



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

2017. június 23.

Bizalmas
GrecoRC4(2017)10

NEGYEDIK ÉRTÉKELÉSI KÖR

Az országgyűlési képviselőket, bírákat és
ügyészeket érintő korrupció megelőzése

MEGFELELŐSÉGI JELENTÉS

MAGYARORSZÁG

Elfogadva a GRECO 76. plenáris ülésén
(Strasbourg, 2017. június 19-23.)

NEGYEDIK
ÉRTÉKELÉSI
KÖR

I. BEVEZETÉS

1. A Megfelelőségi jelentés a magyar hatóságoknak a negyedik körös értékelésről készült jelentésben megfogalmazott ajánlásokkal kapcsolatban tett lépéseit értékeli. A negyedik körös értékelő jelentést a GRECO 67. ülése (2015. március 27.) fogadta el, annak közzétételére pedig 2015. július 22-én, a magyar hatóságok általi engedélyezést követően került sor ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 10E](#)). A negyedik értékelési kör témája a parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése.
2. Ahogy azt a GRECO Eljárási Szabályzata megkívánja, a magyar hatóságok jelentést (Situation Report) nyújtottak be az ajánlások végrehajtása kapcsán tett intézkedéseikről. A Megfelelőségi jelentés alapjául a magyar hatóságok által 2017. január 31-én megküldött jelentés, valamint a későbbiekben nyújtott információk szolgáltak.
3. A GRECO Ausztriát és Romániát jelölte ki a megfeleléségi eljárással kapcsolatos értékelő (rapportóri) feladatok ellátására. Ausztria részéről Christian MANQUET, Románia részéről pedig Andrei FURDUI került kijelölésre. Az értékelőket a GRECO Titkársága segítette a Megfelelőségi jelentés elkészítésében
4. A Megfelelőségi jelentés a negyedik körös jelentésben foglalt valamennyi ajánlás végrehajtását külön-külön értékeli, valamint átfogóan is minősíti az ajánlásoknak való megfelelés szintjét. A fennmaradó (részben vagy nem végrehajtott) ajánlások végrehajtása a magyar hatóságok a jelen Megfelelőségi jelentés elfogadását követően 18 hónappal benyújtott jelentése alapján kerül értékelésre.

II. ELEMZÉS

5. A GRECO a negyedik körös értékelő jelentésben 18 ajánlást fogalmazott meg Magyarországra részére. Az ajánlásoknak való megfelelést az alábbiakban mutatjuk be.

Az országgyűlési képviselőket érintő korrupció megelőzése

6. Az i.) – vi.) ajánlások kapcsán a magyar hatóságok arról számolnak be, hogy megvizsgálták a vonatkozó magyar jogszabályi kereteket és összehasonlították azt az Európa Tanács többi tagállamáéval. A magyar hatóságok szerint a jelenlegi magyar szabályozás a többi tagállaméhoz hasonló garanciákat biztosít, ezért átfogó reform helyett a vonatkozó szabályozások finomítását és kiegészítését tervezik.
7. Mivel Magyarországon hagyományosan a képviselő csoportok dolgozzák ki a képviselők jogállását és javadalmazását érintő módosításokat, egy a GRECO ajánlásokat, a jelenleg hatályos szabályozást, nemzetközi példákat és a megoldások lehetséges irányait tartalmazó összeállítást nyújtottak be többpárti egyeztetésre. Eddig csupán egyetlen párt küldte meg válaszát. Az Alaptörvény 4. cikk (2) és (5) bekezdése által előírt kétharmados többség elérését célzó tárgyalások megkezdésére csak azt követően kerül sor, hogy minden frakció kifejtette álláspontját.
8. A hatóságok jelentik továbbá, hogy kidolgozás alatt vannak a képviselőkre vonatkozó etikai jellegű magatartási szabályokról szóló iránymutatások. Az iránymutatások – magyarázattal kiegészítve – tartalmazzák majd az Országgyűlés munkájához kapcsolódó szabályokat, továbbá a plenáris és bizottsági üléseken tanúsítandó magatartásra, az összeférhetetlenségre, a vagyonyilatkozatra, a házelnök felé bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységekre, az ajándékok elfogadására és egyéb kapcsolódó kérdésekre vonatkozó szabályokat. A hatóságok hangsúlyozzák továbbá, hogy a vonatkozó szabályozás és az iránymutatások felülvizsgálata megtörténtéig az Országgyűlés és szervei biztosítják a jelenleg hatályos jogszabályok érvényesítését.

i.) ajánlás

9. *A GRECO javasolta, hogy (i) biztosítani kell, hogy minden jogalkotási javaslatot megfelelő szintű átláthatósággal és konzultációval kezeljenek, és (ii) be kell vezetni olyan szabályokat az országgyűlési képviselők számára, amelyek előírják, hogy hogyan kezeljék a lobbizókat és egyéb, a parlamenti folyamatot befolyásolni kívánó harmadik feleket.*
10. A magyar hatóságok a 6-8. bekezdésekben jelzett információk kivül nem számoltak be ezen ajánlással kapcsolatban részletekről.
11. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok általános tájékoztatását, mely ezen ajánlást is le kívánja fedni. Ugyanakkor a tájékoztatás nem szolgál magyarázattal arra, hogy milyen lépések történtek a jogalkotási javaslatok megfelelő szintű átláthatósággal és konzultációval történő kezelésének biztosítására, továbbá nem utal arra, hogy a lobbizók és egyéb harmadik felek képviselők általi kezelésére vonatkozó szabályok bevezetése érdekében konkrét lépések történtek volna. A GRECO ugyanakkor megjegyzi, hogy a gondolkodási folyamat még nem zárult le a kormányon belül.
12. A GRECO megállapítja, hogy az i.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

ii.) ajánlás

13. *A GRECO javasolta, hogy fogadjanak el etikai/magatartási kódexet az országgyűlési képviselők számára, ideértve az alkalmazottaikat is – lefedve a különböző összeférhetlenségi helyzeteket (ajándékok és egyéb juttatások, harmadik felekkel fennálló kapcsolatok, lobbizás, kiegészítő tevékenységek, foglalkoztatás utáni helyzetek stb.), és egészítsék ezt ki gyakorlati intézkedésekkel a megvalósítás érdekében, például dedikált képzéssel és tanácsadással.*
14. A magyar hatóságok jelentik, hogy a képviselők magatartásával kapcsolatos iránymutatások kidolgozása folyamatban van, az iránymutatások számos, az összeférhetlenséggel, stb. kapcsolatos témát lefednek majd (lásd 6-8. bekezdések).
15. A GRECO tudomásul veszi a fenti tájékoztatást mely szerint a képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokkal kapcsolatos iránymutatások kidolgozás alatt állnak. Ezen iránymutatások az összeférhetlenséggel kapcsolatos szabályok mellett magyarázatot is tartalmaznak majd. A GRECO üdvözi, hogy a képviselőkre e területen vonatkozó szabályok/iránymutatások kidolgozásának megkezdésére irányuló lépések történtek. Konkrét eredményeket jelenleg azonban nem sikerült elérni.
16. A GRECO megállapítja, hogy a ii.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

iii.) ajánlás

17. *A GRECO javasolta, vezessék be az ad hoc bejelentési kötelezettséget az országgyűlési képviselők számára a parlamenti eljárások során felmerülő személyes érdekellentétek eseteire, és dolgozzanak ki szabályokat ilyen helyzetekre.*
18. A magyar hatóságok a 6-8. bekezdésekben kifejtett általános tájékoztatást adták.
19. A GRECO megjegyzi, hogy az értékelő jelentés arra az álláspontra jutott, hogy a magyar szabályozás jelenlegi formájában nem foglalkozik azzal a helyzettel, amikor egy képviselő személyesen érintett egy az Országgyűlésben felmerült kérdésben, legyen szó pénzügyi vagy egyéb természetű érdekeltiségről. E kérdésben a szabályozást az egyéni összeférhetlenségre szükséges alapozni, valamint ezen esetekben ad hoc bejelentési kötelezettséget szükséges előírni a képviselőkre vonatkozóan. A GRECO várakozással tekint a világos szabályozás/iránymutatások formájában megnyilvánuló konkrét eredményekre.
20. A GRECO megállapítja, hogy a iii.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

iv.) ajánlás

21. *A GRECO javasolta, hogy (i) biztosítsák az országgyűlési képviselőknek a külső foglalkozások és nem pénzügyi jellegű tevékenységek bejelentésére irányuló kötelezettségének gyakorlati alkalmazását; és (ii) minden nyilatkozat olyan adott formát kövessen, ami lehetővé teszi a megfelelő nyilvános vizsgálatot később, lehetőleg elektronikus eszközök használatával.*
22. A magyar hatóságok a 6-8. bekezdésekben kifejtett általános tájékoztatást adták.
23. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok azon tájékoztatását, mely szerint a jövőbeni, a képviselők magatartásával kapcsolatos iránymutatások az ajánlás első részében felvetett helyzetre is kiterjednek majd, ugyanakkor ezzel kapcsolatban konkrétumokról a magyar hatóságok nem számoltak be eddig. Az ajánlás második fele olyan lépések meghozatalát kívánja meg, melyek a nyilvánosság általi vizsgálat elősegítése érdekében biztosítják a vagyonynyilatkozatok egységes formátumát. Az ajánlás második felével kapcsolatban a GRECO nem rendelkezik információval.
24. A GRECO megállapítja, hogy a iv.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

v.) ajánlás

25. *A GRECO javasolta, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a képviselők mentelmi jogának megszüntetésére irányuló eljárások ne hátráltassák a bünygyi nyomozásokat azon képviselők vonatkozásában, akik a gyanú szerint korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket követtek el.*
26. A magyar hatóságok az i.) – iv.) ajánlások kapcsán ismertetett általános tájékoztatást (6-8. bekezdések) kiegészítve az v.) ajánlással kapcsolatban hangsúlyozzák, hogy a jelenleg hatályos szabályozás lehetővé teszi az országgyűlési képviselők korrupciós bűncselekmények elkövetésekor történő felelősségre vonását, ugyanakkor figyelembe veszi a képviselők szabad mandátum gyakorlása biztosításának szükségességét. A hatóságok továbbá úgy vélik, hogy a mentelmi jog felfüggesztésével, valamint az összeférhetlenséggel és vagyonynyilatkozattal kapcsolatos döntések politikai elfogulatlanságát és tárgyilagosságát biztosítja az, hogy a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságban egyenlő számban vesznek részt a kormányzó párt és az ellenzék képviselői. A hatóságok megemlézték továbbá, hogy legalább egy párt támogatja a képviselők mentelmi jogának teljes eltörlését.
27. A hatóságok továbbá beszámoltak attól, hogy az Országgyűlés 2016. szeptember 12-én felmentette egy képviselő mentelmi jogát, illetve előadják, hogy a bűncselekménnyel vádolt képviselők mentelmi jogát 2010 óta minden esetben rövid időn belül felfüggesztették, függetlenül arról, hogy a képviselő melyik párthoz tartozott. Álláspontjuk szerint a mentelmi jog és az annak felfüggesztésére irányuló eljárás ezért nem akadályozza a büntetőeljárás lefolytatását.
28. A GRECO tudomásul veszi a hatóságoktól kapott információkat és felidéri, hogy az értékelő jelentés kiemelte, hogy amennyiben a képviselők mentelmi joga túlmutat a szólás, a vélemény és az országgyűlési szavazás védelmén, úgy az jelentős akadályt állíthat a büntető jogszabályok hatékony érvényesítése elé. Még akkor is, ha a képviselők mentelmi jogát rendszeresen felfüggeszti az Országgyűlés, a felfüggesztési eljárás megakadályozhatja a nyomozó hatóságokat az azonnali nyomozás lefolytatásában. További akadályt állíthat a bizonyítékok gyűjtése elé az is, hogy a képviselőknek tudomása van az eljárásról. A haladéktanul megindított nyomozás és meghozott nyomozati intézkedések különösen fontosak a korrupciós bűncselekmények nyomozása során. A GRECO megjegyzi, hogy az elmúlt évek mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos ügyeire vonatkozó, az értékelő jelentésben ismertetett igen részletes információt kiegészítve a hatóságok most egy újabb olyan esetről számolnak be, ahol a képviselő mentelmi joga felfüggesztésre

került. A hatóságok jelentése arra is kitér, hogy egy politikai párt a képviselők mentelmi jogának eltörlését támogatná. Az értékelők felidéznek, hogy az ajánlás nem magáról a képviselői mentelmi jog létezéséről szól, hanem annak biztosítását írja elő, hogy a mentelmi jog felfüggesztése nem hátráltatja a nyomozást, például szükségtelen késedelem által. Ezt figyelembe véve a hatóságok nem számoltak be új lényegi információról.

29. A GRECO megállapítja, hogy az v.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

vi.) ajánlás

30. *A GRECO javasolta, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen felügyelni és érvényesíteni a meglévő és létrehozandó szabályokat az országgyűlési képviselők magatartásával, összeférhetetlenségével és érdekeltégi nyilatkozataival kapcsolatban, valamint megfelelő és arányos szankciókat vezessenek be e célból.*

31. A magyar hatóságok a 6-8. bekezdésekben kifejtett általános tájékoztatást adták.

32. A GRECO megjegyzi, hogy a hatóságok által nyújtott általános tájékoztatás nem számol be az országgyűlési képviselők magatartásával, összeférhetetlenségével és érdekeltégi nyilatkozataival kapcsolatos szabályok és vonatkozó szankciók hatékony felügyeletének és érvényesítésének érdekében tett intézkedésekről. Nem sikerült ezért az ajánlás végrehajtását célzó látható előrehaladást elérni.

33. A GRECO megállapítja, hogy a vi.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

vii.) ajánlás

34. *A GRECO javasolta, hogy az országgyűlési szervek tartsanak dedikált és rendszeres képzéseket a képviselők számára az etika, az összeférhetlenségi helyzetekben követendő magatartás, valamint a korrupció megelőzése témában.*

35. A magyar hatóságok arról számolnak be, hogy az Országgyűlés Hivatala kialakított egy „Integritásmenedzsment” c. e-learning képzést, mely a képviselők számára 2017 májusában elérhetővé vált. Az e-learning képzés folyamatos és rendszeres képzési lehetőséget biztosít, és így az az új képviselők számára is elérhető.). A szakmai modulok, melyek modulonként több mint hatvan oldalból állnak, kitérnek az etikai kérdésekre, a korrupció megelőzésére, az összeférhetlenség esetén tanúsítandó magatartásra, valamint ismertetik a GRECO értékelő jelentés megállapításait. A képviselők az Országgyűlés belső hálózatán keresztül férhetnek hozzá a képzéshez. A képviselők feleletválasztós kérdésekre adott válaszai nem visszafejthetőek, de a képzés sikeres teljesítéséhez szükséges, hogy a kérdések többségére helyes válaszokat adjanak. A képviselők a kérdéseket többször is kitölthetik, ilyenkor minden alkalommal új kérdéssort kapnak. A képzés folyamatosan nyitva áll majd annak érdekében, hogy az Országgyűlésbe például időközi választások útján később bekerülő képviselők is el tudják azt végezni.

36. A GRECO üdvözi az etikai kérdésekkel, összeférhetlenséggel és korrupciómegelőzéssel foglalkozó, a jelenlegi és új képviselők számára is elérhető e-learning képzés létrehozását. A GRECO felkéri a magyar hatóságokat, hogy kísérjék figyelemmel a képzés elvégzésének gyakoriságát, és az eredmények függvényében tegyenek lépéseket a képzés népszerűsítésére.

37. A GRECO megállapítja, hogy a vii.) ajánlást Magyarország sikeresen végrehajtotta.

A bírákat érintő korrupció megelőzése

viii.) ajánlás

38. *A GRECO javasolta, hogy vizsgálják felül az Országos Bírósági Hivatal elnökének azon jogosultságát, mely alapján beavatkozhat a bírói pozíciókra pályázó jelöltek kinevezési és előléptetési eljárásaiba, s ehelyett olyan eljárást alakítsanak ki, amelyben az Országos Bírói Tanács erősebb szerepet kap.*
39. A magyar hatóságok kifejtik, hogy a bírói pályázatok elbírálása egy összetett folyamat, amelyben a helyi bírói tanácsok és az Országos Bírói Tanács (OBT) is részt vesz. A hatóságok álláspontja szerint e folyamatban nem az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének szerepe a leghangsúlyosabb, és felhívják az értékelő jelentésben (103-108. bekezdések) ismertetett kiválasztási eljárás szabályait. Ahhoz, hogy az OBH elnöke a bírói tanács által az első három helyre rangsorolt jelölt közötti rangsort megváltoztassa az OBT jóváhagyása szükséges. A hatóságok megjegyzik, hogy az OBT rendszeresen él vétőjogával az ilyen változtatások ellen.
40. Az OBH elnökének a bírói pályázat eredménytelenné nyilvánítását lehetővé tevő jogkörével kapcsolatban a hatóságok a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 20. §-ára hivatkoznak, mely felsorolja az eredménytelenségi okokat; pl. egyetlen pályázat sem érkezett, minden pályázatot elutasítottak, az OBH elnöke egyik pályázót sem támogatja, összeférhetlenségi helyzet jönne létre (pl. a jelölt és az ugyanazon a bíróságon szolgáló bíró között), a bírói tanács indoklását elégtelennek minősítik, a munkaszervezéssel és a bíróságok munkaterhével kapcsolatos változások.
41. Az OBH 2014. óta kimutatást végez a pályázatok eredménytelenné nyilvánításának okairól. Ezen döntésekre mindig a törvényben meghatározott okból került sor. Az OBH elnöke továbbá évente beszámol az OBT-nek a bírói pályázatok elbírálásával kapcsolatos gyakorlatáról. E beszámolót az OBT minden évben elfogadta.
42. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok tájékoztatását. A GRECO emlékeztet továbbá arra, hogy az értékelő jelentés már korábban elismerte, hogy a kiválasztási eljárás javult az OBT számára biztosított erősebb felügyeleti funkciók által. Megfelelőbb lenne azonban, ha az OBH elnöke helyett (aki egy magas rangú igazgatásért felelős tisztviselő) az OBT, mint a legmagasabb rangú bírói testület kapná meg a végső döntés jogát a tekintetben, hogy melyik jelöltet javasolja kinevezésre.
43. Még pontosabban, az értékelő jelentés arra is kitért, hogy az OBH elnöke számára biztosított eredménytelenné nyilvánítás lehetősége meggátolhatja a bírói tanács és/vagy az OBT által első helyre sorolt jelölt kinevezését. A hatóságok által nyújtott információk alapján a GRECO továbbra is meg arról győződve, hogy a jelenlegi keretek között a diszkrecionális döntések veszélye továbbra is fenn áll, így például az OBH elnöke eredménytelenné nyilváníthat egy pályázatot abban az esetben, ha egyik, a bírói tanács és az OBT által javasolt pályázót sem támogatja [Bjt. 20. § (1a)].
44. A hatóságok tájékoztatása ezért megerősíti az értékelő jelentésben megállapítottakat, nevezetesen azt, hogy bár az OBH elnökének a bírák kiválasztásában betöltött szerepét bizonyos mértékben ellensúlyozták az OBT számára biztosított erősebb felügyeleti funkciók, a hatóságok által nyújtott új információk nem orvosolták az értékelő jelentés vonatkozó megállapításait. E megállapítások értelmében ajánlatos lenne, ha az OBT, mint a legmagasabb rangú bírói testület kapná meg a végső döntés jogát a kinevezési javaslatok terén. Az értékelő jelentés rámutatott továbbá arra, hogy az OBH elnökének e folyamatban betöltött szerepe lehetővé teszi, hogy egyetlen tisztviselő diszkrecionális és elfogult döntést hozzon a kiválasztási eljárás során.
45. A GRECO megállapítja, hogy a viii.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

ix.) ajánlás

46. *A GRECO javasolta, hogy vizsgálják felül a határozatlan időtartamra alkalmazott bírók értékelésének rendszerét a célból, hogy minden bíró számára egyenlő bánásmódot biztosítsanak, és ezeket az értékeléseket válasszák el az olyan következményektől, amelyek kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak a bírói függetlenségre és integritásra - például a fegyelmi eljárások, az elbocsátás és a fizetés módosítása.*
47. A magyar hatóságok arról számolnak be, hogy az értékelő jelentés elfogadása óta az OBH elnöke elfogadta a bírók munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat részletes szempontjairól szóló szabályzatról szóló 8/2015. (XII. 12.) OBH utasítást (a továbbiakban: szabályzat). A szabályzat fő célja, hogy biztosítsa az értékelési jelentések szerkezetének, tartalmának és szakmai színvonalának egységességét, függetlenül az ítélkezési szinttől és az adott bíró által elbírált ügyek típusától. A szabályzat elfogadása óta ugyanazokat a kritériumokat kell alkalmazni a határozott és határozatlan időre kinevezett bírák esetében. Az értékelést az adott kollégium vezetője vagy legalább öt éves bírói gyakorlattal és a szükséges szakmai tapasztalattal rendelkező másik bíró folytatja le.
48. A hatóságok beszámolnak továbbá arról, hogy a határozatlan időre kinevezett bírák értékelése – az ítélkezési szinttől függetlenül – előre meghatározott szempontokon alapul és a felek jogait és kötelezettségeit, valamint a vonatkozó határidőket világosan rögzítő, szabályozott eljárás keretében történik. A fenti szabályozásnak megfelelően az értékelést lefolytató bíró meghallgatja az értékelt bírót, akinek joga van az értékelési eljárás során véleményét kifejteni. Az értékelésük eredményével egyet nem értő bírák a Szolgálati Bírószághoz, és végső soron az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak.
49. A hatóságok tisztázzák továbbá, hogy sem a Bjt., sem a fent ismertetett szabályzat nem tartalmaz olyan szabályt, mely alapján az értékelés eredménye fegyelmi eljárás megindítását képezheti az értékelt bíróval szemben. Az értékelés és a fegyelmi eljárás megindítása között nincs közvetlen kapcsolat. A hatóságok azt is tisztázzák, hogy a bíró fizetési fokozatban történő előresorolása nincs közvetlenül az értékeléshez kapcsolva, mivel e döntés számos más szempont figyelembe vételével születik meg, melyeknek az értékelés eredménye mindössze egyetlen elemét képezi.
50. A GRECO üdvözli a bíró munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat részletes szempontjairól szóló szabályzatról szóló új utasítás elfogadását, melynek célja az értékelő jelentés szerint korábban hiányzó egységes megközelítés biztosítása. A GRECO továbbá tudomásul veszi a hatóságok által előterjesztett azon pontosítást, melynek értelmében az értékelési eljárás és a fegyelmi eljárás között formális kapcsolatban nem áll fenn. Ugyanez mondható el a magasabb fizetési fokozatba sorolással kapcsolatban.
51. A GRECO üdvözli, hogy elfogadásra került az új szabályzat az értékelés alatt álló bírák közötti egyenlő bánásmód biztosítása érdekében. A GRECO elégedettségét fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy a hatóságok egyértelműsítették, hogy a teljesítményértékelés nem kapcsolódik olyan intézkedésekhez, mint a fegyelmi eljárás. Bár a GRECO-nak kétségei vannak az olyan rendszerekkel kapcsolatban, melyekben a bírák magasabb fizetési fokozatba sorolása diszkrecionális döntés eredménye, világossá vált ugyanakkor, hogy az értékelés nem kapcsolódik közvetlenül a magasabb fizetési fokozatba történő előresoroláshoz, hanem az csak a bírák testülete által erre tett javaslat meghozása során mérlegelt szempontok egyike.
52. A GRECO megállapítja, hogy a ix.) ajánlást Magyarország sikeresen kezelte.

x.) ajánlás

53. *A GRECO javasolta, hogy az Országos Bírószági Hivatal elnökének a bírónak az egyetértésük nélkül más szolgálati helyre történő rendelésére vonatkozó jogosultságát időben korlátozzák, valamint erre csak ideiglenes jelleggel, pontosan meghatározott konkrét okokból legyen lehetőség.*
54. *A magyar hatóságok* kifejtik, hogy ugyanazon szabályok vonatkoznak a bírák kirendelésére, beleértve a hozzájárulás nélküli kirendelést is, függetlenül attól, hogy e döntést a törvényszék elnöke vagy az OBH elnöke hozza meg. A különbséget az jelenti, hogy a törvényszék elnöke csak a törvényszék területi illetékességén belül rendelheti ki a bírót, míg az OBH elnöke a törvényszék területi illetékességén kívülre is kirendelheti őt.
55. A hatóságok továbbá felidéznek, hogy a bíróságok közötti egyenletes munkateher-elosztást célzó, háromévenkénti hozzájárulás nélküli egy évre történő ideiglenes kirendelés lehetőségét az Alkotmánybíróság előtt 2013-ban megtámadták. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. A hatóságok hangsúlyozzák továbbá, hogy a kis létszámú bíróságok esetében az ideiglenesen távollévők (pl. gyermekvállalás vagy egészségügyi okok miatt) ideiglenes helyettesítése más eszközökkel nem oldható meg. Kiegészítik ezt továbbá azzal, hogy a Bjt. 32. §-ának (3) bekezdése felsorolja azokat az eseteket, amikor a bírót hozzájárulása nélkül nem lehet ideiglenesen kirendelni. A bíró nem rendelhető ki (i) terhesség megállapításától a gyermek hároméves koráig, (ii) ha a bíró egyedülálló szülő, (iii) ha a bíró tartósan beteg hozzátartozóját ápolja, (iv) a bíró tartós betegsége vagy súlyos egészségromlása esetén.
56. A Bjt. értelmében továbbá a bíró ideiglenes kirendelésével kapcsolatban a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat. A hatóságok hangsúlyozzák, hogy az OBH elnöke 2012. óta nem rendelt ki bírót hozzájárulása nélkül.
57. A hatóságok előadják továbbá, hogy a kirendelésre vonatkozó gyakorlatok országos harmonizációja érdekében 2016-ban megkezdődött a vonatkozó belső szabályozás kialakítása, mely mind a törvényszékek elnökeire, mind az OBH elnökére kötelező előírásokat tartalmaz majd.
58. *A GRECO* úgy ítéli meg, hogy a hatóságok által nyújtott információk nem eredményezik az értékelő jelentésben kifejtettek¹ való eltérést. Az értékelő jelentés aggodalomnak adott hangot a bírók gyakori (három évenként legfeljebb egy évre) kirendelésének lehetőségével kapcsolatban, tekintettel arra, hogy a bírók elmozdíthatatlansága függetlenségük fontos eleme, továbbá egy bíró egyik bíróságról egy másikra történő elmozdítását előrevetítő fenyegetés felhasználható lehet a célból, hogy egy bizonyos bíróra nyomást gyakoroljanak, vagy annak biztosítása érdekében, hogy egy adott bíróságon egy adott bíró tárgyaljon, vagy ne tárgyaljon egyes ügyeket.
59. *A GRECO megállapítja, hogy a x.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.*

xi.) és xiii.) ajánlások

60. *A GRECO javasolta, hogy a Bírói Etikai Kódex további mérlegelés és felülvizsgálat tárgya legyen, melynek célja iránymutatást adni az összeférhetetlenség és az integritáshoz kapcsolódó egyéb kérdésekben, mint az ajándékok, visszahívás, külső kapcsolatok stb.*
61. *A GRECO javasolta, hogy a bírók számára etikai képzést kellene bevezetni (az ülnököket is beleértve, ahogyan megfelelő) a Bírói Etikai Kódex bevezetését követő lépésként.*

¹ Lásd továbbá a Velencei Bizottság „Vélemény a sarkalatos törvényekről, amelyeket módosítottak a CDLAD(2012)001 vélemény elfogadását követően” c. (CDL-AD(2012)020. sz. véleményének 11-12. oldalait.

62. A magyar hatóságok kifejtik, hogy az Etikai Kódexet elfogadó OBT a 11/2015. (II.10.) OBT határozatban kialakította azt az eljárásrendet, amely alapján bármely bíró kérheti az OBT-től a kódex értelmezése és alkalmazása érdekében állásfoglalás kiadását. Az OBT eddig öt ilyen állásfoglalást fogadott ki.²
63. A hatóságok tovább előadják, hogy az Etikai Kódex nem szabályozza a bírók magatartásának minden aspektusát, ezért döntés született annak egy másik szabállyal történő kiegészítésére. Ennek eredményeképp, a bírakkal és bírósági alkalmazottakkal való anonim konzultációt, illetve a bírósági elnökök értekezletét követően az OBH elnöke elfogadta a Bíróságok Integritás Szabályzatát, mely 2016. július 1-én lépett hatályba. Az Integritás Szabályzat minden bíróra és bírósági alkalmazottra kiterjed. Bár célja megegyezik az Etikai Kódexével, az Integritás Szabályzat szabályozza az integritással kapcsolatos kérdéseket, kiemelt hangsúly helyezve az összeférhetetlenségre. Az Integritás Szabályzat kitér továbbá az ajándékok kérdésére is, ezzel orvosolva az Etikai Kódex GRECO által azonosított hiányosságait.
64. A hatóságok jelentik, hogy az Etikai Kódex 2015. január 1-i hatályba lépése óta számos képzés került lefolytatásra mind helyi, mind országos szinten. Az Etikai Kódex 13 országos képzésnek (630 fő résztvevő) és 59 helyi képzésnek (6246 fő résztvevő) volt legalább részben témája.
65. A GRECO üdvözli az Etikai Kódexet az összeférhetetlenséggel és ajándékokkal kapcsolatos kérdésekben kiegészítő Bíróságok Integritás Szabályzatának elfogadását. Az Etikai Kódex értelmezésének tisztázása szempontjából hasznos eszköznek tartja a bírók számára biztosított azon lehetőséget, mely szerint állásfoglalást kérhetnek az OBT-től.
66. A GRECO tudomásul veszi a bírák számára kifejezetten az Etikai Kódexszel foglaltó helyi és országos szintű képzések szervezését, és felkéri a hatóságokat, hogy biztosítsák az e témával foglalkozó képzések biztosítására irányuló erőfeszítések jövőbeni fenntartását.
67. A GRECO megállapítja, hogy Magyarország a xi.) és xiii.) ajánlásokat sikeresen végrehajtotta.

xii.) ajánlás

68. *A GRECO javasolta, hogy a bírók mentelmi jogát az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó cselekményeikre korlátozzák ("funkcionális mentesség").*
69. A magyar hatóságok előadják, hogy az OBH álláspontja szerint szükséges a bírók mentelmi jogát jelenlegi formájában fenntartani annak érdekében, hogy a bírókat és a bíróságot megvédjék az alaptalan vádak jelentette zaklatástól, beleértve a kisebb súlyú bűncselekmények esetében magánvádlóként eljárást kezdeményező személyeket. A hatóságok nem tartják szükségesnek a jelenlegi mentelmi jogot a csak rész munka időben dolgozó ülnökökéhez hasonló „funkcionális mentességre” korlátozni.
70. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok által nyújtott tájékoztatást. Felidézi az értékelő jelentést, mely szerint számos a helyszíni látogatás során megkérdezett bíró a mentelmi jogra nem szükséges védelemként, hanem tiszteletbeli privilégiumként tekintett. A GRECO nincs meggyőződve arról, hogy az OBH álláspontja az ilyen széleskörű immunitás iránti valódi szükséglet tükrözi. Mindenesetre az értékelő jelentés, összhangban a GRECO gyakorlatával, kiemelte, hogy a „funkcionális mentesség” elégségesnek tűnik a bírók feladatgyakorlásának

² Az OBT állásfoglalásai a következő területeket érintették: a bírók véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadsága, a bírók igazságügyi alkalmazottakkal szemben tanúsított viselkedésével kapcsolatos követelmények, a bírók felsőbbbírósági határozatokkal kapcsolatos véleménynyilvánítása, a bírók közösségi oldalakon történő megnyilvánulásai.

indokolatlan megzavarástól való védelméhez. Függetlenül a bírók és ülnökök között felmerülő különbségekre, GRECO fenntartja azon álláspontját, mely szerint a mentelmi jogot az igazságszolgáltatásban való részvételhez szigorúan szükséges mértékre kell csökkenteni.

71. A GRECO megállapítja, hogy a xii.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

Az ügyészeket érintő korrupció megelőzése

xiv.) ajánlás

72. *A GRECO javasolta, hogy i) újra mérlegeljék a legfőbb ügyész újraválasztásának a lehetőségét, valamint ii) a magyar hatóságok vizsgálják felül azt a lehetőséget, mely szerint egy kisebbség elérheti azt, hogy a legfőbb ügyész a mandátuma lejártát követően is hivatalban maradjon, azáltal, hogy a Parlamentben megakadályozza a legfőbb ügyész utódjának a megválasztását.*
73. A magyar hatóságok arról számolnak be, hogy az Igazságügyi Minisztérium a Legfőbb Ügyészséggel közösen megvizsgálta ezen ajánlás végrehajtásának lehetőségét. A Belügyminisztérium a GRECO értékelő jelentését minden magas szintű érdekelt (az érintett minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a legfőbb ügyész, az OBH elnöke, az OBT elnöke, az Országgyűlés alelnöke, az Országgyűlés Mentelmi bizottságának elnöke, az Országgyűlés Hivatalának igazgatója) részére megküldte, írásos beszámolót kérve tőlük. Ezt követően a Belügyminisztérium szakértői egyeztetést szervezett. A magyar hatóságok hangsúlyozzák, hogy a legfőbb ügyész megbízását az Alaptörvény szabályozza. Megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása szükséges. A hatóságok szerint ez biztosítja a legfőbb ügyész függetlenségét és védi a hatalmi ágak szétválasztását. A hatóságok ezért nem gondolják, hogy a legfőbb ügyész újraválaszthatósága kockázatot vet fel, ezért álláspontjuk szerint a szabályozás módosítása nem szükséges.
74. A legfőbb ügyész megbízásának lejártát követő hivatalban maradásának lehetőségét illetően a hatóságok kifejtik, hogy az ügyészségnek képesnek kell lennie feladatai folyamatos ellátására. Ez azt jelenti, hogy a legfőbb ügyész hivatala nem maradhat sokáig betöltetlen, valamint a legfőbb ügyésznek képesnek kell lennie az átmeneti időszakokban is a korlátozás nélküli döntéshozatalra.
75. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok által nyújtott tájékoztatást, mely szerint az ajánlást (annak egészében) megfontolták és úgy döntöttek, hogy azzal kapcsolatban nem hoznak intézkedéseket. A GRECO elfogadja, hogy az ajánlás első felének megfontolása megtörtént. Az ajánlás második felével kapcsolatban a GRECO tudomásul veszi, hogy a jelenleg hatályos szabályozást, mely lehetővé teszi, hogy a legfőbb ügyész határozatlan ideig hivatalban maradjon abban az esetben, ha az új legfőbb ügyész megválasztását a parlamenti kisebbség megakadályozza, a magyar hatóságok nem módosították.
76. A GRECO megállapítja, hogy a xiv.) ajánlást Magyarország részben végrehajtotta.

xv.) ajánlás

77. *A GRECO javasolta, hogy az ügyek alárendelt ügyésztől történő átvétele szigorú kritériumok alapján, a vonatkozó döntés írásbeli indoklása mellett történjen.*
78. A magyar hatóságok arról számolnak be, hogy az ajánlás végrehajtása érdekében az ügyészség szervezetről és működéséről szóló 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítást új rendelkezéssel (60/A) egészítették ki. Az új rendelkezés előírja, hogy amennyiben egy büntető vagy közjogi ügyet egy ügyésztől elvesznek, úgy annak rövid indoklását fel kell tüntetni az ügyiratok között.

79. A GRECO üdvözli, hogy az ügyek átszignálásának indokát az ügyiratoknak tartalmazniuk kell. Ugyanakkor a hatóságok tájékoztatója nem utalt arra, hogy az önkényes döntések elkerülése érdekében szigorú kritériumokat vezettek volna be. Az ajánlás ezért nem értékelhető sikeresen végrehajtottként.
80. A GRECO megállapítja, hogy a xv.) ajánlást Magyarország részben végrehajtotta.

xvi.) ajánlás

81. *A GRECO javasolta, hogy az ügyészek mentelmi joga az igazságszolgáltatásban végzett tevékenységükre korlátozódjon („funkcionális mentesség”).*
82. A magyar hatóságok kifejtik, hogy az ügyészek széleskörű mentelmi jogának jelenlegi formájában történő fenntartását szükségesnek ítélik meg a megalapozatlan vádak formájában jelentkező zaklatás elleni védelem érdekében.
83. A GRECO felidéri az ügyészek mentelmi jogának szükséges mértékre történő korlátozása („funkcionális mentesség”) szükségességének az értékelő jelentésben kifejtett részletes indoklását, és sajnálatát fejezi ki, amiért a magyar hatóságok nem hoztak ennek érdekében intézkedéseket.
84. A GRECO megállapítja, hogy a xvi.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

xvii.) ajánlás

85. *A GRECO javasolta, hogy az ügyészeket érintő fegyelmi eljárások lefolytatása a közvetlen ügyészi hierarchián kívül valósuljon meg olyan módon, amely fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosít.*
86. A magyar hatóságok kifejtik, hogy a jelenlegi fegyelmi eljárást megfelelő garanciák védik, mivel a szabályozás lehetővé teszi elfogultság miatt kifogás benyújtását a fegyelmi jogkör gyakorlójával és a fegyelmi biztossal szemben azokban az esetekben, amikor nem várható el tőlük az eljárásban való független részvétel. Ezen kívül a fegyelmi döntéssel kapcsolatban jogorvoslati kérelem nyújtható be a bíróságon.
87. A hatóságok továbbá elmondják, hogy az ügyészség megváltoztatta a fegyelmi eljárással kapcsolatos gyakorlatát. Míg a vonatkozó szabályozás a fegyelmi biztos kijelölését opcionálissá teszi, addig egy 2016. májusi képzésen a főügyészségek vezetői számára ajánlották, hogy minden fegyelmi eljárásba vonjanak be fegyelmi biztost. A hatóságok elmondták, hogy a fegyelmi biztosokat a legtöbb esetben a fegyelmi jogkör gyakorlója nevezi ki. Ugyan a fegyelmi biztos részt vesz a fegyelmi vétség kivizsgálásában, a fegyelmi jogkör gyakorlója ilyen esetben is köteles az eljárás alá vont ügyészt meghallgatni.
88. A GRECO tudomásul veszi az ügyészség gyakorlatának fejlődését, mely a fegyelmi biztos felettes ügyész melletti bevonására irányul. A GRECO ugyanakkor megjegyzi, hogy a fegyelmi biztos szerepe a fegyelmi vétség kivizsgálására korlátozódik, az eljárás továbbra is a felettes ügyész irányítása alatt marad. Az ajánlásban kifejezésre jutó aggály azonban túlmutat ezen, és a jelenlegi helyzettel szemben a felettes ügyész fegyelmi eljárásból történő kizárását írja elő egy az átláthatóságot és elszámoltathatóságot erősítő eljárás keretében.
89. A GRECO megállapítja, hogy a xvii.) ajánlást Magyarország nem hajtotta végre.

xviii.) ajánlás

90. *A GRECO javasolta, hogy az etika és integritás témában rendszeres képzés és tanácsadás kerüljön megszervezésre valamennyi ügyész részvételével, különösen az Etikai Kódex és az ügyészek magatartási szabályairól szóló irányelvek megvalósítása és továbbfejlesztése érdekében.*
91. A magyar hatóságok arról számolnak be, hogy 2016. óta beillesztésre került az etika témája és az ügyészi etikai kódex a főügyész-helyettesek képzésének anyagába, mely évente megrendezésre kerül és melyen 34 főügyész-helyettes vett részt. A főügyész-helyettesek utasítást kaptak arra, hogy helyi szinten képzést tartsanak az ügyészek számára a „központi” képzésen kapott ismeretek alapján. Az alügyészek legutóbbi továbbképzésére 2017. március 6-9. között sor került. Az ügyészség 2017. évi Integritás Intézkedési Terve továbbá az ügyészek folyamatos képzését biztosító, etika és integritás témájú képzési anyag online közzétételét írja elő. Az etikai és integritásra vonatkozó kérdésekkel kapcsolatos tanácsadást illetően az ügyészek a legfőbb ügyész által kinevezett integritás tanácsadóhoz fordulhatnak rugalmas módon (telefonon, írásban, személyesen).
92. A GRECO üdvözlö a vezető beosztású ügyészek etikai képzésének, illetve az ügyészek jövőbeni online képzésének biztosítása céljából tett lépéseket. A GRECO továbbá tudomásul veszi az integritás tanácsadó kinevezését, akihez az ügyészek etikai és integritási kérdésekben tanácsadásért fordulhatnak.
93. A GRECO megállapítja, hogy a xviii.) ajánlást Magyarország sikeresen végrehajtotta.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

94. **A fentiekre tekintettel a GRECO megállapítja, hogy Magyarország a negyedik körös értékelő jelentésben megfogalmazott 18 ajánlás közül ötöt sikeresen végrehajtott vagy sikeresen kezelte.** A fennmaradó ajánlások közül Magyarország két ajánlást részben végrehajtott, tizenegy ajánlást pedig nem hajtott végre.
95. Magyarország a vii.), ix.), xi.), xiii.) és xviii.) ajánlásokat sikeresen végrehajtotta vagy sikeresen kezelte, a xiv.) és xv.) ajánlásokat részben végrehajtotta, az i.), ii.), iii.), iv.), v.), vi.), viii.), x.), xii.), xvi.) és xvii.) ajánlásokat nem hajtotta végre.
96. Az országgyűlési képviselőket illetően kiábrándító, hogy a magyar hatóságok mindössze egyetlen ajánlást hajtottak végre sikeresen. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy bizonyos intézkedések előkészítés előtt állnak, így például a magatartási szabályokra vonatkozó iránymutatások elkészítése. Elérhetővé vált továbbá mind a jelenlegi, mind a jövőbeni képviselők számára egy etika, összeférhetlenség és korrupciómegelőzés témájú e-learning képzés. Biztosítani kell ugyanakkor a képviselők bátorítását a képzés elvégzésére. Nem történt előrelépés ugyanakkor a jogalkotási folyamat átláthatósága és a kapcsolódó konzultáció erősítése terén (beleértve a képviselők lobbizókkal és harmadik felekkel történő kapcsolattartásának szabályozását), az összeférhetlenséggel kapcsolatos ad hoc bejelentési kötelezettség bevezetése terén, a vagyonyilatkozat egységes formátumának biztosítása terén, a képviselők által élvezett széleskörű mentelmi jog felülvizsgálata terén, illetve a magatartási szabályok, összeférhetlenség és vagyonyilatkozatok hatékony felügyelete és érvényesítése terén.
97. A bírákat illetően három ajánlás továbbra is végrehajtásra vár. Magyarország elfogadott egy az Etikai Kódexet kiegészítő új szabályozást, mely részletesebben szabályozza az összeférhetlenséget, beleértve az ajándékokat is. Az Etikai Kódexszel kapcsolatban képzéseket is tartottak. A bírák értékelésének egységesítése és racionalizálása érdekében továbbá új szabályozást fogadtak el. Nem történt előrelépés azonban az OBH elnökének a kiválasztási folyamattal

kapcsolatban biztosított jogkörének felülvizsgálata és ezzel egy időben az OBT szerepének megerősítése terén, a bírák hozzájárulás nélküli kirendelését lehetővé tevő jogkör mérséklése terén, illetve a bírák mentelmi jogának az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz szükséges mértékre való csökkentése terén.

98. Az ügyészek tekintetében összességében történtek előrelépések. Bevezették az átszignálás okának ügyiratok közötti rögzítésének követelményét. Lépések történtek etika és integritás témájú képzés biztosítása érdekében. Ugyanakkor nem történt előrelépés a legfőbb ügyész megbízásának meghosszabbodása és az ügyészek által élvezett széleskörű mentelmi jog terén, valamint a fegyelmi eljárások a közvetlen ügyészi hierarchián kívül történő megvalósulása érdekében.
99. A fentiekre figyelemmel a GRECO megállapítja, hogy az ajánlásoknak való jelenlegi alacsony szintű megfelelés „globálisan elégtelen” az Eljárási Szabályzat 31. paragrafusának 8.3. bekezdésének megfelelően. A GRECO ezért az Eljárási Szabályzat az értékelő jelentésben megfogalmazott ajánlásoknak meg nem felelő tagállamokra vonatkozó 32. paragrafusa 2. (i) bekezdésének alkalmazása mellett dönt, és felhívja a magyar delegáció vezetőjét, hogy számoljon be a fennmaradó ajánlások [i.) – vi.) ajánlások, viii.), x.) és xii.) ajánlások, továbbá a xiv.) – xvii.) ajánlások] végrehajtása érdekében tett lépésekről a lehető leghamarabb, de nem később, mint 2018. június 30.
100. Végül a GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy engedélyezzék e jelentés minél hamarabbi közzétételét, valamint fordítsák le azt a nemzeti nyelvre és a fordítást tegyék nyilvánosan elérhetővé.