

VEPRIK ZITA

A rendőri korrupció elleni fellépés a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányságon

A modern kori társadalmakban egyre inkább előtérbe kerül a korrupció megelőzése, felderítése, és ezzel együtt számos definiálása történt a szakirodalomban, ennek ellenére még mindig nem született meg az általánosan elfogadott, konszenzusos fogalom meghatározása. A korrupció egyfelől egy rendkívül bonyolult, erősen strukturált, összetett társadalmi jelenséget foglal magában, másfelől pedig eltérő a jogi és a hétköznapi tartalma, ez talán oka lehet annak, hogy az egységes definíció megalkotása nehézségekbe ütközik. A Nemzeti korrupcióellenes program 2015–2018 szerint a korrupció „a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezetén belüli tényállások és az azokon túlmutató minden olyan jelenség, amely során valaki a rábízott hatalommal magán- vagy csoportelőny érdekében visszaél*”.

A nemzetközi szakirodalomban szintén nem született általánosan elfogadott fogalom meghatározás. Különböző megközelítésben alkottak a kutatók, szakértők definíciót az egészen egyszerűtől, a mindenféle korrupt magatartást összefoglalóig. Ennek megfelelően leegyszerűsített nézőpont „a *korrupció a megszerzett hatalom magáncélokra történő használata*”¹. Sokkal bonyolultabb, tudományos definíciót fejlesztett ki *Petrus van Duyn*e, aki szerint „a *korrupció egyfajta csalás vagy pusztító erő a döntéshozatal folyamatában, amikor a döntéshozó valamilyen jutalom vagy annak ígérete vagy a jutalom reményének fejében úgy tér el a döntéshozatal alapjául szolgáló kritériumoktól, vagy úgy követeli meg a szabályoktól való eltérést, hogy a döntést befolyásoló valódi tényezők nem szerepelhetnek a döntés indokolásában*”².

Ahogy a korrupció általános meghatározására is több kísérlet született, akként az ennek válfaját képező rendőri korrupciónak is több definíciója van. Ezek közül az egyik lehetséges definíció szerint a rendőri korrupció az, ha „a *rendőr önös (általában anyagi) érdekből olyan lépéseket tesz, melyek ellentétesek a rendőrség társadalmi feladatával. Ez általában azt jelenti, hogy a rendőr anyagi, politikai vagy természetbeni előnyért cserébe eltekint az eljá-*

¹ <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>

² <http://www.corruptie.org/en/corruption/what-is-corruption/>

*rástól, vagy súlyosabb esetben részesévé válik a bűncselekménynek.”*³ Más megközelítésű fogalommeghatározást alkalmaz a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás (továbbiakban: ORFK-utasítás), amely szerint korrupciós cselekmény „a rendőr, illetőleg a rendőrségi kormánytisztviselő és közalkalmazott által elkövetett, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezetében meghatározott valamennyi bűncselekmény, valamint az általuk tanúsított, a rendőrség társadalmi tekintélyének rombolására alkalmas, tevésben, nem tevésben vagy tűrésben megnyilvánuló magatartás, amely a rendőrség jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és belső normákban meghatározott feladatainak teljesítését sérti vagy veszélyezteti”.

A rendőri korrupció általánosan elfogadott, egysoros megfogalmazására törekedett *Taleh Sayed és David Bruce*. Szerintük rendőri korrupció minden olyan jogellenes magatartás vagy kötelességszegés, amely magában foglalja a foglalkozási hatalom személyes, csoportos vagy szervezeti haszonszerzésre való felhasználását.⁴

A korrupció elleni fellépés fontossága

Mind a korrupció, mind pedig annak egyik fajtája, a rendőri korrupció fogalmának ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy azt hatékonyan tudjuk megelőzni és felderíteni. Ez a modern társadalmakban kiemelt jelentőségű, mivel a korrupciós cselekmények negatívan befolyásolják egy állam, egy társadalom megítélését, így ezek ellen minden lehetséges módszerrel fel kell lépni.

A Transparency International a közszférában érzékelt korrupció mértéke alapján évente összeállít egy rangsort. Ennek alapján 2016-ban Magyarország az Európai Unió huszonnyolc tagállama körül az alsó, korrupt ötödében, Romániával közösen a 24–25. helyen állt. Hazánk korrupciós helyzetének megítélése évek óta folyamatosan romlik (2012: 19.; 2013: 20.; 2014: 21.; 2015: 22–24. hely).⁵

Báger Gusztáv szerint a korrupció általános fő okai az alacsony jövedelmi színvonal, a demokrácia hiánya, a társadalmi elfogadottság és a gyors tár-

³ http://hu.wikipedia.org/wiki/Rendőri_korrupció

⁴ <http://www.csvr.org.za/publications/1486—police-corruption-towards-a-working-definition-in-african-security-review-vol-7-no-1>

⁵ Transparency International

sadalmi-gazdasági átalakulás. E tényezőket vizsgálva a szerző megállapításai szerint a kelet-európai régióban a gyors gazdasági-társadalmi átalakulás jelentős korrupciós veszélyeztetettséget jelentett.⁶

Az unió összes tagállamára kiterjedő, az Európai Bizottság által 2014-ben elvégzett kutatás megállapította, hogy a korrupció kiterjedése Európában „lélegzetelállítóan” nagy, és az Európai Unió gazdaságát legalább százhuszmilliárd euróval károsítja meg évente. Megfogalmazták ugyanakkor, hogy elsősorban nem az unió intézményei, hanem a nemzeti kormányok felelősek a korrupció elleni küzdelemért⁷.

Magyarország kormánya a korrupció elleni fellépés érdekében megalkotta a Nemzeti korrupcióellenes programot, a benne foglaltak szerint „*a korrupció elleni fellépés nem kizárólag a Kormány feladata, sikere szempontjából – a Kormány kiemelt szerepvállalása és példamutatása mellett – kulcsfontosságú a minél szélesebb körű társadalmi összefogás, támogatás, elköteleződés és felelősségvállalás*”⁸.

A rendőri korrupció elleni küzdelem elsődleges célja, hogy az állampolgárok rendőrökbe vetett bizalma megmaradjon, emelkedjen, a rendőrség társadalmi megbecsülése növekedjen. A Társaság által vizsgált közintézményeken belül a rendőrség a legnagyobb bizalmi indexet kapta a Magyar Tudományos Akadémia után (megelőzve például az Országgyűlést, a Magyar Nemzeti Bankot, az Állami Számvevőszéket). A rendőrség iránti közbizalom 2009-hez képest jelentősen javult, és az egyik legmagasabb a közintézmények között. Nemzetközi összehasonlításban, szűkebb régiókban a magyar rendőrség megítélése a legjobb.⁹

A rendőri korrupció különlegessége, hogy az állampolgárok a rendőrökkel közösen, esetenként a rendőr kezdeményezésére valósítanak meg büncselekményt. Azaz a rendőri korrupció nemcsak a rendőrség, a szervezet megítélése szempontjából káros, hanem az állampolgárok kriminalitását is növeli, és rendkívül negatív üzenetet hordoz.

Egy-egy rendőri korrupciós esemény az összes kolléga és egyben hazánk rendőrségének megítélését hátrányosan befolyásolja. Tekintettel arra, hogy a büntetőjogi eszközök nem mindig érik el a kívánt hatást, a megfelelő eredmény érdekében preventív eszközöket is be kell vetni. A korrupciós program-

6 <http://polgariszemle.hu/archivum/112-2013-majus-9-evfolyam-1-3-szam/konyvvilag/542-korrupcio-buentetes-integritas-kompetencia>

7 <http://www.bbc.com/news/world-europe-26014387>

8 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf>

9 http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016-bovitett-kiadas.original.pdf

ban foglaltak szerint a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság elkötelezett, és szerepet kíván vállalni az antikorrupciós küzdelemben akkor is, ha az a rendőrség tagjait érintő korrupciós esemény.

Korrupciós veszélyeztetettség a megyei rendőr-főkapitányságon

A korrupciós kockázatot szervezeti egységünknel a rendőrség egészét, egyéb szervezeti egységeit érintő – korrupciós kockázatot előidéző – általános külső hatások mellett további tényezők hátrányosan befolyásolják. A kutatás során a korrupciós veszélyeztetettség értékelésekor a 2014–2016-os év tapasztalatait vettük figyelembe.

Az óriási tranzitforgalmat generáló, megyén átvezető fő európai közlekedési utakat használó, főként külföldi állampolgárok biztonsága a közlekedésrendészeti, a schengeni külső határon átlépő utasok pedig a határrendészeti szolgálati ág munkatársainak jókora feladatot adnak, ezzel együtt kiemelkedő korrupciós kockázatot is rejtenek.

A megyei rendőr-főkapitányság illetékességi területe a Szerb Köztársasággal és Romániával is határos. A két szomszédos állam egyike sem tagja a schengeni egyezménynek, ezért a mintegy 97 kilométernyi szárazföldi és 33 kilométernyi vízi határszakasz továbbra is „külső” határnak minősül, a be- és kiutazás kapcsán továbbra is fennmaradt a határellenőrzés.

Az elmúlt három lezárt év (2014–2016) adatai alapján a megyei rendőr-főkapitányság határátkelőhelyein a személy- és a járműforgalom átlagosan negyven százalékkal nőtt. Ez 2016-ban a megyei rendőr-főkapitányság illetékességi területén működő határátkelőhelyeken átlagosan napi 50 870 személy és 17 598 jármű be- vagy kiléptetését jelentette (*1. számú táblázat*).

A megyei rendőr-főkapitányság illetékességi területén működő határátkelőhelyeken ki- és beléptetett személyek magas számából adódó megkörményezés, korrupciós nyomás megteremti a szolgálatot ellátó kollégák számára – elsősorban a kisstílú, „hétköznapi” korrupciós – cselekmények elkövetésének lehetőségét. Az Európai Unió schengeni katalógusának megalkotói is a korrupció szempontjából kockázatosnak ítélték a határforgalom-ellenőrzést a schengeni övezet külső határain, így ajánlásokat és legjobb gyakorlatokat fogalmaztak meg a korrupció megelőzésére.

A korrupció tárgyában készült jelentések, tanulmányok alapján elsősorban a balkáni országokban napjainkban is társadalmilag elfogadott a kisebb aján-

1. számú táblázat
A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság határforgalmi adatai

	2014	2015	2016
Személyforgalom összesen	13 231 170	14 227 311	18 567 758
ebből magyar állampolgár	1 379 346	1 512 511	2 009 064
ebből külföldi állampolgár	11 851 824	12 714 800	16 558 694
Járműforgalom (személy-, teher-, vasúti, légi, folyami, autóbusz-, motor-) összesen	4 516 176	4 835 740	6 423 503
ebből magyar	592 514	633 049	884 368
ebből külföldi	3 923 662	4 202 691	5 539 135

Forrás: Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Szolgálat

dékok felajánlása a nehéz körülmények között dolgozók munkájának elismeréseként, vagy a hivatali/hatósági ügyintézés meggyorsítása érdekében. Emellett a rendőri korrupciós cselekményekben nagyobb részt az egyébként is kiszolgáltatottabb külföldi állampolgárok szerepelnek másik félként. Mindezek alapján a megyei rendőr-főkapitányság korrupciós veszélyeztetettségét kedvezőtlenül befolyásolja, hogy a határforgalom közel kilencven százalékát nem magyar állampolgárságú személyek, illetve nem magyar honoságú járművek generálják.

Egy német tanulmány leszögezi, hogy a korrupcióval fertőzöttebb országokból érkező migránsok magukkal hozzák szokásos korrupciós magatartási formájukat, és ezeket Németországban tovább folytatják (*business-as-usual*).¹⁰ A megállapítás a Csongrád megyében szolgálatot teljesítő rendőrök vonatkozásában is megállja helyét, azaz tapasztalható, hogy a korrupcióval fertőzöttebb országokból érkező átutazók, ideiglenesen vagy tartósan ide települtek gyakrabban próbálják megkörnyékezní az intézkedő hivatalos személyeket.

Az előbbi kijelentést *Eugen Dimant* is megerősítette, amikor tanulmányában rámutat arra, hogy „egy meglehetősen korrupt országból való bevándorlás nagy hatással lehet a korrupció szintjére. Egyrészt, az erős ösztönző tényezőknek köszönhető nagymértékű kivándorlás nemcsak egy maroknyi megbízható emberre van hatással, hanem sokkal inkább az egész népességre, akár korrupt, akár nem. Továbbá, ha a korrupció a kulturális meggyőződésük része, azt tovább fogják vinni magukkal. Időbe telhet az egyének számára, hogy teljes mértékben beilleszkedjenek a fogadó országba, s ebben az átmeneti időszakban a nagyobb szükségletek miatt nőhet a korrupciós magatartás kockázata.”¹¹

¹⁰ <http://www.migazin.de/2015/09/10/korrupt-das-sind-nur-die-anderen/>

¹¹ https://www.researchgate.net/publication/304113926_Causes_and_Effects_of_Corruption_What_has_Past_Decade%27s_Empirical_Research-Taught_Us_A_Survey

Ki kell emelni az utóbbi években tapasztalt, Csongrád megyét érintő illegális migrációs nyomást. A 2014. január 1. és 2015. szeptember 15. közötti időszakban folyamatosan növekvő számú illegális bevándorló érkezett a „zöldhatáron” a megyébe. A jogi szabályozás változása és a műszaki határzár kiépítése után a megyébe érkező illegális bevándorlók száma jelentősen csökkent, azonban az új jogi szabályozás magával hozta új eljárásrend kialakítását is. Az érkező illegális bevándorlók a tiltott határátlépés szabálysértést, illetve határzár tiltott átlépése vagy határzár megrongálása bűncselekményt elkövetőkkel szemben történő intézkedéseket generálnak, emellett embercsempész tevékenység is kapcsolódik, kapcsolódhat hozzájuk. E személyekre a határőrizet, illetve a határforgalom-ellenőrzés tekintetében is fokozott figyelmet kell fordítani, és a korrupciós veszélyeztetettséget is növelik. Mindemellett nemcsak a szakmai területeken dolgozókra nehezedhet nagyobb korrupciós nyomás, hanem a más területen szolgálókra is. Az illegális bevándorlás ugrásszerű növekedése azonnali beszerzéseket, beruházásokat igényelt, ami fokozottabb korrupciós kockázatot idéz elő a gazdasági szakszolgáltatón dolgozók vonatkozásában is.

A Romániával közös határszakaszon úgynevezett kézből kézbe módszerrel történik a személyek, járművek átléptetése, ez felveti annak a lehetőségét, hogy a korrupciós cselekményt a magyar és a román határrendész közösen, egyes esetekben Románia területén hajtja végre. Ez tovább nehezíti a korrupció megelőzését és felderítését.

Ezen túlmenően a korrupció tekintetében külön figyelmet kell fordítani az e-útdíj kapcsán a díjfizetés határátkelőhelyeken és fő közlekedési útvonalakon történő ellenőrzésének, indokolt esetben a bírságolás folyamatára, különös tekintettel a bírságok magas összegére, az eljáró rendőrök döntési jogkörére.

Le kell szögezni, hogy a vizsgált időszakban a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság állományának több tagja ellen indult büntetőeljárás korrupciós cselekmény (hivatali vesztegetés elfogadása) miatt (2. számú táblázat).

2. számú táblázat

**A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság állományából
korrupciós cselekményekkel érintettek száma**

	2014	2015	2016	2017. 07. 17-ig
Büntetőeljárással érintettek (gyanúsítottak)	12	13	–	32
Fegyelmi eljárással érintettek	2	4	–	25
Beosztásból felfüggesztettek	2	–	–	17
Jogviszony-megszüntetés (kényszerből távozó)	10	8	–	19

Forrás: Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Humánigazgatási Szolgálat

A kimutatásban szereplő adatok tartalmazzák azokat az eseteket is, amikor a Nemzeti Védelmi Szolgálat felderítése alapján indult eljárás a megyei rendőr-főkapitányság rendészeti igazgatóság közlekedésrendészeti osztály Makó autópálya-alosztály állományából nyolc (2014), a Nagylaki Határrendészeti Kirendeltség állományából tizenegy (2015), a Szegedi Határrendészeti Kirendeltség állományából harminckét (2017) személy ellen hivatali vesztegetés megalapozott gyanúja miatt. A büntetőeljárások még folyamatban vannak.

Összességében megállapítható, hogy a megyei rendőr-főkapitányság területi elhelyezkedéséből fakadó sajátosságok a határszakasszal és jelentős tranzitforgalommal nem bíró megyékhez képest jelentősen növelik az állomány – ezen belül elsősorban a határrendészeti és a közlekedésrendészeti szolgálati ágak dolgozóinak – korrupciós veszélyeztetettségét.

A rendőri korrupció elleni fellépés a megyei rendőr-főkapitányságon

Az integritás szerepe a megelőzésben

Kontrollkörnyezet

A stratégiai és operatív céljaink a teljes állomány számára – minden évben – megismerhetők és elérhetők voltak. Sor került a jogszabályokban, rendőrségi normákban előírt kötelező szabályzatok kidolgozására, a mérhetőség és a számonkérhetőség érdekében a szervezet alapvető céljai teljesítésének előrehaladását jelző indikátorrendszer folyamatos fejlesztés alatt áll.

A megyei rendőr-főkapitányság világos szervezeti struktúrájú, a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok egyértelműek, ezeket a szervezeti és működési szabályzat és az arra épülő ügyrendek tartalmazzák. Ezen túlmenően az etikai követelmények megjelennek a szervezet minden szintjére érvényes etikai kódexben.

A megyei rendőr-főkapitányságnak van belsőkontroll-kézikönyve, ennek mellékletei tartalmazzák az ellenőrzési nyomvonalakkal kapcsolatos általános rendelkezéseket, valamint az egyes tevékenységek (rendészeti, bűnügyi, hivatali, ellenőrzési, humán igazgatási, kommunikációs és gazdasági) táblázatban elkészített ellenőrzési nyomvonalát.

A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjéről szóló 3/2017. (II. 14.) CSMRFK intézkedés tartalmazza a részletszabályokat. Az

intézkedésben fellelhetők az egyes standardok szerinti főbb elemek (az integritást sértő esemény fogalma, észlelése, az intézkedések, eljárások meghatározása, azok nyomkövetése).

Integrált kockázatkezelés

A megyei rendőr-főkapitányság integrált kockázatkezelési szabályzatában meghatároztuk és felmértük a teljes szervezet egyes szakterületeinek működésével, tevékenységével kapcsolatos kockázatokat. A beazonosított kockázatok vonatkozásában meghatároztuk a bekövetkezések valószínűségét, a szervezetre gyakorolt hatásukat, illetve ezekkel összhangban a kockázati tűrőhatár szintjeit. Létrejött a kockázatkezelő bizottság, és kijelöltünk kockázatkezelési felelősöket is.

A szabályzat részletesen tartalmazza az egyes kockázatokra adott lehetséges reakciókat, a kockázatkezelési stratégiákat, a kockázatkezelés módjait, az évente szükséges kockázatokkal kapcsolatos felülvizsgálat céljait, kritériumait, annak eszközeit és felelőseit.

A belső kontrollrendszer folyamatos fejlesztése érdekében az egyes kockázatokra adott lehetséges reakciók, a határidők meghatározása mellett a megtett intézkedések nyomkövetése módszereinek kidolgozása is folyamatban van.

A kockázatok felmérése 2016-ban megtörtént, az egyes kockázatokhoz megfelelő intézkedéseket javasoltunk. Nyilvántartjuk az egyes szakterületek működésével kapcsolatos legjelentősebb kockázatokat. A kockázatelemzés során meghatároztuk a megyei rendőr-főkapitányság kockázati tűrőképességét.

Kontrolltevékenységek

A megyei rendőr-főkapitányság működésének egyes folyamataival kapcsolatos végrehajtási, ellenőrzési, illetve pénzügyi teljesítési tevékenységeket külön szervezeti egységekhez, személyekhez delegáltuk. A szakmailag elkülönülő tevékenységek végrehajtását végző egységek és személyek szervezetiileg függetlenek egymástól, illetve nem állnak alá-fölé rendeltségi viszonyban.

A kötelezettségvállalási, engedélyezési eljárások szabályozottak, a gazdálkodás területére az ellenőrzési nyomvonal kialakított, a feladatok és felelősségek köre megosztott, ez lehetővé teszi a hatékony kontrollt.

A vezetői kontroll a megyei rendőr-főkapitányság teljes szervezetén belül működik, előzetes és utólagos beszámoltatások során a vezetők folyamatosan

figyelemmel kísérik az egyes feladatok végrehajtását, a beosztottak munkáját. Valamennyi szervezeti egységnek van éves ellenőrzési terve, a tevékenységekhez rendelt ellenőrzési nyomvonalak megjelölik a kontrollpontokat és a feladatellátás, az ellenőrzés felelőseit. Az egyes tevékenységek ellenőrzési nyomvonalait a rendszeres felülvizsgálatokkor és ellenőrzésekkor felvetődő kérdések alapján a szervezet kiegészíti, bővíti.

A „négy szem elve”, azaz a tevékenység elvégzésének az azt elvégzőtől független másik személy által történő felülvizsgálata mind a külső felek részére készített, mind a belső írásbeli dokumentumok esetén működik.

A belső kontrollrendszer hozzájárul a korrupciós kockázatok csökkentéséhez, ezt az erre irányuló belső szabályzattal és a folyamatos szakmai ellenőrzések végrehajtásával támogatja.

A megyei rendőr-főkapitányság önkéntes adatszolgáltatásaival 2016-ban is részt vett az Állami Számvevőszék által évente végzett integritásfelmérésben. A kérdőív kitöltésével és a felmérés eredményei alapján készült nyilvános elemzések révén jobban azonosíthatók a korrupció által veszélyeztetett tevékenységek, illetve a korrupcióval szembeni ellenálló képesség gyenge pontjai.

Információ és kommunikáció

Az egységes sajtókommunikáció megteremtése, valamint a középírányító szerv utasításában foglaltak végrehajtása érdekében a megyei rendőr-főkapitányság intézkedést adott ki, amely meghatározza a külső partnerekkel folytatott kommunikáció alapvető szabályait. Az intézkedés lehetővé teszi, hogy a közölt információ elégséges, pontos, megbízható, teljes, releváns, idejében rendelkezésre álló, jóváhagyott, érvényes, kizárólag jogosultak számára megismerhető, előírásoknak megfelelő és közérthető legyen.

Az állomány számára vezetői értekezleteken, képzéseken, eligazításokon, állománygyűléseken és a belső elektronikus hálózaton keresztül elérhetők a feladatellátáshoz szükséges információk.

A szervezet iktatási rendszerének működése 2016-ban szabályozott és szabályszerű volt. A területet szabályozó intézkedés meghatározza az iktatási rendszerbe való bekerülés, a tárolás, illetve a kikérés és lekérdezés részletes szabályait (a kezelésre jogosult, felelős személyek megjelölésével), a dokumentumokhoz való hozzáférési jogosultságok meghatározását, a bizalmas információk, a minősített adatok, és a személyes adatok védelmével kapcsolatos rendelkezéseket.

Nyomonkövetési rendszer (monitoring)

A belső kontrollrendszerek monitoringja a rutintevékenységek, külön értékelések, vagy e kettő kombinációja révén valósult meg. A folyamatos nyomonkövetés beépült a megyei rendőr-főkapitányság mindennapi, ismétlődő, működési tevékenységeibe, magában foglalva a vezetés rendszeres felügyelet-ellátó, ellenőrző tevékenységét, valamint más műveleteket, amelyeket az alkalmazottak hajtanak végre feladatkörük ellátásakor. Az elektronikus vezetői modul (nova) bevezetésével a négy szem elve már elektronikusan is érvényesül.

A megyei rendőr-főkapitányság függetlenített ellenőrzési szerve és a belső ellenőr által lefolytatott tervezett és terven felüli (utó)ellenőrzések lehetővé tették az egyes folyamatok nyomonkövetését, az ismétlődő hibák kiszűrését, vagy az eddig ellenőrizetlen munkafolyamatok feltérképezését.

A megyei rendőrfőkapitány gondoskodik a külső ellenőrzések koordinációjáról, valamint a nyilvántartás vezetéséről.

A megyei rendőr-főkapitányság 2017-es céljai teljesítése érdekében végrehajtandó feladat a belső kontrollrendszer elemei közül a nyomonkövetési rendszer felülvizsgálata a megváltozott jogszabályi környezet alapján.

A megyei rendőr-főkapitányság korrupcióellenes tevékenysége

A rendőrség működéséhez elengedhetetlen a közbizalom, azonban akár egy, rendőrökhöz köthető, elszigetelt korrupciós cselekmény is negatívan befolyásolja a szervezet összességében szabályszerű és hatékony működésének szubjektív megítélését.

A megyei rendőr-főkapitányság kiemelt súlyt fektet a rendőri korrupciós cselekmények és jelenségek elleni határozott fellépésre, azok megelőzésére, számuk csökkentésére.

Az Állami Számvevőszék a holland számvevőszékkel közösen egy antikorrupciós projekt keretében kidolgozott egy modellt, ennek fázisait felhasználva a megyei rendőr-főkapitányság korrupcióellenes intézkedései két csoportba oszthatók: a keményvonalas szabálykövetés-alapúba és egy megelőzés-/integritásalapúba.

A korrupcióellenes eszközöknek a rendőrségre vetített, keményvonalas és integritásalapú megoszlását, azok egymásra épülését Báger Gusztáv érzékelteti: „... a korrupció elleni küzdelemben oly módon célszerű a represszív és in-

*tegritás alapú szemléletek, illetve intézkedések optimális arányának kialakítására törekedni, hogy a hangsúly növekvő mértékben az utóbbiakra kerüljön”.*¹²

Keményvonalas szemlélet

Az első pillér a keményvonalas, szabálykövetés-központú szemlélet, amelynek fókuszában a jogszabályok, normák betartatásán keresztül a korrupció elfojtása áll. Elsődleges eszközei a jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben, belső normákban foglalt előírások, különösen a korlátozó rendelkezések, valamint az ellenőrzési tevékenység.

Korlátozó rendelkezések

A korrupcióellenes szabályokat a rendőrség állománya vonatkozásában elsősorban a korrupciós utasítás tartalmazza. Az utasítás a rendőri korrupciós cselekmények megelőzése és visszaszorítása érdekében a teljes állományt érintő folyamatos, az eljárásokkal és rendőri intézkedésekkel, a közterületi szolgálatot ellátó állományra vonatkozó feladatokat és korlátozó rendelkezéseket határoz meg. E norma bevezeti az „állományvédelmi ellenőrzés” fogalmát, egyúttal előírja végrehajtásának kötelezettségét az állományilletékes parancsnokoknak, az ellenőrzési szolgálatoknak, és megadja annak kereteit, végrehajtásának módját is.

Ellenőrzési tevékenység

Az ellenőrzések rendszerét, követelményeit az ellenőrzési szabályzatról szóló 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás (a továbbiakban: szabályzat) határozza meg. Az ellenőrzést végző és az ellenőrzött egymáshoz viszonyított, szervezeten belüli elhelyezkedése, szakterülete alapján a vizsgálat

- szakmai irányítás keretében végzett;
- vezetői;
- munkafolyamatba épített;
- függetlenített; és
- belső (pénzügyi) ellenőrzés útján valósul meg.

Szakmai irányítás keretében végzett, vezetői és munkafolyamatba épített ellenőrzéseket a végrehajtásban szolgálatot ellátó vezetők vagy ellenőrzésre ki-

¹² Báger Gusztáv: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 174. o.

jelöltek végeznek/végezhetnek, azonban a függetlenített ellenőrzéseket csak a megyei főkapitány közvetlen alárendeltségében működő szervezet, az ellenőrzési szolgálat végez.

A szabályzat nem nevesíti a belső ellenőrt, és az előírásai nem alkalmazhatók a költségvetési belső ellenőrzésre, ennek ellenére rendszerszemléletű megközelítésével és a szervezet belső kontrollrendszere hatékonyságának értékelésével és fejlesztésével nagyban hozzájárul a főkapitányság antikorrupciós törekvéseihez. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet funkcionális függetlenségre vonatkozó előírásai alapján a megyei rendőr-főkapitányság belső ellenőre a megyei főkapitány közvetlen alárendeltségében látja el feladatait.

A főkapitányság vezetői által meghatározott prioritásoknak, fő feladatoknak, ellenőrzési középpontnak megfelelően a szakirányítás, a vezetői, a munkafolyamatba épített, vagy a függetlenített ellenőrzések több esetben kiterjednek korrupciós cselekmények megelőzésére, felfedezésére és visszaszorítására is. Függetlenül a végrehajtó személytől, vagy szakterülettől, a vizsgálatok az érintett szervezeti egység működésének, tevékenységének megfelelő szabályozottságát; valamint a hatályos jogszabályok, belső szabályzatok vezetői rendelkezések érvényesülését is érintik. Ezek nyomán születhetnek a szabályozottság szükséges szintjét megteremtő új norma alkotására, a már meglévő további kontrollponttal való kiegészítésére; a szabálytalan működés megszüntetésére, azzal kapcsolatos fegyelmi vagy büntető felelősségre vonásra vonatkozó javaslatok, feladatok.

A megyei rendőr-főkapitányságon kialakult korrupcióellenes gyakorlatnak megfelelően az ellenőrzési szolgálat és az állományilletékes parancsnokok által végzett ellenőrzések kisebb része állományvédelmi ellenőrzés, amely elsősorban a korrupciós cselekmények felderítését, visszaszorítását szolgálja. E vizsgálatokat a szakirányító által meghatározottak szerint (csoportos, váratlan, visszatérő) negyedéves terveknek megfelelően hajtjuk végre, utóbbiakat kockázatelemzés alapján készítjük el.

Természetesen a korrupciós utasítás hatálybalépése előtt is végzett a megyei rendőr-főkapitányság feljogosított állománya korrupcióellenes ellenőrzéseket, de az új szabályozás jelentősen megkönnyíti feladataikat azzal, hogy bevezette és meghatározta az állományvédelmi ellenőrzés fogalmát.

További előnye, hogy konkrétan szabályozza, az állományvédelmi ellenőrzésekbe bevonhatók a mélységi ellenőrző és közterületi támogató osztály és a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai is. Az ellenőrzési szolgálat állományába tartozó szakmai, illetve mobil ellenőrök által biztosított – teljes

megyei állományhoz viszonyított – rendkívül szűkös humánerőforrás-kapacitás a mélységi ellenőrző és közterületi támogató osztály és/vagy a Nemzeti Védelmi Szolgálat tagjaival történő kiegészítése megteremtette a lehetőséget a nagy forgalmú határátkelőhelyeken (például Rőszke autópálya-határátkelőhely vagy Csanádpalota autópálya-határátkelőhely) szolgálatot ellátó kollégák egy időben zajló ellenőrzésére is.

Ezek alapvetően a következőkre terjednek ki:

- az ajándéktárgyak elfogadásának;
- a magántulajdonú mobiltelefon birtoklása szabályszerűségének;
- a közterületi, illetve az idegenrendészeti ügyintézői feladatok ellátásához szükséges felszerelések, okmányok;
- az ellenőrzött szervezeti egység szolgálati helyiségeinek, az irodáknak, az állomány részére biztosított pihenőhelyiségnek, a feladat végrehajtásából beérkező gépjárműveknek, valamint a más, rejtékhelyként alkalmazható helyeknek az ellenőrzésére.

A szakmai álláspont szerint a rendőri korrupció valamennyi szolgálati ágat érintheti, valamennyi szolgálati ágnál megjelenhet. Az egyes szakterületek specifikus tevékenysége, feladatai során a korrupciós cselekmények azonban egymástól eltérő formában jelennek meg, ami jelentősen megnehezíti a korrupciós cselekmények megszüntetésére, illetve csökkentésére irányuló gyakorlati kísérleteket, a korrupcióellenes stratégiák és intézkedések meghozatalát.

A fülke- és a testkamera tapasztalatai

A megyei rendőr-főkapitányság illetékességébe tartozó Nagylaki Határrendészeti Kirendeltség Nagylak közúti határátkelőhelyén 2016-ban tesztüzemben rendszerbe állítottak tizenöt testkamerát, és valamennyi útlevélkezelői fülkébe fülkekamerákat telepítettek. A kamerák elsődleges célja az állomány védelme. A felvételek segítséget nyújtanak a rendőri intézkedések elleni panaszok, valamint a közérdekű bejelentések kivizsgálásához is. A testkamerák felvételeinek indítását és leállítását az útlevélkezelő végzi, míg a fülkekamerák folyamatosan üzemelnek.

Üzembe helyezésük után a fülkekamerák korrupciós jellegű adatokat is szolgáltatottak. Több esetben előfordult, hogy a határátlépésre jelentkezők készpénzt kívántak átadni az útlevélkezelőnek. Érdekesség, hogy a tíz fülke-kamera 2016. január 14-i üzembe helyezése után január 15. és július 25. kö-

zött nyolc ilyen bejelentés érkezett a kollégáktól, míg ezután egyszer sem jeleztek ilyen tevékenységet.

A tizenöt testkamera kapcsán 2017. április 30-ig egyetlenegyszer sem vettődött felkorruptióra utaló adat.

Integritásalapú szemlélet

Papp Károly országos főkapitány hitvallása szerint a korruptió ellen nincs rossz ötlet, gondolat. Ennek figyelembevételével próbálunk munkálkodni a korruptió visszaszorítása, felderítése érdekében. Ezért volt hasznos a 2014. március 5-én megtartott konferencia (*Együtt a korruptió ellen határon innen és túl*), amelyen lehetőség nyílt a tapasztalatcserére az Országos Rendőr-főkapitányság, a szerb és a román társhatóságok, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Központi Nyomozó Főügyészség, a Bács-Kiskun és a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság által delegáltak és a rendőr-főkapitányságunkról jelenlévők között.

Az elmúlt években több esetben kezdeményeztünk és szerveztünk koordinációs értekezletet a román társszervekkel, valamint a korruptió elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében a jelentős személy- és járműforgalmat lebonyolító határátkelőhelyeken többször hajtottunk végre hazai és külföldi társszervekkel (a szomszédos országok ellenőrzési egységeinek bevonásával) közös ellenőrzést.

Emellett a román társhatóságokkal a konferencián történt kezdeményezésnek megfelelően közös korruptióellenes képzést tartottunk a Kiszombori Határrendészeti Kirendeltség és a nagyszentmiklósi határrendőrségi szektor határrendész/határrendőr állományának. Ennek során felhívtuk a figyelmet a korruptió megelőzésével kapcsolatos szabályokra, valamint a megszegésük következményeire is.

Az Országos Rendőr-főkapitányság által működtetett Korruptióellenes Állandó Munkabizottság feladattervének megfelelően korruptió térképet készítettünk, ezen jelölve a korruptióval összefüggő eseményeket, és ezt figyelembe vesszük a kockázatelemzésnél. A térképen külön színnel ábrázoljuk a rendőrök ellen korruptió cselekmény miatt induló büntetőeljárásokat, a kollégák által vesztegetési kísérlet miatt tett feljelentéseket, illetve azokat az eseteket, amelyek nem voltak maguk után eljárást.

Nyitottunk a végrehajtó állomány irányába is, és anonim kérdőívek segítségével gyűjtöttünk információt arról, mi a véleményük az általunk a korruptió kapcsán megfogalmazott kérdésekről.

A válaszadók elsősorban a vezetőket tartották a korrupcióval leginkább veszélyeztetetteknek. Ez után a közbeszerzést lefolytatókat, valamint a közterületi szolgálatot ellátókat („autópályások”, határrendészek, közlekedésrendészek) említették.

Korrupciócsökkentő intézkedésként a válaszadók több mint kilencven százaléka a béremelést tartotta a leginkább célravezetőnek. Ezen kívül még szakmai, erkölcsi megbecsülést, tizenharmadik havi fizetést, uniós szintű tárgyi feltételeket, jobb munkakörülményeket is javasoltak a kollégák.

A korrupciót kiszűrő lehetséges intézkedésekre sokféle válasz érkezett. Van, aki szerint elégségesek a jelenlegi módszerek és ellenőrzések, de többen is fokozottabb céllenőrzést, megbízhatósági és életvitel-ellenőrzést javasoltak.

A rendőri korrupció megelőzésének jövőbeli irányai

Nyilvánvaló, hogy a korrupciós cselekmények általában mindkét félnek előnyre járnak, így egyiknek sem érdeke feltárni a történeteket. Ennek ellenére annak érdekében, hogy teljesebb képet kapjunk a korrupcióval összefüggésbe hozható problémákról, jó tudni, hogy a megyei rendőr-főkapitányság alárendeltségében dolgozók 2014. január 1. és 2016. december 31. között több mint negyvenhatmillió személy határátléptetését hajtották végre, 205 470 illegális bevándorlót fogtak el, és több mint 326 223 igazoltatást végeztek közterületen. Ehhez képest hét korrupcióval összefüggő bejelentés érkezett, közülük egy sem bizonyult megalapozottnak.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 2015. július 1-jei hatálybalépésével a rendőrségen létrejött az új illetmény- és előmeneteli rendszer. Az életpályamodell bevezetése magasabb illetményt ad a hivatásos állomány tagjának. Ennek megfelelően az új besorolással és szükség szerint további, egyéni korrekciós intézkedéssel a hivatásos állomány tagjai megkapták az átlagosan harmincszázalékos illetményemelést. Az illetményemelés, valamint ezzel összefüggésben az egyéni teljesítményjuttatás egyértelműen csökkenti az állomány korrupciós veszélyeztetettségét.

Egy alacsony jövedelmű országokkal foglalkozó kutatás, amelyben új adatokat tettek közzé, alátámasztotta, hogy *„szignifikáns kapcsolat van a köztisztviselői fizetések összege és a korrupció között, bár a dolgozat azt is hozzáteszi, hogy igen jelentős fizetésemelésre lenne szükség a korrupció fel-*

számolásához”.¹³ Ezt az elméletet egy későbbi tanulmány is alátámasztotta, amely egy kísérleti játékra alapozva arra a következtetésre jutott, hogy az állami szférában történő fizetésemeléssel csökkenthető a korrupció.¹⁴

A rendőri korrupció leküzdése, csökkentése már a 2000-es évek eleje óta kiemelt fontosságú a szervezeten belül. A rendőrök toborzása és kiválasztása rendkívüli jelentőségű. A nem megfelelően meghatározott felvételi normák azzal járhatnak, hogy olyan személyek kerülnek a testületbe, akik alkalmatlanok a jogsértések veszélyeinek elkerülésére. Hasonlóképpen fontos az iskolarendszerű szakképzés kiemelkedő színvonala, de szükség van rendszeres továbbképzésekre is.¹⁵

A korrupció megelőzése érdekében szükséges az állomány kiválasztási folyamatának, rendszerének rendszeres átgondolása, a korrupciós hajlam fokozott szűrése. Emellett folyamatosan tudatosítani kell a kollégákban, hogy a becsületük megőrzése, a bűncselekmények elkerülése nemcsak kötelességük, hanem személyes, valamint családi érdekük is.

A technikai fejlődés vívmányainak kihasználásával lehetőség lenne az ellenőrzöttebb körülmények közötti munkavégzésre, amely megvédené a becsületesen dolgozó kollégákat, és segítené a bűncselekményt elkövető rendőrök felfedését. A nagylaki közúti határátkelőhelyen kísérletképpen bevezetett fülkekamerák eredményeire tekintettel célszerű lenne valamennyi határátkelőhelyen a fülkekamerák telepítése és folyamatos parancsnoki ellenőrzése. Bár működnek térfigyelő kamerák a megye legtöbb közúti, illetve autópálya-határátkelőhelyén, célszerű lenne ezek számának növelése, a holtterek mérséklése, valamint a Románia területén lévő határforgalmi ellenőrzési pontokon is telepíteni ilyen technikai eszközöket.

Érdemes lenne megfontolni azt is, hogy bár a keményvonalas szabályozás hosszú távon nem mindig célravezető és eredményes, a készpénzbirtoklásra vonatkozó korlátozó rendelkezéseket a bűnügyi technikuskra is ki lehetne terjeszteni.

A rendőrség kötelékében dolgozók esetében lehetséges korrupciós cselekmény, hogy ellenszolgáltatásért cserébe különféle rendszerekben tárolt adato-

13 Caroline Van Rijckeghem – Beatrice Weder: Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics*, vol. 65, iss. 2, 2001

14 Omar Azfar – William Robert Nelson Jr.: Transparency, Wages, and the Separation of Powers: An Experimental Analysis of Corruption. *Public Choice*, vol. 130, nos. 3–4, 2007, p. 471.

15 Küzdelem a rendőri korrupció ellen. Rendészeti Kutatók Egyesülete, Oktatási munkafüzet a rendészeti tanintézetek számára. Rendészeti Kutatók Egyesülete, Budapest, 2000, 15. o.

kat kérnek le és továbbítanak jogosulatlanoknak. E deliktumok visszakövetése nehézkes, megfontolandó az informatikai rendszerek ez irányú fejlesztése is.

A schengeni határellenőrzési kódex módosításának megfelelően 2017. április 7-én a külső határainkon is bevezettük az úgynevezett szisztematikus ellenőrzést, amelyet az 1255/2017. (V. 9.) kormányhatározat 2017. május 9-én felfüggesztett. A módszer alkalmazásának idején jelentősen megnőtt a határátkelőhelyeken felfedett bűncselekmények, szabálysértések, a schengeni információs rendszerben rögzített körözési találatok száma. A felfedésekkel együtt ebben az időszakban fokozódott az útlevélkezelőkre nehezedő korrupciós nyomás. A módszer ismételt alkalmazása esetén a jövőben további lépéseket kell tenni a határátkelőhelyeken a korrupció megelőzésére, felderítésére.

Összegzés

A modern társadalmakban a korrupció, azon belül pedig kiemelten a rendőri korrupció elleni fellépés kemény feladat. A korrupció megelőzéséhez, felderítéséhez elengedhetetlen a korrupciós kockázatok felmérése, elemzése, mert csak ez után lehet adekvát választ adni a felvetődő problémákra, és hatékony, új eszközöket, módszereket bevezetni.

A megyei főkapitányság állományában szolgálatot teljesítő rendőröket – a területi elhelyezkedésből adódóan – sajátos korrupciós veszélyek is érinthetik. Ezt felismerve a megye rendőri vezetése kiemeltként kezeli a korrupció elleni küzdelmet.

Elmondható, hogy a korrupciós témakörben készült kutatások eredményeit figyelembe véve a megyei rendőr-főkapitányság a represszív és az integritásalapú eszközöket együtt alkalmazza.

Meggyőződésünk szerint a legtöbb kolléga becsületesen, szabályszerűen végzi a feladatait. Ennek megfelelően hangsúlyozni kell, hogy a korrupció elleni fellépés célja a szabálykövető dolgozók védelme. Nyilvánvaló az is, hogy egy-egy negatív esemény az összes kolléga, azaz Magyarország rendőrségének megítélését negatívan befolyásolja, ezért mindent meg kell tenni a korrupciós cselekmények megelőzése, felderítése érdekében.