

Tapasztalatok a rendőri fegyelemkezelés „új rendszere” kapcsán

Bevezetés

A rendőrség működésében, szakmai munkájában jelentős dátum volt 2015. július 1-je. Ezen a napon a korábbi szolgálati törvény¹ közel tizenkilenc év után „adta át a helyét” az új szolgálati törvénynek². Az új jogszabály a szervezet tevékenységének minden területén változásokat eredményezett, s ez nem kerülhette el a munkáltatói intézkedések körébe tartozó fegyelemkezelő tevékenységet sem.

A korábbi törvényben harminc szakasz³ terjedelemben került szabályozásra a fegyelemi felelősség rendszere, az új jogszabályban már negyvenhárom szakasz⁴ rendelkezik e tevékenységről. A terjedelem növekedése önmagában nem jelentheti a munka jellegének egyértelmű megváltozását.⁵ Tartalmi oldalról megközelítve a kérdéskört viszont egyértelműen kijelenthető ki, hogy a változások nagyságrendjére és azoknak a fegyelemkezelés rendszerére gyakorolt hatására figyelemmel a címben említett új rendszer

¹ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Régi Hszt.) A törvény szövegének a 2015. június 30-án hatályos szövegét használtam.

² A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Új Hszt.) A törvény szövegének – a publikáció megírásának időpontjára tekintettel – a 2018. július 24-én hatályos szövegét használtam.

³ Régi Hszt. 119. § -tól a 149/C. § -ig

⁴ Új Hszt. 181. § -tól a 224. §-ig

⁵ Molnár Tamás, Kardos Sándor, Horváth Attila: A szolgálati jogviszonnyal összefüggő alapvető kérdések szabályozása. *Rendőrségi Igazgatás jegyzet*. Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottság (2016) 30.

kifejezés nem minősíthető – csupán az olvasói érdeklődés felkeltését célzó – túlzó kijelentésnek.

Az ORFK Fegyelmi Osztályának helyettes vezetőjeként az új törvény fegyelmi munkára gyakorolt hatását első kézből tapasztaltam meg országos kitekintéssel. A megváltozott szabályrendszernek történő megfelelés, az eljárási rend(ek) átalakulása/átalakítása folyamatos tanulási tevékenységet igényelt a szakterület valamennyi dolgozójától. E téren szerzett szakmai tapasztalataim bemutatásával egyidőben írásomban abban is állást foglaltok, hogy az új rendszer mely területeken segítette, vagy esetleg nehezítette a fegyelmi jogkör gyakorlóinak munkáját, illetve a megváltozott szabályok milyen hatást gyakoroltak a fegyelemkezelő tevékenység rendszerére.

Figyelembe véve a tanulmány terjedelmi korlátait is az új szolgálati törvény minden, a fegyelmi munkát érintő változását részleteiben bemutatni nem lehet. Erre tekintettel – a korábbi szabályok érintőleges bemutatása mellett – az új törvény azon változásait értékelem kizárólag, melyek megítélésem szerint jelentős szakmai hatást váltottak ki a fegyelemkezelő tevékenységben. Írásomban azt is értékelem, hogy az új eljárási rend és szabályrendszer alapján bekövetkező változások milyen mértékben követték, illetve képezték le a korábbi jogszabály megalkotása óta eltelt időszak felmerült fegyelemkezelői/parancsnoki igényeit. Erre tekintettel azt is megvizsgálom, hogy a „korszerűbbnek” ítélt szabályok emelték-e a fegyelemi tevékenység jog- és szakszerűségét.

Csaknem húsz éves fegyelmi szakterületi tapasztalataim alapján jogot formálok magamnak arra is, hogy állást foglaljak abban, hogy az értékelt változások a fegyelemkezelés során jelentkező szakmai kihívásoknak, problémáknak meg tudtak-e felelni, s új szabályok korszerű válaszokat tudtak-e adni egyes korábbi problémákra.

A válogatás ezáltal természetesen szubjektív, és kizárólag az eljárási szabályokra irányul. Ezáltal a fegyelemkezelés terén az e-ügyintézés bevezetése kapcsán történt változások sem képezik írásom tárgyát, mivel e szabályok értékelése külön publikációt igényelne. A szubjektív válogatási szempontok ellenére remélem, hogy sikerül a rendőri fegyelemkezelő tevékenység terén kevésbé jártas olvasóban is érzékeltetni a változások mér-

tékének nagyságrendjét. Ugyancsak a területi korlátokra tekintettel kizárólag az új szolgálati törvényben bekövetkezett változásokat értékelem, a munkához kapcsolódó egyéb alacsonyabb szintű normákban (például a Fegyelmi Szabályzatban⁶, valamint az egyéb utasításokban, rendeletekben) bekövetkezett módosításokra, változásokra nem térek ki.

A fegyelmi eljárás megindításának meghatározott új esetei

A 2015. évben hatályba lépett szolgálati törvény – egyezően a korábbi jogszabály szövegezésével – egyértelműen meghatározza a fegyelmi eljárás megindításának alapját: „*Fegyelemsértést követ el és fegyelmi eljárás keretében kell felelősségre vonni a hivatásos állomány tagját, ha szolgálateljesítésre, vagy a szolgálati viszonyra vonatkozó kötelezettségét vétkesen megszegi*”.⁷ A jogszabály ezen a normahelyen rendelkezik továbbá a hivatásos állományú rendőr által a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértés kapcsán szükséges fegyelmi intézkedésekről,⁸ valamint a katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbírálásáról.⁹

A korábbi szabályozástól eltérően viszont ezen általános megfogalmazáson túlmenően új elemként jelentkezik a törvény szövegében négy olyan – a fegyelmi szakterület szabályaitól eltérő törvényhelyen található – konkrétan nevesített elkövetési magatartás, melyek megvalósulása fegyelmi eljárás megindítását vonják maguk után.

Azon nevesített elkövetői magatartások, melyek a korábbi törvényben nem szerepeltek:

- a korlátozott véleménynyilvánítás szabályait megszegő magatartás,¹⁰

⁶ A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról kiadott 11/2006. (III.14.) BM rendelet

⁷ Új Hszt. 181. § (1) bekezdés

⁸ Új Hszt. 181. § (2) bekezdés

⁹ Új Hszt. 181. § (3) és (4) bekezdések

¹⁰ Új Hszt. 21. § (1), (2), (3) és (4) bekezdések

- a politikai, illetve a rendőrség tevékenységével ellentétes rendezvény, gyűlés megtartásának tilalma a szolgálati helyen, illetve ilyen rendezvényeken egyenruha-viselés szabályait megszegő magatartás,¹¹
- a rendvédelmi szerv feladataival ellentétes tevékenységű szervezet-hez csatlakozás tilalmába ütköző magatartás,¹²
- a rendőrrel szemben közvádra üldözendő bűncselekmény írásos jelentésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása.¹³

Az új törvény úgy rendelkezik, hogy e magatartások megvalósítójának felelősségét „*fegyelmi eljárásban kell vizsgálni*”, illetve az utolsó magatartást megvalósítója „*fegyelemsértésnek minősül*”, vagyis a rendelkezések nem adnak mérlegelési lehetőséget a munkáltatói intézkedés vonatkozásában. Ki kell emelni, hogy a jelzett elkövetések alapvetően a szolgálati tevékenységen kívüli szférával kapcsolatosak, abban valósulnak meg, mégis a szolgálati rend és fegyelem fenntartása érdekében megalkotott fegyelmi eljárás keretében kell ezen eseteket elbírálni. A jogszabályi környezet önmagában visszásnak tűnhet első megközelítésben, de mélyebb átgondolást követően más eredményre jutunk.

Álláspontom szerint a jogalkotó tudatosan, az utóbbi években felmerült fegyelemkezelői igényekre is figyelemmel vonta be a munkáltatói intézkedések körébe e szolgálaton kívüli magatartások elbírálását. A rendőrnek ugyanis nem kizárólag a szolgálati helyen, illetve a szolgálati tevékenységgel összefüggésben, hanem azon kívül is be kell tartania a szolgálati rend és a szolgálati tekintély fenntartásának alapelveit, e magasabb erkölcsi elvárási rendszer minden helyzetben megfogalmazódik vele szemben. Ezen általános kötelmeket a rendőrségi törvény¹⁴ és a szolgálati szabályzat¹⁵ is megfogalmazza, ezáltal az általános viselkedési és magatartási szabályok a

¹¹ Új Hszt. 22. § (1) és (2), valamint a 23. § (1) és (2) bekezdések

¹² Új Hszt. 24. § (3) és (4) bekezdések

¹³ Új Hszt. 219. § (1) és (4) bekezdések

¹⁴ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

¹⁵ A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról kiadott 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

szervezet egészére, az állomány valamennyi tagjára kötelező jelleggel bírnak. Ezen túlmenően mivel a „rendészeti szakközegek” – mivel az államot képviselik – tekintélyük kell, hogy legyen, ennek többek között a viselkedésükben kell megnyilvánulni.^{16 17}

A leírtakra figyelemmel álláspontom szerint helyesen döntött a jogalkotó akkor, amikor e viselkedési magatartások vonatkozásában kötelezővé tette a fegyelmi eljárás megindítását, vagyis azt, hogy a munkáltatónak, vagyis a fegyelmi jogkörrel rendelkező a parancsnoknak kötelező legyen reagálnia a nevesített esetekben.

Indokolttá tették a felsorolt magatartások fegyelmi intézkedési jogkörbe vonását a korábbi szolgálati törvény hatálya lépése óta eltelt időszakban bekövetkezett – a rendőri szervezen kívül végbement – változások is, mivel a tizenkilenc évvel ezelőtti norma megalkotása idején sok szempontból más közeg vette körül az embereket, így a rendőröket is. Az 1990-es évek derekán – a korábbi szolgálati törvény megalkotásának idején – ugyanis az egyéni vélemény kinyilvánításának is lényegesen kisebb tere volt. Gondoljunk például csak arra, hogy a különböző közösségi oldalak akkor még csak „bontogatták szárnyaikat”, manapság viszont már ez a virtuális tér a napi élet, valamint a napi kommunikáció és kapcsolattartás szerves része lett, s e „felületre” feltétel, és korlátozás nélkül bárki beléphet, az szinte mindenki számára elérhető.¹⁸ A rendőrré vonatkozó véleménynyilvánítás szabályozása az új törvény alapján természetesen kiterjed az internetes felületekre is, mely kérdéskör a csaknem húsz évvel ezelőtti szabályozás esetén még nem merülhetett fel. Az utóbbi években – gyakorló fegyelmi tisztként – számtalan olyan esettel szembesültem munkám során, amikor a közösségi

¹⁶ Zeidler Sándor: A Magyar Királyi Határőrség egyenruhái és rangrendszere, *Határrendészeti Tanulmányok*, 3. (2006/1) 67.

¹⁷ Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség közbiztonsági tevékenységének szervezete és gyakorlata, In: Orbók Ákos (szerk.): *A hadtudomány és a XXI. század*. (2016) 361-373.

¹⁸ Kovács István: Kiberbiztonság? Gyermek szexuális kizsákmányolása az interneten, azaz gyermekpornográfia Magyarországon, különös tekintettel a nemzetközi iOCTA, és INHOPE értékeléseire. *Rendvédelem* (2018/1) 178-267.

oldalak felhasználásával, a rendőri mivoltuk felfedésével járatták le a kollegák a rendőrséget. Többek között ezekre a helyzetekre is reagált megfelelően a jogalkotó az új szabályozással.

A korábbi évtizedek tapasztalatai „követelték meg” azt a törvényi rendelkezést is, miszerint a mindenkori pártpolitikától mentes rendőrség tagjai a szervezet működésével, feladataival ellentétes párthoz, szervezethez ne csatlakozhassanak, illetve a „civil” politikával kapcsolatban egyenruházatban, rendőri mivoltuk esetleges fitoktatásával ne foglaljanak nyíltan állásponton. E stratégiai irány értékét a rendőrség már a rendszerváltást megelőző időszakban is fontosnak tartotta – többek között tudományos-szakmai fórumokon, például a Belügyi Szemlében – szorgalmazta, erősítette,^{19,20} a szolgálati törvényben viszont a kérdéskört nem szabályozták. A törvényi rendelkezés e téren azért sem történt/történhetett meg, mivel a régi Hszt. megalkotásakor, a rendszerváltás időszakát követő néhány évben is nehezen volt elképzelhető, hogy a „régiben” szocializálódott rendőri állomány tagjai – akár egyenruhában, akár „civilben” – nyíltan politikai állást foglaljanak, vagy a rendőrség működésével ellentétes szervezethez csatlakozzanak. Az elmúlt két évtized alatt ez is megváltozott, ugyanis a vélemény nyilvánításának szabadságát és lehetőségét – akarva/akaratlanul – esetenként az állomány nem megfelelően értelmezi napjainkban.

A következő pont, a rendőrrel szemben kezdeményezett eljárások kapcsán megkövetelt jelentési rend korábban is szabályozott volt,²¹ az új törvény viszont ezen a téren annyi pontosítást fogalmaz meg, hogy a büntető-eljárás keretében a megalapozott gyanú közléséhez – vagyis egy büntetőügyben első alkalommal gyanúsítottként történő jegyzőkönyvi kihallgatáshoz – rendelve külön is meghatározza a rendőr számára a jelentési kötele-

¹⁹ Deák József: A Belügyi Szemle közpolitikai, rendészeti elméleti és szerkezeti fejlődése a rendszerváltásig. *Hadtudományi Szemle*. (2017/2)

²⁰ Deák József: A Belügyi Szemle és jogelődei a mindenkori politika és a rendészettudomány szolgálatában (1918-1990) In: Orbók Ákos (szerk.) *A hadtudomány és a XXI. század* Tanulmánykötet. Doktoranduszok Országos Szövetsége (2016) 40.

²¹ Szolgálati Szabályzat 89. § (2) bekezdés b) pont

zettséget. A törvény e rendelkezését a 2015. április 1-je után közölt megalapozott gyanú esetén kell csak alkalmazni.²² A jogszabály az időkorlát meghatározásával konkrét keretet is adott a munkáltatói elvárás érvényesítésére, egy határnap megjelölése nélkül ugyanis a jelentésre vonatkozó parancsnoki elvárás – véleményem szerint – számtalan jogvitát eredményezhetett volna a munkáltató és a munkadó között.

Összességében kijelenthető, hogy az új szolgálati törvényben a fegyelmi felelősségre vonás eseteinek jelzett kibővítése, a munkavállalói jogok és a munkáltatói kötelezettségek egyértelművé tételével jelentős mértékben segítette elő a szolgálati rend és fegyelem fenntartását. Az új szolgálati törvény e rendelkezései a korábbi törvény megalkotása óta eltelt két évtized társadalmi változásaira is megfelelően reagáltak.

Új eljárási szabályok

Az új szolgálati törvény a fegyelemkezelő tevékenység végzése terén hozott változásai közül néhány, a fegyelmi- és a méltatlansági eljárásban – megítélésem szerint – érdemi változást eredményező szabályt értékelek.

A fegyelmi eljárás

a)

A korábbi szabályozás szerint a fegyelmi eljárások lefolytatását biztosító fegyelmi jogkör a törvényi feltételek alapján rendelkezési állományba helyezettekkel szemben minden esetben az ORFK vezetőjét, vagy az általa kijelölt vezetőt illette meg.²³ A negyvenezer főt meghaladó állomány esetében ez a jogi környezet gyakran jelentős számú eljárást, ezáltal nagy munkaterhet jelentett az érintettekkel szembeni fegyelemsértések elbírálása terén.

²² Új Hszt. 361. § (2) bekezdés

²³ Régi Hszt. 127/A. § (1) bekezdés

Az új törvény „megoldja” ezt a problémát, mivel a megváltozott szabályozás a fegyelmi jogkört automatikusan meghagyja annak az állományilletékes parancsnoknak a hatáskörében, amelynek állományába a rendelkezési állományba helyezett rendőr tartozik.²⁴ A szabályozás meghatározza továbbá a fegyelmi jogkör gyakorlójának személyét átrendelés esetében is.²⁵

A törvény e rendelkezései előremutatóak, mivel minden esetben azon parancsnokot jelöli ki a fegyelmi eljárások lefolytatására, aki az eljárás alá vontat, annak szakmai előéletét a fennálló – alá-fölé rendeltségi – munkaviszony alapján vezetőjeként legjobban ismeri.

b)

A fegyelmi eljárások szakszerűségét fokozza az a rendelkezés is, miszerint az új törvény – a korábbi törvényben csak ajánlás jelleggel szereplő – meghallgatási jegyzőkönyvek felvételét kötelezővé tette, ezen a téren a vizsgálónak már nincs lehetősége arra, hogy a fegyelmi vizsgálat keretében fogantatott meghallgatásokon elhangzottakat csupán egy jelentésben összegezze.²⁶

Megjegyzést érdemel viszont, hogy – a szakmai indokok alapján kialakult gyakorlat alapján – a fegyelmi eljárások keretében korábban is szinte minden esetben jegyzőkönyv felvételére került sor a meghallgatások alkalmával, mivel a jegyzőkönyvben foglaltak minden esetben megkérdőjelezhetetlen bizonyítékot képeztek. Mindezekkel együtt az új szabályok – a jelentés megírásának lehetőségét egyértelműen kizárva – azt eredményezte, hogy nagymértékben emelkedett a vizsgálatok szakszerűsége a bizonyítékok körébe nagyobb súllyal bevonható meghallgatási jegyzőkönyvek révén.

²⁴ Új Hszt. 194. § (1) bekezdés

²⁵ Új Hszt. 194. § (2) bekezdés

²⁶ Új Hszt. 204. § (3) bekezdés

c)

Fontos új elem a fegyelmi eljárások szabályozásában a vizsgálat lezárását követő állományilletékes parancsnok általi személyes meghallgatás kitűzésére vonatkozó határnap meghatározása. Az új szabályok szerint a vizsgálati szakaszt követően, az iratok átvételét követően a parancsnoknak 15 napon belüli időpontra ki kell kitűzni az általa megtartásra kerülő személyes meghallgatást,²⁷ az időpont kitűzésére vonatkozó megkötés a korábbi törvényben nem szerepelt. A határnap hiánya egyes szélsőséges esetekben az eredményezte, hogy – akár szolgálati érdekből, akár más okokból – a fegyelmi vizsgálat leteltét követően esetenként 15 napot is meghaladó idő elteltével került sor a meghallgatásra. E körülmény révén nem minden esetben érvényesültek a fegyelmi eljárások gyors lezárásához és a normaszegések mielőbbi elbírálásához kapcsolódó munkáltatói érdekek. Az új szabályok e gyakorlati problémára „reagáltak”, azok meggátolják az eljárások elhúzódását, elősegítve ezzel a fegyelemkezelő tevékenységhez rendelt következmények mielőbbi érvényesülését.

d)

A korábbi szolgálati törvény úgy rendelkezett, hogy a felfüggesztett fegyelmi eljárás tovább folytatására a felfüggesztést megalapozó ok megszűnését követően lehet csak intézkedni, viszont lehetőség volt arra, „*ha előreláthatólag a szolgálati viszony megszüntetése, vagy lefokozás fenytés kiszabása szükséges, a fegyelmi eljárást folytatni lehet.*”²⁸ A jelzett szabályozás biztosította, hogy a legsúlyosabb fenytési nemek, a lefokozás és a szolgálati viszony megszüntetése – a szolgálati rend és fegyelem védelme érdekében – akkor is alkalmazhatóak legyenek, ha a fegyelmi eljárás alá vont esetleg bármely módon az eljárás elhúzására törekedne.

Mivel a fegyelmi eljárás felfüggesztésének egyik indoka lehet például egy szakértői, vagy valamely hatóság általi szakvélemény elkészítése, erre tekintettel a nem feltétlenül indokolt szakértők eljárás alá vont kezdeményezésével történt igénybevételeivel a fegyelmi vizsgálatok felfüggesztés

²⁷ Új Hszt. 206. § (5) bekezdés

²⁸ Régi Hszt. 131. § (1) bekezdés

hatálya alatt tarthatóak esetenként. Hasonló módon lehet fenntartani a fegyelmi eljárás felfüggesztését például azzal is, ha az eljárás alá vont nem teljesen indokolt okból és módon betegállományban van.

Az új szolgálati törvény a legsúlyosabb fegyelmi fenyítés szükségessége esetében – például egy tettenérés révén egyértelmű korrupciós jellegű magatartás esetén – az eljárás gyors lezárásának a lehetőségét a leírtak alapján „kivette” az állományilletékes parancsnok kezéből. A jelzett körülmények révén előállhat olyan helyzet, melyben csorbát szenvedhetnek a fegyelmi eljárások gyors lezáráshoz fűződő munkáltatói érdekek.

e)

A fegyelemkezelés szabályai lehetőséget adnak arra, hogy bizonyos feltételek megléte esetén egyszerűsített fegyelmi eljárás keretében történjen meg a fegyelemsértés elbírálása. A szabályrendszer ez esetben egyszerűbb eljárási rendet határoz meg (például mellőzni lehet a bizonyítást), valamint az eljárás határideje is rövidebb.

A régi szolgálati törvény az egyszerűsített fegyelmi eljárás lefolytatását három feltételhez kötötte a megvalósított cselekmény kapcsán:

- egyszerű ténybeli megítélés,
- csekély tárgyi súly, valamint
- a fegyelemsértés elkövetésének a beismerése.²⁹

E hármas meghatározás mellett eredményesen le lehetett folytatni az egyszerűsített eljárásokat.³⁰

Az új szolgálati törvény a feltételek közül a harmadikat, vagyis az érintett beismerését, mint feltételt nem írja elő kötelező jelleggel, a hatályos

²⁹ Régi Hszt. 137. § (1) bekezdés

³⁰ Ezen fegyelmi eljárásban vizsgálót nem kell kijelölni, nem kell bizonyítást folytatni, a fegyelemsértés az eljárás alá vont állományilletékes parancsnok általi meghallgatás alapján elbírálható. Az un. alakszerű fegyelmi eljárásban a kijelölt vizsgáló folytatja a bizonyítást, tanúkat, eljárás alá vontat hallgat meg, egyéb bizonyítékokat szerez be a normaszegés bizonyítása érdekében.

szabályozás alapján csupán a két másik feltétel megléte is elegendő a fegyelmi eljárás az egyszerűsített formában történő lefolytatásához.³¹

Álláspontom szerint a fegyelemsértést megvalósító személy „hozzáállásának” – vagyis a normaszegő magatartás esetleges beismerésének, vagy tagadásának – ismerete nélkül nem lehet megalapozottan dönteni az egyszerűsített fegyelmi eljárás elrendeléséről. Az egyszerűsített eljárás indokolatlan elrendelése, majd a későbbiekben a döntés módosítása a munkáltatói eljárásban felesleges elhúzódadást eredményez a fegyelemsértés megvalósítása, valamint annak elbírálása között.

Az eljárások megalapozatlan elrendelése a napi gyakorlatban úgy küszöbölhető ki, hogy egyszerűsített fegyelmi eljárás megindítása előtt az elkövető rendőr által az eset kapcsán készített jelentést, vagy bármely formában tett hivatalos nyilatkozatát minden esetben be kell szerezni, mint ahogy az megtörtént a korábbi törvény hatálya alatt is. Az új szolgálati törvény a beismerés szükségességét eltörölte ugyan, viszont ezzel együtt a fegyelemsértéssel gyanúsított rendőr vonatkozásában jelentés beszerzését nem tiltotta meg. A jelentés beszerzésével megalapozott módon kerülhető el az eljárás indokolatlan elrendelése.

f)

A fegyelmi eljárások szabályai alapján az eljárás alá vont személy és képviselője az eljárási iratokat megismerheti, azokba már az eljárás menetében betekinthez. A régi törvény szövege alapján az iratokból „*feljegyzést, másolatot készíthet*”³², az új törvény szövege alapján viszont „*feljegyzést készíthet, másolatot kérhet*”.³³ Első olvasatra a két megfogalmazásban nem mutatkozik érdemi eltérés, mivel csupán egy szó beemelése történt az új szövegbe. Ennek ellenére mégis jelentős mértékű az eljárási rend megváltozása.

³¹ Új Hszt. 207. § (1) bekezdés

³² Régi Hszt. 134 § (4) bekezdés

³³ Új Hszt. 204. § (4) bekezdés

A két megfogalmazás azon a téren teremt új helyzetet az eljárásban, hogy az iratok kiadását egyértelműen a vizsgáló feladatkörébe utalja, ezáltal kizárólag csak olyan formátumú, külalakú másolati irat kerülhet ki az eljárás iratai közül, melyet a vizsgáló készített. A szabályozás azáltal előremutató, hogy az iratok kiadása terén a korábban kialakult gyakorlatot – miszerint az eljárás alá von az eljárási iratokat akár mobil telefonnal is fényképezhette – megszünteti. A törvény szövegszerű értelmezése ugyanis erre korábban jogszerűen lehetőségét biztosította.

Álláspontom szerint az új szabályok azáltal, hogy az eljárási iratok kapcsán kizárólag a feljegyzés készítését hagyta meg az eljárás alá vont és képviselője lehetőségének, az iratok másolását viszont nem, jelentős mértékben emelte az eljárások tekintélyét.

A méltatlansági eljárás

A méltatlansági eljárás a rendőrség hivatásos állományú tagjai által a szolgálaton kívül elkövetett normaszegő magatartások elbírálására létrehozott jogintézmény, annak kapcsán az új törvényben két változás érdemel kiemelés.

Az új szabályozásban az eljárás megindításához rendelt objektív – vagyis a jogsértés elkövetése óta eltelt – elévülési határidő három évre került felemelésre, harmonizálva e határidőt a fegyelemsértések elévülési szabályaihoz³⁴. A korábbi törvényben a szolgálaton kívüli normaszegések esetében az objektív elévülés ideje „mindössze” egy év volt.³⁵ Az elévülési határidő meghosszabbítása lehetőséget biztosít arra, hogy korábbi szolgálaton kívüli magatartások egy esetleges későbbi tudomásra jutás esetén is jogszerűen elbírálhatóak legyenek, mely segíthet az állomány erkölcsi-fegyelmi helyzetének megfelelő szinten tartásában.

A másik – megítélésem szerint nagy jelentőséggel bíró – változás az, hogy a korábbi szabályok szerint a szolgálaton kívüli normaszegő maga-

³⁴ Új Hszt. 222. § (4) bekezdés

³⁵ Régi Hszt. 149/A. § (4) bekezdés

tartás elbírálására háromtagú méltatlansági bizottság létrehozására volt lehetőség, melynek elnöke az állományilletékes parancsnok volt.³⁶ E lehetőség álláspontom szerint széles mérlegelési lehetőséget biztosított a magatartások megítélésére, mivel a gyakorlat szerint az elkövető közvetlen parancsnoka, vagy közvetlen előljárója is tagként járt el a bizottságban, a harmadik tag pedig – legtöbbször – fegyelmi, vagy személyzeti területen dolgozó személy volt. Az új szabályok szerint viszont e lehetőség már nem adott, az állományilletékes parancsnok a szolgálati tevékenységhez nem kapcsolódó jogsértő magatartások megítélésében egy személyben dönt a méltatlanság kérdésében.³⁷

A méltatlansági bizottság megszüntetése – szakmai álláspontom szerint és szakmai tapasztalataim alapján – problémásnak tekinthető. Mivel a méltatlansági eljárás nem a szolgálati tevékenységet értékeli, hanem a szolgálathoz nem kapcsolódó, azon kívül megvalósított normaszegő magatartások elbírálására hivatott, ezért ezen esetek megítélésénél számtalan szempontot kell figyelembe venni. Fontos körülmény, hogy míg egy fegyelmi eljárás kizárólag konkrét belső normában, vagy egyéb szabályozóban meghatározottak megszegése miatt indulhat, a méltatlansági eljárás jogszerű megindításának viszont nem szükségszerű feltétele a konkrét norma, vagy jogszabály megszegése. Ezen eljárás keretében ugyanis akár egy – a szolgálaton kívül megvalósított – helytelen, vagy helyteleníthető viselkedés, illetve az általános életvitel is megítélésre kerülhet, amennyiben az alkalmas a rendőségbe vetett közbizalom veszélyeztetésére, vagyis olyan magatartások elbírálására is lehetőség adódhat, melyeket a jog nem szabályoz.³⁸

A leírtak alapján megalapozottan fogalmazható meg az az állítás, miszerint a méltatlansági eljárás a fegyelmi vizsgálathoz képest esetenként – az ügy jellegéből adódóan – erősen szubjektív megítélésű és lefolytatású is

³⁶ Régi Hszt. 149/B. § (5) bekezdés

³⁷ Új Hszt. 223. (3) bekezdés

³⁸ Például: ha egy rendőr a szolgálati idején kívül, a szolgálati tevékenységéhez nem kapcsolódóan rendszeresen „megfordul” bűnözői körökben, vagy ilyen módon kapcsolatot tart fenn bűnöző életmódot folytató személyekkel, e magatartás önmagában – konkrét jogsértés megvalósulása nélkül is – felvetheti a rendőségbe vetett közbizalom veszélyeztetését, ezáltal megalapozhatja a méltatlansági eljárás megindítását az érintett rendőrrel szemben.

lehetett. Mégis létjogosultsága van és kell, hogy legyen a méltatlansági eljárásnak, hiszen a rendőrt nem kizárólag a szolgálattal összefüggésben, hanem azon kívül is kötik a kiemelt szolgálathoz kapcsolt magasabb erkölcsi elvárások.

A probléma véleményem szerint ott fogalmazható meg a méltatlansági eljárások terén, hogy a régi törvény hatálya alatt lehetőség volt a rendőri munkához nem kapcsolódó normaszegő magatartást „bizottságilag” elbírálni, vagyis nem kizárólag a parancsnok, hanem a három tagból álló alkalmi „testület” járt el. A bizottsági tagokkal szemben – többek között – törvényi megkötés volt, hogy legalább az eljárás alá vonattal azonos rendfokozati állománycsoportba tartozzanak, továbbá fontos elvárásként fogalmazott meg az a körülmény is, hogy szakmai, valamint fegyelmi múltjuk fedhetetlen legyen. A bizottság a rendelkezésre álló eljárási adatok, továbbá az eljárás alá vont kötelező meghallgatását követően titkos szavazással döntött arról, hogy az érintett rendőr a további hivatásos szolgálatra méltó-e. A bizottság kizárólag abban dönthetett a leírtak alapján, hogy az eljárás alá vont szolgálati viszonya fenntartható-e, vagy sem.

A méltatlanság kérdésében történő döntés minden esetben nagy jelentőséggel bír, hiszen az eljárás alá vont további rendőri alkalmazásáról történik állásfoglalás. A döntés meghozatala kapcsán ezáltal körültekintően, a lehető legtöbb szempontra figyelemmel kell eljárni, s erre tekintettel létjogosultsága volt annak, hogy e kérdésben a több szempontot is érékelő három fős bizottság foglaljon állást. A korábbi törvény hatálya alatt magam is számtalan esetben vettem részt méltatlansági eljárásban bizottsági tagként, több esetben tapasztaltam, hogy egy adott szolgálaton kívüli magatartás több szempont szerinti megítélésének is lehet létjogosultsága. A bizottságban a kötelező jelleggel meghatározott három fő megléte kiküszöbölte a tagok által a titkos szavazás keretében meghozott döntésnél a szavazategyenlőséget, mivel a normaháttér a szavazástól történő tartózkodást nem tette lehetővé, és minden tag egy-egy azonos súlyú szavazattal rendelkezett. Megítélésem szerint a bizottságok felállítása megalapozott döntéseket eredményezett minden eljárásban.

Az új szabályozás alapján lefolytatott méltatlansági eljárásokban viszont már kizárólag a munkáltatói jogkörrel rendelkező parancsnok dönt egy személyben a szolgálaton kívüli normaszegő magatartás megítélésében. Szakmai álláspontom szerint a szolgálati tevékenységet nem érintő kifogásolható magatartások terén, melyek esetében abban kell állást foglalni, hogy az érintett rendőr állományban tartható-e, vagy sem, az egyszemélyi döntésnél szélesebb mérlegelési eljárásnak lehet(ne) helye napjainkban is. Nem megkérdőjelezve természetesen a fegyelmi jogkör gyakorlójának jogosultságát a szolgálati tevékenységhez nem kapcsolódó normaszegések megítélése terén – úgy vélem – a méltatlansági bizottságok megszüntetése révén csökkent e normaszegő magatartások, viselkedési formák sokoldalú, a lehető legtöbb szempontot figyelembe vevő megítélésének lehetősége és esélye.

Más szakmai megközelítés/vélemények szerint a méltatlansági eljárásban az egyszemélyi döntés bevezetése egyfajta harmonizációként értelmezhető a fegyelmi eljárással, mivel azokban a fegyelmi jogkör gyakorlója korábban is egy személyben hozta meg a döntését és szabta ki a fenyítést. Úgy vélem, a két eljárás közötti harmonizációra történő hivatkozás – legalább két okból is – kérdéseket vet fel.

Egyfelől a fegyelmi eljárásban kizárólag a szolgálati tevékenység, vagyis a szakmai munka során elkövetett normaszegések elbírálása történik meg, melyek esetében helye és létjogosultsága van annak, hogy a szervezet első számú vezetője ítélje meg a megvalósított cselekményt, annak tárgyi súlyát, valamint a szervezetre gyakorolt hatását. Ő az ugyanis egyszemélyben, aki a szakmai tevékenységhez kapcsolódó erkölcsi elvárásait megfogalmazza az állomány felé, ezzel tartva fenn a rendőri munka végzéséhez szükséges belső rendet és fegyelmet. A szolgálaton kívüli normaszegések megítélése esetén viszont a szakmai elvárásokon és szempontokon túlmenően egyéb körülményeket is érdemes, célszerű, valamint szükséges értékelni, megvizsgálni, mivel a méltatlansági eljárás tárgyát képező magatartás nem kapcsolódik a munkavégzéshez.

Másfelől a fegyelmi eljárás keretében a fegyelmi jogkör gyakorlója a figyelmeztetés alkalmazásától a szolgálati viszony megszüntetéséig össze-

sen 9 szankció³⁹ közül „válogathat”, és a fenyítések meghatározott sorrendje kifejezi a fenyítés súlyosságát is.⁴⁰ Ezáltal egy aktuális fegyelmi fenyítés alkalmazásánál egyfajta arányosság és fokozatosság is érvényesíthető, s e körülmény az eljárás tárgyát képező magatartás kapcsán megfelelő parancsnoki mérlegelési lehetőséget biztosít. A méltatlansági eljárás lezárásaként viszont csupán „két lehetőség” közül választhat a döntéshozó: az érintettet továbbra is állományban tartja, vagy a méltatlanság megállapításával megszünteti a szolgálati jogviszonyt.⁴¹ A döntéshozatali lehetőségek jelzett eltérésére, vagyis az elbírálás terén jelentkező „szűkebb mozgástérre” figyelemmel megalapozottan vetődik/vetődhet fel a méltatlansági bizottság felállításának igénye, mely több szempont mérlegelését is biztosítja a döntéshozatalnál.

Megjegyzést érdemel a leírtakon túlmenően, hogy a méltatlansági – korábbi nevén etikai – eljárások menetében, eljárási szabályaiban az utóbbi években nagyobb változások történtek, mint a fegyelemkezelés körébe tartozó más eljárásokban. A változások része volt az is, hogy a jogintézmény 2010. december 31-én teljesen megszüntetésre került, mellyel a szolgálaton kívüli rendőri normaszegő magatartások munkáltatói megítélésének lehetősége teljesen megszűnt.⁴² Elsősorban a szakmai igények alapján – mivel egyéb intézkedésekkel a méltatlansági eljárást pótolni nem lehetett – a jogintézmény 2013. január 1-től a korábbival nagyrészt azonos szakmai tartalommal és csaknem azonos eljárási renddel visszavezetésre került.

Bízva a méltatlansági eljárások terén a korábbi években tapasztalt „változási rugalmasságban” a három fős bizottságok visszaállításának lehetősége – a felmerülő szakmai igényekre is figyelemmel – nem zárható ki a közeljövőben.

³⁹ Új Hszt. 185. § (1) bekezdés

⁴⁰ Új Hszt. 185. § (2) bekezdés

⁴¹ Új Hszt. 224. § (2) bekezdés

⁴² Kardos Sándor István: Az etikai/méltatlansági eljárás nekrológja, *Beliügyi Szemle*, 60. (2012/4) 55-70.

A szolgálati beosztásból felfüggesztés

Fegyelmi eljárás keretében akkor van lehetőség az eljárás alá vont szolgálati beosztásból történő felfüggesztésére, amennyiben a fegyelemsértés tárgyi súlya, vagy jellege miatt a szolgálati helytől történő ideiglenes távoltartás indokolt és szükséges. A korábbi szabályozás alapján amennyiben a fegyelmi eljárást a cselekmény kapcsán indult büntetőeljárásra tekintettel felfüggesztették fel, akkor az eljárás alá vont szolgálati beosztásból felfüggesztése is meghosszabbítható volt ezzel az időtartammal.⁴³ Ez esetenként több évig tartó szolgálati beosztásból felfüggesztést is jelenthetett.

A 2015. július 1-jén hatályba lépett szolgálati törvény a szolgálati beosztásból történő felfüggesztés határidejét 18 hónapban maximalizálta, ezt követően a személyzeti intézkedést nem lehet fenntartani. Amennyiben a maximális 18 hónap eltelt és a szolgálati helytől történő távoltartás továbbra is indokolt, az érintett más szolgálati beosztásban foglalkoztatható, vezényelhető.⁴⁴ A szolgálati tevékenységgel nem összefüggő bűncselekmény miatt elrendelt szolgálati beosztásból felfüggesztés esetén is ugyanez a 18 hónapos határidő a kötelező.⁴⁵

A jogintézmény határidejének korlátozása, maximális időhöz kötése a fegyelemkezelés terén korábban nem létező helyzetet teremtett. A problémát – szakmai tapasztalataim alapján – alapvetően az okozza, hogy egyes büntetőeljárások – például a korrupciós jellegű magatartások kapcsán indult büntetőügyek – nem zárulnak le a szolgálati beosztásból felfüggesztés alkalmazhatóságának 18 hónapja alatt, a büntetőeljárások éveig is elhúzódnak. Egyes kiemelt tárgyi súlyú jogsértések – például a korrupciós jellegű rendőri magatartások – kapcsán a megalapozott gyanú megállapítását követően az érintett rendőr szolgálati helytől történő távoltartása a cselekmény kapcsán indult eljárás jogerős elbírálásáig is indokolt lehet, viszont az új szabályozás alapján 18 hónap elteltével az érintettet újra szolgálatba kell helyezni függetlenül a büntetőügy aktuális állásától. Tapasztalatom

⁴³ Régi Hszt. 132. § (1) és (3) bekezdések

⁴⁴ Új Hszt. 199. § (3) és (5) bekezdések

⁴⁵ Új Hszt. 221. § (1) és (3) bekezdések

szerint a korrupciós cselekménnyel büntetőjogilag érintett rendőrrel szemben – amíg esetleges bűnössége nem bizonyított – olyan mértékű parancsnoki bizalomvesztés következik/következhethet be, mely megnehezítheti az érintettel történő közös munkát, legyen a rendőr bármilyen beosztásban is.

Természetesen az ártatlanság vétele a büntetőeljárás során mindenkit megillet, s ez rendőr esetében sincs, és nem is lehet másképp, mégis fennállhat a büntetőeljárásban érintett, s emiatt korábban 18 hónapig szolgálati beosztásából felfüggesztett rendőrrel szemben egyfajta negatív viselkedési attitűd a parancsnokon kívül az állomány tagjaiban is. Ezt a helyzetet a rendőri vezetői állománynak kezelnie kell!

Az új rendelkezés bírálataival nem a több évig tartó szolgálati beosztásból felfüggesztés mellett foglalok állást. Ezen a téren megnyugtatóbb megoldást jelenthetne megítélésem szerint a büntetőeljárások meggyorsítása, azoknak 18 hónapnál rövidebb idő alatt bekövetkező jogerős lezárása.

A leírtakra figyelemmel határozott szakmai álláspontként fogalmazódik meg, hogy a felfüggesztésből visszahelyezett rendőr ne kerüljön vissza korábbi beosztásába amennyiben az a büntetőeljárás alapját képező cselekmény megvalósulását elősegítette, továbbá az érintett a vele szemben folyamatban lévő büntetőeljárás lezárásáig ne töltsön be vezetői beosztást.

A szolgálati beosztásból felfüggesztés kapcsán visszatartott távolléti díjat a korábbi szolgálati törvény maximalizálta, annak mértékét az illetmény 50 %-ában határozta meg,⁴⁶ ezen az összegben belül a fegyelmi jogkör gyakorlója szabadon mérlegelhetett a visszatartás tényleges mértékéről. Az új szabályok szerint viszont a távolléti díj visszatartásának mértéke kötelező jelleggel 50 % kell, hogy legyen, azzal a megkötéssel, hogy az érintett részére folyósított összeg nem lehet kevesebb a mindenkori minimálbér összegénél.⁴⁷

A korábbi törvény alapján a fegyelmi jogkör gyakorlója a szolgálati beosztásból felfüggesztett beosztottja anyagi körülményeire tekintettel, mérlegelési jogkörében eljárva dönthetett arról, hogy az illetmény 50%-ánál kisebb mértéket tartson vissza. Álláspontom szerint az új szabályozás,

⁴⁶ Régi Hszt. 107. § (1) bekezdés

⁴⁷ Új Hszt. 165. § (1) bekezdés

vagyis a parancsnoknak az illetmény meghatározása terén mozgásteret nem biztosító szabályok – az eseti mérlegelési lehetőség megszüntetése révén – a parancsnoki jogkörök szűkítéseként értékelhető. Viszont az új törvényben megfogalmazott azon jogi garancia – miszerint a beosztásból felfüggesztés alatt folyósított illetmény összege nem lehet kevesebb a mindenkori minimálbér összegénél – jelentős előrelépés az érintett megélhetési biztonsága irányába.

Összegzés, következtetések

Az új szolgálati törvény – szakmai álláspontom szerint – a fegyelemkezelés terén számtalan olyan problémát kezel a szabályozása révén, melyek a korábbi törvény alapján nem voltak orvosolhatóak, illetve amelyekkel kapcsolatban korábban rendelkezési, intézkedési lehetőség nem volt. Ezen problémák egy részét a korábbi jogszabály megalkotása óta eltelt csaknem 20 év változása generálta, egy része pedig a fegyelemkezelő tevékenység végzése során merült fel. Az új jogszabályi környezet egyes eljárási kérdésekben teljesen új „protokollt” követelt meg, napjainkra – a folyamatos tanulási folyamat révén – országosan egységes gyakorlat alakult ki a rendőrség fegyelemkezelése terén. Az új jogszabály rendelkezései a fegyelmi munka több területén emelték az eljárások szakmai színvonalát.

Egyes eljárásjogi szabályok kapcsán – a méltatlansági eljárás, az egyszerűsített fegyelmi eljárás, valamint a szolgálati beosztásból felfüggesztés megváltozott szabályai, továbbá a felfüggesztett fegyelmi eljárás tovább folytatására vonatkozó rendelkezések módosulása – szakmai kérdések vetődtek fel a törvény hatályba lépése óta eltelt három év alatt. A felvetődött kérdések jelentős részére a napi gyakorlat, vagyis a fegyelemkezelő tevékenység végzése során megoldások születtek.

Összességében kijelenthető, hogy az új szolgálati törvény szabályai jelentős mértékben járultak hozzá a fegyelemkezelő tevékenység jog- és szakszerűségéhez, valamint az eljárások eredményes lefolytatásához. A megújult jogi környezet biztosította a fegyelmi jogkör gyakorlását, elősegítette e tevékenység elveinek érvényesítését és érvényesülését, a fegyelemkezelés megfelelő szakmai keretek között tartását, továbbá a hivatásos

állomány tagjaival szemben a fegyelmi szankciók megalapozott és indokolt alkalmazását.⁴⁸

A korábbi és a jelenleg hatályos szolgálati törvény összevetése alapján a fegyelmi fenytés céljának meghatározásában nem történt változás: a korábbi és a jelenlegi szabályozásban is „*a fenytés célja a szolgálati rend és fegyelem védelme, az elkövetőnek/eljárás alá vont személynek és másoknak a fegyelemsértéstől való visszatartása*”.^{49 50} Ezek a célok a korábbi és a jelenlegi szolgálati törvény alapján is maradéktalanul megvalósultak, illetve meg fognak valósulni a jövőben is, az új jogszabály hatályba lépése ebben a vonatkozásban nem hozott változást.

IRODALOM

Deák József: A Belügyi Szemle közpolitikai, rendészetelméleti és szerkezeti fejlődése a rendszerváltásig. *Hadtudományi Szemle* (2017/2)

Deák József: A Belügyi Szemle és jogelődei a mindenkori politika és a rendészet tudomány szolgálatában (1918-1990) In: Orbók Ákos (szerk.) *A hadtudomány és a XXI. század*. Tanulmánykötet. Doktoranduszok Országos Szövetsége (2016)

Kardos Sándor István: Az etikai/méltatlansági eljárás nekrológja. *Belügyi Szemle*, 60. (2012/4)

Kovács István: Kiberbiztonság? Gyermekek szexuális kizsákmányolása az interneten, azaz gyermekpornográfia Magyarországon, különös tekintettel a nemzetközi iOCTA, és INHOPE értékeléseire. *Rendvédelem* (2018/1)

Kovács István: Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Ellenőrzés, mint a kiadott szabályok, és utasítások betartásának (kontroll) feladata. *Államtudományi Műhelytanulmányok* (2017/1)

⁴⁸ Kovács István: Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Ellenőrzés, mint a kiadott szabályok, és utasítások betartásának (kontroll) feladata. *Államtudományi Műhelytanulmányok* (2017/1) 1-30.

⁴⁹ Régi Hszt. 120. § (1) bekezdés

⁵⁰ Új Hszt. XLII. tv. 182. § (1) bekezdés

Molnár Tamás - Kardos Sándor - Horváth Attila: A szolgálati jogviszonnyal összefüggő alapvető kérdések szabályozása. *Rendőrségi Igazgatás jegyzet*. Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottság (2016)

Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség közbiztonsági tevékenységének szervezete és gyakorlata, In: Orbók Ákos (szerk.): *A hadtudomány és a XXI. század*. (2016)

Zeidler Sándor: A Magyar Királyi Határőrség egyenruhái és rangrendszere, *Határrendészeti Tanulmányok*, 3. (2006/1)