

Az integritás próbája - a megbízhatósági vizsgálatok hazai gyakorlata¹

KLOTZ Péter²

A megbízhatósági vizsgálatot a közszolgálat és a hivatásos szolgálat ellátása jogszerűségének, valamint az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülésének ellenőrzésére antikorrupciós eszközként vezették be 2011-ben. Jelen tanulmány áttekintést nyújt a megbízhatósági vizsgálatok alkalmazásának jogpolitikai okairól, nemzetközi gyakorlatáról, valamint magyarországi alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatairól és statisztikai adatokon, valamint egy gyakorlati példán keresztül arra keresi a választ, hogy az új jogintézmény mennyire váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

Kulcsszavak: megbízhatósági vizsgálat, NVSZ, antikorrupció, megelőzés, integritás

A megbízhatósági vizsgálat a magyar jogban hat évvel ezelőtt jelent meg, a bevezetés élénk vitát generált szakmai és az érintett állomány körében egyaránt (Jogi Fórum, 2011; Bejczy, 2012; Szabolcsi, 2013; Nánási, 2013). Az elmúlt években kialakult az új jogintézmény alkalmazásának gyakorlata, így indokolt annak áttekintése, hogy milyen hatások formálták a magyarországi alkalmazásának kereteit. Ennek érdekében az alábbiakban bemutatom a megbízhatósági vizsgálat bevezetésének jogi, hazai jogpolitikai indokait, a releváns nemzetközi gyakorlatot, a hatályos magyar szabályozást, a gyakorlati megvalósítás kihívásait, valamint az egyik legelső, megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó bírósági ítéletet. Ezek alapján kísérlem meg a válaszadást arra a kérdésre, hogy a megbízhatósági vizsgálat az elmúlt években kiállta-e a gyakorlat próbáját.

A megbízhatósági vizsgálat bevezetésének jogpolitikai indokai

Az államok egyik legfőbb sajátossága, hogy törvényes keretek között rendelkeznek az erőszak monopóliumával. Az erre létrehozott szervezetek egyik feladata, hogy ha kell, erőszak alkalmazásával is kikényszerítsék a mindenkire egyaránt érvényes törvények betartását. A társadalom tagjaiban ezért joggal kelt ellenérzést, ha e szervezetek

¹ A tanulmány egy, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából 2015-ben készült cikk aktualizált, átdolgozott változata. A szerző ezúton mond köszönetet Tánczos Miklós r. ezredesnek, a Nemzeti Védelmi Szolgálat fősztályvezetőjének, valamint Ilcsik Zoltán r. alezredesnek, a Nemzeti Védelmi Szolgálat kiemelt főreferensnek a tanulmány elkészítéséhez nyújtott értékes szakmai segítségükért.

² KLOTZ Péter, PhD hallgató, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
Péter KLOTZ, PhD student, NUPS Doctoral School of Public Administration Sciences
orcid.org/0000-0002-6793-1294; klotzp1@gmail.com

tagjai a bűn útjára lépnek, és a törvények betartása helyett azok megsértésével végzik a rájuk bízott feladatokat.

E törvénytörtő cselekmények felderítése ugyanakkor különös nehézségekbe ütközik, hiszen az elkövetők az átlagos állampolgárhoz képest jobban ismerik nemcsak a jogszabályi környezetet, de az eljáró hatóságok gyakorlatát és munkamódszereit is. Ezen ismereteikre hagyatkozva nagyobb eséllyel kerülhetik el a felelősségre vonást, illetve az eljárás során nagyobb esélyük van az enyhébb büntetésre. A jogszabályok betartása felett őrkdők botlása ugyanakkor nemcsak egyedi esetként jelentkezik, hanem kihat a szervezet összetársadalmi megítélésére is. Miért is tartanak be a törvényeket az állampolgárok, ha azok, akik ezt számon kérik rajtuk, maguk is törvénytöréseket követnek el? Jól látható, hogy a szervezet működésébe vetett közbizalom megingása az egész szervezeti működést aláássa, hitelteleníti, és kihat azokra is, akik a törvények szigorú betartásával végzik munkájukat.

E törvénytörések felderítése és visszaszorítása érdekében Magyarországon a rendvédelmi szervek egységes belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szervezettel rendelkeznek. Az eljárások egységesítése, valamint a külső kontroll megteremtése érdekében e feladatokat 2011-től a Nemzeti Védelmi Szolgálat (továbbiakban: NVSZ) látja el. A szolgálat hatékony és eredményes működése a rendőrség esetében különösen fontos. Ennek egyik oka, hogy mind a létszáma, mind az ellátott feladatok széles köre miatt az állampolgárok leginkább a rendőrséggel kerülnek közvetlen kapcsolatba, ráadásul olyan helyzetekben, amelyekben – áldozatként vagy gyanúsítottként – kiszolgáltatott helyzetben vannak. Másrészt az is megállapítható, hogy a rendőrség munkatársai olyan személyekkel tartanak kapcsolatot, akik bűnöző életmódjuk révén sok esetben jelentős anyagi háttérrel és szerteágazó személyes kapcsolatokkal rendelkeznek, így a rendőri állomány sokszor közvetlen és jelentős kísértésnek van kitéve, hogy letérjen a törvényes útról.

A rendőrségi törvénytörések megelőzésének és felderítésének számos eszköze van: ide tartozik a szigorú alá-fölé rendeltségi viszonyok kialakítása, a jogszabályok és belső szabályzatok rendszere, a parancsok végrehajtásának kötelezettsége, valamint a kötelelősszerű magatartást támogató erős szervezeti kultúra.

A rendőrök tevékenységéről elsősorban a lefolytatott eljárásokban érintett állampolgárok rendelkeznek személyes tapasztalatokkal, ugyanakkor az ő részükről az eljárás objektív megítélése – személyes érintettségük, illetve az eljárási szabályok alacsony szintű ismerete miatt – nem várható. A hatékony kontroll hiányában ugyanakkor nőhet annak az esélye, hogy az eljáró rendőrök elhanyagolják, illetve nem a jogszabályi követelmények szerint látják el szolgálati kötelezettségeiket. A jelentős közfelháborodást okozó és rendkívül destruktív rendőrségi botrányok hatására az amerikai (elsősorban New York-i) rendőri gyakorlatban kialakult a megbízhatósági vizsgálatok (*integrity tests*) rendszere. A megbízhatósági vizsgálat célja ellenőrzése, hogy a hivatásos állományú rendőr eljárása során megtartja-e a jogszabályokban és belső szabályzatokban foglalt követelményeket. Mesterséges, kontrollált élethelyzeteket hoznak létre annak érdekében, hogy a rendőri tevékenység dokumentálható

és ellenőrizhető legyen. A megbízhatósági vizsgálatok lehetnek egy-egy személyre, személyi körre célzottak, illetve véletlenszerűek. Ez utóbbi esetben a vizsgálatot végzők számára előzetesen nem ismert a vizsgálat alanyának, vagyis az intézkedő rendőrnek a személye. A megbízhatósági vizsgálat során a mesterséges élethelyzet kialakításában egy vagy több tárgyalótiszt működik közre, aki az előzetesen rögzített „forgatókönyv” szerint látja el feladatát.

Mivel a rendőri szerveknek elsősorban szabálysértés vagy bűncselekmény észlelésekor, illetve ezek megakadályozása során van intézkedési kötelezettségük, fellépésüknek feltétele, hogy ilyen helyzet álljon fenn. E tekintetben sokszor már maga a megbízhatósági vizsgálat során keletkező szituáció, illetve a tárgyalótisztek magatartása bűncselekményt valósít meg. Például egy közlekedési baleset szimulálása vagy hamis bejelentés tétele a rendőrségnél az intézkedés kiváltása érdekében kimerítheti a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 268. §-a szerinti hamis tanúzás vagy a 271. §-a szerinti hamis vád törvényi tényállását. Annak érdekében, hogy a megbízhatósági vizsgálat kontrollált körülmények között folyjon le, a közreműködőknek pontos mandátummal kell rendelkezniük arra vonatkozóan, hogy milyen magatartást tanúsíthatnak a vizsgálat alá vett személlyel szemben.

A megbízhatósági vizsgálat lefolytatásakor a közreműködők aktivitása a kialakított élethelyzettől függően jelentősen változhat. Amint az előzőekben láthattuk, az összetett élethelyzetek szimulálása a közreműködők aktivitását igényelheti, ugyanakkor például egy pénztárca, talált tárgy átadására épülő helyzetben szerepük sokkal korlátozottabb. Előfordulhatnak olyan esetek is, ahol a közreműködők tevékenysége minimális, csak a rendőri eljárás megindításához szükséges (például telefonos bejelentés megtétele).

Az ellenőrzés során elsődleges szempontnak kell lennie, hogy mind a vizsgálat lefolytatásának, mind a végrehajtás során alkalmazott eszközöknek szükségesnek és arányosnak kell lenniük az elérni kívánt céllal. Azaz a megbízhatósági vizsgálat lefolytatására csak akkor kerülhet sor, ha az ellenőrzésre más lehetőség nincs, vagy ez csak aránytalan nehézséggel hajtható végre. Az ellenőrzés arányossága akkor biztosítható, ha maga a megbízhatósági vizsgálat lefolytatása nem okoz lényegesen nagyobb sérelmet, mint annak elmaradása. Tehát a rendőrség intézkedési kötelezettségét nem egy vagy több súlyos bűncselekmény (például emberölési kísérlet, utcai lövöldözés) elkövetésével célszerű kiprovokálni, ha ez kisebb érdeksérelemmel járó tevékenységekkel is elérhető.

A megbízhatósági vizsgálat nemzetközi gyakorlata

Az állampolgárokat ellenőrzők kontrolljának kérdése nemzetközi viszonylatban is kiemelkedő érdeklődésre tart számot. A rendőri szolgálat ellátásának milyensége különösen az Amerikai Egyesült Államokban generált – illetve generál mind a mai napig – komoly társadalmi vitát. Ennek gyökerei talán a szesztilalom (1920–1933) idejére vezetnek vissza, amikor a rendőrség sok esetben támogatta a szeszcsempészetből

mesés vagyontokat felhalmozó szervezett bűnözők tevékenységét. Az amerikai rendőrség morális válságára a hatvanas évek végén kitört újabb botrányok világítottak rá. Ennek során a visszaélések feltárására létrehozott Knapp-bizottság előtt több aktív rendőr arról számolt be, hogy a rendőrségen belül általános és rendszerszerű a korrupció, és a rendőrtisztek nemcsak kisebb összegű kenőpénzeket fogadtak el, de hivatali hatalmukkal visszaélve egyenesen keresték az alkalmat, hogy drogárusok, kerítők és más bűnözők zsarolásával, megfélemlítésével anyagi haszonra tegyenek szert.

A becsületes rendőr példaképe – Frank Serpico

Frank Serpico 1959-ben kezdte meg szolgálatát a New York-i rendőrség kötelékében. Az elhivatott rendőr azonban hamar szembesült a testület sajátos szervezeti kultúrájával. Egyes rendőrök a bűn üldözése helyett arra törekedtek, hogy hivatásukkal visszaélve minél nagyobb anyagi haszonra tegyenek szert. Őket maguk között húsevőknek hívták. Más rendőrök, a növényevők csak kisebb visszaéléseket, bűncselekményeket követtek el, ugyanakkor elnézőek voltak mások törvénysértéseivel szemben. A civil ruhás nyomozóként dolgozó Serpico távol tartotta magát a visszaélésektől, de munkatársai magatartása miatt kiközösítették, és rendszeresen zaklatták. A viszony különösen azután romlott meg, hogy Serpico 1970-ben a *The New York Times* címlapján számolt be a rendőrségnél uralkodó korrump viszonyokról. Amikor egy droggereskedő letartóztatása során munkatársai akció közben cserbenhagyták, tisztázatlan körülmények között közvetlen közletről arclövést kapott. Mivel munkatársai nem értesítették a mentőket, az erősen vérző, életveszélyben lévő Serpicóhoz a szomszédokban lakó hívott segítséget. Az esetet végül túlélte, de a rendőrségtől 1972-ben leszerelt, és tanúvallomást tett a Knapp-bizottság előtt. Frank Serpicót tevékenysége elismeréseként az Olasz Állami Rendőrök Nemzeti Szövetsége 2013-ban a Szent Mihály Arkangyal Díjjal tüntette ki.

A bizottság jelentésében³ ajánlásokat fogalmazott meg a rendőrség számára többek között a korrupciós kockázatok csökkentésére, illetve ahol ez nem lehetséges, a kontrollok erősítésére. A korrupciós kísértés csökkentése érdekében a bizottság javasolta a felderítéssel, a letartóztatással, a vádemeléssel és az elítéléssel járó elkövetői kockázatok növelését. Szükségesnek ítélte a rendőri teljesítmény érdemeken alapuló elismerésének erősítését, a rendőrség korrupcióval szembeni magatartásának folyamatos javítását, valamint a megkezdett rendőrségi reform továbbvitelét.

A jelentés nyilvánosságra hozását követően a New York-i rendőrség szemléletében komoly változás következett be. Ennek egyik oka kétségkívül az volt, hogy jelentős erőfeszítéseket tettek a rendőrségen belüli hozzáállás megváltoztatása érdekében. Ekkoriban – részben a botrányok hatására – kezdtek el alkalmazni az integritástesztetek egyik változatát, amelynek keretében pénzt tartalmazó „talált” pénztárcákat adtak át

³ The Knapp Commission Report on Police Corruption (1973)

rendőröknek a becsületes megtalálónak álcázott beépített emberek. Az *ABC News* televíziós csatorna által felkért személyek az 1970-es években a miami rendőrség munkatársainak összesen 31 db pénzt és személyi azonosítókat tartalmazó pénztárcát adtak át. 31 rendőrtisztből 9 tartotta meg a pénzt, és egyben vesztette el a munkáját.⁴

A jelentős előrelépés ellenére New York városában újabb és újabb rendőrségi botrányok borzolták a kedélyeket. 1986-ban a harlemi rendőrőrs több tucat munkatársa keveredett gyanús ügyletekbe – többek között a rendőrautó műszerfaláról szolgálatban kokaint szívtak⁵ –, a visszaéléseket azonban a New York-i rendőrség belső elhárítása az ismétlődő bejelentések ellenére képtelen volt felderíteni. A botrányok eredményeként újabb testület, az úgynevezett Mollen-bizottság állt fel, és 1994-ben kiadott jelentésében⁶ javaslatot tett többek között a belső elhárítás átszervezésére, valamint a megbízhatósági vizsgálatok hatékonyságának növelésére.

A jelentés többek között azt javasolja, hogy a belső elhárítási feladatokat ellátó, Belügyi Tanácsra (*Internal Affairs Board – IAB*) átnevezett szervezet a mennyiség, a véletlenszerűség és a minőség tekintetében egyaránt növelje mind a célzott, mind a véletlenszerű megbízhatósági vizsgálatok alkalmazását. További ajánlások voltak, hogy a megbízhatósági vizsgálatokat az ügyész felügyelete alatt⁷ szervezzék meg, és illesszék a folyamatban lévő korrupciós vizsgálatokhoz. A bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy a megbízhatósági vizsgálatokat – ideértve a célzott és véletlenszerű vizsgálatokat egyaránt – azon tiszték és parancsnokok esetében alkalmazzák, akiknél a kockázatok ezt indokoltá teszik.⁸

A bizottság ajánlásai alapján a New York-i rendőrség jelentősen átalakította megbízhatósági vizsgálati programját, amely a rendőri korrupció elleni fellépés egyik legfőbb eszközévé vált. A New York-i rendőrség mintegy 52 000 tagjából 35 000 hivatásos rendőrként dolgozik, tevékenységüket a 655 fős IAB ellenőrzi. A rendőrség évente százaz nagyságrendben⁹ végez megbízhatósági vizsgálatokat, ennek gyakorlati megvalósítását egy rendszeresen felülvizsgált módszertani útmutató is segíti. A megbízhatósági vizsgálatok elsődleges célja, hogy visszaszorítsák a rendőrségen belüli korrupciót, visszajelzéseket adjanak az állomány munkavégzéséről, ugyanakkor azt a képet sugallják, hogy az IAB mindenütt jelen van. A rendőrség a megbízhatósági vizsgálatok megújítását követően a KPMG tanácsadó cég szakértőit kérte fel a módszer vizsgálatára, akik többek között arra hívták fel a figyelmet, hogy a megbízhatósági vizsgálatok hasznos visszajelzést adnak a rendőrségi képzési, továbbképzési szükségletekről is.¹⁰

Az amerikai jogi szabályozás egyaránt lehetővé teszi célzott (*targeted*) és véletlenszerű (*random*) megbízhatósági vizsgálatok elvégzését. Ez utóbbi lehet például egy ismeretlen (civil rendőrtiszt) által átadott pénztárca beszolgáltatása vagy a 911-es

⁴ Rothlein (2010)

⁵ Smith (1997)

⁶ Mollen Commission (1994) 154.

⁷ Az ajánlás ellenére az USA-ban a megbízhatósági vizsgálatokat ügyészi felügyelet nélkül végzik.

⁸ IAB (2000) 4.

⁹ Az IAB szándékosan nem hozza nyilvánosságra az elvégzett megbízhatósági vizsgálatok számát.

¹⁰ IAB (2000)

segélyhívó számra, megrendezett helyszínre kikerkező rendőrijárőr intézkedésének ellenőrzése. A célzott vizsgálatok elvégzését segítik a minden körzetben kijelölt integritáskontroll-tisztek (*integrity control officer – ICO*), akik az adott körzetben közreműködnek a visszaélések megelőzésében és az ezzel kapcsolatos kockázatok csökkentésében.¹¹

Az IAB éves jelentéseiből az tűnik ki, hogy feljelentésük alapján 1992 és 2008 között összesen mintegy 2000 New York-i rendőrt távolítottak el az állásából.¹² A rendőrségi reform eredményét jól mutatja az *ABC News* több mint harminc év elteltével megismételt kísérletének eredménye. A közreműködők ezúttal 20-20 New York-i és Los Angeles-i rendőrnek adtak át pénzt és iratokat tartalmazó pénztárcákat. A rendőrök valamennyi pénztárcát és a bennük lévő pénzt hiánytalanul visszaszolgáltatták.¹³

Az Egyesült Királyság ugyancsak alkalmazza a megbízhatósági vizsgálatokat, de az angol gyakorlatban véletlenszerű (*random*) vizsgálatok nem megengedettek. A vizsgálatokat sokáig elsősorban a Veszélyes Szervezett Bűnözés Hivatala (*Serious Organized Crime Agency*) végezte, amely az Egyesült Királyságban is egyre nagyobb problémát jelentő szervezett bűnözés ellen lépett fel titkosszolgálati eszközökkel. Tevékenysége magába foglalta a rendőri állomány kötelező drogtesztjét a testülethez történő felvételekor, később pedig a véletlenszerű vagy korrupció gyanúja esetén alkalmazott, jól kidolgozott forгатókönyvre épülő megbízhatósági vizsgálatokat. A hivatallal szemben azonban egyre gyakrabban kritikaként merült fel a túl bürokratikus működés, így a kormány az átszervezése mellett döntött. Jogutódjaként 2013 októberében jött létre a Nemzeti Bűnügyi Hivatal (*National Crime Agency*), amelynek tevékenysége – a korábbi szervezet állományának és módszereinek megtartásával – a rendőrségen túl más rendvédelmi szervekre (vámhivatal, bevándorlási hivatal) is kiterjed.¹⁴ Az Őfelsége Rendőrségi Felügyelete által kiadott 2015-ös jelentés¹⁵ alapján előzetes hírszerzésen alapuló megbízhatósági vizsgálatot (*intelligence led integrity test*) 2013. április 1. és 2014. március 31. között 31 rendőri szerv alkalmazott legalább egy alkalommal. A felügyelet megállapítása szerint e szám azt mutatja, hogy a rendőri szervek többsége aktívan használja ezen eszközt a visszaélések felderítésére. Ugyanakkor 8 rendőri szerv számolt be arról, hogy a fenti időszakban nem alkalmazott megbízhatósági vizsgálatot. A felügyelet meglátása szerint a megbízhatósági vizsgálatok alkalmazása csak súlyos ügyekben indokolt, magas szintű jóváhagyás mellett, ugyanakkor a vizsgálatok a gyakorlatban nem mindig kivitelezhetők.¹⁶ Az eljárást a rendőrségen belül a Szakmai Standardok Főosztály Korrupcióellenes Egysége (*Professional Standards Department Counter Corruption Unit*) végzi az alapvető jogok lehető legteljesebb figyelembevételével.¹⁷

¹¹ Ilyen például a rendőrök számára nem ajánlott bárók, szórakozóhelyek listájának összeállítás, vagy azon helyek ellenőrzése, ahol a szolgálatot ellátó járőrök alvás céljából megállítják a kocsijukat.

¹² Bureau of International Information Program (2011)

¹³ ABC News (2001)

¹⁴ Sergi (2011) 47.

¹⁵ Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2015)

¹⁶ Uo. 123.

¹⁷ Thames Valley Police (2013) 4.

A megbízhatósági vizsgálatok kontinentális gyakorlatát elemezve azt láthatjuk, hogy a Cseh Köztársaságban a Biztonsági Szolgálatok Felügyelete (*Generální inspekce bezpečnostních sborů*) végzi a rendőrség, a vámhivatalok és a bevándorlási hivatal állománya vonatkozásában. Az eljárás lefolytatásához nem kell külső (például ügyészi) engedély, annak elvégzése személyhez kötött, és a provokáció nem megengedett. A vizsgálat eredményét a bíróságok vonakodnak bizonyítékként elfogadni, jóllehet az adatok azt mutatják, hogy ezeken minden tizedik érintett megbukik. A felügyelet által öt év alatt elvégzett 183 vizsgálatból 22 esetben volt megállapítható törvénysértés.¹⁸

Romániában a megbízhatósági vizsgálatokat a Belügyminisztérium alá rendelt szervként működő Korrupcióellenes Főigazgatóság (*Direcția Generală Anticorupție*) végzi.¹⁹ A román megbízhatósági vizsgálatok során a fedett személyek olyan életszerű szituációkat hoznak létre, amelyekkel a minisztérium alárendeltségébe tartozó állomány napi munkája során találkozhat. Maga a vizsgálat nem személyhez kötött, akár egy egész rendőrkapitányságot is érinthet. A megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó tervet a főigazgató engedélyezi, ezt követően az ügyész hagyja jóvá. A vizsgálat eredményétől függően az ügyész dönti el, hogy negatív esetben a büntetőeljárást mellőzve értesíti-e a parancsnokot, vagy nyomozást rendel el. A román szabályozás szerint a megbízhatósági vizsgálat során tapasztaltak nem képeznek bizonyítékot, az a büntetőeljárás során csak kiindulópont lehet, ugyanakkor a vizsgálat nincs határidőhöz kötve.

Németországban és Franciaországban a rendőri szervek nem alkalmazzák a megbízhatósági vizsgálatokat. Ezekben az országokban elsősorban a leendő munkatársak és az üzleti partnerek integritásának vizsgálata áll az érdeklődés középpontjában. Jelenleg sem a német tartományi, sem a német szövetségi rendőrség nem alkalmazza a megbízhatósági vizsgálatokat munkatársai eljárásának vizsgálatára abból a szempontból, hogy az megfelel-e az etikai és jogszabályi követelményeknek.

Ugyanakkor a megbízhatósági vizsgálatok bevezetésének kérdése a világ számos országában felmerül. Legutóbb a Dél-afrikai Köztársaságban a parlamenti képviselők javasolták, hogy az orrszarvúkat érintő egyre növekvő orrvadászat visszaszorítása érdekében a Kruger Nemzeti Parkban szolgálatot teljesítő rendőröket vessék alá megbízhatósági vizsgálatnak,²⁰ Szerbia pedig 2016-ban foglalta a rendőrségi törvénybe a megbízhatósági vizsgálatokra vonatkozó új szabályozást.²¹

A megbízhatósági vizsgálat magyarországi jogi szabályozása

Magyarországon a megbízhatósági vizsgálat jogintézményének bevezetésére a 2010-es országgyűlési választásokat követően az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvénnyel került sor. A törvényhez fűzött indoklás szerint a szabályozás kialakítására hatással volt

¹⁸ Czech News Agency (2014)

¹⁹ MAI-DGA (2017)

²⁰ Reporters (2015)

²¹ Mandić (2016)

az államigazgatás tisztaságának növelésére vonatkozó társadalmi igény.²² „A megbízhatósági vizsgálat (a külföldi példákban ún. integritás teszt) a nemzetközi gyakorlatban is működik, mint az ellenőrzés egyik eszköze. [...] A hazai szabályozásban – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – a megbízhatósági vizsgálat a közszolgálat, valamint a hivatásos szolgálat ellátásának jogszerűségét, a feladat ellátása során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését vizsgálja. A belső bünmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv a megbízhatósági vizsgálat keretében tesztjelleggel, preventív módon ellenőrzi a hivatásos szolgálat és a közszolgálat etikai integritását.”²³ A törvényjavaslat részletes indokolása ezt megerősítve rögzíti, hogy „A megbízhatósági vizsgálat túlmutat a már jelenleg is létező bünmegelőzési célú ellenőrzés keretein. A megbízhatósági vizsgálat ugyanis nem szorítkozik személyi, deliktuális, illetve kriminális felelősség megalapozására, vagy kizárására, hanem átfogja a közszolgálat, illetve a hivatásos szolgálat jogszerűségét, hivatásszerűségét, továbbá az ennek során tanúsított magatartást, az intézkedési, munkaköri kötelezettség teljesülését befolyásoló bármely személyi, vagy szervezési körülményt.”²⁴

A 2011. január 1-jén hatályba lépett törvényt módosító a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXVII. törvényt új, II. fejezettel egészítette ki, amelyben meghatározta a belső bünmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv, a Nemzeti Védelmi Szolgálat feladatait a kifogástalan életvitel ellenőrzésével és a védett állomány megbízhatósági vizsgálatával kapcsolatban. A törvény 7/A. § (1) bekezdése szerint a megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban 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. A megbízhatósági vizsgálatot határozatban rendeli el a belső bünmegelőzési és bünfelderítési szerv főigazgatója, a vizsgálat szükségességének indokolásával együtt. A határozat tartalmazza a végrehajtásáról szóló tervet is, ezeket haladéktalanul meg kell küldeni az ügyésznek jóváhagyásra, akinek két munkanapja van az elfogadására vagy az elutasítására.

A megbízhatósági vizsgálat hazai szabályozásának kialakításakor fontos szempont volt a végrehajtásra vonatkozó garanciális elemek beépítése. Ezek közül a legfontosabb, hogy az ügyész közérdekvédelmi feladatköre tekintetében ellátja a megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó tevékenységek törvényességi felügyeletét. Ennek keretében jogosult haladéktalanul tájékozódásra, a dokumentációba történő korlátlan betekintésre, valamint a megbízhatósági vizsgálat lezárásáról rendelkező határozat megismerésére, illetve azzal kapcsolatban 8 munkanapon belül óvást emelhet. Amennyiben az ügyész azt állapítja meg, hogy a határozat törvényt sértő, azt írásba foglalt indokolt határozatával együtt visszaküldi az elrendelő szervnek, és felelősségre vonási eljárást kezdeményez. Az ügyészi kontroll mellett további garanciális szabály, hogy a megbízhatósági vizsgálat elrendelésére egy személlyel szemben egy éven belül három alkalommal

²² T/1426. törvényjavaslat (2010) 58.

²³ Uo. 58–59.

²⁴ Uo. 66.

van lehetőség, egy alkalommal a megbízhatósági vizsgálat legfeljebb 15 napot vehet igénybe. A védett állomány tagját a megbízhatósági vizsgálat elrendeléséről nem, befejezéséről azonban három munkanapon belül értesíteni kell.

A rendőrségről szóló törvény részletesen felsorolja, melyek azok a szabálysértések és bűncselekmények, amelyeket a bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv tagja elkövethet. Idetartozik különösen az olyan közlekedési szabálysértések elkövetése, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, illetve a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti egyes bűncselekmények (például hamis vád, hatóság félrevezetése, hivatali visszaélés), a Btk. XXXIII. fejezete szerinti közbizalom elleni bűncselekmények, a XXXIX. fejezet szerinti költségvetést károsító bűncselekmények, valamint a XXVII. fejezet szerinti korrupciós bűncselekmények. Ugyancsak törvény rögzíti, hogy a megbízhatósági vizsgálatot milyen személyi körrel szemben lehet alkalmazni. Idetartoznak főszabály szerint a hivatásos állományúak, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerinti, az egyes ügyekben döntés-előkészítésre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult, kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők.

Az NVSZ megbízhatósági vizsgálatot végző tagja technikai eszközök segítségével – a végrehajtás időtartamára korlátozottan – titokban rögzítheti az ügyész által jóváhagyott végrehajtási tervben szereplő mesterségesen létrehozott helyszínen, valamint a védett szervek hivatali helyiségeiben, gépjárműveiben történeteket, továbbá a megbízhatósági vizsgálat alá vont személy vagy személyek tevékenységét, magatartását, előadását. Ezen adatrögzítés elősegíti a mesterségesen létrehozott helyszínen történetek rekonstruálását, az esetleges törvénytörés bizonyítását. Természetesen ezen adatokra is vonatkozik a célhoz kötöttség elve, így a vizsgálat szempontjából érdektelen adatot, valamint az ügyben érdektelen személy adatait három napon belül törölni kell.

Amennyiben a megbízhatósági vizsgálat lefolytatása során bűncselekmény gyanújára utaló adat merül fel, az NVSZ a megbízhatósági vizsgálat befejezését követően haladéktalanul feljelentést tesz a hatáskörrel rendelkező szervnél. Fontos szabály ugyanakkor, hogy a megbízhatósági vizsgálat során feltárt jogsértés alapján fegyelmi vagy szabálysértési eljárás nem indítható. Vagyis a Nemzeti Védelmi Szolgálat csak bűncselekmény gyanúja esetén teszi meg a szükséges intézkedéseket.

A rendőrségről szóló törvény végrehajtási rendelete a rendőrség belső bűnmegelőzési 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, amely rögzíti, hogy a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatait a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat jogutódjaként létrejött Nemzeti Védelmi Szolgálat látja el. Meghatározza a megbízhatósági vizsgálat lefolytatására vonatkozó terv tartalmát is. A hatályos szabályozás szerint a végrehajtási tervnek tartalmaznia kell:²⁵

²⁵ Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés.

- a védett állomány vizsgálattal érintett tagja nevét, szervezeti egységének megnevezését, szolgálati beosztását, illetve munkakörét, vagy a védett szerv valamely állománycsoportjához tartozó, meghatározott szolgálati feladatot teljesítő, az elrendeléskor még nem nevesíthető tagját foglalkoztató szervezeti elem pontos megnevezését;
- a vizsgálat végrehajtásának indokát;
- az alkalmazni kívánt módszer részletes leírását;
- a kialakítani tervezett élethelyzet leírását a tényállás és a helyszín részletes bemutatásával;
- a vizsgálat tervezett helyét – út, útvonalszakasz, kerület, városrész, város, település, járőr útvonala, megye, hivatalos helyiség, jármű – és időpontját;
- a vizsgálatot végzők nevét és rendfokozatát;
- a vizsgálatot végzők részletes feladatait;
- a végrehajtás dokumentálásának módját;
- a vizsgálat befejezését követő tájékoztatás érdekében a vizsgálattal érintett személyek felett munkáltatói jogkört gyakorló személyek nevét, beosztását.

Ha a vizsgálat technikai eszközök igénybevételével zajlik, a végrehajtási terv a fentiekben túl tartalmazza a rögzítésre vonatkozó utalást, a helyszín vagy jármű leírását, körülhatárolását vagy pontos megjelölését.

A kormányrendelet garanciális szempontok alapján azt is rögzíti, hogy a vizsgálat érdekében kialakítandó élethelyzetnek olyannak kell lennie, hogy az a vizsgálattal érintett személy intézkedési, eljárási kötelezettségét vonja maga után. Ugyanakkor a kialakított élethelyzet nem korlátozhatja a vizsgálattal érintett személy döntési szabadságát az intézkedés módjának, az eljárás rendjének megválasztásában, továbbá a vizsgálat helyszínének és módszerének megválasztása nem akadályozhatja a vizsgálattal érintett személy kötelezettségeinek, feladatainak teljesítését. A megbízhatósági vizsgálat végrehajtásának korlátja, hogy a vizsgálat módja nem járhat a vizsgálat alá vont személy megalázásával, becsületének, jó hírnevének sérelmével, a vizsgálat alá vont személy, továbbá mások életének, testi épségének veszélyeztetésével, valamint nem veszélyeztetheti más hatóság eljárását.

A megbízhatósági vizsgálat jogszerű lefolytatásának új garanciája az a büntető törvénykönyvi tényállás (Btk. 308. §), amely szerint három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az a hivatalos személy, aki megbízhatósági vizsgálatot ügyészi jóváhagyás nélkül végez, vagy a jóváhagyás kereteit túllépi, valamint aki megbízhatósági vizsgálatot jogosulatlanul jóváhagy. Ugyanígy büntetendő, aki a vizsgálatot elrendelő határozatban valótlan tényről állít, és ez alapján a vizsgálat elrendelését az arra jogosult jóváhagyja. Súlyosabban, egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, ha az elkövetett bűncselekmény jelentős érdeksérelmet okoz.

A gyakorlati megvalósítás kihívásai

Habár a megbízhatósági vizsgálat végrehajtásával kapcsolatos szabályokat részletesen meghatározták a hivatkozott törvények és a 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet, gyakorlati megvalósításával kapcsolatban mégis számos felmerült kérdést kellett tisztázni.²⁶ A megbízhatósági vizsgálatok indulásakor fontos szempont volt, hogy az ügyészség közérdekvédelmi szakága megfelelően felkészüljön az új feladatokra mind személyi, mind technikai értelemben. Gyakorlati problémákat vetett fel a törvény azon rendelkezése is, hogy mi a teendő akkor, ha a megbízhatósági vizsgálatot egy bizonyos személlyel szemben rendelték el, azonban nem ő, hanem járőrtársa követ el kötelességszegést. A Nemzeti Védelmi Szolgálat és az ügyészség közötti szakmai egyeztetések alapján kialakult gyakorlat szerint, ha a szolgálati beosztás alapján több személy lehet jelen a megbízhatósági vizsgálat helyszínén, akkor a vizsgálatot elrendelő határozatban mindegyikőjüket nevesíteni kell. E problémára nyújt átfogóbb megoldást az a 2017 júniusában hatályba lépett változás, amely vagylagosan lehetővé teszi a védett szerv valamely állománycsoportjához tartozó, meghatározott szolgálati feladatot teljesítő, az elrendeléskor még nem nevesíthető tagját foglalkoztató szervezeti elem pontos megnevezését is.

A megbízhatósági vizsgálatok sikere szempontjából kulcskérdés, hogy a vizsgálatot végző védelmi tisztek passzív vagy aktív magatartást tanúsíthatnak, illetve aktivitásuk milyen mértékű lehet. A törvény hatálybalépését követően az ügyészség e kérdésben azt az álláspontot képviselte, hogy a védelmi tisztnek passzívnak kell lennie, vagyis aktívan nem kezdeményezhet kötelezettségszegést, és meg kell várnia, amíg a megbízhatósági vizsgálat alanya felajánlja a kötelességszegést. Nyilvánvaló, hogy a védelmi tisztek teljes passzivitása jelentős mértékben megnehezíti az életszerű helyzetek kialakítását, különösen a korrupciós bűncselekmények tekintetében. A korrupciós helyzet létrejöttéhez elengedhetetlen a felek között a bizalom, vagyis legalább a minimális ráutaló magatartás, hogy a másik fél hajlandó belemenni a jogszabályok megsértésébe, egyfajta különalkuba. A szakmai egyeztetések hatására végül változott az ügyészség álláspontja: elfogadták, hogy a védelmi tisztek magatartása nem szorítkozhat passzivitásra, hanem – összhangban a megbízhatósági vizsgálat végrehajtási tervében foglaltakkal – utalhat a vizsgálat alá vont számára a kötelességszegés lehetőségére. Ez az aktív magatartás ugyanakkor nem lehet determináló erejű, azaz a vizsgálat alá vont személynek meg kell hagyni a döntési szabadságot, hogy a felé érkező kezdeményezéssel kapcsolatban hajlik-e a kötelességszegésre, vagy sem.

A megbízhatósági vizsgálat lefolytatásának kulcseleme a megfelelő előkészítés. A Nemzeti Védelmi Szolgálatnak nem csak az adott rendvédelmi, közigazgatási szakterület működéséről kell mélyreható információkkal rendelkeznie, de ismernie kell az azt működtető munkatársak munkaszervezését, személyes és fegyelmi viszonyát is. A végrehajtási tervben foglalt élethelyzetet úgy kell kialakítani, hogy biztosítható legyen az eljárásban nem érintett külső személyek távoltartása, illetve védelme, továbbá

²⁶ Lásd ezekről részletesen: Dékány (2016)

minél nagyobb legyen az esélye a vizsgálat alá vont személy intézkedésének. Ha például a megbízhatósági vizsgálat célja a közúti ellenőrzést végző rendőrjárőr intézkedési kötelezettségének ellenőrzése, akkor elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a járőr szolgáltatás teljesítése helyszínén melyik terület alkalmas a megbízhatósági vizsgálat lefolytatására (például van-e a környéken óvoda, iskola, kiemelten balesetveszélyes útszakasz), milyen tevékenységgel lehet kezdeményezni a járőr intézkedését (például gyorsajtás, szabálytalan előzés, piros lámpán áthajtás). További fontos kérdés, hogy az intézkedő járőrrel szemben milyen eszközök (például készpénz felajánlása, más előny kilátásba helyezése) és milyen mértékig megengedettek. Mivel a megbízhatósági vizsgálat során alkalmazott módszerekről a védett állomány előbb-utóbb tudomást szerez, és azokra felkészül, a Nemzeti Védelmi Szolgáltatnak folyamatosan fejlesztenie kell megbízhatósági vizsgálat során alkalmazható élethelyzetek körét és minél inkább alkalmazkodnia kell a mindennapi gyakorlatban előforduló szituációkhoz.

Megbízhatósági vizsgálat a gyakorlatban

A megbízhatósági vizsgálatok gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban viszonylag kevés információ áll rendelkezésre. Habár a bevezetése óta hat év is eltelt, a szakirodalomban kevés a vizsgálatot elemző tudományos cikkek száma. A vizsgálat jellegéből adódóan mind a lefolytatását szabályozó belső normák, mind a konkrét esetekhez kapcsolódó információ minősített adatnak minősül. Ez alól csak a megbízhatósági vizsgálat alapján tett feljelentés, illetve a köteleességszegés alapján lefolytatott bírósági eljárás a kivétel. A www.birosag.hu honlapon azonban már elérhető jónéhány olyan ítélet, amely megvilágítja a megbízhatósági vizsgálatok lefolytatásának gyakorlatát és bírósági megítélését egyaránt.

Az egyik legelső olyan megbízhatósági vizsgálat, amely alapján jogerős bírósági ítélet²⁷ született, 2011 végén indult. A Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai információt kaptak, hogy a K.-i²⁸ rendőrőrs illetékességi területén rendszeresen előfordul, hogy a bűnügyi helyszíneken értéktárgyak tűnnek el. Az előzetes információgyűjtés során a gyanú Z. I. rendőr főtörzsőrmesterre terelődött, aki a K.-i Rendőrőrs állományában rendőrjárőri beosztásban teljesített szolgálatot.

Az NVSZ munkatársai úgy döntöttek, hogy Z. I.-vel szemben megbízhatósági vizsgálatot kezdeményeznek annak érdekében, hogy ellenőrizzék, a rendőrjárőr eleget tesz-e hivatali kötelezettségének. A vizsgálat első nehézségét az adta, hogy pontosan meg kellett határozni a megbízhatósági vizsgálat helyét. Ez egy 12 órás járőrszolgálatot teljesítő rendőr esetében igen nehéz feladatot jelentett, mivel a rendőr a járőri feladatok ellátása során előre rögzített útvonalon halad. A problémát végül úgy sikerült áthidalni, hogy a rendőrjárőr illetékességi területén egy pontosan meghatározható

²⁷ A Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsának Kb. IV. 47/2012/4. számú ítélete a birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara honlapon érhető el.

²⁸ Az ítélet anonimizált, így az abban szereplő személyeket, helységeket a könnyebb érthetőség érdekében betűkkel rövidítettem.

helyzetű személygépkocsit állítottak le, így biztosítva a jogszabályi követelmény teljesülését.

A megbízhatósági vizsgálat végrehajtási terve szerint a helyi rendőrőrs ismeretlen személytől (a valóságban a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársától) bejelentést kap, hogy egy kereszteződésben lezáratlan állapotú személygépkocsi található, amelyből fiatalok menekülve távoztak. Az alapeset fontos eleme, hogy a személygépkocsi lezáratlanul áll egy forgalmas helyen, vagyis a helyszínrre érkező rendőrnek gondoskodnia kell a vagyonbiztonságról, illetve a további bűncselekmények (például a gépkocsi kifosztásának, megrongálásának) megelőzése érdekében biztosítani kell a helyszínt. A bejelentésben az is szerepelt, hogy a helyszínről fiatalok menekülve távoztak, vagyis feltételezhető, hogy a járókelők őket vélhetően valamilyen bűncselekmény elkövetése közben megzavarták.

A személygépkocsit előzetesen a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai állították le a kereszteződésnél. A helyszín kiválasztásakor fontos szempont volt, hogy az elhelyezés ne járjon mások életének, testi épségének veszélyeztetésével (például ne legyen balesetveszélyes útszakaszon vagy óvoda, iskola közelében), illetve ne akadályozza más hatóság munkáját (például tűzcsap megközelíthetőségét). Több praktikus szempont szólt emellett, hogy a kocsit kevésbé forgalmas helyen hagyják: egyrészt ez megkönnyíti a technikai eszközökkel történő megfigyelését, másrészt erősíti a bejelentés során elmondott történet hitelességét.

A személygépkocsiban több értéktárgyat is elhelyeztek, amelyek kis méretüknél és nagy értéküknél fogva alkalmasak voltak arra, hogy érdemes legyen őket eltulajdonítani. Ilyen volt az a Mio típusú GPS navigációs készülék, amely öntapadós tartójával együtt ötvenezer forintnál nagyobb értékű volt, vagyis eltulajdonítása már nem szabálysértésnek, hanem bűncselekménynek minősült. A személygépkocsiban ezen túl – egyfajta biztonsági tartalékként – két 100 eurós bankjegy is maradt, amelyek összértéke ugyancsak meghaladta a szabálysértési értékhatárt. Vagyis az NVSZ munkatársai a tárgyak, illetve értékük meghatározásakor biztosítani akarták, hogy a GPS vagy a bankjegyek eltulajdonítása külön-külön is elérje a bűncselekményi értékhatárt. A történet hitelességének alátámasztása érdekében az autót hamis rendszámmal is ellátták, amelyre rákeresve a nyilvántartás lopott személygépkocsit jelzett.

A gondos előkészítést követően a K.-i Rendőrőrsre 2012. március 9-én 9 óra 20 perc körüli időben ismeretlen telefonhívás érkezett, hogy a T. és a K. utca kereszteződésében egy lezáratlan állapotú személygépkocsi található, amelyből fiatalok menekülve távoztak. Az aznap szolgálatot teljesítő Z. I.-t előljárója utasította, hogy járőrként menjen a helyszínrre, és ellenőrizze a bejelentésben foglaltakat. Z. I. a helyszínrre érkezve azt tapasztalta, hogy a személygépkocsi lezáratlan állapotban a jelzett helyen van. Külsérelmi nyom nem található rajta, ugyanakkor a körözési nyilvántartásban szerepel. Előljárójától ezt követően azt az utasítást kapta, hogy a szemlebizottság kéréséig biztosítsa a helyszínt.

A rendőrijárőr azonban kötelességét súlyosan megszegve kinyitotta a jármű jobb első ajtaját, és belső terét átkutatva a kesztyűtartóból kivette az ott található két

100 eurós bankjegyet, illetve magához vette a GPS-készüléket és tartóját. Ezt követően a bankjegyeket nadrágja zsebébe, a navigációs készüléket pedig a szolgálati gépjármű csomagtartójába rejtette. A cselekmény elkövetésekor joggal számolhatott azzal, hogy cselekménye a később kikerkező szemlebizottság számára rejtve marad, mivel a névtelen bejelentés személygépkocsit hátrahagyó, gyorsan menekülő fiatalokról számolt be.

A kapitányságra visszaérve jelentést írt az esetről, azonban a fellelt készpénzről és a GPS-készülekről nem számolt be. A délelőtt folyamán a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai érkeztek a K.-i Rendőrőrs épületébe, és előljárója irodájában tájékoztatták Z. I.-t, hogy vele szemben megbízhatósági vizsgálatot folytattak le. Felszólították, hogy a délelőtt eltulajdonított értékeket adja elő. Ennek a járőr eleget is tett, az okozott kár teljes egészében megtérült. A rendelkezésre álló tárgyi bizonyítékok, valamint a megbízhatósági vizsgálatról készített videofelvétel alapján a Nemzeti Védelmi Szolgálat feljelentést tett az ügyészségen.

A büntetőeljárás során a Központi Nyomozó Főügyészség álláspontja szerint a vádlott szolgálatának teljesítése során tanúsított magatartásával súlyosan megszegte kötelezettségeit. Szolgálati feladatainak nem a törvényes előírásoknak megfelelő teljesítésével megsértette a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 11. § (1) bekezdésében foglaltakat, valamint a helyszín eredeti állapotában való megőrzésére vonatkozóan a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 11. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglaltakat. Ezek alapján a katonai ügyészség a járőrt szolgálatban köteleességszegéssel [Btk. 348. § (1) bekezdés] és lopás vétségével [Btk. 316. § (1)–(2) bekezdés] vádolta, és a büntetéskiszabási körülményekre figyelemmel fogházbüntetés kiszabására, pénzbüntetésre, valamint közügyektől eltiltásra tett indítványt.

Z. I. a bűncselekmény elkövetését nem tagadta, az eljárás során őszinte, ténybeli feltáró jellegű vallomást tett. Vallomása során elmondta, hogy a cselekmény elkövetésére családja rossz anyagi helyzete vitte, és a 200 euró, valamint a GPS eltulajdonítása könnyű pénzszerzési lehetőségnek tűnt, ugyanakkor „nem gondolta volna, hogy ezzel bűncselekményt fog elkövetni”.

A bírósági eljárásra alig egy hónappal a cselekmény elkövetését követően, 2012. április 3-án került sor. A bíróság elé állításos eljárás során a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa megállapította, hogy a vádlott őszinte, ténybeli beismerő vallomását a tanúvallomás és – a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően beszerzett – videofelvétel, továbbá a megbízhatósági vizsgálatot előkészítő és annak menetét rögzítő okirati bizonyítékok egyértelműen alátámasztották, ezért a tényállást ezek alapján kétséget kizáró módon lehetett megállapítani. A bíróság megállapította, hogy a vádlott a 200 euró, valamint a GPS-készülék eltulajdonításával megvalósította a Btk. 316. § (1)–(2) bekezdés szerinti lopás vétségét, mivel az eltulajdonított tárgyak értékhatára meghaladta a szabálysértési értékhatár összegét. Z. I. rendőr főtörzsőrmester azzal a magatartásával, hogy a helyszínt változatlan módon nem biztosította, és azt nem hagyta érintetlenül, továbbá onnan értéktárgyakat tulajdonított el, szolgálati kötelezettségét egyéb módon súlyosan megszegte. E magatartásával megvalósította a szolgálatban köteleességszegés

vétségét [Btk. 348. § (1) bekezdés]. A Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa ítéletében rámutatott, hogy a járőr kötelezettségzegése arányában, illetve súlyában legalább azonosnak tekintendő a lopás bűncselekményével, mivel a bűnügyi helyszín változatlanul hagyása elengedhetetlen ahhoz, hogy a helyszínelők, illetve a szemlebizottság munkáját szakszerűen, a közérdeknek megfelelően folytathassa le.

A bíróság bizonyítottan találta a vádiratban foglalt bűncselekmények elkövetését, ezért Z. I. rendőr főtörzsörmestert szolgálatban kötelezettségzegés vétségében [Btk. 348. § (1) bekezdés] és lopás vétségében [Btk. 316. § (1)–(2) bekezdés] bűnösnek mondta ki, ezért halmazati büntetésül 8 hónapi fogházbüntetésre, 40 napi tétel – napi tételenként 2500 forint – pénzbüntetésre, valamint egyévi közügyektől való eltiltásra ítélte. A bíróság elrendelte a 2 db 100 eurós bankjegy, valamint a Mio típusú GPS-készülék lefoglalásának megszüntetését és kiadását a Nemzeti Védelmi Szolgálat részére. A bíróság továbbá kötelezte a vádlottat 10 200 forint bűnügyi költség megfizetésére az állam javára.

Amint a fenti esetből látható, a cselekmény elkövetését követően alig egy hónap telt el a tárgyalás megtartásáig és az elsőfokú ítélet meghozataláig. Mivel a bíróság elé állítás büntetőeljárásbeli feltételei a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 517. § (1) bekezdése alapján (a bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel; az ügy megítélése egyszerű; a bizonyítékok rendelkezésre állnak; a terheltet tetten érték vagy a bűncselekmény elkövetését beismerte) adottak voltak, lehetőség volt az ügy ezen eljárás keretében való lefolytatására.

Az ítéletet a katonai ügyész tudomásul vette, a vádlott és védője fellebbezést nyújtott be, kérve a büntetés enyhítését. A Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa 2013. január 16-án megtartott újabb tárgyalásán a Z. I. ellen hozott elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és a 8 hónap szabadságvesztés büntetés végrehajtását 1 év próbaidőre felfüggesztette, a közügyektől eltiltást lefokozásra enyhítette.²⁹ A bíróság az eljárás során megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa az eljárás során helyesen járt el, azonban indokolt a vádlott és a védelem által felhozott enyhítő körülmények – így a vádlott szolgálati viszonyának megszűnése és a bűncselekménnyel okozott kár megtérülése – értékelése. Álláspontja szerint a tartamában egyébként helyesen kiszabott szabadságvesztés büntetés végrehajtása nélkül is elérhetők a büntetési célok, és a büntetlen előéletű vádlottal szemben nem szükséges a törvény szigorával fellépni.

A bevezetés hatása

A Nemzeti Védelmi Szolgálat által végzett megbízhatósági vizsgálatokról mostanra hat évre visszamenő statisztikai adatsorok állnak rendelkezésre:

²⁹ A Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsának 6. Kbf. 46/2012/11. számú ítélete a birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara honlapon érhető el.

1. táblázat: Az NVSZ által végzett megbízhatósági vizsgálatok statisztikai adatai (2011–2016)

Forrás: NVSZ (2014) 31., illetve NVSZ tájékoztató

	2011. év	2012. év	2013. év	2014. év	2015. év	2016. év
	fő					
Lezárt vizsgálat	431	637	781	948	1199	743
Folyamatban van	19	1	1	0	37	0
Összes vizsgálat	450	638	782	948	1236	743
Ügyész által elutasított	27	6	0	31	2	3
Meghiúsult vizsgálat (passzivitás)	n.a.	66	56	54	120	34
Megvalósult vizsgálat	163	124	159	212	256	214
Intézkedéssel zárult (figyel- meztetés, helyszíni bírság)	162	116	146	201	230	188
Feljelentés kezdeményezése	1	8	13	11	26	26

Az adatokból az látszik, hogy a kezdeményezett megbízhatósági vizsgálatok száma évről évre emelkedik, és 2015-re jóval meghaladta az ezret, majd 2016-ban visszaesett. Az egy éven túl áthúzódó vizsgálatok száma a 2011-es évhez viszonyítva erősen lecsökkent, majd 2015-ben ismét emelkedett. 2016-ra a megvalósult vizsgálatok éves száma tartósan kétszáz fölé emelkedett, ugyanakkor az adatokból az is látszik, hogy az elrendelt vizsgálatokhoz képest alacsony a ténylegesen megvalósult vizsgálatok száma. Ez részben a vizsgálatokra rendelkezésre álló rövid, 15 napos időtartamra, részben a folyamatosan változó külső körülményekre (betegség, változó szolgálati beosztás stb.) vezethető vissza. Az adatok alapján elmondható, hogy a megvalósult megbízhatósági vizsgálatok mintegy 90%-ában a vizsgálat alá vont személyek teljesítik jogszabályban meghatározott hivatali kötelezettségüket, így esetükben feljelentés kezdeményezésére nem kerül sor. Az elmúlt két év adatai ugyanakkor arra engednek következtetni, hogy a feljelentés kezdeményezésével záruló ügyek száma emelkedő tendenciát mutat, így immár évente mintegy két tucat személy ellen kerül sor feljelentés kezdeményezésére. Öröndetes fejlemény, hogy 2016-ban jelentősen csökkent a vizsgált személy passzivitása miatt meghiúsult megbízhatósági vizsgálatok száma, bár az még nem egyértelmű, hogy ez tartós jelenségnek tekinthető-e.

A megbízhatósági vizsgálatok számának emelkedése kapcsán indokolt megvizsgálni, hogy ez maga után vonta-e a regisztrált korrupciós bűncselekmények számának emelkedését. A rendelkezésre álló kriminálstatisztikai adatok³⁰ azt mutatják, hogy míg a regisztrált hivatali korrupciós esetek száma 2011-ben és 2012-ben lényegileg azonos volt (309, illetve 307 eset), 2013-ban nagymértékben, 642-re emelkedett. Az is megállapítható ugyanakkor, hogy a regisztrált hivatali vesztegetések száma 2014-ben jelentősen, 94 ügyre csökkent, és az új Büntető Törvénykönyv szerint nyilvántartott va-

³⁰ Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015) 15.

lamennyi regisztrált korrupciós bűncselekménnyel (Btk. XXVII. fejezet, 348 db) együtt is alig haladja meg a korábbi szám felét. Az adatok alapján azt mondhatjuk, hogy nincs egyértelműen bizonyítható kapcsolat a regisztrált korrupciós bűncselekmények száma, illetve a megbízhatósági vizsgálat bevezetése között, e kapcsolat feltárásához további, mélyrehatóbb tudományos kutatások szükségesek.

A fenti megállapítás mellett azonban az is biztos, hogy a vizsgálat bevezetése hatással volt a rendvédelmi állomány magatartására. A www.birosag.hu oldalon elérhető anonimizált ítéletek között olyan is található, ahol az eljárásban érintett hivatalos személy arra utal, hogy megítélése szerint vele kapcsolatban megbízhatósági vizsgálatot folytat le az NVSZ, és ez pozitív irányba befolyásolta magatartását: „A tanú arról is vallott, hogy amikor az I. rendű vádlott azt mondta, hogy ő kérte meg arra a szakértőt, hogy ilyen tartalmú szakvéleményt készítsen, akkor először az jutott eszébe, hogy megbízhatósági vizsgálat folyik ellene, nem tudta, hogy mit kell tennie, ilyen még nem fordult elő vele, így azonnal jelentette [a munkatársa által elkövetett kötelességszegést – a szerző].”³¹

Ezt megerősítve a Nemzeti Védelmi Szolgálat éves tevékenységéről szóló jelentés pozitívként azt emeli ki, hogy a rendőri vezetők visszajelzései alapján egy-egy ellenőrzés tényét követően jelentősen nőtt a munkafegyelem.³²

Amint a felvillantott példákban is látható, a megbízhatósági vizsgálatokat elsőként a rendőrség keretében alkalmazták annak vizsgálatára, hogy az érintett személy eleget tesz-e hivatali kötelezettségének. A hivatali kötelezettség szabályszerű, maradéktalan teljesítése ugyanakkor nemcsak a rendőröket, de a közsféra más munkatársait is terheli. A jogalkotó Magyarországon lehetővé tette, hogy a védett állomány alá tartozó valamennyi személyt – így meghatározott feladatkört ellátó kormánytisztviselőt és kormányzati ügykezelőt is – megbízhatósági vizsgálat alá vonjanak. E személyi körre lefolytatott vizsgálatról is egyre több gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre, így a Nemzeti Védelmi Szolgálat által lefolytatott megbízhatósági vizsgálat alapján többek között a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkatársaival szemben is született jogerős ítélet. A gyakorlati tapasztalatok bővülésével várható, hogy a közeljövőben a kormánytisztviselőkkel szemben lefolytatott megbízhatósági vizsgálatok száma is tovább fog emelkedni.

Összességében megállapítható, hogy a nemzetközi – elsősorban angolszász és romániai – minták alapján Magyarországon meghonosított megbízhatósági vizsgálat beváltotta a hozzá fűzött reményeket, közvetlen és közvetett módon hozzájárult a korrupciós cselekmények – elsősorban az utcai korrupció – visszaszorításához,³³ a hivatali kötelezettségek jobb teljesítéséhez. A módszer kiválóan alkalmas az állampolgárokat leginkább zavaró korrupciós ügyek visszaszorítására, valamint a törvényszegéseket elkövető hivatalos személyek kiszűrésére, és így a védett szervek iránti közbizalom erő-

³¹ A Szegedi Törvényszék 4.B.1050/2012/32. számú ítélete a birosag.hu/ugyfelkapcsolati-portal/anonim-hatarozatok-tara honlapon érhető el.

³² NVSZ (2014) 12.

³³ Kovács (2017)

sítésére. Az erős jogi garanciák mellett kiépített megbízhatósági vizsgálat az elmúlt években jó magyar gyakorlattá vált, hatásfoka ugyanakkor tovább növelhető a hatályos jogszabályi keretek felülvizsgálatával, módosításával.

IRODALOMJEGYZÉK

- ABC News (2001): *PrimeTime: Testing Police Honesty*. Forrás: abcnews.go.com/Primetime/story?id=132229 (2017. 01. 31.)
- Bejczy Alexa (2012): Célpontban a megbízhatósági vizsgálat. *Belügyi Szemle*, 60. évf. 6. sz. 24–65.
- Bureau of International Information Program (2011): *Fighting Police Corruption: An Interview with Charles Campisi*. Forrás: iipdigital.usembassy.gov/st/english/publication/-2011/04/20110413141428atina0.4637676.html#axzz3TWezSwjH (2017. 01. 31.)
- Czech News Agency (2014): *One in Every 10 Czech Police Officers Is Corrupt*. Forrás: praguepost.com/czech-news/41632-one-in-every-10-czech-police-officers-is-corrupt (2017. 01. 31.)
- Dékány Balázs (2016): A megbízhatósági vizsgálatok története: egy új jogintézmény útja. *Belügyi Szemle*, 64. évf. 2. sz. 67–77.
- Goldstein, Joseph (2014): Forbidden Zone for the Police: Places Ready-Made for a Nap. *New York Times*. Forrás: www.nytimes.com/2014/01/17/nyregion/forbidden-zone-for-the-police-places-ready-made-for-a-nap.html (2017. 01. 31.)
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2015): *Integrity matters*. Forrás: www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/police-integrity-and-corruption-2015.pdf
- IAB (2000): *Integrity Testing Program*. Forrás: www.nyc.gov/html/ccpc/assets/downloads/pdf/iab_integrity_testing_program_march2000.pdf (2017. 01. 31.)
- Jogi Fórum (2011): *Szigorított megbízhatósági vizsgálatok a hivatásos állományúaknál – FRSZ: Elfogadhatatlan a jogállási törvény tervezett módosítása*. Forrás: www.jogiforum.hu/hirek/23790 (2017. 01. 25.)
- Kovács Márta (2017): *A korrupció miatt zuhanórepülésben az ország, mi pedig csak nézünk és nem teszünk semmit*. Forrás: 24.hu/belfold/2017/01/25/a-korrupcio-miatt-zuhanorepulesben-az-oroszag-mi-pedig-csak-nezunk-es-nem-teszunk-semmit/ (2017. 01. 31.)
- MAI-DGA (2017): General Presentation. Forrás: www.mai-dga.ro/index.php?l=en&t=42 (2017. 01. 31.)
- Mandić, Sofija (2016): *Dilemmas about Police Integrity Testing*. Forrás: pointpulse.net/magazine/dilemmas-police-integrity-testing/ (2017. 01. 31.)
- Mollen Commission (1994): *Commission Report – Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department*.
- Nánási Gábor (2013): *Gondolatok a megbízhatósági vizsgálatról és a fedett nyomozóról*. arsboni.hu/nanasicik/ (2017. 01. 25.)
- Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015). Forrás: www.kormany.hu/download/5/e8/50000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf (2017. 01. 31.)
- NVSZ (2014): *Jelentés a Nemzeti Védelmi Szolgálat éves munkájáról*
- Reporters (2015): *Braconnage: Tests d'intégrité pour contrôler les policiers sud-africains*. Forrás: www.reporters.dz/index.php/actualites/2015-03-15-21-30-21/item/39853-63braconnage-tests-d-integrite-pour-controler-les-policiers-sud-africains (2017. 01. 31.)
- Rothlein, Steve (2010): *Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers – Issues and Recommendations*. Forrás: www.llrmi.com/articles/legal_update/le_integrity_tests.shtml (2017. 01. 31.)
- Sergj, Anna (2011): *Crime stoppers – UK overhauls organized crime policy*. *Jane's Intelligence Review*, Forrás: www.academia.edu/1222392/Crime_stoppers_-_UK_overhauls_organised_crime_policing (2017. 01. 31.)

- Smith, Chris (1997): The Police Police. *New York Magazine*. Forrás: nymag.com/news/features/49093/ (2017. 01. 31.)
- Szabolcsi László (2013): Szabálysértési ügyek. Megbízhatósági vizsgálat. Közérdekvédelmi tevékenység a tanúvédelemben (6. rész, 3. cím. 2–4. fejezet). In Dr. Polt Péter – Dr. Varga Zs. András szerk.: *Az ügyészek nagy kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó.
- T/1426. törvényjavaslat (2010): Forrás: www.parlament.hu/irom39/01426/01426.pdf (2017. 01. 31.)
- Thames Valley Police (2013): Intelligence Led Integrity Testing, Policy of the Thames Valley Police. Forrás: www.thamesvalley.police.uk/documents/112/integrity_testing_policy_final_dec_2013.pdf (2017. 01. 31.)
- The Knapp Commission Report on Police Corruption* (1973): George Braziller Inc., New York.

Jogforrások jegyzéke

1994. évi XXXVII. törvény a Rendőrségről
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról
2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 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
- 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról

ABSTRACT

Testing the Integrity: The Hungarian Practice

KLOTZ Péter

Integrity testing was introduced in Hungary in 2011 as an anti-corruption tool in order to control the legal compliance and fulfilment of duties of public servants and law enforcement officers. The present paper provides an overview on legal policy reasons of implementation, its international and Hungarian practice and – based on statistics and a case study – tries to answer the question whether integrity testing lived up to expectations.

Keywords: *integrity testing, National Protective Service, anti-corruption, prevention, integrity*