

ÖTÖDIK ÉRTÉKELÉSI KÖR

A korrupció megelőzése és az integritás ösztönzése a központi
kormányzatnál (legfelső szintű vezető tisztségviselők) és a
bűnüldöző hatóságoknál

ÉRTÉKELŐ JELENTÉS

MAGYARORSZÁG

Elfogadva a GRECO 91. plenáris ülésén
(Strasbourg, 2022. június 13–17.)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TARTALOM

I. ÖSSZEGZÉS	4
II. BEVEZETÉS ÉS MÓDSZERTAN	6
III. KONTEXTUS	7
IV. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE A KÖZPONTI KORMÁNYZATON BELÜL (LEGFELSŐ SZINTŰ VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐK)	9
A KORMÁNYZATI RENDSZER ÉS A LEGFELSŐ SZINTŰ VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐK	9
A kormányzati rendszer	9
A felső vezetői feladatokkal megbízott személyek jogállása és díjazása.....	11
KORRUPCIÓELLENES ÉS INTEGRITÁST ELŐSEGÍTŐ POLITIKA, SZABÁLYOZÓI ÉS INTÉZMÉNYI KERETRENDSZER	15
Korrupcióellenes és integritást elősegítő politika	15
Intézményi keretrendszer	17
Etikai alapelvek és magatartási szabályok	17
Tudatosság	18
ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS A KÖZPONTI KORMÁNYZAT VÉGREHAJTÓ TEVÉKENYSÉGEINEK FELÜGYELETE	18
Információhoz való hozzáférés	18
Jogalkotási folyamatok átláthatósága	20
Harmadik felek és lobbisták.....	21
Ellenőrző mechanizmusok	21
ÖSSZEFÉRHETLENSÉG	22
BIZONYOS TEVÉKENYSÉGEK MEGTILTÁSA VAGY KORLÁTOZÁSA	23
Összeegyeztethetetlen tevékenységek, külső tevékenységek és pénzügyi érdekek	23
Állami hatóságokkal kötött szerződések	24
Ajándékok	24
Visszaélés bizalmas információkkal és állami forrásokkal.....	25
A munkaviszony megszűnését követő korlátozások	25
VAGYON, JÖVEDELEM, KÖTELEZETTSÉGEK ÉS ÉRDEKELTSÉGEK BEVALLÁSA	26
Bevallási követelmények.....	26
Ellenőrző mechanizmusok	28
ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS VÉGREHAJTÁSI MECHANIZMUSOK	29
Büntetőeljárás és a mentelmi jog	29
Nem büntetőjogi végrehajtási mechanizmusok	30
Adatnyilvántartás	30
V. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE A BŰNÜLDÖZŐ HATÓSÁGOKNÁL	31
A BŰNÜLDÖZŐ/RENDVÉDELMI HATÓSÁGOK FELÉPÍTÉSE ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁGA	31
A különféle rendvédelmi hatóságok áttekintése	31
A kiválasztott rendvédelmi hatóságok szervezete és elszámoltathatósága.....	31
Információhoz való hozzáférés	35
A rendvédelmi hatóságok iránti közbizalom.....	35
Szakszervezetek és szakmai szervezetek	36
KORRUPCIÓELLENES ÉS INTEGRITÁST ELŐSEGÍTŐ POLITIKA, SZABÁLYOZÓI ÉS INTÉZMÉNYI KERETRENDSZER	36
Korrupcióellenes és integritást elősegítő politika	36
A korrupcióra hajlamos területekre vonatkozó kockázatkezelési intézkedések	37
Fedett műveletek kezelése, kapcsolattartás informátorokkal és tanúkkal.....	39
Etikai alapelvek és magatartási szabályok	39
Tanácsadás, oktatás és tudatosság.....	40
TOBORZÁS, PÁLYAFUTÁS ÉS SZOLGÁLATI FELTÉTELEK	41
Kinevezési eljárás és magasabb rendfokozatba léptetés.....	41
Teljesítményértékelés	45
Rotáció.....	45
A szolgálat vége és elbocsátás az állományból	46
Fizetések és juttatások.....	46
ÖSSZEFÉRHETLENSÉG	47
BIZONYOS TEVÉKENYSÉGEK MEGTILTÁSA VAGY KORLÁTOZÁSA	48

<i>Összegeztethetetlen tevékenységek, külső tevékenységek és pénzügyi érdekek</i>	48
<i>Ajándékok</i>	49
<i>Visszaélés állami forrásokkal</i>	50
<i>Kapcsolat harmadik felekkel, bizalmas információk</i>	50
<i>A munkaviszony megszűnését követő korlátozások</i>	50
VAGYON, JÖVEDELEM, KÖTELEZETTSÉGEK ÉS ÉRDEKELTSÉGEK BEVALLÁSA	51
<i>Bevallási követelmények</i>	51
<i>Ellenőrző mechanizmusok</i>	51
ELLENŐRZÉS	52
<i>Belső ellenőrzés és irányítás</i>	52
<i>Külső ellenőrzés és irányítás</i>	53
<i>Panasztételi rendszer</i>	53
BEJELENTÉSI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A VISSZAÉLÉST BEJELENTŐ SZEMÉLYEK VÉDELME	54
<i>Bejelentési kötelezettségek</i>	54
<i>A visszaélést bejelentő személy védelme</i>	54
VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁSOK ÉS SZANKCIÓK	56
<i>Etikai és fegyelmi eljárások</i>	56
<i>Büntetőeljárás és a mentelmi jog</i>	58
<i>Adatnyilvántartás</i>	58
VI. AJÁNLÁSOK ÉS UTÁNKÖVETÉS	60

I. ÖSSZEGRZÉS

1. Ez a jelentés a Magyarország legfelső szintű vezetésének (a miniszterelnök, a miniszterek, kormánybiztosok, közigazgatási államtitkárok, politikai tanácsadók és a miniszterelnök megbízottjai, a továbbiakban együttesen „a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek”) valamint a Magyar Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat tagjainak tekintetében a korrupció megelőzését szolgáló keretrendszer hatékonyságát értékeli. Célja, hogy támogassa az országban a közszféra átláthatóságának, integritásának és elszámoltathatóságának erősítéséről szóló folyamatos eszmecseréket.

2. A magyarországi közigazgatás és bűnüldöző hatóságok általános jellemzője, hogy a integritás elősegítését és a korrupció megelőzését szolgáló intézkedések nagy része az alacsony beosztású és középszintű tisztviselőkre irányul. A Nemzeti Védelmi Szolgálat által végzett megbízhatósági vizsgálatok sikeres eredménnyel zárultak a hétköznapi korrupció terén a közigazgatás valamint a közlekedés-és határrendészet tekintetében. Mindeközben a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre alkalmazott integritási rendszer igen gyenge, és a Rendőrség, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat felsővezetői kinevezésének feltételei magukban hordozzák a politika beszivárgásának kockázatát.

3. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre vonatkozóan nem áll rendelkezésre etikai kódex vagy magatartási szabályzat, nem folynak integritással kapcsolatos tudatosságot erősítő tevékenységek, és nem működnek az érintett feleket bizalmas etikai tanácsadást biztosító mechanizmusok sem. A lobbizáshoz kapcsolódó szabályok nem vonatkoznak a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre, rájuk nézve nem állnak fenn ajándékok és meghívások elfogadásával kapcsolatos, az állami pénzeszközökkel való visszaélést akadályozó szabályok, sem a munkaviszony megszűnése után is érvényben lévő korlátozások. A 2020–22-es időszakra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Akcióterv a közigazgatásra összpontosít, és nem tér ki külön a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre, és ugyanez jellemezte az előző Nemzeti Korrupcióellenes Programot. Ezeknek a hiányosságoknak a megoldását prioritásként kell kezelni. A GRECO-t továbbá aggodalommal tölti el a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre vonatkozó vagyonynyilatkozati rendszer. A nyilatkozatokat kézzel kitöltve, nem elektronikus formában nyújtják be, ami nagymértékben korlátozza a használhatóságukat. Csak a legfelső szintű politikai vezetők nyilatkozatai nyilvánosak, és a nyilatkozatok ellenőrzése súlyos hiányosságokat mutat.

4. A GRECO komoly aggodalmát fejezi ki az átláthatósággal és az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatban. Megállapítja, hogy a minisztériumok összetétele, tagjainak feladatkörei és díjazásuk, a miniszterek és politikai tanácsadók napirendje és találkozói, a miniszterelnök megbízottjainak alkalmazása, a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek fizetési rendszere nem átlátható, ahogy, átfogóbb értelemben, a közszférével kapcsolatos információkhoz történő hozzáférés és az állampolgárok törvénykezésben való részvételi jogai gyakorlásának módja sem az. A közelmúltban Magyarországon elfogadott alkotmánymódosítások a jogalkotási hatáskörök veszélyhelyzetben való átruházásáról szintén óvatosságot igényel, mivel ezek a jogalkotás ellenőrző szerepkörének hatalmát gyengítik, a végrehajtó hatalmi ágat pedig erősítik.

5. A Magyar Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) tekintetében a GRECO számos intézkedést javasol az átláthatóság javítására és a morálisan

kifogásolható befolyások elkerülésére, beleértve az országos rendőrfőkapitány és az NVSZ főigazgatója valamint az ezen intézményekben alkalmazott vezetők kiválasztásával és kinevezésével, a belügyminiszter egyedi esetekre vonatkozó utasításaival valamint a Rendőrség és az NVSZ számára juttatott adományokkal kapcsolatos szabályozásokat.

6. Az integritás további erősítése érdekében szükséges a bűnüldöző szervek etikai kódexének még részletesebb kidolgozása és bizalmas etikai tanácsadással való kiegészítése, egyértelmű követelmények rögzítése a rendőri állomány számára a integritással kapcsolatos szabályszegések bejelentésére, a Rendőrség és az NVSZ fegyelmi eljárásrendjének felülvizsgálata, valamint a visszaéléseket bejelentő személyek védelmének erősítése ezen intézményeken belül. Végezetül a GRECO javasolja, hogy hozzanak olyan intézkedéseket, amelyek előmozdítják a nők megfelelő arányú képviseletét a Rendőrség és az NVSZ minden szervezeti szintjén.

II. BEVEZETÉS ÉS MÓDSZERTAN

7. Magyarország 1999-ben csatlakozott a GRECO-hoz, értékelésére a GRECO Első (2003. március), Második (2006. március), Harmadik (2010. júniusi) és Negyedik (2015. március) Értékelési Körében került sor. Az ezek nyomán készített Értékelő Jelentések és az azokat követő Megfelelőségi Jelentések elérhetőek a GRECO weboldalán (www.coe.int/greco). A mostani, Ötödik Értékelési Kör 2017. január 1-jén indult.¹

8. A jelentés a célja Magyarország hatóságai által a korrupció megelőzésére és a központi kormányzat (legfelső szintű vezető tisztségviselők) és a bűnüldöző hatóságok integritásának elősegítése érdekében életbe léptetett intézkedések hatékonyságának értékelése. A jelentés kritikai helyzetelemzés, amely felméri az érintett szereplők által tett erőfeszítéseket és az elért eredményeket. Azonosítja a lehetséges hiányosságokat, és ajánlásokat tesz az intézkedések eredményességének javítására. A GRECO gyakorlatának megfelelően az ajánlásokat, a GRECO küldöttség vezetőjén keresztül Magyarország azon hatóságainak címzi, amelyek a megkívánt lépésekért felelős országos intézményeket/ szervezeteket kijelölik. Magyarország a GRECO ajánlásaira válaszként tett lépésekről szóló visszajelzést a jelentés elfogadásától számított 18 hónapon belül köteles elküldeni.

9. A jelentés elkészítéséhez a GRECO értékelő csapata (a továbbiakban GET) a 2021. október 4–8-ig terjedő időszakban látogatást tett Budapesten, valamint hivatkoztak a Magyarország által az Értékelő Kérdőívre (Greco(2016)19) adott válaszokra, azok frissített verziójával együtt, valamint egyéb, többek közt civil szervezetek által rendelkezésre bocsátott információkra. A GET tagja: Vladimir GEORGIEV, Észak-Macedónia Antikorrupciós Állami Bizottságának tagja, Olivier GONIN, Svájc Szövetségi Igazságügyi Hivatala Nemzetközi Büntetőjogi Egységének helyettes vezetője, Dražen JELENIĆ, Horvátország helyettes főügyésze és Christian MANQUET, Ausztria Igazságügyi Minisztériuma Büntetőjogi Osztályának és a korrupció elleni harcot koordináló szervezetének vezetője. A GET-et támogatta Hanne JUNCHER, a GRECO ügyvezető titkára és Sophie MEUDAL LEENDERS, a GRECO titkárságának tagja.

10. A GET találkozott a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárával, a Miniszterelnökség (Miniszterelnöki Kormányiroda) államtitkárával valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatójával. Interjút folytatott a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, az Országgyűlés, a Magyar Rendőrség, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Legfőbb Ügyészség, az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal képviselőivel. Végezetül a GET megbeszéléseket folytatott a Magyar Kormánytisztviselői Kar, a Magyar Rendvédelmi Kar, a média, a civil társadalom és a tudományos körök képviselőivel is.

¹ A módszertannal kapcsolatos további információk az Értékelő Kérdőívben találhatóak, amely a GRECO [weboldalán](http://www.coe.int/greco) érhető el.

III. KONTEXTUS

11. Magyarország 1999 óta a GRECO tagja. Azóta négy, a korrupció megelőzésével és a korrupció elleni harccal kapcsolatos különböző témakörökre fókuszáló értékelési körben folytattak vizsgálatokat hazánkban. Általánosságban elmondható, hogy Magyarország romló tendenciát mutat az ajánlások végrehajtása tekintetében. Az első körben az ajánlásokat 90%-ban teljesítették, a második körben 58%-ban, a harmadik körben pedig 53%-ban. A negyedik értékelési körben, amely tekintetében a megfelelőségi eljárás Magyarországra nézve még mindig folyamatban van, az ajánlások mindössze 28%-át hajtották végre eddig teljes mértékben a legutóbbi nyilvános jelentésnek megfelelően,² ennek következményeképp Magyarország ellen 2017 júniusában az ajánlások teljesítésének elmaradása miatti eljárást indítottak.

12. A közvélemény-kutatások igazolják ezt a trendet. A Transparency International Korrupció Értékelési Indexe szerinti rangsorban Magyarország a 2015-ös 50. helyezésről 2021-re a 73. helyre csúszott vissza³. A Transparency International 2021-es Globális Korrupciós Barométere szerint⁴ a közszolgáltatások használóinak 43%-a élt a személyes kapcsolatok által biztosított előnyökkel a számukra szükséges szolgáltatás megszerzése érdekében. Az Európai Bizottság 2019-es, korrupcióról szóló tematikus felmérése⁵ rámutat, hogy Magyarországon a válaszadók 87%-a gondolja úgy, hogy országában a korrupció elterjedt (az uniós átlag 72%), és csak 38%-uk tartja a korrupciót elfogadhatatlannak, ami az Európai Unióban a legalacsonyabb arány (az uniós átlag 69%).

13. Az elérhető nyilvános információk és a GET által a helyszínen végzett interjúk szerint a kormányon lévő párt a jogalkotást az elmúlt évtizedben a hatalom és erőforrások centralizálására, és egy kliensrendszer kiépítésére használta. Tanulmányok rámutatnak, hogy a fékek és ellensúlyok helyzete, valamint a végrehajtó feladatkörök átláthatósága és elszámoltathatósága romlott, ahogy arra ez a jelentés is rá fog világítani. A civil társadalom szerint a világvárványt a politikusok „mentséggként használták a demokrácia aláásására”⁶. A kormányzat a politikai ellenzék, a médiát és a bíróságokat érintő, vitatható jogszabályokat vezetett be⁷. Továbbá 2022. április 27-én az Európai Bizottság első alkalommal Magyarországgal szemben indította meg az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092 rendelet szerinti eljárást a közbeszerzéssel, az EU költségvetését végrehajtó hatóságok működésével, az ellenőrzéssel, az átláthatósággal, a csalások megelőzésével és korrupcióval kapcsolatos aggályok miatt.

14. A sajtószabadság szintén aggodalomra ad okot. 2010 óta Magyarország a globális sajtószabadsági index szerinti lista 23. helyéről a 92. helyre zuhant⁸. A világvárvány alatt a független hírcsatornák és újságírók akadályoztatásnak és megfélemlítésnek voltak kitéve, és a jelentős volumenű állami reklám továbbra is lehetővé tette a kormányzat számára, hogy

² Naprakész értesülésekért kérjük, látogasson el a GRECO weboldalára: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/hungary>

³ [2021 Corruption Perceptions Index - Explore... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/corruption-perceptions-index)

⁴ [Global Corruption Barometer EU: People worried... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/global-corruption-barometer)

⁵ https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2247_92_4_502_ENG

⁶ https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web.pdf

⁷ <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2021.; European Commission 2021 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary.>

⁸ [Hungary | RSF](https://www.rsf.org/)

közvetett politikai befolyást gyakoroljon a médián keresztül⁹. Számos, veszélyhelyzeti intézkedés keretében elfogadott rendelet a gyakorlatban azzal a hatással járt, hogy csökkent a nyilvános információk hozzáférhetősége és a jogszabálytervezetek nyilvános megvitatásának lehetősége. Erre a problémára részletesen kitér mostani jelentésünk.

⁹ Az Európai Bizottság 2021. évi jogállamisági jelentése: Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon.

IV. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE A KÖZPONTI KORMÁNYZATON BELÜL (LEGFELSŐ SZINTŰ VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐK)

A kormányzati rendszer és a legfelső szintű vezető tisztségviselők

A kormányzati rendszer

15. Magyarország parlamentáris demokrácia ([Alaptörvény](#), B) cikk). A hatalom megosztásának és a fékek és ellensúlyok elvét az Alaptörvény C) cikke rögzíti. Az Országgyűlés (Parlament) egykamarás, 199 tagból áll, akiket négy évre választanak. A végrehajtó hatalmat a kormányzat gyakorolja, míg a köztársasági elnök szerepe nagyrészt reprezentatív.

16. A köztársasági elnök az államfő és a hadsereg főparancsnoka, képviseli az országot, jogalkotást és népszavazást kezdeményezhet, kitűzi a választások és népszavazások napját, különleges jogrendről hoz döntést, összehívja az Országgyűlés alakuló ülését és feloszlathatja az Országgyűlést, törvényeket küldhet felülvizsgálatra az Alkotmánybírósághoz, javaslatot tesz a miniszterelnök, a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa személyére, továbbá kinevezi a hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökét, és megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét valamint a Magyar Művészeti Akadémia elnökét. Számos törvény és döntés esetében szükséges a kormányzat egy tagjának az ellenjegyzése, mint például a kötelező érvényű nemzetközi egyezmények kötelező hatályának elismerése, nagykövetek akkreditációja, miniszterek kinevezése, egyéni kegyelem gyakorlása és az állampolgárság megszerzésével vagy elvesztésével kapcsolatos döntések (Alaptörvény 9. cikke).

17. A GRECO megállapodása szerint az államfőre abban az esetben terjed ki az ötödik, központi kormányzatokra (legfelső szintű vezető tisztségviselőkre) vonatkozó értékelési kör, ha aktívan és rendszeresen részt vesz a kormányzati funkciók kidolgozásában és/vagy végrehajtásában vagy tanácsot ad a kormányzatnak az ilyen funkciókkal kapcsolatban. Ezek a funkciók magukba foglalhatják a szakpolitikák meghatározását és bevezetését, jogszabályok kikényszerítését, jogszabályok kezdeményezését és/vagy végrehajtását, rendeletek/ normatív rendeletek végrehajtását és bevezetését, kormányzati kiadásokkal és magánszemélyek legfelső szintű vezető pozícióba való kinevezésével kapcsolatos döntéshozatalt.

18. A GET megállapítja, hogy Magyarország államfőjének feladatköre többnyire szimbolikus, reprezentatív jellegű, kormányzati feladatokban aktívan és rendszeresen nem vesz részt. Az Alaptörvény nem említi az államfőt a végrehajtó hatalom részeként. Az Alaptörvény szerint (15. cikk) a Kormány „a végrehajtó hatalom általános szerve”. A GET nem talált arra mutató információt, hogy a köztársasági elnök olyan gyakorlatban alkalmazott hatáskörrel rendelkezne, amely e tekintetben átlépné az alkotmányos korlátokat. Következésképpen Magyarország államfője nem tartozik a 17. bekezdésben meghatározott legfelső szintű vezető tisztséggel megbízott személyek (PTEF) körébe.

19. Az Alaptörvény szerint a Kormány „a végrehajtó hatalom általános szerve”. Feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A 2022. április 3-án tartott parlamenti választásokat követően, 2022. május 24-én új kormány alakult. 14 tagjából mindössze egyetlen nő. A 69 államtitkár közül kilenc nő. A kormányzat összetételének tekintetében nem állnak rendelkezésre a nemek közötti egyenlőség elősegítését szolgáló normák vagy szabályok. Ezért a GET fel kívánja hívni

a figyelmet az Európa Tanács [a nők és férfiak politikai és nyilvános döntésekben való egyenlő részvételéről szóló, Rec\(2003\)3. sz. ajánlására](#), amely szerint a nők és férfiak képviseleti aránya bármely politikai vagy közszférához tartozó döntéshozó szervben nem lehet 40%-nál alacsonyabb.

20. A kormányzat és a miniszterek tevékenységeit és a legfelső szintű vezetői feladatokkal megbízott személyek jogállását szabályozó jogi háttér két fő eleme a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (a továbbiakban Ksztv.) valamint a 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (a továbbiakban Kit.).

21. A miniszterelnök határozza meg a kormányzati politika általános irányvonalát. Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. A kormányzat normatív határozatokat hoz saját szervezeti felépítésének, működésének, tevékenységeinek és cselekvési terveinek szabályozására.

22. A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. Feladatkörükben eljárva a miniszterelnök és a miniszterek rendeleteket fogadnak el vagy normatív utasításokat adnak ki.

23. A kormányzat, csakúgy, mint a miniszterelnök és a miniszterek egyénileg, az Országgyűlésnek felel. A miniszterek a miniszterelnöknek is felelősek. A Kormány vagy a miniszterek által kibocsátott rendeletek megtámadhatóak az Alkotmánybíróság előtt.

24. A Kormány prioritást élvező feladatok, vagy a kormány hatáskörébe tartozó, de a Kormányhoz vagy miniszterhez nem hozzárendelt feladatok ellátására kormánybiztost nevezhet ki. A kormánybiztos tevékenységeit a miniszterelnök vagy kormányhatározattal kinevezett miniszter irányítja. Jelenleg nincs kormánybiztos kinevezve. Hasonlóképpen, a miniszterelnök és a miniszterek hatáskörükbe tartozó feladatok ellátására miniszteri biztosokat is kinevezhetnek.

25. Kétféle államtitkár különböztethető meg: mindegyik minisztérium rendelkezik egy közigazgatási államtitkárral, aki nem politikai szereplő, hanem a minisztérium személyzetének vezetését ellátó szakmai felsővezető. Ezek a személyek határozatlan időre szóló kinevezés alapján végzik munkájukat, megbízásuk nem a miniszter megbízásához kötött. Nem hajtanak végre politikai feladatokat, és, például nem válaszolhatnak meg parlamenti interpellációkat. A minisztériumokban tevékenykednek politikai államtitkárok is, akik politikai feladatokat végeznek, és akiknek a megbízása az általuk támogatott miniszter megbízásához kötött.

26. Mind a miniszterelnököt, mind a minisztereket kabinetek támogatják, amelyekben egyenként legfeljebb 15 politikai főtanácsadó vagy politikai tanácsadó (a továbbiakban összefoglalóan politikai tanácsadó) dolgozhat. A miniszterelnök kabinetfőnöke miniszteri beosztással rendelkezik. Az államtitkárok munkáját kabinet vagy titkárság támogatja, amelyben legfeljebb 8 politikai tanácsadó vesz részt (Kit. 214. §). A politikai tanácsadók

feladatai közvetlenül kapcsolódnak a miniszterek/ államtitkáruk tevékenységeihez, hivatali idejük is ez utóbbi tisztviselők hivatali idejéhez kötött.

27. A miniszterelnök munkáját megbízottai is segítik, akik szakértelmük folytán adott területeken nyújtanak tanácsadást. A GET rendelkezésére bocsátott információ szerint a miniszterelnöki megbízottak maximális száma 20 fő, kivételt képez ez alól a nemzetbiztonság területe, ahol nincs maximalizálva a létszám. A miniszterelnök weboldala szerint¹⁰ jelenleg 19 miniszterelnöki megbízott dolgozik. Teljes munkaidőben történő alkalmazásuk magánjogi munkaszerződésen alapul, feladataikat a miniszterelnök hivatali idejének végéig látják el. A miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat ellátására küldöttet is kinevezhet. Végezetül megemlítjük a miniszterelnök politikai igazgatójának tisztségét, amelyet jelenleg egy személy tölt be. Feladata a miniszterelnöknek és a kormánzatnak nyújtott általános politikai, külpolitikai, közpolitikai, társadalmi és egyéb tanácsadás, valamint a miniszterelnök és a Kormány tevékenységei és döntései előkészítésének támogatása.

28. A miniszterelnök, a biztosok, a politikai államtitkárok, a politikai tanácsadók, küldöttek, a miniszterelnök politikai igazgatója és a miniszterelnöki megbízottak felső vezetői feladatokkal megbízott személyek tekintendők a jelen értékelés alkalmazásában.

A felső vezetői feladatokkal megbízott személyek jogállása és díjazása

29. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. Megbízatása megszűnik: az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; amennyiben az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és többségi szavazással új miniszterelnököt választ; ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki; lemondásával vagy halálával; összeférhetlenség kimondásával; ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. A miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása megszűnik.

30. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszter megbízatása a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, a miniszter lemondásával, megbízatásának visszavonásával vagy halálával szűnik meg.

31. A törvény által szabályozott kivételektől eltekintve, az egyes minisztériumok belső szabályzatainak függvényében a politikai államtitkárok látják el a miniszterhelyettesi feladatokat. A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki őket, az érintett miniszter véleményének kikérését követően. Az államtitkárok a miniszterüknek és a miniszterelnöknek felelősek. Hivatali idejük a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, lemondásukkal, visszahívásukkal vagy halálukkal jár le.

32. A miniszterelnök bármikor javasolhatja a köztársasági elnöknek miniszter vagy államtitkár megbízatásának visszavonását, ez utóbbi esetében a megfelelő miniszter véleményének kikérését követően. A megbízatás visszavonására összeférhetlenség megszüntetésének elmaradása esetén kerül sor, mivel bizonyos munkaviszonyok

¹⁰ [Magyarország Kormánya - Miniszterelnöki megbízottak \(kormany.hu\)](http://Magyarország.Kormánya-Miniszterelnöki-megbízottak(kormany.hu))

összeegyeztethetetlennek minősülnek a legfelső szintű vezető tisztségekkel (lásd alább az összeférhetetlenség eseteit).

33. A miniszterek valamint a politikai államtitkárok és biztosok parlamenti képviselők is lehetnek. Ez az eset áll fenn a jelenlegi kormányzat tizennégy minisztere közül nyolcnál.

34. A politikai tanácsadókat a megfelelő miniszter/államtitkár veszi fel és bocsátja el, aki a munkáltatói jogokat gyakorolja felettük és megállapítja a fizetésüket. A miniszterek és államtitkárok saját belátásuk szerint dönthetnek a politikai tanácsadók személyéről, az alkalmazásuk feltételeiről, és - a Kit. által meghatározott plafont figyelembe véve - az illetményükről. A jogviszonyuk az őket alkalmazó miniszter vagy államtitkár megbízásának megszűnésével ér véget. A politikai tanácsadókra nagyrészt ugyanazok a szabályok alkalmazandóak, mint amelyeket a köztisztviselőkre nézve a Kit. előír. Azonban a Kit. kinevezéssel, kiválasztással, illetménnyel, szolgálati elismeréssel, teljesítményértékeléssel és képzéssel kapcsolatos előírásai nem vonatkoznak rájuk.

35. A minisztereket, államtitkárokat, biztosokat, politikai tanácsadókat, a miniszterelnök küldöttjeit, politikai igazgatóit és a megbízottjait nemzetbiztonsági átvilágításnak vetik alá. Az átvilágítás célja annak felmérése, hogy az érintett személlyel kapcsolatban fennáll-e nemzetbiztonsági kockázat az állam és a nemzetgazdaság jogi működtetésének biztonsági feltételeire, és, indokolt esetben, nemzetközi kötelezettségekből eredő biztonsági feltételekre nézve. Az átvilágítás értelmezésében a következő tételről kell nyilatkozni: az érintett személy és a vele egy háztartásban élő családtagjai vonatkozásában vagyontárgyakról és pénzügyi érdekeltségekről, bevételi forrásokról, kötelezettségekről, egyéb pozíciókról, feladatkörökről és elkötelezettségekről, valamint az ezekre irányuló ajánlatokról, külföldi kapcsolatokról és külföldi hírszerző szolgálatokkal való kapcsolatfelvételtől. Az átvilágítás magába foglal egy az általános életmódra, külföldi kapcsolatokra, háttérinformációkra kitérő kérdőívet is, valamint a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekhez közel álló személyekkel folytatott interjút is. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyek vonatkozásában az átvilágítást az Alkotmányvédelmi Hivatal végzi el, kivéve a Honvédelmi Minisztérium legfelső szintű vezető tisztviselőit, akiknek az átvilágítását a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat végzi. Az átvilágítást ötévente, vagy szükség esetén, például pozícióváltásnál, ennél gyakrabban végzik.

36. A GET megállapítja, hogy a miniszterelnöki megbízottak alkalmazására nincsenek egyértelmű szabályok. Alkalmazásuk magánjogi munkaszerződésen alapul, nem feltétlenül előre meghatározott munkabér ellenében végzik tevékenységüket, és, a fenti bekezdésben leírt nemzetbiztonsági átvilágítást leszámítva úgy tűnik, hogy nem vonatkoznak rájuk az integritási szabályok. Kiemelendő, hogy, az egyéb felső vezetői feladatokkal megbízott személyektől eltérően, nem vonatkozik rájuk semmilyen összeférhetlenségi vagy kiegészítő tevékenységeket érintő szabályozás (lásd 81–86. bekezdések). Ez lehetséges összeférhetlenséget okoz az ezen személyek által teljesített egyéb olyan pozíciók vagy tevékenységek tekintetében, amelyeket a miniszterelnöki megbízásuk előtt vagy azzal párhuzamosan kezdtek. A GET elfogadja, hogy ezeknek a miniszterelnöki megbízottaknak a felvételi és munkavégzési feltételeivel kapcsolatos bizonyos mértékű rugalmasságot fenn kell tartani. Azonban felső vezetői feladatokkal megbízott személyekként gyakorolt különleges hatáskörüik miatt specifikusan rájuk szabott korrupcióellenes előírásokra van szükség a miniszterelnöki megbízottak tekintetében is, hasonlóan azokhoz, amelyek egyéb politikai kinevezésekre már érvényben vannak. Következésképp **a GRECO javasolja a miniszterelnöki**

megbízottak jelenlegi alkalmazási feltételrendszerének megerősítését, hogy ezekre a személyekre a legfelső szintű vezető tisztviselőkre alkalmazott szabályokkal egyenértékű integritási követelmények vonatkozzanak.

37. A GET továbbá megállapítja, hogy a minisztériumok összetétele, tagjainak feladatkörei és díjazásuk nem átlátható. A miniszterelnöki kabinet kivételével kinevezésük nem kerül nyilvánosságra, a politikai tanácsadók nevének és feladatainak a kormányzati vagy minisztériumi weboldalakon való közzétételére sem kötelezettség, sem gyakorlat nincs. A GET emlékeztet, hogy a GRECO számos alkalommal kiemelte a legfelső szintű politikai vezetőknek tanácsot adó személyekkel kapcsolatos átláthatóság fontosságát. Ezért **a GRECO javasolja, hogy a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok összes politikai és személyes tanácsadójának nevét és feladatait tegyék közzé a kormányzati és minisztériumi weboldalakon, és ezt az információt tartsák naprakészen.**

38. A magyar Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint az éves bruttó átlagkereset Magyarországon 2021-ben 5 265 600 HUF (körülbelül 13 726 EUR) volt. A kormánytagok fizetésének mértékét a Ksztv. határozza meg. A miniszterelnök havi illetményének összege 39-szer haladja meg a közszoigák alapfizetését (Ksztv. 25/A. §) Így a miniszterelnök havi illetménye 1 507 350 HUF (körülbelül 4 260 EUR).

39. A miniszterek vagy a törvény által meghatározott, rögzített illetményt kapják, vagy, a miniszterelnök döntésének függvényében, egyéni, rugalmasabb módon megállapított fizetést. A rögzített fizetés a közszoigák alapfizetését 15,6-szorosan meghaladó alapfizetésből, az alapfizetés 50%-ára rúgó kiegészítésből és az alapfizetés 65%-ával megegyező összegű felsővezetői bónuszából áll. A miniszterelnök legfeljebb 20%-kal csökkentheti a miniszter alapfizetését (Ksztv. 39. §).

40. A miniszter egyéni illetmény éves alapon határozza meg a miniszterelnök, azonban havi összege nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évben ugyanennek a személynek fizetett legmagasabb éves illetmény egy-tizenkettedét. Amennyiben egy miniszter egyéni illetmény kap, nem jogosult kiegészítésekre vagy bónuszokra (Ksztv. 39/A. §).

41. A parlamenti képviselői pozíciót betöltő államtitkárok illetménye havonta 1 296 300 HUF (3 663 EUR), amelyet legfeljebb 30%-kal lehet emelni, míg a parlamenti képviselői mandátummal nem rendelkező államtitkárok havi illetménye 1 750 000 HUF (4 947 EUR) (Ksztv. 51. §). A biztosok fizetését az államtitkárok és helyettes államtitkárok illetménye alapján határozzák meg.

42. A politikai tanácsadók havi illetménye nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évben a nemzetgazdaságban mért, a magyar Központi Statisztikai Hivatal által közzétett havi bruttó átlagkereset tízszeresét (Kit. 216. § (1) bek.). Ez 2021-ben 4 036 160 HUF (11 430 EUR) volt. Ahogy fent leírtuk, a politikai tanácsadók fizetését ezen összegkereteken belül az őket alkalmazó miniszter vagy államtitkár állapítja meg.

43. Az állami vezetői juttatásokról szóló 275/2015. (IX. 21.) Korm. rendelet szerint a miniszterek és államtitkárok a következő juttatásokra jogosultak.

Juttatások	Miniszter	Államtitkár
1. Hivatali lakás	engedély alapján jogosult	engedély alapján jogosult
2. Kiemelt egészségügyi ellátás	Jogosult	Jogosult
3. Személyautókkal kapcsolatos juttatások		
a) személygépkocsi személyes használatra	jogosult (mind hivatalos, mind magáncélra)	jogosult (mind hivatalos, mind magáncélra)
b) költségtérítés	-	-
c) üzemanyag-kártya	Jogosult	Jogosult
d) személyautó	miniszterek általi használatra beszerzett személyautó	egy felső-közép kategóriás (8) személyautó államtitkárok számára felszerelve
e) sofőr biztosítása a Miniszterelnöki Kormányiroda vagy a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF) állományából	Jogosult	Jogosult
4. Utazási juttatások		
a) prémium turista osztály repülőgépen	Első osztály (első osztály, prémium első osztály)	turista (economy) osztály (turista, prémium turista)
b) kormányzati várók használata a reptereken	hivatalos és magáncélra	hivatalos célra
c) prémium osztály vonaton	Első osztály	Első osztály
5. Külföldi kiküldetésekhez kapcsolódó juttatások		
a) költségtérítés	Jogosult	Jogosult
b) napidíj	jogosult kormányrendelet alapján	jogosult kormányrendelet alapján
c) szálláskategória	Bármely	a kiküldő szerv vezetője által kiadott belső szabályzat szerint

6. IT-eszközök és mobiltelefonok használata	Jogosult	Jogosult
---	----------	----------

44. A Ksztv. előírásainak megfelelően a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok hivatali idejük lejártával jogosultak többhavi fizetésüknek megfelelő összegre, amely adóköteles. Az összeg a hivatalban eltöltött idő és a megbízatás megszűnése okának függvénye. Végezetül a miniszterek és az államtitkárok a miniszterelnök által megállapított összegű jutalomban részesülhetnek. A miniszterelnök meghatározhatja az államtitkárok prémiumát is.

45. A legfelső szintű politikai vezetők fizetésével, bónuszával és egyéb juttatásaival kapcsolatos információkat a Miniszterelnöki Kormányiroda¹¹ weboldalán teszik közzé, és azok az érintett személyek mandátumának lejártát követő egy évig érhetőek el. A fenti adatokban beállt változásokat 15 napon belül nyilvánosságra kell hozni a korábban érvényes információ eltávolítása nélkül (Kit. 186. §). Továbbá a legfelső szintű politikai vezetők illetményei nyilvánosak¹².

46. A GET megállapítja, hogy a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek fizetési rendszere összetett és nem átlátható. A miniszterelnök nagymértékű mérlegelési jogkörrel rendelkezik a miniszterek fizetésének kiigazítását vagy akár rögzítését tekintve. Ugyanilyen mértékű mérlegelési jogkört kapnak a miniszterek a tanácsadók fizetésével kapcsolatban. Ez azt a benyomást kelti, hogy ezek a személyek az eredményeikért kapják a fizetésüket, érik el azt bármilyen eszközzel, és nem a kötelezettségeiknek a lakosság érdekében történő teljesítéséért. A GET álláspontja szerint a felső vezetői feladatokkal megbízott személyeket politikai hitelességük növelése, és nem pénzügyi helyzetük előmozdítása kellene, hogy motiválja. **Ezért a GRECO javasolja, hogy a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek fizetési rendszerét vizsgálják felül annak érdekében, hogy biztosítsák a hasonló feladatköröket betöltő személyekkel való egyenlő bánásmódot.**

Korrupcióellenes és integritást elősegítő politika, szabályozói és intézményi keretrendszer

Korrupcióellenes és integritást elősegítő politika

47. A 2015–2018-as időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Programot (NKP) Magyarország kormánya 2015 májusában fogadta el. Általános célkitűzései között szerepelt az állami források kezelésének átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, az üzleti szektor átláthatóságát elősegítő szabályozások kialakítása, az oktatási, képzési programok kiterjesztése, a tudatosság növelése és a korrupció elleni harc hatékonyságához szükséges személyzet és felszerelés biztosítása. Célokat tűzött ki az állami szektor, az állami tulajdonban lévő vállalatok és az üzleti szektor, valamint a teljes társadalom számára, ezeknek megvalósítását kétéves időszakokat lefedő cselekvési tervek szolgálták¹³.

48. Az NKP-ből levont következtetések nyomán a kormányzat a 2020–2022-es időszakra új középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiát fogadott el, megvalósítására pedig cselekvési

¹¹ Elérhetőek a következő keresőmotorral: <https://kormany.hu/kereses> (keresési kifejezés: "politikai felsővezetők juttatása")

¹² <https://kormany.hu/dokumentumtar>

¹³ <http://corruptionprevention.gov.hu/legal-acts>

tervet dolgozott ki. A Stratégia központi célja a korrupciós helyzetek időszerű felismerését és kezelését elősegítő feltételeknek a megteremtése, a közigazgatás és társadalom ebbéli támogatása, valamint az ezt szolgáló lehetőségek és eszközök kiemelése volt. A tervezett intézkedések technológia-, szabály- és értékalapúak. A 2021-ben tervezett intézkedések között szerepelt a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó bizonyos eljárások automatizált döntéstámogató rendszerének a kifejlesztése, képzési tevékenységek, és azoknak a pozícióknak és feladatköröknek az azonosítása a közigazgatásban, amelyek leginkább ki vannak téve a korrupciós és integritási kockázatoknak.

49. A Stratégia végrehajtásának felügyelete a belügyminiszter feladata, aki annak előrehaladásáról és a cselekvési tervek által rögzített feladatok hatásáról és bevezetésük gyakorlati eredményeiről a kormánynak tesz jelentést. A Nemzeti Védelmi Szolgálat, amely jelentésünk következő fejezetének fő témája, szintén részt vesz a Stratégia végrehajtása koordinálásában és felügyeletében. A Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) korrupcióellenes főosztálya és korrupciómegelőzési főosztálya rendszeres kapcsolatot tartanak az egyes szervezetek által kinevezett integritási tanácsadókkal.

50. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szerint a közigazgatási szervek, például minisztériumok, vezetői kötelesek integrált kockázatkezelési rendszert működtetni, amely lefedi a testület működésével kapcsolatos valamennyi kockázatot. Az államigazgatási szervek működésének integritásának és korrupciós kockázatát minden év december 31-ig értékelni kell [50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet]. Ennek az értékelésnek az alapján éves kockázatkezelési cselekvési terv készül. A cselekvési terv megvalósításáról és annak eredményeiről évente jelentést állítanak össze. A kormányzat szintjén nincs kockázatkezelési rendszer.

51. A GET megállapítja, hogy a 2020–2022-es időszakra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és Akcióterv a közigazgatásra összpontosít, és nem tér ki külön a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre. Ugyanez jellemezte az előző Nemzeti Korrupcióellenes Programot. A hatóságok szerint ez a kialakítás szándékos, mivel a magyar korrupciómegelőzési politika a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek integritását elsősorban nem olyan intézkedésekkel kívánja elősegíteni, amelyek magukra a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre összpontosítanak, hanem annak a szervezeti rendszernek a fejlesztésével, amelyen belül ezek a tisztviselők dolgoznak.

52. Ez azonban hiányosság a GET álláspontja szerint. A legfelső szintű vezetők integritását érintő stratégiai cél hiánya rossz üzenetet közvetít, és hatással van az alsóbb szintek kockázatkezelésére. A magyarországi közigazgatási és, ahogy arra jelentésünk később kitér, a bűnüldöző hatóságoknak is általános jellemzője, hogy a integritás elősegítését és a korrupció megelőzését szolgáló intézkedések nagy része az alacsony beosztású és középszintű tisztviselőket érinti, míg a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek integritására vonatkozó keretrendszer igen gyenge. A Stratégia nem tér ki olyan fontos területekre, mint a vagyonyilatkozat, a lobbizás és a munkaviszony megszűnését követő korlátozások, ezekre a hiányosságokra lent kitérünk. Ez akadályozza a problémák koordinált kezelését. A Stratégia továbbá nem foglalkozik a klientúra kiépítéséhez, indokolatlan előnyben részesítéshez és nepotizmushoz kapcsolódó kockázatokkal a legfelső szintű közigazgatásban, illetve azokkal a

kockázatokkal, amelyek az üzleti és politikai szereplők közti átfedésekből keletkeznek¹⁴. Ezért a GRECO javasolja, hogy a **legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek tekintetében rendszeresen végezzenek integritási kockázatelemzést, és hogy a korrupcióellenes stratégiákba és cselekvési tervekbe építsenek be korrekciós intézkedéseket.**

Intézményi keretrendszer

53. Az NVSZ fontos szerepet játszik a kormányzat korrupciómegelőzési és korrupcióellenes tevékenységeiben. Többek közt elkészíti a kormány korrupcióellenes stratégiáját, és benyújtja azt a belügyminiszternek. Felelős a közigazgatási szervek integritási-kezelési rendszereinek kidolgozásáért és harmonizációjáért, és ebben a minőségében technikai útmutatást ad, elemzéseket készít és közzéteszi a közigazgatási szervekről szóló integritás jelentéseket. A belügyminiszter által meghatározott törvénytervezeteket és jogszabályokat integritási és korrupciós kockázati szempontból vizsgálja. Javaslatokat tesz a korrupciómegelőzéssel, integritási és szakmai etikai képzésekkel kapcsolatban. 2020-ban az NVSZ 585 alkalmazottat számlált, éves költségvetése 6 137,7 millió forintot tett ki (17,4 millió EUR). 2021-ben 660 személyt foglalkoztatott, éves költségvetése 7 069,8 millió forint (20,3 millió EUR-ra) rúgott. A költségvetés és az állomány fenti bővülése annak tudható be, hogy 2021-ben az NVSZ hatáskörébe vonták az egészségügyet.

Etikai alapelvek és magatartási szabályok

54. 2019. december 14-én a Magyar Kormánytisztviselői Kar¹⁵ (MKK) tagjai tekintetében Hivatásetikai Kódexet fogadott el, amely 2020. január 1-jén lépett életbe. A Kódex szakmai magatartási és etikai alapelveket tartalmaz, mint például tisztességesség, pártatlanság, átláthatóság, amelyeket definíciók és *többek közt* az ajándékokra és jogtalan előnyökre, hivatali visszaélésre és a hivatali és állami források felelős használatára vonatkozó részletes szabályok egészítik ki. A Kódex előírásainak megsértése esetén etikai eljárást irányoz elő, amely figyelmeztetést vagy megrovást eredményezhet (lásd lent a szabályok érvényesítésénél). A Kódex kötelező érvényű a kormányzati szolgálat minden tagja számára.

55. A politikailag kinevezett felsővezető tisztviselők, beleértve a politikai tanácsadókat, nem tartoznak a Hivatásetikai Kódex hatálya alá, mivel nem tagjai az MKK-nak. Rájuk nem vonatkozik semmilyen etikai vagy magatartási szabályzat. Ez a hiányosság komoly aggodalomra ad okot, mivel a GRECO-nak szilárd álláspontja, hogy a felső vezetői feladatokkal megbízott személyeknek egy olyan szabályzat hatálya alá kell tartozniuk, amely rögzíti a tőlük a kormány döntéshozatala során elvárt magatartást. Egy ilyen dokumentumnak a következő témakörökre kell kitérnie: összeférhetetlenség; ajándékok és kapcsolat lobbistákkal vagy egyéb harmadik felekkel, akik a kormány politikáját vagy törvényjavaslatokat kívánják befolyásolni; a munkaviszony megszűnését követő korlátozások, szem előtt tartva, hogy a jövőbeli magánszektorbeli munkaviszony kilátása ne torzítsa a döntéshozatalt, stb. Fontos, hogy a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek, csakúgy, mint a közvélemény, tisztában legyenek a rájuk vonatkozó normákkal. Továbbá, különösen fontos ezen normák hatékonyságát megfelelő felügyelettel és érvényesítéssel biztosítani.

¹⁴ Lásd: az Európai Bizottság 2020. és 2021. évi jogállamisági jelentése: Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon.

¹⁵ Az MKK állami szakmai szervezet, amely tagjait a munkakörülmények tekintetében képviseli. A szervezeti tagság kötelező mind a 75 000 kormánytisztviselő számára. Képzéseket és egyéb szakmai eseményeket szervez, valamint véleményezi a releváns törvénytervezeteket.

56. Következésképp a GRECO javasolja, hogy (i) a legfelső szintű vezető tisztséggel megbízott személyek tekintetében etikai kódexet fogadjanak el, tegyenek közzé, és azt egészítsék ki az összeférhetetlenséggel és egyéb integritási ügyekkel (pl. ajándékok, kapcsolat harmadik felekkel, külső tevékenységek, szerződések állami hatóságokkal, bizalmas információk kezelése, munkaviszony megszűnését követő korlátozások) kapcsolatos világos útmutatással, és (ii) a kódex mellett működjön hiteles és hatékony felügyeleti és szankcionáló mechanizmus.

Tudatosság

57. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre vonatkozó magatartási szabályok hiányában nem folynak számukra elérhető, integritással kapcsolatos tudatosságot erősítő tevékenységek, és nem működik semmilyen specifikusan rájuk vonatkozó, bizalmas etikai tanácsadó mechanizmus. A GET hangsúlyozza, hogy ezek a tevékenységek fontosak a döntéshozatal integritásának erősítésében, és a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek arról való informálásában, hogyan kezeljék az etikai dilemmákat napi tevékenységeik során. Ezért a GRECO javasolja, hogy dolgozzanak ki hatékony belső mechanizmusokat az integritási ügyekkel kapcsolatos tudatosság erősítéséhez és elősegítéséhez a kormányon belül, amelynek legyen része a felsővezetői tisztségekkel megbízott személyeknek szóló bizalmas tanácsadás és rendszeres képzés.

Átláthatóság és a központi kormányzat végrehajtó tevékenységeinek felügyelete

Információhoz való hozzáférés

58. A közérdekű adatok megsimeréséhez való jog alkotmányos szinten biztosított (Alaptörvény VI. cikke). Magyarország 2010-ben ratifikálta az Európa Tanács hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezményét.

59. Az információkhoz való hozzáférést az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban Infotv.) szabályozza. Ez a törvény létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban „Adatvédelmi Hatóság”), amely a személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatokhoz való hozzáférésre való jog felügyeletéért és érvényesítésének elősegítéséért felelős.

60. A közérdekű adatok megismerése iránti igény teljesítésére bármely közfeladatot ellátó szervnek 15 nap áll rendelkezésére. Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatszolgáltató részéről aránytalan mértékű erőfeszítéseket követel, az időkeret egyszeri alkalommal meghosszabbítható 15 nappal (Infotv. 29. §). A nyilvános hozzáférés korlátozható bizalmas adatok esetén illetve a döntéshozatali folyamat védelme érdekében, amennyiben a kért adatok jövőbeli döntéshozatallal kapcsolatosak vagy az azokhoz való hozzáférés veszélyeztetné az adatszolgáltató működését vagy feladatainak ellátását (Infotv. 27. § (5) bek.).

61. A GET a helyszínen magyarázatot kapott, miszerint a magyar információszabadsággal kapcsolatos jogszabály-alkotás kulcsfontosságú szerepet játszott az 1990-es évek demokratizálódási folyamatában. A média és a civil társadalom által napjainkban is gyakran

alkalmazott eszköz, melynek legjelentősebb eleme lehetővé teszi, hogy az adatigénylés elutasítása esetén bírósághoz lehet fordulni. Az ilyen keresetek gyakran járnak sikerrel.

62. Azonban, mindamelllett, hogy lehetőség van bírósági felülvizsgálatra, a beszélgetések résztvevői közül sokan hangsúlyozták, hogy a közérdekű adatok megismerése kezd egyre nehezebbé válni. A Covid-19 világjárvány alatt a Kormány kiadott egy rendeletet, amely az állami szervezeteknek lehetővé teszi a törvény által rögzített válaszadási határidőtől való eltérést, 15 helyett 45 napot biztosítva az adatigénylésre teljesítésére, és ez egyszeri alkalommal még 45 nappal meghosszabbítható¹⁶, amennyiben valószínűsíthető, hogy az adatigénylés teljesítése „a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátást veszélyeztetné”. Beszámolók szerint ezt a kivételt sok állami intézmény alkalmazza az adatigénylések elutasításának „biankó” indoklásaként egy 2021-es Alkotmánybírósági döntés ellenére¹⁷, amely a fent említett rendeletben leírtak szűken vett értelmezését követeli meg. Az információszabadságot potenciálisan tovább korlátozta az Alaptörvény kilencedik módosítása, amely a közpénz fogalmát a következőképpen szűkítette le: „az állam bevétele, kiadása és követelése”. A Velencei Bizottság megkérdőjelezte ennek a fogalommeghatározásnak a helytállóságát azzal kapcsolatban, hogy az Alaptörvénybe foglalták a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat (nagyreszt egyetemeket)¹⁸. Ezeket az aggodalmakat említették a GET által megkérdezett személyek is, akik szerint az alapítványok tevékenységéhez nem kapcsolódó állami pénzeszközöket azért utalják az alapítványokhoz, hogy kivonják azokat a nyilvános ellenőrzés alól. Végezetül a GET tudomására jutott, hogy a közérdekű információkhoz és a Kormány heti sajtótájékoztatójára való hozzáférést az adott hírcsatorna szerkesztői elvei alapján adják meg.

63. A GET hangsúlyozza, hogy olyan körülmények között, amikor a Kormány közvetett politikai befolyást gyakorol a médiára (lásd 14. bekezdés), a közérdekű adatokhoz való időszerű, hatékony és széles körű hozzáférés még fontosabb. Ezért a **GRECO javasolja, hogy bővítsék az információszabadságról szóló törvény hatálya alá tartozó adatok körét, kerülve a kivételeket és eltéréseket, és rövidítsék le az adatigénylés teljesítésének határidejét annak biztosítása érdekében, hogy a média és a közvélemény a Kormány tevékenységének ellenőrzésére használhassa ezt az eszközt.**

¹⁶ 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.

¹⁷ 15/2021. (V. 13.) AB határozat

¹⁸ [CDL-AD\(2021\)029-e sz. vélemény](#)

[Hungary - Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session \(Venice and online, 2-3 July 2021\)](#)

64. A Kormány által benyújtott, az Országgyűlés rendes ülésén megvitatandó elsődleges törvénytervezetek listája megtalálható az Országgyűlés weboldalán¹⁹, csakúgy, mint a törvénytervezetekkel kapcsolatos, minisztériumok által készített törvényhozói tájékoztatók is.

65. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény tartalmazza az általános és közvetlen társadalmi egyeztetéssel kapcsolatos előírásokat. Főszabály szerint valamennyi törvénytervezetet, kormány- vagy miniszteri rendeletet az Országgyűlésnek való benyújtásuk vagy elfogadásuk előtt közzé kell tenni a Kormány weboldalán.

66. A társadalmi egyeztetés megszervezése a jogszabály előkészítéséért felelős minisztérium felelőssége. Míg az általános egyeztetés kötelező, a közvetlen egyeztetések opcionálisak. Az általános egyeztetéseket úgy folytatják, hogy bárki kifejezhesse véleményét az egyeztetés tárgyát képező tervezetről vagy koncepcióról a weboldalon közzétett e-mail címen keresztül. A tervezetet megfelelő időben előre közzé kell tenni, hogy érdemi elemzésre és az észrevételek megosztására sor kerülhessen, és ezeket a hatóságok figyelembe vehessék. Kivételes eseteket leszámítva a közvélemény és a civil társadalom észrevételeinek benyújtási határideje azonos kell legyen a kormányzati szerveknek adott határidővel. A kapott észrevételeket, az észrevételeket küldők listáját a minisztérium összegzésével és az egyes észrevételek elutasításának indoklásával együtt a kormányzat weboldalán kell közzétenni a törvénytervezet Országgyűlésnek való benyújtását vagy rendelet kihirdetését követően.

67. A helyszínen tett látogatás során folytatott interjúkból kitűnt, hogy, habár a jogalkotási folyamat átláthatóságát és a nyilvános konzultációt szabályozó előírások kielégítőek papíron, a gyakorlatban ezeket nem tartják be. A GET-nek számos példát említettek pusztán formális egyeztetési eljárásokra. A Velencei Bizottság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény fent említett kilencedik módosítását egyeztetés nélkül fogadták el, veszélyhelyzet idején, és, hogy az indoklás mindössze három oldalból áll²⁰. Az Európai Bizottság szintén aggodalmának adott hangot legutóbbi jogállamisági jelentésében a jogalkotási folyamat átláthatóságával és minőségével kapcsolatban, tekintve, hogy az érdekelt felek beszámolóí szerint „a jogalkotás az elmúlt évekhez képest még jobban felgyorsult”²¹. Amennyiben a közelmúltban elfogadott jogszabályok, beleértve a Kormány által elfogadott veszélyhelyzeti intézkedéseket, amelyeket a „vesélyhelyzet” miatti különleges jogrend alatt, „egészségügyi válsághelyzetben” és tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben” hoztak, tekintetében ellenvéleményt fejeztek ki, azt a hatóságok „politikai tevékenységként” utasították el. Ezt a címkét állítólag arra használták, hogy magukat az érdekelt feleket, például köztisztviselőket vagy a bírói testület tagjait eltántorítsák a rájuk vonatkozó jogi keretrendszerrel kapcsolatos véleményük kifejezésétől. Mivel az ezekre a személyekre vonatkozó etikai kódex megtiltja a politikai tevékenységet, a GET aggodalmát fejezi ki, hogy ez a helyzet fegyelmi eljáráshoz vezethet. Továbbá 2022. május 24-én, az új Kormány megalakulásának napján, a magyar Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény módosítását, amely kimondja, hogy „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetén a Kormány jogosult veszélyhelyzetet kihirdetni. Ugyanaznap a Kormány ezen hatalmával élt is, és veszélyhelyzetet hirdetett ki. A GET szerint komoly aggodalomra ad okot, hogy a

¹⁹ <https://www.parlament.hu/web/guest/efutar>

²⁰ CDL-AD(2021)029-e sz. vélemény

²¹ Lásd: az Európai Bizottság 2020. és 2021. évi jogállamisági jelentése: Országfejlesztés – A jogállamiság helyzete Magyarországon.

szükségállapotra hivatkozva erősítik a végrehajtói hatalmat, hiszen ez gyengíti egy demokratikus államban szükséges fékeket és ellensúlyokat. Ezért hangsúlyozza, hogy az ilyen természetű intézkedések csak a feltétlenül szükséges mértékben alkalmazandóak, mivel megkerülik az Országgyűlés szerepét, az átláthatóság követelményeit és a egyeztetési folyamatokat.

68. A fentiekre tekintettel, **a GRECO javasolja, hogy hatékonyan biztosítsák a kormányzati jogszabálytervezetek megfelelő szintű egyeztetését, és hogy ettől csak különleges, korlátozott, világosan szabályozott esetekben térhessenek el.**

Harmadik felek és lobbisták

69. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet szabályozza a Kormány vagy a Kormány tagjai által felügyelt közigazgatási szervek és a magánérdekeket képviselő harmadik felek közti kommunikációt.

70. Ez a rendelet előírja, hogy köztisztviselők a feladataikkal kapcsolatban lobbistákkal csak abban az esetben találkozhatnak, ha erről felettesüket előzőleg tájékoztatták, aki jogosult a találkozót megtiltani, korlátozni vagy harmadik személy jelenlétéhez kötni. Azonban sem ezek a szabályok, sem más előírások nem vonatkoznak magukra a felső szintű vezetői feladatokkal megbízott személyekre. A miniszterek és politikai tanácsadók napirendjeire és megbeszéléseire nem vonatkozik semmilyen közzétételi követelmény.

71. A GET emlékeztet arra, hogy a Magyarország negyedik értékelési köréről készült jelentés kritikát fogalmazott meg, különösen az üzleti szektorhoz tartozó harmadik felek, lobbisták parlamenti és törvénykezést megelőző, kormányzati folyamatokba való bevonásával kapcsolatos elégtelen átláthatóság miatt. A jelentésbe foglalt ajánlás, miszerint hozzanak szabályokat a parlamenti képviselők lobbistákkal tartott kapcsolatai tekintetében, a mai napig teljesítetlen. Ez a helyzet szintén igen jelentős a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek szempontjából. Ezért a **GRECO javasolja, hogy (i) szabályozzák a legfelső szintű vezető tisztségekkel megbízott személyek lobbistákkal és más, a Kormány jogalkotó és egyéb tevékenységeit befolyásolni kívánó harmadik felekkel való kapcsolatteremtésének módját; és (ii) az ilyen kapcsolatoknak a céljáról megfelelő információkat tegyenek közzé, például azon felek személyazonosságáról, akikkel (vagy akik nevében) a találkozókra sor került, és a megbeszélések pontos témájáról.**

Ellenőrző mechanizmusok

72. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény a pénzügyi ellenőrzés három szintjét különbözteti meg, amelyek célja biztosítani, hogy az állami pénzeszközök felhasználása hatékony, etikus és gazdaságilag fenntartható legyen.

73. Az államháztartási rendszer külső ellenőrzését Magyarország legfőbb ellenőrző intézménye, az Állami Számvevőszék (ÁSZ) végzi. Ez egy független intézmény, amely csak az Országgyűlésnek felel. Elősegíti az elszámoltathatóságot az állami pénzeszközök tekintetében, és ellenőrzéseivel, tanácsadó és tudásmegosztó tevékenységeivel hozzájárul a jól irányított állam működéséhez. Az ÁSZ végzi *többek közt* a központi költségvetés végrehajtása zárszámadásának, és a közpénzek kezelésének az ellenőrzését. Az ÁSZ köteles az Országgyűlés

utasítására ellenőrzéseket végezni, és végezhet ellenőrzést a kormány kérésére is. Az ÁSZ jelentései nyilvánosak.

74. A kormányzati ellenőrzési feladatokat a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) végzi. Az KEHI feladatait, szervezeti és működési szabályait kormányrendelet rögzíti. A szerv a Miniszterelnöki Kabinetirodának van alárendelve. A KEHI által végzett ellenőrzések magukba foglalják a költségvetés végrehajtásának, a nemzeti és nemzetközi támogatásoknak, a Kormány tulajdonában álló vagyon hasznosításának, a Kormány tulajdonában álló gazdasági szervezetek működésének, a közbeszerzéseknek és a Kormány döntései végrehajtásának szabályszerűségi és célszerűségi vizsgálatait. A KEHI eljárásai teljes mértékben elkülönülnek a belső ellenőrzés eljárásrendjétől. Ellenőrzési tevékenysége éves munkaterven alapul. Bárki jogosult vizsgálatot javasolni, még állampolgári bejelentéssel is, azonban a KEHI dönt az ellenőrzés kezdeményezéséről. A közpénzek hatékony, etikus és gazdaságilag fenntartható felhasználásának biztosítására a KEHI együttműködik más szervezetekkel és az államháztartásért felelős miniszterrel.

75. Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) az Európai Unió és más, a kormány által meghatározott, nemzetközi forrásokkal kapcsolatos ellenőrzéseket hajtja végre.

76. Az állami pénzeszközök ellenőrzésének harmadik szintje a szervezeti szint, az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszere, amely magába foglalja a független belső auditálást. Az állami költségvetési szerv vezetője felel a belső ellenőrzési rendszer létrehozásáért, fejlesztéséért, működtetéséért és nyomon követéséért. A minisztériumok esetében ez a felelősség az igazgatási államtitkáré.

77. Az Országgyűlés gyakorolja a Kormány felett a politikai ellenőrzést interpelláció, kérdések és politikai viták útján, mind parlamenti bizottságokban mind pedig a plenáris üléseken. A miniszterek a területükön hatáskörrel rendelkező bizottságnak legalább évente egyszer jelentést tesznek. Azonban a bizottságoknak nincs joguk a miniszterek egyéb meghallgatásokra való beidézésére, és a parlamenti képviselők munkaidejére szigorú korlátozások vonatkoznak²².

78. Az alapvető jogok biztosa gondoskodik az alapvető jogok védelméről és Magyarország Alaptörvényének végrehajtásáról. Hatásköre kiterjed a minisztériumokra azok közszolgálati tevékenységeik tekintetében.

Összeférhetetlenség

79. A Kit. a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek tekintetében csak összeegyeztethetetlen feladatkörök és tevékenységek esetében állapít meg összeférhetetlenséget. Nem definiálja az összeférhetetlenséget, hanem a 182. §-ban felsorolja azokat a tevékenységeket, amelyek a legfelső szintű politikai vezető tisztséggel összeegyeztethetetlenek [(1) bek.], és azokat, amelyek megengedhetőek [(2) bek.]. Ezekre az előírásokra lent térünk ki, az összeegyeztethetetlen és kiegészítő tevékenységeknél.

80. A GET aggasztónak találja, hogy a Kit. mindössze néhány összeegyeztethetetlen feladatkör és tevékenység kiemelésével helytelenül leszűkíti az összeférhetetlenség fogalmát.

²² [Fenntartható kormányzati mutatószámok 2020 – Jelentés Magyarországról](#)

A Kit. meghatározásai nem térnek ki azokra a helyzetekre, amikor a magánérdek összeütközésbe kerül a közérdekkel, és sem a pénzügyi érdekeket, sem a döntéshozatali folyamatokat nem kezeli. A GET-nek az a szilárd álláspontja, hogy ez a meghatározás kiterjesztésre és kiegészítésre szorul, hogy célirányos útmutatással szolgáljon a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek számára azzal kapcsolatban, hogy ténylegesen vagy potenciálisan mely helyzetek okoznak összeférhetlenséget vezetői tevékenységeik tekintetében, és hogy ezekben a situációkban hogyan kell eljárni. Ez a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek körében kialakítandó, összeférhetlenségek megelőzését és elkerülését szolgáló kultúra előfeltétele, ez a GET által összegyűjtött információk alapján jelenleg nem áll rendelkezésre. A GET álláspontja szerint ez a fontos kérdéskör nemcsak magatartási szabályzat formájában kezelendő, hanem, ahogy azt az 56. bekezdésben javasoltuk, világos jogszabályi előírásokra is szükség van. Ennek a szabályozásnak tartalmaznia kell a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre vonatkozó összeférhetlenség tágabb definícióját, valamint egy olyan, megfelelő és betartatható mechanizmust, amely az ilyen személyek által tapasztalt, különféle összeférhetlenségi situációk előfordulásának eseti jelleggel történő jelentését, mint szükséges további biztosítékot célozza. Ezért **a GRECO javasolja, hogy (i) az összeférhetlenségi szabályrendszert terjesszék ki a döntéshozatali folyamatokra és a pénzügyi érdekekre, és (ii) a legfelső szintű vezető tisztségeket betöltő személyek vonatkozásában vezessenek be ad hoc, felmerüléskor érvényes bejelentési kötelezettséget olyan helyzetekben, amikor a vezetők magánérdeke és hivatali feladatköre összeütközésbe kerül.**

Bizonyos tevékenységek megtiltása vagy korlátozása

Összeegyeztethetetlen tevékenységek, külső tevékenységek és pénzügyi érdekek

81. Az összeegyeztethetetlen tevékenységeket, külső tevékenységeket és pénzügyi érdekeket a Kit. taglalja, amely ezeket „összeférhetlenségnek” minősíti. A miniszterelnök, a miniszterek és államtitkárok mint politikai felsővezetők nem rendelkezhetnek másik munkaviszonnyal, beleértve felügyelőbizottsági tagságot, alapítványok kormányzati szervében vállalt szerepet, gazdasági társulás vagy szövetkezet vezetői pozícióját, alapítványok kuratóriumi tagságát, vagy bármely, érdekekkel rendelkező szervezetben betöltött pozíciót, és politikai felsővezetői feladataik teljesítésével kapcsolatos nyilvános megjelenéseikért nem részesülhetnek díjazásban (182. §).

82. Felső szintű politikai vezetők a következő pozíciókat tölthetik be vagy tevékenységeket végezhetnek: a) parlamenti képviselő; b) költségvetésen kívüli források allokálására felhatalmazott és azok felhasználásáért felelős testület tagja, költségvetésen kívüli forrásokkal kapcsolatos elméleti, irányító és koordináló döntésekért felelős testület tagja, vagy költségvetésen kívüli források felhasználásáért felelős miniszter vagy testület döntéshozatalát támogató vagy véleményező testület tagja; c) tudományos, oktatási, művészeti, ellenőrző, szerkesztő tevékenységek, vagy szabadalmi oltalom alatt álló tevékenységek; d) nevelőszülői munkaviszony; e) sportszövetség vagy sportklub tisztségviselője; f) felső szintű politikai vezetői kinevezés ideje alatt hivatalos szolgálati jogviszony felfüggesztésre kerül a honvédek jogállásáról szóló törvény valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerint; g) felső szintű politikai vezetői kinevezés ideje alatt felfüggesztésre kerül az adó- és vámhivatalnál fennálló szolgálati jogviszony.

83. A Kit. 190. §-a szerint amennyiben a miniszterelnök nem szünteti meg az összeférhetetlenséget a kinevezését követő 30 napon belül, vagy ha bármely összeegyeztethetlenség merül fel hivatali ideje alatt, az Országgyűlés, a összeférhetetlenségi bizottság véleményének megszerzését követően dönt a miniszterelnök összeférhetetlenségéről. Miniszterek esetében a miniszterelnök a köztársasági elnökkel közösen kezdeményezi elmozdításukat. Ez vonatkozik az államtitkárokra is a miniszterelnök érintett miniszterrel való konzultációját követően. Ha az összeférhetlenség oka megszűnik az eljárás alatt, a hivatalból való elmozdítást visszavonják.

84. A politikai tanácsadók esetében a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályok irányadóak, meghatározott eltérésekkel. Az általános szabályok szerint (Kit. 95. §) nem létesíthető olyan kinevezés, amelyben a kormánytisztviselő hozzátartozójával ellenőrzési vagy felügyeleti kapcsolatba kerülne. Kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az ő illetékességi területén működik. A kormánytisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve –, nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, állami többségi tulajdonban van.

85. A politikai tanácsadó a kormánytisztviselőkre vonatkozó általános szabályok szerint (Kit. 95. § (7) bekezdés) egyéb jövedelemszerző tevékenységet az érintett miniszter jóváhagyásával végezhet. Tudományos, oktatási, művészeti, lektorálási, szerkesztési és szerzői jogvédelem alá eső szellemi tevékenységekhez, nevelőszülői státusz létrehozásához és közérdekű, önkéntes munkavégzéshez nincs szükség jóváhagyásra.

86. A politikai tanácsadó egyéb jövedelemszerző tevékenységet az érintett miniszter jóváhagyásával végezhet. Tudományos, oktatási, művészeti, lektorálási, szerkesztési és szerzői jogvédelem alá eső szellemi tevékenységekhez, nevelőszülői státusz létrehozásához és közérdekű, önkéntes munkavégzéshez nincs szükség jóváhagyásra. Abban az esetben, ha a miniszter tudomására jut, hogy valamely politikai tanácsadója összeférhetetlen tevékenységet folytat, köteles a tanácsadót haladéktalanul felszólítani az érintett tevékenység legfeljebb 30 napon belüli beszüntetésére. Abban az esetben, ha e 30 napos határidő leteltével sem szünteti meg az összeférhetetlen tevékenységet, a tanácsadó szolgálati jogviszonyát meg kell szüntetni [Kit. 95. § (13) bek.].

87. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyek rendelkezhetnek pénzügyi érdekeltségekkel. Az ilyen érdekeltség bejelentésköteles (ld. lent)

Állami hatóságokkal kötött szerződések

88. Ezekre vonatkozó jogi vagy szabályozói előírások nincsenek. A hatóságoknak ezt a joghézagot a leendő magatartási kódexeikben kell megszüntetniük (lásd az 56. bekezdés v. sz. ajánlását).

Ajándékok

89. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyek által hivatalos funkcióikkal összefüggésben elfogadott ajándékok bejelentési, azaz nyilvánosságra hozatali kötelezettségére vonatkozó előírástól (vagyonynyilatkozatokra vonatkozóan lásd alább)

eltekintve nem léteznek az olyan helyzetekre vonatkozó külön szabályok, amelyek a felső vezetői feladatokkal megbízott személyeknek a számukra felajánlott ajándékok, előnyök vagy meghívások esetén követendő magatartást írna elő. Az ajándék vagy nyilatkozatban történő bevallása azonban nem a kellő időben történik, ráadásul az érintett megítélésén múlik az, hogy mit tekint a funkciójával összefüggésben kapott ajándéknak. A rendszer e hiányosságának megszüntetése határozott intézkedéseket igényel.

90. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyek által kapott ajándékok és meghívások kérdéskörét szabályozni hivatott leendő magatartási kódex mellett a GET véleménye szerint specifikus szabályok megalkotása is szükséges. A készpénzes és tárgyi ajándékokra, a meghívásokra, a szolgáltatásokra, a szponzori támogatásokra és más előnyökre kiterjedően pontosan meg kell határozni az elfogadható ajándékok körét. A szabályokat gyakorlati példákkal célszerű szemléltetni. Végezetül pedig az átláthatóság érdekében gondoskodni kell egy, a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek által a beosztásukkal összefüggésben kapott ajándékok bejelentésére és nyilvántartásba vételére szolgáló rendszerről. Ez lehetővé tenné a nyilvánosság ilyen jellegű ajándékokról és az ajándékozó személyéről történő rendszeres tájékoztatását. A fentiek figyelembe vételével a **GRECO egy, a végrehajtó hatalmi ág vezető tisztségviselői által kapott ajándékokra és egyéb előnyökre vonatkozó, teljes körű szabályrendszer gyakorlatias és releváns, az érintetteket a kapott ajándékok és előnyök bejelentésére kötelező és a nyilvánosság minderről időben történő tájékoztatását előíró direktívák formájában történő kidolgozását javasolja.**

Visszaélés bizalmas információkkal és állami forrásokkal

91. A bizalmas információkkal való visszaélésre vonatkozó szabályokat a Büntető Törvénykönyv (hivatali visszaélés 305. §, jogosulatlan titkos információgyűjtés vagy leplezett eszköz jogosulatlan alkalmazása 307. §, minősített adattal visszaélés 265. §, személyes adattal visszaélés 219. §) és a Kit. rögzíti (a minősített adat megtartásának kötelezettségéről és illetéktelen személynek és szervnek tevékenysége során tudomására jutott tényről való tájékoztatásának tilalmáról szóló 93. § (1) bek.: "A kormányzati szolgálati jogviszony időtartama alatt megszerzett információk a (2) bekezdésben foglalt határidőn túl sem használhatók fel üzleti célra" – 117. § (3) bek.).

92. A GET nem értesült kimondottan az állami forrásokkal felső vezetői feladatokkal megbízott személyek által elkövetett visszaélésekre vonatkozó szabályokról. A hatóságok a leendő magatartási kódexben rendezzék a bizalmas információkkal és az állami forrásokkal való visszaélés körét (ld. az 56. bekezdést).

A munkaviszony megszűnését követő korlátozások

93. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre jelenleg nem vonatkoznak a munkaviszony megszűnését követő korlátozások. A Kit. 117. § (1) bekezdése szerint a Kormány meghatározza azokat az ágazatokat és pozíciókat, amelyekben kormánytisztviselők közszerződési jogviszonyuk megszűnését követő két éven belül nem alkalmazhatók. A GET helyszíni látogatása során azonban elhangzott, hogy a Kormány egyelőre nem jelölte meg az érintett ágazatokat, így az előírás végrehajtása még várat magára.

94. A GET véleménye szerint a közszerződésből kilépő PTEF tisztviselők magánszektorban való munkavállalásával („forgóajtók”) járó kockázatokat rendezni kell, különös tekintettel az esetleges összeférhetlenségek és az információkkal való visszaélés megelőzésére. A

lehetséges intézkedések körébe tartozhat az új álláslehetőségek szolgálati idő közben történő keresésének tiltása és egy az új munkaviszony kialakítását megelőző várakozási (*cooling-off*) idő előírása, amelyre a Kit. 117. §-a biztosítja a jogi alapot, bizonyos tevékenységtípusok tiltása, vagy olyan mechanizmus bevezetése, amelytől a politikai tisztségviselőknek és tanácsadóknak a közszolgálati jogviszonyt követő új tevékenységek megkezdéséhez jóváhagyást kell szerezniük, vagy tanácsadásban kell részesülniük. A fentiek tükrében a **GRECO javasolja (i) minden, felső végrehajtói funkciót betöltő személyre vonatkozóan a jogviszonyt követő korlátozások kidolgozását és alkalmazását és (ii) az e szabályok betartatását biztosító mechanizmus létrehozását.** E szabályokat az 56. bekezdésben ajánlott, leendő magatartási kódexben is meg kell jeleníteni.

Vagyon, jövedelem, kötelezettségek és érdekeltségek bevallása

Bevallási követelmények

95. Minden felső vezetői feladatokkal megbízott személy köteles vagyonbevallást tenni. A vagyonbevallási kötelezettség teljesítésére azonban beosztástól függően más és más szabályok és határidők vonatkoznak.

96. A legfelső szintű politikai vezetők (miniszterek, államtitkárok és biztosok) körére parlamenti képviselők az Országgyűlésről szóló, 2012. évi XXXVI. törvényben előírt vagyonnyilatkozati rendszere érvényesül. Eszerint a törvény mellékletét alkotó nyomtatvány szerinti formában a megbízatásuk átvételét követő harminc napon belül, majd ezt követően minden év január 31. napjáig, valamint mandátumuk megszűnését követő 30 napon belül vagyonnyilatkozatot kell benyújtaniuk. A saját vagyonnyilatkozatukkal azonos tartalommal a családtagjaikra (házastársukra vagy élettársukra és a velük egy háztartásban élő gyermekeikre) vonatkozó nyilatkozatot is csatolniuk kell.

97. A vagyonnyilatkozatokat az országgyűlés összeférhetlenségi bizottságának és a Miniszterelnöki Kormányhivatalnak kell benyújtani. A legfelső szintű politikai vezetők vagyonnyilatkozatai nyilvános dokumentumok, a családtagjaikéi azonban nem. Az előbbieket az összeférhetlenségi bizottság haladéktalanul közzéteszi az Országgyűlés honlapján²³ és a Kormány honlapján, és a bennük foglaltakat az érintett mandátumának megszűnésétől számított legalább egy éven keresztül az interneten elérhetően kell tartani. Az egyúttal országgyűlési képviselőként is tevékenykedő legfelső szintű politikai vezetők vagyonnyilatkozatait az Országgyűlési Hivatal archiválja és igénylés esetén bárki számára hozzáférhető.

98. A vagyonnyilatkozatokban az alábbiakat kell megjelölni:

- a. Ingatlanvagyon – helyszín, méret, cél, jogi jelleg, tulajdonszerzés időpontja;
- b. Ingó vagyontárgyak – gépjárművek, vízi- és légi járművek, védett műtárgyak, bankszámlán tartott megtakarítások, egyéb ingó vagyontárgyak és a tárgyévét megelőző évi nemzetgazdasági havi átlagjövedelem hatszorosát meghaladó összegű készpénz²⁴ (kb. 4.780 euró);

²⁴ A referenciaérték a Kit. 104. § (1) bekezdés szerinti képviselői tiszteletdíj havi összegének hatszorososa. A képviselői tiszteletdíj havi összege a tárgyévét megelőző évi nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset háromszorosa (2021-ben: 12. 010.848 forint).

- c. Kötelezettségek – különféle formájú, a tárgyévet megelőző évi nemzetgazdasági havi átlagjövedelem hatszorosát meghaladó összegű szerződéses követelések (kb. 4.780 euró);
- d. Éves jövedelem – tevékenységenként;
- e. Vállalatokban tulajdonolt gazdasági érdekeltségek – a vállalat és az érték megjelölésével;
- f. Az Országgyűléstől, politikai pártoktól, parlamenti frakcióktól vagy pártalapítványoktól kapott juttatások – a juttatás és az érték megjelölésével;
- g. Ajándékok – az ajándék típusának és értékének megjelölésével;
- h. Az államtól, az Európai Uniótól vagy vállalatoktól kapott támogatás – a kedvezményezett és az érték megjelölésével;

99. A politikai tanácsadók az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvényben foglaltak szerint kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni. A nyilatkozatot egy, a törvény mellékletét alkotó nyomtatvány a kinevezésüket követő harminc napon belüli kitöltésével, azt követően pedig minden év június 30. napjáig, valamint a megbízatásuk megszűnését követő 15 napon belül kell megtenniük. A nyilatkozatot a házastársukra vagy élettársukra, valamint velük egy háztartásban élő gyermekeikre vonatkozóan is meg kell tenni. A nyilatkozatot a tanácsadó munkáltatójához kell benyújtani. Ezek a nyilatkozatok nem nyilvánosak.

100. A vagyonnyilatkozatokban az alábbiakat kell megjelölni:

- a. Ingatlanvagyon – helyszín, méret, jogi jelleg, tulajdonszerzés időpontja;
- b. Nagy értékű ingó vagyontárgyak – gépjárművek, védett műtárgyak, bankszámlán tartott megtakarítások, egyéb ingó vagyontárgyak és a havi minimálbér tízszeresét meghaladó összegű készpénz;
- c. Kötelezettségek – hitelintézetekkel szembeni hitel- és kölcsöntartozások, magánszemélyekkel szembeni adósságok;
- d. Éves jövedelem – a tevékenység bemutatásával;
- e. Vállalatokban tulajdonolt gazdasági érdekeltségek – a társaság, az érdekeltség formája, a tulajdonrészesezés mértéke és nyereségből kapott részesedés, a társaságnál betöltött tisztség.

101. A helyszíni látogatás során gyűjtött információk szerint a miniszterek és az államtitkárok vagyonnyilatkozatait időben közzéteszik a Kormány és – adott esetben – az Országgyűlés honlapján. A nyilatkozatokat azonban kézzel kitöltve, nem elektronikus formában nyújtják be, ami nagymértékben korlátozza a használhatóságukat. A GET emlékezte szerint a Negyedik Értékelési Körben tett erre vonatkozó ajánlást (lásd: 74. bekezdés). Az ajánlás jelenleg is megvalósításra vár. A GET megjegyzi továbbá, hogy a politikai tanácsadókra a feltüntetendő eszközöket és a benyújtás határidőit tekintve a legfelső szintű politikai vezetőkre vonatkozótól eltérő nyilatkozattételi rendszer érvényesül. Különösen kiemelendő, hogy a tanácsadók nyilatkozatai nem nyilvánosak. Az miniszterelnök megbízottjaira semmiféle nyilatkozattételi követelmény nem vonatkozik. Minthogy a politikai tanácsadók és a miniszterelnök megbízottjai felső vezetői feladatokkal megbízott személyeknek tekintendők és esetükben szintén hasonló integritási kockázatok állnak fenn, rájuk vonatkozóan is a legfelső szintű politikai vezetők esetében alkalmazottal azonos nyilatkozattételi rendszert kellene működtetni. Ennek megfelelően, a **GRECO javasolja (i) a vagyonnyilatkozatok elektronikus kitöltését és (ii) azt, hogy a politikai tanácsadóra és a**

miniszterelnök megbízottjaira a legfelső szintű politikai vezetőkkel azonos nyilatkozattételi követelmények vonatkozzanak.

Ellenőrző mechanizmusok

102. Hiányzik a vagyonyilatkozatok tartalmának automatikus formai és tartalmi ellenőrzése.

103. A legfelső szintű politikai vezetőkkel szemben, akiknek a nyilatkozata megjelennek az Országgyűlés és/vagy a Kormányhivatal honlapján, bárki nyújthat be kifogást Országgyűlés összeférhetlenségi bizottságának elnökéhez az érintett vagyonyilatkozat hibásnak vagy valótlannak tartott részének vagy részeinek pontos megjelölésével. A Bizottság elnöke köteles vagyonellenőrzést végezni, kivéve, ha a kifogásban nem határozták meg a vagyonyilatkozat vitatott elemeit és a kifogást megalapozó tényeket, ha a kifogás nyilvánvalóan megalapozatlan, vagy ha az újonnan benyújtott kezdeményezés nem tartalmaz új tényeket, adatokat. Az ellenőrzési eljárás során a politikai vezető köteles írásban a saját és családtagjai vagyonát, jövedelmét és érdekeltségeit alátámasztó adatokat szolgáltatni. Az így szolgáltatott adatok kizárólag a bizottság tagjai számára hozzáférhetők. A Bizottság elnöke tájékoztatja a házelnököt a vizsgálat eredményéről, aki a soron következő ülésen tájékoztatja az Országgyűlést.

104. A vagyonyilatkozat benyújtásának szándékos elmulasztása és a vagyonyilatkozatban foglalt információk szándékos félreértelmezése a Kit. értelmében összeférhetlenségnek minősül. A miniszterelnök esetében az Országgyűlés házelnöke jelenti be az összeférhetlenséget. Miniszterelnök és államtitkárok esetében az érintett felmentését a miniszterelnök kezdeményezi.

105. Politikai tanácsadó esetében az őt kinevező személy a tanácsadó munkaviszonyának megszűnését követő egy éven belül kezdeményezheti vagyonyilatkozatának ellenőrzését, ha annak alapján a vagyonának indokolatlan növekedését feltételezi. Ezt az ellenőrzést az adóhatóság folytatja le és eredménye az érintett elbocsátását és a vagyonyilatkozat benyújtásával járó pozíciók betöltésétől három évre történő eltiltását eredményezheti.

106. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyek vagyona a biztonsági szolgálatok által lefolytatott nemzetbiztonsági átvilágítás keretében is vizsgálható. Az érintett vagy családtagjai jövedelmében, adósságállományában, gazdasági érdekeltségeiben, ingó és ingatlan vagyonában bekövetkezett az adott évben 1 millió forintot (kb. 2.882 eurót) meghaladó változást be kell jelenteni.

107. Az értékelő csapat tagjainak erős fenntartásai vannak a vagyonyilatkozatok ellenőrzésével kapcsolatban. Egyrészt a már említettek szerint hiányzik az összes felső vezetői feladatokkal megbízott személy vagyonyilatkozataira kiterjedő szisztematikus ellenőrzés. Az Országgyűlés összeférhetlenségi bizottságának a GET tagjait fogadó képviselői jelezték, hogy a hozzájuk beérkező – évente átlagosan 8-10 – kifogás többsége nyilvánvalóan megalapozatlan, ezeket nem követi ellenőrzési folyamat. Ráadásul ezek a kifogások kizárólag olyan legfelső szintű politikai vezetőket érintettek, akik országgyűlési képviselők is egyben. A Bizottság tagjai világosan jelezték a GET-nek, hogy véleményük szerint a hatáskörük nem terjed ki azon legfelső szintű politikai vezetőkre, akik nem országgyűlési képviselők.

108. Az adóhatóság is csak az indokolatlan vagyonosodás gyanúja esetén indíthat vagyonellenőrzést. Hivatalból azonban ebben az esetben sem indíthat ellenőrzést, hanem csupán a nyilatkozatok kezeléséért felelős személy vagy hatóság kérése, vagy valamely nyomozóhatóság részéről bűncselekmény elkövetésével kapcsolatosan felmerült gyanú esetén. Az adóhatóság jelezte, hogy az utóbbi öt évre kiterjedően nem rendelkezik ilyen, felső vezetői feladatokkal megbízott személyekkel kapcsolatos ellenőrzésre vonatkozó nyilvántartással.

109. A GET ellenőrök úgy látják, hogy a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek vagyonnyilatkozatainak ellenőrzése messze nem elégséges. A GET által folytatott beszélgetések során a megkérdezettek többször tettek említést felső vezetői feladatokkal megbízott személyek által benyújtott hiányos nyilatkozatokról és az adóhatósági ellenőrzést megakadályozó, megszüntetett bünyügyi nyomozásokról. A GRECO továbbá a negyedik kör értékelő jelentésében kifogásolta az összeférhetlenségi bizottság által végzett ellenőrzéseket (81. bekezdés) és egy, a szabályok betartatását biztosító, megfelelő mechanizmus hiányát. Erre és egyéb kapcsolódó problémákra vonatkozóan ajánlást fogalmazott meg. Az ajánlást részben megvalósítottá nyilvánították, a vagyonnyilatkozatok felügyeletével és a vonatkozó előírások betartatására vonatkozó aggályok azonban továbbra is megoldásra várnak. Egy hatékony felügyeleti és végrehajtási rendszer hiánya különösen komoly hiányosságnak tekintendő a nem országgyűlési képviselő felső vezetői feladatokkal megbízott személyek esetében.

110. A fentiekre tekintettel a **GRECO javasolja (i) a felső végrehajtói funkciókat betöltő személyek által benyújtott vagyonnyilatkozatokra vonatkozóan egy végrehajtási rendszerrel kombinált, fokozott, proaktív és tartalmi ellenőrző mechanizmus működtetését és (ii) a vagyonnyilatkozatok ellenőrzésére és az ellenőrzés eredményeire vonatkozóan átfogó nyilvántartás kialakítását, vezetését.**

Elszámoltathatóság és végrehajtási mechanizmusok

Büntetőeljárások és mentelmi jogok

111. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyeket csak akkor illeti meg a mentelmi jog, illetve más eljárási mentesség, ha egyben országgyűlési képviselői tisztséget is betöltenek.

112. A negyedik kör értékelő jelentésében leírtaknak megfelelően az országgyűlési képviselők az őrizetbe vétel és minden más, büntetőeljárás kényszerítő intézkedés alól – bűncselekmény elkövetésének tettenérése kivételével – mentességet élveznek (az Országgyűlésről szóló törvény 74. §-a szerint). Abban az esetben, ha az országgyűlési képviselő önként nem mond le a mentelmi jogáról, ilyen intézkedés az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával alkalmazható annak tagjaival szemben. Az országgyűlési képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó pontosabb eljárási szabályokat a Hárszabály 146. §-a tartalmazza. Az Országgyűlésről szóló törvény és a Hárszabály előírásai szerint a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a legfőbb ügyész terjeszti elő a házelnöknek, aki tájékoztatja a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, amely végül köteles tájékoztatni az érintett képviselőt és 30 napon belül a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló határozati javaslatot benyújtani az Országgyűléshez, amelyet az Országgyűlés köteles haladéktalanul megtárgyalni.

113. Emlékeztetni kell arra, hogy az említett jelentésben a GRECO a magyar hatóságok számára azt az ajánlást fogalmazta meg, amely szerint „tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a képviselők mentelmi jogának felfüggesztését célzó eljárások ne hátráltassák a bünygyi nyomozásokat azon képviselők vonatkozásában, akik a gyanú szerint korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket követtek el”; Az ajánlás a jelen kör szerinti legutóbbi nyilvános megfeleléségi jelentés elfogadásáig nem került átültetésre.

114. Azok az országgyűlési képviselők, akikkel a GET tagjai a látogatásuk során találkoztak, bírálták az Országgyűlés gyakorlatát, amely szerint a képviselőkkel szembeni büntetőeljáráshoz a funkcióikkal nem közvetlenül összefüggő cselekmények esetén is az Országgyűlés hozzájárulása szükséges. Tekintve, hogy Magyarország Alaptörvényének értelmében a miniszterek és államtitkárok nem élveznek mentességet, a GET számára logikusnak tűnik, hogy az országgyűlési képviselői mandátummal is bíró miniszterek és államtitkárok a végrehajtói funkcióikkal összefüggő cselekmények tekintetében ne élvezzenek mentességet. Ennek megfelelően a **GRECO javasolja annak biztosítását, hogy a mentelmi jog felfüggesztése iránti eljárás ne akadályozza a korrupcióval összefüggő bűncselekmények elkövetésével gyanúsított országgyűlési képviselői mandátummal is bíró miniszterekkel és államtitkárokkal szembeni büntető eljárásokat.**

Nem büntetőjogi végrehajtási mechanizmusok

115. A Hivatásetikai Kódex a benne foglaltak megsértésének gyanúja esetére egy kétfokú etikai eljárást irányoz elő. A GET tudomása szerint azonban a Kódex a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre nem vonatkozik.

116. A felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre kizárólag a Kit. összeférhetetlenségi előírásai szerinti végrehajtási intézkedések alkalmazhatók, amelyek – bármely országgyűlési képviselő írásbeli indítványára – az összeférhetlenségi bizottság véleményének kikérése után – az érintett országgyűlési képviselő összeférhetlenségének kimondásához vezethetnek (190. §). Az elszámoltathatósági rendszer meglehetősen gyengének tűnik, nem utolsósorban arra a tényre vonatkozólag, hogy a miniszterelnök egyúttal országgyűlési képviselő, valamint, hogy a kormányzó pártszövetség Országgyűlésben jelenleg meglévő erős többségben van. Miniszterek, államtitkárok és politikai tanácsadók esetében az összeférhetlenség felmentésükhöz, vagy jogviszonyuk megszűnéséhez vezethet. A politikai tanácsadókra továbbá a kormánytisztviselőkre vonatkozóhoz hasonló fegyelmi felelősségi szabályok vonatkoznak (Kit. 214. § (4) bek.).

117. A jelen beszámolóban foglalt számos területen a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre vonatkozó előírások hiányának következménye a megfelelő végrehajtási mechanizmusok hiánya. A GET visszautal az 56. bekezdésben foglalt ajánlására, amely szerint a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre vonatkozóan bevezetendő magatartási kódexet a rendszer hitelességének biztosítása érdekében hatékony felügyeleti és szankcionálási mechanizmussal kell kiegészíteni.

Adatnyilvántartás

118. A hatóságok jelzése szerint a felső vezetői feladatokkal megbízott személyek által elkövetett szabályszegésekre vonatkozó nyilvántartás nem létezik.

V. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE A BŰNÜLDÖZŐ HATÓSÁGOKNÁL

A bűnüldöző/rendvédelmi hatóságok felépítése és elszámoltathatósága

A különféle rendvédelmi hatóságok áttekintése

119. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya az alábbiakban felsorolt szervezetekre terjed ki: a Magyar Rendőrség, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Magyar büntetés végrehajtási szervezet az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Információs Hivatal, a Nemzeti Információs Központ) és a magyar Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A jelen beszámoló a Magyar Rendőrségre és a Nemzeti Védelmi Szolgálatra (NVSZ) összpontosít, tekintettel ezek feladatkörének jellegére és kiterjedésére, állományi létszámukra és tevékenységük földrajzi kiterjedésére.

A kiválasztott rendvédelmi hatóságok szervezete és elszámoltathatósága

120. A Magyar Rendőrség Magyarország egyedüli rendőri szervezete, amely 40 ezer főt meghaladó személyi állománnyal működik. Magyarországon minden rendőri feladatot ez a szervezet lát el, ideértve a bűnügyi nyomozási és járőrözési, közlekedésrendészeti és határrendészeti tevékenységeket is – a magyar határőrséget 2008-ban a Magyar Rendőrségbe integrálták. A rendőrség vezetését az országos rendőrfőkapitány látja el a belügyminiszter irányítása alatt. A rendőrség következő négy, egymástól független szervezeti részből áll: az általános rendészeti, a terrorelhárítási, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szerv és az idegenrendészeti feladatokat ellátó egység. A testület megyei rendőr-főkapitányságokra, majd további, körzeti és települési kapitányságokra oszlik. A megyei rendőr-főkapitányságok és egyes különleges egységek kapcsolt jogi személyek. Ugyanez a szervezet működteti az országos segélyhívó rendszert, amelynek telefonszáma 112.

121. A határellenőrzési feladatokat az Országos Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Főosztálya koordinálja és 21 határrendészeti kapitányság, 6 rendőrkapitányság és 52 határátkelőhely látja el az ország külső határain, akiknek munkáját további mélységi idegenrendészeti egységek támogatják összesen 3500 fős egyenruhás hivatásos állománnyal.

122. A rendőrség működését a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (rendőrségi törvény), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban Hszt.), a büntetőeljárás törvény, és a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet (nyomozási rendelet), továbbá más vonatkozó előírások szabályozzák. A jelen értékelés körében kiemelten hivatkozunk a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasításra.

123. A rendőrség hierarchikus felépítésű állami fegyveres rendvédelmi szervezet. A rendőrségi rendfokozatok lényegében azonosak a Magyar Honvédségnél alkalmazottakkal. A hivatásos rendőri állomány tagjai által szolgálati idejük alatt elkövetett katonai bűncselekmények, továbbá más, szolgálatban vagy szolgálati feladataikkal összefüggésben

elkövetett bűncselekmények tekintetében a katonai ügyész, vagy a bíróság katonai tanácsa folytat katonai büntetőeljárást.

124. Az országos rendőrfőkapitány – és a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója – kinevezésére és visszahívására az illetékes parlamenti bizottság álláspontjának meghallgatását követően a belügyminiszter tesz javaslatot a miniszterelnöknek. Kinevezi és visszahívja az országos rendőrfőkapitány helyetteseit, továbbá a rendőr-főkapitányságok parancsnokait, valamint külön jogszabályban meghatározott rendészeti szervek vezetőit.

125. A GET megjegyzi, hogy mind az országos rendőrfőkapitányt, mind pedig a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatóját a miniszterelnök nevezi ki a belügyminiszter javaslata alapján. Míg a Rendőrségen és a NVSZ-en belüli kinevezések rendjét részletesen szabályozza a Hszt., a két szervezet vezetőinek kinevezésére e törvény előírásai nem terjednek ki, és az országos rendőrfőkapitány esetében az illetékes parlamenti bizottság meghallgatásának kötelezettségétől eltekintve a GET semmiféle, az érintettek kinevezését szabályozó eljárási rendről nem értesült. Ebben a helyzetben lehetőség nyílik a Rendőrség és az NVSZ vezető pozícióira személyes politikai döntés alapján történő kinevezésekre, ez pedig károsíthatja a szóban forgó szervezetek operatív függetlenségét. E kockázatok minimalizálása érdekében a GET nézete szerint az ilyen kulcsfontosságú pozíciókra történő kinevezésekre vonatkozó döntéseket átlátható eljárás révén, az érintettek korábbi érdemein és pozícióra való alkalmassága alapján kell meghozni. Ennek megfelelően a **GRECO javasolja, hogy az országos rendőrfőkapitányt és a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatóját az összes jelöltre kiterjedő, hivatalos, az érdemeken alapuló, átlátható pályázati eljárás révén válasszák és nevezzék ki.**

126. A belügyminiszter egyedi ügyekben utasíthatja a Rendőrséget (rendőrségi törvény 5. § j) pont). A helyszíni látogatás során elhangzott, hogy a Rendőrség nem mentes a politikai befolyástól. Hivatkozás történt arra, hogy esetenként felsőbb körökből bizonyos kényes ügyekben a nyomozás megszüntetésére irányuló nyomást gyakorolnak és hogy a magas beosztású tisztségviselők korrupciós ügyeinek vizsgálatára ritkán és kivételesen kerül sor, többségében külföldi hatóságok – pl. az OLAF – kezdeményezésére. A Rendőrség operatív függetlenségét emellett az ügyészségre gyakorolt politikai befolyás is érinti.

127. A GET megállapítja, hogy a miniszter utasítási jogköre a rendvédelem területére korlátozódik, miután a büntetőeljárás törvény a nyomozások irányításának és felügyeletének hatáskörét az ügyészséghez telepíti. Arra azonban a GET ismeretei szerint sem a jogszabály, sem a gyakorlat nem nyújt eligazítást, hogy milyen konkrét helyzetekben adhat a miniszter egyedi ügyekben utasításokat. A miniszter által a Rendőrségnél a kinevezések és elbocsátások terén, fegyelmi és szervezeti ügyekben gyakorolt, jelentésünkben sok helyen tárgyalt jogkörök széles körére tekintettel a GET nézete szerint létfontosságú a rendőrség egyedi ügyekben érvényesíthető operatív függetlensége elvének a jogállamiság alapján történő, egyértelmű megfogalmazása. A politikai körökből érkező utasításoknak főszabály szerint a stratégiai tervezésre, költségvetési ügyekre és hasonlókra kellene szorítkozniuk. Ennek következtében a **GRECO javasolja (i) a Rendőrség megfelelő operatív függetlenségének törvény általi és a gyakorlatban történő biztosítását; és azt, hogy (ii) a Rendőrségnek főszabály szerint egyedi esetekben ne lehessen külső utasításokat adni, és minden ilyen esetleges egyedi utasítást kötelező legyen megfelelően írásban dokumentálni.**

128. 2022. május 1-jével a Rendőrség hivatásos állományi létszáma 40.711 fő. Az állomány szakterületek szerinti összetétele:

Szakterületek		Hivatásos pozíciók száma összesen	%
SZOLGÁLATI ÁGAK	bűnügyi szolgálati ág	8.494	21%
	határrendészeti szolgálati ág	8.207	20%
	igazgatásrendészeti szolgálati ág	1.263	3%
	közlekedésrendészeti szolgálati ág	3.002	7%
	közrendvédelmi szolgálati ág	13.321	33%
	személy- és vagyonvédelmi szolgálati ág	1.177	3%
	kommunikációs szolgálati ág	97	0%
SZOLGÁLATOK	állami futárszolgálat	163	0%
	bevetési szolgálat	187	0%
	bűnügyi technikai szolgálat	28	0%
	légirendészeti szolgálat	48	0%
	rendőri csapaterő	1.581	4%
	repülőtéri rendőri szolgálat	112	0%
	tűzszerész szolgálat	118	0%
	ügyeleti szolgálat	1.012	2%
	védelmi igazgatási szolgálat	28	0%
	vízirendészeti szolgálat	163	0%
	légiközlekedés védelmi szolgálat	12	0%
SZAKSZOLGÁLATOK	ellenőrzési szakszolgálat	275	1%
	gazdasági szakszolgálat	426	1%
	hivatali szakszolgálat	366	1%
	humánigazgatási szakszolgálat	631	2%
MINDÖSSZESEN		40.711	

129. A hivatásos állomány 24,6%-a nő, 75,4%-a férfi.

130. A Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) a Magyar Rendőrség független szervezeti egysége, amelynek vezetését a belügyminiszteren keresztül a Kormány által felügyelt főigazgató látja el. Az NVSZ saját költségvetési kerettel rendelkezik a Belügyminisztérium költségvetésén belül. Főigazgatója független az országos rendőrfőkapitánytól. A főigazgató évente nyújt be beszámolót a belügyminiszternek, valamint rajta keresztül a többi, a hatáskörébe tartozó szervezetet felügyelő miniszternek. A NVSZ belső bűnmegelőzési és -felderítési feladatokat lát el a közigazgatás rendszerében, továbbá kifogástalan életvitel ellenőrzéseket, megbízhatósági vizsgálatokat és korrupciómegelőzési tevékenységeket folytat. Feladatköre kiterjed a rendvédelmi szervekre, polgári titkosszolgálatokra, közigazgatási szervekre, közegészségügyi szolgáltatókra – összesen mintegy 450 ezer személyre. Az NVSZ országos hatáskörű, budapesti székhelyű szerv.

131. Az NVSZ tevékenységeit a rendőrségi törvény, a Hszt., a büntetőeljárás törvény, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről,

valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet, valamint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet szabályozza.

132. Az NVSZ felderítési tevékenysége bizonyos, a fenti szervezetek állományába tartozó személyek által, velük közösen vagy segítségükkel elkövetett bűncselekményekre, köztük a hivatali visszaélésre, az aktív és passzív vesztegetésre, a közokirat-hamisításra, a zsarolásra, a hivatal tevékenységeivel kapcsolatos és bizonyos katonai bűncselekményekre összpontosul. Az NVSZ nem rendelkezik bűnügyi nyomozati jogkörrel. Ehelyett megalapozott gyanú esetén a vizsgálatot átadja az illetékes nyomozóhatóságnak vagy az ügyészségnek. Az NVSZ azonban az általa kezdeményezett eljárásban részt vesz az előkészítési folyamatban a titkos információgyűjtésben és a titkos eszközök, módszerek alkalmazásában. Az NVSZ hivatásos állományú tagja és a hivatásos állományba jelentkezők körében kifogástalan életvitel-életvitel ellenőrzést végez. Végezetül pedig korrupció-megelőzési feladatokat teljesít; ilyen például a kormány korrupcióellenes stratégiájának és cselekvési tervének kidolgozása, valamint a közigazgatási hatóságokon belüli integritási- és korrupciós kockázatok értékelése. Az NVSZ korrupciómegelőzési feladatait külön szervezeti egység, a 2014 októberében létrehozott Korrupciómegelőzési Főosztály látja el.

133. A magyar hatóságok a megbízhatósági vizsgálatot a korrupciómegelőzés fontos eszközének tekintik. Ez egy, az NVSZ saját kezdeményezésére, ügyészi jóváhagyással alkalmazott, különleges vizsgálati eljárás. Az ellenőrzések eredményei a bíróságon bizonyítékként felhasználhatók. A vizsgálat célja annak ellenőrzése, hogy a köztisztviselők a törvényi előírásoknak megfelelően járnak-e el. A hatóság a vizsgálat alanyát meghatározott valós helyzetbe hozva ellenőrzi, hogy az megsérti-e a vonatkozó előírásokat. Az eljárást rögzítik, és lefolytatása során jogsértő cselekmény vagy mulasztás kiprovokálása nem megengedett. A GET vizsgálóit arról tájékoztatták, hogy az utóbbi tíz év alatt összesen 8.830 megbízhatósági vizsgálatra került sor, amelyek nyomán 137 esetben indítottak bűnügyi vagy közigazgatási eljárást és 83 jogerős bírósági ítéletet hoztak. 2021 januárjában lépett hatályba a rendőrségi törvény módosítása, amely szerint a megbízhatósági vizsgálat immár a Honvédelmi Minisztérium kivételével – a kormányzat és tagjai felügyelete alatt működő állomány minden tagjára vonatkozóan lefolytatható.

134. A látogatás során a GET által megkérdezettek kivétel nélkül egy véleményen voltak a megbízhatósági vizsgálatok hatékonyságát és visszatartó erejét illetően. Ez jelentős számú kistípusú korrupciós ügy feltárásához vezetett. A megkérdezettek azonban arról is tájékoztatták az ellenőröket, hogy az ilyen vizsgálatok túlnyomó többsége alacsonyabb beosztású tisztségviselőkre irányul, különösen a határrendészeti és a közlekedésrendészeti területeken. A közbeszerzés és más a korrupció kockázatának kitett szegmensek, valamint a közép- és felső szintű tisztségviselők a jelek szerint nem tartoznak a megbízhatósági vizsgálatok kiemelt célterülete, célpontjai közé.

135. Az NVSZ 660 fős létszámmal működik, akik közül:

- a. 553 személy az alapfeladatokat ellátó szervezeti egységek munkatársa (60,3% férfi, 25,5% nő);
- b. 92 fő pedig a funkcionális szervezeti egységek személyzetét alkotja (5,2% férfi, 9% nő).

136. A GET megjegyzi, hogy a hivatásos rendőri állománynak kevesebb, mint egynegyede nő. A nők még ennél is erőteljesebben alulreprezentáltak a felső vezetői szinteken; a 20 megyei rendőrfőnök közül mindössze 1 nő. A nők az NVSZ köreiben is hasonlóképpen alulreprezentáltak; az alapfeladatok ellátásában foglalkoztatottaknak csupán 25,5%-a nő. A GET hangsúlyozza a rendőrségen belül a nemek létszámbeli egyensúlyára való törekvés fontosságát. Az ellenőrök nem tapasztaltak semmiféle, e cél – különösen a toborzás révén történő – elérésére irányuló szakpolitikát. A GET hozzáteszi, hogy a sokféleség a csoportgondolkodás és ennek révén a korrupció elkerülésének fontos eleme. Mindezekre tekintettel a **GRECO javasolja, hogy hozzanak olyan intézkedéseket, amelyek a Magyar Rendőrség és az Nemzeti Védelmi Szolgálat minden szervezeti szintjén előmozdítják a nők megfelelő arányú képviseletét.**

137. Mind a Rendőrség, mind pedig az NVSZ működését szinte kizárólagosan a központi költségvetés finanszírozza, bár bizonyos esetekben adományokat is elfogadhatnak (lásd 204. bekezdés). Az közpénzek felhasználására és annak ellenőrzésére vonatkozó előírások e két szervezetre vonatkozóan is értelemszerűen alkalmazandók.

Információhoz való hozzáférés

138. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) a Rendőrségre és az NVSZ-re is alkalmazandó. A törvény gondoskodik a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok szabad hozzáférhetőségéről. Az ilyen adatok megismeréséhez való jogot bizonyos meghatározott – például bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célokból szükségesnek tekintett – esetekben jogszabály korlátozhatja. Az Infotv. rendelkezéseivel kapcsolatban további részletek a jelen beszámoló felső vezetői feladatokkal megbízott személyekre vonatkozó fejezetében olvashatók. A büntetőeljárásban az információhoz való hozzáférést a büntetőeljárásról szóló törvény szabályozza mind az eljárásban érintett felek, mind pedig a nyilvánosság tekintetében.

139. Az NVSZ elmondása szerint az adatgyűjtés, a megbízhatósági vizsgálatok és kifogástalan életvitel ellenőrzés terén folytatott tevékenységének nagy része titkos és személyes adatok kezelésével jár. Alaptevékenységeinek ellátására vonatkozóan – a rendőrségi törvényben és a büntetőeljárásról szóló törvényben foglalt feltételek teljesülése esetén – a nyilvánosság és a média is kaphat tájékoztatást. A Nemzeti Védelmi Szolgálattal kapcsolatos nyilvános adatok – így a pénzügyi beszámolók – megjelennek a szervezet honlapján.

140. A Rendőrség és az NVSZ – különösen a bűnmegelőzés, felderítés és a nyomozások területén folytatott – tevékenységeinek speciális jellegére tekintettel a GET számára nyilvánvaló, hogy a nyomozás érdekeinek és az érintett személyek személyiségi jogainak védelme céljából szükséges az információhoz való hozzáférés korlátozásának lehetősége. Mindennek ellenére a média GET által megkérdezett képviselői a rendőrségtől és a Nemzeti Védelmi Szolgálattól kapott információk mennyiségével, jellegével és időbeniségével kapcsolatos általános elégedettségükről számoltak be, és kiemelték, hogy ez azonban más közhatóságokra nem igazán jellemző.

A rendvédelmi hatóságok iránti közbizalom

141. Az NVSZ 2018-ban közvélemény-kutatást végeztetett a magyar lakosság és vállalkozások körében, amelynek során a bűnüldöző hatóságok iránti bizalomra vonatkozó kérdéseket is feltettek. Az összesen 1.017 válaszadó 73%-a számolt be a rendőrség iránti – kisebb-nagyobb mértékű – bizalmáról. Az intézmények iránti bizalom szempontjából a rendőrséget a 2. helyre sorolták. Az NVSZ nem szerepelt a felmérésben.

142. A 2019. évi [Eurobarométer korrupciós felmérés](#) szerint a megkérdezetteknek mindössze 40%-a fordulna a rendőrséghez panasszal korrupciós ügyben (EU átlag: 58%) és 27%-a véli úgy, hogy a vesztegetés és a hatalommal való visszaélés elterjedt gyakorlat a rendőrség és a vámhatóság körében (EU átlag: 26%).

143. A 2021. évi [Globális Korrupciós Barométer](#) szerint a magyarországi válaszadók 13%-a szerint minden, vagy a legtöbb rendőr korrupt. Az említett intézmények közül a rendőrséget értékelték a korrupció által legkevésbé érintettnek.

Szakszervezetek és szakmai szervezetek

144. A Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) a Hszt. hozta létre független szakmai köztestületként. A rendvédelmi szervek teljes hivatásos állománya és rendvédelmi igazgatási alkalmazottai, valamint a NAV pénzügyőri állománya kötelezően a testület tagja. Az MRK a tagjaira vonatkozóan képviseleti és érdekképviseleti feladatokat, valamint többek között oktatásszervezési tevékenységeket lát el. Emellett részletes szakmai etikai szabályokat ír elő, és létrehozta a betartásukat biztosító eljárási rendet (lásd lent).

145. A GET-nek adott írásos válaszok több esetben hivatkoztak bejegyzett szakszervezetekre. A jelek szerint 26 szakszervezet folytat tevékenységet a rendvédelem területén és közülük legalább kettő – a Független Rendőr Szakszervezet és a Rendőr Szakszervezetek Védegylete Szövetség – a rendőrségi alkalmazottakat képviseli. A jelek szerint azonban a szakszervezeteknek tulajdonított funkciók jelentős részét a MRK látja el.

Korrupcióellenes és integritást elősegítő politika, szabályozói és intézményi keretrendszer

Korrupcióellenes és integritást elősegítő politika

146. A Kormány 2015 májusában fogadta el a kétéves cselekvési tervek révén megvalósított Nemzeti Korrupcióellenes Programot (2015–2018) (NKP), ezt követően pedig a 2020–2022. évi Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiát és a megvalósítására vonatkozó inézkedési tervet. Mind az NKP, mind pedig a Stratégia tartalmazott/tartalmaz a rendőrségre és az NVSZ-re vonatkozó intézkedéseket. Az NKP-ben előirányzott intézkedések a rendőrség és az NVSZ személyzeti és technikai képzésére és fejlesztésére összpontosultak és a korrupció kockázatának nagyobb mértékben kitett feladatkörök feltérképezésére is kiterjedtek. Az NVSZ részt vett az NKP és a Stratégia kidolgozásában és koordinálja, valamint figyelemmel kíséri megvalósításukat.

147. A rendőrségen belül a következő előírások irányulnak a korrupció megelőzésére és az integritás biztosítására: a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás; a 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével kapcsolatos feladatokat és korlátozásokat írja elő; valamint a szervezeti integritás bejelentések

kezelésének eljárásrendjéről szóló 1/2017. (II. 14.) ORFK intézkedés. Mindezek vonatkozó előírásait az alábbiakban részletezzük.

148. A Rendőrségen belüli korrupció vizsgálata céljából az Országos Rendőr-főkapitányságnál 2013 óta működik a Rendőri Korrupció-ellenes Állandó Munkabizottság.

A korrupcióra hajlamos területekre vonatkozó kockázatkezelési intézkedések

149. A hatóságok általában hangsúlyozták, hogy a magyar bűnüldöző hatóságok régóta alkalmaznak különféle megoldásokat a korrupció megelőzése és az integritás elősegítése céljából. A közterületen szolgálatot teljesítő személyzet körében jellemző a rendszeres rotáció, csakúgy, mint a „több szem többet lát” elv követése. A rendvédelmi gyakorlatban általánosan érvényesül a „négy szem elve”. A bűnüldöző hatóságok alkalmazottainak minden intézkedésüket dokumentálniuk kell.

150. Ráadásul a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szerint a közigazgatási szervek vezetői is kötelesek integrált kockázatkezelési rendszert működtetni, amely lefedi a testület működésével kapcsolatos valamennyi kockázatot, ideértve a rendőrtisztek tevékenységeivel összefüggő kockázatokat.

151. Az NKP és az azzal összefüggő intézkedéseket tartalmazó, 2015–2016-ra vonatkozó Cselekvési Terv keretein belül a Rendőrség, az NVSZ és más közigazgatási szervek feltérképezték a korrupció kockázatának leginkább kitett munkaköröket és munkakörtípusokat. A felmérés mintegy 62 ezer munkakörre terjedt ki. A felmérés eredményeinek egy része a [„Államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatának elsődleges és másodlagos elemzése”](#) című nyilvános tanulmányban olvasható. Összességében megállapítást nyert, hogy a rendvédelmi munkakörök esetében az átlagos szintet meghaladó korrupciós kockázat észlelhető. Ennek lehetséges okaiként az ilyen munkakörökben dolgozók által a feladataik ellátása során a hatósági jogkörök gyakoribb érvényesítését, a mérlegelési jogkörök gyakorlását, a gazdasági tevékenységek felügyeletét, a bizalmas adatok kezelését, az emberekkel – köztük büntetett előéletűekkel – való közvetlen kapcsolattartást határozták meg.

152. Az NVSZ esetében Humánigazgatási Főosztály különös figyelmet fordít az integritás vizsgálatára a toborzási folyamat pszichológiai előszűrési eljárása során. Ezt követően az NVSZ – és a Rendőrség – állományának minden tagja kétévenként pszichológiai vizsgálaton vesz részt, amelynek eredményeit életpályájuk folyamán folyamatosan összehasonlítják és nyomon követik. A pszichológiai előszűrés során kiválasztott munkatársakat a belső oktatási rendszer segíti az integritásuk további erősítésében. Mind az állományba vételkor teljesített első, mind pedig a szolgálat során végzett további oktatások részeként sor kerül integritási tréningekre, amelyek egy része mindenki számára kötelező (részletesebben lásd alább, a tudatosságra vonatkozó részben). Az NVSZ emellett saját helyi integritási-érzékenység tréningeket biztosít, valamint évenkénti kockázatértékeléseket végez, és az egyes szervezeti egységek is vizsgálják belső folyamataikat. Az informatikai területen az NVSZ a belépéseket, a fájlmelegnyitásokat, a tűzfalakon keresztül folytatott kommunikációt és az e-mail üzeneteket figyelő szoftvert működtet.

153. A Rendőrség integrált ügykezelési és elektronikus nyilvántartás-kezelési rendszert működtet; ennek használata kötelező és lehetővé teszi a rendszerbe történő bejelentkezések figyelését.

154. A Rendőrség kockázatkezelési rendszerét az Országos Rendőr-főkapitányság integrált kockázatkezelési szabályzatáról szóló 3/2017. (X. 16.) ORFK intézkedés előírásainak megfelelően valósítják meg. A Rendőrség kockázatkezelési nyilvántartása szerint az egyes feladatokkal kapcsolatosan nem azonosíthatók közepes vagy nagy korrupciós kockázatok. A korrupciónak leginkább kitett területek a határrendészet és a közlekedésrendészet. A Rendőrség kockázati kitettsége a beszámolók szerint az utóbbi években nem változott jelentős mértékben.

155. A korrupciós kockázat kezelésére alkalmazott intézkedések körébe tartozik az összeférhetlenségi irányelvek alkalmankénti felülvizsgálata a tapasztalatok tükrében, valamint az indokolatlan vagyonosodás, a potenciális pénzügyi vagy adatvédelmi problémák, valamely eljárás befolyásolására irányuló esetleges beavatkozás (például a rendőri állomány valamely tagjával fennálló személyes kapcsolaton keresztül) és a jogosulatlan adattovábbítás bejelentése a szervezeten belül. A közterületen szolgálatot teljesítők esetében alkalmazott megoldások a földrajzi elhelyezkedés figyelése, a testkamerák, videó és hangrögzítő eszközök használata, valamint az állomány tagjainak váratlan és rendszeres ellenőrzései.

156. A Rendőrségnél a korrupció helyzetének 2020. évi vizsgálatáról szóló beszámoló szerint a korrupció elleni küzdelem középpontjában a korábbi évekhez hasonlóan a megelőzés áll; az alkalmazott eszközök körébe tartozik az állomány tagjainak figyelmeztetése a szabálysértések jogi és erkölcsi következményeire, oktatások biztosítása, utasítások és példamutatás, a visszatartó erejű vezetői és más kontroll mechanizmusok, valamint a belső ellenőrzési rendszer működtetése.

157. A GET értékeli a Rendőrségnél és az NVSZ-nél megvalósított különféle kockázatelemzések, integritásirányítási rendszerek és korrekciós intézkedéseket. Ezek az intézkedések – különösen a határ- és közlekedésrendészet terén – minden bizonnyal hozzájárultak a korrupciós vétségek előfordulásának csökkentéséhez.

158. A GET mindazonáltal arra is rámutat, hogy mindezen elemzések és intézkedések az alacsonyabb operatív szintekre összpontosulnak és a jelek szerint a vezetői szintekre nem terjednek ki, amint azt a helyszíni látogatás során megkérdezettek közül többen is megerősítették. Erre már a fentiekben is felhívtuk a figyelmet az NVSZ által folytatott megbízhatósági vizsgálatok kapcsán. Egy másik példa: a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás 9. pontja a büntető, szabálysértési vagy egyéb, a rendőrség hatáskörébe tartozó hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogellenes beavatkozásokkal foglalkozik. A rendelkezés elsősorban a járőrszolgálatot teljesítő rendőrtiszteket érintő korrupciós kockázatra összpontosít, a magasabb beosztású vezetői vagy szervezeti funkciókat ellátó tisztii állomány körében megvalósuló szabályellenes befolyás problémaköréről azonban nem tesz említést. A GET nem értesült a Rendőrség vezetőire irányuló kockázatazonosítási vagy korrektív beavatkozásokkal foglalkozó intézkedésekről²⁵. A GET véleménye szerint ezt a hiányosságot

²⁵ A hatóságok hangsúlyozták, hogy 2022 májusában folyamatban volt a korrupciós és integritási kockázatoknak kitett pozíciók és munkakörök – mind a Rendőrségre, mind pedig az NVSZ-re kiterjedő – feltérképezése.

meg kell szüntetni. Ennek következtében, a **GRECO javasolja a korrupciós kockázatok Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat körében végzett elemzéseinek a szervezetek felső és legfelső vezetői szintjeire történő kiterjesztését és megfelelő korrekciós intézkedések bevezetését.**

Fedett műveletek kezelése, kapcsolattartás informátorokkal és tanúkkal

159. A fedett műveletek végzését, a titkos információgyűjtést és a titkos eszközök alkalmazását a büntetőeljárás törvény, a nyomozási rendelet, a rendőrségi törvény és nem nyilvános normatív utasítások szabályozzák. A tanúkkal való kapcsolattartást a büntetőeljárás törvény szabályozza.

Etikai alapelvek és magatartási szabályok

160. A Hszt. 14. §-ában felsorol néhány, minden rendőrtisztre érvényes etikai alapelvet: hűség, a nemzeti érdek előnyben részesítése, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat, a szakszerűség, az együttműködés és az arányosság. Az ugyanott megjelölt további alapelvek – példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség – minden vezető beosztást betöltő tisztségviselőre érvényesek.

161. A Rendőrség 2007. július 4. napján fogadta el a Rendőri Hivatás Etikai Kódexét²⁶, amelynek célja, hogy erkölcsi iránymutatásul szolgáljon mind a szolgálatban, mind a szolgálaton kívül tanúsítandó magatartások tekintetében és zsinórmértéket biztosítson a kifogásolható, a hivatáshoz nem méltó magatartások felismeréséhez. A kódex 13 alapelvet határoz meg: a köz szolgálatáról és a testülethez tartozásról; a tisztességről; az erőszakról; a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról; az emberségről és a segítségnyújtásról; a bajtársiasságról; a felelősségről; a munka minőségéről; az információról; a megjelenésről; a vezetőkről; a szolgálaton kívüli magatartásról; valamint a közbizalomról. Mindegyik alapelvhez – jellemző példák bemutatása nélkül – rövid magyarázat kapcsolódik.

162. Az etikai kérdésekkel kapcsolatos, a GET rendelkezésre bocsátott írásos anyagokban és a helyszíni látogatás során szóban is említett legfontosabb írásos dokumentum a Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) Közgyűlése által 2013. március 28. napján elfogadott Rendőrségi Etikai Kódex. A Kódex a következő etikai alapelveket fogalmazza meg: hűség, a nemzeti érdek előnyben részesítése, méltóság és integritás, elfogulatlanság, pártatlanság, felelősségérzet, szakmaiság, együttműködés és arányosság. Mindezen alapelveket az alapértékek és elvárások bemutatása, majd a munkavégzés, a szakmai kapcsolatok, a vezetőkkel és a munkatársakkal, az érdekképviselőkkel és a nyilvánossággal fenntartott kapcsolatok, a magánélet és az interneten folytatott kommunikáció különféle vonatkozásait szabályozó előírások követik.

163. A Kódex tartalma mindenkire kötelező érvényű, betartatható, és a vezetői gyakorlat szerves részét alkotja. Alapelvei megjelennek a munkaköri leírásokban, a teljesítményértékelési folyamatban pedig értékelési szempontokként szolgálnak. A Kódex előírásainak figyelmen kívül hagyása etikai és fegyelmi vétség (lásd alább, a végrehajtás címszó alatt). A szabályokat azonban nem kísérik megjegyzések, és nem érzékeltetik példák.

²⁶ <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe>

164. A GET megjegyzi, hogy a Rendőrségi Etikai Kódex meglehetősen részletes és végrehajtható előírásrendszer, amit pozitív jellemzőként értékelhet. Tekintve azonban, hogy az MRK minden magyarországi büntetőhatóságokat képvisel, a Kódex hatálya kiterjed a rendőrtisztekre, a tűzoltókra, a büntetés-végrehajtás tisztjeire, a vámtisztekre és a pénzügyőrökre stb. is. Jóllehet a felsoroltak szolgálati tevékenységeinek vannak közös jellemzőik, mindegyik ágazat számos sajátos vonással is bír. Még a rendőrtisztek között is számos különbség fedezhető fel, annak függvényében, hogy a büntetőrendőrség, a közlekedésrendészet vagy éppen az NVSZ állományába tartoznak.

165. A GET arra is rámutat, hogy a Kódex igen kevés figyelmet fordít az integritás kérdéskörére. Az V.7. szabály például előírja, hogy a vezetőknek és az alkalmazottaknak törekedniük kell a korrupció megelőzésére és haladéktalanul jelenteniük kell minden erre vonatkozóan tudomásukra jutó információt, de ennél több részletet nem közöl. Az V.8. szabály az összeférhetlenségre vonatkozik, viszont csupán annyit ír elő, hogy a rendőrök kerüljék politikai nézeteik kifejtését, illetve ne használják a munkahelyük kínálta lehetőségeket saját vagy más személyek érdekeinek előtérbe helyezésére. Az V.4.C szabály a bizalmas adatok kezelésére vonatkozik, de mindössze annyit rögzít, hogy be kell tartani a vonatkozó jogszabályokat. Ezek az előírások nyilvánvalóan nem eléggé részletesek, szemben a Kódex más részeiben foglaltakkal. Nincs szó ajándékokról, harmadik felekkel való kapcsolattartásról, sem a szolgálaton kívüli tevékenységekről. A hatóságok tájékoztatása szerint mindezeket más jogszabályi és rendőrségi belső előírások szabályozzák, de a GET szerint célszerű lenne az etikai és integritási vonatkozású szabályokat az egyértelműség és a hozzáférhetőség érdekében egy szövegben kezelni. Ennek megfelelően a **GRECO az összes lényeges integritási kérdés (pl. összeférhetlenség, ajándékok, kapcsolattartás harmadik felekkel, szolgálaton kívüli tevékenységek, a bizalmas információk kezelése) szabályozása érdekében javasolja a Rendőrségi Etikai Kódex további részletes kidolgozását, továbbá a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat állománya számára a Kódex specifikus útmutatókkal és példákkal történő kiegészítését.**

Tanácsadás, oktatás és tudatosság

166. A feladatellátás megkezdését megelőzően minden rendőrtiszt alapképzésben, és magas szintű képzésben részesül. A tanterv két órát szentel a „rendőrségi korrupció-megelőzési típusok és a hivatás társadalmi megítélésére gyakorolt hatás”, és további két órát a „szolgálaton kívüli magatartási szabályok” témaköreire. További releváns téma a szervezeti identitás és integritás. Az Egyetem Rendészettudományi Karán az 5. félévben oktatott „Rendészeti etika és integritás” tantárgy 14 órában foglalkozik az etikával és az integritással összefüggő kérdésekkel.

167. A szolgálat közbeni képzés lehet választható, vagy kötelező – az utóbbira jogszabályi változások esetén kerül sor. A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló, 2016-ban módosított 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet szerint a rendvédelmi tisztségviselők minden más köztisztviselőhöz hasonlóan kötelesek négyévente legalább egy alkalommal a korrupció megelőzésével kapcsolatos oktatási programban részt venni.

168. Az NVSZ fontos integritási oktatási szolgáltató; képzésre elkülönített költségvetési keretének összege 2000-ben 10 690 590 forint (mintegy 31 000 euró) volt. A Szolgálat évenként szervez rendészeti etikai tárgyú előadásokat. Az NVSZ emellett 2016-ban a

„kapacitásfejlesztés a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzés érdekében” projekt keretében integritási tudatosítási oktatási programot fejlesztett ki a rendvédelmi állomány részére. Az opcionális oktatási program a dilemma helyzetekre és az értékelésre összpontosító, kétnapos alapképzésből, majd további kétnapos gyakorlati képzésből állt. A növekvő igények alapján az NVSZ egyedi integritási tudatosító programokat tart a bűnüldöző hatóságok részére.

169. A Belügyminisztérium Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága 2016-ban elektronikus oktatási programot fejlesztett „Te döntesz” címmel a bűnüldöző hatóságok személyi állománya korrupció megelőzésére vonatkozó ismereteinek bővítése céljából. A program a korrupció elméleti és jogi vonatkozásaira, a korrupcióellenes szervezetek szerepkörére, valamint az értékalapú és a megfelelőség-alapú korrupcióellenes eszközökre összpontosított. 2018-ban kötelező távoktatási programot dolgozott ki, amelynek címe: „Integritás: szilárd erkölcsiség a gyakorlatban”, amelyet közel 50 ezer rendőrtiszt végzett el, köztük a teljes, a schengeni határon szolgálatot teljesítő határrendészeti állomány.

170. Kifejezetten az integritási szabályokra vonatkozó tanácsadásért felelős szervezet nem létezik. Szükség esetén a rendőrtisztek a feletteseikhez, az NVSZ-en belül a testületükért felelős személyhez, vagy a MRK Etikai Bizottságának tagjaihoz fordulhatnak. Az azonban a helyszíni látogatás során nyilvánvalóvá vált a GET számára, hogy a megkérdezettek közül sokan nem ismerték ezt a lehetőséget. A GET véleménye szerint e témakörben egy, az eddigieknél intézményesebb megközelítést kellene alkalmazni. Célszerű lenne egy a szolgálati úton kívüli, külön erre a célra rendelt mechanizmus vagy személy kijelölése, amelynek, vagy akinek a feladata az lenne, hogy etikai dilemmák és hasonló problémák esetén bizalmas tanácsadással segítse a rendőrtiszteket. A MRK Etikai Bizottsága például megfelelő helyzetben lenne egy ilyen szerepkör betöltésére; ehhez azonban szabályozottabbá kellene tenni, és megfelelően kommunikálni kellene a rendőrtisztek felé. Ennek megfelelően a **GRECO javasolja egy a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat személyi állománya részére etikai és integritási ügyekben bizalmas tanácsadást nyújtó mechanizmus bevezetését.**

Toborzás, pályafutás és szolgálati feltételek

171. A bűnüldöző hatóságok személyi állománya három csoportra osztható: hivatásos állomány, adminisztratív személyzet és a Munka Törvénykönyve szerinti munkavállalók. A Rendőrségnél emellett rendvédelmi igazgatási alkalmazottak és tisztjelöltek is dolgoznak. A Hszt. előírásai mindegyikükre vonatkoznak.

Kinevezési eljárás és magasabb rendfokozatba léptetés

172. A Rendőrséghez és az NVSZ-hez jelentkezők által teljesítendő követelményeket a Hszt. [a hivatásos állományra vonatkozóan a 33. § (1) bekezdés, az adminisztratív munkatársakra vonatkozóan a 287/L. § (3) bekezdés] szabályozza. A követelmények körébe tartozik például a magyar állampolgárság, a meghatározott életkor, az előírt fizikai, mentális és egészségügyi állapot, a megpályázott beosztástól függő iskolai végzettség/képzettség és a büntetlen előélet. A hivatásos állomány tagjainak emellett a „nem kifogásolható” életvitel követelményének is meg kell felelniük, amit a munkaviszony létrehozását megelőzően és fennállása alatt is ellenőriznek.

173. Az adminisztratív személyzet tagjai és a munkavállalók határozott, vagy határozatlan idejű munkaviszonyban foglalkoztathatók. A rájuk vonatkozó személyzeti döntéseket az állományilletékes parancsnok hozza meg.

174. A hivatásos állomány tagjai – a tartósan távol lévőköt helyettesítők kivételével – határozatlan idejű szolgálati viszonytal rendelkeznek. A személyzeti döntéseket általában az illetékes parancsnok hozza meg a következő, a Hszt. végrehajtásáról szóló 154/2015. (VI. 19.) Korm. rendeletben meghatározott kivételekkel:

A munkáltatói intézkedés tartalma	A munkáltatói jogkör gyakorlója
Szolgálati viszonytal kapcsolatos intézkedések	
Hivatásos állományba vétel főtisztli, tisztli rendfokozati állománycsoportba tartozó rendfokozati kinevezéssel egyidejűleg	miniszter
Hivatásos állományba vétel más rendvédelmi szervtől vagy a Magyar Honvédségtől történő áthelyezés esetén	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Szolgálati viszony megszüntetése kiemelt vezetői szolgálati beosztást betöltő esetében	miniszter
Szolgálati viszony megszüntetése főtisztli, tisztli rendfokozati állománycsoportba tartozó esetében	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Hivatásos állományba visszavétel főtisztli, tisztli rendfokozati állománycsoportba tartozó esetében	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Magyar Honvédséghez történő áthelyezés tábournoki rendfokozati állománycsoportba tartozó vagy ezredesi rendfokozatot viselő esetében	miniszter
Magyar Honvédséghez történő áthelyezés ezredes kivételével főtisztli, tisztli, zászlósi vagy tiszthelyettesi rendfokozati állománycsoportba tartozó esetében	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Más rendvédelmi szervhez történő áthelyezés kiemelt vezetői vagy középvezetői szolgálati beosztásból	miniszter
Más rendvédelmi szervhez történő áthelyezés – a kiemelt vezetői vagy középvezetői szolgálati beosztáson kívüli – más szolgálati beosztásból	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Közszolgálatali, kormányzatali szolgálatali, állami szolgálatali, közalkalmazottli, igazságügyi alkalmazottli jogviszonyba történő áthelyezés kiemelt vezetői vagy középvezetői szolgálatali beosztásból	miniszter

Közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti jogviszonyba történő áthelyezés más szolgálati beosztásból	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Vezénylés, szolgálati beosztásra vonatkozó döntések	
Kiemelt vezetői szolgálati beosztásba történő kinevezés, megbízás, kinevezés és megbízás visszavonása	miniszter
Szakirányító 1, szakirányító 2 és főosztályvezető 1 szolgálati beosztásba történő kinevezés, megbízás, kinevezés és megbízás visszavonása	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Főosztályvezető 2 szolgálati beosztásba történő kinevezés, megbízás, kinevezés és megbízás visszavonása, ha a beosztás betöltője az állományilletékes parancsnok szervezetszerű helyettesének minősül	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója
Más szervhez vezénylés	miniszter
A Hszt. 67. § (1) bekezdése alapján az ügyészi szervezethez vezénylés	miniszter
A Hszt. 68. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Közszolgálati Egyetemre vezénylés	miniszter
A fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaság ügyvezető igazgatói szolgálati beosztásba vezénylés	miniszter
Kitüntetésre vonatkozó javaslat felterjesztése a köztársasági elnökhöz	miniszter
Különleges foglalkoztatási állomány tagjának a közfoglalkoztatás szervezésére, irányítására és végrehajtására irányuló feladatok ellátására létrehozott közigazgatási szervhez vezénylése	országos rendőrfőkapitány/az NVSZ főigazgatója

175. A rendvédelmi szervek hivatásos személyi állományába történő felvételre jellemzően valamelyik rendvédelmi oktatási intézményben folytatott tanulmányok és belső oktatás elvégzését követően kerül sor. A hivatásos állomány leendő tagjait tehát egy meghatározott képzési program teljesítésére választják ki, azaz nem közvetlenül veszik föl a Rendőrséghez vagy az NVSZ-hez. Közvetlen felvétel csak bizonyos korlátozott számú, speciális pozíciókba/profilokra történik (pl. informatikai vagy pénzügyi ismeretekkel rendelkező nyomozók). Az ilyen beosztásokba felvett új munkatársaknak először specifikus rendvédelmi képzést kell teljesíteniük.

176. A hivatásos személyi állományba jelentkezőnek az oktatásban való részvételhez és a pozícióba történő felvételhez egyaránt egészségügyi, fizikai alkalmassági és pszichológiai vizsgálatokon kell keresztülmennie. Az utóbbit papíralapú és számítógépes tesztek és interjúk alkotják. A vizsgálatokat a Rendőrség szakemberei (orvosok, pszichológusok és sportszakemberek) végzik. Amennyiben az alkalmassági teszten a jelentkező nem megfelelő minősítést kap, a teszt megismételhető. Az alkalmassági vizsgán megfelelt jelentkezők ezután személyzeti vagy pályaaorientációs beszélgetésen vesznek részt. A végső döntést egy adott

pozícióra történő – közvetlen vagy képzést követően történő – felvételtől az érintett személyzeti vezető hozza meg, a fenti táblázatban látható kivételektől eltekintve.

177. A rendőrök integritását felvételük előtt az NVSZ kifogástalan életvitel ellenőrzés, illetve nemzetbiztonsági átvilágítással ellenőrzi. A kifogástalan életvitel ellenőrzéskor vizsgálják, hogy a jelentkező szerepel-e bűnügyi nyomozati és felderítési adatbázisokban és nyilvántartásokban. Ellenőrzik az ő és a vele egy háztartásban élő családtagok pénzügyi helyzetét, korábbi munkahelyeit, baráti és ismerősi körét, hobbijait, stb. Ebben az eljárásban ellátogatnak a jelentkező lakóhelyére és környezetébe, és ellenőrzik azt. A nemzetbiztonsági átvilágításról bővebb információ található a felső vezetői feladatokkal megbízott személyekről szóló fejezet 35. paragrafusában.

178. Konkrétan az NVSZ-be történő felvételre vonatkozóan a fent feltüntetetteken felüli további követelmények többek között a több éves bűnügyi nyomozóti tapasztalat, valamint az Alkotmányvédelmi Hivatal tisztje által elvégzett érvényes nemzetbiztonsági átvilágítás. Ennek során a jelentkezővel kapcsolatosan széles körű adatvizsgálat történik: személyes adatok, állampolgárság, családi állapot, családtagok, lakóhelyek, iskolák, végzettségek, szakmák, katonai szolgálati háttér, pénzügyi helyzet (beleértve partnere pénzügyi helyzetét), bűnügyi eljárások, kihágások és egyéb különleges adatok. Az átvilágítást 5 évente, illetve szükség szerint megismétlik.

179. Ezen felül léteznek mechanizmusok a rendőrök viselkedésének és becsületességének értékelésére a karrierje folyamán, amelyek közé tartozik az éves teljesítmény-értékelés, az alkalmanként kérésre vagy két évente elvégzett pszichológiai szűrővizsgálat, a fent leírt kifogástalan életvitel ellenőrzés vagy megbízhatósági vizsgálat, amely a rendvédelmi tiszt felettése kérésére elrendelhető.

180. Az előmenetelt tekintve a Hszt. 120. §-a előírja, hogy az állomány számára tervezhető előmenetelt kell biztosítani mind fizetés és rendfokozat tekintetében, valamint lehetőséget kell biztosítani a magasabb beosztásba történő előrelépéshez. Az előléptetés általános feltételei az előírt képzési kötelezettségek teljesítése, a törvényileg előírt teljesítményszintek az előzőleg betöltött pozícióban, egészségügyi, mentális és fizikális alkalmasság, az előírt fizetési várakozási időszak kitöltése, gyakorlati tapasztalat, valamint a magasabb pozícióhoz szükséges kompetenciák.

181. A fizetésben és rendfokozatban történő előléptetésről a döntést az állományilletékes parancsnok hozza meg. Egy megüresedett pozícióba történő kinevezést megelőzően a parancsnoknak először belső pályáztatást kell lefolytatnia a szervezeti egység szintjén. Amennyiben nincs megfelelő jelentkező, szélesebb körben folytatható a keresés. Az igazgatói pozíciók kivételével a pozíciókat kiválasztási eljárással kell betölteni.

182. Az igazgatói pozíciókra – felső- és középvezetői szinten – a Belügyminiszter, illetve az állományilletékes parancsnok nevezi ki a pályázókat. A 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet szerint a parancsnok egy legalább három jelöltből álló listát készít, és ki kell kérnie a Belügyminiszter véleményét a sorrendről. A parancsnokot nem köti a miniszter véleménye, de amennyiben eltér a javasolt sorrendtől, döntését írásban meg kell indokolnia a Miniszter felé. A Miniszter kompetenciájába tartozó kinevezéseknél nincs szükség írásos indokolásra.

183. A GET aggodalmát fejezi ki az vezetők kinevezési gyakorlatával kapcsolatban az NVSZ-nél és a Rendőrségnél. Meglátása szerint azzal, hogy a Belügyminiszter dönt valamennyi felső- és középvezető kinevezéséről és áthelyezéséről (lásd a táblázatot a 174. bekezdésben) feleslegesen beavatkozik a Rendőrség és az NVSZ operatív függetlenségébe. További aggodalomra ad okot, hogy az alacsonyabb szintű kinevezésekkel ellentétben ezen kinevezések nem egy átlátható és érdemeken alapuló folyamat eredményei, és a miniszter nem köteles írásban megindokolni döntéseit. Figyelembe véve, hogy a Belügyminiszternek lehetősége van egyes esetekben utasításokat adni és az erről és a Rendőrségre kifejtett hierarchikus nyomás és politikai befolyás miatt fent kifejtett aggodalmakat, ezen kinevezési gyakorlatok melegágyai a Rendőrség és az NVSZ politikai befolyás alá vonásának. Ezen kockázatok megelőzése érdekében **a GRECO javasolja, hogy a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat vezetőit az országos rendőrfőkapitány és a Nemzeti Védelmi Szolgálat Főigazgatója hivatalos, átlátható és érdemeken alapuló pályázati eljárást követően nevezze ki.**

Teljesítményértékelés

184. A bűnüldöző hatóságok professzionális és adminisztratív állományának teljesítményét évente értékelik a Hszt. 111–113. §, illetve számos rendelet alapján. Az értékelés felméri az állomány teljesítményét, magaviseletét és a velük szemben támasztott követelmények teljesítését. A teljesítményszint lehet kivételes, jó, megfelelő, átlag alatti vagy elfogadhatatlan.

185. A teljesítményszint megállapításán felül a vezető *többek között* kezdeményezheti az értékelt személy felvételét a vezetőket és vezetői kinevezésre váró személyeket tartalmazó vezetői adatbázisba vagy onnan való törlését; kezdeményezhet változást a szolgálati viszonyban; azonosíthatja a beosztásuk feladatait ellátni képtelen személyeket; azonosíthatja a professzionális szolgálatra alkalmatlan személyeket, amit az adott személy elbocsátása követ. A minősítést az állományilletékes parancsnok hagyja jóvá.

186. A minősítést az állomány tagjával személyes találkozáson kell ismertetni, aki írásban véleményt fogalmazhat meg róla. Kérésre az állomány képviselője segítséget nyújthat neki. Az értékelt személy az értékelés eredménye ellen szolgálati panaszt nyújthat be, ami halasztó hatállyal bír a munkaadó az értékelés alapján meghozott döntésére. A panasszal foglalkozó felettes vezető elrendelheti a teljesítményértékelés vagy a minősítés, illetve mindkettő megismétlését. A megismételt teljesítményértékelés vagy minősítés eredménye ellen az értékelt személy közvetlenül a bíróságon fellebbezhet.

187. Az előléptetésekről, képzésekről, jutalmakról és a vezetői adatbázisba történő felvételről az éves teljesítményértékelő eljárás során születik döntés. Az értékelésük és a szervezeti teljesítményértékelés eredményei alapján az állomány tagjai évente kétszer jutalmat kaphatnak. Az állomány 78,6%-a részesült ilyen jutalomban 2020-ban, 74,4%-a 2021-ben és 75,2%-a 2022-ben.

Rotáció

188. A rotációt a korrupció megelőzésének egyik eszközeként használják főleg a határőrségnél, ahol az állományt negyedévente rotálják. Ezen felül a rotációt a határátlépési pontokon is alkalmazzák. A szolgálati vezető szolgálati idejük alatt rendszeresen, egy-három órás időközönként megváltoztathatja az útlevél-ellenőrzők szolgálati helyét, amely

változtatásokat az operatív állomány nem lát előre. A rohamrendőrség ugyanebből a célból rendszeresen küld erősítést a schengeni külső határszakaszokhoz. A megyei rendőrségi szolgálatok tisztjei alkalmanként más megyék határátkelő-pontjain teljesítenek szolgálatot.

A szolgálat vége és elbocsátás az állományból

189. A rendőr- vagy NVSZ tisztok munkaviszonya elfogadhatatlan éves teljesítményértékelés vagy fegyelmei eljárás következtében megszüntethető (Hszt. 80. §). Az elbocsátásról szóló döntést az állományilletékes parancsnok hozza meg, a 174. bekezdésben található táblázatban feltüntetett kivételekkel. A GET felhívja a figyelmet a fegyelmei vétségek pontatlanságai miatt kifejtett aggodalmaira, amik alább kifejtésre kerültek (lásd 248. bekezdés).

Fizetések és juttatások

190. A rendőrök fizetéseit és juttatásait a Hszt. tartalmazza. Az alábbi táblázat tartalmazza a rendőrök átlagos fizetését, figyelembe véve a kiegészítő juttatásokat:

Átlagos fizetés (HUF)	Kinevezést követően		10 éves szolgálatot követően	
	Tiszt (A/1-es fokozat)	Tiszthelyettes (A/1-es fokozat)	Tiszt (C/3-as szint)	Tiszthelyettes (D/3-as fokozat)
Alap havi fizetés	402 613 (1 053 EUR)	274 800 (719 EUR)	563 300 (1473 EUR)	354 200 (926 EUR)
Rendszeres pótlékok (nyelvpótlék)	23 190 (61 EUR)	5 798 (15 EUR)	23 190 (61 EUR)	5 798 (15 EUR)
Rendszeres havi fizetés összesen	425 803 (1107 EUR)	280 598 (719 EUR)	586 490 (1404 EUR)	359 998 (913 EUR)
Összes rendszeres éves fizetés	5 109 636 (13 363 EUR)	3 367 176 (8 806 EUR)	7 037 880 (18 405 EUR)	4 319 976 (11 298 EUR)
Teljesítményalapú juttatás (becsült átlagos összeg)	200 000 (578 EUR)	200 000	200 000	200 000
Cafeteria	200 000	200 000	200 000	200 000
Ruhapénz	96 625 (253 EUR)	96 625	96 625	96 625
Túlóra (1 óra/hó)	29 366 (77 EUR)	19 352 (51 EUR)	40 448 (106 EUR)	24 827 (65 EUR)
Műszakpótlék (éjszakai szolgálat)	4 211 (11 EUR)	6 516 (17 EUR)	4 211	6 516
Munkaszüneti napon történő munkavégzés	36 733 (96 EUR)	71 629 (187 EUR)	46 599 (122 EUR)	90 927 (238 EUR)
Költségtérítés (becsült átlagos összeg)	14 000 (37 EUR)	14 000	14 000	14 000
Szociális kedvezmények (0,3%)	13 775	8 954	17 475	11 366

	(36 EUR)	(23 EUR)	(46 EUR)	(30 EUR)
Utazási költségtérítés (illetmény statisztikai átlaga)	49 700 (130 EUR)	54 800 (143 EUR)	49 700	54 800
Teljes éves illetmény	5 754 046 (15 048 EUR)	4 039 052 (10 563 EUR)	7 706 938 (20 155 EUR)	5 019 037 (13 126 EUR)

191. A vezetői munkakörökhöz kapcsolódó havi illetménykategóriák az alábbiak (egyéb juttatások nélkül):

	Vezetői beosztási kategória	Vezetői beosztási kategória illetmény alsó határa (HUF)	Vezetői beosztási kategória illetmény felső határa (HUF)
1	Főkapitány	1 217 000 (3 183 EUR)	1 400 000 (3 661 EUR)
2	Kapitány, Osztályvezető	860 000 (2 249 EUR)	1 170 000 (3 060 EUR)
3.	Csoportvezető	660 000 (1 726 EUR)	900 000 (2 354 EUR)

192. A fenti táblázatban feltüntetett juttatások és pótlékok mellett az állomány tagjai kaphatnak juttatásokat és pótlékokat a szabadság eltöltésére, a család után, képzésre és lakhatásra.

Összeférhetetlenség

193. Az összeférhetetlenségre vonatkozó általános szabályokat a Hszt. 108–110. §, a kivizsgálásukra vonatkozó eljárásokat pedig a 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet szabályozza. Az összeférhetetlenség meghatározása önmagában nem megtalálható, de a 108. § megtiltja a politikai pártokban történő tagságot és a politikai tevékenységeket, valamint a 109. § egy sor szabályt – és kivételeit – tartalmazza, melynek célja az olyan feladatok elkerülése, ahol a közeli rokonok közvetlen felettesi viszonyba kerülnek egymással, vagy ahol pénzügyi kapcsolatban állnak egy közeli rokon üzleti vállalkozásaiban. Az összeférhetetlenségre és bűnpártolásra vonatkozó szabályok alább részletesen bemutatásra kerülnek.

194. A 110. § azonnali jelentési kötelezettséget ír elő az állományilletékes parancsnok felé az összeférhetetlenségről. Amennyiben az összeférhetetlenséget 30 napon belül nem szüntetik meg, a szolgálati viszony a jogszabályok szerint megszűnik. Az állományilletékes parancsnok feladata az összeférhetetlenségre vonatkozó jelentések vagy bevallások begyűjtése és feljegyzése. Az NVSZ használható a kifogástalan életvitel ellenőrzésére a lehetséges összeférhetetlenségek kiderítésére.

195. A bűncselekménnyel vagy szabálysértéssel kapcsolatos eseti összeférhetetlenség jelentésére vonatkozó szabályokat a vonatkozó eljárási törvények, azaz a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 32–33. §, valamint a szabálysértésekről, szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 46–48. § tartalmazza. A Rendőrség Etikai Kódexe is tartalmaz egy összeférhetlenségre vonatkozó szabályt (V.8.), azonban ez egyszerűen annyit ír elő, hogy a rendőrök kerüljék politikai nézeteik kifejtését,

illetve ne használják fel a munkahelyük kínálta előnyöket saját vagy más személyek érdekeinek előtérbe helyezésére.

196. A GET aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a Hszt. az összeférhetetlenség fogalmát helytelenül néhány összeférhetetlen feladatra és tevékenységre szűkíti (a Kit.-hez hasonlóan, a felsővezetői feladatokkal megbízott személyekhez kapcsolódóan). Nem térnek ki azokra a helyzetekre, amikor a magánérdek összeütközésbe kerül a közérdekkel. A Hszt. nem foglalkozik a döntéshozatali folyamatokkal, valamint csak részben foglalkoznak a pénzügyi érdekekkel. A Rendőrség Etikai Kódexében található szabály helyesen szélesebben foglalkozik a kérdéssel, és jó modellként szolgálhatna az összeférhetetlenség szélesebb meghatározásához a Hszt.-ben. Ezért a **GRECO javasolja, hogy az összeférhetetlenségi szabályrendszert terjesszék ki a döntéshozatali folyamatokra és a pénzügyi érdekekre.** Továbbá hivatkozunk a 165. bekezdésben található ajánlásra, miszerint szükséges részletesebben foglalkozni az összeférhetetlenség kérdéskörével a Rendőrség Etikai Kódexében.

Bizonyos tevékenységek megtiltása vagy korlátozása

Összeegyeztethetetlen tevékenységek, külső tevékenységek és pénzügyi érdekek

197. A Hszt. (108. §) szerint a Rendőrség és az NVSZ szakállományának tagja nem lehet tagja politikai pártoknak vagy politikai szervezeteknek és alapítványoknak, nem vehet részt munkájukban és nem folytathat politikai közszolgálatot – kivéve a választásokon történő jelöltséget. Bármely, mások előtt tett kijelentés, amely kifejezetten egy párt vagy politikai mozgalom segítésére vagy támogatására szólít fel, politikai tevékenységnek számít.

198. Egyéb tiltások (109. §) olyan pozíciókra vonatkoznak, mint egy közeli rokonnal való közvetlen felügyeleti vagy függelmi viszony, vagy olyan üzleti vállalkozásban való pénzügyi érdek, ahol egy közeli rokon pénzügyi felügyeletet vagy befolyást gyakorol – kivéve, ha ezen pozíciókat az Országos Rendőrfőkapitány vagy az NVSZ Főigazgatója engedélyezi. Általános szabályként nem engedélyezettek a felső vezetői vagy felügyeleti pozíciók üzleti szervezetekben, azonban tehető kivétel az állam, önkormányzatokhoz vagy társadalmi szervezetekhez köthető szervezetek esetében.

199. A bűnüldöző hatóságokban végrehajtó funkcióval rendelkező személyek nem vállalhatnak egyéb fizetett tevékenységet, kivéve a tudományos élethez, oktatáshoz, művészi, lektori, szerkesztői, jogszabály által védett szellemi tevékenységeket, valamint a nevelőszülőiséget. Egyéb hivatásos állományi tagok esetében a fizetett külsős tevékenységek gyakorlatát a fent meghatározott esetek kivételével az állományilletékes parancsnoknál be kell jelenteni, aki azt engedélyezheti. Az engedélyt meg kell tagadni, ha a tevékenység ellentétes a szervezet hivatásával vagy veszélyezteti a szolgálat ellátásának helyes, részrehajlás-mentes és elfogulatlan ellátását vagy a szervezet presztízsét.

200. Az alábbi tevékenységeket vagy érdekeltségeket be kell jelenteni az állományilletékes parancsnoknak: sport vagy oktatás területén folytatott fizetett tevékenységek; a magánszektorhoz tartozó vállalatban történő, személyes részvétel nélküli tagság, felügyelőbizottsági tagság vagy ügyvezetői pozíció; magánszektorhoz tartozó vállalatok részvényeinek birtoklása, kivéve a kisebbségi részvényeket, vagy ha a vállalat részvényeinek

kevesebb, mint 20%-át tulajdonolja, valamint a hivatáshoz nem kapcsolódó civil szervezetekben való tagság [Hszt. 24. § (4) bekezdés].

201. A Hszt. 1. melléklete szerint a személyügyi nyilvántartás tartalmazza az engedélyhez vagy bejelentési kötelezettséghez kötött kiegészítő tevékenységek listáját.

202. A Hszt. 288. § alapján az adminisztratív állományra hasonló szabályok és tiltások vonatkoznak.

Ajándékok

203. A rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás 30. pontja szerint az állomány tagjai nem fogadhatnak el ajándékot, jutalmat, árengedményt vagy egyéb kedvezményt a szolgálattal vagy hivatalos tevékenységgel kapcsolatosan, kivéve a törvényileg meghatározott eseteket. Az ORFK utasítás szerint az állományt védő vizsgálat kitér az ajándékok elfogadásának vizsgálatára is. A Rendőrség Etikai Kódexe nem tartalmaz hivatkozást ajándékokra, és e tekintetben a GET felhívja a figyelmet a 165. bekezdésben tett ajánlására.

204. A belügyminiszter irányítása alatt álló egyes rendvédelmi szervek és oktatási intézmények részére felajánlott adományok elfogadásának rendjéről szóló szabályzat kiadásáról szóló 26/2010. (XII. 29.) BM utasítás szerint, a Rendőrség és az NVSZ bruttó 2 millió Ft (5 779 euró) értékig fogadhat el támogatást, amely lehet forgatható ingóság, pénz, tulajdonjog (az ingatlanban vagy lakásban való tulajdonjog kivételével), szolgáltatás, munka vagy egyéb kedvezmény, támogatás, juttatás vagy ajándék. Az utasítás emellett tartalmazza a lehetséges adományozók listáját, amelyen megtalálhatók önkormányzatok, valamint az általuk vagy az állam, az egyházak és vallási közösségek, külföldi kormányok, minisztériumok vagy bűnüldöző hatóságok által alapított/tulajdonolt szervezetek, valamint bármely magánszemély vagy szervezet, amennyiben az ajándékba adott javak célja a bevándorlási hatóságok őrizetében levő személyek fogvatartási vagy szálláskörülményeinek javítása.

205. Az ajándék elfogadása az illetékes megyei Rendőrkapitány vagy az NVSZ Főigazgatója engedélyéhez kötött, kivéve a külföldi szervezetek által nyújtott támogatásokat, illetve az utasításban fel nem tüntetett támogató által nyújtott támogatásokat. A külföldi támogatások elfogadásáról a Belügyminisztérium Gazdasági ügyekért felelős Helyettes államtitkára, az utasításban nem megjelölt támogatóktól érkező támogatások elfogadásáról az országos rendőrfőkapitány dönt. Az utasítás egy sor indokot tartalmaz arra vonatkozóan, hogy egy adomány miért nem fogadható el, beleértve azon eseteket, amikor az a törvény által előírt feladatok támogatott szervezet általi elvégzéséhez vagy megtagadásához kötött.

206. A GET-hoz a látogatást követően eljuttatott információk alapján a Rendőrség által kapott adományok nagy része önkormányzatoktól érkezett. A GET véleménye, hogy valamennyi rendőri szervezetet kizárólag demokratikusan eldöntött és átlátható nyilvános közpénzből kellene finanszírozni. Rendkívüli aggodalmát fejezi ki, hogy a Rendőrség és az NVSZ egyáltalán elfogad támogatásokat, különösen, hogy készpénz is elfogadható. Az ilyen, még a magánszektorból is érkező támogatások elfogadása nagyon kockázatos és ellentmondásos a Rendőrség függetlenségének, objektivitásának és semlegességének fenntartása szempontjából. A GET álláspontja szerint a rendszer további magyarázata és indokolása szükséges. Ezért **a GRECO javasolja a rendőrségnek nyújtott támogatások rendszerének**

felülvizsgálatát, hogy biztosíthatók legyenek (i) a megfelelő védelmi mechanizmusok a rendőrség függetlensége és a lehetséges összeférhetlenségek elkerülése érdekében, valamint (ii) a kapott támogatások rendszeres közzététele, beleértve az online közzétételt, valamint az egyes támogatások természetét, értékét és a támogató személyét.

Visszaélés állami forrásokkal

207. A Rendőrség Etikai Kódexe előírja, hogy a rendőrök gazdaságosan bánjanak a költségvetési forrásokkal, költséghatékonyan és átláthatóan kezeljék az állami pénzügyi forrásokat, valamint lehetőség szerint felelősségteljesen kezeljék a nemzeti vagyont (V.1.j szabály).

Kapcsolat harmadik felekkel, bizalmas információk

208. A harmadik felekkel történő, hivatalos eljárásokon kívüli kapcsolatokat nemzetközi szinten az Európai Rendőrségi Hivatal által működtetett Európai Biztonságos Hálózat alkalmazásainak felhasználásával megvalósuló együttműködés és információcsere rendjéről szóló 23/2016. (IX. 15.) BM-NGM együttes utasítás 2. § szabályozza. Nemzeti szinten a hatóságok bűncselekménynek minősítik harmadik, jogosultsággal nem rendelkező felek tájékoztatását és a személyes adatokkal történő visszaélést. A Rendőrség Etikai kódexe ezen felül szabályokat fogalmaz meg (V.4. szabály) a rendőrök a nyilvánossághoz fűződő viszonyával kapcsolatban, előírva, hogy jogszerűen és professzionálisan járjanak el a kapcsolatokban, lehetőség szerint ne éljenek vissza hatalmukkal és befolyásukkal, pontos információkat adjanak, tartsák tiszteletben a személyes és minősített adatok védelmére vonatkozó szabályokat, valamint harmadik személyeknek ne tegyenek negatív megjegyzést feletteseikről és kollégáikról.

209. A bizalmas információkkal való visszaélésre vonatkozó szabályokat tartalmaz a Btk. [hivatali visszaélés (305. §), jogosulatlan titkos információgyűjtés vagy leplezett eszköz jogosulatlan alkalmazása (307. §), minősített adattal visszaélés (265. §), személyes adattal visszaélés (219. §)] és Rendőrség Etikai kódexe – lásd a fent idézett V.4. szabályt.

A munkaviszony megszűnését követő korlátozások

210. Nincsenek általános, a rendőrségi vagy NVSZ állomány szolgálati viszonyának megszűnése után érvénybe lépő korlátozások. Egyéb törvények néhány közvetett tiltást tartalmaznak. Rendőr a leszerelését követő négy évig nem lehet Alapvető Jogok Biztosa vagy annak helyettese [2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 5. § (5) bekezdés]; a legszigorúbb fegyelmi eljárás alá vont rendőrök a büntetés időtartama alatt nem jelölhetők bírónak vagy ügyésznek [2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 4. § (2) bekezdés és a 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról, 11. § (4) bekezdés].

211. Ebből a szempontból a GET elismeri, hogy bizonyos, a rendőrök által a magánszektorba vitt szakértői képességek és tudás felbecsülhetetlen lehet és a rendőrök számára nagyon megkönnyíti az elhelyezkedést. Ugyanakkor a rendőrségi szakértők elvándorlása a magánszektorba számos kockázatot is hordoz – például, hogy bizonyos, a Rendőrség kötelékében szerzett információt nem megfelelő módon használnak fel, befolyásolnak rendőröket hatalmuk gyakorlásában egy jövőbeli munkaviszony lehetőségével, vagy, hogy a

korábbi kollégákkal fennálló kommunikációs csatornákat az új munkaadó igazságtalan előnyszerzése érdekében használják fel. A GET felhívja a figyelmet, hogy az Európa Tanács (2000) 10. sz., a választott tisztviselők magatartási kódexéről szóló ajánlása irányelveket fogalmaz meg a közszolgálat elhagyására vonatkozóan (26. cikk). Mivel a látogatás során nem tisztázódott, hogy egy a téma mennyire kényes Magyarországon, **a GRECO javasolja, hogy készüljön tanulmány a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársainak, a rendőrségtől való távozásukat követő tevékenységéről és amennyiben a tanulmány eredményei alapján szükséges, alkossanak szabályokat az átláthatóság biztosítására és az összeférhetetlenség kockázatainak korlátozására.**

Vagyon, jövedelem, kötelezettségek és érdekeltségek bevallása

Bevallási követelmények

212. Az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről rendelkezései szóló 2007. évi CLII. törvény szerint a köztisztviselőknek vagyonnyilatkozatot kell tenniük, ha önállóan vagy egy testület tagjaként javaslattevői, döntési vagy ellenőrzési jogkörük van az alábbiakban:

- Közbeszerzési eljárások,
- Önkormányzati vagy állami vagyon kezelése,
- Önkormányzatok költségvetésével, pénzügyi támogatásával kapcsolatos eljárások,
- Önálló állami vagy önkormányzati támogatásról szóló döntéssel kapcsolatos eljárások,
- Állami vagy önkormányzati eljárás felhasználásának nyomon követése.

213. A vagyonnyilatkozatot a házastársukra vagy élettársukra, valamint velük egy háztartásban élő gyermekeikre vonatkozóan is meg kell tenni. A nyilatkozatban feltüntetni kötelező tételekre, a nyilatkozatok gyakoriságára és a nyilatkozat be nem nyújtására vagy hamis nyilatkozat tételére vonatkozóan további részletek, valamint a GET a vagyonnyilatkozati rendszerrel kapcsolatos fenntartásai a jelen jelentés felső vezetői feladatokkal megbízott személyekkel kapcsolatos részében található.

214. A Hszt. alapján Rendőrség és az NVSZ állományában a fenti kötelezettség vonatkozik valamennyi osztályvezetőre és felső vezetőre. A munkáltató felel a nyilatkozatok megőrzéséért. Ezen felül az NVSZ is őriz egy példányt. Ezek a nyilatkozatok nem nyilvánosak.

215. A vagyonról és anyagi helyzetről a nemzetbiztonsági átvilágítás során is nyilatkozni kell. A fenti kötelezettséggel érintett pozíciókat a 15/2015. (IV. 10.) BM rendelet határozza meg. Az eljárás célja annak meghatározása, hogy a nyilatkozattevővel vagy rokonaival kapcsolatban fennáll-e nemzetbiztonsági kockázat. A nemzetbiztonsági átvilágítást az Alkotmányvédelmi Hivatal a kinevezést megelőzően, majd ötévente végzi el. A nemzetbiztonsági átvilágítás eredményeinek tudomásul vételére vonatkozó nyilatkozatokat az érintett személy személyi anyaggyűjtőjében őrzik, és az NVSZ Humánigazgatási Főosztálya kezeli. A nyilatkozatok nem hozhatók nyilvánosságra.

Ellenőrző mechanizmusok

216. A vagyonnyilatkozatok őrzéséért felelős személy a nyilatkozattevő szolgálati viszonyának megszűnését követő egy éven belül kezdeményezheti vagyonnyilatkozatának

ellenőrzését, ha annak alapján a vagyonának indokolatlan növekedését feltételezi. Ezt az ellenőrzést az adóhatóság folytatja le és eredménye az érintett elbocsátását és a vagyonnyilatkozat benyújtásával járó pozíciók betöltésétől három évre történő eltiltását eredményezheti.

Ellenőrzés

Belső ellenőrzés és irányítás

217. A Rendőrség szervezetén belül elkülönül a költségvetési belső ellenőrzés és a rendőrségi szakmai ellenőrzés. A költségvetési auditokat a Költségvetési Ellenőrzési Iroda végzi, amely közvetlenül az országos rendőrfőkapitánynak jelent. Az országos rendőrfőkapitány az éves vizsgálati terv alapján vagy soron kívül is elrendelhet vizsgálatot. Ezeket a vizsgálat vezetője is kezdeményezheti. Emellett panasz esetén eljárás kezdeményezhető.

218. A rendőrség szakmai tevékenységének ellenőrzését független ellenőrző szolgálatok, valamint szakvezetők és egyéb vezetők végzik. Az ellenőrző tevékenységek ellátására független ellenőrző testületeket országos és regionális szinten a rendőrségi szerv vezetőjének közvetlen felügyelete alatt hoznak létre. Az ORFK Ellenőrzési Szolgálat – amely az országos rendőrfőkapitány közvetlen irányítása alatt működő, főosztály jogállású szerv – országos hatáskörrel bír, míg a megyei rendőrkapitányságok ellenőrzési szolgálatai az adott testület és alárendelt szervezeti egységek rendőrszakmai ellenőrzését végzik. Az ORFK Ellenőrzési Szolgálat négy osztályból áll: a Szakmai Ellenőrzési Osztályból, a Vezetői Ellenőrzések Osztályából, a Mobil Ellenőrzési Osztályból és a Központi Panaszirodából.

219. Az Ellenőrzési Szabályzatról szóló 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás részletesen szabályozza a rendőrség ellenőrzési eljárását. Az ellenőrzések célja a Rendőrség feladatai törvényes, professzionális, hatékony és hatásos végrehajtásának elősegítése, az irányító-vezető tevékenység segítése a szervezet erősségeinek és gyengeségeinek felderítésével, valamint a legjobb gyakorlatok kidolgozásának és a szervezeti struktúra fejlesztésének támogatása. Az ORFK Ellenőrzési Szolgálat jelentést készít éves szakmai auditjairól és jelentést nyújt be a testület helyzetének féléves értékeléséről a Belügyminisztérium Ellenőrzési Főosztályára.

220. A Rendőrségnek ezen felül önálló auditáló szervezete van, az ORFK Ellenőrzési Szolgálat, amely országos hatáskörrel rendelkezik.

221. Az NVSZ Audit Osztállyal (belső ellenőr) rendelkezik, amely függetlenül végzi a munkáját a főigazgatónak történő közvetlen alárendeltségben. Folyamatalapú kockázatelemző módszert alkalmaz, az éves ellenőrzési terv elkészítésekor és az egyes auditok elvégzésekor figyelembe veszi az integrált kockázatkezelő rendszert és a kockázatértékelés eredményeit.

222. Az Audit Osztály kétféle szolgálatot végez: minőségbiztosítási szolgálatot és tanácsadó szolgálatot. Minőségbiztosítási szolgáltatáskor a belső auditot végző személy objektíven értékeli a tényeket és független véleményt vagy következtetést fogalmaz meg egy szervezetről, műveletről, feladatról, folyamatról, rendszerről vagy egyéb, az audit tárgyát képező tényezőről. A tanácsadó tevékenységet az auditor az ügyfél kifejezett kérésére végzi.

223. A vizsgálat során egy cselekmény, mulasztás vagy hiány feltárása esetén a belső vizsgálati kézikönyv bűnügyi, jogsértési, kártérítési vagy fegyelmi eljárás elindítását helyezi kilátásba.

224. Az NVSZ is rendelkezik Ellenőrzési Osztállyal a Főigazgató közvetlen irányítása alatt. Belső ellenőrzést folytat az NVSZ Belső Ellenőrzési Kézikönyv és a Nyomonkövetési Stratégia szerint.

Külső ellenőrzés és irányítás

225. A Rendőrség és az NVSZ külső felügyeleti testületei az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Miniszterelnöki Hivatal, a Pénzügyminisztérium, az Államkincstár és a Belügyminisztérium.

226. Büntetőeljárásban a külső felügyeletet végző testület az ügyészség. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a felügyeleti szerv személyes adatok kezelésével, valamint a közérdekű adatokkal kapcsolatosan. A Nemzet Biztonsági Felügyelet ellenőrzi a minősített adatok kezelését. Az elektromos információ-biztonságot ellenőrző testület a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság.

Panasztételi rendszer

227. Rendőrökre panasz benyújtható a 112-es vészhelyzeti telefonszámon vagy a „Telefontanú Programon keresztül”, e-mailen vagy levélben, vagy az alapvető jogok biztosa által működtetett közérdekű biztonságos elektronikus rendszerben (lásd lejjebb). A Rendőrség egy Központi Panaszirodát működtet, amelynek feladata eljárások lefolytatása és döntéselőkészítés az állampolgároktól érkező panaszok vagy az Alapvető Jogok Biztosa által meghatározott alapvető jogsértések esetében.

228. Az NVSZ-hez egy szabadon hívható telefonszámon, elektronikusan, postai úton vagy személyesen nyújtható be panasz.

229. A tényállás természetétől függően a panasz eredményezhet bűnügyi, szabálysértési vagy adminisztratív eljárást. Mindegyik eljárásban lehetősége van a panaszosnak megtámadni a kivizsgálás megtagadásáról hozott döntést.

230. Az Alapvető Jogok Biztosától eltekintve – amely a klasszikus „ombudsmani intézmény”, amely az alkotmányos vagy emberi jogi kérdéseket vizsgálja és véleményt vagy ajánlást fogalmazhat meg – a GET véleménye szerint a rendőrségi túlkapásokról benyújtott állampolgári panaszok kezelésének jelenlegi rendszere úgy tűnik, gyenge és főleg a Rendőrség maga irányítja a Központi Panasziroda vezetőjén keresztül. Annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a „rendőrök vizsgálnak rendőröket” esete, ajánlott volna egy olyan mechanizmus bevezetése, amely biztosítja a Rendőrségtől való függetlenséget és autonómiáját, valamint emelné az állampolgárok bizalmát a rendszerben. Következésképp **a GRECO a jelenlegi, a rendőri túlkapások ellen benyújtott állampolgári panaszok a Rendőrségen belüli vizsgálata jelenlegi mechanizmusának felülvizsgálatát javasolja oly módon, hogy az ilyen vizsgálatok tekintetében biztosított legyen az elegendő függetlenség, autonómia és átláthatóság.**

Bejelentési kötelezettségek és a visszaélést bejelentő személyek védelme

Bejelentési kötelezettségek

231. Ellentmondások találhatók a rendőrök által észlelt bűncselekmények és szabálysértések jelentéstételi kötelezettségét szabályozó jogszabályokban. Egyfelől a Btk. 440. §-a kifejezetten „bejelentési kötelezettség elmulasztása” bűncselekményének minősíti az olyan eseteket, ha valaki elmulasztott a kellő időben bejelenteni egy fontos szolgálati ügyet, vagy valótlan bejelentést tesz, és az a szolgálatra jelentős hátrány veszélyével jár. Ezen felül a Btk. 300. §-a bűncselekménynek minősíti, ha valaki nem jelent be egy korrupciós bűncselekményt. A Rendőrség Etikai kódexe szintén tartalmaz egy szabályt (V.7.), amely előírja, hogy a rendőrök kötelesek haladéktalanul bejelenteni bármely minden, a korrupció megelőzése érdekében felhasználható információt. A hatóságok szerint a bejelentési kötelezettség etikai, fegyelmi, szabálysértési vagy bűnügyi eljárást vonhat maga után.

232. Azonban a Rendőrségi törvény szerint (12. §) amennyiben egy rendőr felettese törvényt sért, a rendőr ezt az adott vezető közvetlen felettesének jelentheti; amennyiben a törvényt sértést egy rendőrségi osztályvezető követte el, a bejelentés az adott osztály felett álló rendőri szervezeti egységnek, vagy a Rendőrséget felügyelő szervezetnek nyújtható be. A szabálysértést bejelentő személy ellen nem hozhatók szankciók, azonban alaptalan bejelentés esetén felelősségre vonható. A GET véleménye szerint nem csak ellentmondásos, de helytelen is, hogy egy felettes által elkövetett szabálysértés bejelentése opció és nem kötelesség. Következésképpen **a GRECO javasolja azon világos előírás bevezetését, hogy a rendőrállomány köteles legyen az általuk a szolgálat folyamán észlelt, a szolgálatra vonatkozó szabálysértéseket bejelenteni.**

A visszaélést bejelentő személy védelme

233. A visszaélést bejelentő személyek védelmét a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szabályozza. A közérdekű bejelentésekhez biztonságos elektronikus rendszert vezet be, amelyet az Alapvető Jogok Biztosa működtet.

234. A visszaélést bejelentő személy személyes adatait az elektronikus rendszerben tárolják, amely egyedi azonosító számot rendel a bejelentéshez. Elviekben a név nélkül benyújtott bejelentéseket nem vizsgálják, kivéve, ha komoly jog- vagy érdeksérelemre vonatkoznak. A visszaélést bejelentő személy kérheti, hogy személyes adatait csak a Biztos és személyzeti állománya számára tegyék elérhetővé.

235. Az Alapvető Jogok Biztosa külső bejelentési csatornaként működik, és szükség esetén a Biztos hivatala folytatja le a vizsgálatot. Az OECD szerint²⁷ az Alapvető Jogok Biztosához éves szinten körülbelül 350 bejelentés érkezik, azonban sok a magánszektorra érinti, amelyet szintén a 2013. évi CLXV. törvény szabályoz. A GET nem tudta megállapítani, hogy ezek közül mennyi vonatkozik a Rendőrségre.

236. Az Alapvető Jogok Biztosa az interneten közzéteszi minden egyes bejelentés lényegének és státuszának rövid összefoglalóját, melyben nem tünteti fel a személyes vagy

²⁷ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Hungary-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

egyes intézményekre vonatkozó adatokat. Az ügy lezárásakor a bejelentésben érintett intézmény nevét nyilvánosságra hozzák.

237. A 2013. évi CLXV. törvény tiltja, hogy a bejelentőt a bejelentést követően hátrány érje, és az ilyen következményeket jogszerűtlennek minősíti. Ezen tiltás alól a hamis információ rosszhiszemű bejelentése jelent kivételt.

238. Hasonlóképpen, a Hszt. (267–268. §) lehetővé teszi, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának tagjai panaszt nyújtsanak be a munkaadójuk által hozott és a szolgálati viszonyra kiható intézkedések ellen. Senki sem korlátozható a panasztételi jogában. A panasztevőt nem érheti hátrány, ha a panasz megalapozatlan, kivéve, ha ilyen szándékkal nyújtották be.

239. A 2013. évi CLXV. törvényen túlmenően a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előírja ezen hatóságoknak – a Rendőrséget is beleértve – a belső bejelentési csatornák létrehozását a visszaélést bejelentő személyek számára. Ezen rendelet és a szervezeti integritásra vonatkozó bejelentések kezeléséről szóló 1/2017. (II. 14.) ORFK intézkedés szerint minden szervezeti egységnek van ilyen csatornája, és a bejelentés érkezhetsz személyesen, telefonon, postai úton, faxon, e-mailben, vagy egy rendszeresen ürített zárt ládában. A bejelentéseket 30 napon belül ki kell vizsgálni, illetve szükség esetén az információkat át kell adni a megfelelő egységnek. Az integritássérelem kapcsolatos bejelentések alapján végzett vizsgálatok eredményeiről készült jelentéseket a Rendőrség Korrupcióellenes Munkacsoportjának kell megküldeni, ami azok tartalmát felhasználja értékelő tevékenységeiben. A GET-hez benyújtott információk alapján a 2017–2020-as időszakban nem került benyújtásra megbízhatósági vizsgálatról szóló jelentés.

240. A visszaélést bejelentő személyek védelmét biztosító szabályrendszernek vannak kedvező tulajdonságai, melyek közül kiemelendő a panaszok benyújtásának elektronikus rendszere és a visszaélést bejelentő személyek anonimitása. Azonban a rendszerben számos hiba áll fenn. Az Alapvető Jogok Biztosának csak korlátozott kompetenciája van a visszaélést bejelentő személyek által benyújtott panaszokkal kapcsolatban, és nem kötelezett a névtelenül benyújtott panaszok kivizsgálására. Ezen felül nem tisztázott, hogy hogyan hatnak egymásra a belső és külső bejelentési csatornák, különösen az, hogy a visszaélést bejelentő személyeknek végig kell-e menniük a belső csatornákon, mielőtt panaszukkal megkereshetnék az Alapvető Jogok Biztosát. Figyelembe véve a Rendőrség szigorú hierarchikus rendszerét, nem valószínű, hogy a rendőrök feletteseiket egy magasabb beosztású tisztánél feljelentsék. A belső bejelentési rendszer működőképessége érdekében elengedhetetlenül szükséges olyan belső csatornák kialakítása, amelyek nincsenek összekötve a Rendőrség vezetési struktúrájával. Nem tisztázott, hogy a 370/2011. sz. rendeletben felállított rendszer megfelel-e ennek a követelménynek, amelyet emellett nagyrészt kihasználatlanul marad. Az OECD szerint²⁸ Magyarországon történelmi okokból általánosságban bizalmatlanok a bejelentő személyek. Ezért a figyelemfelhívó intézkedések meghozatalára van szükség, amelyek kiemelik a visszaélések bejelentésének fontosságát a Rendőrség integritásának javításában és az esetleges szabálysértések felderítésében.

²⁸ Implementing the OECD Anti-Bribery Convention – Phase 4 Two-Year Follow-Up Report (June 2021).

241. A Rendőrségi törvény 12. §-ában további akadály található, amely előírja, hogy a szabálysértést bejelentő személy ellen nem hozhatók szankciók, azonban alaptalan bejelentés esetén felelősségre vonható. Ez a rendelkezés nincs összhangban a 2013. évi CLXV. törvény és a Hszt. rendelkezéseivel (lásd 239–240. §), valamint eltér a visszaélést bejelentő személyek védelmének jól bejáratott szabályaitól a jóhiszeműen tett alaptalan bejelentésekkel kapcsolatban. Ez a gyakorlatban nagyon is elrettentheti a rendőröket, hogy bejelentsék a szabálysértéseket. A látogatást követően a hatóságok jelezték, hogy készül egy törvénytervezet, amely átveszi a 2019/1937 (EU) irányelv rendelkezéseit az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, és a visszaélést bejelentő személyek védelmének szabályai a közeljövőben változni fognak. A GET álláspontja szerint ez lehetőséget teremt arra, hogy foglalkozzanak a jelen jelentésben a rendszerrel szemben megfogalmazott aggodalmakkal.

242. A fenti bekezdések tükrében **a GRECO javasolja (i) a visszaélést bejelentő személyek védelmének megerősítését a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat keretein belül, beleértve a jelentéstétel módjait és a bejelentő személyekkel szembeni szankciók tiltását, valamint (ii) kiemelten a visszaélések bejelentésével foglalkozó képzések és figyelemfelhívó tevékenységek lefolytatását a hierarchia és a szolgálati út valamennyi szintjén.**

Végrehajtási eljárások és szankciók

Etikai és fegyelmi eljárások

243. A Hszt. 14. § (lásd 160. bekezdés) vagy a Rendőrség Etikai Kódexe rendelkezéseinek megsértése a MRK által lefolytatott etikai eljárást von maga után (lásd Hszt. 297. §), kivéve, ha ugyanezen tények miatt már folyik bünygyi, adminisztratív vagy fegyelmi eljárás.

244. Ezen felül etikai kérdésekben eljárás kezdeményezhető egy, a MRK egyik tagja vagy hivatalból a 21 tagú, a MRK különböző ágait képviselő MRK Etikai Bizottságának egyik tagja által benyújtott jelentés alapján. A Bizottság kivizsgálja a tényeket, valamint tanúkat és szakértőket hallgathat meg. Az ügyről a továbbiakban az Etikai Bizottság három tagjából választott Etikai Tanács általi meghallgatás dönt. Az eljárás előírja az eljárás alá vont rendőr jogát a meghallgatásra és képviselőre, valamint, hogy hozzáférjen az ügy aktájához.

245. Az eljárás eredménye alapján a MRK

- a. fegyelmi eljárást kezdeményezhet a rendőrt ellenőrző fegyelmi hatóságon keresztül;
- b. Javasolhatja az állományilletékes parancsnoknak életkörülmény-vizsgálat elrendelését;
- c. figyelmeztetést vagy fegyelmi határozatot adhat ki; vagy
- d. megszüntetheti az eljárást.

246. Az Etikai Bizottság döntését meg kell indokolni, de ellene nem lehet fellebbezni. Az elévülési idő a vélelmezett szabálysértést követő egy év vagy három hónap azt követően, hogy a bejelentést tevő személy vagy hatóság előtt ismertté váltak a tények.

247. Törvény, rendelet vagy a rendőrök professzionális állományának munkájára vonatkozó belső utasítás megszegése esetén a Hszt. XV. Fejezetében (Fegyelmi felelősség)

meghatározottak szerint fegyelmi eljárást kezdeményeznek az érintett személlyel szemben. A fegyelmi eljárás részletes szabályait a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III. 14.) BM rendelet és a rendvédelmi igazgatási alkalmazottal szemben lefolytatható fegyelmi eljárásról szóló 5/2019. (III. 11.) BM rendelet tartalmazza.

248. A Hszt. 181. §-a szerint a rendőrök ellen fegyelmi eljárást kell indítani, ha olyan tevékenységet folytattak, amellyel megszegték a szolgálati tevékenységükből vagy szolgálati viszonyaikból eredő kötelezettségeiket. A 2. bekezdés „kisebb kihágásokra” utal, amelyek után egyszerűsített eljárás folytatható és enyhébb büntetés szabható ki – vagy fegyelmi határozat helyett csak figyelmeztetés következik. Azonban ezen törvény nem határozza meg a „kisebb kihágásokat”, sem azokat a kihágásokat, amelyek nem számítanak kisebbnek. A GET nem ért egyet a fegyelmi kihágások meghatározásának ezen hiányával. Szükséges a kihágások – mind az „általános”, mind a kisebb kihágások – precíz meghatározása szükséges a következetes és előre látható döntéshozatal biztosítása és a fegyelmi eljárásokkal történő esetleges visszaélések megelőzése érdekében.

249. A fegyelmi felügyeletet gyakorló személy – a felettes vezető – kezdeményezi és folytatja le a fegyelmi eljárást. A vizsgálatot egy, a közvetlen felettes által kijelölt kivizsgáló, vagy bonyolult esetekben bizottság végzi. Az eljárás alá vont személynek joga van a meghallgatáshoz, hozzáférhet valamennyi dokumentumhoz és joga van a jogi segítséghez vagy képviselőhöz. A vezető dönt a lehetséges büntetésről, és köteles megindokolnia döntését.

250. Az alábbi fegyelmi büntetések hozhatók:

- Feddés;
- Megrovás;
- Pénzbírság;
- Fizetési kategória visszavetése;
- A következő fizetési kategóriára történő várakozás idejének 6 hónaptól 2 évig terjedő időszakokra történő meghosszabbítása;
- Rendfokozatban visszavetés 6 hónaptól 2 évig terjedő időszakra;
- Alacsonyabb beosztásba helyezés 1-2 évig terjedő időszakra;
- A szolgálati viszony megszüntetése.

251. Kisebb kihágások esetében el lehet tekinteni a kivizsgálástól, ebben az esetben a vezető dönt a büntetésről az érintett személy meghallgatását követően. A figyelmeztetés mellett – ami a Hszt. értelmében nem számít büntetésnek – a kisebb kihágásokért kiadható lehetséges büntetés a dorgálás, megrovás és pénzbírság.

252. Az érintett személy panaszt nyújthat be a fegyelmi határozat ellen a közvetlen felettesénél. A felettes döntése ellen fellebbezés nyújtható be a Munkaügyi bíróságon.

253. A GET-et aggasztja, hogy a fegyelmi eljárások szinte teljes egészében a felettes vezető kezében vannak – ő felelős az eljárás megindításáért, a kivizsgáló vagy összetett esetekben kivizsgáló bizottság kijelöléséért, a kivizsgálás eredményének ellenőrzéséért és a büntetés kiszabásáért. Az eljárás kezdeményezésének és lefolytatásának jogosultsága és a büntetés

kiszabásának jogosultsága közötti elkülönülés hiánya az eljárás részrehajlás-mentességének és tisztességes lefolytatásának rovására mehet.

254. A fenti bekezdések fényében a **GRECO javasolja (i) annak világos meghatározását, hogy a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat állományának mely kötelezettségei megszegéséért indítható fegyelmi eljárás a kisebb és egyéb kihágások meghatározásával, valamint (ii) a fegyelmi szabályzat felülvizsgálatát a célból, hogy kizárható legyen annak lehetősége, hogy egy felettes egyszemélyben dönthessen fegyelmi ügyekben.**

Büntetőeljárás és a mentelmi jog

255. A Rendőrség vagy NVSZ állománya nem élvez sem mentelmi jogot, sem egyéb eljárásbeli mentességet.

256. A Btk. alkalmazásában a Rendőrség és az NVSZ hivatásos állományú tagjai katonának minősülnek. Ennek megfelelően katonai büntetőeljárás alá tartoznak, ha a Btk. XLV. Fejezete szerinti katonai bűncselekményt követnek el. A katonai bűncselekmények az alábbiak: szolgálati tekintély megsértése, alárendelt megsértése, előjárói hatalommal visszaélés, előjárói gondoskodás elmulasztása, előjárói intézkedés elmulasztása, ellenőrzés elmulasztása, szolgálat megtagadása, parancsnoki köteleességszegés, kibúvás a harci kötelesség teljesítése alól, harci szellem bomlasztása.

257. Ilyen esetekben a kivizsgálást egy katonai ügyész végzi a katonai büntetőeljárás szerint a büntetőeljárás törvény alapján. Első fokon a törvényszék katonai tanácsa jár el, másodfokon pedig a Budapesti Ítéltábla katonai tanácsa hoz ítéletet.

258. A nem katonai bűncselekmények esetében a rendőrökre és az NVSZ tisztjeire az s büntetőeljárás általános szabályai vonatkoznak.

259. A rendőrség megkapja a korrupcióval összefüggésben jogerősen elítélt rendőrök ügyében hozott bírósági határozatot. A belügyminiszter irányítása alatt álló szervek korrupció megelőzési feladatáról szóló 2/2014. (I. 22.) BM utasítás rendelkezései szerint a vezetőknek gondoskodniuk kell arról, hogy az ítéletek tartalmát az állomány – a személyes adatok nélkül – megismerje és arról, hogy azok felhasználhatók legyenek esettanulmányokhoz, oktatási videókban vagy nyomtatott vagy online képzési anyagokban.

Adatnyilvántartás

	Rendőrségi állomány ellen korrupció miatt indított büntetőeljárások, amelyek jogerős döntéssel zárultak					
	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Elmarasztalt Személyek	53	50	54	49	24	19

Rendőrségi állomány ellen a Rendőrség Költségvetés-ellenőrző Irodája által lefolytatott auditokat követően indított büntető- és fegyelmi eljárások			
Év	Parancsnoki vizsgálat	Fegyelmi eljárások	Büntetőeljárások
2015	-	11	-
2016	-	1	-
2017	-	-	-
2018	-	8 8 figyelmeztetés	-
2019	2 – szóbeli figyelmeztetés	43 31 figyelmeztetés, 2 lefokozás, 2 megrovás, 5 elbocsátás	1
2020	1 - szóbeli figyelmeztetés 2 személynek	3 – büntetőeljárások felfüggesztve és fegyelmi eljárások felfüggesztve 2 személynek; 1 személy büntetőeljárásban elmarasztalva, fegyelmi eljárásban megrovásban részesült	

VI. AJÁNLÁSOK ÉS UTÁNKÖVETÉS

260. A jelen jelentés eredményei alapján a GRECO az alábbi ajánlásokat teszi Magyarországnak:

A központi kormányzatnál (legfelső szintű vezető tisztségviselők)

- i. a GRECO javasolja a miniszterelnöki megbízottak jelenlegi alkalmazási rendszerének megerősítését, hogy ezekre a személyekre a legfelső szintű vezető tisztségviselőkre alkalmazott szabályokkal egyenértékű integritási követelmények vonatkozzanak (36. bekezdés);
- ii. a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok összes politikai és személyes tanácsadójának nevét és feladatait tegyék közzé a kormányzati és minisztériumi weboldalakon, és ezt az információt tartsák naprakészen (37. bekezdés);
- iii. a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek illetmény rendszerét vizsgálják felül annak érdekében, hogy biztosítsák a hasonló feladatkörök betöltő személyekkel való egyenlő bánásmódot (46. bekezdés);
- iv. a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek tekintetében rendszeresen végezzenek integritási kockázatelemzést, és hogy a korrupcióellenes stratégiákba és cselekvési tervekbe építsenek be korrekciós intézkedéseket (52. bekezdés);
- v. (i) a legfelső szintű vezető tisztséggel megbízott személyek tekintetében etikai kódexet fogadjanak el, tegyenek közzé, és azt egészítsék ki az összeférhetetlenséggel és egyéb integritási ügyekkel (pl. ajándékok, kapcsolat harmadik felekkel, külső tevékenységek, szerződések állami hatóságokkal, bizalmas információk kezelése, munkaviszony megszűnését követő korlátozások) kapcsolatos világos útmutatással, és (ii) a kódex mellett működjön hiteles és hatékony felügyeleti és szankcionáló mechanizmus (56. bekezdés);
- vi. dolgozzanak ki hatékony belső mechanizmusokat az integritási ügyekkel kapcsolatos tudatosság erősítéséhez és elősegítéséhez a kormányon belül, amelynek legyen része a felsővezetői tisztségekkel megbízott személyeknek szóló bizalmas tanácsadás és rendszeres képzés (57. bekezdés);
- vii. bővítsék az információszabadságról szóló törvény hatálya alá tartozó adatok körét, kerülve a kivételeket és eltéréseket, és rövidítsék le az adatigénylés teljesítésének határidejét annak biztosítása érdekében, hogy a média és a közvélemény a Kormány tevékenységének ellenőrzésére használhassa ezt az eszközt (63. bekezdés);
- viii. hatékonyan biztosítsák a kormányzati jogszabálytervezetek megfelelő szintű egyeztetését, és hogy ettől csak különleges, korlátozott, világosan szabályozott esetekben térhessenek el (68. bekezdés);

- ix. (i) szabályozzák a legfelső szintű vezető tisztségekkel megbízott személyek lobbistákkal és más, a Kormány jogalkotó és egyéb tevékenységeit befolyásolni kívánó harmadik felekkel való kapcsolatteremtésének módját; és (ii) az ilyen kapcsolatoknak a céljáról megfelelő információkat tegyenek közzé, például azon felek személyazonosságáról, akikkel (vagy akik nevében) a találkozókra sor került, és a megbeszélések pontos témájáról (71. bekezdés);
- x. (i) az összeférhetetlenségi szabályrendszert terjesszék ki a döntéshozatali folyamatokra és a pénzügyi érdekekre, és (ii) a legfelső szintű vezető tisztségeket betöltő személyek vonatkozásában vezessenek be *ad hoc*, felmerüléskor érvényes bejelentési kötelezettséget olyan helyzetekben, amikor a vezetők magánérdeke és hivatali feladatköre összeütközésbe kerül (80. bekezdés);
- xi. a GRECO egy, a végrehajtó hatalmi ág vezető tisztségviselői által kapott ajándékokra és egyéb előnyökre vonatkozó, teljes körű szabályrendszer gyakorlatias és releváns, az érintetteket a kapott ajándékok és előnyök bejelentésére kötelező és a nyilvánosság minderről időben történő tájékoztatását előíró direktívák formájában történő kidolgozását javasolja (90. bekezdés);
- xii. a GRECO (i) minden, felső végrehajtói funkciót betöltő személyre vonatkozóan a munkavállalói jogviszonyt követő korlátozások kidolgozását és alkalmazását és (ii) az e szabályok betartatását biztosító mechanizmus létrehozását javasolja (94. bekezdés);
- xiii. a GRECO javasolja (i) a vagyonyilatkozatok elektronikus kitöltését és (ii) azt, hogy a politikai tanácsadókra és a miniszterelnök megbízottjaira a legfelső szintű politikai vezetőkkel azonos nyilatkozattételi követelmények vonatkozzanak (101. bekezdés);
- xiv. a GRECO javasolja (i) a felső végrehajtói funkciókat betöltő személyek által benyújtott vagyonyilatkozatokra vonatkozóan egy végrehajtási rendszerrel kombinált, fokozott, proaktív és tartalmi ellenőrző mechanizmus működtetését és (ii) a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére és az ellenőrzés eredményeire vonatkozóan átfogó nyilvántartás kialakítását, vezetését (110. bekezdés);
- xv. a GRECO javasolja annak biztosítását, hogy a mentelmi jog felfüggesztése irányuló eljárása ne akadályozza a korrupcióval összefüggő bűncselekmények elkövetésével gyanúsított országgyűlési képviselői mandátummal is bíró miniszterekkel és államtitkárokkal szembeni büntetőeljárást (114. bekezdés);

A bűnüldöző hatóságoknál (Rendőrség és NVSZ)

- xvi. a GRECO javasolja, hogy az országos rendőrfőkapitányt és a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatóját az összes jelöltre kiterjedő, hivatalos, az érdemeken alapuló, átlátható pályázati eljárás révén válasszák ki és nevezzék ki (125. bekezdés);
- xvii. a GRECO javasolja (i) a Rendőrség megfelelő operatív függetlenségének törvény általi és a gyakorlatban történő biztosítását; és azt, hogy (ii) a Rendőrségnek

főszabály szerint egyedi esetekben ne lehessen egyedi utasításokat adni, és minden ilyen esetleges egyedi utasítást kötelező legyen megfelelően írásban dokumentálni (127. bekezdés);

- xviii. hozzanak olyan intézkedéseket, amelyek a Magyar Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat minden szervezeti szintjén előmozdítják a nők megfelelő arányú képviseletét (136. bekezdés);**
- xix. a GRECO javasolja a korrupciós kockázatok Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat körében végzett elemzéseinek a szervezetek felső és legfelső vezetői szintjeire történő kiterjesztését és megfelelő korrekciós intézkedések bevezetését (158. bekezdés);**
- xx. a GRECO az összes lényeges integritási kérdés (pl. összeférhetetlenség, ajándékok, kapcsolattartás harmadik felekkel, szolgálaton kívüli tevékenységek, a bizalmas információk kezelése) szabályozása érdekében javasolja a Rendőrségi Etikai Kódex további részletes kidolgozását, továbbá a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat állománya számára a Kódex specifikus útmutatókkal és példákkal történő kiegészítését (165. bekezdés);**
- xxi. a GRECO javasolja egy, a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat személyi állománya részére etikai és integritási ügyekben bizalmas tanácsadást nyújtó mechanizmus bevezetését (170. bekezdés);**
- xxii. a GRECO javasolja, hogy a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat vezetőit az országos rendőrfőkapitány és a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója hivatalos, átlátható és érdemeken alapuló pályázati eljárást követően nevezze ki (183. bekezdés);**
- xxiii. a GRECO javasolja, hogy az összeférhetlenségi szabályrendszert terjesszék ki a döntéshozatali folyamatokra és a pénzügyi érdekekre (196. bekezdés);**
- xxiv. a GRECO javasolja a rendőrségnek nyújtott adományok rendszerének felülvizsgálatát, hogy biztosíthatók legyenek (i) a megfelelő védelmi mechanizmusok a rendőrség függetlensége és a lehetséges összeférhetlenségek elkerülése érdekében, valamint (ii) a kapott adományok rendszeres közzététele, beleértve az online közzétételt, valamint az egyes adományok természetét, értékét és a támogató személyét (206. bekezdés);**
- xxv. a GRECO javasolja, hogy készüljön tanulmány a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársainak a rendőrségtől való távozásukat követő tevékenységéről, és amennyiben a tanulmány eredményei alapján szükséges, alkossanak szabályokat az átláthatóság biztosítására és az összeférhetlenség kockázatainak korlátozására (211. bekezdés);**
- xxvi. a GRECO a jelenlegi, a rendőri túlkapások ellen benyújtott állampolgári panaszok a Rendőrségen belüli vizsgálata jelenlegi mechanizmusának felülvizsgálatát javasolja**

oly módon, hogy megfelelő függetlenség, autonómia és átláthatóság legyen biztosítható az ilyen vizsgálatokhoz (230. bekezdés);

xxvii. a GRECO javasolja azon világos előírás bevezetését, hogy a rendőrállomány köteles legyen az általuk a szolgálat folyamán észlelt, integritással kapcsolatos szabálysértéseket bejelenteni (232. bekezdés);

xxviii. a GRECO javasolja (i) a visszaélést bejelentő személyek védelmének megerősítését a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat keretein belül, beleértve a jelentéstétel módozatait és a bejelentő személyekkel szembeni szankciók tiltását, valamint (ii) kiemelten a közérdekű bejelentések megtételével foglalkozó képzések és tudatosság-növelő tevékenységek lefolytatását a hierarchia és a parancsnoki lánc valamennyi szintjén (242. bekezdés);

xxix. a GRECO javasolja (i) annak világos meghatározását, hogy a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat állományának mely kötelességzegéséért indítható fegyelmi eljárás a kisebb és egyéb kihágások meghatározásával, valamint (ii) a fegyelmi szabályzat felülvizsgálatát a célból, hogy kizárható legyen annak lehetősége, hogy egy felettes egyszemélyben dönthessen fegyelmi ügyekben (254. bekezdés);

261. Az Eljárásrend 30.2 Szabálya értelmében a GRECO felkéri Magyarország hatóságait, hogy 2023. december 31-ig nyújtsanak be jelentést a fent megfogalmazott ajánlások végrehajtására hozott intézkedésekről. Ezen intézkedéseket a GRECO külön megfeleléségi eljárása keretében értékeli.

262. A GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy ennek a jelentésnek a közzétételét minél hamarabb engedélyezzék, a jelentést fordíttassák le magyar nyelvre, és hozzák nyilvánosságra.

A GRECO-ról

A Korruptió Elleni Államok Csoportja (Group of States against Corruption, GRECO) figyelemmel kíséri, hogy a tagállamok hogyan felelnek meg az Európa Tanács korrupcióellenes okiratainak. A GRECO által végzett megfigyelés egy „kiértékelési eljárásból” áll, ami egy kérdőívre az ország által adott válaszokon és helyszíni látogatásokon alapul. Ezt egy hatásfelmérés követi („megfelelőségi eljárás”), ami megvizsgálja az ország értékeléséből származó ajánlások bevezetése érdekében hozott intézkedéseket. A kölcsönös értékelés és a csoporttagok által kifejtett nyomásgyakorlás dinamikus folyamatát alkalmazzák, vegyítve a kiértékelést végző gyakorlati szakemberek és az államok a plenáris ülésen ülő képviselőinek hozzáértésével.

A GRECO által elvégzett munka nagyszámú jelentés elfogadását eredményezte, amely az európai korrupcióellenes irányelvek és gyakorlatok széles tárházát tartalmazza. A jelentések kimutatják a nemzeti törvénykezés, szabályozások, irányelvek és intézményi berendezkedések eredményeit és hiányosságait, valamint ajánlásokat tartalmaznak a tagállamok korrupció elleni harcának és a z integritás növelésének javítása érdekében.

A GRECO tagsága nyitott és egyenlő minden ország számára, amely az Európa Tanács tagja vagy azon kívüli. A GRECO által elfogadott értékelések és megfelelési jelentések, valamint a GRECO-ról szóló további információk az alábbi linken érhetők el: www.coe.int/greco.