

# Rendvédelmi szervek: integritás *ante portas*

**KLOTZ Péter**<sup>1</sup>

*A rendvédelmi szervek korrupció elleni küzdelmének középpontjában hosszú ideig a büntetőjogi megközelítés állt. Ebben fontos változást hozhat a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet nemrégiben hatályba lépett módosítása, amely a szervezeti integritás fejlesztését írja elő valamennyi költségvetési szerv számára. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy hogyan kapcsolódhatnak össze a belső kontrollrendszer által előírt integritásmenedzsment-feladatok és a rendvédelmi szervek antikorrupciós törekvései.*

**Kulcsszavak:** korrupció, integritás, integritásirányítási rendszer, belső kontrollrendszer, kockázat

## Korrupció elleni fellépés a rendvédelmi szervek körében

A korrupció mint jelenség igen változatos formában valamennyi olyan társadalomban jelen van, amely az egyénekre hatalmat ruház a célból, hogy azt a közösség érdekében használják. A korrupció ezért igen gyakran a rábízott hatalommal való visszaélésként határozzák meg egyéni előnyszerzés érdekében.<sup>2</sup> Mivel a hatalommal való visszaélés lehetősége a rábízott hatalom növekedésével arányosan nő, különösen fontos, hogy a széles jogkörökkel rendelkező rendvédelmi szervek megfelelő intézkedéseket tegyenek a korrupciós cselekmények visszaszorítása érdekében.

Míg a rendvédelmi szervek egyik fő feladata a különféle bűncselekmények, többek között a korrupciós bűncselekmények üldözése, az őket érintő visszaélések felderítése általában tőlük elkülönült más szerv, szervezeti egység hatáskörébe tartozik. Az Amerikai Egyesült Államokban a legnagyobb, New York-i rendőrségen belül e feladatokat a Belső Ügyek Hivatala (Internal Affairs Bureau), az Egyesült Királyságban a Rendőrségi Felügyelőség (Inspectorat of Constabulary), Franciaországban a Nemzeti Rendőrség Főfelügyelősége (Inspection générale de la Police nationale), Németországban a tartományok hatáskörrel rendelkező rendőri szervei, így például a hamburgi rendőrségen a Belső Vizsgálati Osztály (Dezernat Interne Ermittlungen) látják el. A „rendőrség rendőrségeit” a Korrupció Elleni Európai Partnerek és Korrupció Elleni

1 KLOTZ Péter dr., 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

2 Transparency International (2016)

Európai Kontaktpontok Hálózata (European Partners Against Corruption / European Contact Point Network Against Corruption – EPAC/EACN) hálózata fogja össze.<sup>3</sup>

Magyarországon a rendvédelmi szervek tagjai által elkövetett korrupciós bűncselekmények felderítése a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény alapján a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szerv feladat- és hatáskörébe tartozik. E törvényi felhatalmazás alapján a korábbi Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat (RSZVSZ) jogutódjaként jött létre a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ). A 2011. január 1-jével felálló új szerv elsődleges feladata a rendőrségről szóló törvényben foglalt kifogástalan életvitel ellenőrzésére [7. § a) pont], valamint a védett állomány megbízhatósági ellenőrzésére terjedt ki [7. § b) pont]. Az NVSZ részletes feladat- és hatáskörreit a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési 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 továbbiakban: Korm. rendelet) határozza meg.

Az NVSZ feladat- és hatáskörei alapján elsősorban büntetőjogi eszközök segítségével lépett fel a korrupció ellen. Ez a keményvonalas megközelítés<sup>4</sup> elsősorban a szabályok betartására, betartatására összpontosít. A szervezet feladata tehát a szervezet egészére káros, korrumpálódott egyének, klasszikus hasonlattal élve a „romlott almák” felderítése és eltávolítása. Erre szolgálnak az alkalmazott eszközök is: a kifogástalan életvitel ellenőrzése az egyéni kockázatok felmérésén keresztül csökkenti a későbbi, nagyobb valószínűséggel bekövetkező szabálysértések esélyét, míg a megbízhatósági vizsgálat és a védett állományra vonatkozóan végzett bűnfelderítés célja a szabályszező magatartást folytatók azonosítása, illetve szervezetből való eltávolítása. A megelőzés a sikeres felderítésen keresztül, generálprevencióként hat, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv szerepe pedig lényegében lezárul a vizsgálatok lefolytatásával. A szervezetre vonatkozó megállapítások, javaslatok megtételét a Korm. rendelet az NVSZ számára meglehetősen szűkre szabta: a Korm. rendelet 4. §-a szerint „*átfogó tájékoztatást nyújt a [...] védett szerv ellenőrzésének tapasztalatairól*”, valamint a „*vezetett szervek állományával kapcsolatos összesített megállapításairól*”. Ugyanakkor a vizsgálatok és kutatások<sup>5</sup> azt mutatják, hogy a szervezeti keretek, a szervezeti kultúra a rendvédelmi szerveknél is igen nagy hatással vannak a korrupció formájára, megjelenésére és elterjedtségére.

Az NVSZ feladat- és hatáskörében lényeges változást hozott, hogy a kormány döntése értelmében 2014-től közreműködik a kormányzati korrupcióellenes feladatokban. E feladatok körét az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer<sup>6</sup> fejlesztésével összefüggő módosításáról szóló 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet tovább bővítette, illetve pontosította. Az NVSZ így 2016. október 1-jétől többek között

3 A partnerszervezetek listáját és elérhetőségeit lásd EPAC/EACN (2016)

4 Báger (2012) 58.

5 Knapp Commission (1973), Miller (2010), Ivković (2009)

6 A *menedzsment* (management), illetve az *irányítási rendszer* (management system) fogalmakat tanulmányomban – a könnyebb kezelhetőség érdekében – szinonimaként használom.

- előkészíti a korrupció elleni kormányzati stratégia és a hozzá kapcsolódó intézkedési tervek tervezetét [Korm. rendelet 13/A. § a) pont];
- végzi az államigazgatás integritási és korrupciós kockázatainak, valamint a korrupciós helyzetnek a folyamatos értékelését [Korm. rendelet 13/A. § b) pont];
- felelős az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének a fejlesztéséért és összehangolásáért [Korm. rendelet 13/A. § c) pont];
- az integritási és korrupciós kockázatok szempontjából megvizsgálja a rendészetért felelős miniszter által meghatározott előterjesztés-tervezeteket és tervezett intézkedéseket [Korm. rendelet 13/A. § d) pont];
- értékelő-elemző esettanulmányok készítésével elősegíti a korrupciós kockázatok időszzerű felismerésében rejlő megelőzési lehetőségek tudatosítását [Korm. rendelet 13/A. § e) pont];
- javaslatot tesz az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés, valamint a korrupciómegelőzés, integritás és hivatás-etika témájú közszolgálati és rendészeti képzések és továbbképzések képzési tematikájának kialakítására [Korm. rendelet 13/A. § f) pont].

Az új feladatok elemzése előtt indokolt rögzíteni, hogy *integritás* alatt az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) 2. § a) pontja alapján az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működését, *integritás kockázat* alatt pedig az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság vagy egyéb esemény lehetőségét [Intr. 2. § b) pont] értjük.

A felsorolt feladatok mind terjedelmüket, mind mélységüket tekintve túlmutatnak az NVSZ által a védett állományra alkalmazott keményvonalas megközelítésen: a feladatok végrehajtására az NVSZ-en belül létrehozott Korrupciómegelőzési Főosztály tevékenységének középpontjában az Intr. végrehajtásán keresztül a szervezetek, szervezeti kockázatok állnak.

A 2014-ben kialakított szervezeti konstrukció sajátossága, hogy az NVSZ úgy gondoskodik az integritásirányítási rendszer fejlesztéséről és összehangolásáról, hogy maga az Intr. hatálya a rendvédelmi szervekre és azok munkatársaira nem terjed ki.<sup>7</sup> Az integritás-szemlélet azonban – ahogy azt a következő nemzetközi példákon keresztül látni fogjuk – egyáltalán nem idegen a rendvédelmi szervektől.

## **Integritásirányítási rendszerek a rendvédelmi szerveknél**

A rendvédelmi szervek körében elsősorban az angolszász országokban van nagy hagyománya az integritás-szemléletnek. Az Amerikai Egyesült Államokban a New York-i

<sup>7</sup> Az Intr. szervei hatályának megállapítása a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tekintetében okoz némi jogbizonytalanságot, mivel e szervezet jogállását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 1. §-a államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó költségvetési szervként határozza meg.

rendőrségen belüli visszaéléseket vizsgáló Knapp-,<sup>8</sup> illetve Mollen-bizottság<sup>9</sup> jelentései alapján kezdték el annak kutatását, hogy mi lehet a korrupció elleni eredményes fellépés eszköze. Ez a törekvés találkozott a rendőrség és a társadalom közti viszony gyökeres újragondolásának igényével. Korinek László szavaival élve: „A múlt század 60-as éveinek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a szakmai színvonal növelése és a technikai korszerűsítés együttesen sem képes érzékelhetően javítani a közbiztonság helyenként komoly válságjeleket mutató állapotán. Egyre erősödött az a felismerés, hogy az eredményesség kulcsa a közösséghez fűződő viszony új alapokra helyezése, az emberek problémáinak megismerése és közreműködés azok megoldásában.”<sup>10</sup> Az új működési filozófia, a közösségi rendészet (community policing) gondolata megoldást kínált a korrupció jelentette problémára is. Az amerikai igazságügyi minisztérium honlapján található, a rendőrségi integritásra vonatkozó megfogalmazás szerint „A rendőrségi integritás kultúrája alapvető fontosságú a tisztelet és a bizalom megteremtéséhez, másfelől a rendőrség és a polgárok közötti kölcsönös tisztelet és bizalom alapvető fontosságú az eredményes bűnüldözéshez. A rendőrségi integritás nem más, mint a helyi bűnüldöző szervezetnek a jogszabályi kereteiken belüli, az elfogadott rendőrségi gyakorlatokkal összhangban álló és a közösségi elvárásoknak következetesen megfelelő etikus működése.”<sup>11</sup>

E filozófia gyakorlati megvalósítására a New York-i rendőrségen belül működő Internal Affairs Bureau valamennyi rendőrőrsön rendelkezik egy integritáskontroll tiszttel (Integrity Control Officer). A magas rangú, tapasztalt tisztek közül kikerülő, a parancsnok törzsébe tartozó tisztek legfőbb feladata az egységen belüli integritáskontrollok erősítése és a parancsnok segítése. Szolgálati feladataik leírása<sup>12</sup> összesen 35 általános és konkrét feladatot sorol fel, amelyek között többségben vannak a jogszabályi követelmények betartásának ellenőrzésére vonatkozóak, de bőven találunk a szervezeti integritás erősítésére, a korrupciós kockázatok csökkentésére, valamint a parancsnok és az alárendelt vezetők támogatására vonatkozó teendőket is.

A Kínához tartozó Hongkong egységes integritáskövetelményeket állított fel a közigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek számára. Rendőrsége háromhavonta ülésező Integritásmenedzsment Bizottságot (Force Committee on Integrity Management) hozott létre, amelyben a szolgálati ágak és alakulatok képviselői kapnak helyt. A bizottság feladata, hogy megerősítse és fenntartsa a szervezeti értékeket, azonosítsa a legfontosabb, integritással kapcsolatos teendőket és iránymutatást adjon a végrehajtásukra, valamint monitorozza, értékeli a rendőrségi integritásmenedzsment stratégiában foglaltak végrehajtását. Ezen túlmenően minden alakulatnak saját integritásbizottsága van, amelyet az alakulat parancsnoka mint alakulat integritás tiszt (Formation Integrity Officer) vezet. E bizottság feladatai nagymértékben hasonlítanak a rendőrség Integritásmenedzsment Bizottságának feladataihoz azzal az eltéréssel, hogy tevékenységüket az alakulatszintű ügyekre vonatkozóan látják el.<sup>13</sup>

8 Knapp Commission (1973)

9 Mollen (1994)

10 Korinek (2000) 127.

11 United States Department of Justice (2016), saját fordítás.

12 New York Police Department (2013)

13 Hong Kong Police Force (é. n.) 15–16.

Hollandiában – amely az integritáskultúra egyik hazájának számít – a minisztériumok, illetve a szakmai szervezetek konszenzusaként 2005-ben olyan közigazgatási megállapodás született, amely meghatározza az integritáspolitikára vonatkozó, a közigazgatási és rendőri szervekre egyaránt érvényes alapkövetelményeket. Ebből eredően a közigazgatásban és a rendvédelmi szerveknél alkalmazott integritáspolitikák nagymértékű hasonlóságot mutatnak. Minden szervnél saját integritáspolitikát dolgoznak ki, amelyhez kapcsolódóan például adatokat gyűjtenek az integritást sértő cselekedetekről, a munkatársak felvétele előzetes biztonsági vizsgálathoz, ellenőrzéshez kötött, az összeférhetetlenség és a mellékjövedelmek tekintetében jelentéstételi kötelezettség áll fenn, továbbá kidolgozott eljárások és szankciók állnak rendelkezésre az integritás megsértésének gyanúja esetén. Az integritással kapcsolatos feladatok végrehajtását bizalmi személy (vertrouwenspersoon) segíti elő.<sup>14</sup>

A balkáni Koszovó nemrégiben nyerte el függetlenségét, ugyanakkor a háborús időszak elmúltával rendőrsége komoly kihívásokkal küzd a bűnözés, ezen belül is a korrupció visszaszorítása terén. Németország és Magyarország szakmai közreműködésével, az Európai Unió 1,8 millió eurós támogatásával twinning projekt indult a „*Szervezett bűnözés és korrupció elleni bünyügyi nyomozási kapacitás erősítése*” céljából. A rendőrség beszámolója szerint<sup>15</sup> a 2014-ben indult és 2016-ban lezárult projektben 22 magyar szakértő vett részt, és szakmai tapasztalataikkal, többek között a korrupciómegelőzést célzó integritásirányítási rendszer bevezetésével segítették a koszovói társszervek munkáját. A projekt keretében angol és albán nyelven is elkészült az integritásirányítási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló kézikönyv. A koszovói rendőrség integritásáról készített 2015-ös tanulmány<sup>16</sup> kiemeli, hogy a koszovói rendőrséget az állampolgárok a leginkább megbízható intézmények közé sorolják, ugyanakkor függetlensége és integritása további fejlesztést igényel.<sup>17</sup> Erre vonatkozóan a szerzők javaslatként fogalmazzák meg többek között az integritás terv készítését a szakmaiság, az integritás, a számonkérhetőség, valamint a rendőrségbe vetett bizalom erősítése érdekében, továbbá a megbízhatósági vizsgálatok lefolytatását a hivatali visszaélések visszaszorítása céljából.<sup>18</sup>

Amint a példákban is látható, a rendvédelmi szervek által kiépített integritásmentziment-rendszerek nagy változatosságot mutatnak. Hasonlóan a közigazgatásban alkalmazott rendszerekhez, közös jellemzőjük a szervezetközpontúság, az elvek és értékek beépítése a szervezet működésébe, a kockázatok felmérése és kezelése, a rendszerszemlélet, valamint a megelőzésre és a szabályok kikényszerítésére vonatkozó elemek kiegyensúlyozott alkalmazása. Az integritás elvei és eszközei ugyanakkor hamarosan a magyar rendvédelmi szervek korrupció elleni eszköztárában is megjelenhetnek. Az alábbiakban arról lesz szó, hogy a belső kontrollrendszerre vonatkozó követelmények változása hogyan hathat a magyar rendvédelmi szervek működésére.

14 Huberts–Hoekstra (2016)

15 Rendőrség (2016)

16 Pointpulse (2015)

17 Uo. 6.

18 Uo. 22.

## A belső kontrollrendszer megújítására irányuló törekvések és hatásuk a rendvédelmi szervekre

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pontjának d) alpontja az érintett miniszterek számára előírja, hogy meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá ki kell dolgozni az ehhez szükséges jogszabályokat. Ez a kormányhatározatban foglalt feladat, illetve az ez alapján elfogadott kormányhatározat vezetett egyrészt az NVSZ feladat- és hatáskörének korábban bemutatott bővüléséhez, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) módosításához.

A modern és haladó szemléletű módosítás elsődleges célja az volt, hogy az Intr. és a Bkr. által előírt – korábban párhuzamosságként jelentkező – kockázatfelmérési feladatokat összehangolja, tisztázza a belső ellenőr és az integritás tanácsadó közötti feladatok elosztását és felelősségi viszonyait, továbbá beépítse az integritás-szemlélet elemeit a belső kontrollrendszerbe és ezáltal egységes integrált kockázatkezelési rendszert hozzon létre.

A 2016. október 1-jén hatályba lépő módosítások alapján a Bkr. által használt „szabálytalanság” kifejezést a tágabb értelmű *szervezeti integritást sértő esemény* váltotta fel [Bkr. 2. § u) pont]. Idetartozik „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 költségvetési szervekkel szemben a módosítás hatálybalépése óta tehát nem csak a jogszabályoknak megfelelő működés a követelmény, hanem megjelennek a vezető és az irányító által meghatározott célok (eredménykövetelmény), illetve ezek elérésének módja is (minőségi követelmény).

A költségvetési szerv vezetője továbbá köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét [Bkr. 6. § (4) bekezdés]. Ez tartalmazza többek között a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát, a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket, a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat, illetve a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat. Ezen túlmenően a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására [Bkr. 6. § (4) bekezdés].

Az új szabályozás szerint a költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni, amelynek keretében fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és a szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges

intézkedéseket, továbbá teljesítésük folyamatos nyomon követésének módját [Bkr. 7. § (1)-(2) bekezdés]. Az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására minden költségvetési szervnél szervezeti felelőst kell kijelölni, aki nem lehet belső ellenőr, azonban ha a költségvetési szerv integritás tanácsadóval rendelkezik, akkor e feladatokat ő látja el. A kockázatkezelési koordinátor feladatainak végrehajtását az egyes folyamatokért általános felelősséget viselő személyek, a folyamatgazdák segítik.

A költségvetési szervek vezetői évente az éves költségvetési beszámolóval együtt vezetői nyilatkozatot tesznek, amelyben – többek között – jogi felelősségük tudatában arról nyilatkoznak, hogy gondoskodtak olyan szervezeti kultúra kialakításáról, amely biztosítja az elkötelezettséget a szervezeti célok és értékek iránt, valamint alkalmas az integritás érvényesítésének biztosítására.

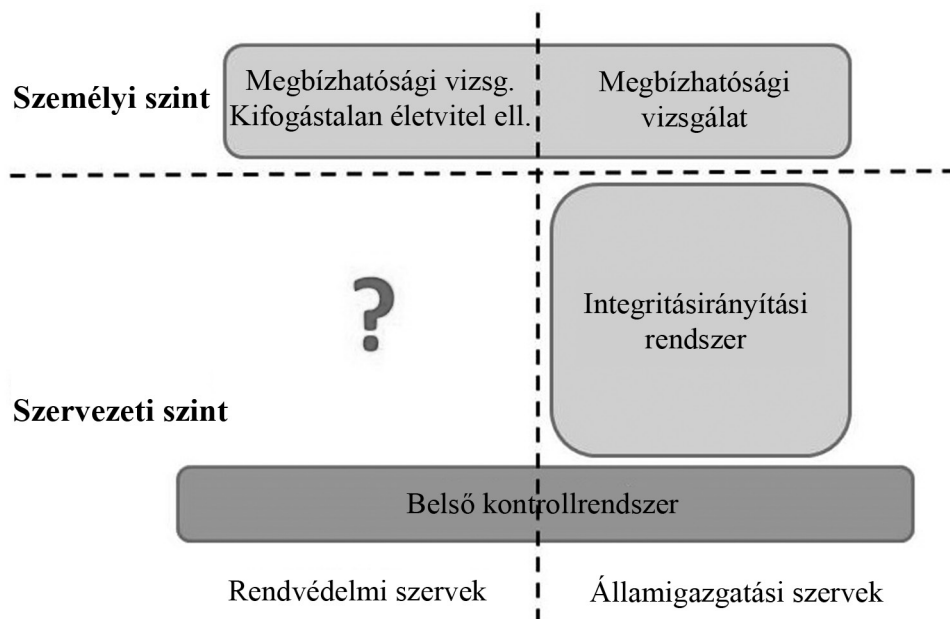
Mivel a Bkr. szervezeti hatálya valamennyi költségvetési szervre kiterjed, az abban foglalt rendelkezéseket – ideértve az integritásra vonatkozó követelményeket is – a rendvédelmi szerveknek is teljesíteniük kell. Az új szemléletmód, valamint a feladatok nagysága önmagában is komoly kihívás elé állítja a közigazgatási és rendvédelmi szerveket egyaránt, ugyanakkor a rendvédelmi szerveknél további feladatként jelentkezik a korrupció elleni fellépésre kialakított szervezeti és eljárásrend újragondolása. A rendvédelmi szerveknél tehát adott

- az NVSZ által a védett állomány körében végzett, jelentős részben a korrupció visszaszorítására irányuló bűnmegelőző és bűnfelderítő tevékenység, amely azonban a szervezeti viszonyokat csak korlátozottan érinti,
- az NVSZ által koordinált, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének fejlesztésére és összehangolására irányuló tevékenység, amely a rendvédelmi szervekre nem terjed ki,
- a szervezeti kockázatok csökkentésére irányuló, az integritás-szemléletet is magába foglaló megújult belső kontrollrendszer, amely az államigazgatási és rendvédelmi szervekre egyaránt vonatkozik.

Felmerül a kérdés, hogy az új jogszabályi követelményekre való tekintettel milyen intézkedések szükségesek a rendvédelmi szerveknél annak érdekében, hogy az integritás nyújtotta eszközök segítségével szervezeti céljaikat hatékonyabban és eredményesebben láthassák el? A következő fejezetben erre keresem a választ.

## **Integritásirányítási rendszer kialakítása a rendvédelmi szerveknél**

A korábbiakban felvázolt rendszerelemek közötti kapcsolatok könnyebb megértése érdekében az elemek közötti viszonyokat összefoglaltam az 1. ábrán.



1. ábra: A korrupció elleni fellépés eszközei a rendvédelmi és az államigazgatási szerveknél

Ahogy az ábrán is látható, a kérdés az, hogy a rendvédelmi szerveknél milyen szervezeti szintű intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy megfelelhessenek a Bkr. által támasztott új, integritással kapcsolatos követelményeknek. Álláspontom szerint a kérdésre három válasz adható.

### **Az integritásirányítási rendszer kiterjesztése a rendvédelmi szervekre**

Amint azt a nemzetközi példánál láttuk, az integritás-szemlélet korántsem idegen a rendvédelmi szervektől, sőt, a közösségi rendészet filozófiájával – amely a rendvédelmi szervek iránti közbizalom erősítését a helyi közösség bevonásán keresztül kívánja megvalósítani – különösen jól összeegyeztethető. Amint a holland és a hongkongi példából is látszik, az államigazgatási szervekre és a rendvédelmi szervekre alkalmazhatóak azonos integritáskövetelmények és jogintézmények, és meggyőződésem, hogy az Intr. sem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket ne lehetne kisebb módosításokkal a rendvédelmi szervekre adaptálni. Ez a megoldás lényegesen egyszerűsítene a jogrendszert és a jogalkalmazást egyaránt, hiszen nem kellene külön rendszereket kiépíteni annak érdekében, hogy a Bkr. által támasztott követelményeknek a rendvédelmi szervek is megfelelhessenek. Az államigazgatási és rendvédelmi szervekre kiterjedő integritásirányítási rendszer fejlesztését és összehangolását így egyetlen szakmai központ, az NVSZ látná el, amely erre a feladatra – emberi és anyagi lehetőségei tekintetében egyaránt – alkalmas. Az NVSZ-nek az államigazgatási szervek integritás-



irányítási rendszerének fejlesztése és összehangolása során szerzett tapasztalatai ezáltal a rendvédelmi szervek tekintetében közvetlenül hasznosulhatnak, továbbá a belső bűnmegelőzés és bűnfelderítés során felhalmozott szakmai tapasztalatok – különösen a kockázatok, szervezeti megoldások, képzések tekintetében – a gyakorlatba közvetlenül becsatornázhatóak lennének. Az egységes integritásirányítási rendszerrel kezelhető lenne a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kettős jogállásával kapcsolatos értelmezési probléma is, továbbá az Intr. hatályának a rendvédelmi szervekre való kiterjesztésével a feladat jogtechnikailag is viszonylag könnyen kivitelezhetőnek tűnik.

### ***Elkülönült, egységes rendvédelmi integritásirányítási rendszer létrehozása***

Ez a megoldás akkor jöhet szóba, ha a döntéshozók az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerére vonatkozó szabályokat nem tartják átültethetőnek a rendvédelmi szervek gyakorlatába, illetve olyan új jogintézményeket kívánnak bevezetni, amelyek az államigazgatási szervek vonatkozásában nem alkalmazhatóak. Az elkülönült rendszerek ellenére a rendvédelmi szervek és az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere nagyon sok elemében – különösen a szervezetközpontúság, az elvek és értékek beépítése a szervezet működésébe, a kockázatok felmérése és kezelése, a rendszerszemlélet, a képzés, valamint a megelőzésre és a szabályok kikényszerítésére vonatkozó elemek kiegyensúlyozott alkalmazása tekintetében – igen hasonló megoldásokat fog tartalmazni. A szervezetek kultúrájából eredő sajátosságok miatt ugyanakkor feltételezhetjük, hogy a rendvédelmi szervek integritásirányítási rendszerében – hasonlóan az amerikai modellhez – hangsúlyosabban lesznek jelen a szabályoknak, előírásoknak való megfelelésre vonatkozó elemek. Ha a rendvédelmi szervekre vonatkozóan egységes integritásirányítási rendszer jön létre, akkor ennek ágazati szintű fejlesztéséért, összehangolásáért, monitoringjáért, továbbá a kapcsolódó képzések szakmai felügyeletével kapcsolatos feladatok végrehajtásáért ugyancsak egy szervezetet, az e területen tapasztalatokkal rendelkező NVSZ-t célszerű felelősként nevesíteni.

### ***Szervezeti szintű integritásirányítási rendszerek létrehozása***

A fenti megoldások hiányában valamennyi rendvédelmi szerv saját képességei és lehetőségei szerint hajtja végre a Bkr. által támasztott követelményeket. Várható, hogy az alkalmazott megoldások nem, vagy csak korlátozottan lesznek összehasonlíthatóak, és – központi fejlesztés, összehangolás hiányában – idővel egyre nagyobb eltérések jelentkeznek az egyes rendvédelmi szervek között. Ebben az esetben – jogszabályi felhatalmazás hiányában – az NVSZ csak igen szűk keretek között lesz képes szakmai és technikai támogatást nyújtani a többi rendvédelmi szerv számára a Bkr. szerinti követelmények teljesítéséhez, és nem lesznek kihasználhatóak az NVSZ szakmai tudásából és tapasztalataiból eredő szinergiák sem.

Megítélésem szerint a szakmai és szakpolitikai indokok a meglévő integritásirányítási rendszer rendvédelmi szervekre való kiterjesztése mellett szólnak. Ugyanakkor van néhány olyan feladat, amelynek végrehajtása – a modellválasztástól függetlenül – elősegítheti a rendvédelmi szervek integritás-szemléletének erősítését:

- *A rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának vizsgálata:* az elmúlt évtizedben alig néhány olyan kutatásról van információnk, amely a rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának tudományos szintű elemzésére vállalkozott volna.<sup>19</sup> Többszörösen igaz ez a megállapítás, ha a rendészeti szervek és az egyes szervezeti integritást sértő cselekedetek, különösen a korrupció viszonyára vonatkoztatjuk. Annak érdekében, hogy a rendvédelmi szerveknél megfelelő integritásirányítási rendszert lehessen kiépíteni, rendszeresen, tudományos alapossággal kell vizsgálni a rendvédelmi szervek állományának korrupcióhoz, illetve más, integritást sértő cselekedetekhez való viszonyát.
- *Ágazati és szervezeti célok:* az integritásirányítási rendszer, valamint a kockázat-elemzés működtetésének alapvető feltétele az ágazati és szervezeti célok ismerete. Ezen különböző időtávú célkitűzéseket a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szerint elkészített stratégiák foglalják keretbe. Az integritásirányítási rendszer működtetéséhez, valamint a szervezeti kockázatok elemzéséhez elengedhetetlenek az ágazati, illetve szervezeti szintű stratégiák, amelyek egyben megfelelő keretek közé illesztik a vezetői célkitűzéseket.
- *A korrupció kiemelt kockázatként való kezelése:* a szélesebb értelemben vett korrupciós cselekmények jelentős veszélyt hordoznak a rendvédelmi szervezetek számára. Egyrészt közvetlenül, konkrét ügyekben képesek megakadályozni a büntetőeljárás sikeres és eredményes befejezését, másrészt közvetett módon aláássák a rendvédelmi szervek tekintélyét és a működésükhöz elengedhetetlen közbizalmat. Sokszor az állampolgárok könnyebben megbocsátanak egy esetlegesen helyrehozható szakmai hibát, mint a rendvédelmi szerv egészére kiható, tekintélyét aláásó korrump magatartást. Ennek megfelelően a rendvédelmi szerveknek a személyi kockázatokon túl kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a szervezeti szintű korrupciós kockázatok elemzésére, illetve az ilyen típusú kockázatok kezelésére is.

## Összegzés

Tanulmányomban azt vizsgáltam, hogy az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerét, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszerét érintő, 2016. október 1-jén hatályba lépett módosításoknak milyen hatásuk lehet a rendvédelmi szervekre. A külföldi példák alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az integritás-szemlélet elsősorban az angolszász országokban terjedt el, ugyanakkor a konkrét megvalósítás országonként igen nagy változatosságot mutat. Az integritásirányítási rendszer fejlesztésében és kiépítésében a rendőrség is komoly tapasztalatokkal rendel-

<sup>19</sup> Ezek ismertetését lásd Pirger (2015) 54.

kezik elsősorban az NVSZ révén, de a koszovói rendőrség fejlesztésére irányuló projekt azt mutatja, hogy az integritáshoz kapcsolódó szakmai tudás és tapasztalat a rendőrség más szerveinél is megtalálható.

Az integritásirányítási rendszer rendvédelmi szerveknél való kialakítására vonatkozóan három elméleti modellt vázoltam fel, amelyek közül megítélésem szerint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet hatályának rendvédelmi szervekre való kiterjesztése, valamint az NVSZ feladat- és hatásköreinek bővítése tűnik a legelőnyösebb megoldásnak. Ugyanakkor azt is indokolt hangsúlyozni, hogy a rendvédelmi szervek céljait megvalósító integritásirányítási rendszer kialakítását nagymértékben elősegítené a rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának tudományos vizsgálata, a rendvédelem stratégiai kereteinek megerősítése, továbbá a szervezeti szintű kockázatok kiemelt elemzése és kezelése.

Végezetül a tanulmányom címében található utalással kapcsolatban kijelenthetjük: az integritásszemlélet a rendvédelmi szervek kapujában áll. Ez a kapu nemrégiben kinyílt, de hogy milyen szélesre tárul, arra a közeljövőben megszülető döntések fogják megadni a választ.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Báger Gusztáv (2012): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- EPAC/EACN (2016): Contact Catalogue 2016 (November). Forrás: [http://www.epac-eacn.org/downloads/constitutions-council-decision/cat\\_view/4-info-materials](http://www.epac-eacn.org/downloads/constitutions-council-decision/cat_view/4-info-materials) (2016. 12. 20.)
- Hong Kong Police Force (é. n.): *Ethics and integrity in the Hong Kong Police Force*. <http://www.police.gov.hk/info/doc/ethics&IntegrityPaper.pdf> (2016. 12. 20.)
- Huberts, Leo – Hoekstra, Alain (ed.) (2016): *Integrity management in the public sector – The Dutch approach*. The Hague, BIOS.
- Ivković, Sanja Kutnjak (2009): Rotten apples, rotten branches, and rotten orchards. A cautionary tale of police misconduct. In: *Criminology & Public Policy*, Vol. 8. No. 4. 777–785.
- Knapp Commission (1973): *The Knapp Commission report on police corruption*. New York, George Braziller Inc.
- Korinek László (2000): Gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. In Tauber József (szerk.): *Tanulmányok Vigh József 70. születésnapjára*. Budapest, ELTE ÁJK.
- Miller, Seumas (2010): Integrity systems and professional reporting in police organizations. In: *Criminal Justice Ethics*, Vol. 29. No. 3. 241–257.
- Mollen, Milton (ed.) (1994): *Commission report of the commission to investigate allegations of police corruption and the anti-corruption procedures of the police department*. <https://www.scribd.com/document/248581606/1994-07-07-Mollen-Commission-NYPD-Report> (2016. 12. 20.)
- New York Police Department (2013): *Command integrity control officer patrol guide*. <https://s3.amazonaws.com/s3.documentcloud.org/documents/1199943/202-15-command-integrity-control-officer-pdf.pdf>. (2016. 12. 20.)
- Pirger Tamás (2015): *A rendvédelmi szervek szervezetikultúra-vizsgálata*. Doktori értekezés. [http://doktori.nyme.hu/478/1/Pirger\\_Tamas\\_Disszertacio.pdf](http://doktori.nyme.hu/478/1/Pirger_Tamas_Disszertacio.pdf). (2016. 12. 20.)
- Pointpulse (2015): *Assessment of police integrity in Kosovo*. <http://pointpulse.net/wp-content/uploads/2015/12/Assessment-of-Police-Integrity-in-Kosovo.pdf>. (2016. 12. 20.)
- Rendőrség (2016): *Lezárult a koszovói twinning projekt*. <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/europai-tamogatások/egyeb-forrasok/lezarult-a-koszovoi-twinning-projekt> (2016. 12. 20.)

Transparency International (2016): *What is Corruption?* <http://www.transparency.org/what-is-corruption> (2016. 12. 15.)

United States Department of Justice (2016): *Police Integrity*. <https://cops.usdoj.gov/default.asp?Item=1663> (2016. 12. 20.)

## **Jogszabályok**

1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről

2010. évi CXXII. tv. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

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

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

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

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

1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról

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

## **ABSTRACT**

### **Law Enforcement Agencies: Integrity Ante Portas**

Péter KLOTZ

*For a long time, the fight against corruption of law enforcement agencies in Hungary focused mostly on the rule-based approach. This can be changed by a recently adopted amendment of the Government Decree No. 370/2011. (XII. 31.) on the internal control system and internal audit of budgetary institutions, which prescribes the development of the organizational integrity management system for all budgetary institutions. The current paper examines how integrity management tasks defined by the internal control system can be linked to the anti-corruption efforts of the law enforcement agencies.*

**Keywords:** *corruption, integrity, integrity management system, internal control system, risk*