

GECSE GÁBOR

Alkotmányos rendőrségi működés és rendőrszakmai belső ellenőrzés

A rendőrség belső ellenőrzése látszólag nem egy széles közérdeklődésre számot tartó téma, jelentősége azonban óriási: a rendőrség szakmai feladatainak a kontrollálása, a rendőrségi vezetés megfelelő színvonalú informálása azért lényeges, mert ezzel az aprómunkával jelentősen hozzá lehet járulni ahhoz, hogy a rendőrség az alaptörvényben meghatározott feladatait ne csak jogszerűen, de hatékonyan láthassa el.

A tanulmány megkísérli tehát meghatározni, mit is jelent egy közintézmény tekintetében a hatékonyság, és hogyan, milyen eszközökkel lehet elősegíteni egy közintézmény hatékony működését. Ebben az aspektusban kerül sor a (rendőr) szakmai belső ellenőrzés fogalmának, feladatainak és garanciális szerepének ismertetésére a rendőrség működése tekintetében.

A legtöbbször, amikor egy költségvetési szerv belső ellenőrzési tevékenysége szóba kerül, szakmai anyagban említik, a szakemberek a költségvetési belső ellenőrzést értik „belső ellenőrzés” kifejezéssel. Pedig létezik egy másfajta belső ellenőrzés is: az úgynevezett szakmai belső ellenőrzés.

A költségvetési belső ellenőrzés kifejezetten gazdálkodási területen érvényesül. Jogalapját az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény adja, amely szabályozza az államháztartási kontrollok célját és rendszerét. Az államháztartási törvény 61. §-a kimondja, hogy az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás megteremtése. Az államháztartási törvény értelmében az államháztartás külső (törvényhozási) ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a kincstár által valósul meg. Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.

Ennek az ellenőrzési rendszernek a keretében definiálja a törvény a belső ellenőrzési tevékenységet. E szerint a belső ellenőr bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást és a közfeladatokat ellátását vizs-

gálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére.

A költségvetési gazdálkodás ellenőrzése egy demokratikus jogállamban a mindenkori kormányzat – mint a Montesquieu-féle hármasszisztéma szerinti végrehajtó hatalom – kötelezettsége. Ennek közpolitikai morális alapja az, hogy olyan közpénzek elköltéséről van szó, amelyek fedezetét végső soron Magyarország polgárainak az adóbefizetései alkotják, a kormány nekik felelős elszámolni.

Az államháztartásban folyó gazdálkodás a jogszabályokban előírt kötelezettségeknek megfelelően – jogszerűen, törvényesen – kell hogy történjen. De ez csak az érem egyik oldala, mert a költségvetési forintokat úgy kell elkölteni, hogy azok a legmegfelelőbbben hasznosuljanak: azaz hatékonyan.

Közhelynek tűnik az állítás, amely szerint a gazdálkodási szabályok megtartása mellett történő pénzkezelés is vezethet pazarló, célszerűtlen és ezért nem hatékony gazdálkodáshoz. Emiatt elengedhetetlen, hogy a költségvetési gazdálkodás elé megkerülhetetlen követelményként a hatékonyságot és eredményességet állítsuk a szabályszerűség mellé.

De mit jelent egy államháztartás tekintetében a hatékonyság: mindez hogyan mérhető? Hiszen az államháztartás egyes alrendszeirenek a működése kapcsán olyan fogalmakat kell mérlegre tenni, mint a közbiztonság, az egészségügy, a nyugdíjügy, a társadalombiztosítás alrendszerei, a köz- és felsőoktatás stb. Ezeknek a rendszereknek a megítélése, mérése, hatékony működésének a megítélése tele van szubjektív elemekkel, elvárásokkal, amelyek egy adott társadalom történelméről, gazdasági helyzetéről és polgárainak kívánalmaitól meghatározottak. Így nehezen megfogható, teljesen egzakt, objektív módon nem leírható, rendkívül összetett fogalmakról, társadalmi jelenségekről és követelményekről van szó.

Pontosan amiatt, mert nehezen befolyásolható az államháztartás végtermékének a minősége, nem szorítkozhatnak az egyes közintézmények vezetői pusztán a gazdálkodási szabályok betartására. Meg kell ragadniuk az általuk vezetett intézmény differencia specificitását, lényegét, és törekedniük kell az általuk létrehozott társadalmi termék (közbiztonság, életszínvonal, GDP-növekedés) színvonalának az emeléséhez.

Egy közintézmény lényege az általa kifejtett tevékenység, a befolyásolt folyamatok alapján ragadható meg, és az általa létrehozott társadalmi produktum színvonalának a javítása pedig ezeknek a folyamatoknak a tökéletességével érhető el. A szakmai folyamatokról a vezetésnek megfelelő, független és objektív információi kell hogy legyenek. Ennek érdekében célszerű létrehozni az adott intézmény szakmai belső ellenőrzését.

Nézzük meg az előbbieik tükrében, mindez hogyan érvényesül az általános rendészeti feladatok ellátására létrehozott szerv, a rendőrség vonatkozásában! A rendőrségi munka folyamatai – mint minden alkotmányos demokráciában – az alaptörvényből levezethető törvények által meghatározottak. Magyarország alaptörvénye a 46. cikkében kimondja, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

A rendőrség alapfeladatai az alaptörvénnyel összhangban törvényben vannak meghatározva, mert tevékenysége során a rendőrség kénytelen a polgárok alapvető jogait befolyásoló, bizonyos jól körülhatárolható körben pedig azokat korlátozó intézkedéseket tenni.¹ Ezért kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a rendőrség alapfeladatait a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szabályozza, amely kétharmados törvény.

A rendőrség által létrehozandó társadalmi produktumok (közrend, közbiztonság) pedig akkor jönnek létre, ha a törvényi szabályozás megfelelően ragadja meg a rendőrség feladatait, azokat szakszerűen szabályozza és a célokhoz adekvát módon hozza létre a rendőrség szervezetét, valamint gondoskodik arról, hogy a rendőrség a jogszabályoknak megfelelő módon tevékenykedjen. Tehát e szerint a logika szerint minél közelebb kerül a rendőrség a jogszabályokban megfogalmazott célok maradéktalan megvalósításához, annál inkább javul a közrend, közbiztonság és a jogbiztonság.

A rendőrség szakmai belső ellenőrzésének kiemelkedő jelentőségét személy szerint ebben az alkotmányos vonatkozásban ragadnám meg, azaz abban, hogy kiemelkedő szerepe van a rendőrség jogszabályi megfelelőségének a megteremtésében. Információt nyújt a rendőrség vezetése számára a szakmai folyamatok érvényesüléséről. Ezzel pedig hozzájárul a rendőrség mint alkotmányos intézmény feladatainak az ellátásához, azaz végső soron a közbiztonság és a közrend megteremtéséhez.

A megfelelő szabályozás és a célokhoz adekvát módon létrehozott rendőrségi szervezet megteremtése látszólag kívül esik a rendőrség belső ellenőrzésének hatókörén. De csak látszólag! Az ellenőrzés során ugyanis feltárulhatnak olyan szabályozási anomáliák, amelyek akadályozzák az eredményességet, így kiiga-

¹ A polgárok alapvető jogai korlátozásának legelső garanciális szabályozása az úgynevezett Habeas Corpus Act kiadásáig nyúlik vissza. A *habeas corpus* törvényt II. Károly angol király írta alá 1679. május 6-án. Lényege, hogy senkit nem szabad törvénytelenül fogságban tartani, hanem a meghatározott idejű előzetes letartóztatás alatt bíróság elé kell állítani, és a bíró dönt arról, hogy továbbra is letartóztatásban marad a vádolt személy, vagy szabadon kell őt bocsátani (és az esetleges további eljárás során szabadlábban védekezhet az őt ért vádak ellen).

zításra szorulnak. A belső ellenőrzés feltárhat olyan szervezeti megoldásokat, amelyek nem állnak összhangban a jogszabályban meghatározott célokkal.

A belső ellenőrzésnek következetesen tükröt kell tartania a rendőrség vezetése elé, és azt is jeleznie kell, ha nem működési anomáliát, hanem szabályozási vagy szervezeti hiányosságot tárt fel. Jeleznie kell, ha a jogszabályi célok, feladatok és a létrehozott szervezeti rend összhangja megbomlott.

A jogszabályban meghatározott feladatok végrehajtásának az ellenőrzése, a rendőrségi szakmai szabályok érvényesülésének a vizsgálata a szakmai belső ellenőrzés feladata. De mi is pontosan az a szakmai belső ellenőrzés?

A belső ellenőrzés szervezéstudományi megközelítése

A szervezéstudomány eredményeire támaszkodva a szükséges absztrakciókkal és egyszerűsítésekkel élve meg lehet határozni az ellenőrzés és ezután a belső ellenőrzés fogalmi elemeit. Altalánosságban vizsgálva az ellenőrzés fogalmát kijelenthetjük, hogy az ellenőrzés a vezetést támogató alaptevékenység, amely a mindennapi életben a szervezet versenyképességének egyik leghatékonyabb eszköze. Célja, hogy nyomon kövesse a szabályozott munkafolyamatokat és tevékenységeket, amelyek a gyakorlati végrehajtás során nem minden esetben valósulnak meg tökéletesen, így például a normáknak, vezetői követelményeknek megfelelően.

A szervezéstudomány klasszikusa, *Henri Fayol* (1841–1925) alapvetően a vezetés részének tekinti az ellenőrzést, hiszen az ellenőrzés nem saját magának, hanem a vezetésnek szállítja az információt annak érdekében, hogy az alaptevékenységért felelős vezetés korrigálni tudja az alaptevékenység keretében lezajló folyamatokat.²

Az ellenőrzés tehát minden szervezet alapvető érdeke, hiszen ezáltal lehetséges a hibák és rossz gyakorlatok kiszűrése és megelőzése, ami által a tevékenységek tervezhetőbbé válnak, a munkafolyamatok nyomon követésével azok szabályozása is megoldható. Az ellenőrzés mindazon hibák, pontatlan gyakorlatok felderítésére szolgál, amelyek az adott szervezet tevékenységének a színvonalát (minőségét) negatívan befolyásolják.

Nézzünk egy definíciót a belső ellenőrzésre! A Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezetének³ definíciója – bár a költségvetési ellenőr-

² Henri Fayol: *Administration industrielle et générale*. Bulletin de la Société de l'Industrie Minière, no. 10, 1916

³ Bővebben: www.iii.hu

zésre vonatkozik – általános jellemzőket is tartalmaz a belső ellenőrzés vonatkozásában. E szerint a belső ellenőrzés olyan független, objektív bizonyosságot adó eszköz és tanácsadói tevékenység, amely értéket ad a szervezet működéséhez és javítja annak minőségét. Módszeres és szabályozott eljárással értékeli és javítja a kockázatkezelési, a kontroll és az irányítási folyamatok hatékonyságát, ezáltal segíti a szervezeti célok megvalósítását.

A rendőrszakmai belső ellenőrzés meghatározása: jogszabályi megközelítés

A szakmai belső ellenőrzés jogszabályi, normatív definíciója problematikus. A szakmai belső ellenőrzésre vonatkozóan nincs jogszabályi definíció. Ahhoz, hogy a rendőrszakmai belső ellenőrzés jogszabályi alapjait megtaláljuk, némi jogszabályi levezetésre van szükség.

Abból kiindulva, hogy a vezetés része az ellenőrzés, először meg kell határozni azt a vezetési pontot, amelyhez a belső ellenőrzés kapcsolható. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 6. § (1) bekezdése értelmében az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet az országos rendőrfőkapitány vezeti.

A vezetés és irányítás része az ellenőrzés, amely a szervezet működéséért felelős vezető számára lehetővé teszi a feladatok végrehajtásával, a szabályszerű működéssel kapcsolatos információk beszerzését. Ehhez a szervezeti és működési szabályzat keretei között létrehozhatja a megfelelő szervezeti elemeket.

Ugyanennek a levezetésnek a szellemében a Köztársasági Őrezrednél, a Készenléti Rendőrségnél, a Nemzeti Nyomozó Irodánál, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságnál, a Budapesti Rendőr-főkapitányságon, a megyei rendőr-főkapitányságokon létrehozott, kifejezetten ellenőrzési feladatok ellátását szolgáló ellenőrzési szervezetek jogalapját is meghatározhatjuk.

A függetlenített belső ellenőrzés tehát az Rtv. rendelkezésein alapul, és az Országos Rendőr-főkapitányság szervezeti és működési szabályairól szóló 4/2008. számú ORFK utasítás teremt meg a működési kereteit, írja elő feladatrendszerét. Az említett rendőri szervek pedig a saját szervezeti és működési szabályzataikban hozták létre saját szakmai belső ellenőrzési szervezeteiket.

Az egész rendőrségre hatályos eljárási szabályokat egy másik közjogi szervezetszabályozó eszközben – ORFK-utasításban kihirdetett ellenőrzési szabályzatban – az országos rendőrfőkapitány adja ki. (A legfontosabb garanciális szabályokról később lesz szó.)

A definíció ebben az ORFK-utasításban szerepel. Így a szakmai belső ellenőrzés a rendőri szerv vezetőjének közvetlen alárendeltségében működő, kifejezetten ellenőrzési feladatok ellátását szolgáló független, ellenőrzési szervezet vagy személy által lefolytatott vizsgálat, amelynek lefolytatására a rendőrség szervezetén belül, törvényességi, szakszerűségi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint kerül sor.

A rendőrszakmai belső ellenőrzés garanciális szabályai

A rendőrszakmai ellenőrzési tevékenység akkor lehet kellően hatékony, ha az ellenőrzési szervezet saját ellenőrzési tervét befolyásmentesen, következetesen és a következményekre való tekintet nélkül végre tudja hajtani. Ehhez szervezeti és személyi garanciák szükségesek. Ezeket a szabályokat az ellenőrzési szabályzat tartalmazza.⁴

A szervezeti garanciák körébe tartozik, hogy a belső ellenőrzés a rendőri szerv vezetőjének közvetlen alárendeltségében működik. A függetlenített ellenőrzés kifejezetten ellenőrzési feladatok ellátását szolgáló ellenőrzési szervezet.

A személyi szakmai függetlenség körébe tartozik, hogy az ellenőr nem utasítható abban a vonatkozásban, hogy mit állapított meg a helyszíni ellenőrzésekor. Ez a szabály az elfogulatlan ellenőri működés elengedhetetlen eleme. A feltárt tények jogi értékelése nagy szakmai tapasztalatot és jogászai gyakorlatot igényel. Ezért az ellenőr csak a ténymegállapításai tekintetében nem utasítható, a minősítés és a jogkövetkezmények megállapítása azonban az ellenőrzési szervezet vezetőjének a kompetenciája.

Az összeférhetlenségi szabályok megalkotása azért lényeges, mert az ellenőr fő szabály szerint minden iratba betekinthez, minősítéstől függetlenül. Fontos követelmény, hogy azokban az esetekben, amikor személyi érintettség merülhet fel, a betekintést és az esetleges befolyásolási kísérletet meg kell akadályozni. Ezért konkrét szabálysértési, közigazgatási, büntető- vagy egyéb rendőrségi eljárás vonatkozásában tilos a betekintés, hogyha az eljárásban az ellenőr hozzátartozója érintett. Lényeges, hogy az ellenőrzési vezető személyesen se legyen érintett a konkrét ellenőrzés tekintetében. Ezért ha az ellenőrzési szervezet vezetője és az ellenőrzött szerv vezetője hozzátartozó

⁴ Jelen tanulmány apropóját az is adhatja, hogy országos előkészítés után a napokban került sor az ellenőrzési szabályzatról szóló új ORFK-utasítás kiadására.

zők, akkor az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője jelöl ki másik ellenőrzési szervezetet az ellenőrzés végrehajtására.

A speciális alkalmazási szabályok közé tartozik, hogy az elfogulatlan ellenőri működés és a függetlenség érdekében az ellenőr nem végezhet végrehajtási feladatokat, így ténylegesen függetleníthető a rendőri szerv alapfeladataitól, és másik oldalról az ellenőrzési tevékenység nem lehetetleníthető el.

A rendőrség panaszkezelési mechanizmusa

Maradékalan megvalósítása esetén a rendőrség tág értelemben vett komplex belső ellenőrzési rendszerének kialakítása jelentékenyen hozzájárulhat ahhoz, hogy a *rendőrség* mint szervezet megfelelően adataptálódhasson a külső körülményekhez. Ehhez a komplex belső ellenőrzési rendszerhez feltétlenül szervesen kapcsolódnak a rendőrségi panaszkezelés során kapott jelzések.

A rendőrség számára külső körülményként ugyanis nemcsak a jogszabályi előírások, hanem a polgárok kívánalmai is jelentkeznek. A jogszabályok jelenlegi absztrakciós szintjén ez a kettő azonban nem mindig esik egybe, bár elméletileg természetesen korrelálnia kellene egymáshoz. Míg a jogszabályi követelményeknek való megfelelés vizsgálata klasszikus belső ellenőrzési feladat, az állampolgárok panaszainak vizsgálata közigazgatási eljárásban történik, végső soron tehát a közigazgatási bíraskodás mondja ki a jogerős döntést.

Az ideális komplex belső ellenőrzési modell elméleti megközelítés alapján a következő lehet: a rendőrség erre kijelölt független szervei folyamatosan egybevetik a szakmai és gazdálkodási teljesítményt a jogszabályi kötelezettségekkel, az eredményesség követelményeivel és az állampolgárok megfogalmazódó igényeivel. Ennek alapján a megfelelő korrekció érdekében folyamatos visszajelzést és javaslatokat nyújtanak a rendőrség vezetőinek.

A rendőrségi panaszkezelési mechanizmusok kiválóan alkalmasak arra, hogy a rendőrségre vonatkozó, a társadalom oldaláról jelentkező kívánalmakat egybe lehessen vetni a jogszabály előírásaival és a rendőrség tényleges gyakorlatával.

Van egy további olyan külső tényező, független szervezet is, amelyik jogszabályi és emberi jogi vonatkozásban monitorozza a rendőrség működését, a polgárok alapvető jogainak érvényesülését a rendőrség eljárásaiban. Ez a szervezet a Független Rendészeti Panasztestület, tevékenységének értékelése azonban meghaladja e tanulmány kereteit.