

Európai jogállami mechanizmus: tájékoztatás Magyarországtól

Kiegészítés

Tartalom:

Tájékoztatás a COVID-19 világjárvánnyal kapcsolatos magyar intézkedések aktuális helyzetéről	3
1. Kifejtenék, hogy a COVID-19 járvány miként befolyásolta a bírósági rendszer működését? Születtek bírósági határozatok a bevezetett sürgősségi intézkedésekről?	5
2. Fejtsék ki bővebben az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteiben, például a Baka- (2016, a bírák véleménynyilvánítási szabadsága) és a Gázsó- (2015, a polgári és büntetőeljárások elhúzódása és a hatékony jogorvoslatok hiánya) ügyben azonosított strukturális kérdések kezelésére vonatkozó terveket.	7
3. Történtek-e újabb fejlemények a GRECO 4. körös értékelő jelentésben megfogalmazott ajánlások kezelése terén?	8
4. A vagyonyilatkozatokra vonatkozó írásbeli hozzájárulás tekintetében fel tudják-e vázolni, hogy hány esetet regisztráltak, amikor a szankciókat vezettek be, tekintettel arra, hogy a kötelezett személy elmulasztotta a vagyonyilatkozattételt, illetve hamis vagy hiányos nyilatkozatot tett? A nyilatkozatok egy része, formáját tekintve, írásbeli, egy másik része digitalizált. Van-e központosított digitalizált rendszer?	9
5. Vannak-e magatartási kódexek központi vagy helyi szinten a megválasztott tisztviselők számára, és vannak-e olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek visszatartó erejű szankciókat vonhatnak maguk után indokolatlan vagyongyarapodás vagy összeférhetlenség esetén? Vannak-e tervek arra, hogy büntetendővé tegyék az állami szerv és az ajánlattevők között közbeszerzésekben tapasztalt vertikális összejátszást?	9
6. Ismertetné bővebben a nyilvános információkhoz való hozzáférés rendszerének hatékonyságát?...	10
7. Hogyan értékelnék a döntéshozatal folyamaton belül a társadalmi konzultációkat? Kérjük, szolgáltatassanak adatokat a beérkezett hozzájárulások számáról, a hozzájárulások eredményéről (elfogadás/elutasítás) és a társadalmi konzultációk hosszáról! Tudnának-e példákat említeni? Hol és hogyan férhet hozzá a nyilvánosság ehhez az információhoz? A parlamenti képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra nem terjed ki a társadalmi konzultáció. Gondolkodik-e a Kormány azon, hogy ezt a lehetővé tegye?	10
8. Hogyan értékelnék a külső érdekelt felekkel, köztük a civil társadalommal való együttműködést, például a tematikus munkacsoportokon keresztül? Kérjük, tájékoztassanak bennünket arról, hogy ezek a munkacsoportok az elmúlt években milyen gyakran ülészttek, és kik a tagok! Tudnának-e más példákat említeni?	11

9. Végrehajtotta-e Magyarország – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az újságírás védelméről, valamint az újságírók és más médiaszereplők biztonságáról szóló, 2016. április 13-i ajánlásához csatolt iránymutatásokban javasoltak szerint – a jogszabályok és a végrehajtási mechanizmusok rendszerszintű felülvizsgálatát? Hozott-e Magyarország – az ajánlással összhangban – konkrét jogalkotási intézkedéseket az újságírás védelmére és az újságírók biztonságára vonatkozóan? Amennyiben igen, kialakított-e közigazgatási kapacitásokat ezek érvényesítésére, különösen az újságírók elleni bűncselekmények elkövetőinek büntetlensége elleni küzdelem, valamint az újságírói források és a visszaélést bejelentő személyek védelme tekintetében?.....	13
10. Kifejtenék a korábbi Korrupcióellenes Stratégia értékelésének eredményeit? Hogyan veszi figyelembe az új stratégia a levont tanulságokat, különösen a kockázatelemzés és a kockázati tényezők összehasonlító adatai tekintetében? Mi az új Korrupcióellenes Stratégia elindításának ütemterve?	15
11. Magyarország írásbeli észrevétele utal a megbízhatósági vizsgálatok alkalmazására (11. o., 3. bekezdés). Részletezzék, hogy általában mely tisztviselőkre terjed ki az ilyen típusú vizsgálat! Hogyan befolyásolja a helyzet alakulását az érintett tisztviselői kategóriákon belül felderített és kivizsgált korrupciós ügyek száma tekintetében?	16
12. Megfelelőnek tartják-e szolgálatukban a források jelenlegi elosztását és a tisztviselők korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos szakosodását?	18
13. Adjanak áttekintést a korrupció elleni küzdelemben részt vevő egyéb szervezetekkel (pl. NAV-FIU, ügyészség) folytatott együttműködésről!	18
14. Kifejtenék, hol tart a különböző adatbázisokhoz való hozzáférés, az információkhoz való hozzáférés és azok megosztása, valamint a korrupció hatékonyabb mérséklése érdekében a technológia alkalmazása?	19
15. Hogyan mozdítják elő a közigazgatás szakszerűségét és semlegességét a közszolgálatban? (Tudnának-e néhány példát említeni, mint például etikai kódex?).....	20
16. Hogyan biztosítják a közszolgálatnak a politikai változásoktól független stabilitását?	20

Tájékoztatás a COVID-19 világjárvánnyal kapcsolatos magyar intézkedések aktuális helyzetéről

A WHO március 11-én, azaz éppen azon a napon nyilvánította a COVID-19-et világjárványnak, amikor a magyar kormány bejelentette a veszélyhelyzetet. Május 18-án, a jelentett új koronavírus-megbetegedések számának csökkenésével párhuzamosan, Magyarország Kormánya a kijárási korlátozás egész országra kiterjedő enyhítése mellett döntött. A magyar Parlament 2020. június 16-án elfogadta a veszélyhelyzet megszűnéséről szóló 2020. évi LVII. törvényt, valamint a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvényt. Június 18-tól megszűnt a veszélyhelyzet.

A veszélyhelyzet alatt az alkotmányos rendelkezések és intézmények biztosították az emberi jogok és a jogállamiság megfelelő érvényesülését.

Az Alaptörvény 53. cikkének (1) bekezdése szerint¹ „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.”

A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat [az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés]. A Kormány ilyen rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány - az Országgyűlés felhatalmazása alapján - a rendelet hatályát meghosszabbítja. Március 30-án az Országgyűlés elfogadta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt.² A törvény kifejezetten kimondta, hogy a Kormány a törvény 2. § (1) bekezdése szerinti jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a COVID-19 megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

Az Országgyűlés a veszély helyzetének kihirdetése óta rendszeres plenáris és bizottsági üléseket tart. A Kormánynak rendszeresen tájékoztatnia kellett az Országgyűlést a koronavírus járvány megfékezésére bevezetett intézkedéseiről. Ez a megoldás biztosította a Kormány tevékenysége feletti demokratikus ellenőrzést.

Az Alaptörvény 54. cikkének (1) bekezdése felsorolja azokat a jogokat, amelyekre még különleges jogrend alapján sem lehet további korlátozásokat alkalmazni, és ezáltal további garanciákkal egészíti ki az emberi jogok különleges jogrendben történő védelmét.

Az Alaptörvény 54. cikkének (2) bekezdése hozzáteszi, hogy különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet alatt folyamatosan működve független és megfelelő alkotmányossági felülvizsgálatot látott el a jogi rendelkezések tekintetében (akárcsak szokásos feltételekhez között); tevékenységét különleges eljárási szabályok segítették elő.

¹ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.376083; a hivatalos angol fordítást lásd: http://njt.hu/translated/doc/TheFundamentalLawofHungary_20191213_FIN.pdf

² A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=218767.381192, a hivatalos angol fordítást lásd: http://www.njt.hu/translated/doc/J2020T0012P_20200401_FIN.pdf

A fékek és egyensúlyok elvének megfelelő érvényesülése jól tetten érhető a rémhírterjesztéssel kapcsolatos jogi rendelkezés példáján. Az Alkotmánybíróság 2020. június 17-én hozott határozatában³ megerősítette, hogy a (különleges jogrend idején megvalósuló rémhírterjesztésről szóló) különleges büntetőjogi rendelkezésben foglalt biztosítékok összhangban vannak az Alaptörvénnyel (lásd melléklet). A félreértelmezések elkerülése érdekében az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapította, hogy a rémhírterjesztés büntetése vonatkozó rendelkezés csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a hatékony védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas. Az alkotmányossági felülvizsgálat tehát megerősítette, hogy ez a rendelkezés biztosítja a köznyugalmat a válsághelyzetekben, miközben védi a véleménynyilvánítás szabadságát.

Egyes tagállamokkal ellentétben Magyarország nem vezetett be semmilyen derogációt az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikke alapján.

Hangsúlyozzuk, hogy Magyarország számára az összehasonlító nézőpont rendkívül fontos az uniós és nemzetközi normáknak való megfelelés megítélése szempontjából. Ezt a szempontot követve elkészítettünk egy táblázatot, amely összeveti a különböző uniós országokban hozott válságintézkedések jogalapját, erről párbeszédet folytattunk, majd azt más tagállamok segítségével frissítettük, és az aktualizált táblázatot elküldtük a Bizottságnak. E teljes körű összehasonlító elemzés keretében világossá vált, hogy a veszélyhelyzetre vonatkozó magyar rendelkezések összhangban vannak a többi tagállam által alkalmazott modellekkel. A gyorsan változó helyzetben hozott konkrét és gyorsan formálódó intézkedések további összehasonlítása egyértelmű módszertani keretben nem lehetséges, ezért tanácsos kihagyni a jelentésből.

³ <https://www.alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/nem-alaptorveny-ellenes-a-remhirterjesztessel-kapcsolatos-uj-kulonleges-jogrendben-alkalmazando-buntetojogi-szabalyozas>

1. Kifejtenék, hogy a COVID-19 járvány miként befolyásolta a bírósági rendszer működését? Születtek bírósági határozatok a bevezetett sürgősségi intézkedésekről?

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (továbbiakban: Bjt.)⁴, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (továbbiakban: Üsztv.)⁵ állapítja meg a jogállással kapcsolatos különböző eljárásokra vonatkozó szabályokat (pl. pályázati eljárás, az értékeléssel kapcsolatos eljárás, összeférhetetlenségi eljárás, fegyelmi eljárás). A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban: Bszi.)⁶ megállapítja többek között a bírósági vezetőkre, az bírói testületekre és tagjaikra vonatkozó szabályokat.

A veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: eljárásjogi rendelet)⁷ 2020. március 31-én jelent meg. Az igazságszolgáltatás folyamatos működésének biztosítása érdekében a bírósági rendszerre vonatkozóan a veszélyhelyzet idején érvényes sajátos rendelkezéseket tartalmazott. A rendelet időbeli hatálya a veszélyhelyzet időtartamára korlátozódott.

Az eljárásjogi rendelet értelmében a határozott időre történő kinevezések meghosszabbodnak mindaddig, amíg a határozatlan időre szóló kinevezéshez (vagy a határozott időre történő kinevezés meghosszabbításához) szükséges intézkedéseket és eljárásokat – a veszélyhelyzet megszűnése után – végrehajtják, illetve befejezik.

Ha a bírói álláspályázatok kiírásához kapcsolódó eljárási cselekményekre vonatkozó határidő a veszélyhelyzet ideje alatt jár le, akkor, az eljárásjogi rendelet szerint, ezek a határidők a veszélyhelyzet megszűnését követő első napon újrakezdődnek. Ha a veszélyhelyzet ideje alatt a folyamatban lévő bírói álláspályázati eljárások lefolytatása nem lehetséges, a soron következő eljárási cselekményt a veszélyhelyzet megszűnését követően kell megtenni. Az eljárási cselekmény elvégzésére meghatározott határidő kezdőnapja a veszélyhelyzet megszűnését követő nap. A veszélyhelyzet nem akadályozhatja az igazságszolgáltatás működését; ezért, ha valamely testület határozott időre választott tagjának megbízatása a veszélyhelyzet idején jár le, a kinevezés meghosszabbodik mindaddig, amíg az új tag megválasztása a veszélyhelyzet megszűnése után haladéktalanul meg nem történik. Az eljárásjogi rendelet az ügyészekre nézve is hasonló rendelkezéseket tartalmaz.

Ezek a szabályok biztosították az igazságszolgáltatási rendszer folyamatos működését, azonban a bírák függetlenségének biztosítékait nem változtatták meg.

Válsághelyzetekben, például a COVID-19 járvány idején, lényeges, hogy legyen lehetőség egyrészt eljárásokat indítani, másrészt a folyamatban lévő eljárásokat folytatni, és eközben a személyes közreműködést igénylő eljárási cselekmények számát tanácsos minimálisra csökkenteni, illetve, amennyiben lehetséges, az ilyen cselekményeket teljes egészében mellőzni.

A különleges eljárási szabályok lehetővé tették az írásbeli kommunikáció szélesebb körű használatát, de az eljárásjogi rendelet támogatta a közvetlen szóbeli közreműködést igénylő eljárási cselekmények lebonyolítására szolgáló modern kommunikációs eszközök használatát is. A szabályok nemcsak az elektronikus hírközlő hálózathoz való hozzáférés lehetőségét biztosították a vonatkozó eljárási szabályzat szerint (távmeghallgatás), hanem széles körben ismert és használt,

⁴ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139703.377416

⁵ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139717.377296

⁶ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139695.377293

⁷ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=218769.383443, a hivatalos angol fordítást lásd: http://www.njt.hu/translated/doc/J2020R0074K_20200601_FIN.pdf

azonosításra alkalmas platformokon a meghallgatás és nyilatkozattétel lehetőségéről is gondoskodtak.

A felek jogainak érvényesítése érdekében az eljárásjogi rendelet egyértelművé tette, hogy a veszélyhelyzet a határidők folyását sem a bíróságok, sem a felek tekintetében nem érinti. Ez alól az egyetlen kivétel az az eset, amikor a kérdéses eljárási cselekmény írásbeli vagy elektronikus úton történő lefolytatása nem lehetséges, és emiatt az eljárás megakad. Az ilyen eljárási cselekmények kivételével a bíróságnak minden egyéb eljárási cselekményt le kellett folytatnia, és a bizonyítási eljárást el kellett végeznie. Az eljárás szempontjából csak az egyéb módon le nem folytatható, személyes közreműködést igénylő eljárási cselekmények jelenhetnek akadályt, és ebből következik, hogy az akadály elhárításáig vagy a veszélyhelyzet megszűnéséig tartó időszak nem számítható be a vonatkozó határidőbe.

Az eljárásjogi rendelet kiindulópontja az volt, hogy – általános szabályként – eljárást még a veszélyhelyzet alatt is lehessen kezdeményezni, illetve lefolytatni. Ha azonban az eljárás megindítása vagy lefolytatása akadályba ütközik, mind az eljárás megindításának, mind pedig a következő eljárási cselekmény végrehajtásának határideje a veszélyhelyzet időszakának végét követő naptól újratekődik.

Az eljárásjogi rendelet, a bíróságok igazgatásáról szóló törvény rendelkezéseitől való eltérésekről rendelkezve, felfüggesztette az ügyfelek a bírósági helyiségekben történő fogadását, valamint az úgynevezett panasznapot, hogy – az egészség védelme érdekében – elkerülhető legyen a személyes kapcsolat.

Az Országos Bírói Hivatal elnöke elnöki döntéseivel a bíróságok működését, a Kúria közigazgatási és polgári kamarája kollégiumi véleményeivel a bíróságok és az igazságszolgáltatás zavartalan működését segítette elő a veszélyhelyzet alatt.

A fent ismertetett szabályok biztosították a közigazgatási határozatok megfelelő felülvizsgálatát a veszélyhelyzet idején; a COVID-19-re vonatkozó jogalkotási intézkedések esetében az Alkotmánybíróság a fent leírtak szerint végez alkotmányos felülvizsgálatot. (Több ilyen ügy van folyamatban, illetve zárult már le.)

Az igazságszolgáltatással kapcsolatban elfogadott intézkedések elismerik, hogy a független igazságszolgáltatásnak rendkívüli helyzetekben döntő szerepe van, és a sürgősségi intézkedések jogszerűségével kapcsolatos kérdésekben biztosítják a bíróság előtti eljáráshoz való jogot.

2. Fejtsék ki bővebben az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteiben, például a Baka- (2016, a bírák véleménynyilvánítási szabadsága) és a Gázsó- (2015, a polgári és büntetőeljárások elhúzódása és a hatékony jogorvoslatok hiánya) ügyben azonosított strukturális kérdések kezelésére vonatkozó terveket.

A BAKA kontra Magyarország ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a felperes, a magyar Legfelsőbb Bíróság volt elnöke véleménynyilvánítási szabadságának megsértését állapította meg azon az alapon, hogy a kérelmező megbízatása 2012. január 1-jén, azaz a rendes lejárati időpont előtt három és fél évvel, idő előtt amiatt szűnt meg, mert szakmai minőségében nyilvánosan bírálta a jogalkotási reformokat (10. cikk). A Bíróság megállapította a bírósághoz való fordulás jogának megsértését is azon az alapon, hogy e tekintetben semmilyen formában nem volt biztosított a bírósági felülvizsgálat (6. cikk 1. bek.).

Először is hangsúlyozni kell, hogy az általánosan elfogadott nemzetközi standardok nem biztosítanak alapot az alkotmányos szintű jogszabályok nemzeti bírósági vagy alkotmányossági felülvizsgálatának kötelezővé tételére, és a Nagytanács ítélete nem tartalmaz ekként értelmezhető rendelkezést.

A Velencei Bizottságnak az alkotmánymódosítások alkotmánybíróság általi felülvizsgálatáról szóló értékelésében arra következtetésre jut, hogy ez az alkotmánybírósági hatáskört ritkán jellemzi, és „ezért az ilyen ellenőrzés nem tekinthető a jogállamiság követelményének”.

Másodszor, a Baka-ügyben a vitatott intézkedések egy egyszeri, a legfelsőbb bírói szerv hatáskörének változásaira is kiterjedő alkotmányos reformból eredtek. Ezen a területen nincsenek strukturális problémák.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint a Bíróság ítéleteinek végrehajtása a Miniszteri Bizottság feladata. A Baka-ügy kiemelt ellenőrzés alatt áll. A Kormány együttműködik az Európa Tanáccsal, és rendszeresen cselekvési terveket nyújt be.

A bírósági és kapcsolódó eljárások elhúzódása összetett probléma és átfogó megoldást igényel. Ami a megelőzést illeti, a megoldás része az anyagi- és eljárásjogi jogalkotás, a bíróságok eredményes igazgatása és szervezése, valamint a megfelelő költségvetési és emberi erőforrások hozzárendelése.

A megoldás számos eleme már létezik. 2018. január 1-jén hatályba lépett az új polgári perrendtartás (2016. évi CXXX. törvény)⁸. Várhatóan fel fogja gyorsítani a polgári eljárásokat azzal, hogy az elsőfokú bíróságokon kétszakaszos eljárást vezet be, amelyen belül a tárgyalási szakaszt egy előkészítő szakasz előzi meg, amelynek célja az ügy hatályának tisztázása és a felek követeléseinek rögzítése. Az általános közigazgatási rendtartás (2016. évi CL. törvény)⁹ már egy automatikus kompenzációs rendszert tartalmaz arra az esetre, ha a közigazgatási hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot. 2018. január 1-jén hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló szabályozás (2017. évi I. törvény)¹⁰. A közigazgatási eljárások időben történő lezárásához várhatóan hozzájáruló legfontosabb rendelkezések olyan esetekben hozott mulasztási ítéletekhez kapcsolódnak, amikor a közigazgatási hatóság nem tartja be döntésre rendelkezésre álló határidőt. A büntetőeljárásról szóló új szabályozás (2017. évi XC. törvény)¹¹ 2018. július 1-jén lépett hatályba. Várható, hogy a védelemnek a nyomozás során érvényesíthető erősebb jogai szintén hozzájárulnak

⁸ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=198992.377344, a hivatalos angol fordítást lásd: http://njt.hu/translated/doc/J2016T0130P_20200101_FIN.pdf

⁹ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=199170.362806, a hivatalos angol fordítás lásd: https://njt.hu/translated/doc/J2016T0150P_20190710_FIN.pdf.

¹⁰ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=200732.377426, a hivatalos angol fordítás lásd: https://njt.hu/translated/doc/J2017T0001P_20180101_FIN.pdf.

¹¹ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=202672.377060

majd ahhoz, hogy az eljárás célirányosabb és eredményesebb legyen. A tárgyalási szakaszban előkészítő meghallgatásra kerül sor az ügy hatályának megállapítása érdekében, és, a halogató taktikákat megelőzendő, ezután új bizonyíték felvételére vonatkozó indítvány csak kivételes körülmények között nyújtható be. Több lehetőség lesz tárgyalás vagy meghallgatás lefolytatására a terhelt távollétében. A fellebbezési szakaszban a fellebbviteli bíróságnak az ítéletek megváltoztatására vonatkozó hatásköre erősödik.

Az Igazságszolgáltatás Hatékonyságával Foglalkozó Európai Bizottság 2018. évi jelentése is megerősíti, hogy a jogalkotási tevékenységek mellett az igazságszolgáltatás hatékonyságát javító igazgatási és szervezeti intézkedések is sikeresek voltak. A polgári és kereskedelmi, büntető- és közigazgatási ügyek elintézési ideje minden szinten jóval rövidebb az átlagosnál. A befejezési arány minden ágban 100% közeli, vagy annál magasabb. Kétségsbe vonhatatlan tény, hogy ma már nem állnak fenn a magyar igazságszolgáltatási rendszert korábban jellemző rendszerbeli hiányosságok, a túlságosan elhúzódó eljárások és a lezáratlan ügyek halmozódódása. A 2019. évi uniós igazságügyi eredménytábla hasonló pozitív eredményeket mutat (ezeket írásbeli hozzájárulásunk ismerteti).

Jelenleg mintegy 70 olyan bírósági ügy van folyamatban, amelyet Magyarország ellen túlságosan elhúzódó eljárásokkal kapcsolatosan indítottak. Tavaly decemberben még 200 volt az ilyen ügyek száma. Ez is egyértelműen jelzi azt, hogy a bírósági ügyforgalom csökkentésére irányuló lépések eredményesek voltak.

3. Történetek-e újabb fejlemények a GRECO 4. körös értékelő jelentésben megfogalmazott ajánlások kezelése terén?

Az Európa Tanács keretében vállalt nemzetközi kötelezettségvállalásnak megfelelően Magyarország részletesen értékelte a GRECO ajánlásait, és minden vonatkozó területen elvégezte a szükséges módosításokat. Érveinket több fórumon is bemutattuk, és azokat a vonatkozó GRECO-dokumentumok is rögzítik.

A GRECO ajánlásaival kapcsolatban 2019 decemberében a parlament az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő törvényekre vonatkozó módosításokat fogadott el. Ezek a (2020. február 1-jétől hatályos) módosítások¹² felsorolják azokat a jogokat, amelyeket a képviselő összeférhetetlenség esetén, a jogbiztonsággal kapcsolatos okok miatt, nem gyakorolhat, és egyértelművé teszik, hogy a képviselő az összeférhetetlenségre okot adó körülményről annak felmerülését vagy a tudomásszerzést követően haladéktalanul köteles tájékoztatni a házelnököt. Ezek a módosítások összhangban vannak a GRECO azon ajánlásával, amely szerint megfelelő intézkedésekkel kell garantálni a képviselők magatartásáról, összeférhetetlenségéről és érdekeltségi nyilatkozatairól szóló meglévő és még kialakítandó szabályok hatékony felügyeletét és végrehajtását, valamint az ennek érdekében szükséges megfelelő és arányos szankciók bevezetését.

A végre nem hajtottak minősített többi ajánlás esetében a magyar hatóságok megállapították, hogy a javasolt módosítás ellentétes lenne más követelményekkel (például a bírák mentelmi jogának esetében a mentelmi jog korlátozása a bírák függetlensége szintjének rovására menne), vagy egyébként szükségtelen (például bírák kirendelése esetén, ahol a biztosítékok és a gyakorlati tapasztalatok nem indokolják a módosítás szükségességét).

Mivel a nem végrehajtott ajánlások aránya uniós összehasonlításban nem szembetűnő, a nem végrehajtott GRECO-ajánlások az igazságszolgáltatás függetlensége, a korrupció megelőzése vagy általában a jogállamiság tekintetében nem tekinthetők strukturális problémákat jelző mutatóknak.

¹² Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. hatályos, egységes szerkezetbe foglalt szövegét lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=148174.383587

4. A vagyonyilatkozatokra vonatkozó írásbeli hozzájárulás tekintetében fel tudják-e vázolni, hogy hány esetet regisztráltak, amikor a szankciókat vezettek be, tekintettel arra, hogy a kötelezett személy elmulasztotta a vagyonyilatkozattételt, illetve hamis vagy hiányos nyilatkozatot tett? A nyilatkozatok egy része, formáját tekintve, írásbeli, egy másik része digitalizált. Van-e központosított digitalizált rendszer?

Írásbeli hozzájárulásunkban ismertettük, hogy a tisztviselők több csoportja is vagyonyilatkozat benyújtására kötelezett.

Nemcsak a parlamenti képviselők, a kormánytagok, hanem a tisztviselők jelentős csoportja, sőt a bírák is kötelesek ilyen nyilatkozatokat benyújtani.

E csoportok jogállását azonban igen változatos szabályok rögzítik. Olyan tényezőket kell figyelembe kell venni, mint a bírák függetlensége, alacsonyabb rangú köztisztviselők esetében a magánélet védelme, valamint a Parlament önszabályozó hatásköre stb. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségeknek ezekkel az érdekekkel arányosnak kell lenniük.

Ez az oka annak, hogy a különböző ágazatok esetében eltérő a nyilatkozatok formátuma, és mások a nyilvánosságra és a szankcionálás módjaira vonatkozó szabályok. Ugyanezen okok miatt nem tűnik megfelelőnek egy központosított digitalizált rendszer létrehozása.

A vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos korlátozó intézkedések száma a vagyonyilatkozási rendszer vizsgálata során nem elsődleges mutató. Ez a kötelezettség, az átláthatóság révén, a korrupció elleni küzdelmet szolgálja (például a parlamenti képviselők esetében), és hozzájárul a súlyosabb bűncselekmények megelőzéséhez vagy felderítéséhez. Így a hatékonyság inkább a személyi hatály, a tartalom és a rendszeresség alapján érhető tetten.

5. Vannak-e magatartási kódexek központi vagy helyi szinten a megválasztott tisztviselők számára, és vannak-e olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek visszatartó erejű szankciókat vonhatnak maguk után indokolatlan vagyongyarapodás vagy összeférhetlenség esetén? Vannak-e tervek arra, hogy büntetendővé tegyék az állami szerv és az ajánlattevők között közbeszerzésekben tapasztalt vertikális összejátszást?

Az Országgyűlésről szóló törvény és a helyi önkormányzatokról szóló törvény részletes rendelkezéseket tartalmaz a választott tisztségviselők jogállására vonatkozóan. Ezeknek a szabályoknak az értékelése rendszeres, és – szükség esetén, például a 3. pontban említettek szerint – finomításukra is sor kerül.

A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény¹³ XXVII. fejezete rendelkezik a korrupciós bűncselekményekről. A magyar büntető törvénykönyv emellett, ugyan nem a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos fejezetben, de olyan bűncselekményekről is rendelkezik, amelyek, a közvélemény szerint, korrupciós bűncselekményekhez kapcsolódnak, ideértve a hivatali, ill. a közfeladati helyzettel való visszaélést, a sikkasztást, a gazdasági csalást, a hűtlen kezelést, a költségvetési csalást, a pénzmosást, valamint a versenyt korlátozó megállapodást a közbeszerzési és koncessziós eljárásban.

Véleményünk szerint ezek a rendelkezések átfogó büntetőjogi keretet biztosítanak; a további módosítás szükségtelennek látszik.

¹³ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=152383.381189, a hivatalos angol fordítás lásd: https://njt.hu/translated/doc/J2012T0100P_20200331_FIN.PDF.

6. Ismertetné bővebben a nyilvános információkhoz való hozzáférés rendszerének hatékonyságát?

A hozzájárulásként benyújtott dokumentumban foglaltak szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény¹⁴ – a nemzetközi és európai sztenderdekkel összhangban – biztosítja a nyilvános adatokhoz való hozzáférés jogát.

A közérdekű adatokat a szóban, írásban vagy elektronikus úton benyújtott kérelem alapján bárki számára hozzáférhetővé kell tenni.

A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő, közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget. Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni. Az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő, közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni.

Az Info tv. csak nagyon korlátozott lehetőséget biztosít a közérdekű adatokhoz való nyilvános hozzáférés korlátozására (például a bizalmas információk, a döntéshozatali folyamat védelme tekintetében). Mindezek a korlátozások összhangban vannak az alkalmazandó nemzetközi normákkal, és egy demokratikus társadalomban szükségesek és arányosak. A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania.

Az Alaptörvény VI. cikkének (4) bekezdése rögzíti, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi. Az Info tv. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakban: NAIH) összetételére és működésére vonatkozó valamennyi alkalmazandó szabályt tartalmazza. A Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.

Ez a keretrendszer megfelelően garantálja a nyilvános információkhoz való hozzáférés rendszerének hatékonyságát.

7. Hogyan értékelnék a döntéshozatal folyamaton belül a társadalmi konzultációkat? Kérjük, szolgáltatassanak adatokat a beérkezett hozzájárulások számáról, a hozzájárulások eredményéről (elfogadás/elutasítás) és a társadalmi konzultációk hosszáról! Tudnának-e példákat említeni? Hol és hogyan férhet hozzá a nyilvánosság ehhez az információhoz? A parlamenti képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra nem terjed ki a társadalmi konzultáció. Gondolkodik-e a Kormány azon, hogy ezt a lehetővé tegye?

A magyar jog összetett konzultációs keretet biztosít. A Kormány – később a parlament – honlapján való közzététel nagyfokú átláthatóságot és hozzáférést biztosít. A stratégiai partnerségek és a jelentős jogszabályokhoz kapcsolódó munkacsoportok létrehozása ugyancsak biztosítja az érdekelt felek megfelelő bevonását.

Bár a Kormánynak nincs jogi kötelezettsége arra, hogy rendszeres jelentéseket tegyen közzé a szabályozási reformokról, a legfontosabb jogalkotási reformok előzetes irányait általában kormányhatározatban teszik közzé. Bizonyos általános társadalmi érdekű reformok esetében (pl. Polgári Törvénykönyv) munkacsoportokat hoznak létre, amelyek tevékenységükről is beszámolnak.

¹⁴ A szöveget lásd: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139257.381624, a hivatalos angol fordítás lásd: http://www.njt.hu/translated/doc/J2011T0112P_20200101_FINrev.pdf

Ha egy adott ágazatspecifikus jogszabály egy adott szervezettel való konzultáció lefolytatásának kötelezettségét írja elő, a mulasztás a norma formális alkotmányellenességéhez (érvénytelenségéhez) vezethet, amint azt az Alkotmánybíróság többször megállapította. Így a rendszer hatékonynak tekinthető.

Ami a konkrét számokat illeti, ismételten emlékeztetni kell arra, hogy a konzultációs folyamat és a hatásvizsgálat az érintett miniszter felelősségi körébe tartozik (a nemzetközi modellekkel összhangban). Így nincs egységes statisztika sem a határidőkről, sem a hatásvizsgálatokról. Az összefoglalókra a Kormány honlapján található példák.

Az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat illetően – a társadalmi konzultációk tekintetében – a következőket kell kiemelni. Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy törvényeket a köztársasági elnök, a Kormány, bármely országgyűlési bizottság, illetve az Országgyűlés bármely tagja kezdeményezhet. E személyek és intézmények rendkívül eltérő alkotmányos státusa miatt, a jogalkotási javaslatok előkészítésének egységes rendszere nem tűnik megfelelőnek. Továbbá az Alaptörvény szerint a törvényjavaslatok benyújtása a parlamenti képviselők alapvető előjoga. Maga a tény, hogy e tekintetben nincsenek eljárási feltételek, biztosítja e jog hatékony érvényesülését. Egy formalizált társadalmi konzultációs rendszer szükségtelen adminisztratív terhet róna a parlamenti képviselőkre, különösen a kisebb parlamenti csoportok vagy a független parlamenti képviselők esetében.

8. Hogyan értékelnék a külső érdekelt felekkel, köztük a civil társadalommal való együttműködést, például a tematikus munkacsoportokon keresztül? Kérjük, tájékoztassanak bennünket arról, hogy ezek a munkacsoportok az elmúlt években milyen gyakran üléseztek, és kik a tagok! Tudnának-e más példákat említeni?

A Kormány 2012. februárban elfogadott határozatában (1039/2012 (II.22.) Korm. határozat) azzal a fő céllal hozta létre az Emberi Jogi Munkacsoportot, hogy figyelemmel kísérje az emberi jogok magyarországi érvényesülését, konzultációt folytasson a civil szervezetekkel, az érdekképviselői szervezetekkel és más szakmai és alkotmányos testületekkel, valamint segítse elő az emberi jogok magyarországi érvényesüléséről szóló szakmai kommunikációt.

2012-ben tartott alakuló ülésén a Munkacsoport úgy határozott, hogy létrehozza az Emberi Jogi Kerekasztalt, amely jelenleg 71 civil szervezeti taggal működik, és további 40 szervezet vesz részt konzultációs joggal a tematikus munkacsoportok tevékenységeiben. A Kerekasztal 11 tematikus munkacsoportban tartja üléseit, amelyek mindegyike külön-külön foglalkozik a társadalom kiszolgáltatott csoportjait érintő jogi és gyakorlati problémákkal és ágazati politikai javaslatokkal.

A tematikus munkacsoportokat kijelölt államtitkárok vagy helyettes államtitkárok vezetik; a Munkacsoport tagjai kormányzati szervek, civil társadalmi szervezetek, képviselői szervezetek és szakmai testületek. A következő tematikus munkacsoportok működnek az Emberi Jogi Kerekasztal keretében.

Tematikus Munkacsoport	Elnök
Egyéb Polgári és Politikai Jogokért Felelős Tematikus Munkacsoport	Igazságügyi Minisztérium miniszterhelyettese
Fogyatékossgal Élők Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoport	Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért felelős államtitkára
Gyermekek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoport	Emberi Erőforrások Minisztériumának család- és ifjúságügyért felelős államtitkára
Hajléktalanügyért Felelős Tematikus Munkacsoport	Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért felelős államtitkára
Idősek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoport	Emberi Erőforrások Minisztériumának család- és ifjúságügyért felelős államtitkára
LMBT Emberek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoport	Igazságügyi Minisztérium miniszterhelyettese
Menekültügyért és Migrációért Felelős Tematikus Munkacsoport	Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára
Nemzetiségi Ügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport	Egyházi és nemzetiségi kapcsolatokért felelős államtitkár, Miniszterelnökség
Nők Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoport	Emberi Erőforrások Minisztériumának család- és ifjúságügyért felelős államtitkára
Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport	társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkár, Belügyminisztérium
Véleménynyilvánítás Szabadságáért Felelős Tematikus Munkacsoport	Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára

2013 óta a tematikus munkacsoportok 138 ülést tartottak. A Munkacsoport tizennégy ülést tartott.

A tematikus munkacsoportok lehetőséget biztosítanak a civil szervezetekkel folytatott párbeszédre, valamint a kormányzati és a civil nézetek közelítésére. A tagokon kívül más szervezetek is meghívást kaptak annak érdekében, hogy az ülések résztvevői több szempontból is megvitathassák ugyanazt a témát. A tematikus munkacsoportok közös üléseket is tartottak, amelyeken nemcsak a civil szervezetek és a Kormány képviselői vettek részt, hanem az Országos Rendőr-főkapitányság, a Legfőbb Ügyészség és az Országos Bírósági Hivatal képviselői is.

Általánosabb összefüggésben: a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény értelmében ¹⁵ a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter dönthet úgy, hogy „stratégiai partnerséget” alakít ki, munkacsoportokat működtet vagy a partnerekkel más formában is egyeztet. Például az Igazságügyi Minisztérium stratégiai partnerségi megállapodásokat kötött a Magánjogot Oktatók Egyesületével, a Magyar Versenyjogi Szövetséggel, az AmCham Hungary-vel, a Magyar Bírói Egyesülettel, a Joint Venture Szövetséggel, a Magyar-Francia Kereskedelmi és Iparkamarával stb.

Több példa is van a jogi szabályozás előkészítésével vagy értékelésével foglalkozó munkacsoportok létrehozására. A közelmúltban az Igazságügyi Minisztérium Családjogi Munkacsoportot hozott létre, amely több mint 60 civil társadalmi szervezettel tart kapcsolatot. A digitális egységes piacról szóló irányelv és a SatCab2 irányelv végrehajtásával foglalkozó munkacsoport tavaly novemberben és decemberben 6 tematikus ülést tartott több mint 50 érdekelt fél részvételével. A nemzetközi magánjogról szóló új törvény előkészítéséért felelős bizottság, amelyben több mint 15 elismert jogi szakember vett részt, 2015 júniusa és 2017 februárja között 30 ülést tartott.

Ezek a példák kellően bizonyítják a külső érdekelt felekkel folytatott együttműködés megfelelő működését.

9. Végrehajtotta-e Magyarország – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az újságírás védelméről, valamint az újságírók és más médiaszereplők biztonságáról szóló, 2016. április 13-i ajánlásához csatolt iránymutatásokban javasoltak szerint – a jogszabályok és a végrehajtási mechanizmusok rendszerszintű felülvizsgálatát? Hozott-e Magyarország – az ajánlással összhangban – konkrét jogalkotási intézkedéseket az újságírás védelmére és az újságírók biztonságára vonatkozóan? Amennyiben igen, kialakított-e közigazgatási kapacitásokat ezek érvényesítésére, különösen az újságírók elleni bűncselekmények elkövetőinek büntetlensége elleni küzdelem, valamint az újságírói források és a visszaélést bejelentő személyek védelme tekintetében?

A rendészeti szervek a vonatkozó jogszabályok (rendőrségi törvény, büntetőeljárás törvény stb.) alapján feladataikat megkülönböztetés-mentesen látják el. Ez az újságírók ellen elkövetett bűncselekményekre is vonatkozik. Közvéder üldözendő bűncselekmények esetén a hatóságoknak hivatalból kell megindítaniuk a büntetőeljárást (nincs mérlegelési mozgásterük).

Olyan bűncselekmények esetén, amikor az újságírót újságírói tevékenysége miatt vagy újságírói tevékenységével összefüggésben támadják meg, ez – adott esetben – súlyosbító körülményként vehető figyelembe (aljas indokként vagy célként).

Az újságíróknak – korlátozott kivételekkel – joguk van ahhoz, hogy, a vonatkozó jogszabályokkal összhangban, ne fedjék fel a bírósági és a közigazgatási eljárás során azon személyek személyazonosságát, akiktől médiatartalom-szolgáltató tevékenységükkel kapcsolatos információt kapnak, továbbá jogukban áll megtagadni minden olyan dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadását, amely felfedheti az információ forrásának személyazonosságát. Titkos megfigyelés nem alkalmazható az ilyen források feltárására. A kivételek köre szűk.

Magyarországon az újságírók ellen elkövetett bűncselekmények elkövetői nem maradhatnak büntetlenül. Nincsenek sem olyan rendelkezések, sem olyan gyakorlatok, amelyek az ilyen bűncselekmények büntetlenségét eredményeznék. Ha a kérdés olyan esetekre vonatkozik, amikor a bűncselekmény mentelmi jogot élvező személyhez kapcsolódik, hangsúlyozni kell, hogy a mentelmi jog nem abszolút kiváltság; ha a személy megbízatása megszűnik, a mentelmi jog már nem védi, eljárás indítható ellene, és felelősségre vonható.

¹⁵ A szöveg itt tekinthető meg: <http://njt.hu/cgi-bin/njt/doc.cgi?docid=21269.377252>

Ami a közérdekű bejelentők védelmét illeti, Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) 2019. évi jelentése elismerte, hogy a kérdéses évben Magyarország azon kevés tagállam közé tartozott, ahol átfogó szabályozás van a közérdekű bejelentők védelmére. Ezt a Bizottság és az Európai Parlament is megerősítette.

10. Kifejtenék a korábbi Korrupcióellenes Stratégia értékelésének eredményeit? Hogyan veszi figyelembe az új stratégia a levont tanulságokat, különösen a kockázatelemzés és a kockázati tényezők összehasonlító adatai tekintetében? Mi az új Korrupcióellenes Stratégia elindításának ütemterve?

A Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) („NKP”) célkitűzései és a cselekvési tervekben meghatározott, és azokkal kapcsolatban vállalt egyéb feladatok hozzájárultak a magyarországi korrupcióellenes küzdelem megszilárdításához.

Az elmúlt években Magyarország átfogó korrupcióellenes intézkedéseket hozott, például szigorúbban rendelte büntetni a korrupciós bűncselekményeket. Valamennyi állami szerv (nyomozó hatóságok, Állami Számvevőszék, Közbeszerzési Hatóság, Kormány stb.) megerősítette korrupcióellenes tevékenységét. A jövőben a korrupcióellenes intézkedések a közszférában és az államigazgatás egészében is folytatódni fognak. A Kormány továbbra is készen áll, hogy a korrupcióellenes tevékenységekhez minden támogatást megadjon a rendőrségnek, az Ügyészségnek és a bíróságoknak. A Kormány a bírák és ügyészek javadalmazásának jelentős emelését is kezdeményezte. A Kormány továbbá ki kívánja szélesíteni az állami szervek közötti együttműködést a korrupció elleni küzdelem terén. A Kormány tervezett intézkedései között szerepel a bírák, ügyészek és a rendőrség korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos közös képzésének ösztönzése a Legfőbb Ügyészséggel és az Országos Bírósági Hivatallal együttműködésben.

Az NKP végrehajtása során számos intézkedési forma alkalmazására került sor, az értékalapú módszerektől a szigorúan vett szabályalapú – pl. jogszabály-alkotási – folyamatokig. Az NKP újdonságaként a program korrupcióellenes intézkedései révén – a 2. osztályos diákoktól kezdve egészen az üzleti vállalkozásokig bezárólag – a társadalom széles körét érintette. Az alkalmazott módszereket és eszközöket a célcsoportok sajátosságaihoz igazították.

Az NKP végrehajtása során a közigazgatási szervek munkáltatói részéről nagy igény mutatkozott arra, hogy szemléletformáló képzéseket szervezzenek munkavállalók számára, megértsék az egyéni és szervezeti integritás fejlesztésében rejlő lehetőségeket, továbbá a jogszabályi kötelezettségük alapján az integrált kockázatkezelés bevezetését és működtetését olyan munkatársakkal tudják végrehajtani, akik ennek szellemiségével azonosulni tudnak.

A korrupció elleni küzdelemben a legfontosabb cél, hogy megőrizzük a már elért eredményeket, valamint hogy a kipróbált és bevált képzési módszerekkel fejlesszük tovább a szemléletformálást annak érdekében, hogy a lehető legtöbb társadalmi csoport és szervezet köteleződjék el az integritáson alapuló fellépések mellett. A jövőre nézve tovább kell népszerűsíteni a közzétett módszertani iránymutatásokat, a szemléletformáló képzéseket, a magas színvonalú képzéseket, de fel kell tárnunk azokat a területeket is, amelyek nem szerepelnek a NKP-ben.

Minden rendelkezésre álló eszközt fel kell használni a magyarországi korrupció kockázatának további visszaszorítására és a korrupciós bűncselekmények látenciájának csökkentésére. A korábbi korrupcióellenes stratégiák főbb elemei szabályalapú beavatkozásokon alapultak, és a jogszabályi környezet felülvizsgálatát és egyes jogintézmények újragondolását irányozták elő. Az elmúlt néhány évre figyelemmel a jogszabályalkotás már nem játszik ilyen fontos szerepet a stratégiában, mivel a közelmúltban kialakított anyagi és eljárási kódexekben biztosított eszközök hatékonysága, a jogszabályalkotásban felhasznált információk alapján, megfelelő. Erre figyelemmel az új stratégia nagyobb hangsúlyt fektet a szervezetek – különösen a közigazgatás – működésében rejlő kockázati tényezők azonosítására és jelentős csökkentésére, valamint az e-közigazgatásban rejlő technológiai lehetőségeknek a korrupció elleni küzdelemben való felhasználására. Az NKP-ben meghatározott célkitűzések és a cselekvési tervekben előirányzott egyéb feladatok megteremtették az erőteljesebb korrupciómegelőzés alapját Magyarországon.

A hamarosan megjelenő új stratégia számos kockázatkezelési intézkedést foglal magában, a korábbi intézkedésekre és azok tapasztalataira építve. Példák:

- Informatikai támogatás az egyes szervek belső kockázatkezelési tevékenységeihez;
- az állami munkakörök korrupciós kockázatának rendszeres értékelése.

Az NVSZ a vonatkozó Korm. rendelet alapján végzi az államigazgatás integritási és korrupciós kockázatait, valamint a korrupciós helyzet folyamatos értékelését. Az NKP végrehajtása során feltérképezték közigazgatási szervek fokozott korrupciós kockázatnak kitett munkaköreit és munkakörtípusait; ennek eredményeit felhasználták a megbízhatósági vizsgálatok alanyainak kiválasztása során, az ügyészség által megkövetelt dokumentált kockázatelemzés végzésekor (prediszponáltság). Mindez szükségessé teszi az aktuális szervezeti tábla nyilvántartását és a munkakörrel kapcsolatos adatok folyamatos gyűjtését (beleértve a munkakörrel kapcsolatos összeférhetlenségi szabályokat, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget).

A munkakörök korábbi – időszerűséget biztosító – kockázatértékelésének megismétlése mellett célszerű felülvizsgálni, újraértékelni és, szükség esetén, bővíteni a közigazgatási munkakörök teljes rendszerében előforduló korrupciós kockázatok (úgynevezett súlyozott) elemzésében használt kockázati tényezőket. Mivel a szervezet integritása erősödik, ha a szervezet vezetője ismeri munkavállalói hivatalos tevékenységével együtt járó kockázatokat, érdemes az eredményeket online közzétenni, hiszen a szervezet különböző kockázatkezelési intézkedéseket hozhat a kockázatok csökkentése érdekében. A szervezet által szolgáltatott adatok minősége is várhatóan javulni fog.

- Államilag finanszírozott jelentős beruházások előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos integritási kockázatok kezelése.
- A határrendészeti álláshelyek kockázatainak csökkentése.

Az új stratégia végrehajtása, elfogadását és közzétételét követően, azonnal megkezdődik.

11. Magyarország írásbeli észrevétele utal a megbízhatósági vizsgálatok alkalmazására (11. o., 3. bekezdés). Részletezzék, hogy általában mely tisztviselőkre terjed ki az ilyen típusú vizsgálat! Hogyan befolyásolja a helyzet alakulását az érintett tisztviselői kategóriákon belül felderített és kivizsgált korrupciós ügyek száma tekintetében?

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény határozza meg azon személyek körét, akikkel szemben – kizárólag az NVSZ által lefolytatott – megbízhatósági vizsgálat indítható.¹⁶

a) megbízhatósági vizsgálat alá az a kormánytisztviselő és kormányzati ügykezelő vonható, aki döntés előkészítésére, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult:

- állampolgársági eljárással, idegenrendészeti eljárással, szabálysértési eljárással, koncessziós eljárással, kisajátítási eljárással, építésügyi hatósági eljárással, munkavédelmi hatósági eljárással, munkaügyi ellenőrzéssel, ingatlan-nyilvántartási hatósági eljárással összefüggő ügyben,
- közbeszerzési eljárás során,
- feladatai ellátása során költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok tekintetében,
- egyedi állami támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során,
- állami támogatások felhasználásának vizsgálata vagy a felhasználással való elszámoltatás

¹⁶ A szöveg itt tekinthető meg: <http://njt.hu/cgi-bin/njt/doc.cgi?docid=21269.377252>

során,

- személyazonosító igazolvány, lakcímet igazoló hatósági igazolvány, vezetői engedély, útlevél, magyar igazolvány, magyar hozzátartozói igazolvány, forgalmi engedély, gépjármű törzskönyv, hatósági erkölcsi bizonyítvány kiállításával, valamint egyéni vállalkozói tevékenység nyilvántartásba vételével és törlésével összefüggő ügyekben.

b) a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi testület, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: a NAV), az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH), a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartozó hivatásos állomány Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK) vezényelt tagjai,

c) kormánytisztviselői, köztisztviselői, közalkalmazotti, rendvédelmi igazgatási alkalmazotti, továbbá az igazságügyi szakértői intézmény igazságügyi alkalmazotti jogviszonyban álló tagjai, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi testület, a büntetés-végrehajtási szervezet, az idegenrendészeti szerv és az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv munkavállalói.

d) a fent meghatározott testületek irányítását ellátó minisztériumok, továbbá e testületek rendvédelmi és államigazgatási adatkezelését, pénzügyi és gazdasági ellátását, kiképzését és oktatását végző szervek kormánytisztviselői, köztisztviselői és közalkalmazottai, rendvédelmi igazgatási alkalmazottai.

e) a Kormány által a kormányzati igazgatásról szóló törvény alapján nemzetbiztonsági célból létrehozott kabinet, valamint az annak munkáját segítő testület – politikai felsővezetőnek nem minősülő – tagjai, továbbá a tagok helyettesítésére jogosult és a titkársági feladatokat ellátó személyek.

Az érintett személyt a törvényben meghatározott tájékoztatási eszközökkel tájékoztatni kell a felderített és büntetőeljáráshoz és jogerős bírósági ítélethez vezető esetekről. A médián keresztül a társadalom egésze, így a védett állomány is tájékoztatást kap. Az ítéleteket elküldik az NVSZ által, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően védett testületek vezetőinek, ahol tájékoztatják az érintett személyi állományt. A megbízhatósági vizsgálatokkal kapcsolatban a védett állomány bűnmegelőzési előadásokon kap tájékoztatást.

Részletes adatok a megbízhatósági vizsgálatokról:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Befejezett megbízhatósági vizsgálatok	163	124	159	212	256	214	244	323	270
<i>Az érintett személy jogszerűen járt el (a megfelelő utat választotta)</i>	162	116	146	201	230	188	227	314	263
Rendőrségi feljelentés (az érintett személy helytelen utat választott) ¹		8	13	11	26	26	17	9	7
	0.6%	6%	8%	5%	10%	12%	7%	2%	2%

Az adatok azt mutatják, hogy bár a megbízhatósági vizsgálatok száma nő, csökken azok száma, akik jogellenesen cselekszenek, illetve a polgároktól/ügyfelektől pénzt kérnek vagy fogadnak el azért, hogy ne intézkedjenek.

A megbízhatósági vizsgálatok jogintézménye és a szankciókkal záruló eljárások jelentős visszatartó erővel bírnak, elsősorban a védett állományra, de, tágabb értelemben véve, az egész társadalomra is.

12. Megfelelőnek tartják-e szolgálatukban a források jelenlegi elosztását és a tisztviselők korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos szakosodását?

Úgy véljük, hogy a korrupciós bűncselekmények felszámolásával összefüggésben a Nemzeti Védelmi Szolgálat számára biztosított források elosztása megfelelő és hatékony. Az NVSZ igazgatóságainak tagozódása biztosítja, hogy valamennyi védett testület védelmét az adott védett állományra szakosodott tisztviselők lássák el. A Kormány teljes mértékben biztosítja az NVSZ működéséhez szükséges pénzügyi forrásokat, így az hatékonyan láthatja el a törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és -felderítési feladatokat.

Az NVSZ személyi állománya kizárólag magas szintű – elsősorban bűnmegelőzési és -felderítési – ismeretekkel rendelkező személyeket foglalhat magában. Az alapvető elvárás legalább öt év szolgálati idő bűnügyi területen.

Fontos továbbá, hogy a személyi állomány minden tagja rendelkezék a védelmi feladatok hatékonyabb ellátásához szükséges további speciális szaktudással vagy készségekkel (például műszaki, gazdasági, pénzügyi, adóigazgatási ismeretekkel, különleges vezetési tapasztalattal).

13. Adjanak áttekintést a korrupció elleni küzdelemben részt vevő egyéb szervezetekkel (pl. pénzügyi információs egység, ügyészség) folytatott együttműködésről!

2016 és 2018 között az NVSZ egy sor szakmai műhelytalálkozót hozott létre és tartott mintegy 553 szakértő, köztük 110 ügyész, rendőrök (részben NVSZ) és az ügyészség részvételével, konzorciumi partnere, a Nemzetközi Oktatási Központ részvételével.

A képzés újdonságát elsősorban az jelentette, hogy az NVSZ a több nemzetközi előadót is magában foglaló frontális előadásokat egy virtuális vizsgálati folyamathoz kapcsolta; ezt a téma modulonként történő kiscsoportos feldolgozása követte. Másrészt a rendőrség és az ügyészek közösen „nyomozhattak” egy gyakorlatsor során.

A képzés lehetőséget biztosított a vizsgálatok résztvevői számára a tapasztalatok és információk cseréjére, valamint a különböző partnerek közötti együttműködésre. A képzés hosszú távú célja a korrupció megelőzésében, felderítésében és kivizsgálásában részt vevő szervekre vonatkozó közös megközelítés és jogi gyakorlat kialakítása volt. A képzéssorozat 2018-ban egy 107 fős konferenciával zárult, amely frontális előadásokat és pódiumbeszélgetéseket foglalt magában. A konferencia résztvevői között 19 ügyész volt.

Az NVSZ főosztályai által felderített korrupciós bűncselekmények túlnyomó többségében az ügyészség folytatja le a nyomozást, amelynek során az NVSZ segítségét kéri. Az NVSZ szorosan együttműködik a NAV bűnügyi hatóságaival adóeljárások során és a költségvetési csalások felderítésében, mivel a tapasztalatok szerint az elkövetők gyakran próbálják befolyásolni a NAV bűnügyi hatóságai által kezdeményezett eljárásokat.

Az NVSZ munkája ezekben az esetekben párhuzamosan zajlik, és elengedhetetlen a sikerhez. Az NVSZ (például a NAV pénzügyi információs egységéhez (a továbbiakban: a NAV-FIU) és bankokhoz intézett) megkeresésekkel jut a konkrét vizsgálatok támogatásához szükséges információkhoz.

Szoros szakmai együttműködés áll fenn az NVSZ és a NAV között az integritási célú képzések kidolgozása terén; ezek keretében, 2018-ban közös „képezd az oktatót” rendezvényre került sor. A korrupció elleni fellépés során a hazai társzervekkel történő együttműködés folyamatos, melynek alapját az általános törvényi kereteken túl a kétoldalú együttműködési megállapodások jelentik.

A legfontosabb feladat annak biztosítása, hogy az illetékes szervek naprakész információkkal lássák el egymást, valamint hogy az információáramlás folyamatos és kölcsönös legyen. Ily módon a rendelkezésre álló személyi és anyagi kapacitásokat a gyakorlatban és a partnerszervezetekkel összehangoltan lehet felhasználni, és az ügyek sikeréhez szükséges információkat időben és teljes körűen meg lehet osztani.

Az NVSZ hatáskörébe tartozó fellépésekkel kapcsolatos információkat a partnerhatóságok küldik a szükséges eljárás elvégzése érdekében; ennek során az információt küldő szervezettel való együttműködés folyamatos. A más szerv (pl. a NAV, a Terrorelhárítási Központ, az AH, a rendőrség) hatáskörébe tartozó cselekményekre vonatkozó információkat az eljárásra jogosult személynek továbbításra kerülnek. Korrupciós vizsgálatait során az NVSZ folyamatosan adatot kér a partnerhatóságoktól (pl. NAV-FIU, banki GIRO-rendszer, ingatlan-nyilvántartási adatok, TIBEK, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat stb.), és adatot továbbít nekik. Nyomozási elrendelésének kezdeményezése esetén, az ügyészségek kérésére, az NVSZ segítséget nyújt a fedett eszközök büntetőeljárásban történő felhasználásához.

14. Kifejtenék, hol tart a különböző adatbázisokhoz való hozzáférés, az információkhoz való hozzáférés és azok megosztása, valamint a korrupció hatékonyabb mérséklése érdekében a technológia alkalmazása?

Az NVSZ a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénnyel és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvénnyel összhangban végzi bűnmegelőzési és -felderítési tevékenységét. Mindkét törvény részletesen szabályozza az adatkérési lehetőségeket és azok folyamatát. Egyes, a törvényben felsorolt adatbázisokhoz és nyilvántartásokhoz az NVSZ közvetlenül férhet hozzá, másokhoz pedig úgy, hogy az adott adatbázist és nyilvántartást kezelő testülethez fordul.

Az információk egyes rendvédelmi és nemzetbiztonsági testületekkel való megosztása kétirányú, így – céltól függően – a partnerszervezetek is fordulhatnak adatkéréssel az NVSZ-hez. A korrupció megelőzésére és felderítésére irányuló eljárásai során az NVSZ adatok széles körét gyűjti a jogszabályban előírt adattárakból. A biztonsági tisztviselők személyes hozzáféréssel rendelkeznek a különböző adatbázisokhoz, amelyek adattartalmát többnyire egy adott titkos információgyűjtés, előkészítő eljárás vagy megbízhatósági vizsgálat során végzett független elemző-értékelő munka keretében dolgozzák fel.

Ahogy a bűnözők is arra töreksenek, hogy bűncselekmények elkövetésekor új technikai eszközöket használjanak (pl. internetes kommunikáció, új típusú pénzügyi szolgáltatások igénybevétele), az NVSZ is mindig arra törekszik, hogy munkája során ezeket az újdonságokat és új technológiákat használja, ami jelentősen javíthatja a felderítési munka hatékonyságát.

A korrupció megelőzését, felderítését és visszaszorítását a különböző hatóságok, partnerszervezetek és szolgáltatók informatikai alapú nyilvántartási rendszerei (pl. személyi nyilvántartások, ingatlan-nyilvántartások, pénzügyi adatok, bűnügyi nyilvántartások, nyomozó hatóságok eljárási adatai, hívásnyilvántartások, elemzői adatbázisok) és az ezeken alapuló jelentős adatbázisok feldolgozására alkalmas egyéb lehetőségek (pl. elemzői programok, képfelismerő szolgáltatások stb.) segítik. A

Nemzeti Védelmi Szolgálat és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által rendelkezésre bocsátott, új technológiákon alapuló leplezett technikai eszközök ugyancsak jelentős mértékben járulnak hozzá a korrupció megelőzéséhez, felderítéséhez és visszaszorításához.

15. Hogyan mozdítják elő a közigazgatás szakszerűségét és semlegességét a közszolgálatban? (Tudnának-e néhány példát említeni, mint például etikai kódex?)

Ezt a kérdést a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályozza. A törvény 76. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében a kormánytisztviselő köteles feladatait pártatlanul és igazságosan ellátni. A 83. § (1) bekezdése a pártatlanság és a szakszerűség elvét a kormánytisztviselőkre alkalmazandó hivatásetikai elvek között sorolja fel. A 85. § (1) bekezdése és (4) bekezdésének b) pontja értelmében kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik, pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat.

Hasonló összeférhetlenségi szabályokat tartalmaz a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, amely – az általános követelmények és magatartási elvek között – részletesen tárgyalja a szakszerűség elvét (65. §).

2013. június 21-én a Magyar Köztisztviselői Kar Országos Közgyűlése elfogadta a Kormánytisztviselők Hivatásetikai Kódexét, amely 2013. szeptember 1-jén lépett hatályba. 2020. január 1-jétől új hivatásetikai kódex van hatályban, amelynek szövege azonban nagymértékben támaszkodik elődjére. Mindkét etikai kódex szövege tartalmazza a szakszerűség és a pártatlanság etikai elveit, és azokat részleteiben kifejti. Mindkét dokumentum tartalmazza továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. május 11-én elfogadott, a köztisztviselők etikai kódexéről szóló, Rec(2000) 10 ajánlásában foglalt, a szakszerűségre és a semlegességre vonatkozó szabályokat, valamint a kódex tartalmának végrehajtására vonatkozó eljárási szabályokat.

Magyarországon a rendvédelmi szervek a közigazgatás részét képezik. A kérdést a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény szabályozza. A Törvény 102. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében a hivatásos állomány tagja feladatait az elvárható szakértelemmel és pártatlanul köteles végrehajtani. A 14. § (1) bekezdése a pártatlanságot és a szakszerűséget a rendvédelmi hivatás etikai elvei között sorolja fel.

A 108. § (1) bekezdése értelmében a rendőrség tagja pártnak vagy pártpolitikai célokat szolgáló egyesületnek nem lehet tagja, ilyen célú alapítvánnyal nem létesíthet jogviszonyt, munkájában nem vehet részt, politikai tartalmú közszereplést szolgálaton kívül – az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként való részvételt kivéve – sem vállalhat. A 109. § (2) és (6) bekezdése alapján hivatásos állomány tagja csak engedéllyel létesíthet munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt. Nem adható engedély, ha a munkavégzéssel járó egyéb jogviszony, a civil szervezetben való részvétel vagy tisztségviselés veszélyezteti a szolgálat pártatlan és befolyástól mentes ellátását.

A Magyar Rendvédelmi Kar 2013. május 28-án elfogadta a Rendvédelmi szervek etikai kódexét, amely 2013. június 27-én lépett hatályba.

16. Hogyan biztosítják a közszolgálatnak a politikai változásoktól független stabilitását?

A közszolgálatra vonatkozó magyar jogszabályok szerint a köztisztviselők felvétele kizárólag szakmai szempontokon alapul, azt politikai szempontok nem befolyásolják. A szakmai kritériumok

egységesen alkalmazandó feltételeken alapulnak, és a munkaerő-felvétel túlnyomórészt nyilvános pályázat alapján, egyenlő esélyekkel történik. A központi kormányzati és a helyi önkormányzati szektorban szigorú szakmai, politikai és gazdasági összeférhetlenségi szabályok irányadók, a munkavállalók fizetését törvény garantálja, amely figyelembe veszi a szakmai érdekeket. A köztisztviselők kötelesek rendszeres szakképzésben részt venni, amely integritási képzést is magában foglal. Ezek a szabályok garantálják a szakszerűséget és a közszolgálat külső befolyástól való függetlenségét.

A köztisztviselők védelmének szintje biztosított: a munkáltatónak teljes körűen indokolnia kell elbocsátásukat. Az indokolásnak egyértelműen meg kell határozni a megszüntetés okait. A köztisztviselő bírósági felülvizsgálatot kérhet, ha úgy érzi, hogy jogait az eljárás során nem tartották tiszteletben.

A kormányzati szektor új bérrendszere támogató, méltányosabb, érdemeken alapuló rendszert vezetett be, amely valódi lehetőséget biztosít a fiatalabb generáció számára, hogy tehetsége és teljesítménye révén haladjon előre, szemben a kizárólag a szolgálati időn alapuló, merev bérezési rendszerrel, amely csak korlátozottan veszi figyelembe a teljesítményt.