

Elfogadás: 2024. június 21.
Közzététel: 2026. október 14.

Nyilvános
GrecoRC5(2024)12

ÖTÖDIK ÉRTÉKELÉSI KÖR

A korrupció megelőzése és az integritás előmozdítása a központi
kormányzatokban (felsővezetői funkciók) és a bűnüldöző
szerveknél

TERVEZET MEGFELELŐSÉGI JELENTÉS

MAGYARORSZÁG



A GRECO 97. plenáris ülése által elfogadva (Strasbourg, 17-21 Június
2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. BEVEZETÉS

1. A GRECO ötödik értékelési köre „A korrupció megelőzése és az integritás erősítése a központi kormányzatban (felsővezetői funkciók), valamint a bűnüldöző szerveknél” témakörére irányul.
2. Ez a Megfelelőségi Jelentés azt vizsgálja, hogy a magyar hatóságok milyen intézkedéseket hoztak a GRECO Magyarországról szóló [Ötödik Körös Értékelő Jelentésében](#) tett ajánlások végrehajtására. Az Értékelő Jelentést a GRECO a 91. plenáris ülésén (2022. június 13–17.) fogadta el, majd Magyarország hozzájárulását követően 2023. június 9-én hozták nyilvánosságra.
3. A GRECO eljárási szabályzatának¹ megfelelően a magyar hatóságok helyzetjelentést nyújtottak be, amely az értékelő jelentésben foglalt ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedésekről tartalmazott információkat. Ez a jelentés 2024. február 16-án érkezett meg, és a jelen megfelelőségi jelentés alapjául szolgált.
4. A GRECO Hollandiát (a központi kormányzat felsővezetői funkciói tekintetében) és Bulgáriát (a bűnüldöző szervek tekintetében) választotta ki a megfelelési eljárás előadóinak kijelölésére. A kijelölt előadók Hollandia részéről Loek MATHIES úr, Bulgária részéről pedig Lachezar ZLATKOV úr voltak. A jelentés elkészítésében a GRECO titkársága segítette őket.
5. A megfelelőségi jelentés értékeli az értékelő jelentésben szereplő minden egyes ajánlás végrehajtását, és átfogó értékelést ad arról, hogy a tagállam milyen mértékben tesz eleget ezeknek az ajánlásoknak. A még nem teljesített (részben vagy egyáltalán nem végrehajtott) ajánlások végrehajtását a hatóságok által 18 hónappal e megfelelési jelentés elfogadása után benyújtandó újabb helyzetjelentés alapján értékeli.

II. ELEMZÉS

6. A GRECO értékelő jelentésében 29 ajánlást fogalmazott meg Magyarország számára. Ezeknek az ajánlásoknak a teljesítését az alábbiakban részletezzük.

A korrupció megelőzése és az integritás előmozdítása a központi kormányzatokban (felsővezetői funkciók)

i. ajánlás

7. *A GRECO azt javasolta, hogy erősítsék meg a miniszterelnök megbízottjaira vonatkozó jelenlegi foglalkoztatási rendszert, és a felsővezetői tisztséget betöltő személyekkel azonos integritási követelményeket támasszanak velük szemben.*
8. A magyar hatóságok tájékoztatása szerint jelenleg nyolc miniszterelnöki megbízott lát el személyes tanácsadói feladatokat. Nevük és feladatkörük részletes ismertetése a

¹ Az ötödik értékelési forduló megfelelőségi eljárását a GRECO módosított eljárási szabályzata szabályozza. Lásd a 31. módosított pontját és a 32. cikk módosított pontját.

kormány honlapján is elérhető. ² A hatóságok ismételten hangsúlyozzák, hogy a miniszterelnöki megbízottak a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény alapján nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezettek, jogviszonyukra pedig a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 15. §-ának rendelkezései irányadók.

9. A GRECO tudomásul veszi a magyar hatóságok tájékoztatását, ugyanakkor megjegyzi, hogy ezeket az információkat már az Értékelő Jelentésben is figyelembe vette (lásd a 34–36. bekezdést). Az ajánlásban kifogásolt probléma továbbra is az, hogy a miniszterelnöki megbízottak foglalkoztatását nem szabályozzák kellően egyértelmű rendelkezések. Ezen az sem változtat, hogy a hatóságok tájékoztatása szerint a megbízottakat nem magánjogi szerződés, hanem közjogi jogviszony keretében foglalkoztatják. Bár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény egyes rendelkezései a miniszterelnöki megbízottakra is vonatkoznak, a megbízatás időtartamára, a kiválasztásra, a díjazásra, a szolgálati elismerésekre, a teljesítményértékelésre és a képzésre vonatkozó szabályok nem terjednek ki rájuk. A miniszterelnöki megbízottak nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esnek, azonban a többi felsővezetői tisztséget betöltő személlyel ellentétben, rájuk nem vonatkoznak az integritási követelmények. A GRECO szerint ezen változtatni kell, mivel a megbízottak korábbi, illetve a jelenlegi megbízatásukkal párhuzamosan végzett tevékenységei összeférhetetlenségi helyzeteket eredményezhetnek.
10. A GRECO megállapítja, hogy az i. ajánlás nem került végrehajtásra.
 - ii. ajánlás
11. *A GRECO azt javasolta, hogy a kormány és a minisztériumok internetes oldalain tegyék közzé a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok valamennyi politikai és személyes tanácsadójának nevét és feladatkörét, és ezt az információt folyamatosan frissítsék.*
12. A hatóságok tájékoztatása szerint valamennyi kormánybiztos, miniszterelnöki megbízott és miniszteri biztos neve, valamint feladatköre nyilvánosan elérhető. Az adatok egy része a kormány hivatalos honlapján található meg, míg a kormánybiztosok és a miniszteri biztosok esetében a feladataikat meghatározó, szintén nyilvános kormányhatározatok és miniszteri utasítások tartalmazzák ezeket az információkat. Az érintett tisztségviselők elérhetőségei az alábbi oldalakon találhatóak meg:
 - A miniszterelnök megbízottjainak elérhetőségei:
<https://kormany.hu/miniszterelnok/miniszterelnoki-megbizottak-2022>;
 - A miniszterelnöki biztosok elérhetőségei:
<https://kormany.hu/miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok-2022>;
 - A kormánybiztosok elérhetőségei:
<https://kormany.hu/kormanybiztosok-2022>.

² <https://kormany.hu/miniszterelnok/miniszterelnoki-megbizottak-2022>

13. A miniszteri biztosokra vonatkozó információk az egyes minisztériumok hivatalos kormányzati honlapján található, például az Igazságügyi Minisztérium miniszteri biztosai az alábbi címen: <https://kormany.hu/igazsagugyi-miniszterium/miniszteri-biztosok>
14. A hatóságok azt is jelezték, hogy Magyarországon a politikai tanácsadó olyan kormánytisztviselőtípus, aki csak meghatározott minisztériumok meghatározott osztályain foglalkoztatható (lásd a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 214. § (1) bekezdését). Kinevezésük határozott időre, a miniszterelnök/miniszter/államtitkár megbízatásának időtartamára szól (lásd 2018. évi CXXV. törvény 214. § (2) bekezdés), és rájuk a legtöbb esetben a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályok vonatkoznak, ideértve például az összeférhetetlenséget (lásd 2018. évi CXXV. törvény 214. § (5) bekezdés).
15. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok által szolgáltatott információkat. Üdvözlí, hogy a miniszterelnöki megbízottakról, a miniszterelnöki biztosokról és a kormánybiztosokról szóló információk online elérhetők. Ezt azonban már az értékelő jelentés is megállapította (lásd 37. bekezdés). A miniszteri kabinetek összetételének és tagjaik feladatainak átláthatósága érdekében a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok valamennyi politikai és személyes tanácsadójának nevét és feladatkörét is nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni (pl. a miniszterelnöki kabinethez hasonló honlapokon), amint azt ez az ajánlás is előírja. Úgy tűnik, hogy ez jelenleg nem így van.
16. A GRECO megállapítja, hogy az ii. ajánlás nem került végrehajtásra.

iii. ajánlás
17. *A GRECO azt javasolta, hogy vizsgálják felül a felsővezetői feladatokkal megbízott személyek bérrendszerét annak érdekében, hogy a hasonló feladatokat ellátó valamennyi személy egyenlő bánásmódban részesüljön.*
18. A hatóságok beszámolója szerint a legfőbb vezetői feladatokkal megbízott személyek javadalmazását a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény határozza meg. Javadalmazásukat a miniszterelnök határozza meg, és azt a kormány hivatalos honlapján közzéteszi.
19. Ami a politikai és kormányzati vezetőkre vonatkozó "hasznló feladatokat ellátó személyek egyenlő bánásmódja" kifejezést illeti, a hatóságok rámutatnak, hogy a gazdasági és politikai vezetők fizetése nem lehet azonos egy demokratikus jogállamban, mivel az államnak nincs olyan befolyása a gazdasági életre, amely befolyásolja a fizetések megállapítását.
20. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt. Szeretné tisztázni, hogy ez az ajánlás a felsővezetői funkciót betöltő személyek bérrendszerére vonatkozik, ahogyan azt az értékelő jelentésben azonosították: a miniszterelnök, miniszterek, biztosok, politikai államtitkárok, politikai tanácsadók, követek, a miniszterelnök politikai igazgatói és a miniszterelnök megbízottjai. Ez nem a felsővezetői funkciót betöltő személyek és a

magánszektor gazdasági szereplőinek fizetésének összehasonlítása, ez nem központi eleme ennek az értékelési fordulónak.

21. E célból ez az ajánlás azzal foglalkozik, amit az értékelő jelentés összetett és átláthatatlan fizetési rendszernek talált, amelyben a miniszterelnöknek nagy mérlegelési jogköre van a miniszterek, államtitkárok stb. fizetésének módosítására/meghatározására. A jelentés a bérrendszer felülvizsgálatát javasolja annak érdekében, hogy a hasonló feladatokat ellátó felsővezetői funkciót betöltő személyek egyenlő bánásmódban részesüljenek. Ez arra ösztönözné a felsővezetői funkciót betöltő személyeket, hogy amikor pozícióra pályáznak, ne az anyagi lehetőségek, hanem a politikai hitelességük növelésének szándéka vezérelje őket.
22. A GRECO megállapítja, hogy az iii. ajánlás nem került végrehajtásra.

iv. ajánlás
23. *A GRECO azt javasolta, hogy rendszeresen végezzenek kockázatelemzést a legfelsőbb vezetői funkciókkal megbízott személyek integritási kockázataira vonatkozóan, és hogy a korrupcióellenes stratégiák és cselekvési tervek tartalmazzanak korrekciós intézkedéseket.*
24. A hatóságok arról számolnak be, hogy az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjére vonatkozó eljárási szabályokról szóló 50/2013 (II. 25.) Korm. rendelet alapján évente (minden december 31-én) értékeli a hatóságok működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat. Ezután az értékelés alapján éves kockázatkezelési intézkedési terv (a továbbiakban: intézkedési terv) készül. Ez az intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012 (III. 12.) Korm. rendelet 15. fejezete alapján az intézményi munkaterv mellékletét képezi. Az intézkedési terv végrehajtását és eredményeit a hivatal vezetője integritásjelentésben foglalja össze, amelyet a tárgyév követő év február 15-ig megküld a közigazgatás fejlesztéséért felelős miniszternek és a rendészetért felelős miniszternek. A hivatal vezetője gondoskodik az érintett hivatal működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok bejelentéséről és kivizsgálásáról, és ennek érdekében belső szabályzatot készít. A közigazgatási szerv vezetője kijelöl egy integritási tanácsadót, aki segíti az integritási és korrupciós kockázatok kezelését, valamint koordinálja az integritásmenedzsment- és belső ellenőrzési rendszereket.
25. A hatóságok azt is kiemelik, hogy a 2024-2025-re vonatkozó nemzeti korrupcióellenes stratégiát felülvizsgálták, és nagy hangsúlyt fektetnek a teljes közigazgatás kockázatkezelésére. A stratégiát a korrupcióellenes munkacsoport tagjaival is véleményezték és megosztották velük.
26. A GRECO tudomásul veszi ezeket az információkat, amelyek nagyrészt bekerültek az értékelő jelentésbe (lásd 47-52. bekezdés), és üdvözli a 2024-2025-re szóló nemzeti korrupcióellenes stratégiát. Mivel azonban nem történt további előrelépés, és nem szolgáltatott bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a felsővezetői funkciót betöltő

személyekre vonatkozó kockázatelemzésre (és korrekciós intézkedésekre) sor került volna, a GRECO megállapítja, hogy a iv. ajánlás nem került végrehajtásra.

v. ajánlás

27. *A GRECO azt javasolta, hogy fogadjanak el, tegyenek közzé és egészítsenek ki egy magatartási kódexet a felsővezetői funkciót betöltő személyek számára az összeférhetetlenségre és az integritással kapcsolatos egyéb kérdésekre (például ajándékok, harmadik felekkel való kapcsolattartás, külső tevékenységek, állami hatóságokkal kötött szerződések, bizalmas információk kezelése és a munkaviszony megszűnése utáni korlátozások) vonatkozó egyértelmű iránymutatással, és ii) hogy egy ilyen kódexhez hiteles és hatékony felügyeleti és szankciós mechanizmus kapcsolódjon.*
28. *A hatóságok arról számolnak be, hogy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény összeférhetetlenségre és az együttes foglalkoztatás tilalmára vonatkozó szabályai mellett az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjére vonatkozó eljárási szabályokról szóló 50/2013 (II. 25.) Korm. rendelet alapján integritáspolitikát fogadtak el. Ez az integritási politika tartalmazza és szabályozza az ajándékokra és az érdekérvényesítőkre vonatkozó szabályokat is. Az integritási politika hatálya nemcsak a "beosztott" kormánytisztviselőkre terjed ki, hanem mindenkire, beleértve a központi kormányzatban felsővezetői funkciót betöltő személyeket is.*
29. *A hatóságok hozzátesszik, hogy a Magyar Kormánytisztviselői Kar Etikai Kódexének III.4. és III.5. pontja előírja az ajándékok elfogadásának megtagadását és a jogosulatlan előnyök elutasítását. A 2018. évi CXXV. törvény 77. § (3) bekezdés b) pontja, valamint a Magyar Kormánytisztviselői Kar Alapszabályának II.2. c) és IV.4. c) pontjai alapján a Magyar Kormánytisztviselői Kar minden tagja köteles elfogadni ezeket a rendelkezéseket.*
30. *A GRECO tudomásul veszi ezt az információt, amelyet az értékelő jelentéshez már megadtak. További előrelépés hiányában a GRECO megállapítja, hogy az v. ajánlás nem került végrehajtásra.*

vi. ajánlás

31. *A GRECO hatékony belső mechanizmusok kialakítását javasolta a kormányzaton belüli integritási kérdések előmozdítására és a tudatosság növelésére, beleértve a bizalmas tanácsadást és a felsővezetői funkciót betöltő személyek rendszeres időközönkénti képzését.*
32. *A hatóságok arról számolnak be, hogy az ajánlásban foglalt kérdéseket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény összeférhetetlenségi szabályain és a társfoglalkoztatás tilalmán túlmenően az 50/2013 (II. 25.) Korm. rendelet szabályozza. Ezen túlmenően a 6. és 9. § alapján a Kormányrendelet 6. és 9. sz. (II. 25.) Korm. rendelet 9. § és 9. pontja alapján az integritás tanácsadó - az intézkedési terv alapján - javaslatot tesz a közigazgatási szerv számára szakmai etikai és korrupcióellenes képzések*

szervezésére, és közreműködik azok megvalósításában. Az integritási tanácsadó a hatályos jogszabályokkal és szakmai etikai szabályokkal összhangban tájékoztatást és tanácsadást nyújt a közigazgatási szerv vezetőinek és alkalmazottainak etikai kérdésekben. A közigazgatási szerv vezetői és alkalmazottai kötelesek részt venni a közigazgatási szerv integritásirányítási rendszerének fejlesztése és működtetése céljából szervezett központi és szervezeti egységszintű, korrupciómegelőzési és etikai képzéseken, és biztosítani a beosztott munkatársaik részvételét az ilyen képzéseken.

33. A hatóságok hivatkoznak az új, 2024-2025-re szóló nemzeti korrupcióellenes stratégiára is, amely választ ad erre a kérdésre, például az 5.2. fejezetben: *„A magatartási kódexek útmutatást nyújtanak továbbá bármilyen felkínált előny vagy juttatás visszautasítása érdekében követendő eljárási szabályokra, továbbá rendelkeznek az ajándékok és egyéb juttatások elfogadása tekintetében tanúsítandó magatartásra. A korrupció megelőzésére kidolgozott mechanizmusoknak a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek, tanácsadók és az országgyűlési képviselők, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozói számára is hatékonyan kell érvényesülniük, a tisztségük sajátosságait, és az azok közötti különbségeket figyelembe vevő módon.”*
34. A 2024-2025-re szóló nemzeti korrupcióellenes stratégia arra is felhatalmazza a kormányt, hogy az illetékes szerveket kérje fel a vezető tisztségviselők és tanácsadók, az országgyűlési képviselők (Országgyűlés) és az Országgyűlés Hivatalának alkalmazottai számára etikai kódex kidolgozására. A magatartási kódexnek különösen az összeférhetetlenségi kérdésekkel, az ajándékok és egyéb juttatások elfogadásával, a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokkal, az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályaival, a hozzátartozók foglalkoztatásával és foglalkoztatásra való ajánlásával, valamint az integritás tudatosságának fokozásával kell foglalkoznia, beleértve a végrehajtási mechanizmus eljárási szabályait is.
35. A GRECO tudomásul veszi ezeket az információkat, amelyeket nagyrészt az értékelő jelentéshez nyújtottak be, és üdvözli a 2024-2025-re szóló új nemzeti korrupcióellenes stratégiát. A szóban forgó kérdés azonban az a hiányosság, hogy a politikailag kinevezett vezető tisztségviselőkre, beleértve a politikai tanácsadókat is, nem vonatkozik a hivatásetikai és magatartási kódex, mivel nem tagjai a Magyar Kormánytisztviselői Karnak. Így nincs rájuk vonatkozó magatartási kódex vagy etikai szabályok. Az új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia foglalkozhat ezzel a kérdéssel, azonban egyelőre nincs elegendő információ az e tekintetben elért eredményekről.
36. A GRECO megállapítja, hogy a vi. ajánlás nem került végrehajtásra
- vii. ajánlás
37. A GRECO javasolta az információs szabadságra vonatkozó jogszabályok hatálya alá tartozó információk körének kiszélesítését, a kivételek és eltérések elkerülését, valamint a hozzáférési kérelmek megválaszolási idejének lerövidítését annak biztosítása érdekében, hogy a nyilvánosság és a média használhassa ezt az eszközt a kormány tevékenységének ellenőrzésére.

38. A hatóságok arról számolnak be, hogy az információszabadság területén korábban bevezetett vészhelyzetre vonatkozó rendelkezéseket, amelyek a hozzáférési kérelmek megválaszolására rendelkezésre álló idő meghosszabbításához vezettek, hatályon kívül helyezték. A 2022. december 31. után benyújtott adatigénylésekre csak az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotörvény) rendelkezései vonatkoznak. Így a 45+45 napos határidő megszűnt, és minden adatigénylést 15 napon belül kell elbírálni. Ez a határidő indokolt esetben egy alkalommal további 15 nappal meghosszabbítható.
39. A hatóságok emlékeztetnek arra, hogy az infotörvény hatálya alá tartozó információk körének kiszélesítése és a kivételek vagy eltérések elkerülése tekintetében az információszabadságra vonatkozó jelenlegi jogszabályok már így is nagyon kiterjedtek és átfogóak. A hatóságok azt is hangsúlyozzák, hogy Magyarország részes fele az Európa Tanács hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezményének (Tromsöi Egyezmény), amely Magyarország esetében 2020-ban lépett hatályba.
40. A hatóságok hivatkoznak az egyes törvényeknek az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXVIII. törvényre (amely 2022. október 13-án lépett hatályba), amely már nem teszi lehetővé a humánerőforrás aránytalan felhasználásának megtérítését (azaz ez érinti a szokatlanul nagy összegű megkeresésekhez kapcsolódó információgyűjtéssel foglalkozókat). A 382/2022. (X.10.) számú Kormányrendelet, amely módosítja a költségrendeletet, költséghatárokat állapít meg a fennmaradó költségelemek, azaz a másolatkészítés költségei és a kézbesítési költségek tekintetében. E szabályok alapján csak a ténylegesen felmerült és jogszabályban meghatározott költségek vehetők figyelembe, az alábbiak szerint: i) a kért adatot tartalmazó adathordozó költsége, ii) a kért adatot tartalmazó adathordozónak a kérelmező felé történő eljuttatásával kapcsolatban felmerült költség.
41. A hatóságok hivatkoznak továbbá az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvényre. Ez létrehozta a Központi Információs Közadat-nyilvántartást (az Infotörvény új 24/B. §-ával egészült ki), amelynek szabályozása 2022. november 29-én lépett hatályba. Az Infotörvény előírja (37/C. § (1) bekezdés), hogy a költségvetési szervek kéthavonta, a közzétételtől számított legalább tíz évig történő rendelkezésre állást biztosító módon közzéteszik a (2) bekezdésben meghatározott adatokat a (3) bekezdésben meghatározottak szerinti bontásban a Központi Információs Közadat-nyilvántartás (a továbbiakban: Platform) platformján: <https://kif.gov.hu>. A Platformot a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Ügynökség (NAVÜ) felügyeli, és bárki számára hozzáférhető. Költségvetési szervnek minősül a 7. § (1) bekezdésében meghatározott, az Nkt. CXCV. számú, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrehozott jogi személy.³ E költségvetési szervek

³ NAIH:

A Hatóság új, a jelentés 42. pontjában említett ellenőrzési feladatai, az Infotv. VI/B fejezetében meghatározottak szerint a következők (71/D §).

platformon közzéteendő adatai részletesek, és az árubeszerzésekre, építési beruházásokra, szolgáltatásokra, vagyonátruházásokra vonatkozó szerződésektől kezdve az alapfeladatuk ellátásától eltérő célú kifizetéseken át a felhasznált nemzeti és uniós források arányáig és pénzneméig terjednek. Azok a szervek, amelyek elmulasztják ezen információk közzétételét, 50 millió forintig (kb. 129 000 EUR) terjedő bírsággal sújthatók.

42. Emellett 2022. december 31-én hatályba lépett az Infotörvény módosításáról szóló 2022. évi XL. törvény. Ez egy új 21/A. alcímmel (A közérdekű adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmek tekintetében indítandó bírósági eljárások) egészíti ki az Infotörvényt, amely többek között az információhoz való hozzáférési ügyek bírósági eljárásának felgyorsítását vezeti be.
43. Az Országgyűlés elfogadta a "Nemzeti adatvagyon hasznosításának és egyes szolgáltatásainak rendjéről" szóló 2023. évi CI. törvényt, amely az Infotörvényt is módosítja. A törvény 2024. január 1-jén lépett hatályba, és többek között új VI/B. fejezetet vezet be, amely új feladatokat és hatásköröket állapít meg a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság számára.⁴ Kibővített jelentéstételi kötelezettséget vezet be a közfeladatokat ellátó szervek, azaz az önkormányzatok és a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok számára is. E szerveknek minden év január 31-ig kell adatokat szolgáltatniuk az előző évre vonatkozóan többek között a közérdekű adatokhoz vagy közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmek teljesített vagy elutasított ügyeinek számáról, a kérelmek elbírálásához szükséges időről, valamint a közérdekű adatok vagy közérdekből nyilvános adatok interneten történő közzétételének elérhetőségéről. A szervek nyilvántartást vezetnek az elutasított adatigénylésekről⁵ és az elutasítás okairól (ahogyan korábban is) - a jelentéstételi kötelezettség 2024. január 1-jén kezdődött.
44. A hatóságok megismétlik a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak az Infotörvény szerinti feladatait is, az információszabadság ellenőrzésének keretében.

– Valamennyi közfeladatot ellátó szerv – beleértve a kormányzati és büntető szerveket is – ellenőrzése az általuk benyújtott jelentés alapján, amely kiterjed egyrészt az egyedi adatigénylések teljesítésére, másrészt az elektronikus közzétételi gyakorlatuk megvalósítására.

– Adatbekérés, nyilatkozattételre való felhívás az ellenőrzött szervektől, melyre nyolc napon belül kötelesek válaszolni.

– Javaslatok megfogalmazása a Hatóság által az ellenőrzött szervek számára, melyre a megkeresett szerv 15 napon belül intézkedési tervet készít és megküldi a Hatóságnak.

– E tevékenységéről a Hatóság évente jelentést készít és azt a beszámolója részeként közzé teszi.

– Az ellenőrzési (monitoring) eljárás indulhat hivatalból, illetve bejelentés alapján is.

⁴ Ezek alapján a korábbi évi egyszeri, az elutasított adatigénylések statisztikáira vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettség helyett új adatszolgáltatási kötelezettséget vezetett be a jogalkotó, amely alapján a NAIH évi kétszer vizsgálatot folytat az adatszolgáltatásra kötelezett szervek tekintetében, amelyről jelentést ad ki és javaslatokat fogalmazhat meg. A javaslattal érintett szerv vezetője a szükséges intézkedések végrehajtása érdekében intézkedési tervet készít, és azt a javaslat kézhezvételétől számított 15 napon belül a Hatóság részére megküldi.

⁵ A szervek a teljesített adatigénylésekről is nyilvántartást vezetnek, ez által teljesebbé vált az adatszolgáltatási kör.

45. A GRECO üdvözli, hogy az információszabadságot érintő kivételeket vagy eltéréseket részben a vészhelyzetre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezésével kezelték, és hogy ez némi hatással lesz a hozzáférési kérelmek megválaszolásának időtartamára. A GRECO üdvözli továbbá, hogy a költségvetési szervek jelentéstételi kötelezettségét kibővítették, és tudomásul veszi az újonnan elfogadott módosítások azon célját, hogy felgyorsítsák az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ügyekben a bírósági eljárásokat. Az információs törvény hatálya alá tartozó információk körének kiterjesztésével és a kivételek vagy eltérések elkerülésével kapcsolatos információk nagy része azonban már szerepelt az értékelő jelentésben. Az értékelő jelentésben megfogalmazott ajánlás teljesítéséhez további erőfeszítésekre van szükség. Például az Alaptörvény kilencedik módosításában szereplő "közpénzek" fogalmának meghatározása, amely - különösen a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal kapcsolatban - úgy tűnik, hogy lehetővé teszi az információnyújtás korlátozását.. Az értékelő jelentésben felvetett másik aggály, amellyel foglalkozni kellene, a kormány heti médiakonferenciájához való szelektív hozzáférés (lásd az értékelő jelentés 62. bekezdését).
46. A GRECO megállapítja, hogy a vii. ajánlás részben került végrehajtásra.
- viii. ajánlás
47. *A GRECO javasolta, hogy ténylegesen biztosítsák a kormányzati jogszabálytervezetekkel kapcsolatos megfelelő szintű konzultációt, és hogy ez alól a szabály alól csak meghatározott és korlátozott kivételeket tegyenek lehetővé és szabályozzanak egyértelműen.*
48. A hatóságok beszámolnak arról, hogy az Európai Bizottsággal való megállapodás érdekében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (jogalkotásról szóló törvény) és a jogalkotás előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény (a továbbiakban: új törvény) számos, a nyilvános konzultációk gyakorlati megvalósítását elősegítő rendelkezést vezetett be. A törvény 2022. október 26-án lépett hatályba.
49. Az új törvény értelmében a hatóságok kifejtik, hogy a törvénytervezetek, kormány- és miniszteri rendeletek 90 %-a előzetes nyilvános konzultáció tárgyát képezi. Az erről szóló nyilvános jelentést a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal évente egyszer, legkésőbb január 31-én teszi közzé. Az európai alapokat ellenőrző szerv az új törvény értelmében érvényesíti a célkitűzés elérésére vonatkozó adatokat, és szintén évente egyszer, a következő határidőig közzéteszi jelentését március 31-ig. Mivel minden tervezet nyilvános konzultáció tárgyát képezi, a kivételeket megfelelően meg kell indokolni.⁶ Az

⁶ A jogalkotás előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény alapján a kivételi kör a következő lehet:

5. §

(3) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani

a) a fizetési kötelezettségekről,

b) az állami támogatásokról,

c) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról,

d) az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról,

előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját a nyilvános konzultáció tárgyát képező tervezetekkel együtt teszik közzé. Az új törvény előírja, hogy a Központi Statisztikai Hivatal a jogszabály előkészítése során az előzetes hatásvizsgálathoz, a kihirdetést követően pedig a hatásvizsgálathoz hivatalos statisztikai adatokat szolgáltat.

50. A hatóságok hangsúlyozzák, hogy egy intézkedés sürgős elfogadásához fűződő nyomós közérdekre már nem lehet hivatkozni a nyilvános konzultáció korlátozására. A nyilvános konzultáció során a tervezetekkel kapcsolatos észrevételeket, véleményeket vagy javaslatokat a kormányzati honlapon legalább nyolc napig bárki benyújthatja. Ezeket az észrevételeket legalább öt napig mérlegelik és elemzik, mielőtt a kormány döntést hoz (törvénytervezetek vagy kormányrendeletek esetében), illetve mielőtt a rendelettervezetet hatályba léptetik (miniszteri rendeletek esetében).
51. Az új törvény arról is rendelkezik, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzi, hogy a jogszabályok előkészítéséért felelős miniszterek teljesítik-e az új törvény szerinti kötelezettségeiket. A bírság (a kormányrendeletnek a Korm. 567/2022 (XII.23.) Korm. rendelet) az új törvény rendelkezéseinek be nem tartása esetén (a minimális bírság 1 millió forint (megközelítőleg 2600 EUR), a maximális 100 millió forint (megközelítőleg 258 000 EUR)). A bírság kiszabása határidőhöz kötött, ami biztosítja, hogy a kötelezettség elmulasztásának gyors és biztos következménye legyen. Emellett a bírságnak kellően jelentősnek kell lennie ahhoz, hogy visszatartó ereje legyen.
52. A GRECO üdvözli a jogszabályok kidolgozásában való nyilvános részvételről szóló korábbi, 2010. évi törvényt módosító 2022. évi új törvényt, amelynek célja a nyilvános konzultációk gyakorlati megvalósításának előmozdítása. Emlékezni kell arra, hogy az értékelő jelentésben felvetett egyik kulcsfontosságú kérdés a nyilvános konzultációkkal kapcsolatos végrehajtási gyakorlat (és nem a jogszabályi hiányosságok) volt. Ezért biztató, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal figyelemmel kíséri, hogy a miniszterek betartják-e a nyilvános konzultációval kapcsolatos kötelezettségeket, és erről évente jelentést készít, valamint hogy szankciókat írnak elő a nyilvános konzultációs kötelezettségek be nem tartása esetére.
53. Úgy tűnik továbbá, hogy az új jogszabályok értelmében az általános norma az, hogy nyilvános konzultációkat kell tartani, szemben a vészhelyzet idején kialakult eltérő gyakorlattal, amelyre az értékelő jelentés is rámutatott (lásd az értékelő jelentés 67. bekezdését). A nyilvános konzultáció szabálya alóli kivételek továbbra is megengedettek kellően indokolt esetben. Ezzel kapcsolatban az ajánlás a (konkrét és korlátozott) kivételek egyértelmű szabályozására szólít fel. A GRECO-nak aggályai vannak a nyilvános

e) a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint

f) a szervezet és intézmény alapításáról,
szóló jogszabályok tervezeteit.

(4) Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

Lásd: <https://njt.hu/jogszabaly/2010-131-00-00>

konzultáció minimális időkeretével (azaz nyolc nappal) kapcsolatban is, amely túl rövidnek bizonyulhat az érdemi konzultáció lefolytatásához.

54. Tekintettel arra, hogy az új jogszabályi és intézményi rendelkezésekkel és azok gyakorlati hatékonyságával kapcsolatban még mindig korlátozottak a tapasztalatok, a GRECO úgy véli, hogy korai lenne ezt az ajánlást teljes mértékben teljesítettnek tekinteni. A GRECO továbbá több információt szeretne arról, hogy a rendszer hogyan működik a gyakorlatban⁷, beleértve a lefolytatott nyilvános konzultációkra vonatkozó számadatokat, a nyilvános konzultációk alóli kivételeket (és azok indoklását), a konzultációk átlagos időtartamát (ami lehetővé tenné a konzultációk elégségességének értékelését) stb.
55. A következőket gyakorlatilag, amely alátámasztaná, hogy az ezen ajánlást kiváltó végrehajtási kihívások már nem relevánsak, a GRECO arra a következtetésre jut, hogy a viii. ajánlást részben végrehajtották.

ix. ajánlás

56. *A GRECO javasolta, hogy (i.) vezessenek be szabályokat arra vonatkozóan, hogy a vezető tisztségviselőkkel megbízott személyek hogyan lépnek kapcsolatba lobbistákkal és más harmadik felekkel, akik a kormány jogalkotási és egyéb tevékenységét igyekeznek befolyásolni; és (ii.) hogy e kapcsolatok céljáról elegendő információt hozzanak nyilvánosságra, például annak a személynek vagy személyeknek a kilétét, akivel (vagy akinek a nevében) a találkozók(k)ra sor került, valamint a megbeszélés konkrét tárgyát vagy tárgyait.*
57. A hatóságok hangsúlyozzák, hogy a lobbizást a lobbizásról szóló 2006. évi XLIX. törvény szabályozza. Hivatkoznak továbbá a 2024-2025-re vonatkozó új Nemzeti Korruptióellenes Stratégiára, amely rendelkezik erről a tevékenységről, mivel a kormány felszólítja az érintett szervezetet, hogy 2024. december 31-ig dolgozzanak ki etikai kódexeket a vezető tisztségviselők és tanácsadók, az országgyűlési képviselők és az Országgyűlés Hivatalának alkalmazottai számára. Ezeknek a kódexeknek tartalmazniuk kell a lobbistákkal való kapcsolattartásra vonatkozó szabályokat.
58. A GRECO tudomásul veszi ezt a fejleményt. Várja a további információkat a kidolgozandó etikai kódexekről, amelyek tartalmazni fogják a felsővezetői funkciót betöltő személyek és a lobbisták közötti interakcióra vonatkozó szabályokat.
59. A GRECO megállapítja, hogy a ix. ajánlás nem került végrehajtásra.

x. ajánlás

60. *A GRECO javasolta, hogy (i.) az összeférhetetlenségi rendszert terjesszék ki a döntéshozatali folyamatokra és a pénzügyi érdekeltségekre, és (ii.) vezessenek be ad hoc*

⁷ Lásd ezzel kapcsolatban a 2023. évi jogállamisági jelentésnek a magyarországi jogállamisági helyzetről szóló országfejezetét is.

közzétételi kötelezettséget a vezető tisztséget betöltő személyekkel szemben, amennyiben magánérdekeik és hivatalos feladataik között összeférhetetlenség áll fenn.

61. A hatóságok hangsúlyozzák több olyan szöveg rendelkezéseinek relevanciáját, amelyeket már figyelembe vettek az értékelő jelentés elkészítése során, nevezetesen: A központi államigazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény; a közprojektértékelők jogállásáról és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvény; a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény; az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény.
62. A GRECO megállapítja, hogy ezen ajánlás tekintetében nem történt előrelépés.
63. A GRECO megállapítja, hogy az x. ajánlás nem került végrehajtásra.

xi. ajánlás

64. *A GRECO javasolta, hogy dolgozzanak ki teljes körű szabályokat a legmagasabb vezetői tisztséget betöltő személyekre vonatkozó ajándékokra és egyéb juttatásokra vonatkozóan, gyakorlati és releváns irányelvek formájában, amelyek előírják számukra az ajándékok és egyéb juttatások bejelentését, és hogy ezt az információt időben tegyék hozzáférhetővé a nyilvánosság számára.*
65. A hatóságok jelentése szerint a 2024-2025-re szóló új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia foglalkozik az ebben az ajánlásban felvetett kérdéssel. Különösen e stratégia 5.2. fejezete mondja ki, hogy "az etikai kódexek útmutatást adnak a felajánlott előnyök vagy juttatások visszautasítása során követendő eljárási szabályokról is, és rendelkeznek az ajándékok és egyéb juttatások elfogadásakor követendő magatartásról".
66. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt, és várja az ajánlás végrehajtásáról szóló további információkat.
67. A GRECO megállapítja, hogy a xi. ajánlás nem került végrehajtásra.

xii ajánlás

68. *A GRECO javasolta, hogy (i) dolgozzanak ki és alkalmazzanak a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokra vonatkozó szabályokat minden olyan személyre vonatkozóan, akit vezető tisztségviselői feladatokkal bíztak meg, és (ii) vezessenek be hatékony végrehajtási mechanizmust e szabályok tekintetében.*
69. A hatóságok jelentése szerint a 2024-2025-re vonatkozó új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia foglalkozik a "forgóajtó" jelenséggel, és az abban foglalt etikai kódexnek ki kell terjednie a vezetői tisztségviselők, tanácsadók, parlamenti képviselők (országgyűlési képviselők) és az Országgyűlés Hivatalának alkalmazottai számára a munkaviszonyuk megszűnése utáni korlátozásokra és a lobbistákkal való kapcsolattartásra vonatkozó

szabályokra is. Egyes ágazatokban a vonatkozó törvények szabályozzák ezeket a kérdéseket.

70. A hatóságok ezt követően hangsúlyozzák a központi államigazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseit, amelyeket az értékelő jelentés elkészítése során figyelembe vettek.
71. A GRECO tudomásul veszi, hogy a 2024-2025-re vonatkozó új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia foglalkozik a "forgóajtó" jelenséggel, és hogy az ehhez kapcsolódóan elkészítendő magatartási kódexnek ki kell terjednie a foglalkoztatás utáni korlátozásokra is. Várja, hogy további információkat kapjon ezen ajánlás végrehajtásáról.
72. A GRECO megállapítja, hogy a xii. ajánlás nem került végrehajtásra.

xiii. ajánlás

73. *A GRECO javasolta, hogy (i) a vagyonnyilatkozatokat elektronikus úton nyújtsák be, és (ii) a politikai tanácsadókra és a miniszterelnök megbízottjaira ugyanazok a közzétételi követelmények vonatkozzanak, mint a vezető politikai vezetőkre.*
74. A hatóságok beszámolnak arról, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 94. § (2) bekezdése 2023. március 31-én lépett hatályba, és előírja, hogy a 2022. augusztus 1-jén vagy azt követően valamennyi országgyűlési képviselő (ideértve az országgyűlési képviselői (nemzetgyűlési) mandátummal rendelkező, vezetői feladatokat ellátó politikai vezetőket is) által tett vagyonnyilatkozatokat a mentelmi bizottság az Országgyűlés honlapján kereshető módon közzéteszi és hozzáférhetővé teszi. A mentelmi bizottság külön linket biztosít az Országgyűlés honlapjára.⁸
75. A hatóságok kiemelik, hogy a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény értelmében a miniszterelnök megbízottjai évente, a politikai tanácsadók pedig öt évente kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni. A vagyonnyilatkozatok nem nyilvánosak. A nyilvános vagyonnyilatkozatokat digitalizálják és közzéteszik a kormány honlapján. A vagyonnyilatkozatok "digitalizálása" nem a nyilatkozat egyszerű beszkennelését jelenti, hanem egy teljesen új elektronikus dokumentum létrehozását, amely teljesen megegyezik az eredeti vagyonnyilatkozattal. Ennek az elektronikus dokumentumnak a tartalma elektronikus karakterekben jelenik meg (nem pusztán képekben), és teljes mértékben kereshető, valamint további szoftveres műveleteknek vethető alá.
76. A GRECO megjegyzi, hogy ezen ajánlás első része tekintetében úgy tűnik, hogy az állami vagyonnyilatkozatokat digitalizálják, és elektronikusan iktatják, ami lehetővé teszi az összehasonlítást, ami ezen ajánlás célja. Ezenkívül nem világos, hogy az összes többi felsővezetői funkciót betöltő személy, aki nem parlamenti képviselő, hogyan nyújtja be

⁸ <https://www.parlament.hu/web/guest/keresheto-vagyonnyilatkozatok-kepviselok>.

vagyonnyilatkozatát. A GRECO megjegyzi továbbá, hogy az ajánlás második része tekintetében nem történt előrelépés.

77. Ezért a GRECO arra a következtetésre jut, hogy a xiii. ajánlás részben végrehajtásra került.

xiv ajánlás

78. *A GRECO javasolta, hogy (i) a legfőbb végrehajtói funkciókkal megbízott személyek által benyújtott vagyonnyilatkozatokat egy megerősített, proaktív és érdemi ellenőrzési mechanizmusnak vessék alá, amelyhez végrehajtási rendszer kapcsolódik; és (ii) hozzanak létre átfogó statisztikákat a vagyonnyilatkozatok ellenőrzéséről és az ellenőrzés eredményeiről.*
79. A hatóságok hangsúlyozzák a központi államigazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény vonatkozó rendelkezéseit, amelyeket már az értékelő jelentés elkészítése során figyelembe vettek.
80. A GRECO megállapítja, hogy az ajánlás végrehajtása tekintetében nem történt előrelépés.
81. A GRECO megállapítja, hogy a xiv. ajánlás nem került végrehajtásra.

xv. ajánlás

82. *A GRECO javasolta annak biztosítását, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó eljárások ne akadályozzák a korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények elkövetésével gyanúsított miniszterek és államtitkárok elleni büntetőeljárásokat, akik egyben parlamenti képviselők is.*
83. A hatóságok arról számolnak be, hogy az Országgyűlés régóta következetes gyakorlatot folytat a parlamenti képviselők mentelmi jogának feloldására (adott esetben a parlamenti képviselői mandátummal rendelkező, vezető politikai vezetőkre vonatkozó mentelmi jog feloldására) a korrupcióval kapcsolatos, közvád alá helyezhető bűncselekmények esetében. Az ilyen esetekben tehát nincs eljárási akadálya a büntetőeljárás lefolytatásának.
84. A hatóságok megismétlik, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény értelmében kizárólag az ügyészség vizsgálhatja a mentelmi joggal rendelkező köztisztviselők vagy a nemzetközi jog alapján mentességgel rendelkező személyek által elkövetett bűncselekményeket. Kifejtik, hogy e törvény értelmében a képviselő mentelmi joga nem akadályozza a nyomozás folytatását a korrupciós bűncselekmény felderítési szakaszában. Ez lehetővé teszi az érintett képviselővel szemben elkövetett ilyen bűncselekmény alapos gyanújának megállapításához szükséges bizonyítékok összegyűjtését és értékelését. Amennyiben a nyomozás során szükségessé válik egy képviselő mentelmi jogának felfüggesztése, a Központi Nyomozó Főügyészség és a

Legfőbb Ügyészség illetékes osztálya haladéktalanul intézkedik a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvány benyújtásáról, és az Országgyűlés haladéktalanul dönt az indítványról. Példaként a hatóságok egy minisztérium volt politikai államtitkára ellen folyamatban lévő büntetőeljárást említenek, aki egy korrupciós bűncselekmény elkövetésekor parlamenti képviselő is volt. Ebben az esetben az Országgyűlés a főügyészség indítványának benyújtása után hét nappal felfüggesztette a képviselő mentelmi jogát. A nyomozó ügyészség haladéktalanul megkezdte a gyanúsított kihallgatását. A mentelmi jogot 2021 decemberében függesztették fel, és 2022 októberére vádat emeltek a képviselő és 21 bűntársa ellen.

85. A hatóságok megismétlik továbbá, hogy a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény értelmében az elévülési időbe nem számít bele az az időszak, amely alatt a büntetőeljárás a közhivatalból eredő mentelmi jog miatt nem volt megindítható vagy folytatható, mivel a törvényen alapuló mentelmi jogot az ügyben döntésre jogosult szerv nem szüntette meg. A mentelmi jog tehát nem akadály a későbbi büntetőeljárásnak.
86. A GRECO tudomásul veszi ezeket az információkat, amelyek nagy részét már az értékelő jelentésben is figyelembe vették. Megjegyzi, hogy az ajánláshoz vezető kérdés az, hogy a parlamenti képviselők nem pusztán funkcionális mentelmi joggal rendelkeznek, hanem a mentelmi jog kiterjed a képviselői funkciójukat nem érintő cselekményekre is. Ezen túlmenően Magyarország Alaptörvénye nem biztosít mentelmi jogot a miniszterek és államtitkárok számára. Így azok a miniszterek és államtitkárok, akik egyben országgyűlési képviselők is, nem élvezhetnek mentelmi jogot a végrehajtó funkciójukhoz kapcsolódó cselekmények tekintetében. Az értékelő jelentésben feltárt hiányosság orvoslására nem érkezett jelentés.
87. A GRECO megállapítja, hogy az xv. ajánlás nem került végrehajtásra.

A korrupció megelőzése és az integritás előmozdítása a bűnüldöző szerveknél

xvi. ajánlás

88. *A GRECO javasolta, hogy az országos rendőrfőkapitány és a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatójának kiválasztása és kinevezése hivatalos, érdemeken alapuló, versenyeztetésen alapuló és átlátható eljárás keretében történjen, amelyet minden jelöltre alkalmaznak.*
89. A hatóságok megismétlik, hogy Magyarország Alaptörvénye (T(4) és 46(6) cikkei) kimondja, hogy a Rendőrség szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvényben kell meghatározni. Ezt az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rendőrségről szóló törvény) szabályozza, melyet az Országgyűlés képviselőinek kétharmados többségével fogadtak el. A Rendőrségről szóló törvény szerint a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatóját és az országos rendőrfőkapitányt a miniszterelnök nevezi ki és menti fel, a belügyminiszter javaslatára, miután kikérte az illetékes parlamenti bizottság véleményét. Ezen kiválasztási eljárásra további szabályok is vonatkoznak, amelyeket a 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet határoz meg a rendőrség

belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról.

90. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt, amelyet az értékelő jelentésben már figyelembe vettek. Mivel további előrelépés nem történt, a GRECO megállapítja, hogy a xvi. ajánlás nem került végrehajtásra.

xvii. ajánlás

91. A GRECO javasolta, hogy (i) a rendőrség számára törvényben biztosítsák és a gyakorlatban is garantálják a megfelelő működési függetlenséget; és hogy (ii) a rendőrség, főszabályként, ne legyen alávetve külső utasításoknak egyedi esetekben, és minden ilyen egyedi utasítást megfelelően dokumentáljanak írásban.
92. A hatóságok ismételten leszögezik, hogy Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy a rendőrség a Kormány irányítása alatt működik. A 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről pedig kimondja, hogy a rendészeti ügyekért felelős miniszter a belügyminiszter. Feladatai közé tartozik többek között a rendőrséget érintő jogszabályok előkészítése. A Rendőrségi törvény kimondja, hogy ha a törvény eltérően nem rendelkezik, a belügyminiszter egyedi utasítást adhat rendőri feladat ellátására vagy mulasztás pótlására.
93. A hatóságok véleménye szerint a rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat ellenőrzésével kapcsolatos felhatalmazás különböző szintekre történő felosztása, azaz a kormányra, a belügyminiszterre, az országos rendőrfőkapitányra, elengedhetetlen a végrehajtó hatalom hatékony és egységes működésének biztosításához. A hatóságok kiemelik, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat funkcionális (működési) függetlensége törvényben garantált, amely lehetővé teszi számára, hogy külső befolyástól mentesen tevékenykedjen, kizárva minden olyan közvetlen vagy közvetett külső befolyást, amely döntéseit befolyásolhatná.
94. A GRECO tudomásul veszi ezt a tájékoztatást, amely nem ad újat az Értékelési Jelentésben vizsgált helyzethez képest, ezen a területen semmilyen változás vagy előrelépés nem történt. Ezen körülményekre tekintettel a GRECO továbbra is hangsúlyozza, hogy a rendőrség működési függetlenségének elvét az egyes esetekben, a jogállamiság keretein belül, egyértelműen meg kell fogalmazni. Ez a kérdés nem került kifejtésre, valamint az sem, hogy a politikai vezetés utasításait általában olyan területekre kellene korlátozni, mint a stratégiai tervezés, költségvetési ügyek stb.
95. Ennek fényében a GRECO megállapítja, hogy a xvii. ajánlás nem került végrehajtásra.

xviii. ajánlás

96. *A GRECO javasolta, hogy hozzanak intézkedéseket a nők arányának növelésére a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat minden szintjén.*
97. A hatóságok hangsúlyozzák, hogy a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.) és végrehajtási rendelete mind a rendőrség, mind a Nemzeti Védelmi Szolgálat számára egy objektív, nemtől független kritériumrendszert határoz meg (pl. oktatás, egészségügyi, fizikai és pszichológiai alkalmasság alapján). A 2023. január 1-jén készült, a rendőrség nemi összetételéről szóló jelentés szerint a rendőrségnél foglalkoztatott nők a teljes állomány 36%-át teszik ki. Az állományon belüli hivatásos állományúak nemi megoszlását rendfokozatonként vizsgálva megállapítható, hogy 2023. január 1-jén a tiszti állományban (tiszt, főtiszt, tábornok) foglalkoztatott nők aránya a teljes állománycsoport 33%-át, míg a tiszthelyettes állományú rendőrök csoportjában a 21%-át teszi ki.
98. A hatóságok jelentése szerint a nemek közötti egyensúlyra való törekvés egyik egyértelmű példája a nők megfelelő képviseletének előmozdítása a Nemzeti Védelmi Szolgálat szervezeti szintjén. A szervezet főigazgatója 2021 óta női tábornok, a közvetlenül a főigazgatónak alárendelt részlegeknél több nőt is kineveztek felsővezetővé.
99. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt. A rendőrségen belüli nemek közötti egyensúly előmozdítását célzó, folyamatban lévő szakpolitikákról nem közöltek konkrét részleteket.
100. A GRECO megállapítja, hogy a xviii. ajánlás nem került végrehajtásra.

xix. ajánlás

101. *A GRECO javasolta, hogy a rendőrségre és a Nemzeti Védelmi Szolgálatra vonatkozó korrupciós kockázatelemzéseket terjesszék ki, hogy azok jobban kiterjedjenek a vezetői és felsővezetői szintekre is, és ennek megfelelően fogadjanak el korrekciós intézkedéseket.*
102. A hatóságok hivatkoznak a Hszt. alkalmazására, amely meghatározza a hivatásos kapcsolatok létesítésének feltételeit, melyek célja a potenciális korrupciós kockázatok kiküszöbölése. Ezenkívül hivatkoznak az 1995. évi CXXV. törvényre a nemzetbiztonsági szolgálatokról, amely meghatározza a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személyek körét. Ez a kör magában foglalja a rendészeti szerv országos parancsnokát és helyettesét, az országos rendőrfőkapitányt, a megyei rendőr-főkapitányt és a határrendészeti kirendeltségvezetőt, a tábornoki rendfokozatba előléptetett személyeket, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat teljes állományát. A hatóságok továbbá hivatkoznak a Belügyminiszter 15/2015. (IV. 10.) BM rendeletére, amely a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személyek meghatározásán túl a Belügyminiszter feladatait és hatásköreit is részletezi, valamint további szabályokat állapít meg a nemzetbiztonsági ellenőrzésre

kötelezett szolgálati pozíciók tekintetében. Ezen kívül a hatóságok hivatkoznak a 1328/2020. (VI.19.) Korm. határozatra, amely a 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korruptióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szól. Ez a rendelet magában foglalja a korruptió kockázatot jelentő munkahelyek felmérését, amelyet a rendőrség vezetői és felsővezetői szintjén is végrehajtottak.

103. A hatóságok továbbá hivatkoznak a magas korruptió és integritási kockázatú munkakörök és pozíciók feltérképezésére, amelyet a Nemzeti Közsolgálati Egyetem segítségével végeztek el. A feltérképezés adatait a Nemzeti Védelmi Szolgálat rendszerébe integrálták. Az adatfeldolgozást a Központi Statisztikai Hivatal végezte. Ez lehetővé teszi a Nemzeti Védelmi Szolgálatnak, hogy jelenleginél hatékonyabb előkészítő eljárásokat és hírszerzési tevékenységet folytasson. Az értékelések és elemzések a 2024-2025-ös következő Nemzeti Korruptióellenes Stratégia végrehajtási intézkedései során is folytatódnak.
104. A GRECO üdvözli, hogy a magas korruptió kockázatú munkakörök és pozíciók feltérképezése megtörtént. Várja a további tájékoztatást a 2024-2025-ös Nemzeti Korruptióellenes Stratégia keretében történő fejlesztéssel és a kapcsolódó korrekciós intézkedésekkel kapcsolatban.
105. A GRECO megállapítja, hogy a xix. ajánlás részben végrehajtásra került.

xx. ajánlás

106. *A GRECO javasolta, hogy a rendőri etikai kódexet dolgozzák át, hogy az részletesen kiterjedjen minden lényeges integritási kérdésre (például összeférhetetlenség, ajándékok, harmadik felekkel való kapcsolattartás, külső tevékenységek, bizalmas információk kezelése), és hogy azt egészítsék ki a rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat személyzete számára készült, személyre szabott gyakorlati útmutatással és példákkal.*
107. A hatóságok hivatkoznak a Hszt. II. fejezetére, amely meghatározza a szolgálati/szakmai viszony alapvető elveit, mint például a jóhiszeműség követelménye, a feladat ellátásakor tanúsított tisztesség, a jogokkal való visszaélés tilalma, amelyek a rendészeti szervek polgári alkalmazottjaira és a szerződéses határőrökre is vonatkoznak. A törvény emellett meghatározza a rendészeti szakma etikai alapelveit, beleértve a lojalitást, a nemzeti érdek előtérbe helyezését, a méltóságot és a tisztességet, az előítéletmentességet, a pártatlanságot, a felelősségtudatot, a szakmaiságot, az együttműködést és az arányosságot. A magasabb beosztású állomány esetében többek között az a plusz elvárás is fennáll, hogy példát mutassanak. Az Országos Rendőr-főkapitányság 1/2017. (II. 14.) intézkedése részletes szabályokat tartalmaz az Országos Rendőr-főkapitányság működésével összefüggő integritási és korruptió kockázatok bejelentésének és kivizsgálásának rendjéről.

108. A hatóságok a 2024-2025-ös Nemzeti Korruptióellenes Stratégiára (és annak Cselekvési Tervére) is hivatkoznak. Ez a stratégia foglalkozni fog az összeférhetetlenségi helyzetek (ajándékok, előnyök, harmadik féllel való kapcsolatok, lobbizás, forgóajtók stb.) megelőzésével, felderítésével és korrigálásával kapcsolatos konkrét etikai és magatartási követelmények meghatározásának és érvényesítésének szükségességével.
109. A GRECO tudomásul veszi a tájékoztatást, és szeretné tisztázni, hogy a jelenlegi ajánlás tekintetében korábban is figyelembe vette, hogy az integritási kérdéseket más jogszabályok és belső rendőrségi normák is szabályozzák (lásd az értékelési Jelentés 165. bekezdését). Ezért kérte a hatóságokat, hogy az etikai és integritási szabályokat egyetlen, könnyen áttekinthető és hozzáférhető szövegben foglalják össze. Ez egyelőre nem történt meg, bár a hatóságok arra számítanak, hogy egy ilyen kódex kidolgozása a 2024-2025-ös Nemzeti Korruptióellenes Stratégia keretében megvalósul. Ezt a szándékot azonban a gyakorlatban is ténylegesen meg kell valósítani.
110. A GRECO megállapítja, hogy a xx. ajánlás nem került végrehajtására.
xxi. ajánlás
111. *A GRECO javasolta, hogy vezessenek be egy olyan mechanizmust, amely a rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai számára etikai és integritási kérdésekkel kapcsolatos bizalmas tanácsadást biztosít.*
112. A hatóságok kiemelik, hogy a meglévő eljárás biztosítja a rendőrséggel kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felderítését. Ezen túlmenően a Nemzeti Védelmi Szolgálat rendszeresen szervez és tart integritás-tudatosító képzéseket saját állománya számára. Az állomány etikai és integritással kapcsolatos kérdések esetén a Korruptiómegelőzési Főosztály munkatársaihoz fordulhat segítségért.
113. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt, amelyet az értékelő jelentésben már figyelembe vett. Mivel további előrelépés nem történt, a GRECO megállapítja, hogy a xxi. ajánlás nem került végrehajtásra.
xxii. ajánlás
114. *A GRECO javasolta, hogy a rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat vezetőit az országos rendőrfőkapitány, illetve a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója nevezze ki, hivatalos, átlátható és érdemeken alapuló pályázati eljárást követően.*
115. A hatóságok megismétlik, hogy a jogszabályok értelmében az országos rendőrfőkapitányon és a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) főigazgatóján kívül a nemzetbiztonsági átvilágítás alá tartoznak az országos rendőrfőkapitány helyettesei, a megyei rendőrkapitányságok vezetői, a rendőrkapitányságok vezetői és a határrendészeti vezetők, valamint az NVSZ teljes állománya. A hatóságok azt is jelzik, hogy a hatályos jogszabályok megfelelően biztosítják a szükséges objektív kritériumokat az igazgatók átlátható és érdemeken alapuló kiválasztásával összefüggésben.

116. A hatóságok azt is megismétlik, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat a rendőrség belső bűnfelderítő és bűnmegelőző szolgálata. Széleskörű feladatait kizárólag magas etikai normáknak megfelelő hivatásos rendőrökkel látja el, és ugyanez vonatkozik a vezetői feladatokat ellátó személyekre is. A Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatóját a belügyminiszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. A rendőrségről szóló törvény 5. szakasza szerint "a miniszter (j), ha törvény másként nem rendelkezik, egyedi utasítást adhat valamely feladat ellátására vagy mulasztás pótlására."

117. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt. Mivel további előrelépés nem történt, a GRECO megállapítja, hogy a xxii. ajánlás nem került végrehajtásra.

xxiii. ajánlás

118. A *GRECO javasolta, hogy az összeférhetetlenségi rezsimeket terjesszék ki a döntéshozatali folyamatokra és a pénzügyi érdekeltségekre is.*

119. A hatóságok megismétlik, hogy az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat a Hszt. és a rendőrség etikai kódexe tartalmazza. A 2024-2025-re vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia szintén a kódex módosítását célozza a GRECO javaslata alapján.

120. A GRECO várakozással tekint a 2024-2025-re vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia alkalmazásáról és annak az ajánlás végrehajtására gyakorolt lehetséges hatásáról szóló információk elé.

121. A GRECO megállapítja, hogy a xxiii. ajánlás nem került végrehajtásra.

xxiv. ajánlás

122. A *GRECO javasolta, hogy vizsgálják felül a rendőrségi szerveknek nyújtott adományok rendszerét annak érdekében, hogy (i). a rendőrség függetlenségét megfelelő garanciák biztosítsák az esetleges összeférhetetlenséggel szemben, és (ii). a kapott adományokat rendszeresen közzé tegyék, akár online is, feltüntetve az egyes adományok jellegét és értékét, valamint az adományozó személyazonosságát.*

123. A hatóságok tájékoztatása szerint a belügyminiszter (BM) 16/2023 (VI. 9.) számú, a belügyminiszter irányítása, felügyelete alatt álló szervek és intézmények részére felajánlott adományok elfogadásának rendjéről szóló utasítása 2023. június 25-én lépett hatályba. A rendelet megtiltja az adományok elfogadását, ha az adomány célja valamely szerv jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásának befolyásolása, vagy az adományozó meghatározza, hogy az adomány felhasználását csak bizonyos személyi kör számára teszi lehetővé (1. melléklet 8. pont a), c) alpont). A kedvezményezett szerv a bruttó 50 000 forintnál nagyobb értékű adományra és az adományozóra vonatkozó adatokat az adomány elfogadásától számított 8 napon belül köteles honlapján közzétenni: az adomány jellegét és értékét (ha az adományozó beleegyezik), az adomány leírását, értékét, az adomány felhasználásának a megállapodásban rögzített célját vagy rendeltetését, az adomány elfogadójának megnevezését, székhelyét, valamint a

kedvezményezett szerv köteles ezen információk megismerhetőségét 3 éven keresztül biztosítani (19-20. pont). Az adományozó kérésére a kedvezményezett szerv az adományozó olyan nyilatkozatát is közzé teheti, amelyben az adományozás célját és okait röviden bemutatja.

124. A hatóságok megismétlik, hogy a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes rendvédelmi szervek és oktatási intézmények részére felajánlott adományok elfogadásának rendjéről szóló 26/2010 BM utasítás alapján az 50 000 forint (kb. 126 euro) feletti adományok és az adományozó adatai 2010 óta folyamatosan, 2023. július 7-ig a <https://www.police.hu/hu/arendorsegrol/gazdalkodasiadatok/adomanyok> oldalon kerültek közzétételre. Ezeket az adatokat a BM 16/2023. számú utasításnak megfelelően mostantól a Rendőrségi Adatvédelmi Portálon, a <https://adatvedelem.police.hu/web/guest/kozadat/> címen teszik közzé.
125. A hatóságok megismétlik, hogy a közzétételi kötelezettséget a 14/2014. (V.23.) ORFK Utasítás a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételének szabályairól (5. melléklet), az Egyedi Közzétételi Jegyzék II. részben, majd a 39/2019. (XI.19.) ORFK Utasítás az Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR) kihirdetésével összefüggésben kiadott rendelkezésekről szóló utasításban foglalták rögzítésre.
126. Az esetleges összeférhetetlenség elkerülése érdekében a Nemzeti Védelmi Szolgálat működésével és tevékenységével összefüggésben adományokat sem készpénzben, sem más formában nem fogad el.
127. A GRECO üdvözlí az új szabályok elfogadását (a belügyminiszter (BM) 16/2023 (VI. 9.) számú utasítása), amelyek az összeférhetetlenség elkerülése és a korrupció megelőzése, valamint a nagyobb nyilvánosság biztosítása érdekében szigorítják az adományok fogadására vonatkozó követelményeket. Az adományok átláthatóságával kapcsolatban a GRECO-t nem győzte meg az a tény, hogy az adomány jellegének és értékének nyilvánosságra hozatala az adományozó hozzájárulásától függ. Ez a kivétel ellentétes az új szabályok bevezetésével elérni kívánt átláthatósági céllal, és nem felel meg az adomány jellegének és értékének közzétételére vonatkozó, a xxiv. ajánlás második komponensében meghatározott konkrét követelménynek sem.
128. A GRECO megállapítja, hogy a xxiv. ajánlás részben végrehajtásra került.
- xxv. ajánlás
129. *A GRECO javasolta, hogy készítsenek tanulmányt a rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat tisztjeinek a rendőrségtől való távozásukat követő tevékenységéről, és - amennyiben a tanulmány megállapításainak fényében szükséges - hozzanak szabályokat az átláthatóság biztosítása és az összeférhetetlenség kockázatának korlátozása érdekében.*
130. A hatóságok kifejtik, hogy a Hszt. (azaz a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény) vonatkozik a hivatásos állománynak a rendvédelmi szervekkel fennálló jogviszonyára, és

meghatározza a hivatásos állomány jogviszonyának létesítését és megszüntetését. A rendőrségtől távozott tisztek tevékenységének nyomon követése az alapvető jogaik jelentős korlátozását jelentené. A hatóságok megismétlik, hogy a gyakorlat és a hatályos jogszabályok biztosítják e szervek integritásának védelmét, beleértve az összeférhetetlenséggel szembeni védelmet, miután egy rendőr elhagyta a testületet.

131. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt. Felhívja a figyelmet arra, hogy - amint azt az Értékelő Jelentés 211. bekezdése is jelzi - a rendőrségi szakembereknek a rendőrségtől való távozásukat követően a magánszektorba történő váltása számos kockázatot hordozhat magában, pl. a rendőrségnél szerzett információkkal visszaélhetnek, a rendőr munkája során befolyásolhatóvá válik a jövőbeli foglalkoztatására való várakozással összefüggésben, vagy a korábbi kollégákkal való kommunikációs csatornákat felhasználhatják az új munkaadó jogosulatlan előnyhöz juttatására stb. Ez az ajánlás arra kéri a hatóságokat, hogy készítsenek tanulmányt e kockázatokról, majd - amennyiben a tanulmány alapján szükségesnek ítélik - vezessenek be átláthatósági és összeférhetetlenségi szabályokat. Eddig, úgy tűnik, nem végeztek ilyen jellegű vizsgálatot.
132. Ezért a GRECO megállapítja, hogy a xxv. ajánlás nem került végrehajtásra.

xxvi. ajánlás

133. A *GRECO javasolta, hogy a rendőrségen belül legyen felülvizsgálva a rendőrség köteleességszegésével kapcsolatos, a lakossági panaszok kezelésére szolgáló jelenlegi mechanizmus annak érdekében, hogy az ilyen vizsgálatok tekintetében megfelelő függetlenség, autonómia és átláthatóság legyen biztosítható.*
134. A hatóságok a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényre hivatkoznak, amely előírja, hogy a rendőri intézkedés elleni panasz elbírálásáról szóló határozat közigazgatási határozatnak minősül, ezért az ellen jogorvoslatra van lehetőség (a törvény 93/B. § (1) bekezdése). Kifejtik, hogy ha egy személy alapvető jogait egy rendőri intézkedés (stb.) sérti, az érintett személy panaszt nyújthat be az intézkedést foganatosító rendőri szervhez. Az érintett személy kérheti azt is, hogy a panaszt az alapvető jogok biztosa által lefolytatott vizsgálatot követően az országos rendőrfőkapitány vagy az NVSZ főigazgatója bírálja el (a törvény 92. szakaszának (1) bekezdése). A hatóságok hivatkoznak továbbá az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényre, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényre, a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényre és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényre.
135. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt. Hivatkozik az Értékelő Jelentés 230. bekezdésére, amely megállapítja, hogy - az alapvető jogok biztosán (azaz a klasszikus "ombudsmani intézményen") kívül - a jelenlegi rendszer a rendőri túlkapások lakossági bejelentésére gyenge, és nagyrészt maga a rendőrség irányítja a központi panaszügyi tisztviselőn keresztül, azaz egy olyan rendszeren keresztül, amelyben a rendőrség vizsgálja a rendőrséget. Ez az ajánlás a rendőrségen belüli, a lakosság számára elérhető panasztételi mechanizmus felülvizsgálatát kéri annak biztosítása érdekében, hogy a

panaszok kivizsgálása megfelelő mértékű függetlenséggel, önállósággal és átláthatósággal történjen. Úgy tűnik, ilyen felülvizsgálatra nem került sor.

136. Ezért a GRECO megállapítja, hogy a xxvi. ajánlás nem került végrehajtásra.

xxvii. ajánlás

137. *A GRECO javasolta, hogy a rendőrség állománya számára egyértelmű kötelezettséget kell előírni az általuk szolgálat közben tapasztalt integritás-sértő visszaélések bejelentésére.*

138. A hatóságok a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben foglalt jelenlegi eljárásra hivatkoznak, A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve illet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van. A rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni.

139. A hatóságok a Büntető Törvénykönyv 300. § (1) bekezdésére is hivatkoznak, melynek értelmében az a rendőr, aki e minőségében hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy még le nem leplezett vesztegetést, vesztegetés elfogadását, hivatali vesztegetést, hivatali vesztegetés elfogadását, vesztegetést bírósági vagy hatósági eljárásban, vesztegetés elfogadását bírósági vagy hatósági eljárásban, befolyás vásárlását vagy befolyással üzérkedést követtek el, és erről a hatóságnak, mihelyt teheti, nem tesz feljelentést, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

140. A hatóságok hozzátesszik, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat továbbra is vizsgálni fogja az esetleges, integritással összefüggő panaszokat az érintett munkatárssal szembeni vizsgálatok keretében, továbbá hivatkoznak a 16/2023.(VI. 9.) számú BM utasításra, amely a rendőrség részére felajánlott adományok elfogadásának rendjét szabályozza. (lásd xxiv. ajánlás). Az NVSZ főigazgatójának a szervezet integritását sértő események kezeléséről szóló 17/2017. (V. 5.) számú utasítását 2023. július 19-én módosították a panaszokkal, bejelentésekkel és visszaélések bejelentésével kapcsolatos szabályokról szóló törvényre hivatkozva. Az Utasítás a panaszok, bejelentések és visszaélések bejelentésének, kivizsgálásának eljárási szabályairól szóló törvény módosításának 6. § (2) bek. a) pontja alapján került kiadásra.

141. A GRECO megállapítja, hogy a hatóságok által nyújtott információk egyetlen eleme sem tér ki konkrétan a xxvii. ajánlás által megköveteltre, azaz arra, hogy a rendőrség állománya számára egyértelmű kötelezettséget kell előírni az általuk szolgálat közben tapasztalt integritás-sértő visszaélések bejelentésére.

142. A GRECO megállapítja, hogy a xxvi. ajánlás nem került végrehajtásra.

143. A GRECO javasolta (i) a Rendőrségen és a Nemzeti Védelmi Szolgálaton belül a visszaélést feltáró személyek (bejelentők) védelmének megerősítését, ideértve a bejelentési módok tisztázását és a bejelentők elleni megtorlás tilalmát, valamint (ii) a visszaélések feltárásról célzott képzési és tudatosság-növelő tevékenységek lefolytatását a hierarchia és a parancsnoki lánc minden szintjén.
144. A hatóságok jelentése szerint a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény), amely 2023. július 24-én lépett hatályba, új jogszabályi rendelkezéseket vezet be a visszaélések bejelentéséről (visszaélés-bejelentési rendszer), miközben hatékony védelmet biztosít a bejelentők számára. A Panasztörvény kimondja, hogy a panaszt vagy bejelentőt, aki visszaélést jelent be, nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt, és lehetőségük van a bejelentést egy biztonságos bejelentési rendszeren keresztül megtenni. A törvény meghatározza, hogy ki⁹, hogyan¹⁰, milyen alapon (azaz jogszabálysértésre vagy feltételezett jogszabálysértésre, illetve a munkavégzés során vagy a szolgálati feladatok ellátása során elkövetett egyéb visszaélésekre vonatkozó információ) és mikor tehet bejelentést a belső visszaélés-bejelentési rendszeren keresztül. A rendszer 2023. július 25-én lépett működésbe.
145. A Panasztörvény emellett szabályozza az eljárás időtartamát is (azaz a bejelentés kézhezvételétől számított legfeljebb 30 nap – indokolt esetben meghosszabbítható, de a teljes eljárás nem haladhatja meg a három hónapot). A törvény azt is meghatározza, hogy mi történhet az eljárás során, például a bejelentőt megkérhetik a bejelentés/tényállás kiegészítésére, további információk rendelkezésre bocsátására vagy azok tisztázására; a bejelentés kivizsgálását mellőzhetik (ha névtelen / jogosulatlan személytől származik / ismétlődő bejelentés stb.). Amennyiben a bejelentés jogszerű, valamint a bejelentett információ az e törvény 1. és 2. mellékletében említett uniós jogszabályi aktusok rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, vagy azok végrehajtását és a velük való megfelelést biztosító jogszabályi rendelkezések hatálya alá tartozik, illetve alapos okkal feltételezhető, hogy a vonatkozó körülmények a bejelentőnél fennállnak (Panasztörvény II. fejezet, 8. alfejezet a) pont) úgy a bejelentők védelmét szolgáló intézkedések alkalmazhatók (a Panasztörvény II. fejezetének 8. alfejezete). A törvény azt

⁹ Azaz: a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) munkatársa és volt munkatársa; bármely olyan személy, aki jogviszonyt kíván létesíteni az NVSZ-szel, és akivel szemben az ilyen jogviszony létesítésére irányuló eljárást kezdeményezték; maszekoló személy vagy magánvállalkozó vagy olyan cég, amely szerződéses kapcsolatban áll az NVSZ-szel; bármely olyan személy, aki szerződéses jogviszonyt kíván létesíteni az NVSZ-szel, és akivel szemben a vonatkozó eljárást megindították; bármely olyan vállalkozó, alvállalkozó, szállító vagy a vagyongekezelő felügyelete és ellenőrzése alatt álló személy, aki az I szerződéses NVSZ-szel jogviszony létesítésére irányuló eljárást megindította, és aki az NVSZ-szel szerződéses jogviszonyban áll vagy állt; az NVSZ-nél dolgozó gyakornok.

¹⁰ A bejelentés történhet személyesen, munkaidőben az NVSZ Hivatalának vezetőjénél, illetve az NVSZ Hivatalának munkatársa által tett bejelentő esetében az NVSZ Gazdasági és Humán Igazgatóság Humánigazgatási Főosztályának vezetőjénél; írásban; postai úton; elektronikus úton az NVSZ hivatalos honlapján és belső intranetes oldalán elérhető visszaélés-bejelentő felületen keresztül, az e-Papír szolgáltatás használatával, vagy e-mailben az alábbi címre: viisszaeles@nvsz.hu

is meghatározza, hogy mikor minősül jogszerűnek¹¹ a bejelentés és azt is rögzíti, hogy az NVSZ biztosítja többek között, hogy a bejelentő és a bejelentéssel érintett személy személyes adatait ne hozzák olyan személyek tudomására, akik nem jogosultak azok megismerésére.

146. A hatóságok azt is jelentették, hogy a panaszokról szóló törvény kifejezetten előírja, hogy "az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvénnyel összhangban kezelik". A Panasztörvény rendelkezései a Nemzeti Védelmi Szolgálatnál, de az állami szervnek számító rendőrségnél is panaszt tevő személyek védelmének megerősítését célozzák, mivel a Panasztörvény hatálya minden panaszra/bejelentésre kiterjed, függetlenül attól, hogy ki teszi azt.
147. A hatóságok azt is jelentették, hogy az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására köteles kormányzati szervek kijelöléséről szóló 225/2023 (VI.8.) Kormányrendelet előírja, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság köteles elkülönített visszaélés-bejelentési / bejelentő rendszert működtetni, többek között az uniós és hazai támogatások megsértésével és költségvetési csalással kapcsolatos esetekre vonatkozó információk átvételével. A hatóságok ezután a Hszt., valamint a büntető törvénykönyvről szóló a 2017. évi XC. törvény azon szakaszaira hivatkoznak, amelyek az értékelő jelentésben már figyelembe vételre kerültek. Ezen túlmenően A panaszok és bejelentések kezeléséről szóló 51/2013. (XII. 16.) ORFK utasítás (a továbbiakban: ORFK utasítás) részletesen rendelkezik a Rendőrséghez érkező panaszok és bejelentések kezeléséről, ennek módosítása a Törvény hatályba lépésére figyelemmel folyamatban van. Az ORFK utasítás 4. pontja értelmében „...*meghatározott bejelentés vagy panasz (a továbbiakban ezen alcím vonatkozásában együtt: beadvány) az országos rendőrfőkapitány kinevezési jogkörébe tartozó vezetőt érint, vagy a rendőrség személyi állományába tartozó személyhez köthető, különös tárgyi súlyú – így különösen korrupciós vagy vagyron elleni – bűncselekménnyel van összefüggésben, azt az országos rendőrfőkapitánynak szóban jelenteni kell*”.
148. A GRECO tudomásul veszi és üdvözli ezt a tájékoztatást. Az ajánlás (i) részével kapcsolatban a GRECO megjegyzi, hogy az új Panasztörvény (2023. évi XXV. törvény) a Nemzeti Védelmi Szolgálaton belül a bejelentők védelmének megerősítését célozza, és tisztázza a bejelentési módokat. Ezenkívül nincs utalás a bejelentőkkel szembeni megtorlás egyértelmű tilalmára. A (ii) rész tekintetében a GRECO a jövőben tájékoztatást szeretne kapni a rendőrségi hierarchia és parancsnoki lánc minden szintjén, a

¹¹ A bejelentés jogszerű, ha a bejelentő: a bejelentést a visszaélés-bejelentési rendszerek valamelyikén keresztül tette; a bejelentett információt munkájával kapcsolatos tevékenysége keretében szerezte, és alapos okkal vélelmezte, hogy a bejelentés érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információ a bejelentés időpontjában valós volt; vagy a bejelentő: először az 5. vagy a 6. alcím szerinti visszaélés-bejelentési rendszert, ezt követően a 7. alcím szerinti visszaélés-bejelentési rendszert igénybe vette, vagy közvetlenül a 7. alcím szerinti visszaélés-bejelentési rendszert vette igénybe; és a visszaélés-bejelentési rendszer működtetője, illetve az eljárásra jogosult szerv az e törvényben meghatározott intézkedéseket határidőben nem tette meg, akkor a bejelentő alapos okkal vélelmezte, hogy a bejelentéssel érintett körülmény nyilvánvaló módon veszélyezteti a közérdeket, különösen, ha visszafordíthatatlan kár bekövetkezésének kockázata áll fenn, vagy a bejelentőnek alapos oka van feltételezni, hogy a visszaélés-bejelentési rendszer igénybevétele esetén a bejelentéssel érintett körülmény sajátos jellegzetességei miatt fennáll annak a nyilvánvaló lehetősége, hogy a bejelentővel szemben a törvény alapján hátrányos intézkedést tesznek meg, vagy, hogy a bejelentésben foglaltak érdemi elintézésre nem kerül sor.

bejelentésről szóló képzésekkel és tudatosságnövelő tevékenységekkel kapcsolatban történekről.

149. A GRECO megállapítja, hogy a xxviii. ajánlás nem került végrehajtásra.

xxix. ajánlás

150. *A GRECO javasolta, hogy (i) egyértelműen kerüljenek meghatározásra a Rendőrség és a Nemzeti Védelmi Szolgálat állománya által elkövetett olyan kötelezettségszegések, amelyek fegyelmi eljárást vonhatnak maguk után, többek között a kisebb és egyéb vétségek közötti különbségtétel meghatározásával, és (ii) vizsgálják felül a fegyelmi rendszert annak érdekében, hogy kizárják annak lehetőségét, hogy a fegyelmi ügyekben egyszemélyes parancsnoki döntés születhessen.*

151. A hatóságok kifejtik, hogy a gyakorlatban nem lehetséges egyetlen törvényben kimerítően felsorolni a kötelezettségszegés valamennyi típusát, tekintettel a helyzetek sokféleségére, amelyekre a törvénynek ki kellene terjednie. A hatóságok a rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban a Hszt., a büntető törvénykönyv, a büntetőeljárás törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezéseire hivatkoznak, amelyekről a GRECO már az értékelő jelentésben is beszámolt. E tekintetben a hatóságok megismétlik, hogy amennyiben a fegyelmi eljárás alá vont személy kimerítette a fegyelmi határozattal kapcsolatos, a büntetőeljárás törvény szerinti fellebbezési jogát, vagy ha nincs lehetőség panaszeljárásra, a rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslattal összefüggésben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 114. § (1) bekezdése alapján közigazgatási per indítható.

A munkáltató által hozott olyan intézkedések esetében, amelyekkel kapcsolatban Becsületbíróságot hívtak össze, a munkáltató által hozott intézkedés(ek) ellen a Becsületbíróság határozatának kézhezvételétől számított harminc napon belül az illetékes, közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz bíróságon keresetet lehet benyújtani az érintett rendvédelmi szerv szervezeti egysége ellen (Hszt. 225. § (4) bekezdése).

152. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt. Az ajánlás (i) részével kapcsolatban a GRECO szeretné felhívni a figyelmet arra, hogy a jogbiztonság érdekében világosan meg kell határozni azon kötelezettségszegéseket a rendőrség és az NVSZ állománya részéről, melyek fegyelmi eljárást vonnak maguk után. Ez nem jelenti azt, hogy teljeskörű felsorolást kellene adni az összes lehetséges kötelezettségszegésről. Azt jelenti viszont, hogy legalább egyértelmű kategóriákat kellene meghatározni, amelyekbe az ilyen jogsértések besorolhatók, amint azt az értékelő jelentés is javasolja. Ez utóbbi szerint a következetes és előrelátható döntéshozatal biztosítása, valamint a fegyelmi eljárásokkal való esetleges visszaélések megelőzése érdekében szükséges a "rendszeres" és a kisebb súlyú jogsértések pontos meghatározása (lásd az értékelő jelentés 248. bekezdését). Úgy tűnik, hogy erre nem került sor. Ami az ajánlás (ii) részét illeti, úgy tűnik, nem történt előrelépés a fegyelmi rendszer felülvizsgálata terén, hogy ki legyen zárva annak a lehetősége, hogy a parancsnokok egyszemélyben döntsenek fegyelmi ügyekben.

153. Ezért a GRECO megállapítja, hogy a xxix. ajánlás nem került végrehajtásra.

KÖVETKEZTETÉSEK

154. A fentiek fényében a GRECO arra a következtetésre jut, hogy Magyarország az ötödik forduló **értékelő** jelentésben megfogalmazott 29 ajánlás közül egyet sem hajtott végre **kielégítően**. A 29 fennálló ajánlás közül öt ajánlást részben, 24 ajánlást pedig nem hajtott végre.

155. Konkrétabban: a vii., viii., xiii., xix. és xxiv. ajánlást részben, az i., ii., iii., iv., v., vi., ix., x., xi., xii., xiv., xv., xvi., xvii., xviii., xx., xxi., xxii., xxiii., xxv., xxvi., xxvii., xxviii. és xxix. ajánlás pedig nem került végrehajtásra.

156. Ami a felsővezetői hatásköröket illeti, bár a felsővezetői funkciót betöltő személyekre vonatkozó ajánlások tekintetében nem történt nagy előrelépés, némi (korlátozott) cselekvésre mégis sor került. Például hatályon kívül helyezték azokat a vészhelyzetre vonatkozó rendelkezéseket, amelyek az információszabadsággal kapcsolatos kivételeket vagy eltéréseket tettek lehetővé, és ígéretes módosításokat vezettek be a meglévő jogszabályokba a nyilvános konzultációk gyakorlati végrehajtásának előmozdítása érdekében. A 2024-2025-re vonatkozó nemzeti korrupcióellenes stratégia előírja, hogy a korrupció megelőzésére kidolgozott mechanizmusokat a felsővezetői funkciót betöltő személyekre és tanácsadóikra is alkalmazzák. A stratégia arra is felhatalmazza a kormányt, hogy kérje fel az illetékes szerveket a felsővezetői funkciót betöltő személyek etikai kódexeinek kidolgozására, amelyek kifejezetten az összeférhetetlenséggel, az ajándékokkal és egyéb juttatásokkal, a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokkal, a lobbistákkal való kapcsolattartásra vonatkozó szabályokkal stb. foglalkoznak. Ezek azonban csak előzetes tervek, melyeknek a gyakorlatban is meg kell valósulniuk.

157. A bűnüldöző szervek tekintetében nem sok előrelépés történt, és a hatóságok többnyire olyan jogszabályi rendelkezésekre hivatkoznak, amelyek az értékelés időpontjában már hatályban voltak. A GRECO hangsúlyozza, hogy a megfelelési eljárás célja az ajánlások végrehajtásának értékelése, nem pedig az értékelés idején már leírt helyzet újraértékelése. Néhány pozitív intézkedés történt a magas korrupciós kockázatú állásokat és pozíciókat feltérképező gyakorlat elvégzése (amelyet a 2024-2025-re vonatkozó nemzeti korrupcióellenes stratégia keretében továbbfejlesztik), az adományok és azok nyilvánosságának szabályozása, valamint a bejelentők védelme tekintetében.

158. A GRECO felszólítja a hatóságokat, hogy hajtsanak végre célzott intézkedéseket, és tegyenek meggyőzőbb lépéseket a még nem teljesített ajánlások kezelése érdekében. A fentiek fényében a GRECO megjegyzi, hogy a következő 18 hónapban további előrelépésre lesz szükség ahhoz, hogy az ajánlásoknak elvárható szinten sikerüljön megvalósuljon. Eljárási szabályzata 31. cikke (8.2) bekezdésének megfelelően a GRECO felkéri Magyarországot delegációvezetőjét, hogy 2025. december 31-ig nyújtson be további információkat a még nem teljesített ajánlások, nevezetesen az i.-től xxix.-ig ajánlások végrehajtásával kapcsolatban.

159. A GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy a lehető leghamarabb engedélyezzék e jelentés közzétételét, és tegyék hozzáférhetővé a nyilvánosság számára annak nemzeti nyelvre történő fordítását.