokan maguk is használtak kábítószer, sőt voltak köztük kábítószer-problémával küzdők is. Többségüknek volt kialakított felvevő piaca, azaz megvolt a fogyasztói köre. A csoportot leginkább az alsó középosztályhoz tartozó személyek alkották. Az elkövetők jellemzően 22–35 év közöttiek voltak, átlagéletkoruk 31 év volt, 42%-uk legalább középfokú végzettséggel rendelkezett, de volt több felsőfokú végzettségű elkövető is. Fő jövedelemforrásuk nemcsak ez a tevékenység volt, 61%-uk rendelkezett legális munkahellyel és/vagy tanult valahol. A lebukásuk oka jellemzően, hogy drogtevékenységük vagy egyre előrehaladottabb volt és/vagy több sikeres üzletet követően egyre magabiztosabbakká és óvatlanabbakká váltak.
- 4) A negyedik csoportot a középszintű kereskedők képviselték. Ők voltak a legkevesebben, az elkövetők 10%-át alkották. Nem voltak kábítószerfüggők, de többen alkalmi szerhasználónak bizonyultak. Az elsőkben, illetve ebben a csoportban volt a legtöbb külföldi elkövető.

A vizsgált esetekben az elkövetés tárgya a leggyakrabban a marihuána volt, ezt követték az amfetaminok, a kokain, majd pedig a metamfetaminok. Az esetek több, mint 80%-ában az elkövetőktől több kábítószer típus került lefoglalásra. A harmadik csoportot jellemző tényezők akár konkrétan a tűzoltó hadnagyról és társairól is íródhattak volna, átlagéletkorukat, iskolázottságukat, legális jövedelemforráshoz való kötöttségüket, de mégis állandó illegális kábítószer fogyasztói piacukat tekintve. A fentiek alapján a dilerhálózat jellemzően az Y generáció tagjaiból állt, mint ahogyan a fogyasztói kör is. Az ügyben ismertté vált büntetlen előéletű dílernek fő célja elsősorban az anyagi haszonszerzés volt, így lassan eljutottak oda, hogy hivatásos munkájuk az illegális tevékenységük fedőfoglalkozásává vált.

Az esettanulmány

A Nemzeti Védelmi Szolgálathoz 2015-ben több forrásból érkezett információ egy kokaint áruló tűzoltóról. Hatáskörüket és a jogi minősítést megalapozta, hogy az érintett a kábítószerkereskedelmi tevékenységet a szolgálati helyén, szolgálati idejében is folytatta. Az öttől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény gyanújának megállapításához és a tevékenység bizonyításához különféle erő, eszköz és módszer együttes és egyidejű alkalmazására

volt szükség, több szervvel közösen együttműködve. A Nemzeti Védelmi Szolgálat hatáskörét tekintve jellemzően korrupciós és hivatali bűncselekmények felderítésére hivatott szerv. Ez esetben a kábítószer-kereskedők életviteléhez igazodó figyelések és akciók megkívánták a szervezet alkalmazkodóképességét, rugalmasságát, nem beszélve az éjszakai találkozók és kábítószerátadások megfelelő minőségű, bizonyításra alkalmas rögzítéséről, mely szakszerű, speciális eszközparkot, kreativitást igényelt. A felderítés eredményeképpen ismertté vált események alapján megállapítható volt, hogy az érintett tűzoltó kábítószer-kereskedelmi tevékenysége során rendszeresen szolgálati idejében, szolgálati helyére vagy annak közvetlen közelébe hívta fogyasztóit, és adta át a kábító hatású szereket. Tevékenységét szabadidejében különböző szórakozóhelyeken folytatta. Akadályoztatása esetén egy taxisofőrrel szállíttatta ki a kért kábítószert a megfelelő címre, aki ezért a fuvardíjon felül némi jutalékot kapott, illetve a nála lévő kipurciózott adagokat felárral maga értékesítette. A taxisofőrön túl a tűzoltó további négy terjesztővel is dolgozott, illetve két felsőbb dilerrel szerezte be a különböző típusú drogokat. Tevékenysége Budapesten kívül – egy diler segítségével – vidékre is kiterjedt. Nyilvánvalóvá vált, hogy két tűzoltó kollégája is tudott a tevékenységéről, sőt, segítette őt, illetve vásárolt is tőle saját fogyasztásra is, mert alkalomszerűen mindannyian fogyasztottak kábítószert.

A megfigyelések és lehallgatások eredményei után a három ismertté vált tűzoltó, két felső diler és hat alsó terjesztő, illetve a taxis futár ellen bünszövetkezetben elkövetett kábítószer-kereskedelem tárgyában élt feljelentéssel a Nemzeti Védelmi Szolgálat, valamint kábítószer birtoklása tárgyában több tucat kábítószert fogyasztó személyt illetően tett feljelentést. Az illetékes ügyészség felkérésére a feljelentés bizonyítékain túl a büntetőeljárásban szükséges volt a tevékenység rendszerességének és az árult illegális szer kábítószer voltának megállapítása. Az ismertté vált több mint fél éves tevékenység során árult marihuánával, hasissal, különféle tablettákkal és kokainnal való rendszeres kereskedést minden kétséget kizáróan szükséges volt igazolni.

Fedett nyomozó alkalmazása révén, igazságügyi vegyészszakértő bevonásával, több alkalommal, összesen majdnem 50 gramm kokain vásárlása útján bizonyításra került a rendszeres, szolgálati időben és szolgálati helyen végzett kábítószerkereskedelmi, illetve haszonszerzési tevékenység. Az elfogás során összehangolt akciók és házkutatások lefolytatásának koordinálását a Nemzeti Védelmi Szolgálat végezte. A teljes műveletben részt vettek az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Ellenőrzési Szolgálatának munkatársai, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ munkatársai, az akkori Központi Nyomozó Főügyészség Budapesti Regionális Osztálya és háttértámogatóként a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. A szolgálati helyen elrendelt ellenőrzés alatt

kábítószerkereső kutyák járták be a területet, több helyszínen azonos időben megindultak a házkutatások. A tűzoltó hadnagy közvetlenül 10 gramm kokain eladása után egyenruhában került elfogásra a szolgálati helyén, szolgálati idejében. További két kollégáját, felső kapcsolatát és terjesztő társait szintén elfogták, a házkutatások során kokaint, marihuánát, különféle – többnyire Ex-tasy – tablettákat foglaltak le.

A nyomozás metodikáját illetően az eljáró főügyészségi katonai ügyész kiemelt figyelmet fordított a fedett nyomozó szakszerű tevékenységére. Az eljárás során ügyelni kellett arra, hogy a fedett nyomozó tevékenysége ne terjedjen túl az elkövető ismert kereskedelmi tevékenységén, vagyis ne legyen provokatív és ne hajszolja súlyosabb bűncselekménybe az elkövetőt azon túl, amit már eddig is megvalósított. A fedett nyomozó tevékenysége csupán az eddig elkövetett bűncselekmény bizonyítására szolgálhat. A büntetőeljárás folyamán bizonyítékok egész sora igazolta a bűnszövetségben történő kábítószer-kereskedelem büntetést, a napra, órára, percre pontosan felsorolt cselekményeket. Ezek ismeretében, beismerő vallomások nyomán az akkor hatályban lévő tárgyalásról lemondás jogintézményét választotta az összes elkövető, megelőzve ezzel egy több évig elhúzódó eljárási procedúrát. (Ritter Ildikó kutatásából megtudhatjuk a vádtól az ítéletig átlagosan két év telik el, amikor a kiszabott büntetés már nem is feltétlenül tölti be rendeltetését és visszatartó erejét.) Az eljárás felgyorsításán túl nyilvánvaló, hogy a beismerés kedvezőbb büntetési tételt is eredményezett. Az eljáró ügyész hangsúlyozta, hogy ezt a jogintézményt, melyet az új büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény az egyezség¹³ jogintézményével váltott fel, csak akkor célszerű alkalmazni, ha minden elkövető beismerésben van, különben sértheti az eljárás érdekeit és veszélyezteti a bizonyítást.

Az ítéletek

Ritter Ildikó kutatásában közölt, 2017. évi statisztikai adatokon alapuló vizsgálat szerint a kínálatoldali kábítószer-bűncselekményeknél az egy ügyre jutó szabadságvesztés-büntetés átlagolt időtartama 4 év 2 hónap volt. A két véglet szerint a legrövidebb 5 hónap a leghosszabb 13 év. A vizsgált esetben az említett tűzoltók a tárgyalásról lemondás nyomán kábítószer-kereskedelem tárgyában kiszabott ítéletükben – egy kivételével – letöltendő szabadságvesztést, valamint közügyektől eltiltást és pénzbüntetést kaptak. A tűzoltó hadnagy 4 év és 8 hónap börtönbüntetése fele részének kitöltése után jó magaviselettel feltételes

13 A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény LXXV. fejezet 407–411. §.

szabadságra bocsátható. Továbbá várt rá 5 év közügyektől eltiltás, 280 000 forint pénzbüntetés, valamint majdnem 5,5 millió forint összegű vagyonelkobzás a bűncselekményből szerzett vagyonra vonatkozóan. Ez utóbbit az eljárás ismert adatai alapján számította ki az ügyészség, ugyanis a beismerő vallomásban elmondottak szerint a kokain grammját 14 000 forintért vásárolta, majd 16 000–18 000 forintért adta tovább. Az Extasy tablettát 700–1000 forintért vásárolta, majd 1000–1500 forintért értékesítette. A Speed grammjának beszerzési ára 1700–2000 forint volt, mely 2500 forintért kelt el általában, a marihuána és hasis 2000 forintos beszerzéssel 2500 és 2700 forintért került értékesítésre. Összevetve ezt a Drog Fókuszpont 2015. évi adataival (Csesztregi et al., 2015), az eset hűen tükrözi a piac diktálta árakat.

A tűzoltó hadnagy a több mint fél éves kábítószerkereskedelmi tevékenysége alatt csak az ismertté vált napi cselekmények következtében majdnem 5,5 millió forint illegális bevételre tett szert, mely később a vagyonelkobzás tárgyát képezte. Azonosított beszerzési forrását szintén 4 év 8 hónap letöltendő börtön fokozatú szabadságvesztésre ítélték, a további terjesztőkre átlagosan 2 év 3 hónap börtönbüntetést szabtak ki. Az egyik tűzoltó tiszthelyettes tettestárs szintén ugyanennyit kapott, míg a másik kollégája 1 év 3 hónap szabadságvesztést 3 évre felfüggesztve. Ezeknek a súlyos vádaknak, illetve későbbi ítéleteknek a katasztrófavédelem állományában szinte semmi nyilvánvaló előjele nem volt. Parancsnoki kezdeményezésre a munkaviszonyuk alatt kifogástalan életvitel ellenőrzést egyikükkel szemben sem folytattak le az esetet megelőzően. Pszichológiailag alkalmasnak minősültek mindhárman, egészségügyi alkalmassági vizsgálatuk megfelelő volt. Sőt, a tűzoltó hadnagy a HUNOR mentőcsapat tagja volt, mely a katasztrófavédelem egy központi, speciális helyzetekben bevethető hivatásos, nehéz kutató-mentő mentőszervezete. A csapat alkalmas a bekövetkezett veszélyhelyzetek, katasztrófák során jelentkező speciális mentési feladatok ellátására, az elsőként beavatkozók megerősítésére, és külföldön Magyarország hivatalos katasztrófavédelmi mentőcsapataként végzi tevékenységét. Munkahelyén mentor is volt, többször dicséretben részesült, fenytve sohasem volt. Vajon mi visz rá egy ilyen elhivatott szakembert minderre? Hol veszett el az integritás és hol kezdődött az erkölcsi lejtő?

A belesodródás folyamata

Kutatásom során meghallgattam az érintett hadnagy parancsnokát, kollégáit, és ők egyöntetűen állították, hogy kiváló képességű, intelligens, megbízható, közösségi embernek ismerték meg a gyakran helyszíni parancsnokként gyakorlati

tevékenységben aktívan résztvevő kollégájukat. Egyszóval megbíztak benne. Érdekes, hogy – őket idézve – egyfajta árulásként élték meg a tettét, megfogalmazásuk szerint sérült a tűzoltói becsület. A szervezeti kultúrát tekintve kiemelhető, hogy az ilyen életmódot folytató embereket kiveti magából a közösség, elítéli a tevékenységet egy közös, nemcsak jogszabály alapú, hanem morális értékrend mentén. A megkérdezett kollégák elmondták, hogy semmi kézzelfogható jelét nem látták az egyébként kiválóságként elismert tűzoltó hadnagy káros szenvedélyének vagy illegális tevékenységének. Életviteléről annyi volt mindenki számára ismert, hogy az életvidám, társaságkedvelő vezéregyéniség, rengeteget bulizott, az utóbbi időben már hétköznapi is. Mindenki ismerte számtalan, hölgyekhez és átbulizott estékhez kötődő sztoriját, hedonista életmódját. Többször észrevették, hogy fáradtabb, de más gyanús körülményre nem lettek figyelmesek. Talán egy eset kelthetett volna némi gyanút, amikor egyik kollégája több pénzt, maximum hatvanezer forintnyi összeget vett észre a pénztárcájában véletlenül. Viszont a közterületi rendőr járőrökre vonatkozó szabályozással ellentétben ilyen összeg maguknál tartása a szolgálatos tűzoltók körében nem korlátozott, hiszen teljesen más feladatokat látnak el, ezért a korlátozás szükségtelen és indokolatlan lenne. Bármilyen hétköznapi okból kifolyólag természetesen lehet valakinél ennyi készpénz, mégis volt, aki úgy fogalmazott: „Amikor jöttek, tudtam, hogy őt viszik el!”. A katasztrófavédelem pszichológusa elmondta, a hadnagy elfogását (2016) megelőző mindkét évben pszichológiai vizsgálaton esett át, tekintettel arra, hogy 2014-ben a kötelező alkalmassági vizsgálat meghosszabbítására került sor, majd pedig vezetői pozícióba kerülése és hadnagyi kinevezése alkalmával 2015-ben ismét szükségessé vált a vizsgálat. Az eredmény mindkét esetben kiegyensúlyozott személyiségképet mutatott. Kifejezetten előnyös személyiségjegyekkel, mint például a fegyelmezettség, pontosság, maximalizmus, szabálykövető magatartás, teljesítmény és folyamatos tanulás iránti igény, jó irányító és szervezőkészség. Bár két évvel az elfogása előtt családi körülményeiben több változás is bekövetkezett. Egy évvel később parancsnokká válhatott, noha akkor már javában illegális tevékenységet folytatott. A gyanúsítottai vallomással összevetve anyagi nehézségei jelentkezésével egyidőben, vagy azt követően kezdhetett bele a kábítószer-kereskedelembé. A gyanúsított kihallgatásai alkalmával és a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa által megtartott ülésen a volt hadnagy nyilatkozataiban elmondta, majdnem tíz éve teljesített hivatásos tűzoltói szolgálatot, bejárta a ranglétrát, szakirányú főiskolai végzettséggel vezetői beosztásba került, fizetése akkor volt a legmagasabb, szolgálati lakásban élt és vagyonát egy tízéves autó képezte. Másodállása már nem volt. Édesanyját – szükség szerint – anyagilag támogatnia kellett. Elmondta, hogy 2015-ben sokat járt szórakozni, a bulik alkalmával találkozott a kábítószerrel, alkalmanként fogyasztotta is, de

soha nem vált függővé. A szórakozásai nagyon költségesek voltak, így a drogot árulni kezdte, melyből finanszírozni tudta a bulikat és anyagi problémái is enyhültek, viszont a keresett illegális jövedelem java részét felélte. Vevői köre a szórakozóhelyeken épült ki, majd egyre bővült. A büntetőeljárásban tettét azonnal beismerte, így a tárgyalásról lemondás jogintézményével a számára kapható legkedvezőbb ítélet született, 4 év 8 hó börtönbüntetés, melynek fele kitöltése után feltételesen szabadlábra kerülhetett. Négy hónapot töltött előzetes letartóztatásban.

Ritter Ildikó kutatásában rámutatott, hogy a cselekmény súlyához igazodó büntetés akkor éri el a célját, ha minél közelebb van időben az elkövetés időpontjához (Ritter, 2019). Ilyen esetben a tanulmányban megkérdezett elkövetők a büntetést megérdemelt büntetésnek tekintik, elfogadják, és jellemzően jó magaviselet miatt a lehető legkorábban szabadulnak. A zárt intézetben töltött időt igyekeznek produktívan eltölteni, az elkövetett cselekményt, korábbi magatartásukat felülvizsgálják és új életcélokkal, normakövető viselkedéssel felvértezve szabadulnak. Az elkövetők által elfogadott, megérdemeltnek tekintett büntetés mértéke – a vonatkozó vizsgálat eredményei szerint – 2–3 előzetes letartóztatásban és/vagy jogerős ítélettel börtönben összesen eltöltött év volt. Ez elégséges ahhoz, hogy a büntetés célját elérje, az elkövető számára szenvedéssel járó, büntetés értékű, de elfogadható legyen, a lehető legkevesébé sújtsa az elkövető családját, érvényesülhessen a generál- és speciálprevenációs büntetési cél, illetve ne okozzon a büntetés nagyobb kárt az államnak, mint maga a büntetendő cselekedet. Ennyi idő alatt az elkövető szociális kapcsolatai még többségében megmaradnak, de a családtól való elszigetelődés, a cellatársakkal és a börtönkörnyezetben eltöltött idő pedig teljes mértékben motiváló hatással bír a törvénytisztelő magatartás betartására és a bűnisméltéstől való távolmaradásra. Az ettől hosszabb tartamú szabadságvesztés több kárt okozhat, mint amennyi előnnyel kecsegtet. Az elkövető kinti szociális hálója megbomlik, a börtönártalmak kihatnak a személyiségre, az igazságszolgáltatás elleni ellenszenv provokatív magatartást eredményezhet, az igazságosságról alkotott kép megdőlésével a normakövető viselkedés elveszti értékjellegét, amely újabb bűncselekmény elkövetését eredményezheti. Fentiek azokra az elkövetőkre vonatkoznak, akik a bekerüléskor az átlag elkövetőktől magasabb társadalmi státuszúak és iskolázottabbak voltak, másrészt nem voltak kábítószerfüggők vagy a szerfüggőségük még nem volt előrehaladott. Jelen esetben mindez a büntetések mértékére és a várható prevenációs hatására is igaz lehet. A hivatásos tűzoltók beismerték és vallomásaikban kijelentve megbánták tettüket. Azon túl, hogy a beismertő vallomás a tárgyalásról lemondás jogintézményének alkalmazását is szolgálta, a folytatólagos gyanúsított kihallgatási jegyzőkönyvek tanulsága szerint a tűzoltó

hadnagy előzetes letartóztatása megszüntetése után és börtönbe vonulása előtt önkéntes alapon a Drog Stop Budapest Egyesület drogprevenációs programjában is közreműködött, illetve a börtönben töltött időtartamot valóban produktívan töltötte, drogprevenációs előadásokat tartott. Elmondása szerint szándékában állt a drog veszélyeit megismertetni másokkal, saját esetén keresztül bemutatva a problémát, illetve azt, hogy milyen következményekkel járhat, ezzel is bizonyítva őszinte megbánását. Munkatársai beszámoltak továbbá arról, hogy a szervezet éves csapatépítő tréningjén rövid látogatása alkalmával kollégái előtt személyesen elnézést kért mindenkitől, magától a szakmától és hivatástól, mert szégyent hozott rá. Kijelentette, az az ő legnagyobb büntetése, hogy már soha többé nem lehet tűzoltó. Bizonyára volt kollégái számára ez sokat jelentett, hiszen az elfogás alkalmával jelen lévő szolgálatos vétlen állomány az elmondások alapján olyat élt át, amit soha nem fog elfelejteni: *„A hirtelen jött próbariasztás és központi ellenőrzés, kiabáló és rendre utasító fegyveres rendőrök, a kábítószerkereső kutyák, az elfogott munkatársak, majd jött a csend...”*

Az utóintézkedések

Az elfogás után az érintett tűzoltóegység állománya, átélt egy traumát és – a pszichológus szavaival élve – gyászolt három kollégát, akit számukra nem ismert okból elvesztett. Az állományhoz még aznap este kirendelt szakpszichológus elmondása szerint a kollégák csak ültek egy asztalnál és nem tudtak megszólalni, néztek maguk elé. Majd az információ morzsákból közösen megpróbálták a történetet összerakni, az elejtett szavakból és a kábítószerkereső kutya jelenlétéből, mert részükre senki nem adott akkor tájékoztatást. Az esetet követően a Nemzeti Védelmi Szolgálat több alkalommal tartott preventív jellegű előadást a történetekről a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság valamennyi tűzoltó parancsnokságán vezetői szinten, hangsúlyozva a vezetői felelősség és a parancsnoki gondoskodás fontosságát. Az igazgatóság tájékoztatása szerint szolgálatparancsnoki, tűzoltásvezetői továbbképzéseken, illetve a kibővített kirendeltségvezetői értekezleten is feldolgozták az esetet, kiemelve a kábítószer-használat egészségügyi, büntetőjogi és munkajogi következményeit. A vezetői beosztást betöltő személyek részére szervezett képzéseken különös figyelmet fordítanak a beosztottakkal való helyes bánásmódra, a viselkedési jegyek értékelésére és az esetlegesen felmerült problémák helyi kezelése mellett, a szakember általi segítségnyújtás lehetőségének ismertetésére. A közvetlenül érintett katasztrófavédelmi állomány néhány munkatársa interjúja során egyöntetűen hiányolta a későbbi tájékoztatás elmaradását, esetleges

drogprevenációs előadás megtartását. Kérdésként merült fel bennük, hogy miről ismerjék fel a drogfogyasztás jeleit, mit kellett volna ilyen esetben tenni mint parancsnok vagy mint bajtárs. A kábítószer-fogyasztással kapcsolatos ismeretek nem tartoznak a szakterületükbe, nem ismerik az árulkodó jeleit, nem látják a szűrés lehetőségét úgy, mint az alkoholos befolyásoltság kérdésében. A probléma jelenlétét elfogadva és a megelőzést támogatva egyöntetű igény mutatkozott drogprevenációs előadások megtartására. Hangsúlyozták, hogy ez a tudás magánéletük során is hasznos lenne, hiszen sokaknak kamaszkorú gyermeke van. Az igény jelzése okán a Nemzeti Bünmegelőzési Tanács drogprevenációs munkatársa elmondta, hogy ez idáig a hivatásos állomány részére belső drogprevenációs előadások nem készültek, de minden szakanyag rendelkezésre áll a hiánypótló előadások elkészítéséhez. Az ORFK Bünmegelőzési Osztályának munkatársa szintén megerősítette, hogy az állomány irányában drogprevenációs előadásokat nem tartanak, az előadások célcsoportját leginkább a civil fiatalok képezik, mivel a hivatásos szolgálatot teljesítők esetében zéró tolerancia érvényesül a kábítószerekkel kapcsolatban, és egyértelmű, hogy ezt be is tartják azok, akik maguk is a törvény őrei. Mégis a Nemzeti Védelmi Szolgálat tapasztalatait és statisztikai adatait alapul véve kétségek ébredhetnek a hivatásos állomány tagjainak kábítószer-fogyasztást elutasító magatartását illetően. Jóllehet zéró tolerancia érvényesül a korrupcióval, az alkoholfogyasztással kapcsolatban, mégis szervezetünk létrejöttének indokai közé tartozik ezen elvek betartásának/betartatásának érvényesítése. A vezetők eszköztárát a teljesség igénye nélkül vizsgálva felmerült a kérdés: mit tehet a parancsnok és milyen jogi következmények lehetségesek a kábítószer-fogyasztás megelőzése érdekében?

Jogi kérdések és lehetőségek

Az eset kapcsán megvalósított (jog)szabálmódosítások közé tartozik a katasztrófavédelmi objektumokba való ki-belépés szabályainak megszigorítása, valamint a vezetői beosztásba való kinevezést és a rendfokozatban történő soron kívüli előléptetést megelőzően a Nemzeti Védelmi Szolgálat előzetes véleményalkotási eljárásának¹⁴ bevezetése.

14 A rendőrség belső bünmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a vezetői beosztásba kinevezés és a rendfokozatban történő soron kívüli előléptetést megelőző előzetes véleményalkotásra vonatkozóan új rendelkezésekkel (13/B–D. §) egészült ki.

Felmerült olyan szabályozási igény is, melynek kapcsán a jogszabályok alkalmazásának alapos vizsgálata és az esetleges jogszabálmódosítási lehetőségek több egyeztetést kívánnak. A könnyebb áttekinthetőség érdekében a kábítószer-fogyasztással kapcsolatos ellenőrzési kérdéseket három részre érdemes bontani:

- az állományba kerülés előtti;
- a már állományban lévő hivatásos szolgálatot teljesítők rendszeres, valamint
- a szűrőpróbaszerű szűrés lehetőségeire.

Az állományba kerülést megelőző prevenciós lehetőség körébe a kifogástalan életvitel ellenőrzése,¹⁵ illetve a pszichológiai és orvosi alkalmassági vizsgálatok tartoznak, mely során a jelentkező kábítószer-fogyasztásra vonatkozó komplex szűrésen mehetne át, illetve a környezettanulmány elkészítése során lakókörnyezetét és családi körülményeit erre figyelemmel is vizsgálnák. Viszont jelenleg a hivatásos szolgálatra jelentkezők esetében végzett kábítószer-fogyasztásra vonatkozó felvételi eljárás során alkalmazott előszűrés a védett szerveket illetően szervenként eltérő lehet. Sőt, a jelentkezők nagy részét az alkalmasságot szabályzó norma szerint nem érinti, mert a rendvédelmi szerveknél csak a speciális szolgálati beosztásba jelentkezőknél, vagyis az „S” kategóriába tartozóknál kell az egészségi alkalmassági vizsgálatnak kiterjednie a kábítószer-fogyasztás kizárására,¹⁶ ennek érdekében a vizeletgyorsteszttel történő vizsgálatára. A hivatkozott rendelet szerint az egészségügyi alkalmassági vizsgálatnak csak indokolt esetben kell kiterjednie az alkohol-, gyógyszer-, kábítószer-fogyasztás, valamint függőség esetleges jeleinek megállapítására.¹⁷ Bizonyára a kérdéskör védett szervenkénti részletes vizsgálata szükséges lenne, de ez sajnos meghaladja jelen tanulmány kereteit.

A jelentkezők mellett a hivatásos állományban lévők esetében is szükséges-rű több figyelmet fordítani a folyamatos szűrésre annak megelőzése céljából, hogy ne válhasson a hivatásos állomány tagja észrevétlenül kábítószer-fogyasztóvá. Jelenleg az évenként teljesített orvosi alkalmassági vizsgálatok a kábítószer-fogyasztásának szűrésére a legtöbb állománycsoportban nem terjednek ki. A hivatásos szolgálati viszony tartama alatt alkalmazható szűrőpróbaszerű ellenőrzés lehetőségét az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a Nemzeti

15 A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) 42. § (1) bekezdése és a 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 7. §-a.

16 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról 29. § (4) bekezdése szerint

17 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet 6. § (2) bek. h) pont.

Védelmi Szolgálat közös utóintézkedése alkalmával vizsgálta. A szűrőpróbaszerű ellenőrzés a hivatásos szolgálati viszony alatt támadhatatlan alapot jelenthetne a további intézkedések elrendelésére. Ennek viszont jogi keretei jelenleg nem állnak rendelkezésre, ezért érthető módon az ellenőrzésnek sincs kialakult gyakorlata sem a katasztrófavédelmi szervnél, sem a további védett szerveknél. Az ORFK Humánigazgatási Szolgálat, Egészségügyi Szakirányító és Hatósági Főosztály szakmai álláspontja szerint nagyon fontosak az állományt érintő drogprevenációs intézkedések, amelyre a fiatal generáció szolgálatba lépésével egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek. Kockázatként említhető, hogy jelenleg a kábítószer-fogyasztás vonatkozásában szűrés nem történik sem a felvételizők, sem a már hivatásos szolgálatot teljesítők esetében, kivéve, ha a szolgálatra alkalmas állapotot kizáró, nyilvánvaló jelek észlelhetők. A Hszt. 102. § (1) bekezdés h) pontja értelmében a hivatásos állomány tagja a szolgálat ellátásával összefüggésben köteles a szolgálatképes állapot megállapítása érdekében a befolyásoltság kiszűrése céljából az alkohol, a kábítószer vagy pszichotrop anyag fogyasztásának ellenőrzését célzó, műtétnek nem minősülő vizsgálatnak magát alávetni a miniszteri rendeletben¹⁸ meghatározottak szerint.

E hivatkozott miniszteri rendelet (továbbiakban: BM rendelet) hatálya az általános rendvédelmi feladatokat ellátó szervekre, az idegenrendészeti szervekre, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervekre, a terrorizmust elhárító szervekre, a hivatásos katasztrófavédelmi szervekre és a büntetés-végrehajtási szervezetre, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra terjed ki. A BM rendelet szerint a kábítószeres befolyásoltság ellenőrzéséhez három feltétel¹⁹ – a biológiai mintavételt megalapozó körülmény – szükséges:

- 5) ha a kábítószer okozta bódult állapotra jellemző testi és pszichikai tünetek észlelhetők;
- 6) ha az egyes kábítószerek fogyasztása okozta elvonási tünetek észlelhetők;
- 7) vagy a hivatásos állomány tagja a kimutatható időn belüli kábítószer-fogyasztásról nyilatkozik.

A fenti három feltételt és a kábítószer-fogyasztás okozta befolyásoltság gyanúját erősíti, ha az érintettnél vagy közvetlen környezetében kábítószer gyanúját keltő anyag, vagy fogyasztáshoz szükséges eszköz, tárgy található, illetve – például – az érintetten tűszűrésok nyomai fedezhetők fel.

18 22/2015. (VI. 15.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálatképes állapota megállapítása érdekében a befolyásoltság kiszűrése céljából elvégezhető vizsgálatok köréről és a vizsgálat végrehajtásának szabályairól.

19 22/2015. (VI. 15.) BM rendelet 6. pontja – A kábítószer-fogyasztás okozta befolyásoltság vizsgálata során a biológiai mintavételt megalapozó körülmények 7. §.

Maradva esettanulmányunk tárgyánál, az érintett katasztrófavédelmi egység parancsnoka szűrőpróbaszerű kábítószerrel kapcsolatos ellenőrzést csak fogyasztási vagy elvonási tünetek észlelése, vagy az érintett kolléga önbevallása esetén rendelhetett volna el a szolgálatra alkalmas állapot ellenőrzése érdekében. Így teljesen érthető a drogprevenciós tájékoztatásra vonatkozó igény az érintett szervek részéről annak érdekében, hogy lehetőségük legyen a tünetek felismerésére és a témában való nagyobb jártasság elsajátítására. Az említett BM rendelet tárgyalja a biológiai mintavétel végrehajtásának²⁰ menetét is. Amennyiben az állomány hivatásos tagjának kábítószer-fogyasztás okozta befolyásoltsága feltételezhető a testi és pszichológiai tünetek alapján, úgy vér- és vizeletmintavételre kell intézkedni, egyéb esetben csak vizeletvétel szükséges. A mintavételt az alapellátó vagy az ügyeletes orvos végzi a szolgálati előjáró jelenlétében, az emberi méltóságot tiszteletben tartva. A BM rendelet két esetben előszűrés elvégzését is előírja, amennyiben rendelkezésre áll a nyálmintavételre, vagy a vizeletminta előszűrésére alkalmas rendszeresített eszköz. De az előszűrés is csak a kábítószeres befolyásoltság gyanújának, tehát a három feltétel legalább egyikének fennállása esetén alkalmazható. Mindez azért elgondolkodtató, mert az alkoholos befolyásoltság mérését gyakorlatilag szűrőpróba-szerűen lehet elvégezni a szolgálatteljesítésre alkalmas állapot ellenőrzése céljából. A kábítószer-fogyasztás már önmagában is bármikor bűncselekménynek minősül, mégis a szűrőpróbaszerű ellenőrzése külön feltételekhez kötött. Ezzel szemben az alkohol fogyasztása szolgálaton kívül teljesen legális. E logika mentén haladva azt gondolnánk, hogy amit a törvény szigorúbban rendel büntetni, azt szigorúbban is kell ellenőrizni.

Az éles lőfegyverrel ellátott szolgálat vagy a mentési feladatok végrehajtása önmagában is hatalmas felelősséget ró a szolgálatot teljesítőkre, hiszen adott esetben emberi élet, testi épség forog kockán. Éppen ezért a szolgálatra alkalmas állapot biztosítására és ellenőrzésére kiemelt figyelmet lenne szükséges fordítani. Továbbá a védett állomány körében elkövetett kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények büntetőjogba ütköző mivoltukon kívül a fokozott társadalmi elvárások elé állított közszolgálati szervek negatív társadalmi megítéléséhez és a közbizalom megrendüléséhez vezethetnek. A tapasztalat azt mutatja, a parancsnokok nem merik felvállalni az ellenőrzés végrehajtását, mivel nem ismerik a különböző kábítószeres fogyasztásának tüneteit. Mint láthatuk, a pszichológiai tesztek nem feltétlenül képesek előre jelezni a problémát, vagy a probléma nem tűnik olyan súlyosnak, hogy a pszichológusnak jelzéssel

20 22/2015. (VI. 15.) BM rendelet 7. pontja – A kábítószer-fogyasztás okozta befolyásoltság vizsgálata során a biológiai mintavétel végrehajtásáról 8. §.

kellene élnie. Amennyiben mégis az életvitelt érintően felmerülnek olyan jelek, melyek a tévútra tévedést jelezhetik, szükséges lehet azt mielőbb tisztázni. Így elsődlegesen a parancsnoki személyes elbeszélgetés vagy figyelemfelhívás is preventív hatással bírhat. Továbbiakban, ha bármilyen aggodalomra alapot adó jel tapasztalható az életvitelben, akkor a parancsnoki kezdeményezésre induló kifogástalan életvitel ellenőrzés²¹ jogintézménye feltárhatja a problémát. Konkrét információ esetén a Nemzeti Védelmi Szolgálat felé történő jelzés alapján kifogástalan életvitel ellenőrzése, illetve akár felderítés megindítása kezdeményezhető a bűncselekmény gyanújának megerősítésére vagy kizárására. Súlyosabb esetben a tett intézkedések feltárhatják az életvitel hivatásra nézve kockázatos voltát, esetlegesen fényt deríthetnek indokolatlan vagyongyarapodásra is. A kábítószer-kereskedelem kapcsán a vagyonban bekövetkezett indokolatlan változás esetén az úgynevezett „vagyongyarapodási vizsgálat” sajnos a hatályos jogszabályok szerint csak ezzel egyidejű hivatalos büntetőeljárás megindításával, vagyis feljelentés megtételével kezdeményezhető a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál. Az eljárások további munkajogi kérdéseket vehetnek fel, például a szolgálati jogviszony folyamatossága tekintetében, melynek vizsgálata meghaladja jelen esettanulmány kereteit. Fentiekkel összhangban a katasztrófavédelem az esettel kapcsolatos szakmai nyilatkozatában kifejtette, hogy a BM rendelet az alkoholos befolyásoltság ellenőrzésével ellentétben nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetőséget adna a kábítószer okozta befolyásoltság szűrőpróbaszerű ellenőrzésére. Az ellenőrzésre csak az említett tünetek fennállása esetén van lehetőség, ezért minden más esethez a rendelet módosítására lenne szükség. 2018-ban két alkalommal is sor került az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és az Nemzeti Védelmi Szolgálat között szakmai egyeztetésre a témában, melyen az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezető főorvosa, a fegyelmi szakterület képviselője is részt vett, s ennek eredményeként úttörő módon közösen a hatályos belügyi szabályozás módosítását javasolták. A katasztrófavédelem a rendelet módosítása esetére is kifejezte aggályát a végrehajthatóságot illetően, mert az alkalmazható drogtesztek csak meghatározott típusú kábítószeres fogyasztásának felfedezésére alkalmasak, a szintetikus, új típusú divatdrogok kimutatására nem.

21 A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) 42. § (1) bekezdésében és 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 7. §-ában foglaltak szerint.

A Magyar Honvédség jó gyakorlata

A belügyi szabályozáson és gyakorlaton túl tekintve a Drog Fókuszpont 2018-as éves jelentése a Magyar Honvédség drogprevenációs tevékenységét kifejezett jó példaként emelte ki, csak úgy. A jó gyakorlat megismerése érdekében látogatást keretében megvizsgáltam a Magyar Honvédség Egészségügyi Központjának gyakorlatát. A szervezeti tapasztalatok alapján teljes szemléletformálásra volt szükség a Magyar Honvédség szervezetén belül, melynek elősegítésére felállították a Drogprevenációs Bizottságot.²² A drogprevenációs intézkedéseket teljes vezetői támogatottsággal indították el, saját komplex megelőzési programot²³ készítve, összhangban a Nemzeti Drogellenes Stratégiával. Létrehozták a hozzá kapcsolódó jogi háttérrel és finanszírozással. A MH képviselői jelenleg is részt vesznek a tárcaközi Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság tevékenységében. Az állományra vonatkozó adataikat a Drog Fókuszpont éves jelentései tartalmazzák, melynek továbbítása a Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja felé történik.

A kábítószer-fogyasztással kapcsolatos zéró tolerancia elvét több módon elősegítik:

- Ismeretátadással (értekezleten, közösségi-szintén programokon).
- MH Egészségmegőrző Program keretében.
- Prevenációs feladatokat ellátók továbbképzése révén (drogprevenációs feladatokat ellátó szakemberhálózat és kortárs kiképzők folyamatos továbbképzése).
- Katonai közép- és felsőfokú intézmények tanrendjébe épített előadásokkal.
- Missziós állomány felkészítése alkalmával megtartott előadásokkal.
- Kombinált komplex drogszűrő-vizsgálati rendszer működtetésével
- alkalmassági-vizsgálat keretében végrehajtott szűrővizsgálatok: szerződéses állomány, külszolgálatra jelentkező állomány, illetve a külszolgálatból visszatérő állomány, valamint a 3 hónapnál hosszabb külföldi beiskolázásra tervezett állomány vonatkozásában;
- szolgálatteljesítésre alkalmas állapot ellenőrzése: a vizsgálatot az állomány-illetékes parancsnok vagy szolgálati előljáró rendeli el szűrőpróba-szerűen a fogyasztás megelőzése céljából, illetve havonta egy alkalommal a csapategészségügyi szolgálat keretében végezhető és központilag is elrendelhető a vizsgálat.

22 40/2012. (VI. 15.) HM utasítás a Magyar Honvédség Drogprevenációs Bizottságáról.

23 167/2009. (HK 5.) MH HEK intézkedés a Magyar Honvédség személyi állománya kábítószer hatása alatti állapotának, illetve kábítószer fogyasztásának vagy tartásának ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról.

- Kábítószer-fogyasztás felderítésével.
- Kábítószer-fogyasztás azonosításával és bizonyításával.

A zéró tolerancia elvét fokozatosan vezették be. Kezdetben a fogyasztói attitűd felmérése történt meg az állomány körében, melyek válaszaik alapján már látták, hogy a drogfogyasztással kapcsolatban nagy volt a tolerancia. Ez önmagában azt feltételezte, hogy az állomány fogyasztja is a kábítószer. Első lépcsőben megindultak az állományba jelentkezők szűrései, amelyet a külszolgálatra indulók kötelező vizsgálata, végül a szűrőpróbaszerű ellenőrzések bevezetése követett. Az 1996–2009. évre vetített adatokból kiderült, hogy körülbelül minden ötödik sorkatonára fogyasztott kábítószer, majd az is nyilvánvalóvá vált, hogy az állomány több mint 30%-a érintett.

A szűrés folyamatában egy patikai gyorseszttel, úgynevezett „fésűs” teszt alkalmazásával előszűrést végeznek és vizsgálják a vizeletet különböző kábítószer-fajtákra (például marihuána, ópium, amfetaminok és kokain). Amennyiben ezek valamelyikénél pozitív eredményt mutat a gyorseszttel, azt a mintát nagylaboros műszeres vizsgálatnak vetik alá. Az előszűrés, vagyis a mintavételi csomag költsége személyenként megközelítőleg 2500 forint, a laborvizsgálat 16 000 forint. Az álpozitív minták lehetőségét szem előtt tartva a mintavételkor jegyzőkönyv is készül az adatokon túl arra vonatkozóan is, hogy az illető mit evett, ivott vagy milyen gyógyszert szed. A szűrések alapján drogtérképet állítottak fel, mely megmutatja a helyileg fogyasztott kábítószerfajtákat (például Debrecen – máktea, Budapest – amfetaminok, Győr – kokain), így célzott prevenciók előadás vagy intézkedés tartható az adott szolgálati helyen. Egyes tüneteket a különböző kábítószer összetétele és hatásviessége miatt nem lehet meghatározni, mint ahogyan a felszívódási időt és kimutathatóságot is befolyásolják ezek a tényezők, így ez az időtartam pár naptól több hétig is eltarthat. Az eddigi tapasztalataik alapján elmondható, hogy a kábítószer-fogyasztást illetően a rövid szolgálati idővel rendelkező, egyenruhás, altiszt, tiszthelyettesi, 30 év alatti, rendezetlen családi háttérű állomány érintett leginkább. A jelenleg hatályos szabályozás²⁴ szerint ha valaki a szerződéses állományba jelentkezik, de a drogtesztje pozitív, három évig nem jelentkezhet újra. Már hivatásos állományba tartozás során pozitív előszűrés eredmény esetén

24 A 10/2015. (VII.30.) HM rendelet a katonai szolgálatra való egészségi, pszichikai, fizikai alkalmasságról, valamint a felülvizsgálati eljárásról a foglalkozás-egészségügyi alkalmasság vizsgálat keretében végzett kábítószer-fogyasztás ellenőrzését szabályozza, továbbá a honvédelmi miniszter a Magyar Honvédség személyi állománya kábítószer hatása alatti állapotának, illetve kábítószer-fogyasztásának vagy tartásának ellenőrzéséről szóló 26/2008. (HK 7.) HM utasítása a szűrőpróbaszerű ellenőrzés folyamatát szabályozza.

az érintett munkaviszonya felfüggesztésre kerül, míg a nagylaboros vizsgálat hiteles eredményt nem ad. Amennyiben az is pozitív, úgy azonnali jelentési és fegyelmi eljárás indítási kötelezettség lép érvénybe, a szolgálati jogviszony megszüntetésre kerül. Ha az adott mintát illetően álpozitív eredmény születik, az érintett a szolgálatba visszahelyezésre kerül és minden addigi elmaradt járandóságát megkapja. Még ha szigorúnak hangzik is az eljárás, hangsúlyozandó, hogy a kábítószer-fogyasztás nemcsak bűncselekménynek minősül, de jelentős nemzetbiztonsági kockázatot is jelent.

A szűréseknek a fogyasztás kialakulásának megelőzésében is kiemelkedő szerepe van, mert az állandó kontroll miatt a fogyasztás kockázata megnő, a lebukás veszélye nagy, így a várható következmények miatt a hivatásos állomány tagjai jellemzően elállnak a fogyasztástól. A szűrések további haszna, hogy objektív kép alkotható a fogyasztási szokásokról, illetve az állomány esetleges bűnözői csoportokkal való kapcsolattartására is következtetni lehet. A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálattal együttműködve több esetet is felderítettek, melyek között a legmeglepőbb egy fiatal sofőr esete volt, aki csak azért szerelt fel az adott szolgálati beosztásba, hogy tökéletes fedéssel tudja szállítani a kábítószerrel a katonák és más civilek számára. Láthatjuk, hogy a honvédség drogprevenációs tevékenysége széleskörű, nagy múltra tekint vissza. Mind a jelentkezők esetében az alkalmassági vizsgálatok során, mind a már állományban lévők esetében megtörténik a rendszeres és szűrőpróbaszerű szűrés is, melyek visszatartó ereje vitathatatlan. E szűréseken túl különféle belső, a hivatásos állomány részére tartott drogprevenációs előadásokra is sor kerül.

Következtetések

A látencia ellenére is észrevehető a kábítószer-probléma jelenléte a védett szervek körében. Erre azok a kirívó esetek világítanak rá, melyeket a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkája során felderít. A megelőzés érdekében komplex drogprevenációs előadások keretében szükséges lehet lépéseket tenni a kábítószer-használat egészségügyi, büntetőjogi és munkajogi következményeinek ismertetésére. Mint ahogyan a katasztrófavédelem állománya is jelezte, a belső drogprevenációs előadások, tájékoztatások is hasznosak lehetnének, sőt igény is mutatkozik rájuk. A szűrések fontosságát és megelőző szerepét a Honvédség jó gyakorlata mutatta be és igazolta. A Nemzeti Védelmi Szolgálat hatáskörébe tartozó kifogástalan életvitel ellenőrzés és a belső bűnfelderítés szintén visszatartó erőként funkcionálhat. A további preventív lehetőségek a jogszabályi és finanszírozási háttér megteremtése nélkül bizonyára nem tudnak megvalósulni. Szűrés

hiányában az állományt érintő kábítószer-fogyasztásra vonatkozó felméréssel, statisztikáival nem rendelkeznek a védett szervek, eltekintve az éves orvosi és felvételi alkalmával kitöltött kérdőívtől,²⁵ melyen az érintett önként nyilatkozik a „fogyasztott-e kábítószer, drogot” kérdést illetően. Határozott fellépés hiányában elgondolkodtató e kérdés hatékonysága vagy megelőző ereje.

Felhasznált irodalom

- Csesztregi T., Horváth G. Cs., Nyírády A., Péterfi A., Port Á., Tarján A. & Varga O. (2015). *2015-ös Éves Jelentés (2014-Es Adatok) Az EMCDDA Számára*. REITOX. http://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/EMCDDA_jelentes_2015.pdf
- Ritter I. (2019). *A büntetési gyakorlat szigorodása a kábítószer-kereskedelem esetében*. Kutatási beszámoló. Országos Kriminológiai Intézet.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Nemzeti Szakértői És Kutatóközpont*. <https://www.nszkk.gov.hu/>
- URL2: *Drog Fókuszpont, Éves Jelentések*. <http://drogfokuszpont.hu/eves-jelentesek/#2018>

Alkalmazott jogszabályok

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
- 2017.évi XC. törvény a büntetőeljárásról
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
- 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról
- 10/2015. (VII. 30.) HM rendelet a katonai szolgálatra való egészségi, pszichikai, fizikai alkalmasságról, valamint a felülvizsgálati eljárásról
- 22/2015. (VI. 15.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálatképes állapota megállapítása érdekében a befolyásoltság kiszűrése céljából elvégezhető vizsgálatok köréről és a vizsgálat végrehajtásának szabályairól

25 3. melléklet az 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelethez.

- 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképzetlenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról
- 80/2013. (X. 16.) OGY határozat a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013-2020
- 26/2008. (HK 7.) HM utasítás a honvédelmi miniszter a Magyar Honvédség személyi állománya kábítószer hatása alatti állapotának, illetve kábítószer fogyasztásának vagy tartásának ellenőrzéséről
- 40/2012. (VI. 15.) HM utasítás a Magyar Honvédség Drogprevenációs Bizottságáról
- 167/2009. (HK 5.) MH HEK intézkedés a Magyar Honvédség személyi állománya kábítószer hatása alatti állapotának, illetve kábítószer fogyasztásának vagy tartásának ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Pintér R. (2021). Drogprevenció a védett szerveknél. Elemző-értékelő esettanulmány a katasztrófavédelem állományában előfordult kábítószer-kereskedelmi tevékenység többrétű vizsgálatával. *Belügyi Szemle*, 69(11), 1995-2020. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.7>



Klotz Péter – Szabó Csaba

Kockázatkezelés a börtöntársaságoknál – A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének kialakítása az új jogi szabályozás fényében

Risk management in prison companies –
Establishing the internal control system for penitentiary
companies in the light of the new legislation

Absztrakt

A köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak a belső kontrollrendszerükre vonatkozóan új követelményeknek kell megfelelniük a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezései alapján. A 2021. január 1-jétől hatályos rendelkezések célja a köztulajdonban álló gazdasági társaságok szabályszerű működésének elősegítése, valamint az állami tulajdonú gazdasági társaságok hatékony működésébe vetett állampolgári bizalom erősítése. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok közül sajátos helyzetben vannak a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolódó gazdasági társaságok, mivel esetükben a fogvatartottak minél hatékonyabb foglalkoztatása, és a részben önfenntartó büntetés-végrehajtás megteremtése is egyre fontosabb elvárás. E börtöntársaságok sajátossága, hogy tevékenységüket nemcsak a Belügyminisztérium, illetve a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága irányítja, hanem egy gazdasági szervezet, a BV Holding Kft. is koordinálja. Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy milyen speciális többletkövetelményeket támaszt a börtöntársaságok működésével kapcsolatban az új szabályozási környezet, illetve melyek lehetnek azok az új kockázatkezelési szervezeti keretek és megoldások, amelyek gyakorlatba történő átültetésével – az új jogszabályi követelményeknek való megfelelően túl – még hatékonyabbá tehető e társaságok működése.

Kulcsszavak: belső kontroll rendszer, kockázatkezelés, büntetés-végrehajtás, bv. holding



Abstract

State-owned enterprises must comply with the new requirements for their internal control system in accordance with Government Decree No. 339/2019. (XII. 23.). The provisions, in force from 1 January 2021, are intended to promote the orderly operation of state-owned enterprises and to strengthen public trust in the efficient operation. Among the state-owned enterprises, the companies of the prison service are in a very specific position, as in their case the most efficient employment of the detainees and the establishment of a partially self-sustaining penitentiaries are also important expectations. The peculiarity of these prison companies is that their activities are managed not only by the Ministry of Interior and the Prison Service Headquarters, but also by an economic organization called BV Holding Ltd. In our study, we seek the answer to the various multi-compliance requirements for the operation of the prison companies in the new regulatory environment and provide practical recommendations on implementing risk management tools in order to ensure not only legal compliance, but a more effective operation, too.

Keywords: internal control system, risk management, prison service, prison company holding

Bevezetés

Az elmúlt két évtizedben jelentős fejlődésen ment keresztül a szervezetek belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályozás. Az Amerikai Egyesült Államokban a tőzsdei botrányok következtében 2002-ben elfogadott Sarbanes-Oxley törvény (Sarbanes-Oxley Act – SOX) hatására megkezdődött a törvénynek való megfelelést célzó jó gyakorlatok kialakítása, majd ezek alapján a nemzetközi számviteli követelmények jogszabályi keretekbe foglalása.

E fejlődést az tette lehetővé, hogy alapvetően megváltozott a visszaélésekkel kapcsolatos befektetői, állampolgári és kormányzati szemlélet, és egyre fontosabbá vált a felelősségteljes vezetői magatartás, az etikus és átlátható vállalati működés, valamint a vállalatokkal szembeni bizalom fenntartása és erősítése. Továbbá a gyorsan változó piaci környezetben versenyelőnybe kerültek azok a vállalatok, amelyek az új helyzetekre, megváltozott viszonyokra való reakción túl a kockázatelemzés révén képesek voltak kisebb-nagyobb bizonyossággal beazonosítani a jövőbeni veszélyeket és lehetőségeket.

A magánszférában bevált jó gyakorlatok, a nemzetközi belső kontroll standardok (COSO, INTOSAI GOV 9001) révén, megjelentek a hazai költségvetési

szerveknél és a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál is. Az új szabályok alkalmazása jelentős kihívás elé állítja e szervezeteket, hiszen a jogszabályi megfelelés biztosításán túl új szemlélet és vezetői mentalitás is szükségessé válik e szervezetek irányítása során (Pulay, 2021).

A belső kontrollrendszer kiépítése alatt különösen összetett helyzetben vannak azok a köztulajdonban álló gazdasági társaságok, amelyek a büntetés-végrehajtási szervezethez kapcsolódva speciális feladatokat látnak el a fogvatartottak foglalkoztatása, valamint az állami szervek és a büntetés-végrehajtási intézetek ellátása során. Különleges helyzetük abból adódik, hogy egyaránt meg kell felelniük az államháztartáson belüli és a piaci megrendelők igényeinek, miközben a fogvatartottak foglalkoztatása – őrzésük, illetve folyamatos betanításuk révén – jelentős többletterheket ró e társaságokra.

Különleges helyzetükhöz kapcsolódóan elmondható róluk, hogy igen szoros felügyelet alatt működnek. A Belügyminisztériumon és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán kívül tevékenységüket egy gazdasági szervezet, a BV Holding Kft. is koordinálja. Működésükre e szerveken túl értelemszerűen közvetlen és közvetett hatással vannak a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter, valamint a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vezetésének döntései is.

Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy milyen speciális többletkövetelményeket támaszt a büntetőtársaságok működésével kapcsolatban az új szabályozási környezet, illetve melyek lehetnek azok az új kockázatkezelési szervezeti keretek és megoldások, amelyek gyakorlatba történő átültetésével – az új jogszabályi követelményeknek való megfelelésen túl – még hatékonyabbá tehető e társaságok működése. Ennek során elsősorban a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak a belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet keletkezésének körülményeiből és rendelkezéseiből kiindulva tárjuk fel a szabályozási környezetet, majd a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságait vizsgáljuk meg, és ez alapján teszünk javaslatot az új kockázatkezelési szervezeti keretek és megoldások kialakítására. Tanulmányunk végén javaslatot teszünk a belső kontrollrendszer kereteinek kialakítására, valamint ennek a jogszabályi követelményeknek megfelelő, hatékony működtetésére.

Szabályozási háttér

Összhangban az államháztartási gazdálkodás megújítására vonatkozó nemzetközi trendekkel és kormányzati törekvésekkel, az Országgyűlés 2011-ben elfogadta az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, amely meghatározta

a belső kontrollrendszer fogalmát és célját. A törvény 69. § (1) bekezdése szerint „*A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:*

- a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre,*
- b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítik, és*
- c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.”*

A törvény továbbá előírta, hogy a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek belső kontrollrendszerére a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ezen túl egy 2013-as törvénymódosítás azt is lehetővé tette, hogy a kormány rendeletében a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek sajátosságai figyelembevételével, azokra nézve a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó, e törvényben meghatározott szabályoktól eltérő szabályokat állapíthat meg.

A belső kontrollrendszer működésére vonatkozó részletszabályokat a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) határozta meg. A kormányzati antikorrupciós törekvésekkel összhangban született meg az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet, amely a korrupciós kockázatok elemzését és kezelését írta elő az államigazgatási szervek számára. A belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer folyamatainak összehangolására 2016-ban került sor.

A nemzetközi és uniós jogharmonizációs követelményeknek való megfelelés érdekében 2018-tól módosult a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (továbbiakban: Hpt.). A módosítás eredményeként a törvény hatálya alá tartozó hitelintézetnek a jogszabályoknak történő megfelelésért (vagyis a compliance-ért) felelős szervezeti egységet kell létrehozniuk, amelynek tevékenysége a pénzügyi és befektetési szolgáltatási, illetve kiegészítő szolgáltatási tevékenységével kapcsolatos feladatokat ellátó szervezeti egységtől független, továbbá megfelelő számú, képzettségű és szakmailag alkalmas munkatárssal, megfelelő anyagi erőforrással, és a feladatok ellátásához szükséges hatáskörrel és információkhoz való hozzáféréssel rendelkezik [Hpt. 153/A. § (4) bek.]. E módosítás tanulmányunk témája szempontjából három okból is jelentős:

- a) a jogalkotó első ízben írta elő kötelező jelleggel megfelelési (compliance) funkció létrehozását;
- b) mivel a Hpt. hatálya alá köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősülő hitelintézetek is tartoztak, így ez tekinthető az első, a belső kontrollrendszer kialakításához kötődő szabályozásnak e szervezeti körben;
- c) a Hpt. szabályai iránymutatók voltak a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó szabályozás kialakítása során.

Amint az előzőkben bemutattuk, 2011-től jelentős mértékben megújult a közszféra belső kontrollrendszere, és az ehhez kapcsolódó integritásirányítási rendszer is kiépült a legjelentősebb kockázatok kezelésére. Ugyanakkor a köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetében a jogszabályok alig, és csak szórványos jelleggel írtak elő kötelezettségeket.

A büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai

2011-ben a teljeskörű fogvatartotti foglalkoztatás megteremtése és általa a büntetés-végrehajtási szervezet önellátóvá, önfenntartóvá válása megalapozásának érdekében a kormány létrehozta a Központi Ellátó Szervet, amely feladatainak ellátására a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságot jelölte ki. Az így kialakult korlátozott piaci rendszer egyik szereplője a jogszabályban meghatározott termékeket és szolgáltatásokat igénybe venni köteles egyes közigazgatási szervek, még a másik szereplője a KESZ által az ellátásukra kijelölt, azt kötelezően megvalósító bv. gazdasági társaságok állnak. A rendszer a tervek szerint előmozdítja a nemzetgazdaság fejlődését, s ezzel együtt támogatja a társadalmi hasznosság iránti törekvéseket és tevékenységeket.

A Bv. Holding Korlátolt Felelősségű Társaság¹ a kilenc bv. gazdasági társaságból álló Bv. Holding főszereplője. Központi irányítói feladata a vállalatcsoport működésének összehangolása, amely strukturális feladatrendszer legfontosabb érdeke, hogy tevékenységével a fogvatartottak kötelező foglalkoztatását a legteljesebb mértékben támogassa és elősegítse. A Bv. Holding Kft. mint önálló gazdasági társaság megalapításának igényét a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egyenruházattal történő ellátásának központi feladata hívta életre 2015-ben. A központi feladatrendszer kibővítését a hazánkat érintő új

¹ „A fogvatartottak foglalkoztatása mellett elsődleges feladata, hogy biztosítsa az elismert vállalatcsoport tagjainak összehangolt működését, a csoport szintű optimum elérését, ezáltal a bv. szervezet közfeladatainak minél hatékonyabb ellátását.” (A Büntetés-végrehajtási Szervezet, 2015).

biztonsági kihívásokra adott válaszok, valamint a kihívások elleni védekezések végrehajtása határozza meg.² Ezzel összefüggésben kiemelt feladatként azonosítható a fogvatartottak részére történő zárláncú csomagküldéssel kapcsolatos tevékenység koordinálása, valamint a déli határvédelemmel összefüggő műszaki-karbantartási feladatok ellátása.

A büntetés-végrehajtás gazdasági társaságainak feladatrendszere kettős. Ezek a gazdasági társaságok a sajátos állami feladat ellátásának kötelezettségéből és a szervezeti környezetükből adódóan a piaci szereplőktől jelentősen eltérő sajátosságokkal rendelkeznek. Ezek mellett meghatározóan jelen vannak a hasonló mérettel és profillal rendelkező kis- és középvállalkozásokra jellemző gazdasági adottságok, amelyek meghatározó jelentőségű problémákkal párosulnak. Ebből következően a büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok működése során az elmúlt évtizedek alatt a büntetés-végrehajtás számára törvényileg előírt közfeladat ellátását két fontos mutató, az eredményesség és a fogvatartotti foglalkoztatás mértéke határozta meg.

A fogvatartottak foglalkoztatási kötelezettségéből fakadó teljesítményt és hatékonyságot rontó hatások azok a tényezők, amelyek meghatározzák az eredményesség mutatóit. Ezek a tényezők a munkaerő stabilitásának hiánya, a mobilitáshatóság merevsége, illetve a munkaerő szakképzetlensége, motiválatlansága, munkakultúrájának alacsony volta. A bv. gazdasági társaságok egyúttal a bv. szervezetének is részeit képezik, ennél fogva a büntetés-végrehajtásra vonatkozó szakmai, jogi szabályok is vonatkoznak rájuk, amelyek általában többletfeladatokat vagy korlátozásokat jelentenek számukra (Deák, 2014).

A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok működéséről, szervezeti struktúrájáról, avagy a jogszabályi környezetről és az elért eredményekről értekező tudományos és szakmai írások szerzői egyöntetű véleménye, hogy 2020. szeptember 1-je fordulópont volt a társaság életében (Hartai, 2020). A tulajdonosi döntés értelmében az Adorján-Tex Konfekcióipari és Kereskedelmi Kft., valamint a „BUFA” Budapesti Faipari Termelő és Kereskedelmi Kft. beolvadt a Bv. Holding Kft.-be. A jogelőd vállalatok teljes tevékenységi köre átvételre került. Ennek eredményeként a Bv. Holding a munka-, védő- és egyenruházati, továbbá egészségügyi termékek gyártásában, valamint a faipari termelővállalatok között is meghatározó piaci szereplővé lépett elő.

2 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

A Bv. Holding Kft. büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok vállalatcsoport tagjai

Állampusztai Kft.

Az Állampusztai Kft. mezőgazdasági tevékenységet folytató, állami tulajdonú társaság. Fő célkitűzése, az eredményes gazdálkodás mellett, alapításakor meghatározott feladatként, az Állampusztai Büntetés-végrehajtási Intézetben elhelyezett fogvatartottak rendszeres foglalkoztatása ([URL1](#)). A kft. árbevételének mintegy 70%-a mezőgazdasági alaptevékenységből – szántóföldi növénytermesztés, állattenyésztés – származik, ezen kívül élelmiszer-előállítás – vágott csirke és száraz tészta – végez, elsősorban a belső ellátási igények kielégítésére. A növénytermesztési tevékenység keretében gabonaféléket (őszi búza, őszi árpa, sörárpa, zab), olajos növényeket (őszi káposztarepce, napraforgó), takarmánynövényt (kukorica), cukorrépat, zöldborsót és sárgarépat termel ([Bv. Holding, 2021.](#))

Annamajori Kft.

Az Annamajori Kft. a Velencei-tó szomszédságában, az M7-es autópályához közel, Budapest és Székesfehérvár között található. Elítéltek munkáltatására alapított, 100%-os állami tulajdonú vállalat. Fő tevékenységei a szántóföldi növénytermesztés, állattenyésztés, sütőüzemi tevékenység, valamint kiskereskedelmi szolgáltatás ([URL2](#)).

Duna Papír Kft.

Budapesthez közel, a Csepel-szigeten, Tököl városában helyezkedik el. A gazdasági társaság és jogelődje 1974-től látja el a fiatalkorú és felnőttkorú fogvatartottak foglalkoztatását. Tevékenységi köre a háztartási és közületi kiserelésű higiéniai papírtermékek gyártása és forgalmazása ([URL3](#)). További szolgáltatásként biztosítják irodai, irattári anyagok szakszerű megsemmisítését ([Bv. Holding, 2021](#)).

Duna-Mix Kft.

A Duna-Mix Kft. állami tulajdonú gazdasági társaság. Tevékenységi területei között szerepel nyomda-, konfekció-, fémmegmunkáló- és asztalosipari termékek gyártása és forgalmazása, amely elsődlegesen saját termelőegységekben történik ([URL4](#)).

Ipoly Cipőgyár Kft.

Az Ipoly Cipőgyár Kft. Magyarország egyetlen hazai tulajdonban lévő munkalábbeliket gyártó gazdasági társasága, egyben a Balassagyarmati Fegyház és

Börtön komplexum integráns része. A legkülönbözőbb szakmák számára készítene munkavédelmi és formalábbeliket ([URL5](#)).

Nagyfa-Alföld Kft.

A Nagyfa-Alföld Mezőgazdasági és Vegyesipari Kft. 100%-os állami tulajdonban lévő, egyszemélyes gazdasági társaságként működik, átlagosan 400 elítelt munkáját szervezi és irányítja szegedi és nagyfai telephelyén, a kézi mezőgazdasági munkáktól kezdve, az aprólékos figyelmet igénylő műszaki szerelésig, számos tevékenységben. 2020-tól tevékenységük rácsállo- és kártevőirtással, valamint fertőtlenítő tevékenység végzésével bővült ([URL6](#)).

Nostra Kft.

A Nostra Kft. fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott, 100%-os állami tulajdonú gazdálkodó szervezet. Fő tevékenységi körei közé tartozik a fafeldolgozás, csomagolóanyagok gyártása, faipari hőkezelés és szárítás, valamint pengeéles dróthengerek gyártása ([URL7](#)).

Pálhalmi Agrospeciál Kft.

A társaság sokrétű tevékenységet folytat. Stratégiaileg fontos ágazatai a mezőgazdasági termelés, a sertés- és marhatenyésztés, mosodai szolgáltatás, valamint a biogáz üzemmel kapcsolatos szakmai tevékenységek ([URL8](#)).

Sopronkőhidai Kft.

A kft. saját tevékenységei közé tartozik a textil, ruhaipari cikkek gyártása, vasi- és zárkafelszerelések gyártása, iskolabútorok gyártása, valamint mosodai szolgáltatások ellátása ([URL9](#)).

1. számú ábra: A büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai



Forrás: Bv. Holding, 2021.

A bv. gazdasági társaságok vázlatos bemutatása

A fogvatartotti munkáltatás jelenlegi rendszerét, és ezzel egyidejűleg a büntetés-végrehajtási szervezethez kapcsolódó állami vállalatok létrehozását az 1950-es években alapozták meg, akkor jöttek létre a mai gazdasági társaságok jogelődjei.

A kormány részéről 2010-ben fogalmazódott meg az a stratégiai cél, hogy minden, jogerős szabadságvesztés-büntetését töltő elítélt, aki képes is rá, munkát végezzen. Ennek gyakorlati megvalósítása érdekében a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága 2011-ben létrehozta a Központi Ellátó Szervet, amely az alapját képezi a büntetés-végrehajtás önfenntartásra törekvésének, a fogvatartotti teljes foglalkoztatás megvalósításának, és a költségvetési források megfelelő és hatékony felhasználásának. Ipari és mezőgazdasági gazdasági társaságok kerültek létrehozásra, melyek a büntetés-végrehajtási intézetekkel együttműködve végzik a fogvatartottak foglalkoztatását. A jogi kereteket két rendeletet szabályozza a feladatok és a működési keretek megfelelő rögzítése érdekében. Az ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről a 9/2011. (III. 23.) BM rendelet³, a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet rendelkezik⁴.

A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok elsősorban profitorientált vállalkozások, mely vállalkozási tevékenységet úgy kell végezni, hogy a fogvatartottak munkáltatása és ezzel összefüggésben a teljes körű foglalkoztatási tevékenység megvalósulása ne sérüljön. E kettősség a gazdasági társaságok vezetését és működési stratégiáját jelentős mértékben behatárolja, ugyanis a munkáltatói kötelezettségükből adódóan a fogvatartottakat foglalkoztatniuk kell, még hozzá úgy, hogy bevételeik nem költségvetési forrásból, hanem értékesítésből és egyéb gazdasági tevékenységből származnak (Cséri, 2020). Ez folyamatos kihívást jelent, ugyanis a külső piacon jelen lévő cégek innovációival és modern berendezéseivel nehezen veszik fel a versenyt, hiszen ahhoz, hogy a megfelelő

3 9/2011. (III. 23.) BM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről.

4 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről.

fogvatartotti létszám munkáltatását biztosítsák, a termelésben nagy élők munkai igényű folyamatokat kell alkalmazniuk a gépesítéssel szemben.

A bv. gazdasági társaságokat egységes strukturális rendszer jellemzi. A gazdasági társaságok olyan bv. intézetek mellett működnek, melyek egyben letöltő házak is. A munkaterületek a bv. intézeteken belül helyezkednek el, abban az esetben amennyiben a szükséges biztonsági feltételek adottak. Kivételt képeznek a mezőgazdasági és állattenyésztési tevékenységet folytató társaságok telephelyei, melyek jellegükből és profiljukból adódóan nagy területen vagy elszórta helyezkednek el. Ebben a struktúrában nem megoldott vagy gazdaságosan nem megoldható a zárt rendszer kialakítása. Ezekben a munkaterületeken a fogvatartotti létszámnak megfelelő felügyelői állománnyal, valamint modern és hatékony távfelügyeleti eszközök alkalmazásával biztosítható a munkavégzés hatékonysága.

A belső kontrollrendszer kialakítása a bv. gazdasági társaságoknál

Amint az előzőekben bemutattuk, a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai 2010-et követően új követelményekkel szembesültek, a gazdaságos és hatékony működtetés követelménye mellé egyre inkább stratégiai célként jelentkezett a foglalkoztatottság növelése. E kettős szorítás elvezetett a bv. gazdasági társaságai működésének szorosabb összehangolásához, a társaságok holdingba szervezéséhez. Ennek előnyeit Zéman (2017) az alábbiak szerint nevesíti:

- követhetőbb a vállalatcsoport önfinanszírozásának pénzügyi igénye;
- szinergiák, méretgazdaságosság, szervezetfejlesztés;
- imagejavítás, egységes megjelenés, kommunikáció.

A Bv. Holding mint uralkodó tag és a bv. gazdasági társaságai mint ellenőrzött között 2015. február 19-én létrejött uralmi szerződés meghatározza, hogy a szerződő felek célja *„egy, a büntetés-végrehajtási szervezet gazdasági társaságok által ellátható feladatait optimálisan teljesítő, a teljes fogvatartotti foglalkoztatás és a részbeni önellátás, önfenntartást irányába ható, azt meghatározó, integrált vállalatcsoport kialakítása”* (Bv. Holding, 2015).

Az uralmi szerződés az együttműködés területeként a közös stratégiai célok meghatározását, valamint összehangolt, számviteli, pénzügyi, controlling, beszerzési és informatikai rendszer, humán erőforrás-menedzsment, marketing, vagyongazdálkodási, fejlesztési és beruházási, valamint jogi tevékenység kialakítását és működtetését jelölte meg (Bv. Holding, 2015). Témánk szempontjából

kiemelhető, hogy a szinergiák megteremtése érdekében a bv. gazdasági társaságok számos funkcionális területük működését összehangolták, ugyanakkor a belső kontrollrendszerük összehangolása ebből kimaradt. A belső kontrollrendszert érintően leginkább a belső ellenőrzés tekintetében beszélhetünk a vállalatsoport összehangolt működéséről a Bv. Vállalatsoport Belső Ellenőrzési Alapszabályáról szóló 89/2020. (09. 28.) számú uralkodói tagi határozat elfogadásával, míg az összehangolt kontrollrendszer csupán a teljesítménymutatók alakulásával és nyomon követésével foglalkozik. Ennek következtében a kockázatelemzés és kezelés kimaradt az összehangolt társasági tevékenységek közül.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezéseinek való teljes körű megfelelés, valamint a vállalatsoporti működésből eredő szinergiák kiaknázása érdekében – az összehangolt belső ellenőrzés mintájára – véleményünk szerint ugyanakkor célszerű lenne a bv. gazdasági társaságok belső kontrollrendszerei működésének összehangolása.

E megoldás előnyei a következők lehetnének:

- a belső kontrollrendszer és a szervezeti kockázatkezelés a bv. társaságok egészére vonatkozóan egységes módszertan és kritériumok mentén működhetne, elősegítve a stratégiai célok megvalósítását;
- a jelenleg szétaprózott erőforrások koncentráltan, nagyobb hatékonysággal működhetnének;
- javulna a belső kontrollrendszer működésének szakmai színvonala.

A bv. gazdasági társaságok belső kontrollrendszere működésének összehangolása már csak azért is lenne szerencsés megoldás, mivel a Bv. Holding az uralmi szerződés alapján birtokában van a bv. gazdasági társaságok működésére vonatkozó legfontosabb információknak és erőforrásoknak (stratégiai tervezés, jog, emberi erőforrás, informatika, belső ellenőrzés). Az összehangolt belső kontrollrendszer támogatói funkcióinak a Bv. Holdinghoz telepítése, önálló osztály létrehozása és szakemberekkel való feltöltése – megítélésünk szerint – hozzájárulhat nemcsak az új jogszabályi követelményeknek való megfeleléshez, hanem a kockázatalapú szervezeti működés kiterjesztéséhez és a hatékonyabb működéshez egyaránt.

Fontos ugyanakkor rögzítenünk, hogy a belső kontrollrendszer működtetése – a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezéseivel összhangban – továbbra is a gazdasági társaságok vezetőjének feladata, a Bv. Holding ehhez csak szakmai, módszertani és informatikai támogatást nyújthat, tekintettel arra, hogy leginkább a bv. társaságok vannak tisztában a saját működésükben rejlő kockázatokkal, és tudják azokat a leghatékonyabban kezelni. Ugyanakkor

az összehangolt belső kontrollrendszer nemcsak egységes kockázati térképet lesz képes közvetíteni a Bv. Holding, és rajta keresztül a BVOP felé, hanem biztosítható a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a bv. gazdasági társaságok belső kontrollrendszereinek összehangolt működése is, különös tekintettel a büntetés-végrehajtás működési sajátosságaira.

Összefoglalás

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai milyen módon tudnak megfelelni a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet hatálybalépésével megjelenő jogszabályi követelményeknek. Amint azt írásunkban bemutattuk, a 2010-től megjelenő, a gazdaságos és hatékony működésen túl a teljes körű foglalkoztatást célul tűző tulajdonosi elvárásoknak a büntetés-végrehajtási szervezet a büntetőtársaságok elismert vállalatcsoportba (holdingba) szervezésével reagált. Az így létrejövő Bv. Holding Kft. az uralmi szerződés uralkodó tagjaként stratégiai és funkcionális szinten is összehangolja a bv. gazdasági társaságok működését. Amint azt azonban vizsgálataink során tapasztaltuk, ez az összehangolás nem terjed ki a bv. gazdasági társaságai belső kontrollrendszerére, jóllehet álláspontunk szerint ebben – a működés magasabb szakmai színvonalának biztosításán túl – további hatékonysági potenciálok rejtőznek. Bízunk benne, hogy tanulmányunk felhívja a figyelmet e körülményre, és a bv. gazdasági társaságok között létrejött uralmi szerződés módosításával és kiegészítésével, valamint a Bv. Holdingon belül új, a megfelelést támogató szervezeti egység létrehozásával a belső kontrollrendszer működtetése a bv. gazdasági társaságoknál új alapokra lesz helyezhető.

Felhasznált irodalom

- Bv. Holding (2021). *A büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai. A vállalatcsoport tevékenységeinek és szolgáltatásainak bemutatása*. Bv. Holding Kft. <http://www.annamajor.hu/uploads//tevekenyseg-katalogus-bv-web-fin.pdf>
- Bv. Holding (2020). *89/2020. (09. 28.) számú uralkodói tagi határozat a Bv. Vállalatcsoport Belső Ellenőrzési Alapszabályáról*. http://www.dunapapir.hu/uploads//határozat/dp_határozat_belso_ellenorzes_szabaly.pdf
- Bv. Holding (2015). *Uralmi szerződés*. <http://www.bvholdingkft.hu/wp-content/uploads/2015/03/URALMI-SZERZ%C5%90D%C3%89S.pdf>

- Cséri Z. (2020). Autonóm törekvések az innováció ösvényén. Új utakon a büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok és a Bv. Holding Kft. *Börtönügyi Szemle*, 3, 7-18.
- Deák F. (Szerk.) (2014). *Régóta foglalkoztat. 20 éves a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai*. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága.
- Hartai L. (2020). Az Annamajori Mezőgazdasági és Kereskedelmi Kft. pékipari tevékenységének hatása a munkáltatásra, a reintegrációra, valamint a gazdálkodásra. *Börtönügyi Szemle*, 3, 33-54.
- Pulay Gy. (2021). *Integritásmenedzsment. A bizalom megteremtése és megőrzése*. Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634546320>
- Szalai T. (Főszerk.) (2015). *Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyv*. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága. <https://bv.gov.hu/sites/default/files/vk%C3%B6nyv%202015%20v%C3%A9gleges.pdf>
- Zéman Z. (2017). A pénzügyi controlling kockázatsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél: A jövedelmezőségi és a likviditási vetület modellezése. *Pénzügyi Szemle*, 62(3), 294-310.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Állampusztai Kft. Bemutatóközlés*. <http://www.allampusztaikft.hu/magunkrol/bemutakozas/bemutakozas+2.html>
- URL2: *Annamajori Mezőgazdasági és Kereskedelmi Kft. Köszöntő*. <http://www.annamajor.hu/kezdolap>
- URL3: *Duna Papír Termelő, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. Bemutatóközlés*. <http://www.dunapapir.hu/magunkrol/bemutakozas/bemutakozas+2.html>
- URL4: *Duna-Mix Kft. Bemutatóközlés*. <http://www.dunamix.hu/magunkrol/bemutakozas/bemutakozas+2.html>
- URL5: *Ipoly Cipőgyár Kft. Bemutatóközlés*. <http://www.ipolycipo.hu/magunkrol/bemutakozas/bemutakozas+2.html>
- URL6: *Nagyfa-Alföld Mezőgazdasági és Vegyipari Kft. Bemutatóközlés*. <http://www.nagyfaalfold.hu/magunkrol/bemutakozas/bemutakozas-1+1.html>
- URL7: *NOSTRA Kft. Bemutatóközlés*. <http://www.nostrakft.hu/magunkrol/bemutakozas/bemutakozas+2.html>
- URL8: *Pálhalmi Agrospeciál Kft. Cégtörténet*. <http://www.agrospecial.hu/magunkrol/cegtortenet/cegtortenet+2.html>
- URL9: *Sopronkőhidai Kft. Saját tevékenységek*. <https://www.skhkft.hu/tevekenysegek/sajat-tevekenysegek-1+1.html>

Alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről.

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről.

9/2011. (III. 23.) BM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Klotz P. & Szabó Cs. (2021). Kockázatkezelés a börtöntársaságoknál – A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének kialakítása az új jogi szabályozás fényében. *Belügyi Szemle*, 69(11), 2021-2034. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.8>



K Ö N Y V I S M E R T E T É S

Hertelendi Lajos

Integritás a rendvédelem „SZEM”-ével – avagy a szilárd erkölcsiség rendvédelemspecifikus jellemzői a korrupciómegelőzés szolgálatában

**Integrity with the “EYE” (SZEM) of law enforcement -
or the law enforcement-specific features of solid morality
in the service of corruption prevention**

Absztrakt

Ez a könyv, amelyet a kedves olvasó érdeklődéssel vesz a kezébe, nem megszokott stílusú, de tartalmát illetően elmondható, hogy egy jól kidolgozott tanulmánykötet (Malét-Szabó E., Münnich Á, & Takács-Fehér M, 2021). Maga a téma sem hétköznapi. A SZEM-modell kifejezésről sokaknak biztosan más jut az eszébe, s nem a szilárd erkölcsiség mérése kifejezés rövidítése. A tudományos életben ismeretekkel rendelkező kollégák viszont tudni fogják, hogy az Ajzen és Fishbein féle, a viselkedés (például egészségkárosító magatartások) bejósolására vonatkozó tervezett viselkedés elméletének egyik ismert modelljéről beszélünk, amelyet több területen is sikerrel használnak, úgymint a szociálpszichológiában, a közlekedépszichológiában. A tanulmánykötetet és a kidolgozó munka dandárját dr. Malét-Szabó Erika és prof. dr. Münnich Ákos fogta össze, a tartalmi részeket többes szerzői minőségükben Münnich professzor debreceni egyetemi munkatársainak köszönhetjük. Ezek mellett pedig dr. Hegedüs Judit, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magatartástudományi Tanszék vezetője a modell gyakorlati tapasztalatait ismerteti számunkra.

Kulcsszavak: integritás, szilárd erkölcsiség mérése, korrupciómegelőzés, kapacitásfejlesztés, szemléletformálás



Abstract

This book, which the dear reader takes with interest in his/her hands, is not written in the usual style, although in terms of its content it can be said that it is a well-crafted volume of studies. The topic itself is not ordinary. The term ‘SZEM’ model certainly reminds many people of something else than solid morality measurement. However colleagues with knowledge in academia, on the other hand, will know that we are talking about Ajzen and Fishbein’s model, one of the known theories of predicted behavior for predicting behavior (e.g., unhealthy behaviors), which has been used successfully in several areas, e.g. in social psychology, transport psychology. The volume of studies and the brigade of the elaborative work were prepared by dr. Malét-Szabó Erika and prof. dr. Ákos Münnich, furthermore we can thank the the colleagues of Professor Münnich at the University of Debrecen, who put together the content. In addition to these, dr. Judit Hegedüs, head of the Department of Behavioral Sciences at University of Public Service Faculty of Law Enforcement, presents the practical experiences of the model.

Keywords: integrity, measuring solid morality, preventing corruption, capacity building, attitude formation

Az Integritás a rendvédelem „SZEM”-ével – avagy a szilárd erkölcsiség rendvédelemspecifikus jellemzői a korrupciómegelőzés szolgálatában című tanulmánykötet szemléletformáló megközelítéssel magyarázza el a kedves olvasó számára, hogy modern, a kor mai szellemének megfelelő módon is kezelhető és megközelíthető, a korrupció fogalmát feldolgozó személyiségfejlesztés.

Pontosan ezért, és tudatosan nem a korrupció fogalmára történő utalással kezdem írásom, hiszen a korrupció közismert jelenség, amely az ősidők óta létezik közöttünk, emberi közösségeinkben, társas kapcsolatainkban, és különböző fogalmakkal, szavakkal illették eddig az arra hivatottak, más-más aspektusból megközelítve. Sokkal érdekesebb, ahogyan a tanulmánykötet szerzői több oldalról, különböző szempontokat figyelembe véve dolgozzák fel a témát. Ez az, amely a kérdést közelebb tudja hozni, és érdeklődéssel, megértéssel szolgál a rendvédelemben dolgozó kollégák számára.

Emberi oldalról, megelőzési szempontból a tudatosság növelése, az egyén részéről történő megértés, a szituáció felismerése, amire a fő hangsúlyt fekteti a tanulmánykötet a témavizsgálatában. A cél az, hogy az egyén számára a tudatos döntés meghozatalának lehetőségével jó döntés kialakítására ösztönözzön. A tanulmánykötet bemutatja a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001.

azonosító számú „*Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében*” elnevezésű projekt SZEM-modellhez kapcsolódóan megszületett elméleti és gyakorlati eredményeit.

A fejlesztési elképzelés életre hívása nagy részben dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy nevéhez fűződik, aki 2015-ben az ÁROP-2.2.17-2012-2013-00001. azonosító számú „*Új közszolgálati életpálya*” elnevezésű projekt és a Belügyi Tudományos Tanács Alkalmazott Pszichológiai Munkacsoportjának keretein belül kerekasztal beszélgetésre invitálta a szakterület neves kutatóit és szakembereit, akik megkezdték az elméleti és gyakorlati keretek kidolgozását és a tudományos kutatómunkát. Ezzel elkezdődött a SZEM-modell (Hunyady & Münnich, 2016) kidolgozása, és a kialakított modellhez kapcsolódó nagy ívű fejlesztési és megvalósítási szakasz, amely e tanulmánykötet megjelenésével záródott le.

E heroikus munka gyümölcseit és – kétségkívül igen jelentős – eredményeit mutatja be a tanulmánykötet. A projekt szakmai vezetője dr. Malét-Szabó Erika, valamint a terület szaktekintélyei által írt tudományos igényességű, de közérthető formában megfogalmazott fejezetek a témában kevésbé járatos olvasó számára is jól bemutatják és összefoglalják azt a tudományos háttérrel és azokat a kutatási eredményeket, amely a SZEM-modellhez kapcsolódva erősítik a hivatásos állomány korrupciós kihívásoknak való ellenállási képességét, azaz a szilárd erkölcsiséget.

Dr. Papp Gábor és prof. dr. Münnich Ákos szemléletes és precíz leírásában megismerhetjük a szilárd erkölcsiség pszichológiai modelljét. Szemán-Nagy Anita a személyiségvonások és az önértékelés szerepét mutatja be a korrupciós cselekedetek létrejöttében, míg Pántya József a társadalmi, szervezeti és szubjektív normák lehetséges szerepét elemzi a korrupciós események bekövetkezésében. A téma jobb megértése érdekében ezt követően Kovács Judit és Pántya József a morális felfogás hatását veszi górcső alá a korrupciós szándék mérséklésében, amelyet a nyereség-veszteség kérdéskörének, a tapasztalat és az attitűd szerepének tárgyalása követ Kovács Judit tollából. Dallos Andrea a viselkedés felett érzett kontroll, és a viselkedési szándék témakörét fejti ki, amelyet a belügyi rendvédelmi szervek állománya körében végzett kutatás adatainak bemutatásával köt a hazai gyakorlathoz. Ezt követően Papp Gábor a vezető szerepét elemzi a szilárd erkölcsű viselkedés kialakításában és fenntartásában, és gyakorlati példákkal, kutatási eredményekkel illusztrálja ezt, valamint a szilárd erkölcsiség specifikus jellemzőinek szerepét a rendőrségen, a büntetés-végrehajtási és a katasztrófavédelmi szervezetekben. A tudományos ismeretátadás és a kutatási eredmények megismerése után a tanulmánykötet utolsó fejezetében dr. Malét-Szabó Erika és dr. Hegedüs Judit a projekt gyakorlati eredményeit mutatja be. A szakaszban szó esik a SZEM-kutatás eredményeinek hasznosulásáról, a tudományosan megalapozott

elmélet alapján kifejlesztett blended-learning¹ központi továbbképzési programról, ennek felépítéséről és eredményeiről, valamint a távlati tervekről.

Mindezt a gyakorlatban nem tisztán fogalmakkal, hanem egy játékelméleten keresztül kidolgozott e-learning segítségével, szakterületspecifikus háromnapos SZEM-trainingek során esetfeldolgozásokkal, és a Nemzet Védelmi Szolgálat által készített kisfilmek megtekintésével egészítik ki.

Azért néhány gondolatban tekintsük át a korábbi Belügyi Szemlékben megjelent tanulmányokban, hogyan is vélekedtünk, magyaráztuk magát a fogalmat, a korrupciót.

„Ártalmas e egyáltalán a korrupció? Nem túlzott-e a támadás deklarált mértéke a korrupció ellen?”

A kérdés költőinek tűnik, hiszen mindenki számára egyértelmű a válasz: igen, ártalmas, és nem túlzott az ellene meghirdetett támadás mértéke. Voltak olyan időszakok a magyar társadalom életében is, amikor elnézőek, megértőek voltunk a korrupcióval szemben (akkor ugyan még protekciónak hívtuk). Lassan azonban átszötte az egész társadalmat, így már szinte senki sem ítélte károsnak. Ugyanakkor a korrupció ténylegesen létezik és valóságában is ártalmas, hiszen a döntések meghozatalát nem a racionalitás, hanem az egyéni érdek motiválja.

Ezzel a korrupció gazdasági hatékonysághoz, rossz minőséghez, az erőforrások gazdaságtalan elosztásához vezet. A XX. századi Magyarországon a korrupciónak különféle formái voltak.

A század első harmadában, sőt mintegy felében, az uram-bátyám-komám attitűd volt az uralkodó (Móricz Zsigmond Rokonok című művében érzékletesen elemzi ezt a korszakot), amely időszakban viszonylag szűk réteg »élvezhette« a korrupció (bár ekkor még nem így hívták) előnyeit.

A szocialista Magyarország mintegy továbbfejlesztette e hagyományt és »jó elvtárs, a mi emberünk« stb. jegyében már elég széles réteg részesült a korrupció (amit ebben az időszakban sem így hívtak) előnyeiből. Ez az időszak majdnem 1990-ig tartott.” (Rubicsek, 1998).

Természetesen nem csak ezzel a néhány gondolattal dolgozták fel ezt a témát. Finszter professzor szintén foglalkozott a Belügyi Szemle oldalain e kérdéssel (2000) „Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához” című tanulmányában. A Belügyi Szemle 1998/10. tematikus száma teljes terjedelmében a politikai, rendészeti, egészségügyi, és igazságszolgáltatási területeket is átfogva dolgozta fel a korrupció különböző megjelenési formáit. Azt gondolom,

1 A blended-learning egy újabb oktatási forma, amelyben az internet és a digitális média nyújtotta lehetőségeket és a hagyományos tantermi oktatás módszereit együttesen használják.

ahogy körülöttünk változott és modernizálódott a technikai környezet, úgy változott eme témát illetően a megközelítés is, és most már igazán az emberi oldalról történő helyzet vizsgálata a domináló, amelyet természetesen továbbra is büntetőjogunkban megfogalmazott szankciókban érvényesít az igazságszolgáltatás. De nézzük is gyakorlati szempontból, hogy is valósul meg, és milyen nehézségeket okozott a többes igényterület kielégítése személyi oldalról.

Héder Klára pszichológus több, mint tíz évet meghaladó képzés- és tananyagfejlesztési tapasztalattal rendelkezik mind a hagyományos, mind az e-learning terület tekintetében. Ő a következőképpen vélekedik az általa kidolgozott, és már a belügyminisztérium égisze alatt alkalmazott számítógépes hálózaton elérhető képzési tananyagról és magáról a témáról.

„A korrupció sokunk számára ismert, konfliktusos fogalom. Akár szenvedő alanyaiként találkoztunk vele, akár csak jeleit láttuk, vagy a hírekben olvastunk róla, mindannyian tudjuk, hogy mire gondoljunk a kifejezés hallatán. De valóban tudjuk-e, hogy milyen hatások befolyásolják a korrump viselkedést? Vajon van-e »korrump személyiség«, vagy inkább a társas hatások, a csoportnyomás »visz bele valakit a rosszba«? Milyen korai jelei vannak a korrumpáló szándéknak, és milyen viselkedést mutat egy »korrupcióra hajlamos« munkatárs? Hogy fedezhetjük fel és hogyan állhatunk ellent a törvénytelenre ösztönző hatások gyakran eleinte rejtetten induló, majd »korrupciós spirál«-ba torkolló folyamatának? Ki és hogyan tud ellenállni a korrupciós nyomásnak, a »közös haszonnal« kecsegtető alkuknak, a »könnyű pénz« csábításának?

A korrupció fogalmával kapcsolatos kezdeti önbizalom ellenére, hogyha a részleteket vizsgáljuk, már nagyon is nehézé válik a fenti kérdések megválaszolása, egy-egy adott helyzet tényleges értékelése, a benne szereplők viselkedésének előrejelzése.

A KÖFOP-2.2.3–VEKOP-16-2016-00001. projekt keretében kialakított »Integritás: szilárd erkölcsiség a gyakorlatban« című, 15 modulból álló képzési tananyag ilyen és hasonló kérdések megválaszolásában kíván segítséget nyújtani a célcsoport, vagyis a teljes rendvédelmi hivatásos állomány számára. A tananyag a korábbi keményvonalas vagy szabálykövetés központú szemlélet helyett az integritásalapú, megelőzésfókuszú megközelítést alkalmazza. Célja, hogy olyan képzési anyagot biztosítson a teljes hivatásos állomány számára, amely nemcsak hasznos információkat, tudnivalókat és szabályokat ad át az érintetteknek, hanem érdekes, értékes, személyre szóló és egyben tényleg hasznos is.”

Nagy kérdés azonban, hogy lehet a rendvédelemben a több, mint 60 000 főt magában foglaló rendkívül különböző iskolázottságú, korú, eltérő szakterületeken dolgozó, más tapasztalatokkal rendelkező tagokból álló populáció számára

egyformán elérhető, hasznos, gyakorlati anyagot készíteni. A képzés kialakítása ezért az interaktív számítógépes oktatószoftver alkalmazására esett, amelynél a tananyag meglévő jogosultsággal mindenhol, időkorlát nélkül elérhető, a teljesítmény jól követhető, transzparens.

Az e-learning tananyag azonban nagyon sokféle lehet, ennek mondjuk a hosszú szövegek olvasását és egyéni feldolgozását kívánó, digitalizált „frontális oktatást”, és a gamifikált (játékosított) szituatív problémafeldolgozást, strukturált tanulói aktivitást támogató képzési anyagot is.

Az „*Integritás: szilárd erkölcsiség a gyakorlatban*” című képzés ez utóbbi szemléletet tette magáévá: a sokféle, sok területről érkező, rendkívül eltérő tanulók számára kipróbált közös, mindenki számára jól érthető példával (egy autótásárlásnál történő törvénytelen adatvizsgálat) kívánja megmutatni, hogy milyen tényezők befolyásolják egy korrupcióval kapcsolatos helyzet kialakulását és kimenetét.

A kialakításban a szerzők nem a kognitív ismeretközlést („magoltatást”), fogalmak, szabályok és tudnivalók felsorolását választották, hanem egy virtuális játékba hívják a részt vevőket. A tanulók egy szemléletes korrupciós példa, egy választott karakter szerepében történő saját élmény „átélése” és feldolgozása után ismerkednek csak meg az elméleti tudnivalókkal, s dolgozzák fel azokat.

A részt vevők egy választott karakter személyébe bújva dönthetnek sokféle kérdésben, választhatnak a korrupciót vagy inkább az integritást támogató állítások közül, s kimenetként megtekinthetik, hogy az általuk választott karakter végül korruptnak bizonyult-e az addig adott válaszok alapján.

Az elméleti tananyagot lényegében csak a sajátélmény-szerűen „átélt” példa feldolgozása után ismerték meg a részt vevők, így mélyítve és strukturálva a tanultakat. A következő feladatrészben a tanulók a példát – már az előző kimenet és az elméleti tudnivalók ismerete után – „újból játszhatták”, úgy, hogy kimeneti célként a lehető legkisebbre csökkentették a korrupció valószínűségét. A tananyag záró részeiben pedig – a területen dolgozó szakemberek által javasolt – szakterületi és vezetői példák feldolgozásával, gyakorlati megközelítésével, és a helyzetekben hozott virtuális döntésekkel mélyíthették el megszerzett tudásukat.

Miért is jó mindez?

A gamifikált tartalomfeldolgozás kerüli a moralizálást, a normatív megközelítést. A gyakorlati és szemléletes példák lehetőséget adnak a részt vevőknek, hogy

a bonyolult elméleti szakanyagot, pszichológiai kurrikulumot² a gyakorlathoz kössék, lehorgonyozzák. A választott karakter egyfelől lehetőséget nyújt a helyzettől való pszichés távolításra („*Ez nem az én válaszom, hanem a karakteré*”), másfelől a helyzet és annak implikációinak jobb, érzelmetelibb és ezért gyakorlatiasabb megragadására, átélésére. Egy jó példa alapján könnyebb a bonyolult akadémiai szempontrendszert megérteni, könnyebb a tananyag valóban fontos üzenetére összpontosítani. Arra, hogy „*Hogyan ismerhetem fel és kerülhetem el a korrupciós helyzeteket? Hogyan lehetek területemen a közt jobban szolgáló, becsületes, belsőleg motivált szakember?*”

A képzés és a gamifikált tananyag a részt vevői visszajelzések alapján segítette ezt a célt, és úgy tűnik hozzájárult az integritásszemlélet erősödéséhez, a belső motiváción alapuló korrupcióellenesség, a rendvédelem állományában megjelenő szilárd erkölcsiség erősödéséhez.

Elmondható, hogy a tanulmánykötet egyaránt ízelítőt ad egy kiterjedt tudományos kutatás eredményeiből, és bemutat egy merőben új szemléletű megközelítést. Mindezek mellett a gyakorlati szempontok a rendvédelmi szervek számára fontos ismeretek és eredmények, gyakorlatban is megvalósult megoldások bemutatására is sor kerül.

Zárszóként, mindent meg kell tennünk saját szakterületünkön a magunk lehetőségeivel annak érdekében, hogy a szilárd erkölcsiség mérése és a tudósok segítségével megalkotott modell kellően tudja szolgálni a rendvédelemben dolgozók megbecsülését, megbízhatóságát, és a kollégák személyiségének fejlesztését.

Felhasznált irodalom

Finszter G. (2000). Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához. *Belügyi Szemle*, 48(11), 3-32.

Malét-Szabó E., Münnich Á, & Takács–Fehér M. (2021). *Integritás a rendvédelem „SZEM”-ével – avagy a szilárd erkölcsiség rendvédelem specifikus jellemzői a korrupciómegelőzés szolgálatában*. Belügyminisztérium. https://www.bm-tt.hu/assets/letolt/szem_tankotet.pdf

Rubicsek S. (1998). Gondolatok a korrupcióról. *Belügyi Szemle*, 46(10), 68-72.

2 A curriculum szó a latin *currō* („futni”, „versenyt futni”) igéből származik, jelentése a régi latinban „futás”, „pályafutás”, „folyamat”, „lefutás”. A latin nyelvű pedagógiai irodalomban először a 16. században fordult elő ez a kifejezés, a tananyag-kiválasztás és tananyag-elrendezés megnevezésére szolgált (például: *de curriculo scholastica*).

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Hertelendi L. (2021). Integritás a rendvédelem „SZEM”-ével – avagy a szilárd erkölcsiség rendvédelemspecifikus jellemzői a korrupciómegelőzés szolgálatában. *Belügyi Szemle*, 69(11), 2035-2042. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.9>



I N T E R J Ú

Szabó Csaba

Az integritás a hatékony közigazgatási rendszer sarokköve

Interjú Dargay Eszterrel, a Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkárával

**Integrity is the cornerstone
of an efficient public administration system**

**Interview with Eszter Dargay, Deputy State Secretary for Regulation
and Coordination of the Ministry of Interior**



*„Úgy tanítottak, hogy minden veszély ellen van fegyver.
S a leghatalmasabb a jog és a lelkiismeret.”*

Márai Sándor: A kassai polgárok

Absztrakt

Nemzetközi viszonylatban számos meghatározás létezik a közszféra integritására. Az ENSZ Közigazgatási Szakértői Bizottsága az integritást a köztisztviselők megbízhatóságával köti össze, amely segít feladataik hatékony végrehajtásában. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a közszféra integritását úgy definiálja, mint az *„értékek, elvek és normák alkalmazása a közszféra szervezeteinek mindennapi működésében”* (URL1). A korrupció elleni küzdelemre adott hagyományos válaszok, amelyek több jogszabály megalkotására, a túlságosan merev megfelelési rendszerekre és a szigorúbb végrehajtásra épülnek, korlátozott hatékonyságúak. Ahogy az interjú címében is megfogalmazásra került: az integritás a hatékony közigazgatási rendszer sarokköve. Márai Sándor gondolatait továbbfűzve, így lehet biztosítani, hogy az integritás a jog és a lelkiismeret mellett a harmadik legerősebb fegyverré váljon a korrupció elleni küzdelemben.

Dargay Eszterrel, a Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkárával elsősorban a korrupció elleni fellépés minisztériumi koordinációjáról, az integritásmenedzsment fejlesztéséről, valamint az elmúlt évek sikereiről beszélgettünk, valamint a jövőbeni kihívásokról kérdeztük az integritási szakterület vonatkozásában.

Államtitkár asszonnyal Szabó Csaba, a Belügyi Szemle felelős szerkesztője, s egyben a Belügyminisztérium integritás tanácsadója beszélgett.

Kulcsszavak: integritás, interjú, korrupció, Belügyminisztérium

Abstract

There are many definitions internationally for integrity of the public sector. The United Nations Committee of Experts on Public Administration (CEPA) connects integrity with reliability of public servants, which can help them in effective fulfilment of tasks. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) defines the integrity of the public sector as *„application of values, principles and norms in everyday operation of the organisations of the public sector”* (URL1). The traditional answers in the fight against corruption, which are based on creation of several laws, on to rigid compliance systems and on stricter enforcement, have only limited efficiency. As it was formed in the title of the interview: integrity is the cornerstone of an efficient public administration system. Considering the thoughts of Márai, in this way can be ensured, that integrity can become, beside law and conscience, the third strong weapon in the fight against corruption.

With Eszter Dargay, Deputy State Secretary for Regulation and Coordination of the Ministry of Interior, first of all we talked about the ministry's coordination in the fight against corruption, about development of integrity management and about successes of the past years, and further we asked her about future challenges on the special field of integrity.

She was interviewed by Csaba Szabó, managing editor of *Belügyi Szemle* and integrity advisor of the Ministry of Interior.

Keywords: integrity, interview, corruption, Ministry of Interior

A kormányzati szerkezeti átalakítások következtében a korrupció elleni fellépés koordinációja 2014-ben a Belügyminisztériumhoz került. Mit tart fontosnak elmondani a feladatról és annak előzményeiről?

A korrupcióellenes tevékenységgel kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolása 2014-ben került a belügyminiszter feladatkörébe. A feladat annyiban új volt, hogy illetően megfogalmazásban korábban még nem került meghatározásra, tehát nem arról volt szó, hogy van egy jól körülírt szakpolitikai feladat, amely a szerkezetátalakítás eredményeként egyik tárcától egy másikhoz kerül.

Mindennek ellenére a tevékenység korántsem előzmény nélküli, hiszen a feladatot az egyes szakpolitikák szintjén a tárcavezetők addig is ellátták. Az más kérdés, hogy a korrupciómegelőzés horizontális, szakpolitikákon átívelő elvárása külön koordinátori feladatokkal rendelkező szerv „vigyázó és támogató” tevékenysége nélkül volt érvényesítendő.

Ami a feladat „történeti” oldalát illeti: a kormány 2012-ben hagyta jóvá a közigazgatás két évre szóló korrupciómegelőzési programját. A stratégiában foglalt célkitűzések és feladatok már akkor egyértelművé tették, hogy szükséges lesz a tevékenységek összehangolására kijelölni egy felelőst. Ebből a szempontból tehát a feladat 2014-ben történő megjelenítése teljes mértékben egy szerves folyamat eredménye volt.

A belügyminiszter – számos rendészeti feladatai mellett – tradicionálisan a büncselekmények megelőzéséért is felelős. Ha a korrupcióellenes és korrupciómegelőzési feladatokat a büncselekményi oldalról vizsgáljuk, akkor ez a feladatkör a büncselekményi tevékenység egy részterülete. Azonban korántsem csupán erről van szó. Azáltal, hogy az integritásszemlélet meghonosodott a közigazgatási szakmai köztudatban, és 2013 óta az integritásirányítási feladatoknak már jogszabályi kerete is van, egy intézményesített korrupciómegelőzési mechanizmus felé vettük az irányt. Az integritásmenedzsment azonban

nem csak a korrupciómegelőzés eszköze, de erről itt és most nem az én tisztem beszélni, hiszen a Belügyi Szemle jelen kiadványának tanulmányai éppen ezt hivatottak bemutatni.

A feladatot a Belügyminisztérium a Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködésével látja el. Hogyan jellemezné a közös munkát?

Igen, a feladatok ellátásában a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) működik közre, ami azt is jelenti, hogy az egyes tevékenységek végrehajtása szempontjából a fő letéteményes.

Az integritásslélelet bemutatásakor hagyományosan a megelőzés és elfojtás/megtorlás párosának ellentéteiből indulunk ki. Ez utóbbit – álláspontom szerint nem feltétlenül helyesen – szokás rendészeti gondolkodásmódként is definiálni. Az előbbi kontextusban ezt a rendészeti megközelítést egyes álláspontok a megvalósult szabályszegések miatti felelősségre vonással, míg a megelőző szemléletet az integritásalapú gondolkodással azonosítják. Ebből kifolyólag úgy tűnhet, mintha a rendészeti nézőpont és az integritási megközelítés között lenne valamiféle mélyen gyökerező ellentét. Én nem így gondolom. A magyar közszolgálatban a rendészeti terület mindig is élen járt azzal, hogy a személyi állományának feddhetetlenségére megkülönböztetett figyelmet szán. Az, hogy a közszférában elsők között ezen a területen születtek etikai kódexek, illetve az állományba kerülés és maradás feltétele, a törvényben is definiált „kifogástalan életvitel” többek között ékes bizonyítéka annak, hogy a rendvédelmi szervek integritáskultúrája nagy múlttal rendelkezik. Márpedig, ha ez így van, úgy a szűk értelemben vett rendészeti feladatok ellátása során felhalmozódó tapasztalatok mellett van a legjobb helye az integritásmenedzsmenti teendők koordinációjának. A Nemzeti Védelmi Szolgálat szervezetén belül ezek egymást kölcsönösen erősítő módon összpontosulnak.

Az interjú mottójául is választott idézetre utalva tehát a két szemlélet között nem szembenállást, hanem egymást jóval inkább kiegészítő viszonyt érzek.

Véleménye szerint az elmúlt évek tapasztalatai alapján milyen fejlesztések szükségesek az integritásirányítási rendszerben?

Az integritásmenedzsment fő célkitűzései a szervezet hatékonyságának a növelése, a szabályszegések megelőzése, a szabályszerű és etikus működés támogatása. Mindezt csak úgy lehet megvalósítani, ha az integritásirányítás eszközei a szervezet folyamataiba szervesen beépülnek, mintegy maguktól értetődővé válnak. Ez a vezetőkön múlik, ahhoz viszont, hogy a vezetők ebben partnerek

legyenek az is kell, hogy lássák: mindez a vezetői feladataikhoz kézzelfogható segítséget nyújt.

Miután a kormányzati összehangolás feladatköre a Belügyminisztériumban van, ebből arra is következtethetünk, hogy a BM belső, szervezeten belüli integritás-irányítási rendszere is megkülönböztetett helyzetben van. Igaz ez?

A jogszabályi kötelezésnek megfelelően a Belügyminisztériumban is kijelölésre került integritás tanácsadó. Jelenleg osztott munkakörben két kolléga is ellátja a feladatot: egyikőjük hivatásos állományban van, míg a másik kollégánő kormánytisztviselő. A feladatellátás során kiváló – az irányító-irányított szerepkörön túlmutató – együttműködés alakult ki a Nemzeti Védelmi Szolgálattal, amely a tárcán belüli képzési és módszertani feladatokban is megmutatkozik.

Mi az a siker, amelyet az elmúlt években különösen fontosnak tart a Belügyminisztérium integritási területén?

Az éves integritási intézkedési terv keretében évek óta egy kérdőívvel keressük meg a minisztérium állományát. Az anonim kérdőív célja, hogy feltérképezzük a kollégák véleményét a munkavégzés szakmai és személyi jellemzőiről és körülményeiről. Ennek révén a kollégáktól közvetlen és hiteles információkat kapunk, melyek a tanácsadók általi alapos kiértékelést követően a vezetőknek visszajelzést jelentenek.

Az NVSZ-szel való együttműködés eredményeként az idei évben az integrált kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatos ismeretek elsajátítása érdekében képzési sorozat is zajlott. Sikerként értékelem, hogy a számos munkaköri feladat mellett ezt az eredeti tervek szerint meg tudtuk tartani, és ezen a kollégák nyitottan, konstruktívan vettek részt.

Milyen jövőbeli kihívásokra számít a területen?

Hérakleitosztól származó mondás szerint semmi sem állandó csak a változás maga. Az állami működésnek is ehhez kell alkalmazkodnia – ez önmagában nagy kihívás. Másrészt – ha a korrupciós vagy általában a szabályszegést megvalósító cselekmények elkövetőit nézzük – az emberek leleményessége határtalan. A hatékonyság növelésére hivatott integritásmenedzsmentet ez folyamatos fejlődésre készíteti. Mindennek viszont feltétele, hogy az eseményeket azok hétköznapi valójában alaposan ismerjük és elemezzük.

A cikkben található online hivatkozások

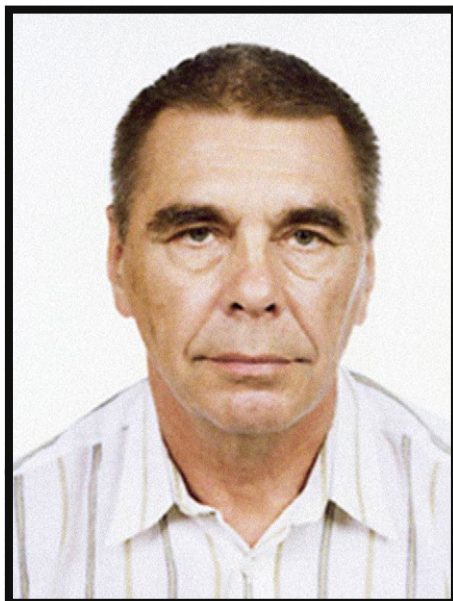
URL1: *Towards a Sound Integrity Management Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en)

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Szabó Cs. (2021). Az integritás a hatékony közigazgatási rendszer sarokköve. Interjú Dargay Eszterrel, a Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkárával. *Belügyi Szemle*, 69(11), 2043-2048. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.10>

NEKROLÓG

Bócz Endre 1937–2021



Életének 84. évében elhunyt Bócz Endre jogtudós, korábbi fővárosi főügyész, a Rendőrtiszti Főiskola Kriminálisztikai Tanszékének egykori vezetője, a Magyar Rendészettudományi Társaság elnökségi tagja. A Belügyi Szemle szerzőjétől búcsúzik, aki évtizedeken át megtisztelte lapunkat kiváló tanulmányaival. Írásai kivételes minőségét a jogászai precizitás, az eredeti problémalátás, a kritikai mondanivaló és a felelősségérzet garantálta. Mindez egyszerre jellemezte a közhivatalnokot és a jogtudományok művelőjét.

1937-ben látta meg a napvilágot egy sikeres ügyvéd fiaként. Olyan családban nőtt fel, ahol körülvette a műveltség minden áldása, a világnyelvek iránti vonzalom, és ami talán a legfontosabb, a mélységes humánus. A nyiladozó tehetség terveiben Sárospatak és Oxford szerepelt, helyette viszont világháború

következett. Megsemmisült a szellemi kincseket rejtő atyai könyvtár, amelynek megmentett töredékét élete végéig féltve őrizte Pozsonyi úti lakásában. 1945 után egy torz világkép fogságába esett ország mindent elkövetett, hogy álmait összetörje. Ezúttal a hatalom alul maradt, mert nem számolt Bócz Endre kivételes tehetségével. Késleltetni ugyan tudták, de meg nem akadályozhatták jogi tanulmányait, amelyeket sikerrel teljesített. Jelentéktelen hivatalnoknak jelölték, de akkor jött Götz János fővárosi főügyész, aki felismerte a nála államvizsgáló diák kivételes képességeit. Négy évtizedes ügyészi életpálya következett, amelyet a budapesti főügyész posztja koronázott meg. A hivatali karrier és a tudományos törekvések szerencsésen találkoztak. Nincs a büntető-tudományoknak olyan területe, ahol névjegyét ne tette volna le. A társadalomra veszélyességéről írt monográfiája nem csak az anyagi jog dogmatikáját termékenyítette meg, de a kriminológiai gondolkodásban is fordulatot hozott. A büntető-eljárástudomány területén kifejtett munkássága segíthette volna egy korszerű, a demokratikus jogállam követelményeit teljesítő kódex megalkotását. Az imperatív joguralom, ami a jogalkotásban kizárólag a hatalom szavát tartja fontosnak, akadályozta a tudósi törekvést. Magyarázat ez arra, hogy élete alkonyán Bócz tanulmányai-ban miért sűrűsödött a kritika és a keserű irónia.

Természetesen a Belügyminisztérium szakmai, tudományos folyóirata a legnagyobb figyelemmel a kriminalisztika megújításáért tett erőfeszítéseit követte. Bócz Endre volt a szerkesztője és egyik szerzője a 2004-ben kiadott kétkötetes *Kriminalisztika* kézikönyvnek, ami mindmáig a „rendőrtudományok” legteljesebb összefoglalása. Először hívta fel a figyelmet a nyomozástan olyan elhanyagolt területeire mint a titkos információgyűjtés vagy a rendészeti és büntetőeljárás kényszerintézkedések kriminalisztikája. Szorgalmazta a bírósági tárgyalás forenzikus szemléletű tanulmányozását. A Rendőrtiszti Főiskola Kriminalisztikai Tanszékének vezetőjeként a büntügyi szakképzés megújítására vállalkozott.

Folyóiratunkban megjelent tanulmányai nélkülözhetetlen hozzájárulást jelentettek a bontakozó rendészettudomány akadémiai elismeréséhez, szóljanak ezek akár kihallgatástaktikáról, avagy a romák sérelmére elkövetett emberölés-sorozat nyomozási hibáiról.

Tudományos közéleti tevékenysége olyan gazdag, hogy annak minden mozzanatát nem is tudjuk felidézni. Kiváló nyelvtudásának volt köszönhető, hogy éveken keresztül képviselte hazánkat nemzetközi ügyészégi fórumokon. Halála a Magyar Jogászegylet, a Magyar Kriminológiai Társaság, és különösen a Magyar Rendészettudományi Társaság számára pótolhatatlan veszteséget jelent.

A hivatalos méltatás sem feledheti, hogy Bócz Endre szeretetreméltó, a világot derével szemlélő férfi volt, nagyszerű lovas, akivel gyakran lehetett találkozni

nemcsak a Kerepesi úti Tattersallban, hanem a margitszigeti futópályán is. Élete alkonyán szomorúan vette tudomásul, hogy le kellett mondania ezekről a számára oly kedves időtöltésekről.

Szerettei és barátai fájdalommal övezik elmúlását.

Végleges és visszavonhatatlan távozása a tudományos életből pályatársaira és tanítványaira azt a felelősséget rója, hogy őrizzék meg szellemi hagyatékát, mert arra a jövőben is szükség lesz.

Az ügyészi kar megrendülten emlékezik rá, mint aki életével a hivatásrend követésére érdemes példáját adta.

A Belügyi Szemle szerkesztői és az olvasók azzal a meggyőződéssel őrzik emlékét, hogy írásai bizonyosan soha nem vesztenek értékükből.

Tisztelt Főügyész Úr! Kedves Tanár Úr!

Nyugodjék békében!

Finszter Géza
egyetemi tanár

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Finszter G. (2021). Bócz Endre. Belügyi Szemle, 69(11), 2049-2051. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.11.11>

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

A Belügyi Szemle kiemelten a Belügyminisztérium felügyeleti és szervezeti rendszeréhez illeszkedő olyan tudományos közleményeket fogad be és jelentet meg, amelyek elsősorban a rendvédelemmel, a közrenddel és a közbiztonsággal, a biztonságpolitikával, az önkormányzatisággal összefüggő kérdésekkel, a társadalmi devianciákkal, valamint a rendészet kérdéseit kriminológiai, kriminálszociológiai, büntetőjogi és rendészeti szempontból elemzi és értékeli.

A Belügyi Szemle az Open Journal Systems folyóirat-szerkesztő rendszer alkalmazáson keresztül fogadja a szerzőktől a kéziratokat.

A beküldött közlemény visszaigazolása során a Szerkesztőség tájékoztatja a szerzőket a beküldött kézirat befogadásáról és várható megjelentetéséről. A Szerkesztőség a beérkezett kéziratokat szakmai és tudományos szempontokból lektoráltatja, és fenntartja a jogot a kéziratok stilizálására, korrigálására, tipografizálására.

A Szerkesztőség másodközlést nem vállal.

A Belügyi Szemleiben megjelent cikkek nem feltétlenül tükrözik a Szerkesztőség álláspontját, azok tartalmáért való felelősség minden esetben a szerzőket terheli. A lap egésze, az egyes cikkeket is beleértve, szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő.

A cikkek a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY-NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemények, melynek szellemében a cikkek bármilyen médiumban szabadon felhasználhatók, megoszthatók és újraközölhetők, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.



A folyóirat megrendelhető a Szerkesztőség e-mail címén vagy telefonon.

Telefonszám: +36 (26) 795-900 / 24-600

Email: szerkesztoseg@belugyiszemle.hu

Web: www.belugyiszemle.hu

OJS: ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/index

Ára: 530 Ft

