

KARDOS SÁNDOR

Az etikai/méltatlansági eljárás nekrológja

A rendőrség hierarchikus, fegyelmezett katonai rendszerbe tagozódva végzi a tevékenységét, amelyhez a hivatásos állomány fokozott pszichikai és fizikai terhelése, valamint kiemelt veszélyesség és áldozatvállalás kapcsolódik. A rendőri hivatás vállalása a leirtakon túlmenően együtt jár a jó hírnév követelményének való megfelelés, továbbá az egyes polgári jogok korlátozásának munkáltatói igényével is. A más állampolgárokhoz képest nagyobb erkölcsi kívánalmak a rendőrt nem kizárólag szolgálati tevékenységének végzése közben, hanem szolgálaton kívül is kötelezik, vagyis a rendőrnek a magánéletében is olyan példamutató magatartást kell tanúsítania, amely méltóvá teszi őt a hivatásos szolgálat ellátására.

A rendőrség hivatásos állományú tagjaira vonatkozó követelmények rendszerét a szolgálati törvény foglalja össze.¹ Ezen belül a jogszabály a szolgálati tevékenység során a szolgálati viszonytal kapcsolatos kötelezettségek vétkes megszegése esetén követendő eljárási rendet, vagyis a fegyelmi eljárás szabályait külön is részletezi. A törvény korábban az 56. § (6) bekezdés c) pontjában úgy fogalmazta meg a méltatlanság fogalmát, hogy méltatlan volt a hivatásos szolgálatra az a rendőr, aki szolgálaton kívüli magatartásával súlyosan veszélyeztette a fegyveres szerv működéséhez szükséges közbizalom fenntartását.

Mivel a Hszt. a szolgálati tevékenységhez nem kapcsolható, de a méltatlanságot megalapozó magatartások körét, illetve az azok észlelése esetén szükséges parancsnoki intézkedések rendszerét és eljárási rendjét nem részletezte, ezért a szolgálaton kívüli jogsértések munkáltató általi elbírálásának igénye életre hívta az etikai eljárás intézményét. A jogintézmény célja az volt, hogy megvizsgálja és elbírálja a rendőrség hivatásos állományú tagjainak szolgálaton kívüli jogsértő magatartásait, és a felelősségre vonás fenyegetettségével ösztönözze az állományt a magánéletbeli jogkövető magatartásra.

Az etikai eljárások, majd – a fegyelmi szabályzat² megjelenése után alkalmazott új elnevezés szerint – a méltatlansági eljárások rendszere 2011-ig

¹ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.).

² A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak fegyelmi szabályzatáról kiadott 11/2006. (III. 14.) BM rendelet (fegyelmi szabályzat).

„élt”, egyedüli lehetőséget nyújtva az állományilletékes parancsnokoknak az állományukba tartozó hivatásos állományú rendőrök szolgálattal nem összefüggésben megvalósított jogsértéseinek elbírálására. A „rendszer” a folyamatosan csiszolódó eljárási szabályai révén megfelelő keretet adott a munkáltatói intézkedésekre, megszüntetések új alapokra helyeződött a szolgálati tevékenységgel nem összefüggő jogsértő magatartások elbírálása, a velük kapcsolatos munkáltatói intézkedések rendszere.

Írásomban az etikai/méltatlansági eljárásokra történő megemlékezéssel, előnyeik és hátrányaik bemutatásával, az eljárási alapelvek felelevenítésével, azt kiindulási alapként bemutatva a 2011-ben a szolgálaton kívüli jogsértések kapcsán követendő új eljárási rendet, valamint a megváltozott szabályozók kapcsán felmerült előnyöket és a problémásnak mutatkozó kérdéskörök rendszerét vázolom.

Az etikai/méltatlansági eljárások rendjének kialakulása és gyakorlata

Az etikai eljárás

Az etikai eljárások szabályait a 9/1997. BM rendelet³ fektette le, korábban nem ismert tartalommal, addig nem alkalmazott formai és eljárási szabályok szerint határozta meg ama intézkedések rendjét, amelyek a hivatásos állományú rendőrök által szolgálaton kívül elkövetett jogsértő magatartások esetében a munkáltató részéről szükségesek. A rendelet 28. §-a tizenhárom bekezdésben szabályozta az akkor etikai eljárásnak elnevezett intézkedések és parancsnoki tennivalók szabályrendszerét. Tekintettel arra, hogy a norma már nem hatályos, ezért nem tartom indokoltnak az eljárási rend részletes ismeretét, csupán olyan mértékben kívánom érinteni, amennyire az eljárási alapelvek vázolásához szükséges.

Alapvető irányelvként jelent meg a rendeletben, hogy a szolgálaton kívüli jogsértő magatartások kapcsán szükséges intézkedéseket az állományilletékes parancsnok hatáskörébe adta. Tette ezt annak ellenére, hogy az ilyen jellegű cselekmények közvetlenül nem kapcsolódnak a rendőri munkához, a szolgálati feladathoz. Mégis helyénvaló és indokolt volt az etikai eljárás szabályrendszerének e meghatározó alapelv köré „építése”, mivel a rendőr bár-

³ A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tüzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 9/1997. (II. 12.) BM rendelet.

mely, nemcsak szolgálati, hanem szolgálaton kívüli cselekményével is minden esetben befolyásolja a rendőrség tevékenységének megítélését, valamint a szervezet működéséhez szükséges közbizalom mértékét, annak fenntarthatóságát.

Az állományilletékes parancsnok részére a norma bizonyos fokú szabadságot adott az elrendelés terén azzal, hogy – figyelembe véve a szolgálaton kívüli jogsértő magatartások tárgyi súlyát, társadalmi megítélését – bűncselekmény elkövetése esetén kötelezővé, egyéb esetekben mérlegelés tárgyává tette az etikai eljárás elrendelését. Ennek következtében az etikai vizsgálatok megindításának gyakorlata a szabályok adta keretek betartása mellett is minden esetben tükrözte az intézkedésre jogosult vezető követelményrendszerét a bűncselekményt meg nem valósító szolgálaton kívüli jogsértő magatartások terén.

Az eljárások lezárása esetében viszont ez a „szabadság” már nem jelentkezett, mivel a felállított etikai bizottság az etikai eljárás végén kizárólag két-féle döntést hozhatott: az etikai eljárás alá vont további szolgálati méltatlanságára okot adó körülmény meglétéről vagy hiányáról kellett döntenie. Alapvetően tehát abban kellett állást foglalnia, hogy az érintett szolgálati viszonya az eljárásban vizsgált jogsértés alapján fenntartható-e, vagy sem. Az etikai eljárások hiányosságai közül első helyen talán éppen az a tény említhető, hogy a döntésre vonatkozó korlátozónak mondható rendelkezés szűk mozgásteret adott az elbírált cselekmények megítélésére.

További eljárási nehézségként értékelhető a bizottsági döntés kérdéskörében a Hszt. ama szabályozása, miszerint szolgálaton kívül megvalósított bűncselekmény elkövetésekor csak tettenérés vagy beismerés esetén – amennyiben megfelelő bizonyítékok álltak rendelkezésre – vált lehetővé a cselekmény kapcsán indult büntetőeljárás jogerős befejezése előtt is a döntés. Ennek alapján a bizottságok gyakran éltek az etikai eljárásoknak a büntetőeljárások befejezéséhez igazított felfüggesztésével.

Megjegyzendő, hogy az etikai vizsgálatok lefolytatásához a kezdetektől analógiaként használt fegyelmi eljárások szabályrendszerében az ügy lezárására vonatkozó „döntési szükítések” mindig is ismeretlenek voltak. A fegyelmsértések esetén ugyanis a döntésre jogosult vezető a fenyítési nemek széles köréből választhatott egy-egy cselekmény elbírálásakor, továbbá a fegyelmi normák nem kapcsolták ennyire kötött formában egy adott jogsértés elbírálását a magatartás kapcsán meginduló büntetőeljáráshoz.

A bűncselekményt nem megvalósító, de a rendőrség megítélését negatívan befolyásoló, szolgálathoz nem kapcsolható jogsértő magatartások elbírá-

lásakor az etikai bizottság döntése nem volt feltételekhez kötve. Ezekben az esetekben a bizottság a történet szabad mérlegelése után foglalhatott állást.

Az eljárási szabályok közül kiemelés érdemel, hogy a méltatlanság megállapítására vonatkozó döntést – ellentétben a fegyelmi eljárással – nem egy személy, hanem az erre a célra külön felállított, meghatározott fegyelmi-erkölcsi-szakmai normáknak egyszerre megfelelő (például magatartás, szolgálati tapasztalat stb.) személyekből összeállított háromtagú bizottság hozta meg, amelynek elnöke az állományilletékes parancsnok volt. A bizottsági tagoknak nem csupán a döntés meghozatalakor, hanem az eljárás valamennyi cselekményénél, a meghallgatások során is együttesen kellett jelen lenniük, döntésüket zárt tárgyaláson hozták meg. A normában a bizottság tagjaira vonatkozó kitételek jelentősen hozzájárultak a szolgálaton kívüli magatartás több szempont szerinti, széles körű szakmai és egyéb szempontokat is figyelembe vevő mérlegelés utáni elbírálásához, mivel a döntés nem egyedül az állományilletékes parancsnok, hanem a bizottság közös feladata és egyben közös felelőssége is volt.

A leírtakon túlmenően említésre érdemes az etikai eljárás alá vont panaszhoz való joga, amely a bizottság döntésén alapuló állományparancsra vonatkozott, a jogorvoslat a Munkaügyi Bíróságig terjedt.

Egyebekben alapvetően a Hszt.-nek a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályai szerint, azt analógiaként használva folytak az etikai vizsgálatok, ennek következtében a vizsgálatok során a megfelelő jogi garanciák érvényesültek, az eljárás alá vont valamennyi alapvető joggal élhetett. Ez a helyzet persze nem egyből, nem önmagától állt elő, kialakulását a szakmai konzultációk rendszerébe épített tanulási folyamat alapozta meg. A kezdeti időszakról az ORFK szakirányító szervei írásos segédanyagok, tájékoztatók elkészítésével, állásfoglalások kérésével járultak hozzá az etikai eljárási rend egységes kialakításához.⁴

Ezekben az írásokban részletesen – ajánlás jelleggel – kidolgozták az etikai eljárások konkrét szabályait, amelyek – tekintettel annak keretjellegére – a 9/1997. BM rendeletben nem szerepeltek. Folyamatosan kialakult tehát egy

⁴ Például az ORFK Felügyeleti Főosztály vezetőjének 1/1998. számú tájékoztatója a rendőrség hivatásos állományú tagja ellen indított etikai vizsgálat szabályairól; az ORFK Ellenőrzési Főosztály 1/1999. ált. számú jelentése a hivatásos szolgálatra méltatlanná válás vizsgálatára létrehozott etikai bizottságok működésével kapcsolatos tapasztalatokról; az ORFK Ellenőrzési Főosztály által a rendőrség hivatásos állományú tagjai ellen indított etikai eljárás szabályai 2001; a Belügyminisztérium Jogi Főosztály 6-A-754/2000. számú állásfoglalása; a Legfőbb Ügyészség Magánjogi és Közigazgatási Jogi Főosztály vezetőjének TLÜ1166/2000. számú állásfoglalása.

országos szinten is egységes eljárási, ügykezelési – valamint az ORFK Fegyelmi Osztály által elkészített iratmintatár alapján –, iratkészítési gyakorlat.

Az etikai eljárási gyakorlat formálódásának, kiépülésének folyamatát a BRFK Fegyelmi Osztály egyik alosztályának vezetőjeként közelről láttam. Az általam vezetett alosztály feladata volt egyebek között a BRFK kerületi rendőrkapitányságain folyó fegyelemkezelő tevékenység – azon belül az etikai vizsgálatok – szakirányítása, engem pedig rendszeresen tagként jelöltek a főkapitányság központi állományába tartozó személyekkel szemben eljáró bizottságokba. A szolgálaton kívüli jogsértések eljárási rendjének kialakulása idején a főkapitányság sok etikai ügyben döntött, az országban indított etikai vizsgálatok csaknem fele akkortájt ott folyt (1999-ben országosan 12 esetben, ebből a BRFK-n hat esetben, 2000-ben 9/7; 2001-ben 22/10; 2002-ben országosan 36/14 esetben indult etikai eljárás).

Az ORFK szakmai értékelései, valamint a BRFK szerveinek szakirányítása során szerzett személyes tapasztalataim alapján összegyűjtöttem azokat a vizsgázató jellegű problémákat, amelyek az etikai vizsgálatok hőskorában megmutakoztak (valamennyi felsorolt eljárási probléma orvoslása megtörtént).

Az etikai vizsgálatok eljárási gyakorlatának kialakulása, megszilárdulása idején tapasztalt konkrét szakmai hiányosságok és problémák:

- nem alakult etikai bizottság, a fegyelmi jogkör gyakorlója a fegyelmi eljárások szabályait figyelembe véve egymaga döntött a méltatlanság kérdésében;
- a körületekintő döntés igényével indokolva nem háromtagú, hanem esetenként az előirtaktól eltérő létszámú (öt, hét, illetve tizenegy személyből álló) etikai bizottságok alakultak, ami azonkívül, hogy szabályellenes, jelentősen megnehezítette az eljárás lefolytatását, valamint a döntéshozatalt, ráadásul a bizottsági tagok egyidejű megjelenése sem volt minden esetben megoldható;
- páros létszámú (négyfős) etikai bizottság alakult, a döntéshozatalnál szavazatszám-egyenlőség lépett fel, erre tekintettel a döntést elnapolták;
- az etikai eljárás alá vontat nem hívták a meghallgatásra, meghallgatása, nyilatkoztatása nélkül született döntés;
- etikai eljárás lezárásakor a bizottság a Hszt.-ben nevesített fegyelmi fenytések egyikét alkalmazta (az etikai eljárás végén feddés fegyelmi fenytés kiszabására került sor);
- az elfogultság elkerülése érdekében nem az etikai eljárás alá vont állományilletékes parancsnok töltötte be a bizottsági elnök szerepét, hanem erre a feladatra a főkapitányságon egy másik állományilletékes parancsnokot jelöltek ki;

- ugyancsak az elfogultság elkerülésére hivatkozva az etikai bizottsági tagokat nem az eljárás alá vont szolgálati helyéről, hanem más rendőri szerv állományából jelölték ki;
- a bizottsági tagok nem feleltek meg a rendeletben rájuk vonatkozó szakmai és erkölcsi-fegyelmi követelményeknek.

Mindeme kezdeti hiányosságok ellenére az etikai vizsgálatok rendszere betöltötte a szerepét. A szabályrendszerében folyamatosan csiszolódo jogintézmény alkalmas volt arra, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai által a szolgálati tevékenységen kívül elkövetett jogsértések elbírálhatók legyenek a munkáltató által és az eljárások folyamán a jogbiztonságot is szem előtt tartó, megalozott döntések szülessenek.

A méltatlansági eljárás

A fegyelmi szabályzat 2006-os megjelenésének idejére az etikai eljárások lefolytatásának rendszere már stabilá vált, a vizsgálatok kiforrott jogi alapon és eljárásjogi garanciák mellett folytak. A 9/1997. BM rendelet azonban csak keretszabályokat adott, és az etikai eljárások lefolytatása vonatkozásában csak a legszükségesebb szabályokat határozta meg, a részletesebb szabályok részben a fegyelmi eljárások analógiájára, részben az etikai eljárások tapasztalatai során alakultak ki vagy az eljárások lefolytatása révén megteremtődött gyakorlatra épültek. Ezek a tényezők „megkövetelték” a korábbinál részletesebb szabályozás létrehozását. A kiadott fegyelmi szabályzat 42–47. §-a rendelkezett a méltatlansági eljárásról, vagyis a Hszt. 56. § (6) bekezdésének c) pontja szerinti méltatlanná válás megállapításának eljárási szabályairól, a normában a jogintézmény neve is megváltozott, az etikai eljárás elnevezést felváltotta a méltatlansági eljárás megnevezés.

Az új szabályok a korábbi szabályozás alappilléreit megtartva (háromfős bizottság létrehozása, az eljárási alapelvek változatlanul hagyása, az eljárás menetének dokumentáltsága), azokra építve részletes eljárási rendet határoztak meg. A kiadott új eljárási rend figyelembe vette az etikai vizsgálatok lefolytatásakor kialakult gyakorlatot, az annak révén meghonosodott szabályrendszert. Tekintettel arra, hogy szintén hatályon kívül helyezett normáról van szó, a méltatlansági eljárás szabályait sem ismertetem részletesen, csupán azokat az elemeket emelem ki külön is, amelyek a korábbi szabályozóhoz képest újdonságok, és hozzájárultak az eljárások jog- és szakszerűségének fokozásához, valamint az egységes eljárási szabályok megteremtődéséhez.

A korábbi szabályzóhoz képest bővült a szolgálaton kívüli jogsértő magatartás kapcsán a méltatlansági eljárás kötelező elrendelésének köre, ez a kör több kiemelt jellegű szabálysértéssel is kibővült. Álláspontom szerint ez a változtatás nem szűkítette az állományilletékes parancsnokok vonatkozásában az elrendelés terén korábban őket megillető mérlegelési lehetőséget, inkább olyan irányú elmozdulásnak értékelhető, amely a rendőri állomány vonatkozásában a kiemelkedő erkölcsi követelmények teljesülésének igényét célozta meg.

A szabályrendszerben új elemként konkrétan meghatározták a méltatlansági eljárás megindítására vonatkozó elévülési határidőt (a tudomásszerzéstől számított három hónap), amelynek letele után már nem indítható eljárás. A jogbiztonság fokozása érdekében tett jelentős lépés az elévülési határidő kitzése.

További új elem a vizsgáló személyének bevezetése. Korábban az etikai vizsgálatoknál is szükséges volt a bizottsági meghallgatás előtt a megalapozott döntés kialakítása érdekében adatok, információk beszerzése, e tevékenységet eseti jelleggel kijelölt személy végezte, akinek a konkrét tevékenységi körét nem határozták meg. A méltatlansági döntések megalapozottsága érdekében is gyakorta szükséges volt előzetes adatgyűjtés, ezt a meglévő szakmai igényt elégítette ki az új szabályozásban a vizsgáló személyének megjelenése.

A fegyelmi szabályzat nem csupán a vizsgáló személyére, hanem a munkájára vonatkozóan is szabályokat határozott meg, tevékenységét konkrét keretek közé illesztette, ezzel jelentősen emelte a méltatlansági eljárások szakmai színvonalát. Ezek közül említést érdemel, hogy a méltatlansági eljárásban kijelölt vizsgálati határidő köti, az általa lefolytatott vizsgálat befejezése után pedig javaslattal ellátott összefoglaló jelentést kell készítenie.

Mivel a méltatlansági eljárások szabályait a fegyelmi eljárásokat is szabályozó normában rögzítették, ez automatikusan megteremtette azt a gyakorlatot, hogy a vizsgáló személyét a fegyelmi tisztek köréből jelölték ki. Korábban, amennyiben az etikai vizsgálatoknál előzetes adatgyűjtésre volt szükség, erre a tevékenységre a parancsnokok nem minden esetben a fegyelmi munkában járatos személyt jelölték ki. A fegyelmi tisztek szakirányú ismeretei, valamint speciális tevékenységük során szerzett tapasztalatai nyomán szakmailag megalapozott kivizsgálások folytak.

A fegyelmi szabályzatban az állományilletékes parancsnok kötelezettségként határozták meg, hogy a vizsgáló jelentésének kézhezvétele után meghatározott időn, azaz 14 napon belül össze kellett hívnia a bizottságot.

Végezetül a szabályváltozások között meg kell említeni, hogy a leírtakon túl a norma a méltatlansági eljárások vonatkozásában konkrét iktatási és iratkezelési utasításokat is tartalmazott.

Összességében kijelenthető, hogy a fegyelmi szabályzattal a szolgálaton kívül megvalósított jogsértések elbírálásának szabályrendszerébe fontos, a korábbiakban semmilyen módon nem szabályozott jogi garanciák kerültek, a méltatlansági eljárási szabályok kibővültek, pontosabbá váltak. Az új elemek jelentős mértékben hozzájárultak az eljárások szakmai színvonalának emelkedéséhez, jog- és szakszerűségének fokozódásához, valamint az országosan egységes gyakorlat végleges kialakításához, biztos alapokra helyeződéséhez.

Az etikai kódex

Az etikai/méltatlansági eljárások országosan egységes eljárási gyakorlata mellett is visszatérő problémaként vetődött fel a méltatlanságot megalapozó magatartások, viselkedési szabályok konkrét vagy legalább iránymutatás jelleggel történő meghatározása. Fontos állomás volt az etikai kódex megalkotása.

Az etikai kódexet az ORFK vezetője és két rendvédelmi szakszervezet (Független Rendőr Szakszervezet, valamint a Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete) együttműködése nyomán 2007. július 4-én adták ki.

Legelőször a kódexben került sor olyan szolgálaton kívüli viselkedési és magatartási szabályok nevesítésére és meghatározására, amelyek alkalmasak lehetnek a méltatlanság megalapozására. A kódex nem kizárólag szolgálaton kívüli, hanem a szolgálati tevékenységhez kapcsolódó, a rendőri munka végzése közben elvárt általános magatartási szabályokat is tartalmaz.

Fontos kiemelni, hogy *„...az etikai kódexben meghatározott tényállások nem abból a célból kerültek a kódexbe, hogy ezek megvalósítása esetén méltatlansági eljárások induljanak. A kódex megalkotóinak az volt a céljuk, hogy egy belső koordináció és szakmai felmérés után – figyelemmel a munkaiügyi bíróságok esetgyakorlatára is, amely áttetelese a társadalom értékítéletét is hivatott tükrözni – megkísérelje azokat a magatartásokat meghatározni, amelyek feltétlenül kerülendők a rendőr szolgálaton kívüli magatartásában. Ezzel az önkéntes normakövetés feltételei ezen a téren is megteremtődtek.”*⁵

„A kódex olyan etikai alapszabályokat tartalmaz, amelyek igazodnak a rendőr különleges közzolgálati hivatásának alapkövetelményeihez, és annak kötelező jogi előírásaival együtt, egymást erősítve érvényesülhetnek. Célja, hogy erkölcsi iránymutatásul szolgáljon mind a szolgálatban, mind a szolgálaton kívül tanúsítandó magatartások tekintetében, morális alapot biztosítson

⁵ Gece Gábor – Volter Zsolt: A rendőri hivatás etikai kódexe.
<http://www.pecshor.hu/periodika/2009/gecevolter.pdf>

a felmerült szakmai döntésekhez, egyben megfelelő védelmet nyújtson mind-azok számára, akik normakövető módon járnak el, továbbá zsinórmértékül szolgáljon a kifogásolható, a hivatáshoz nem méltó magatartások felismeréséhez.”⁶

Az etikai kódex tizenhárom témakörbe csoportosítva foglalja össze azoknak a magatartási és erkölcsi követelményeknek a rendszerét, amelyek a rendőrség hivatásos állományú tagjai vonatkozásában alapvetően megfogalmazódnak – a korábban leírtak szerint – mind a szolgálati tevékenység végzése során, mind a magánéletben. A kódex a köz szolgálatáról és a testület-hez tartozásról; a tisztességről; az erőszak törvényes célú alkalmazásáról; a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról; az emberségről és a segítségnyújtásról; a bajtársiasságról; a felelősségről; a munka minőségéről; az információkezelés etikai szabályairól; a megjelenésről; a vezetői példamutatásról; a szolgálaton kívüli magatartásról; és a közbizalomról szól.

Előírja továbbá azt is, hogy a rendőr a magánéletben is legyen példamutató, valamint tevékenységével ne sértse a közerkölcs és a jó ízlés szabályait.

A kódexben megfogalmazott, a rendőr szolgálati tevékenységéhez nem kapcsolódó elvart viselkedési normák támpontként szolgáltak a méltatlansági bizottságok tevékenységéhez, viszont e „szabályok” megszegése nem vezetett, nem vezethetett automatikusan a méltatlanság megállapításához, amit a kódex megalkotói a következőképpen fogalmaztak meg: „*A kódexben foglaltak megsértése közvetlen, jogi értelemben vett hátrányt nem eredményez, elsősorban a lelkiismeretre és a közösség erejére alapozva ösztönöz és segítséget nyújt a munkahelyi szabályok, valamint a munkatársak érdekei érvényesüléséhez.*”⁷

Az etikai/méltatlansági eljárások értékelése

A fegyelmi szabályzat, valamint az etikai kódex megjelenése után kialakult és szabályrendszerében is megszilárdult a szolgálaton kívüli jogsértő magatartások elbírálásakor követendő eljárási rend. Figyelembe véve az etikai eljárások korábbi gyakorlatát, majd az arra épülő méltatlansági eljárások lefolytatásának szabályozását, kijelenthető, hogy az etikai kódex elkészítésének

⁶ A Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexe.

<http://www.police.hu/magyarendorseg/etikakodex>

⁷ A Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexét kihirdető közös nyilatkozat.

http://www.police.hu/data/cms471713/EK_elfogado_nyilatkozat.jpg

idejére létrejött egy országos szinten is egységes szakmai alapokon és követelményrendszeren nyugvó, jogi szabályzók és normák szerint lefolytatott, szakszerű, a jogbiztonságot is szem előtt tartó kivizsgálási és eljárási rend.

Az etikai/méltatlansági eljárások rendszerét nem csak azok ismerték, akik az eljárások lefolytatásában tevékenykedtek, a jogintézmény a teljes személyi állomány körében ismertté vált. Ezáltal teljesítette azt a vele szemben támasztott igényt is, hogy ismertsége révén megfelelő mértékű visszatartó erőként jelenjen meg, és ezzel ösztönözzön a szolgálattal nem összefüggő jogsértő magatartások elkerülésére, valamint a jogkövetésre. Összességében kijelenthető, hogy az etikai/méltatlansági eljárások intézménye alkalmas volt a tőle elvárt „szerep” betöltésére.

Az etikai/méltatlansági eljárások a rendőrség hivatásos állományú tagjai által a szolgálati tevékenységen kívül elkövetett jogsértő magatartások elbírálásának jogi alapokon nyugvó munkáltatói eszköze volt. Létjogosultságát, valamint az iránta az állomány erkölcsi helyzetének fenntartása céljából mutatkozó igényt alátámasztja az a tény is, hogy általában évről évre növekvő számban indultak etikai/méltatlansági eljárások. A jogerősen lezárt eljárások megoszlását és azok befejezésének módját a táblázat tartalmazza.⁸

**Jogerősen lezárt etikai/méltatlansági eljárások
2000 és 2010 között (rendőrség hivatásos állománya)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
méltatlan	6	10	15	35	41	49	21	29	19	23	12
nem méltatlan	3	12	21	45	67	55	76	99	158	150	156
összesen	9	22	36	80	108	104	97	128	177	173	168

A táblázat adataiból megállapítható, hogy a felállított bizottságok a lefolytatott eljárások döntő részében nem állapították meg az eljárás alá vont méltatlanságát. A vizsgált tizenegy évben országosan 1042 etikai/méltatlansági eljárás jogerős lezárása történt meg, ezek közül 260 esetben mondták ki a bizottságok az eljárás alá vontak méltatlanságát, vagyis az összes eljárás 24,95 százalékában. *(A méltatlanságok aránya nem fokmérője a jogintézmény szakmai létjogosultságnak.)*

A számadatokkal is alátámasztott, az etikai/méltatlansági eljárások tekintetében megmutatókozó egyre növekvő vezetői igény igazolja az eljárások létjogosultságát, vagyis a jogintézmény nem öncélú volt, nem önmagáért létezett.

⁸ Az ORFK Fegyelmi Osztály statisztikai adatai (2000–2010).

A méltatlansági eljárás jogintézményének megszűnése, az új szabályok megjelenése

2011. január 1-jén hatályát veszítette a Hszt. 56. § (6) bekezdésének c) pontja szerinti hivatásos szolgálatra méltatlanná válás megállapítására vonatkozó szövegrész, miszerint „*a hivatásos szolgálatra méltatlan az, aki szolgálaton kívüli magatartásával a fegyveres szerv működéséhez szükséges közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti*”, valamint a fegyelmi szabályzat III. része, amely a méltatlansági eljárás szabályait részletezte.⁹

A méltatlanság jogintézményének helyét, szerepét ezután a kifogástalan életvitel ellenőrzése vette át. A korábban indított és felfüggesztett méltatlansági eljárásokat a felfüggesztés indokának megszűnése után a régi szabályozás szerint lehet lefolytatni. A hivatásos állományú rendőrök által nem a szolgálattal összefüggésben elkövetett jogsértő magatartások kapcsán viszont 2011. január 1. óta nincs lehetőség méltatlansági eljárás elrendelésére.

Ezzel minden átmenet nélkül megszűnt az akkorra már kialakult gyakorlattal jellemezhető méltatlansági eljárás jogintézménye, a bevezetett kifogástalan életvitel ellenőrzését a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) végzi.¹⁰ A szabályozás a kifogástalan életvitel vizsgálatát mind az állományba jelentkezők, mind az állományban lévők esetében meghatározza.

A kifogástalan életvitel ellenőrzésére sor kerül

- a szolgálati jogviszony létesítése előtt,
- a szolgálati jogviszony tartama alatt a miniszter által meghatározott gyakorisággal legfeljebb évente egyszer,
- a szolgálati jogviszony tartama alatt az állományilletékes parancsnok kezdeményezésére soron kívül, ha a tudomására jutott adatokból kifogásolható életvitelre lehet következtetni.

A humánigazgatási tevékenységben korábban ismeretlen jogintézmény bevezetése után sor került a Hszt.-ben a hozzá kapcsolódó személyzeti intézkedések szabályozására is, a jogszabály a következőképpen rendelkezik a kifogástalan életvitel vizsgálatáról:

⁹ A hivatásos szolgálati viszonytal összefüggő egyes miniszteri rendeletek módosításáról kiadott 16/2010. (XII. 31.) BM rendelet.

¹⁰ A rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel-ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról kiadott 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet

...37/B § (1) Hivatásos szolgálati viszony a 37. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeken túl akkor létesíthető vagy tartható fenn, ha a hivatásos állomány tagja vagy a jelentkező

a) életvitele kifogástalan, és

b) írásban hozzájárul

ba) a 7. számú mellékletben meghatározott személyes adatai és büntügyi személyes adatai kezeléséhez,

bb) *életvitele* kifogástalanságának ellenőrzése érdekében a felvételt megelőzően és a szolgálati viszony tartama alatt a (2) bekezdésben meghatározottak ellenőrzéséhez.

(2) Az életvitel kifogástalan, *ha a hivatásos állomány tagja vagy a jelentkező*

a) esetben nem állnak fenn – a hivatásos állomány tagja esetében a folyamatban lévő büntetőeljárás kivételével – a 37/A § (1) bekezdésében meghatározottak, és

b) *megfelel – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolataira – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátására.*”

Az NVSZ ellenőrzése folyamán hozott döntések kötelező érvényűek az állományilletékes parancsnok számára. Ha határozatilag megállapítható a kifogásolható életvitel, haladéktalanul, mérlegelés nélkül intézkednie kell a szolgálati viszony megszüntetése iránt.

A 2010. december 31. után elkövetett bűncselekmények vonatkozásában taxatív megjelölték azokat a jogerős bírói szankciókat, amelyek alapján – a jogerőre emelkedéstől a Hszt.-ben meghatározott időtartamig – nem létesíthető, illetve nem tartható fenn szolgálati jogviszony. Ezzel egyidejűleg a jogi háttér lehetőséget biztosított a miniszteri méltányosság intézményére.

A kifogástalan életvitel szabályainak bemutatása, részletezése nem témája írásomnak, csupán olyan mértékben említettem meg, amelynek révén az új rend párhuzamba állítható az etikai/méltatlansági eljárások szabályrendszerével. Az egymáshoz rendeléssel a régi és az új követelmények vonatkozásában egyik mellett sem kívánok pró vagy kontra állást foglalni. A kifogástalan életvitel kapcsán felvetődő kérdésköröket annak reményében említem meg csupán, hogy írásom alapja lehet a témában a közös szakmai gondolkodásnak, talán vitaindítónak is válhat, és ez a későbbiekben mások által is szükségesnek ítélt esetleges változásokat generálhat.

A kifogástalan életvitel vizsgálata, valamint az etikai/méltatlansági eljárások menetének egymás mellé helyezése alapján – figyelembe véve a kérdéskörben az ORFK Fegyelmi Osztály beosztottjaként tapasztaltakat is – a következő észrevételek fogalmazhatók meg:

- Mivel a kifogástalan életvitel vizsgálatát az NVSZ végzi, a szolgáltatón kívül elkövetett jogsértő magatartások elbírálásának jogköre kikerül a vizsgálatban érintett személyt, annak általános viselkedési, erkölcsi normáit, szakmai tevékenységét ismerő fegyelmi jogkör gyakorlójának kezéből. Az állományilletékes parancsnok jogkörében kizárólag az ellenőrzés kezdeményezése, valamint az annak megállapításain alapuló személyzeti intézkedés megtétele marad.
- Más megközelítés szerint az új szabályozás okozta változás leveszi a döntés felelősségét a parancsnokok vállairól, mivel az életvitel ellenőrzésének lefolytatásakor szükséges intézkedések megtétele, a kifogásolható életvitel tényének megállapítása az NVSZ hatásköre.
- Kifogásolható életvitel megállapításakor a vizsgálatban érintett személy által megvalósított bűncselekmény jellegétől, tárgyi súlyától függetlenül, a jogszabályi háttér adta kötelezettség alapján rendelkezni kell a szolgálati viszony megszüntetéséről olyan cselekmények esetében is, amelyek nem kapcsolódnak szorosan a szolgálati tevékenységhez, ezáltal nem minden esetben veszélyeztetik a rendőrség működésébe vetett közbizalmat. Lehetnek olyan esetek, amikor vezetői mérlegelés után – a korábbi méltatlansági eljárási gyakorlat alapján is – vizsgálni lehetne a jogsértést elkövető személy szolgálati jogviszonyára vonatkozó döntést, például gondatlan bűncselekmények elkövetése esetén.
- A Hszt. jelenlegi szabályozása értelmében a 2011. január 1. előtt elkövetett bűncselekmények miatt büntetett előéletűvé váló rendőr szolgálati viszonyának ítélet alapján történő megszüntetésére nincs minden esetben lehetőség. Előállhatnak olyan esetek, amikor a szolgáltatón kívüli jogsértő cselekmény kitudódása – például gyanúsítottkénti felelősségre vonás vagy bírósági ítélet alapján – elévülési időn belül történt, ezáltal lehetőség lenne a cselekmény méltatlansági eljárás keretében történő elbírálására.
- A jogszabályi változás előtt elrendelt és felfüggesztett méltatlansági eljárások a korábbi szabályok szerint folytathatók le akkor is, ha mellette intézkedtek a kifogástalan életvitel vizsgálatára. A párhuzamosnak tekinthető eljárások kapcsán – befejezett munkaügyi perek hiányában – még nem ismert a munkaügyi bíróság joggyakorlata.

- A kifogástalan életvitel vizsgálatában a döntés meghozatala – a tapasztalt gyakorlat szerint – a szolgálaton kívül elkövetett bűncselekmény kapcsán a megindult büntetőeljárás befejezéséig nem minden esetben születik meg, ezzel sérülhetnek a gyors döntéshez kapcsolódó munkáltatói jogok.
- A méltatlansági eljárás rendszerének megszűnésével „elvesztett” a szolgálaton kívüli jogsértő magatartások kapcsán az azonnali munkáltatói reakció lehetőség.
- A büntetőjogi elmarasztaláshoz kapcsolt alkalmatlanná válási okok olyan széles körben vonják maguk után kötelező érvénnyel – akár szándékosan, akár gondatlanul elkövetett köztörvényes bűncselekmények esetén – a szolgálati jogviszony megszüntetését, hogy a büntetőeljárás jogerős lezárása utáni kifogástalanéletvitel-ellenőrzés szinte teljesen „kiüresedhet”. Az esetek jelentős részében ugyanis az érintett rendőr szolgálati viszonya a törvény erejénél fogva az ellenőrzéstől teljesen függetlenül egyébként is megszűnhet.
- A hivatásos állományú rendőr által szolgálaton kívül elkövetett szabálysértések esetén a kifogásolható életvitel jogintézménye nem alkalmazható, a rendőrség működésébe vetett közbizalmat veszélyeztető szabálysértés megvalósulása esetén (például lőfegyverrel kapcsolatos szabálysértés, veszélyes fenyegetés szabálysértés stb.) az elkövető méltatlanságát vizsgálni munkáltatói intézkedés keretében nincs lehetőség.
- Szolgálaton kívüli időpontban megvalósított katonai bűncselekmény esetében elmarasztaló ítéletből – ha szabadságvesztésnél enyhébb büntetés kiszabására kerül sor – nem következik az elkövető szolgálati viszonyának megszüntetése, olyan esetben sem, amikor a cselekmény jellegére vagy tárgyára figyelemmel felvethető a további hivatásos szolgálatra méltatlanság, mivel a Hszt. a katonai bűncselekményeket „kivette” a büntetett előéleti körből.

A kérdéskörben a rendőri összlétszámhoz viszonyítva minden bizonnyal elenyésző rendőr érintettsége merülhet fel (számukat megbecsülni nem lehet, mivel gyakran csupán évekkel az elkövetés után válik ismertté a bűncselekmény elkövetőjének kiléte). Mégis egy-egy olyan eset, amikor a közvélemény vagy a média érdeklődését kiváltó cselekmény miatt jogerősen elmarasztalt rendőr szolgálati viszonya fennmarad, alkalmas lehet a rendőrség negatív megítélésére, a működésébe vetett közbizalom mértékének csökkenésére.

Álláspontom szerint a kifogástalan életvitel jogintézményének bevezetése mellett továbbra is életképes lehetett volna a méltatlansági eljárások rendszere. A két eljárás „megléte” az esetek többségében (például szabálysértések elkövetésekor) azért is célszerű lett volna, mivel a kifogástalan életvitel vizsgálata az esetek többségében kizárólag bűncselekmény elkövetésére vonatkozik. A kettős eljárás tilalmának elkerülésére megoldást jelenthetett volna a szolgálaton kívül megvalósított bűncselekmények esetében az állományilletékes parancsnokok méltatlansági jogkörének eseti korlátozása.

Összegzés

A rendőrök által a szolgálati tevékenységen kívül elkövetett jogsértések, valamint az általuk tanúsított általánosan magatartás hatással van a rendőrség megítélésére és befolyásolja a működésébe vetett közbizalmat. A szolgálattal nem összefüggő jogsértések elbírálása céljából alakult ki 1997-ben az addig előzményekkel nem bíró eljárási rend, amelyet eleinte etikai, majd 2006-tól méltatlansági eljárásnak neveztek.

Mindkét elnevezés azonos elveken nyugvó, a második már szabályaiban részletesebb eljárási rendet takart. Alapvető eljárási szabály volt, hogy a szolgálaton kívüli jogsértő cselekményt jogi garanciák mellett, normákban szabályozott eljárás keretében nem egyedül az állományilletékes parancsnok, hanem az elnökséjével megalakult etikai/méltatlansági bizottság bírálta el.

Eljárása során a meghatározott erkölcsi-szakmai feltételek alapján összeállított háromtagú etikai/méltatlansági bizottság iratokat szerzett be, meghallgatásokat végzett, majd zárt tárgyaláson szavazott az eljárás alá vont méltatlanságának kérdésében. Mivel az eljárás alapvetően azt vizsgálta, hogy a szolgálaton kívüli jogsértő cselekmény megalapozta-e az eljárás alá vont méltatlanságát, a bizottság arról döntött, hogy az érintett alkalmas-e további hivatásos szolgálatra, vagy sem. Beismerés vagy tettenérés esetén a jogsértő cselekmény kapcsán induló büntetőeljárás jogerős befejezése előtt is lehetőség volt a döntés meghozatalára.

Az etikai/méltatlansági eljárások jogi garanciák mellett folytak, ezen túlmenően betöltötték azt a szerepüket is, hogy visszatartó erőként jelentek meg a jogsértő magatartások elkerülése céljából, továbbá az önkéntes jogkövetésre ösztönöztek. Az eljárások szakszerűségét tovább emelte a 2007-ben megjelenő rendőri hivatás etikai kódexe.

Az etikai/méltatlansági eljárások jogintézménye 2011-ben szűnt meg, feladatát a kifogástalan életvitel vizsgálata vette át, ez azonban már nem kizárólag a szolgálaton kívüli jogsértések eseteire vonatkozik. A vizsgálat lefolytatását a fegyelmi jogkör gyakorlója kezdeményezi, a vizsgálatot azonban a munkáltatótól elkülönülő Nemzeti Védelmi Szolgálat végzi.

Hogyha az NVSZ ellenőrzése során határozatilag megállapítható a kifogásolható életvitel, az állományilletékes parancsnoknak az esetek nagy többségében mérlegelés nélkül intézkednie kell a szolgálati viszony megszüntetése iránt.