

ELEK LÁSZLÓ

Korrupciós kockázatok a közszektorban, különös tekintettel a rendészeti (rendőri) igazgatás területére¹

A korrupcióról értekezni nem a jogász feladata, szól *Bócz Endre* sokszor idézett kijelentése². Egyet kell hogy értsek a témában több publikációt is megjelentető szakemberrel annyiban, hogy a jogtudomány önmagában kevés egy olyan komplex jelenség okainak, hátterének és a társadalomban való jelenlétének leírására, valamint az ellene való küzdelem megfelelő eszközeinek kiválasztására, mint a korrupció. Fontos elvi alap, hogy a korrupció megelőzéséhez és felszámolásához nem elegendő annak jogi és gazdasági oldalait vizsgálni, hiszen az eredményes fellépéshez több tudományágat átfogó megközelítésre és szemléletmódra van szükség.

A téma kutatását éppen a jelenséget övező magas fokú latencia akadályozza. A korrupció ugyanis nehezen mérhető, mindenki tudja, hogy létezik, azt azonban csak megbecsülni lehet, mekkora, és melyek a leginkább veszélyeztetett területek. Azt pedig, hogy a jelenség felszámolásának mi az általános esszenciája, kutatások sora próbálta koncepciók és tervek kidolgozásával megtalálni, de a téma kapcsán már a definiálás sem egyszerű feladat. A korrupció indítékait álláspontom szerint ugyanis a személyiségben lezajló sajátos – a külvilág előtt meg nem jelenő – szociológiai és pszichológiai folyamatban kell keresni, amelyek kísértő külső körülmények hatására az emberi magatartás-sorozatokat célszerűnek vagy egyenesen szükségesnek ítélik.

Jelen dolgozat két részből áll – a korrupció rendszeten belüli gyökerei végleges eltávolításának célkitűzése alapján –, elsőként a közszféra, majd az annak részét alkotó rendészeti szakterület korrupciós veszélytényezőit és annak jogszabályi környezetét, valamint meglévő elhárítási, megelőzési eszközrendszerét mutatja be, második részében pedig egy olyan kérdőíves vizsgálat részleteinek kidolgozását vázolja, amely lehetővé teszi a közigazgatás

¹ A tanulmány a Belügyi Tudományos Tanács és a Belügyi Szemle által 2013-ban kiírt pályázaton III. helyezést ért el.

² Bócz Endre: Kriminális korrupció a magyar büntetőjogban. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Volosin Hédi (szerk.): Írások a korrupcióról. Helikon–Korridor, Budapest, 1998, 10. o.

egyik leginkább veszélyeztetett ágának (rendvédelem) tagjai körében a korrupciós veszélyforrások belső és külső tényezőinek feltérképezését.

Korrupció a közszférában

Kevés olyan társadalmi-gazdasági jelenség akad, amely szinte végigkíséri az emberiséget történelmi fejlődésének útján, és ugyane jellemző mellett annyira ellentmondásos és viták keresztüzében álló, mint a korrupció, a közélet tisztaságába vetett bizalom aláaknázó tényezője. A korrupció azért is a társadalom egyik legnagyobb veszélye, mert közvetlenül, konkrét és egyedi módon, önmagát gerjesztve a bizalmat támadja³. Adott tehát egy jelenség, amelyről sok tényállítás és legalább ennyi cáfolat látott napvilágot, ám a világ társadalmi képtelenek autentikus statisztikai adatokkal szolgálni, a latenciát megbecsülni, professzionálisan szankcionálni, elkövetőit izolálni vagy akár a korrupciót megelőzni⁴.

A korrupcióra való hajlam alapvető emberi jellemvonás, így magát a jelenséget lehetetlen teljes mértékben megszüntetni, de korántsem mindegy, hogy szinte észrevétlenül, kockázatok formájában elhalón parázslík, vagy lángra kapva, elharapódzva pusztítja a társadalmi rendet és a közpénzeket.

A korrupció ellentétes a demokráciával, amely a politikai egyenlőség elvén nyugszik, a közszeaktor korrupciójára viszont éppen az a jellemző, hogy az állam önkényesen és egyenlőtlenül kezeli a polgárait⁵.

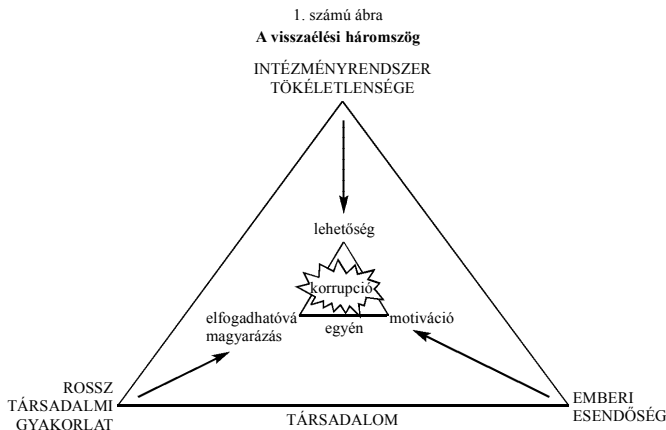
A korrupciós magatartást előidéző tényezők értelmezésének egyik leggyakrabban hivatkozott rendszere a visszaélési háromszög modellje, az úgynevezett *fraud triangle*, amelyet az 1950-es években *Donald R. Cressey* amerikai kriminológus dolgozott ki⁶. Lényege, hogy minden visszaélést három tényező határoz meg: a lehetőség, a motiváció vagy más néven, nyomásgyakorlás és az öngazolás.

³ Járny Tibor: Korrupció a rendszetben. Belügyi Szemle, 2003/9., 146. o.

⁴ Uo. 137. o.

⁵ Szente Zoltán: Korrupcióellenes stratégiák és módszerek. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006–2007, 4. o.
http://integritas.asz.hu/uploads/files/05_resztan_szente_korrupcioellenesstrategiakesmoldszerek_060831.pdf

⁶ A Kormány korrupció megelőzési programja. 2012 – 2014. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012. január, 23. o.
http://www.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf



A motiváció mint a szubjektumot befolyásoló tényező az alapvető emberi magatartásból, a haszonszerzési célzathoz eredeztethető, amely tekinthető egyfajta emberi esendőségnek is. Az erre való lehetőséget az intézményrendszer ellenőrzési folyamatainak tökéletlensége, annak rései teremtik meg. Az egyén saját értékítéletében a korrupció elfogadhatóvá magyarázását a rossz társadalmi gyakorlat beidegződése alapozza meg.

A korrupciónak – a legáltalánosabb elemzési szinten – egyrészt individuális, másrészt strukturális okai vannak. Az egyéni motívumok olyan személyes megfontolásokból származnak, mint a köztisztviselők kapzsisága, erkölcsi gyengesége, vagy akár kényszerhelyzete és így tovább. Strukturális okok lehetnek a korruptív magatartások számára kedvező jogi, társadalmi normák, konvenciók, hagyományok, a szervezeti kultúra és struktúra⁷. Amíg Magyarországon például a rendszerváltozás előtti évtizedekben a korrupció egyik legfőbb oka strukturális típusú volt – a hiánygazdaságból származott⁸ –, addig utána inkább talán az előnyszerzés egyéni motívuma lett a legfőbb indoka⁹.

⁷ Tevfik F. Nas – Albert C. Price – Charles T. Weber: A Policy-Oriented Theory of Corruption. *American Political Science Review*, vol. 80, no. 1, 1986, p. 111.

⁸ Hankiss Elemér: A korrupció. In: Hankiss Elemér: *Társadalmi csapdák. Diagnózisok*. Magvető Kiadó, Budapest, 1983, 131. o.

⁹ Sente Zoltán: i. m. 10. o.

Az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezményének preambuluma rögzíti, hogy a „*korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és elveit, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot*”¹⁰.

Fontos elvi alap, hogy a korrupció megelőzéséhez és felszámolásához nem elegendő annak jogi és gazdasági oldalait vizsgálni, hiszen az eredményes fellépéshez több tudományágat átfogó megközelítésre és szemléletmódra van szükség. A megismerést és a generalista megközelítésmódot akadályozó tényező, hogy a korrupció maga fogalmilag nehezen megragadható jelenség, mert rugalmas és dinamikus, stratégiái és technikai gyorsan alkalmazkodnak a változó körülményekhez és lehetőségekhez¹¹.

Nem véletlen *Hankiss* megfogalmazása a korrupció kapcsán, amikor azt megfoghatatlan, ezerarcú, a társadalmi kölcsönhatások szürke övezetében létező jelenségként aposztrofálja¹². A kifejezés tárgyi jelentése pusztán arra enged következtetni a területtel foglalkozót, hogy amit korrupción értenek, azt társadalmilag elítélendő és káros, büntetendő cselekményként fogalmazzák meg tudati szinten. A korrupció fogalmának számos meghatározása ismert, de általánosan elfogadott definíciója nincs. A jelenség okának, mibenlétének és társadalmi hatásának tekintetében egyaránt az elméleti pluralizmus uralkodik, ami számos okra vezethető vissza¹³.

A korrupció szó szerinti jelentése a latin *corrumpere*¹⁴ igéből eredeztethető, vagyis olyan emberi magatartások gyűjtőneve, amelyek szándékos ráhatással, valamilyen negatív tettet cselekedve végezhetők.¹⁵ A korrupció megsérti és folyamatosan növekvő szakadást idéz elő a jog hálóján, az erkölcsi normákon, ezáltal érintve a közösségi együttélés alapjait. Általános értelemben a korrupció áruba bocsátott – különösen hivatali – döntési kompetencia magánnyereség elérése céljából¹⁶.

10 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500134.TV

11 Petrétei József: A korrupció jellemzői és az ellene való küzdelem lehetőségei. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2007/1., 25. o.

12 Hankiss Elemér: A korrupció jelensége. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Korrupció Magyarországon. PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, 13. o.

13 Gulyás Gyula: A politikai korrupcióról. In: Gulyás Gyula (szerk.): Politikai korrupció. Aula Kiadó, Budapest, 2004, 7. o.

14 *Corrumpto* [-ere, -rumpi, -rumptum] latin ige, jelentése: megsért, elront, megsemmisít, elcsábít, rossz útra térít, megveszteget.

15 Jármy Tibor: i. m. 138. o.

16 Petrétei József: i. m. 26. o.

Egy másik fogalmi kísérletet idézve „*a korrupció privát előnyserzés céljából tanúsított, előzetesen definiált jogi vagy etikai szabályokba ütköző olyan magatartás, melynek során személy vagy személyek:*

- *a rájuk ruházott közhatalommal élnek vissza,*
- *avagy a közintézmények működésével kapcsolatos rendellenességeket okoznak,*
- *vagy közpénzek felhasználásával kapcsolatosan tanúsítanak olyan magatartást,*
- *hogy ezáltal társadalmilag és/vagy jogilag tiltott kedvezmények keletkeznek*”.¹⁷

Az előbbi gondolatmenetet követve megállapítható, hogy a korrupció egyik legjellemzőbb esete, amikor a közpénzek, illetve a közvagyon kezelőit, vagy az ilyen forrásokból finanszírozott szervezetek képviselőit olyan irányba befolyásolják, hogy a rájuk bízott értékeket ne rendeltetésszerűen használják fel.

A téma kapcsán fontos kitérni a rendőri korrupciós cselekmények körének magyarozatára, ennek kapcsán a 2013. május 7-én kiadott 20/2013. (V. 8.) ORFK utasítás (a továbbiakban: utasítás) rögzíti, hogy ilyennek tekinthető a rendőr, illetve a rendőrségi kormánytisztviselő és közalkalmazott által elkövetett, a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezetében meghatározott¹⁸ valamennyi bűncselekmény, valamint az általuk tanúsított, a rendőrség társadalmi tekintélyének rombolására alkalmas, tevésben, nem tevésben vagy tőrésben megnyilvánuló magatartás, amely a rendőrség jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és belső normákban meghatározott feladatainak teljesítését sérti vagy veszélyezteti¹⁹.

Előremutató rendelkezésnek tekinthető az utasítás e definíciójának cselekményfogalommal történő operálása, mivel a különleges közszolgálatot ellátókra vonatkozó morális követelményeket a büntetőjogilag még irreleváns – a szervezet negatív irányú megítéléséhez vezető – magatartások tekintetében is megfogalmazza.

Magyarország kormánya az 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat mellékleteként fogadta el a közigazgatás korrupció-megelőzési programját, amely a 2012 és 2014 közötti időszakra vonatkozó határozott cselekvési lépéseket

¹⁷ Az 1037/2007. (VI. 18.) kormányhatározattal létrehozott antikorrupciós koordinációs testület által kidolgozott korrupció elleni stratégia definíciója.

http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_korrupcioellenes_kk_press-%20korr.pdf

¹⁸ A Btk. XXVII. fejezete a korrupciós bűncselekmények tényállásait rögzíti.

¹⁹ <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2013/23.pdf>

rögzítő dokumentum. A program alapvető célként a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító – integritásalapú – közszféra kialakítását tűzi ki, egy társadalmi összefogás keretei között.

Tény azonban, hogy Magyarországon nincs kizárólag a korrupció jelenségével foglalkozó, arra szakosodott csúciszerv, ezek a feladatok több, különféle profilú, ám a témával valamilyen körben érintett szerv hatáskörébe tartoznak²⁰.

A közigazgatás mint komplex igazgatási rendszer feltételezi a pontosan meghatározott feladatot, az alkalmazható jogi környezetet, a szabályozott eljárásokat, professzionális személyzettel feltöltött racionális szervezetet és a finanszírozást jelentő dologi forrásokat.²¹

A közszféra alanyai által leggyakrabban alkalmazott eljárások a hatósági jogalkalmazás körébe tartoznak, azt pedig, hogy konkrétan milyen tevékenységet látnak el, összességében három mutató jelzi, a hatáskör, az illetékesség és a feladatkör. A hatósági tevékenység végzése kapcsán a korrupció elleni fellépés egyik legfontosabb jelszava az integritás erősítése és megszilárdítása a közszférában.

Az integritás egy olyan értékfogalom, amelyhez közigazgatási értelemben olyan működési alapelvek és értékmérők társíthatók, mint a pártatlanság, józanság, tisztesség, tisztaság, átláthatóság, elszámoltathatóság, felelősség, számon kérhetőség, szakmaiság, törvényesség, diszkriminációmentesség²².

Az integritás nemcsak személyek (mikroszint 2), hanem szervezetek, sőt, több intézményből felépülő rendszerek szintjén (makroszint 1) is követelményként határozható meg.

2. számú ábra

Az integritás szintjei



A korrupció elleni fellépés során a megelőzésnek (prevenció) és – a társadalmi szemszögéből – a rosszállásnak (szankció) egyaránt kifejezésre kell jut-

²⁰ A tudományos kutatások legfőbb letéteményese az Állami Számvevőszék.

²¹ Gerencsér Balázs Szabolcs: A hatósági eljárások korrupciós kockázati tényezői. In: Szente Zoltán (szerk.): Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól. Állami Számvevőszék, Budapest, 2012, 49. o.

²² Sántha György – Kakatics Lili: Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában. http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/integritas-menedzsment_2011_04_06.pdf

nia. A preventív és a megtorló (represszív) intézkedések megfelelő aránya a társadalmi, kulturális és történelmi körülményektől függ. Ezen belül a nemkívánatos események megelőzése érdekében olyan politikákra és szabályokra van szükség, amelyek egyidejűleg a követendő helyes magatartásra is ösztönöznek. A hangsúly tehát a – főként normatív eszközökkel folytatott – represszív küzdelemtől fokozatosan a követendő helyes magatartás kialakítására, az úgynevezett „integritás” elvén alapuló belső szervezeti működésre helyeződik át.

Az Állami Számvevőszék 2011-ben megindított integritás projektje három speciális mutató: az eredendő veszélyeztetettségi tényezők; a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők indexe; valamint a kontrollok hiányából eredő veszélyeztetettségi index alapján méri a korrupciós kockázatokat²³. Az eredendő veszélyeztetettségi mutató azon korrupciós veszélytényezők összességét tartalmazza, amelyek az adott intézmény jogállásából, alapító okiratában meghatározott alapfeladataiból fakadnak, vagyis levezethetők a veszélyeztetett intézmények többnyire hatósági jogköreiből, közvagyonnal, közpénzekkel való gazdálkodásának szabályszerűségéből. A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők indexe az egyes intézmények napi működésétől és környezetük változásától függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. A kontrollok hiányából eredő veszélyeztetettségi mutató azokból a tényezőkből tevődik össze, amelyek a belső és külső kontrollok hiányára utalnak.

A rendészet korrupciós jegyei

Napjainkban a rendőrök által elkövetett vagy elkövetni vélt korrupciós jelleget viszálelések nagy számban kerülnek a sajtó célkeresztjébe. *Goldstein* szerint a korrump rendőr olyan, mint a házakat felgyújtó tűzoltó, vagy a járványokat terjesztő orvos²⁴.

Röviden és szűkebb értelmezés szerint a rendőri (rendészeti) korrupció akként foglaltható össze, hogy az „*a rendőrök által hivatali tevékenységük körében szándékosan elkövetett vesztegetésekkel azonos*”²⁵.

²³ A 2012. évi integritásfelmérés eredményeinek összefoglalója.

http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012-es%20redm%C3%A9nyek_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf

²⁴ Herman Goldstein: *Policing Free Society*. Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1977, p. 190.

²⁵ Lawrence W. Sherman: *Introduction: Toward a sociological theory of police corruption*. In: Lawrence W. Sherman (ed.): *Police corruption: a sociological perspective*. Doubleday, New York, 1974, pp. 1–2.

Egy olyan zárt közösségben, mint a rendészet világa – következően a korrupciót alapvetően övező latenciából is –, nehéz feladat a korrupció felismerése, kezelése és nyilvánosságra hozatala. *Finszter Géza* szerint „*a feladatnak ellentmondó szervezeti felépítés akadályozza a szakmai fejlődést, mellyel összefüggésben egy olyan hierarchiában, amelyben az anyagi és erkölcsi elismerés nem a szaktudással elért teljesítményhez, hanem a ranglétrán elfoglalt helyhez kötődik, nem alakulhat ki vonzó életpálya kínálat*”²⁶.

Ha a rendészetben jelen lévő korrupció okait kezdjük górcső alá venni, azt tapasztaljuk, hogy a rendvédelmi szervek erőfeszítéseit a korrupció leleplezésére és megelőzésére legfőképpen az a tény akadályozza, hogy a jelenségtől e szervezetek sem mentesek, ezért a belső korrupciós cselekmények felderítésében való közreműködési hajlandóság a rendészeti szervek tagjai részéről nem minden esetben éri el az elvárt szintet²⁷.

Az oksági elméletek közül álláspontom szerint a rendészet kapcsán megjelenő korrupciót egy olyan többdimenziós modell jellemzi, amely a rendészeti korrupciót lehetővé tevő, és azt elősegítő okokat két nagy csoportra – elsősorban a strukturális és a jogszabályi környezettel jellemezhető objektív (külső), és a szervezeti kultúrát, valamint annak alkotórészeit magában foglaló szubjektív (belső) tényezőkre – osztja.

2011-ben – a kormány döntése értelmében – a rendvédelmi szervek korábbi szervezeti struktúrája jelentős átalakításon esett át, ennek nyomán egy három pillérből álló rendszer alkotja az addig egységes szerkezetben működtetett rendőrséget. Az első pillér az úgynevezett általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, vagyis a rendőrségi feladatok általános letéteményese. Az erősen centralizált rendőrség központi, területi és helyi igazgatási szervekből áll. A második pillért a – korrupció elleni küzdelemben egyik legjelentősebb szerepet betöltő – belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó Nemzeti Védelmi Szolgálat, a korábbi Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát felváltó egységként, míg a harmadikat a terrorizmust elhárító Terrorelhárítási Központ adja²⁸.

Szintén 2011. január 1-jén bekövetkezett változás, hogy a korábban önálló vám- és pénzügyőrséget összevonták az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal, és létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A rendészeti feladatok ellátására hivatott szervezetek további sajátossága, hogy tagjai túlnyomó

²⁶ Prof. Dr. Finszter Géza 2011. évi kutatási jelentése. Belügyi Tudományos Tanács, Budapest, é. n., 4. o. http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/Finszter_kutatasi_jelentes.pdf

²⁷ http://www.transparency.hu/Rendvedelmi_szervek

²⁸ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (2) bek.

többségében hivatásos állományúak, munkajogi viszonyaikat külön szolgálati törvény részletezi, speciális közszolgálati jogviszonyként kezelve.

A rendészeti igazgatás fő szerveinek körében jelen lévő korrupció vizsgálatát indokoltá teszi az a tény, hogy e szervek eredendő veszélyeztetettség indexe 37 pont, amellyel a hatodik legveszélyeztetettebb szervtípus a helyi önkormányzatok (62), a területi igazgatási szervek (43), igazságszolgáltatási (41), kormányzati (41) és a független államhatalmi szervek (41) mögött²⁹.

Magának a rendészetnek vannak olyan általános vonásai, amelyek a korrupcióra különösen fogékonyá teszik a közbiztonság és a bűnüldözés szolgálatában álló szervezeteket. Ezek sorában említést érdemel³⁰:

- a bűnüldöző munkának az a sajátossága hogy közvetlenül és széles felületen érintkezik a bűn világával;
- a megtévesztésre és a hamis látszat keltésére alapozott titkosszolgálati módszerek alkalmazása, amelyek bizalmas jellege kizárja a hatékony külső kontrollokat;
- a hatósági erőszak monopolizáltsága, a hatósági jogviszonyok alá-fölé rendeltségi jellemzője és ezáltal az ügyfél kiszolgáltatottsága;
- a szigorú szolgálati rend és a szervei működés szabályozottságának, valamint az intézkedési helyzetek szabályozatlanságának és a hatósági szerepben fellépő beosztott önállóságának ellentmondása;
- a rendészeti ágazat anyagi nehézségei, a gazdálkodás ellentmondásai és az alacsony fizetések;
- szolgálati helyzetek, amelyekben érdekazonosság alakulhat ki az aktív és a passzív vesztegetők között;
- a testületi szolidaritás védelme és a jogsértések sajátos értelmezése, a törvényesség és az eredményesség ellentmondása;
- a személyi állomány életkorából adódó gyakorlatlanság, felkészületlenség;
- a jövedelmi helyzet által generált másodállás vállalása; valamint
- a jogszabályi környezet gyakori és sokszor követhetetlen változása.

A felsoroltakon túl azonban létezik olyan jogszabály, amely tulajdonképpen az intézményes korrupció megnyilvánulásának tekinthető magatartások bátorításának irányába mutat. A 16/1999. (II. 5.) kormányrendelet a rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységéről szól, és 6. §-ában rögzíti, hogy a rendőrség részéről a szolgáltatás teljesítésében közreműködő személy

29 http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012-es%20eredm%C3%A9nyek_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf

30 http://www.gallup.hu/gallup/monitor/elemzes/001108_0eset.html

tevékenysége szolgálati, köztisztviselői vagy közalkalmazotti jogviszonyban végzett tevékenységnek minősül, intézkedési kötelezettsége és jogosultsága a jogszabályban meghatározott feltételek bekövetkezése esetén terheli, illetve illeti meg. Ennek alapján a civil szféra képviselőivel megkötött szerződés révén a rendőr – ha csak meghatározott feladat ellátására is – egy olyan közfeladatot lát el magánérdek jelenléte mellett, ami jelentős korrupciós kockázatot hordoz magában, hiszen a rendőrség ilyen minőségében már a biztonság szolgáltatásával érintett, profitorientált piac aktív szereplője lett³¹.

Elegendő csak példának okáért egy rendezvénybiztosítási feladat után fennmaradó munka- és baráti kapcsolatra gondolni a közsféra képviselője és egy vállalkozó között, különösen annak fényében, hogy a rendőr átlagos havi bruttó bére – amelyet jelentősen torzít a vezetők nagy száma a szervezetben belül – 195 és 200 ezer forint közötti. Valójában egy közterületen szolgálatot ellátó egyenruhás járőrnek, a korrupcióra való hajlam kialakulásához legközelebbi kategória képviselőjeként, nettó kilencven-százezer forint havi juttatásból kell eltartania a családját.

Elméleti szempontból a rendőri korrupció kapcsán fontos kitérni *Krémer Ferenc* tipológiai felosztására³², amely négy vonulatot említ meg. A „rohadt almák” kategóriája azon egyedi eseteket foglalja magába, amelynél a szolgálat tagja alkalmanként megtévedt. A „rohadt kosarak” azokat az eseteket képviselik, amelyek rendszeres, mindennapi gyakorlattá váló, akár csoportosan is megvalósított visszaélések a köz bizalmával. A „tömeges” vonulatba azok az esetek sorolhatók, amelyekben már nemcsak a közép-, hanem a felső szintű vezetők is érintettek, de még a szervezetség alacsony foka mellett. Az utolsó, legsúlyosabb vonulatot a „totális” korruptság jelzővel illeti a szerző, amikor is már a – korrupció – szervezetre jellemző hierarchizáltság és feladatmegosztás is jelen van.

Roebuck és *Barker* nyolc típust különböztet meg³³ a rendőri korrupció kapcsán, ez egyúttal fokozatossági sorrendet is takar.

1. „*Hatalomból eredő korrupció*”, amelynél a pusztán rendőri mivolt alapozza meg az anyagi juttatást.
2. Az úgynevezett „*visszarúgások*” azokat a módszereket takarják, amikor a pénzt egy-egy üzleti ügy, elsődlegesen közbeszerzési körbe tartozó ügyle-

31 Szikinger István: A rendőri korrupció jogforrásai. *Belügyi Szemle*, 1998/10., 24. o.

32 Krémer Ferenc: A rendőri szubkultúra és a korrupció néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 1998/10., 34–53. o.

33 Julian B. Roebuck – Thomas Barker: A typology of police corruption. *Social Problems*, no. 21, 1974, pp. 423–427.

- tek bizonyos cégekhez, személyekhez történő telepítése miatt kapja a hatóság tagja.
3. A „*megalkuvó tolvajlás*” azokat az eseteket takarja, amelyeknél a közbizalom megjelenítője letartóztatott személyektől, vagy bűncselekmény helyszínén lop.
 4. A „*lerázók*” azt a kategóriát testesíti meg, amikor a vesztegetési pénz elfogadása azért történik, hogy a nyomozó hatóság ne folytasson megfelelő színvonalú szakmai munkát egy-egy ügyben, vagy egyáltalán ne folytasson nyomozást, ne kezdeményezzen büntetőeljárást.
 5. A „*törvénytelen cselekedetek védelme érdekében*” kifejtett korrupciós magatartások, ideértve különösen a prostitúció, a kábítószer-kereskedelem elősegítését.
 6. Az úgynevezett „*fix*” az egyes eljárások, közlekedési szabálysértések, bírságok eltussolását takarja.
 7. „*Közvetlen bűncselekmény elkövetése*”, amelynek során a rendőr büntető törvénykönyvbe ütköző magatartást tanúsít, és a társadalmi normákat is súlyosan megszegi.
 8. „*Belső elszámolások*” azok, amikor a szervezeten belül elérhető előjogokat (előléptetés, üdülés, rekreáció, támogatások) áruba bocsátják.

Ha közelebbről szemügyre vesszük ezeket a magatartásokat, megállapítható, hogy itt már nem csupán egyes különálló személyekről van szó, akik szigorúan csak a saját javukat tartják szem előtt, hanem csoportos viselkedési formákról, amelyek gyökerét olyan bevett eljárások, elintézési módok alkotják, amelyek már mélyen beleették magukat a rendőrség szervezetébe és a rendőrségi munka gyakorlatába³⁴. Ez pedig már szociális viselkedésforma, amely a szervezeten belüli csoportok szintjén jelentkezik, és olyan erőt képvisel, amely képes háttérbe szorítani akár a hivatali esküt, a lelkiismeretet, a szakmai-fegyelmi szabályokat. A szerzőpároséhoz hasonló álláspontot képvisel Szikinger is, amikor a következőket rögzíti egy korábbi írásában: „*noha az egész szervezet nem nevezhető deviánsnak, többről van szó, mint az állomány egyes tagjainak egyéni eltévelyedéséről. A korrupció és a hozzá kapcsolódó jog-, és fegyelemsértések bizonyos körben intézményes formákat öltöttek*”³⁵. Az újonnan szervezetbe kerülő kollégák első benyomását azonban éppen az ilyen szervezeti kultúrával találkozás határozhatja meg.

³⁴ Maurice Punch: Police corruption and its prevention. European Journal on Criminal Policy and Research, vol. 8, no. 3, 2000, pp. 4–5.

³⁵ Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998, 10. o.

A rendvédelmi szervek jellemző veszélytényezőinek körébe a – jogszabályok által – hatáskörükbe utalt jelentős és széles spektrumon mozgó, a hatóság és a külső szereplők közötti viszonyokban is megjelenő kvázi jogalkotó, valamint a hatósági jogalkalmazó tevékenységgel összefüggő feladatok tartoznak.

A rendőrségi, vám- és adójogi jogszabályok előkészítésében jelentős szerepet kap a szakma, akár javaslatok, akár konkrét kidolgozás terén. A szervezetek többségénél belső szabályozók, normák megalkotására kerül sor központi és területi, helyi szinteken, ezek a hatóság tevékenységeinek részletszabályait is rögzítik. A módszertani segédletekként – pótolva az esetleges gyors fluktuációból eredő idősebb és tapasztaltabb szakemberek hiányát – is alkalmazott belső normák megalkotása így felelősségteljes feladat a szervezeteken belül, mivel azoknak a szakmai előírások betartása mellett ki kell zárniuk a korrupció lehetőségét. A probléma forrása gyakorta éppen e korlátok hiánya, és a túlszabályozottság okozta bizonytalanság.

Ezt megelőzendő került sor a korábban már hivatkozott, a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló utasítás megalkotására és kiadására.³⁶ Rendkívül előremutató rendelkezés a 6. pont szerinti – vezetők részére meghatározott – feladat, amely szerint folyamatosan figyelemmel kell kísérni a beosztottak aktuális gondjait, esetleges anyagi vagy egyéb magánéleti problémáit, és a parancsnoki gondoskodás elvének megfelelően, a jogszabályi keretek között kötelesek megadni az elvárható és szükséges segítséget a beosztottnak.

A rendészeti szervek feladatkörébe tartozó hatósági jogalkalmazó tevékenység az egyik legerősebb és jogszabályi felhatalmazáson alapuló beavatkozás az egyének személyes autonómiájába, a személyes szabadság korlátozásának lehetőségével, nyomozó hatósági, valamint a szabálysértési és engedélyezési hatósági jogkörök gyakorlásával. Az említett engedélyek iránti kérelmek elbírálásánál, a jogsértések esetén alkalmazandó szankciók megállapításánál – mivel egyes hatósági processzusokban nem zárható ki a szubjektív elem – a felvetődő korrupciós kockázat nagy méretet ölthet. Legfőképpen a jogsértéseket észlelő és azok ellen a bírságolás eszközével fellépő, az állampolgárral szembeni első interakciót kezdeményező – közterületen szolgálatot teljesítő – hatósági személyek vannak a veszélyeztetett helyzetben.

Utána következnek a szabálysértési (közigazgatási), az engedélyügyi és szakhatósági döntések intézői. A korrupciós kockázat mögöttes pszichológiai

³⁶ http://www.police.hu/sites/default/files/0_2013_0.pdf

eredője az az egyénben élő tudat, hogy a hozzá telepített diszkrecionális jogkörhöz kapcsolt kompetencia nem sérül, ha abban az egyéni érdekeit is érvényre juttatja.

Álláspontom szerint a hatósági jogalkalmazó tevékenységgel összefüggésben szükséges adatkezelések és ellenőrzések korrupciós veszélyforrásai sem hagyhatók figyelmen kívül. Mivel a rendészeti szervek alapfeladatai ellátásának egyik esszenciális feltétele a nyilvántartásokban szereplő, sokszor különleges személyes, esetenként minősített körbe tartozó adatok ellenőrzése és kezelése, korrupciós veszélyforrás lehet ezen adatok hozzáféréssel fel nem ruházottak általi megszerzése, példának okáért egy büntetőeljárásban eljáró ügyvéd, vagy egy várható közbeszerzési eljárás lefolytatását megelőzően az ajánlattételt tervező gazdálkodó által.

A korrupciós veszélyeztetettséget érintő tényezők a rendészetben

Követve az Állami Számvevőszék által használt mérőszámok rendszerét, a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők köre a költségvetési szervek jogi és intézményi környezetének leképeződése, amely a mindenkori vezetés döntéseinek függvénye.

A jogi környezet mint tényező – kiemelten a rendőrség vonatkozásában – folyamatosan és gyorsan változó jellege miatt sokszor nem teszi lehetővé az új előírások elsajátítását, így annak alkalmazása bonyolult. A szervezetek átalakításában megfigyelhető tendencia a kormányváltások utáni átszervezésekről áttevődött az akár évenként változó vezetői szemléletváltással együtt járó átszervezésekre. Sem a struktúra, sem pedig a rendszer alapjait egy hierarchikus szervezetben megszilárdítani képes szervezeti kultúra nem tekinthető állandónak, ez a stabilitás hiányához vezethet, ezáltal teremtvé táptalajt a korrupciónak. A legutóbbi hasonló – álláspontom szerint indokolt és zökkenőmentesen bevezetett – szervezeti reform a 2013. február 1-jén életbe lépő „tipizálással” függ össze, amely éppen a szervezetek uniformizáltságát tűzte ki célul, ennek eredményei azonban rövid idő távlatából még nem kimutathatók.

A struktúra állandóságának hiánya mellett a stabilitást érintő tényező, hogy a fluktuáció aránya magasnak tekinthető a közszféra e részén, beosztotti és – ami a szervezet attitűdjét is adja sokszor – vezetői szinteken is. A szervezetek törzsét adó hivatásos állományú beosztottak átlagéletkora a harminc-

hoz közelít, és a rendszerből a 2011-ben eltörölt kordkedvményes szolgáltatási nyugdíjjal eltávozott szakemberek helyébe lépő új generáció még nem nőtte ki magát. Ez álláspontom szerint együtt jár a tisztességes, tapasztalt és követendő mentorok hiányával a szervezetben, ami az állomány körében további korrupciós kockázatot generálhat. A legfontosabb tény, hogy az elengedhetetlen szakmai és élettapasztalattal nem bíró végrehajtói állomány maga alakíthatja ki a külvilág szemében legnagyobb értékmérő intézkedési morált, nem mindegy azonban, hogy az pozitív vagy negatív irányba mozdul el. Ennek következményeként, az úgynevezett közterületi szolgálatot ellátó egyenruhás állomány az, amely leginkább megszenvedti ezt a kedvezőtlen helyzetet³⁷.

A rendészeti szervek által használt eszközök, ingatlanok üzemeltetésével és az infrastruktúra fejlesztését célzó beruházásokkal összefüggő tényező, hogy az állami költségvetésből gazdálkodó szervezetek autói, berendezései, ingatlanjai a folyamatos és fokozott igénybevétel miatt hosszabb tartamú – például takarítási, jármű-szervizelési – szerződések megkötését igénylik, ez a gazdaság szereplőivel fenntartott kapcsolat miatt szintén felvetheti a korrupció veszélyét. Tovább fokozza a kockázat mértékét, hogy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 9. § (1) bekezdésének *b)* pontja a rendészeti célú beszerzések, valamint az alapvető biztonsági érdekeket érintő beszerzések körét a kivételek között rögzíti, így a jogszabály által biztosított garanciális védelem is sok esetben – éppen a jogszabály diszpozitív jellege miatt – mellőzhető.

Szintén a szervek vagyongazdálkodásával függ össze, hogy több a rendészeti szervektől nyugdíjba vagy egyéb módon távozó személy aktív kapcsolatot ápol a még dolgozó állománnyal, és üzleti, gazdasági érdekei szem előtt tartása mellett él is az ebből adódó lehetőségekkel, lehetséges korrupciós kockázatot teremtve.

A kontrollrendszerek hiányosságaiból fakadó korrupciós kockázati tényezők kapcsán az Állami Számvevőszék felmérése alapján a rendészeti szervek a legalacsonyabb értéket kapták (22), ebből következően a belső és külső kontrollrendszerek léte és azok működése megfelelőnek tekinthető. Az ellenőrzés mechanizmusainak kielégítő háttere levezethető a széles körű és részletes belső szabályozás tényéből is. A belső normák gyakran azonban jelentős adminisztratív terhet jelentenek – például egy jármű használatával összefügg-

³⁷ Szikinger István (szerk.): A rendőri korrupció és megelőzése. Jegyzet. Rendészeti Kutatók Egyesülete, Budapest, 2002, 23. o.

gésben –, ebből következően a belső kontroll ilyenén jellegű maximálása és szinte mindenre kiterjedővé válása az alappeladatok ellátásától vesz el időt és energiát. Álláspontom szerint e kontrolleszközök bürokratikus jellege az index pozitív irányba mozdulására, nem pedig a korrupciós kockázatok csökkentésére alkalmas akkor, ha a kellő egyensúly nincs meg a cél és az eszköz viszonyában.

A belső kontrollrendszerek alkalmazásának egyik leghatékonyabb, szigorú konspirációs elvek szerint működő letéteményese a 2010. január 1-jével létrehozott Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ), amely a 293/2010. (XI. 22.) kormányrendelet alapján a Belügyminisztérium korrupcióellenes tevékenységet ellátó, önálló szervezete. Az NVSZ alappeladata a rendészeti szervek állományának védelme és a szervek korrupciós befolyástól mentes működésének megteremtése. Két, legfontosabb ellenőrzési módszerként aposztrofálható szűrője a közsféra e területére jelentkezők előzetes vizsgálata az úgynevezett kifogástalanéletvitel-ellenőrzés lefolytatásával, valamint a védett állomány korrupciós hajlamának ellenőrzését szolgáló megbízhatósági vizsgálat elvégzése.

A következőkben az említett korrupciós kockázatok megelőzését és elhárítását garantáló jogszabályi rendelkezéseket és – az NVSZ által is alkalmazott – jogintézményeket, valamint javasolt intézkedéseket tekintem át röviden *Blair* mottójának szellemisége mellett, amely szerint a rendőrségi munka jellegéből fakadóan „nem szégyen, ha korrupciót találunk a rendszerben, az a szégyen, ha nem teszünk ellene semmit”³⁸.

Megelőzési és elhárítási lehetőségek

A rendészeti szervek személyi állományának szelekcióját elsődlegesen a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) rögzíti, amely a közsférra e tevékenységét ellátó alkalmazottait egy különleges közszolgálat – szolgálati jogviszony – képviselőiként kezeli.

A Hszt. 37. § (1) bekezdése szerint hivatásos szolgálati viszony önkéntes jelentkezés alapján, azzal a 18. életévét betöltő, de a hivatásos szolgálati viszony felső korhatárát még el nem érő, cselekvőképes, állandó belföldi lakó-

³⁸ Ian Blair: *Police Corruption: The UK Experience and Response*. NI/NYU Seminar on Police Integrity and Democracies, La Pietra, Florence, 1999, p. 27.

helyvel bíró, a rendfokozati állománycsoporthoz meghatározott iskolai végzettségű, szakképzettségű magyar állampolgárral létesíthető,

- a) aki a hivatásos szolgálatra egészségi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas;
- b) akinek életvitele nem kifogásolható, és hozzájárul annak a szolgálati viszony létesítése előtti, valamint a szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzéséhez;
- c) aki elfogadja egyes alkotmányos jogainak e törvény szerinti korlátozását;
- d) aki tudomásul veszi, hogy szolgálati viszonya fennállása alatt szolgálata törvényes ellátását tudta és beleegyezése nélkül – törvényben meghatározott szerveknél és módon – ellenőrizhetik;
- e) aki hozzájárul a jogszabályokban meghatározott szintű nemzetbiztonsági ellenőrzéséhez, ha az a beosztása ellátásához szükséges.

A Hszt. 37/B §-a a kifogástalan életvitel ellenőrzése kapcsán rögzíti, hogy a szolgálati viszony fennállása idején annak soron kívüli ellenőrzésére akkor kell intézkedni, ha a kifogástalan életvitel ellenőrzésének kezdeményezésére jogosult tudomására jutott adatokból alapos okkal lehet következtetni a kifogásolható életvitelre. Ugyanezen paragrafus (3) bekezdése szerint az életvitel nem kifogástalan, ha

- a) a jelentkező esetében fennállnak a 37/A § (1)³⁹ bekezdésében meghatározottak;
- b) a hivatásos állomány tagjával szemben bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztés- vagy közérdekűmunka-büntetést szabott ki, továbbá ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el; vagy
- c) a jelentkező vagy a hivatásos állomány tagja nem felel meg – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének.

A megbízhatósági vizsgálat vonatkozásában kiemelés érdemel, hogy a – leplezett formában végrehajtott – vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a rendészeti szerv állományába tartozó egy mesterségesen létrehozott körülmé-

³⁹ A szolgálatijogviszony-létesítés – elsődlegesen büntetőjogi relevanciájú – akadályainak felsorolását rögzítő rendelkezés: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600043.TV

nyek melletti intézkedésen eleget tesz-e a jogszabályban előírt kötelezettségének. Ennek érdekében az NVSZ a munkakör ellátása folyamán mesterségesen hoz létre a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket. A megbízhatósági vizsgálaton – szoros ügyészi felügyelet mellett – az érintett szolgálati feladatának ellátása közben tanúsított magatartását, és különösképpen azt vizsgálják, hogy az ellenőrzés alá vont eleget tesz-e az intézkedési kötelezettségének, nem tanúsít-e olyan – elsődlegesen korrupciós jellegű – magatartást, amely jogszabályokba ütközik.

A szolgálat külső befolyástól mentességét szavatolja a Hszt. által szabályozott összeférhetetlenség – általános, lépcsőzetes formában felépített – szabálya is, amely a közeli hozzátartozói viszonytal összefüggésben felvetődő elfogultság, valamint a gazdálkodó szervezetben történő anyagi jellegű érdekeltetés hivatásos szolgálattal össze nem egyeztethető módjait rögzíti, általános tilalmat megfogalmazva.

További korlátozás, hogy a hivatásos állomány tagja csak engedéllyel létesíthet olyan munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt, amely nem összeférhetetlen a hivatásos szolgálattal, illetve a szolgálati beosztással. A tilalom és az engedélyezés mellett egyes tevékenységek – ilyen a sporttal vagy gazdasági társaságban fennálló tagsággal összefüggő – előzetes bejelentéshez kötöttek. Az a generálklauzula, amely a közszeaktor más ágaiban hatályos szabályokban is fellelhető, a Hszt.-ben is szerepel, kimondva, hogy sem engedély, sem bejelentés nem szükséges a szolgálati időn kívül végzett tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység folytatásához.

A közszolgálat egészét átfogó etikai kódex kidolgozása a közszeaktor által ellátott feladatrendszer szerteágazóságából következően nem lehetséges, jelentősége azonban egy-egy szervezet alapnormái körében elvitathatatlan. A rendőri hivatás etikai kódexét 2007-ben adták ki azzal a céllal, hogy morális alapot teremtsen a felvetődő szakmai döntésekhez, és zsinórmértékül szolgáljon a kifogásolható, a hivatáshoz nem méltó magatartások felismeréséhez. A kódex 2. pontja a tisztesség kapcsán kimondja, hogy a rendőr elutasít minden olyan ajándékot, előnyt vagy szívességet, amely alkalmas lehet az elfogultlansága kétségbe vonására⁴⁰.

A korrupciós kockázatok enyhítését szolgáló jogintézmény az említett jogszabályi és belső szabályozó eszközök mellett a panasz lehetősége a rendészeti igazgatás körében, amelyet törvényi rendelkezések szavatolnak a sé-

⁴⁰ <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe>

relmet szenvedett félnek úgy, hogy a jogosult saját döntési körébe utalja, hogy a rendőri intézkedés kapcsán a felettes – belső – szervhez, vagy a civil szakemberekből álló Független Rendészeti Panasztestülethez fordul jogorvoslatért.

A korrupciós jelenség szervezeti gyökereinek kiirtását célozza a célirányos, rendszeres képzés és továbbképzés mind a parancsnoki, mind pedig a beosztotti állomány körében, ezeken kiemelt hangsúlyt kap a jogellenes magatartásokat követő jogkövetkezmény. Az eszköz hatásosságát jól mutatja, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének bevezetését széles körű sajtónyilvánosság és tájékoztatások sora övezte, ez passzív preventív eszközként már a bevezetés előtt sok hivatásos esetben tudatformáló erejű volt.

Speciális, a szigorú alá-fölé rendeltségi rendszer lehetőségeit kihasználó humánpolitikai eszköz az állomány „forgatása”. Ennek célja, hogy a korrupciós kockázatelemzés következtében leginkább veszélyeztetett szolgálati ág beosztottait más váltásokba, más szolgálati helyre vezénylik annak érdekében, hogy a kialakuló hajlam és szándék megfelelően visszafordíthatóvá váljék. A probléma ezzel álláspontom szerint az, hogy az állomány – tudati szinten – sokszor nem kapcsolja össze a váltás okát a környezetében megjelenő korrupcióval, így az nem jelent korrekciót, hanem maximum rövid ideig tartó elfedést idéz elő.

A központi vezetést további eszköze a korrupció visszaszorítására és megelőzésére a belső szabályozók körének kiterjesztése a korrupció elleni küzdelemre, ennek egyik eklatáns példája a 2013-ban kiadott új, a 2007-től hatályban lévő korábbi normát felváltó ORFK-utasítás. Az utasítás egyik legfontosabb rendelkezése, hogy jelentési kötelezettséget ír elő az állomány tagjának indokolatlan vagyongyarapodása, vagy más összeférhetlenségi ok, korrupcióra utaló körülmény gyanújának felvetődése esetén.

A belső norma másik fontos célja a szervezetben meglévő kontrollrendszerbeli hiányosságok feltárása és azok gyors kijavítása, ezzel összefüggésben az utasítás 18. pontja rögzíti, hogy a rendőrség tagja ellen korrupciós bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt induló eljárás esetén a közvetlen előjáró köteles megvizsgálni, hogy milyen okok és körülmények, esetleges munkaszervezési vagy ellenőrzési hiányosságok segítették elő a cselekmény elkövetését. A rendelkezés alapján lehetőség nyílik arra, hogy a cselekmény háttere megfelelően vizsgálhatóvá váljék, és a parancsnoki munka fejlesztése érdekében – a szükséges konzekvenciák levonása után – a szükséges megelőző intézkedések bevezethetők.

Akciónyszerű és váratlan jellegű jogintézményként – az utasítás 25. pontja szerint – bevezetik a korrupció elleni fellépés jegyében az úgynevezett álló-

mányvédelmi ellenőrzés terminológiáját, ennek legfőbb célja a ajándéktárgyak elfogadásának ellenőrzése, a magántulajdonú mobiltelefon birtoklása szabályszerűségének vizsgálata, az ellenőrzött szervezeti elem szolgálati helyiségeinek, az irodáknak, az állomány részére biztosított pihenőhelyiségeknek, a feladat végrehajtásából beérkező gépjárművek, valamint a más, rejtékhelyként alkalmazható helyek ellenőrzése, negyedévenként legalább három alkalommal.

Finszter Géza szerint a korrupcióellenes összefogás azonban nem lehet eredményes a kormányzati munka mélyreható reformja nélkül⁴¹. Ilyen kormányzati szintre tartozó feladat lenne álláspontja szerint, hogy a rendészeti igazgatásnak feladatközpontú és megfelelő – a béreket is ehhez igazító – finanszírozása legyen.

Ha a szervezetben rejlő visszasságok és belső kontroll működése kielégítő szintre jut, a rendészeti hivatás tekintélye a gyakorlóit is áthatja, és a felelősségteljesebb munkavégzés révén annak korrupcióból fakadó elvesztését reális veszélyként értékelő és markánsan elutasító személyi állomány betöltheti a tényleges rendeltetését.

A rendészeti területen jelen lévő korrupció felszámolását egy nagyon fontos, eddig nem említett tény is nehezíti, mégpedig hogy sem az aktív, sem pedig a passzív vesztegetőnek nem áll érdekében a jogsértés felszínre hozatala, így sok esetben elmarad a bűncselekmények hatóság tudomására jutása. Az aktív vesztegetéstől való távolmaradást és ezáltal a rendészeti korrupció méretének csökkentését hivatott elősegíteni az állampolgárok folyamatos tájékoztatása a büntetőjogi következményekről a média kínálta lehetőségek felhasználásával.

Az eddigiekben felsoroltakon túl fontos a vezetői, parancsnoki példamutatás, amelyek a szolgálatban, az erkölcsben, a magánéletben és a társadalmi kapcsolatokban is meg kell mutatkoznia. Így a negatív értékítélettel bíró baráti kapcsolatok megszüntetését vezetői szinten kell kezdeni, hogy a beosztott ne hivatkozhatson a parancsnok nemtörődömiségére. A parancsnokok felelősségi körébe tartozik továbbá, hogy tisztában legyenek a beosztottjaik képességeivel, hátterével, kapcsolatrendszerével és anyagi helyzetével, és vegyék észre az árulkodó jeleket, mindezt röviden csak parancsnoki gondoskodásként aposztrofálhatjuk.

Álláspontom szerint indokolt lenne a Hszt.-ben szabályozott fegyelmi rendszer részévé tenni, hogy a korrupcióval érintett, hibázó rendőr parancs-

⁴¹ Finszter Géza: Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához. Belügyi Szemle, 2002/11., 28. o.

noka is kapjon valamilyen jellegű büntetést, ennek tudatában jobban odafigyelnének a kollégáikra.

A rendészeti korrupció kockázati tényezőinek és a megelőzést szolgáló – szükséges – intézkedések áttekintése után szükséges konkrétan görcső alá venni az egyes szolgálati formáknál érvényesülő korrupciós jellemzőket.

A közlekedésrendészeti és közrendvédelmi szolgálati ágak – ideértve a 2008-ban végrehajtott integráció következtében beolvasztott határőrség állományát is – képviselik a társadalom szemében rendőrként megjelenő foglalkozási csoportot, amelynek tevékenysége az első szűrő a rendőrség munkájának megítélésében. Tipikus példa lehet ilyen esetekre az ittas járművezető elleni intézkedés közben a szigorú jogkövetkezmények elmaradása érdekében ajánlott és elfogadott vagyoni előny, vagy a lejárt műszaki jogsértő tényétől történő eltekintés, esetleg egy szórakozóhely ellenőrzésének visszatérő elmulasztása a rendőrség részéről. Az állam és a közbiztonság elleni másik jelentős veszélyforrás a külső schengeni határokon működő határellenőrzések kapcsán tanúsított jogellenes magatartások feletti szemhunyás, amely kedvez az illegális határátlépés, a migráció, az embercsempészet folytatóinak. A határátkelőhelyeken folytatott rendőri munka másik nagy korrupciós veszélyforrása a nehéz tehergépjárművekkel végzett áruszállítások ellenőrzéséhez köthető, amikor is a jogszabályok által előírt – nagy összegű és elsődlegesen a közlekedésbiztonságot szolgáló – bírságok sokszor vezethetnek a hatóság tagjának és a jármű vezetőjének hallgatolagos megállapodásához.

A bűnügyi szolgálati ág kapcsán már egy szinttel beljebb lépünk a hatóság kapuján, itt már óvatosabb és a nyilvánosság számára kevésbé észlelhető formában történhet korrupciós jellegű cselekmény, amelyet alapvetően két fő csoportra bonthatunk. Az egyik szegmens azokat az eseteket foglalja magában, amelyek a büntetőeljárás folytatásától való tartózkodást, vagy esetleg az annak megindításától történő hatósági elállást célozzák, ezek általában már a bűncselekmény elkövetése utáni elsődleges intézkedések foganatosításakor felvetődnek. A másik csoportba azok az esetek sorolhatók, amelyek az adat- és információkezelés szabályainak megsértését célozzák, illetéktelen személyeknek kínálva hozzáférést egyes ügyek iratanyagához.

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág által folytatott, esetenként szintén súlyos szankciókkal járó szabálysértési és engedélyügyi tevékenység alkotja a harmadik csoportot, amelyben a diszkrecionális jogkör megfelelő, az ügyfél számára a legkevesebb érdeksérelemmel járó irányba mozdítása a cél.

A szakirodalom a korrupciós kockázatok kapcsán nem említi a funkcionális szervezet, de a humán-, gazdálkodásigazgatási területek éppen a közjavak

elosztása terén rendelkezésre bocsátott diszkrecionális jogkör megtestesítőiként működnek, alapvetően befolyásolva a humán erőforrás utánpótlását és a finanszírozás kérdéseit.

A korrupciós hajlam elleni fellépés preventív és represszív eszközei – elsődlegesen az ellenőrzési és felderítési feladatokat ellátó szervezetrendszer általi – működtetésének hatékonysága és eredményes alkalmazása érdekében, azt támogatandó, célszerűnek tartom – az ORFK-utasítás 6. és 18. pontjának szellemisége mellett – az állomány körében a korrupciós kockázatok felmérését. Egy az állomány körében végzett felmérés megerősítheti az alaphipotéziseket, és új tényezőket hozhat felszínre a kutatáshoz.

Az állomány védelmét is szolgáló, egyszersmind belső tudatformáló hatást gyakorló eredmény érhető el álláspontom szerint egy olyan kérdőíves kutatással, amelyből a feltárt hiányosságokra reagáló szervezeti intézkedések kapcsán az abban részt vevő a saját véleményének és észrevételeinek visszajelzését észleli, és úgy érzi, közreműködésével hozzájárult a korrupciónemzet rendőri szubkultúra fejlődéséhez. Hosszú távon ez pedig képes lenne a rendőri szakma egyik legfőbb motivátorának, a büszkeségnek a visszaállítására és a hivatástudat erősítésére.

A korrupció kutatásának kérdőíves módszere a rendőrségnél

A kérdőív összeállításával és annak kitöltésével kapcsolatos általánosan elérendő cél az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományának korrupcióról kialakult véleménye, tapasztalatai és a veszélyforrások feltérképezése útján a főbb alaptézisek lefektetése. A célon belül fontos mérföldkő a korrupció okainak megtalálása, a szervezetben jelen lévő rések felfedése és a megoldást szolgáló javaslatok kidolgozása.

Az egyik legfontosabb áthidalandó – egyúttal predestinálható és a hitelességet érintő – probléma a kérdőívek kitöltését övező érdektelenség.

A rendőri szakma a jelenlegi jogszabályi környezetben jelentős fokú bizalmatlanságot tanúsít a hasonló jellegű kezdeményezések iránt, még akkor is, ha a kutatás eredménye a szervezet működése szempontjából hasznos megoldások kidolgozásával kecsegtet. A várható alacsony válaszadási hajlandóság megfordítása – közvetve a kérdőív eredményét érintve – az első próbatétel.

Álláspontom szerint a prekoncepcióm helyes akkor, amikor azt mondom, hogy az alacsony válaszadási hajlandóság háttérben erős, mind a szerveze-

tet, mint pedig annak tagjait átható bizalmatlanság áll. A szervezet erősen hierarchikus jellege és a szigorú parancsuralmi rendszer alapvetően határozza meg a funkciókat és a feladatrendszert. A szervezet nagyszámú vezetőt alkalmaz a központi szinttől egészen a helyi, települési szintekig, mindez az alapvető szervezőelvek alapján nem sok mozgásteret enged az egyéni stílusoknak egy-egy őrs vagy kapitányság vezetése terén. A szervezet külvilág előtti zárt-sága azonban elsődlegesen védelmi jellegű. Azt célozza, hogy a bűnüldözés és a jogsértések elleni fellépés hatékonysága és eredményei ne szenvedjenek csorbát. Visszatérve a bizalmatlanság tényéhez: egy ilyen, egyébként a rendvédelemben elfogadott és el is várt zárt-ság a szervezeti kultúrában akár egy-más iránti bizalmatlanságra is okot adhat.

A rendőrség állománya, álláspontom szerint, egy felmérés kapcsán azt feltételezi, hogy a személyükre vonatkozó kérdések, mint például a rendfokozat, beosztás, szakterület minden esetben egyúttal a beazonosíthatóságuk kulcsa is, így eleve fenntartásokkal vállalnak közreműködést kutatásban, vagy már a kitöltést megelőzően amellettt döntenek, hogy nem a valóságnak megfelelő adatokat szolgáltatják. A válaszadók várható alacsony számának másik aspektusa az, hogy sokan nem látják értelmét a kitöltésnek, ugyanis nem bíznak abban, hogy ezáltal bármi is változna a szervezetben. Az összeállított kérdőívnek ennek érdekében garantálnia kell az anonimitás biztonságát. A kérdéssor, tartalmazzon bár az előzőekben említett elemzési szempontokat, a kitöltés utáni eljárás azonban garantálja majd a hozzáférhetetlenséget és beazonosíthatatlanságot.

A kérdőívek – szintén az anonimitást fenntartandó – elsődlegesen elektronikus úton kitölthetők, ezt segíti a szervezet intranetes hálózatán történő elhelyezhetőség, megeremtvé a valamennyi érintetthez történő eljuttatást. A kitöltésre adott idő szintén fontos tényező álláspontom szerint, hiszen ha hosszú intervallumot határozunk meg a teljesítésre, akkor a kitöltés iránti kedv könnyen elapadhat. A rövid határidőt előíró „feladatszabás” pedig az egyébként is jelen lévő szigorú határidőkhöz kötöttséget elevenítené fel a dolgozóknban, így a kitöltésre ideális lehet a minimum három-négy hét.

Az alapsokaság definíciója

A kutatás alapsokaságát (a mintát) a rendőrségen belüli szakterületek szemé-lyi állományának összessége adja. Eltérő vélemény és tapasztalat érkezik olyan szolgálati ágakhoz tartozóktól, akik a munkájuk nagy részét a közterü-leten végzik, szemben azokkal, akik inkább irodában teljesítik a feladataikat.

A közrendvédelmi és közlekedésrendészeti szolgálati ág az úgynevezett egyenruhás ágát képviseli a rendőrségnek. A közrend őrei elsődlegesen a közbiztonságot, a személy- és vagyonvédelem körébe tartozó, objektív és szubjektív biztonságérzetet sértő vagy veszélyeztető cselekmények elleni fellépés letéteményesei. A kiemelt rendezvények biztosítása, a közterületek rendjének fenntartása és a társadalmi együttélésből eredő feszültségek kontrollálása az alapfeladatuk. A közlekedés rendőrei a közlekedők valamennyi kategóriájának jogkövető magatartása kikényszerítésével igyekeznek csökkenteni a közlekedési balesetek számát. Legfontosabb eszközük a közlekedés szabályszerűségének mérésére a közúti ellenőrzések végrehajtása, valamint a sebességmérő készülékek üzemeltetése. Az ellenőrzések keretei között a közlekedésben szigorúan előírt okmányok megléte és kötelezettségek teljesítése adja a munka jelentős részét.

A két szolgálati ág az, amely az állampolgárokkal a leggyakrabban és a legközvetlenebb formában kerül interakcióba. A közvetlen kapcsolat azt idézi elő a hatóság és az állampolgár viszonyában, hogy a jogsértésre vonatkozó szankció feltételeként szabott észlelés és a büntetéskiszabás közötti rövid időben a felek valamelyike szubjektív indítatásból megpróbálhatja más mederbe terelni az intézkedést. Ebből következően éppen ezek a leginkább veszélyeztetett szolgálati ágak, mivel a rend egyenruhás őrei a helyszíni bírságolás diszkrecionális joga, a döntési kompetencia birtokában gyakran válnak érintetté. A szervezetet övező sztereotípiák a korrupcióval való fertőzöttség kapcsán éppen az egyenruhás állományt érintő korrupciós visszhangok miatt erősek.

Az igazgatásrendészet területe a különböző működési és fegyverengedélyek, valamint a szabálysértési eljárások – szintén döntési kompetenciával felruházott – ügyintézőinek területe. Itt már inkább egy közigazgatási jogviszony keretei között hatóság és ügyfél közötti kapcsolatról beszélhetünk, amikor is a korrupciós veszély a jogszabályilag alkalmazható bírságok nagysága miatt, valamint az engedélyezés tárgyául szolgáló tevékenység végzéséhez fűződő kiemelt érdek miatt van jelen.

A közrendvédelemmel azonos, feladatrendszerében azonban attól teljesen elkülönült a határrendészeti szakma, amely a határátlépés jogszerűségének és kapcsolódó szabályainak ellenőrzését takarja rendészeti és határokon átnyúló bűnüldözési célokat szolgálva. Ez a terület az egyik legkockázatosabb szakág a rendészetben belül, hiszen a jogviszonyban itt nemzetközi elem is megjelenik.

A bűnügyi terület korrupciós kockázatai jellegük alapján irányulhatnak a büntetőügyek befolyásolására előny kérésével vagy elfogadásával, vagy a szükséges információk megszerzésére a védelem megfelelő felépítése céljából.

Adatfelvételi koncepció, a kérdőív alapszerkezete

Az adatfelvételi koncepcióm alaphipotézise, hogy az integritásalapú szervezeti kultúrára az egyik legsúlyosabb fenyegetést – hasonlóan a közigazgatás valamennyi ágához – a korrupciós veszélyek jelentik. Az integritás követelménye – a rendőrség vonatkozásában fokozottan – magában foglalja a pártatlanság, az átláthatóság, a felelősség és számon kérhetőség, a tisztességes eljárás, valamint az elkötelezettség magas fokát. Az integritás talaján fejlődő rendőrség szakemberekből áll, és az állampolgárok – amellet, hogy a rendőrség a kényszer állami monopóliumával felhatalmazva védi a társadalmi együttélés normáit – bizalommal fordulnak a rend őreihez és érzik annak szolgáltató jellegét.

A kérdőív egy kivételével zárt kérdésekből áll. A nyitott kérdések ilyen minimális aránya azért indokolt, mert a téma kapcsán egyes kérdéseknél a saját szavak használatával történő válaszadás meglazítja a kutatás eredetileg kitűzött céljait, és bár rendkívül informatív lehet, a mérhetőséget nagymértékben megnehezítheti a szubjektív értékelés.

További indok a kitöltési hajlandósághoz fűződő kiemelt érdek, mivel olyan esetekben, amikor már saját szavas válaszok megadása szükséges, egy ilyen – egyébként kényes – témánál a kitöltők köre nagymértékben csökkenhet. A zárt kérdések egyedüli hátrányaként azt tapasztaltam, hogy a kérdőívre adható válaszlehetőségeket a kutatást folytató adja meg, így azokat mindenképpen szükséges szakavatott külső és belső személyekkel is revízió alá vetni.

A kérdőív tíz százaléka ismereti tudáskérdésekből és ellenőrző kérdésekből tevődik össze. Az összeállításnál szempont volt számomra, hogy annak kitöltése ne legyen hosszadalmas vagy bonyolult, áttekinthető és könnyen értelmezhető legyen, egyszersmind valamennyi általam vázolt korrupciós kockázati faktorra legalább minimálisan kiterjedjen és rákérdezzen. A kérdőív fő kereteit az Állami Számvevőszék kutatása során bevezetett mutatók alkotják. Így a kérdések az eredendő korrupciós veszélyeztetettség, a veszélyeztetettséget növelő tényezők és a kontrollok hiányában jelentkező kockázatok jelenlétét vizsgálják a rendőrség szervei és kultúrája vonatkozásában.

A rendőrség kapcsán az eredendő veszélytényezők eklatáns példája a jogalkotó, hatósági jogalkalmazó hatáskörök széles köre, közszolgáltatások nyújtása, költségvetési bevételekkel kapcsolatos feladatok, ellenőrzési és adatkezelési jogosultságok.

A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők körébe azok az esetek tartoznak, amelyek az alaptevékenységeken felüli kiegészítő, egyéb tevé-

kenységekben nyilvánulnak meg. Idetartoznak a megkötött külső szerződések, valamint a személyzeti politika és gyakorlat kérdései, így különösen az oktatás, képzés és a kiválasztás rendszere.

A belső és külső kontroll azon célirányos eszközök, módszerek és eljárások összessége, amelyek célja, hogy a minimálisra csökkentsék az adott szerv működésével összefüggésben jelentkező veszélytényezőket, illetve azok bekövetkezési valószínűségét. A kontrollrendszerek hiányosságainak következménye, hogy a szervezeten belül olyan veszélyzónák alakulhatnak ki, amelyek a továbbiakban korrupciós kockázatként jelentkeznek. A belső kontroll elemei a rendőrség vonatkozásában különösen a belső szabályozók által létrehozott ellenőrzési mechanizmus hatékonysága, míg a külső kontroll minőségének indikátora a nyilvánosság, közvélemény megfelelő tájékoztatása, és a szervezetek külső ellenőrzésének gyakorisága, jellege.

A kérdőív – felépítését tekintve – négy nagy részre tagolódik. Az első – általános jellegű – kérdéscsoport a válaszadóra vonatkozó tudnivalókat rögzíti, ez az elemzés során kialakítandó kategóriákba sorolás alapfeltétele lesz. A második kérdéscsoport az állomány tagjaként végzett tevékenység jellemzőit, a működés sajátosságait tárja fel. Ennek keretében az eredendő kockázati elemek összegyűjtése a cél. A harmadik részben a veszélyeztetettség növelő tényezők körére és a kontrollrendszerek sajátosságaira tér ki a kérdőív. Az utolsó részben egy-egy konkrét élethelyzet vázolásával kerül sor a közreműködők véleményének felmérésére⁴².

Befejező gondolatok

Összefoglalva az előbbieket, a rendészet súlyos örökségeként jelen lévő, és a rendszerváltozás előtti időszakban a latencia magas fokán égő korrupció még nem tűnt el teljesen, de az a belső titoktartásban megnyilvánuló szubkultúra, amely magas falat emelt a társadalom és a rendészet képviselői közé, nem a jelenség ellen, hanem annak megtűrése irányába hatott a szervezet oldaláról. A korrupció leküzdése olyan hosszú folyamat, amelyben általában nincsenek látványos sikerek, ezért álláspontom szerint is szükség van mértéktartó célokra és kölcsönös kompromisszumokra, valamint a kiváltó okokat megszüntető intézkedésekre.

⁴² Az utolsó részben szereplő kutatási módszer fundamentumát és értékelési metódusát Krémer Ferenc kutatása adja. Krémer Ferenc: A romlás mértéke – összehasonlító vizsgálat a korrupció témakörében. Belügyi Szemle, 2000/2., 14–39. o.

A tanulmányban foglaltakat vizsgálva alapvetésként rögzíthető, hogy a rendészet területén tapasztalható korrupció nagymértékben függ a mindenkori társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális körülményektől. A megelőzés eszenciális kritériuma az állomány toborzása idején a kiválasztási rendszer korrupcióspecifikus jellemzőire történő fokozott figyelem, e mellett már előzetesen kiszűrhetők a rendszerből a korrupciós hajlamot tanúsítók. Elvárás, hogy a szelekciós rendszer képes legyen felmérni, hogy a jelöltek megfelel-e a társadalmi, morális, szakmai és szervezeti integrációja. A megfelelő szakmai, erkölcsi követelmények érvényesítéséhez nélkülözhetetlen a karrierrendszer kialakítása, amellyel hosszú távon egy jól tervezhető és kiszámítható életpálya építhető.

A szervezet tagjainak folyamatos belső, konspirációval átitatott kontrollja mellett tovább kell erősíteni a külső, akár civil kontrollt is, amely objektívebb eszköz, mint a szintén szervezeten belüli ellenőrzést végző személyek megállapításai. A társadalom által elvárt pozitív visszajelzések mellett a média útján a társadalmat a negatív – korrupciós – tapasztalatokról is tájékoztatni kell, hiszen ez vezet a nyitottsághoz.

A korrupció elleni küzdelemben a represszív eszközöket megfelelően támogatni kell edukatív módszerekkel, hiszen a tudatformálásnak és a rendőri hivatásra való büszkeségnek jelentős hatása lesz jövőbeli cselekvéseinkre is.

Finszter Géza szerint a rendészetben jelen lévő problémák megoldása nem képzelhető el a politika kompromisszuma nélkül. Álláspontja szerint meg kell alkotni a közbiztonság védelmezésének közép- és hosszú távú stratégiai tervét és programját. Egy stratégiai terv akkor hatékony azonban, ha a politika szereplői kizárólag a szakmai szempontokat tartják szem előtt annak megalkotásakor⁴³. Ha ugyanis a politika változásával a rendészetet érintő stratégia még gyökeret sem képes verni, és új elgondolásokból kell hogy fejlődjön, a korrupció is igazodik a változásokhoz, megnehezítve az ellene küzdők szükséges harcát.

A közszféra területén volt, van és lesz korrupció. A jelenség felszámolása mellett sokan tették le a garast, és sok szándéknyilatkozat hangzott el közép- és felső vezetői szinteken. Meglátásom szerint a fellépés intézményi keretei adottak, finanszírozása megfelelő, a felszámolásban érintetteknek azonban nem szabad figyelmen kívül hagyniuk a tudomány javaslatait a mindennapi gyakorlatban. A korrupció teljes elutasításának pedig elsőként tettekben kell megnyilvánulnia.

A korrupció elleni küzdelemben első tettemként fel kívánom mérni a rendőrség állományának körében a jelen lévő korrupciós kockázatokat.

⁴³ Szikinger István (szerk.) (2002): i. m. 72. o.

IRODALOM

A Kormány korrupció megelőzési programja. 2012 – 2014. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012. január

Blair, Ian: Police Corruption: The UK Experience and Response. NIJ/NYU Seminar on Police Integrity and Democracies, La Pietra, Florence, 1999

Bócz Endre: Kriminális korrupció a magyar büntetőjogban. In: **Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Volosin Hédi (szerk.):** Írások a korrupcióról. Helikon–Korridor, Budapest, 1998, 10. o.

Finszter Géza: Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához. *Belügyi Szemle*, 2002/11.

Gerencsér Balázs Szabolcs: A hatósági eljárások korrupciós kockázati tényezői. In: **Szente Zoltán (szerk.):** Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól. Állami Számvevőszék, Budapest, 2012, 49. o.

Goldstein, Herman: Policing Free Society. Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1977

Gulyás Gyula: A politikai korrupcióról. In: **Gulyás Gyula (szerk.):** Politikai korrupció. Aula Kiadó, Budapest, 2004, 7. o.

Hankiss Elemér: A korrupció. In: **Hankiss Elemér:** Társadalmi csapdák. Diagnózisok. Magvető Kiadó, Budapest, 1983, 131. o.

Hankiss Elemér: A korrupció jelensége. In: **Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.):** Korrupció Magyarországon. PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, 13. o.

Jármy Tibor: Korrupció a rendészetben. *Belügyi Szemle*, 2003/9.

Kránitz Mariann: A korrupció történetéből. In: **Gödöny József (szerk.):** Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok 18. KJK, Budapest, 1981

Krémer Ferenc: A rendőri szubkultúra és a korrupció néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 1998/10.

Krémer Ferenc: A romlás mértéke – összehasonlító vizsgálat a korrupció témakörében. *Belügyi Szemle*, 2000/2.

Majoros Pál: A kutatómódszertan alapjai. Perfekt Zrt., Budapest, 2004

Nas, Tevfik F. – Price, Albert C. – Weber, Charles T.: A Policy-Oriented Theory of Corruption. *American Political Science Review*, vol. 80, no. 1, 1986

Petrétei József: A korrupció jellemzői és az ellene való küzdelem lehetőségei. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2007/1.

Punch, Maurice: Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 8, no. 3, 2000

Roebuck, Julian B. – Barker, Thomas: A typology of police corruption. *Social Problems*, no. 21, 1974

Sántha György – Kakatics Lili: Az integritás szerepe a közigazgatási kultúráváltásban és a korrupció visszaszorításában. http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/integritas-menedzsment_2011_04_06.pdf

- Sherman, Lawrence W.:** Introduction: Toward a sociological theory of police corruption. In: **Lawrence W. Sherman (ed.):** Police corruption: a sociological perspective. Doubleday, New York, 1974, pp. 1–2.
- Szente Zoltán:** Korrupcióellenes stratégiák és módszerek. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2066–2007
- Szikinger István:** Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998
- Szikinger István:** A rendőri korrupció jogforrásai. *Belügyi Szemle*, 1998/10.
- Szikinger István (szerk.):** A rendőri korrupció és megelőzése. Jegyzet. Rendészeti Kutatók Egyesülete, Budapest, 2002

Kérdőív

a rendőrség korrupciós kockázatainak felmérésére

Tisztelt Válaszadó!

Az alábbiakban néhány, a kitöltést segítő, általános jellegű technikai megjegyzést, tanácsot talál.

1. A kérdőív kitöltése önkéntes, anonim és nem szolgál belső ellenőrzési célokat. A kérdőíven azonosító és jelige feltüntetése tilos. A kérdőív tudományos kutatás részeként került kidolgozásra, melynek célja a rendőrség korrupciós veszélytényezőinek felmérése.
2. Valamennyi kérdés kapcsán az Ön őszinte tapasztalatain, észrevételein, meglátásán alapuljon a válasz.
3. A kérdések többsége általában a rendőrségre vetítve válaszolandó meg, ott ahol „az Ön szervezeti egységénél” szerepel a konkrét, jelenlegi beosztási helyére vonatkoztatva kell választ adni.
4. A kérdések között talál olyat, amelyet csak akkor kell megválaszolnia, ha egy korábban feltett kérdésre meghatározott választ adott. Ez konkrétan megjelölésre kerül a kérdésnél.
5. Azon kérdéseknél, ahol nincs külön jelezve („több válasz is lehetséges” szövegrésszel), ott egy választ kell megjelölni.
6. A válaszadásnál csak ott jelöljön meg szöveges észrevételt, megjegyzést ahol erre a kérdőív külön kéri, azokat ugyanis az értékelésnél nem áll módjában az értékelőnek figyelembe venni.
7. A kérdőívet *módjában áll letölteni* és MS Word használatával kitölteni, melyet kitöltést követően azonosítás nélkül továbbíthat az értékelőnek szintén az intranetes felületen.
8. A kérdőív *nyomatott formában történő kitöltését* követően helyezze azt jelenlegi oldalával kifelé, félbehajtva – úgy, hogy a kérdésekre adott válaszok ne legyenek láthatóak – azt lezárva helyezze el a szolgálati helyén (rendőrkapitányság, határrendészeti kirendeltség, megyei rendőr-főkapitányság, központi szerv) található gyűjtőládába.

A kérdőív kidolgozója köszönetét fejezi ki közreműködéséért és a kutatás sikerének elősegítéséért.

Most lapozzon, és kezdje meg a kérdőív kitöltését.

1. Az Ön neme

Férfi

Nő

2. Jelölje életkori csoportját!

20–30

31–40

41–50

50–

3. Jelölje jogviszonyát a szervezetnél!

Hivatásos

Közalkalmazott

Kormánytisztviselő, köztisztviselő

Munkavállaló

4. Amennyiben az előző kérdésre adott válasza „Hivatásos”, jelölje rendfokozati állománycsoportját!

Tiszthelyettes

Zászlós

Tiszt

Főtiszt

Tábormok

5. Mi a legmagasabb iskolai végzettsége?

8 általános

Szakmunkás

Szakközépiskola (rendészeti is), gimnázium (érettségi)

Főiskola

Egyetem

6. Mióta dolgozik jelenlegi beosztásában?

0–3 év

4–6 év

7–10 év

10– év

7. Mióta dolgozik a szervezetnél (tényleges évek száma)?

- 0–5
- 6–10
- 11–15
- 16–20
- 21–25
- 26–

8. Hogyan képzelel el magát munka szempontjából tíz év múlva?

- Valószínűleg a rendőrségnél fogok még dolgozni
- Valószínűleg a civil szférában dolgozom
- A közszférában dolgozom, de már nem a rendőrség kötelékében
- Valószínűleg nyugdíjas leszek
- Nem tudom megítélni

9. Jelölje meg, munkaidejének hány százalékát tölti a közterületen!

- 0–30
- 30–50
- 50–75
- 75–100

10. Elégedett a jelenlegi beosztásával?

- Igen
- Nem

11. Kiszámítható életpályát képes-e biztosítani a szervezet?

- Igen
- Nem
- Nem tudom ezt megítélni

12. Elégedett a jelenlegi fizetésével, a rendőrségnél alkalmazott bérezés rendszerével?

- Nem
- Igen

13. Véleménye szerint korrupciós szempontból mennyire veszélyeztetett a rendőri szakma?

(1: egyáltalán nem veszélyeztetett; 10: rendkívüli módon veszélyeztetett)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

14. Jelölje az alábbi szolgálati ágak veszélyeztetettségét!

(1: egyáltalán nem veszélyeztetett; 10: rendkívüli módon veszélyeztetett)

Bűnügyi szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Közrendvédelmi szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Közlekedésrendészeti szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Határrendészeti (idegenrendészeti) szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Igazgatásrendészeti szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Gazdasági, pénzügyi szakterület

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

15. Jelölje, hogy az alábbi tevékenységek mennyire veszélyeztetettek korrupciós szempontból! (1: egyáltalán nem veszélyeztetett; 5: átlagos veszélyforrást hordoz magában; 10: rendkívüli módon veszélyeztetett)

Szabálysértési, engedélyügyi ügyintézés

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Helyszíni, közigazgatási bírságolási tevékenység

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Határforgalom ellenőrzése, migrációs ellenőrzés

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Büntetőeljárások lefolytatása, bizonyítási eljárások, bűnügyi adatkezelési és nyilvántartási tevékenység

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Közbeszerzések, beszerzések, szerződéskötések, külső partnerekkel kapcsolatos együttműködések

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

16. A rendőrség jogállását, a feladatok jellegét és mértékét, a szolgálatellátás rendjét szabályozó jogi normák változtak-e lényegesen az elmúlt három évben?

- Többször is
 Egyszer-kétszer
 Egyszer sem

17. Mennyire követhetők a munkát és a működést érintő jogszabályi változások?
- Többnyire követhetők
 - Egyáltalán nem követhetők
 - Egy részük követhető, más részük nem
18. A külső jogszabályi előírásokon (törvények, rendeletek) kívül alkot-e a szervezet saját belső normákat?
- Igen
 - Nem
19. Ha az előző kérdésre adott válasza igen, jelölje, hogy a belső normák milyen mértékig szabályozzák a feladatellátást!
- A belső normák csak a kereteit és célját határozzák meg a munkának, azon belül a végrehajtás nincs konkrétan rögzítve
 - A belső normák rendkívüli részletességgel határozzák meg a feladatokat és azok végrehajtásának módját is
 - A belső normák megfelelő arányban szabályozzák a feladatellátást és a végrehajtást
20. Az Ön megítélése szerint a szervezetre vonatkozó jogszabályi környezet bonyolult-e?
- Igen, bonyolult
 - Átlagos
 - Nem bonyolult
21. Vannak-e, illetve az elmúlt három évben voltak-e szervezeti átalakítások, változások (felépítés, struktúra, feladatrendszer-átalakítás, létszám-átrendeződés)?
- Vannak (voltak) egy-egy esetben
 - Nem jellemzők az átalakítások
 - Vannak (voltak) nagy számban
22. Ha voltak átalakítások, azokat megfelelőnek, indokoltnak tartja?
- Megfelelők, de nem indokoltak
 - Megfelelők és indokoltak
 - Nem megfelelők és nem indokoltak
 - Nem megfelelők, de indokoltak

23. Hogyan ítéli meg a rendőrséget érintően 2013. február 1. napjától bevezetett ügynevezett tipizálást?

- A szervezeti tipizálás beváltja a hozzá fűzött reményeket
- A szervezeti tipizálás nem váltja be a hozzá fűzött reményeket
- A szervezeti tipizálást nem tudom megítélni

24. Milyen gyakran változnak a szervezet, vezetés elvárásai a munka minősége és teljesítménye kapcsán?

- Gyakran változnak, és általában az aktuális vezetés határozza meg
- Az elvárások megegyeznek azokkal, amelyeket a szolgálati viszonyom (foglalkozási viszonyom) létesítésekor megfogalmaztak
- Az elvárások és a teljesítménykövetelmények ritkán változnak

25. Meglátása szerint mekkora az adminisztrációs teher a rendőrön a munkavégzése során?
(1: alacsony; 5: átlagos; 10: rendkívül sok az adminisztráció)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

26. Munkája során milyen hatósági jogalkalmazói tevékenységet folytat? (több választ is jelölhet)

- Bírágkiszabás (helyszíni vagy közigazgatási)
- Engedélyezési eljárás
- Szabálysértési eljárás
- Nyomozati, vizsgálati tevékenység
- Állásfoglalás
- Panasz-, kérelemelbírálás
- Szerződészkötés, gazdasági-pénzügyi tevékenységek

27. Jelölje, munkája során milyen arányban van döntési jogköre bírság, jog, kötelezettség megállapítására!

- A munkám során rendszeresen mérlegelésen alapuló hatósági hatáskört gyakorlok (helyszíni bírság, szabálysértési bírság, egyéb)
- A munkám során nincs mérlegelésen alapuló hatásköröm
- A munkám során csak kismértékben van mérlegelési lehetőségem

28. Jelölje, munkája során milyen adatbázisokhoz van hozzáférése, kezelési jogosultsága *(többet is jelölhet)!*

- Központi nyilvántartó (KEKKH), HERMON
- Schengeni információs rendszer
- Ügyfeldolgozó rendszer (Robotzsaru)
- Határrendészeti nyilvántartások
- TrafficPoint
- Nem kezelek nyilvántartásokat

29. Jelölje, hogy munkája során kezel-e személyes vagy minősített adatot!

- Kezelek személyes és minősített adatot is
- Csak személyes adatot kezelek
- Nem kezelek ilyen adatokat

30. Milyennek ítéli a szervezeti egységénél (rendőrkapitányság, helyi rendőrkapitányság, megyei rendőr-főkapitányság) a fluktuációt (munkaerő-elvándorlás)?

- Magas a fluktuáció a szervezeti egységemnél
- Alacsony a fluktuáció a szervezeti egységemnél
- A fluktuáció a szervezeti egységemnél átlagos

31. Amennyiben az előző kérdésre adott válasza „magas” volt, jelölje, mi tart a magas fluktuáció okának! *(válaszában többet is jelölhet)*

- Az alacsony béreket
- Az előrelépés lehetőségének hiányát
- A munkával kapcsolatos megelégedettség hiányát
- Személyes, magánéleti okokat
- Egyéb ok, éspedig:

32. Szervezeti egységénél – ide nem számítva az állományilletékes parancsnokot – vannak-e idősebb, tapasztalt kollégák (mentorok), akikhez bátran és bármikor lehet fordulni szakmai kérdésekkel?

- Vannak „idősebb rókák” nagy számban, akik kiváló szakmai tapasztalattal segítik a pályakezdeket
- Idősebb, tapasztalt kollégák a szervezeti egységemnél nincsenek, az állomány-át-lagéletkora nagyon alacsony, ebből következően a szakmai gyakorlatot és rutint mindenki saját maga kell hogy elsajátítsa
- Idősebb, tapasztalt kollégának tartanak a munkatársaim

33. Tart vagy tartanak-e rendszeres kapcsolatot a szervezettől már nyugállományba vonult, vagy egyéb módon távozott kollégával?

- Egyáltalán nem
 Ritkán
 Gyakran

34. Milyennek ítéli meg a rendőrség kiválasztási rendszerét?

- A kiválasztási rendszer megfelelő, sikeresen ki tudja szűrni azokat, akik nem alkalmasak erre a pályára
 A kiválasztási rendszer több sebből vérzik, szűrője nem megfelelő, így sok olyan személy is megfelel, aki nem alkalmas erre a pályára
 A kiválasztási rendszer működését nem tudom megítélni

35. Milyennek tartja a rendőri hivatás gyakorlásához feltételként előírt egészségi, pszichológiai, fizikai követelményeket? *(A kérdésre csak a hivatásos állománycsoportba tartozóknak szükséges válaszolniuk; 1: felesleges teher, mert nincs jelentősége, túl egyszerű; 5: megfelelő; 10: túl szigorú)*

Egészségi követelmények

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Pszichológiai követelmények

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Fizikai követelmények

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

36. Tapasztalata szerint új vagy betöltetlen állások esetén írnak-e ki pályázatot, és az azon legjobban teljesítő kapja meg a beosztást?

- Nagyon ritkán írnak ki pályázatot, általában pusztán vezetői döntés a beosztás betöltése
 Rendszerint pályázatot írnak ki, és a legjobban teljesítőt választják ki
 Pályázatot írnak ki, de már előre eldöntik, ki lesz a befutó

37. Szokott-e oktatást, képzést kapni az új, változó feladatokról és a gyakorlati készségek fejlesztésére?

- Mindig csak indokolt esetben kapok oktatást és veszek részt képzésen
 Havi rendszerességgel kapok oktatást és veszek részt képzésen
 Félévente kapok oktatást és képzést
 Az előzőeknél ritkábban kapok oktatást és képzést

38. Milyenek értékeli az oktatások (képzések) színvonalát?
- Az oktatások (képzések) színvonala gyenge, sokszor csak az elméleti anyagot adják le, a gyakorlati kérdések megválaszolatlanul maradnak
 - Az oktatások mind elméleti, mind gyakorlati szempontból nagyon hasznosak
 - Az oktatásoknak és képzéseknek nincs értelmük
39. Kapott-e oktatást a korrupciós kockázatokról, a korrupció elleni fellépésről és az állomány védelmét szolgáló prevenció eszközökről, valamint arról, hogy korrupciós esemény, kockázat kialakulásának veszélye esetén kihez lehet fordulni?
- Kaptam ilyen tárgyú oktatást
 - Nem kaptam ilyen tárgyú oktatást
40. Szükségesnek ítélné-e a 39. számú kérdésben szereplő témában oktatás, szituációkezelés taktikájával kapcsolatos képzés megtartását?
- Igen, szükséges lenne
 - Nem tartom szükségesnek
41. Milyenek ítéli a szervezet belső ellenőrzési rendszerét általánosságban?
- A belső ellenőrzési rendszer jól működik
 - A belső ellenőrzési rendszer nem megfelelő
42. Ha a megelőző kérdésnél a „nem megfelelő” választ jelölte meg, válassza ki annak feltevezett okát *(több válasz is jelölhető)*.
- Az ellenőr sokszor nem elég határozott
 - Az ellenőr nem eléggé felkészült
 - Az ellenőrzés sokszor indokolatlan és túlzottan részletekbe menő
 - Az ellenőrzés sokszor felületes, nem kellően komoly
 - A feltárt hibák sokszor az ellenőrzött személyen kívüli okból keletkeznek
43. Melyik szervezet végez a rendőrség állománya körében belső bűnmegelőzési és büntelítési feladatokat?
- Nemzeti Védelmi Szolgálat
 - Ellenőrzési szolgálat
 - Nyomozó ügyészség

44. Vannak-e ismeretei a megbízhatósági vizsgálat, valamint az életvitel-ellenőrzés szabályairól?
- Vannak ismereteim, de továbbiakat igényelnék a témában
 - Vannak ismereteim, és nem igényelnék továbbiakat
 - Nincsenek ismereteim, de további ismereteket igényelnék a témában
 - Nincsenek ismereteim, és nem igényelnék további ismeretet
45. Milyen gyakran ellenőrzi közvetlen parancsnoka (vezetője) a tevékenységét dokumentált formában?
- Hetente Havonta Negyedévente Félévente Ritkábban
46. Álláspontja szerint, ma Magyarországon van-e teljesítménykényszer a rendőrségnél?
- Igen, van
 - Nincs teljesítménykényszer
 - Nem tudom megítélni
47. Van-e a rendőrségnek etikai kódexe?
- Van
 - Nincs
 - Nem tudom
48. Tisztában van-e a szolgálati jogviszony (egyéb jogviszony) összeférhetlenségre vonatkozó szabályaival, a korlátozás alá eső tevékenységekkel?
- Igen, ismerem az összeférhetlenségi okokat
 - Nem ismerem az összeférhetlenségi okokat
49. Az elmúlt öt évet alapul véve, tapasztalt-e szervezeti egységénél korrupcióra utaló jeleket, körülményeket?
- Nem tapasztaltam korrupcióra utaló jeleket és körülményeket
 - Tapasztaltam korrupcióra utaló jeleket és körülményeket
50. Az elmúlt öt évet alapul véve, kapott-e korrupcióra történő felhívást, próbálták-e már megvesztegetni?
- Igen
 - Nem

A következőkben szituációkat olvashat, amelyek kapcsán hét azonos kérdésre kell választ adnia. Kérjük, hogy a kitöltésnél BEFOLYÁSTÓL MENTESEN, ÖSZINTÉN adjon meg értékeket. A kérdőív továbbra sem szolgál belső ellenőrzési célokat!

- a) A rendőr szolgálaton kívüli idejében a városi diszkóban személy- és vagyonőri tevékenységet folytat, kollégáit és barátait ingyenesen bejuttatja a szórakozóhelyre.
- b) A körzeti megbízott a működési területén lévő étteremben rendszeresen ingyenesen fogyaszt el a menüből egy adagot, valamint délutánonként üdítőt és cigarettát fogad el a település közértjének tulajdonosától.
- c) A biztonsági öv használata nélkül közlekedő gépjárművezetőt az intézkedő rendőr közúti ellenőrzés során leállítja. A rendőr az intézkedés alá vont javaslatára beleegyezik abba, hogy 5000 forintért eltekint a közigazgatási bírság alkalmazásától vele szemben.
- d) Az igazgatásrendészeti osztály előadóját megkeresi gyermekének osztályfőnöke, hogy a vele szemben indított szabálysértési eljárásban a bírság összegének elengedését kérje, melynek döntésében az előadó eleget tesz.
- e) Az eredeti szakmája szerint burkoló rendőrt osztályvezetője későbbi plusz szabadnapok fejében arra kéri, hogy az egyébként pihenőnapját jelentő szombaton és vasárnap a lányának vásárolt lakást burkolja ki részére szíveségből.
- f) A rendőr éjszakai szolgálata ellátása alkalmával igazoltatás során észleli, hogy a gépjármű vezetője szintén rendőr, a szomszédos kapitányságról, aki vonatkozásában az alkoholtesztterrel végzett ittaság-ellenőrzés bűncselekményi értékhátér szerinti adatot mutat. A kolléga kéri az intézkedőt, hogy engedje el, aki ennek eleget tesz.
- g) A bűnügyi helyszínelő a lakásbetörés helyszínére érve tapasztalja, hogy a bűncselekmény sértette egy idős hölgy, akinek zaklatott állapota nem teszi lehetővé a jegyzőkönyv pontos felvételét, ezen állapot ismeretében az udvaron elejtett arany nyakláncot a zsebébe teszi.
- h) A határátkelőhelyen szolgálatot teljesítő határrendész egy általa ismert személy tulajdonában lévő furgon belépési szándékát észlelve megkéri a fülkében helyet foglaló kollégáját, hogy cseréljenek helyet a beléptetés és ellenőrzés időtartamára.
- i) Az építési vállalkozó felhívja a közlekedési osztályvezető barátját, hogy a nyilvántartó rendszerben nézze meg neki, hogy az elmúlt napon sebességtűllépés miatt indult-e vele szemben eljárás, melyet követően a rendőr saját azonosítójával belép a rendszerbe és a megtekintett adatot személyesen közli barátjával.
- j) A tanúkihallgatások során a nyomozó a gyanúsított védőjét – aki egyébként vadásztársa – a zártan kezelendő adatokat is tartalmazó tanúkihallgatási jegyzőkönyvek asztalon hagyása mellett 5 percre egyedül hagyja az irodában.

1. Ön mennyire tartja elfogadhatatlannak ezt a magatartást? (1: teljesen elfogadhatatlan; 3: részben elfogadhatatlan; 5: nem tartom elfogadhatatlannak)

2. Véleménye szerint az Ön szolgálati helyén dolgozók többsége mennyire tartaná elfogadhatatlannak ezt a magatartást? (1: teljesen elfogadhatatlannak tartaná; 3: részben elfogadhatatlannak tartaná; 5: nem tartaná elfogadhatatlannak)
3. Ütközik-e álláspontja szerint a rendőr által tanúsított magatartás jogszabályi rendelkezésbe vagy belső utasításba? (1: igen; 2: nem)
4. Indokolt-e fegyelmi felelősségre vonás kezdeményezése az esetben? (1: igen; 2: nem)
5. Jelentené-e, ha kollégája (járőrtársa) hasonló magatartást tanúsítana? (1: igen; 2: nem)
6. Véleménye szerint az Ön szolgálati helyén dolgozók többsége jelentené-e a hasonló magatartást tanúsítót? (1: igen; 2: nem)
7. Került-e már hasonló vagy egyező esetben? (1: igen; 2: nem)

VÁLASZLAP

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1. (adja meg 1–5 között)										
2. (adja meg 1–5 között)										
3. (válasszon 1 és 2 közül)										
4. (válasszon 1 és 2 közül)										
5. (válasszon 1 és 2 közül)										
6. (válasszon 1 és 2 közül)										
7. (válasszon 1 és 2 közül)										

Megtisztelő válaszait köszönjük!