



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

2018. december 6.

GrecoRC4(2018)16

NEGYEDIK KÖRÖS ÉRTÉKELÉS

Korrupció megelőzés a parlamenti képviselők, bírák
és ügyészek tekintetében

INTERIM MEGFELELŐSÉGI JELENTÉS

MAGYARORSZÁG

Elfogadva a GRECO 81. Plenáris Ülésén
(Strasbourg, 2018. december 3-7.)

I. Bevezető

1. Magyarország Negyedik Körös Értékelő Jelentését a GRECO 67. plenáris ülésén fogadták el (2015. március 27.) és 2015. július 22-én tették közzé a magyar hatóságok általi engedélyezést követően. A Negyedik Értékelési Kör a parlamenti képviselők, bírák és ügyészek tekintetében történő korrupció megelőzéssel foglalkozik.
2. Ahogy azt a GRECO Eljárási Szabályzata megkívánja, a magyar hatóságok jelentést (Situation Report) nyújtottak be az ajánlások végrehajtása kapcsán tett intézkedéseikről. A GRECO Ausztriát és Romániát jelölte ki Rapporteurnek a megfelelőségi jelentés értékelésére.
3. A mai napig is bizalmas 76. plenáris ülésen elfogadott Megfelelőségi Jelentés (2017. június 23.) megállapította, hogy a Negyedik Körös Értékelő Jelentésben megfogalmazott 18 ajánlás közül Magyarország 5 ajánlást hajtott végre vagy kezelt megfelelően. Ezek a következők (ajánlások vii, ix, xi, xiii és xviii). Ezen eredményekre figyelemmel a GRECO megállapította, 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 döntött, és felhívta a magyar delegáció vezetőjét, hogy számoljon be a fennmaradó ajánlások végrehajtása érdekében tett lépésekről 2018. június 30-ig (amely határidőt később 2018. augusztus 31-ére módosították).
4. 2018. augusztus 31-én a magyar hatóságok a fennmaradó ajánlások végrehajtása érdekében tett lépésekről szóló információkat megküldték, amelyek a jelen dokumentum alapjául szolgáltak. A Rapporteur Christian MANQUET Úr Ausztria képviselőjében a GRECO Titkárság segítségével állította össze a dokumentumot.
5. Ez az Interim Megfelelőségi Jelentés a 13 fennmaradó ajánlás átültetését vizsgálja (ajánlások i - vi, viii, x, xii és xiv - xvii) a Megfelelőségi Jelentés elfogadása óta, továbbá átfogó képet ad Magyarország ajánlásoknak való megfeleléséről.

II. ELEMZÉS

Korrupció megelőzés a parlamenti képviselők tekintetében

Ajánlások i-vi.

6. 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 (ajánlás i);*
 - *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 (ajánlás ii);*

- *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 (ajánlás iii);*
 - *(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 (ajánlás iv);*
 - *tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a képviselők mentelmi jogának megszüntetésére irányuló eljárások ne hátráltassák a bűnügyi nyomozásokat azon képviselők vonatkozásában, akik a gyanú szerint korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket követtek el.(ajánlás v);*
 - *tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen felügyelni és érvényesíteni a meglévő és létrehozandó szabályokat az országgyűlési képviselők magatartásával, összeférhetlenségével és érdekeltégi nyilatkozataival kapcsolatban, valamint megfelelő és arányos szankciókat vezessenek be e célból.(ajánlás vi).*
7. GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti hat ajánlás nem került átültetésre a Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A hatóságok beszámoltak arról, hogy többpárti egyeztetésre bocsátottak egy dokumentumot a GRECO ajánlások átültetésének lehetséges módjáról, amelyre a jelentés akkori elkészítéséig egy part reagált. A tényleges egyeztetést és megfelelést akkor lehetne elkezdni, ha minden érintett párt reagálna és ismertetné álláspontját.
 8. Továbbá tájékoztatták a GRECO-t, hogy a képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokkal kapcsolatos iránymutatások kidolgozás alatt állnak, amik több ponton is segíthetik az ajánlások végrehajtását. Ezen területek a következők: ajánlás I (érdekérvényesítőkkal való interakció), ajánlás ii (magatartási kódex), ajánlás iii (ad-hoc összeférhetlenségi nyilatkozat) és ajánlás iv (nem pénzügyi jellegű külső tevékenységek bejelentése).
 9. Továbbá az v. ajánlás tekintetében a hatóságok arról számoltak be, hogy a képviselők mentelmi jogának megszüntetéséről szóló döntésekért felelős parlamenti bizottságban a parlamenti képviselők kiegyensúlyozott összetétele biztosítja, hogy ezek a döntések pártatlan módon kerülnek elfogadásra, továbbá beszámoltak arról, hogy 2016 szeptemberében egy parlamenti képviselő mentelmi jogát felfüggesztették és 2010 óta a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztése mindig rövid időn belül megtörtént, ezért arra a következtetésre jutottak, hogy a képviselők mentelmi jogának megszüntetésére irányuló eljárás nem jelent akadályt a büntetőeljárársban.
 10. A GRECO üdvözölte, hogy az i, ii, iii és iv ajánlások egyes részei végrehajtásának lépéseit a magatartási szabályokról szóló iránymutatások elkészítésével megkezdték. Mivel e tekintetben semmilyen konkrét eredményt nem sikerült elérni, és az i. és az iv. ajánlás többi vonatkozó részéről, valamint a vi ajánlás egészére vonatkozóan további információkat nem közöltek, a GRECO végül arra a következtetésre jutott, hogy az i-iv és vi ajánlásokat nem sikerült végrehajtani. Az v. ajánlás tekintetében a GRECO megállapította, hogy még ha a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére rendszeresen sor is kerül, maga az eljárás megakadályozhatja a bűnüldöző hatóságok számára a vizsgálatok lefolytatását és akadályozhatja a bizonyítékok időben történő összegyűjtését. Mivel Magyarország nem szolgáltatott lényeges információkat az intézkedésekről annak biztosítása érdekében, hogy a parlamenti képviselők mentelmi jogának

felfüggesztésére irányuló eljárások nem akadályozzák a bűnügyi nyomozásokat, a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy az v. ajánlás nem került végrehajtásra.

11. A magyar hatóságok a i-vi ajánlások kapcsán további előrehaladásról nem tudtak beszámolni.
12. GRECO megállapítja, hogy az i-vi ajánlások továbbra sem végrehajtottak.

A bírakat érintő korrupció megelőzése

Ajánlás viii, x és xii

13. GRECO javasolta, hogy:
 - *vizsgálják felül az Országos Bírósági Hivatal elnökének azon jogosultságát, mely alapján beavathozhat a bírói pozíciókra pályázó jelöltek kinevezési és előléptetési eljárásaiba, és ehelyett olyan eljárást alakítsanak ki, amelyben az Országos Bírói Tanács erősebb szerepet kap (ajánlás viii);*
 - *az Országos Bírósági 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.(ajánlás x);*
 - *a bírók mentelmi jogát az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó cselekményeikre korlátozzák ("funkcionális mentesség") (ajánlás xii).*
14. GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti három ajánlás nem került átültetésre a Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A viii ajánlás tekintetében a GRECO tudomásul vette, hogy a bírói pozíciókra történő kinevezési folyamatban nem az Országos Bírósági Hivatal elnökének szerepe a leghangsúlyosabb; amennyiben a bírói tanács által rangsorolt három jelölt sorrendjét meg kívánja változtatni, az Országos Bírósági Tanács jóváhagyása szükséges. Továbbá az OBH elnöke az eljárást csak a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 20. §-ában foglalt okokból nyilváníthatja eredménytelennek. A GRECO azonban úgy találta, hogy ez az információ nagyrészt már szerepelt az értékelő jelentésben, és semmiképpen nem orvosolta azon megállapítását, hogy ajánlatos lenne, ha az OBT, mint a legmagasabb rangú bírói testületi szerv kapná meg a végső döntés jogát a kinevezési javaslatok terén.
15. A x ajánlás tekintetében a GRECO tudomásul vette a rendelkezésre bocsátott információkat, köztük, hogy a bírák ideiglenes áthelyezésüket bíróság előtt vitathatják, továbbá beszámoltak a hatóságok arról, hogy az OBH elnöke 2012 óta nem helyezett át bírót beleegyezése nélkül, és hogy az ideiglenes áthelyezés gyakorlatának egységesítésére 2016-ban belső szabályzat kialakításába kezdtek. A GRECO azonban nem találta úgy, hogy ezek az információk az Értkelő Jelentésben foglaltaktól eltérő eredményre vezetnének; nem szabadna a bírakat olyan gyakran áthelyezni, mivel a bíró elmozdíthatatlansága fontos eleme a függetlenségének.
16. A xii ajánlást illetően a GRECO tudomásul vette, hogy az OBH úgy véli, hogy a bírák mentelmi jogát jelenlegi formájában meg kell őrizni annak érdekében, hogy megvédje őket az alaptalan vádak jelentette zaklatástól és a hatóságok sem tartják szükségesnek az immunitás korlátozását. A GRECO fenntartotta álláspontját, amely szerint a mentelmi jogot a bíró feladatainak szükséges mértékére kell korlátozni.
17. A magyar hatóságok további előrehaladásról nem tudtak beszámolni a viii, x és xii

ajánlások tekintetében.

18. GRECO megállapítja, hogy a viii, x és xii ajánlások továbbra sem végrehajtottak.

Az ügyészeket érintő korrupció megelőzése

Ajánlás xiv.

19. *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 (ajánlás xiv);*
20. GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben végrehajtott minősítést kapott a Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. Az ajánlás első felének megfelelő megfontolására sor került, a második felével kapcsolatban azonban nem történt felülvizsgálat.
21. A magyar hatóságok további előrehaladásról nem tudtak beszámolni ezen ajánlás tekintetében.
22. GRECO megállapítja, hogy részben végrehajtott marad az ajánlás.

Ajánlás xv.

23. *A GRECO javasolta, hogy az ügyek alárendelt ügyésztől történő átvétele szigorú kritériumok alapján, a vonatkozó döntés írásbeli indoklása mellett történjen.*
24. GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben végrehajtott minősítést kapott a Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A GRECO elégedett volt a tájékoztatással, amely az ajánlás második felére vonatkozott, miszerint az ajánlás végrehajtása érdekében az ügyészség szervezetéről és működéséről szóló 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítást új rendelkezéssel 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. Azonban nem kaptak semmilyen információt arról, hogy szigorú kritériumokat fogalmaztak volna meg az önkényes döntések elkerülése érdekében.
25. A magyar hatóságok további előrehaladásról nem tudtak beszámolni ezen ajánlás tekintetében.
26. A GRECO megállapítja, hogy részben végrehajtott marad az ajánlás.

Ajánlás xvi.

27. *A GRECO javasolta, hogy az ügyészek mentelmi joga az igazságszolgáltatásban végzett tevékenységükre korlátozódjon („funkcionális mentesség”).*
28. GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás nem végrehajtott minősítést kapott a Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor, mivel a magyar hatóságok kifejtették, hogy az ügyészek széleskörű mentelmi jogának jelenlegi formájában történő fenntartását szükségesnek ítélik meg a megalapozatlan vádak formájában jelentkező zaklatás elleni védelem érdekében.

29. A magyar hatóságok további előrehaladásról nem tudtak beszámolni ezen ajánlás tekintetében.
30. A GRECO megállapítja, hogy az ajánlás nem végrehajtott.

Ajánlás xvii.

31. *A GRECO javasolta, hogy az ügyészeket érintő fegyelmi eljárások lefolytatása a közvetlen ügyészi hierarchián kívül valósuljon meg olyan módon, hogy az fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosítson.*
32. GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás nem került végrehajtásra a Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A GRECO tudomásul vette azt a gyakorlatot miszerint az ügyészség szervezetrendszerében fegyelmi eljárások során fegyelmi biztos kijelölésére lehetőség van a felettes ügyész mellett. Mivel továbbra is a felettes ügyész irányítása alatt zajlik az eljárás, így a GRECO úgy értékelte, hogy továbbra sem lett megfelelő módon kezelve a hiányosság.
33. Az Interim Jelentés kapcsán a magyar hatóságok a következőkről számoltak be: A Legfőbb Ügyészség a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üsztv.) módosítására irányuló javaslatot dolgozott ki. A módosítási javaslat célja, hogy a fegyelmi vétség kivizsgálásával a módosítás eredményeként fegyelmi biztost kell megbízni (ezt követően az ügy érdeméről a felettes ügyész dönt, vagy – szigorúbb fegyelmi szankciók, mint a fizetési fokozatban visszavetés, alacsonyabb beosztásba helyezés vagy felmentés esetén a legfőbb ügyész). Eddig a hatályos jogszabályszöveg a fegyelmi biztos bevonásának csupán a lehetőségét biztosította, az Üsztv. módosított 88. §-a viszont ezt kötelezővé teszi. A módosítást 2018. október 19-én nyújtották be a Parlamentnek és 2019. január 1-jén fog hatályba lépni.
34. GRECO üdvözlöi az Üsztv. javasolt módosítását, miszerint kötelezővé teszik a fegyelmi biztos kijelölését az ügyészek fegyelmi eljárása keretében. A szolgáltatott információk alapján úgy tűnik, hogy a fegyelmi biztos szerepe a fegyelmi vétség kivizsgálására korlátozódik, az eljárás továbbra is a felettes ügyész irányítása alatt marad. A GRECO aggálya – ahogyan azt a Megfelelőségi Jelentésben is kifejtette – arra irányul, hogy a felettes ügyészt ki kellene zárni a fegyelmi ügyek intézéséből egy fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosító eljárásban. Ezért a GRECO az Értékelő Jelentésben azt tanácsolta, hogy a fegyelmi eljárást egy kollektív, pártatlan testület, például az Ügyészi Tanács kezelje. Megállapítja, hogy miközben egy lépést tettek az ajánlás végrehajtása érdekében, a GRECO nem tudja lezártnak tekinteni az ajánlást.
35. A GRECO megállapítja, hogy az ajánlás részben végrehajtott.

III. KONKLÚZIÓ

36. **A fentiek fényében a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország még mindig csak 5 ajánlást hajtott végre vagy kezelt kielégítően a Negyedik Értékelési Kör Értékelő Jelentésében megfogalmazott 18-ból. A xvii ajánlással kapcsolatos előrelépés kivételével, (amely arra a következtetésre vezetett, hogy ezt az ajánlást részben végrehajtották) Magyarország továbbra is ugyanazt a minősítést kapja, mint a Megfelelőségi Jelentésben.**

37. Konkréten a vii, ix, xi, xiii és xviii ajánlásokat végrehajtották, vagy kielégítően kezelték a Negyedik Értékelési Kör Megfelelőségi Jelentése szerint, továbbá a fennmaradó 13 ajánlás tekintetében 3 részben végrehajtott és 10 ajánlás nem teljesült.
38. Különösen csalódást okoz a GRECO számára, hogy a tizenhárom olyan függőben lévő ajánlásból (kivéve a xvii ajánlással kapcsolatos információkat) tizenkettővel kapcsolatban a magyar hatóságok nem szolgáltatottak további információkat, nem tudtak előrehaladásról beszámolni a Megfelelőségi Jelentés elfogadása óta eltelt másfél év alatt. Kiváltképpen azon területeken, ahol már a Megfelelőségi Jelentés során is arról számoltak be, hogy elkezdődtek a pozitív irányú módosítások, erőfeszítések.
39. A GRECO sürgeti a magyar hatóságokat, hogy hozzanak határozott intézkedéseket a Parlament jelenlegi integritási keretének javítása érdekében, különösen a jogalkotási folyamat átláthatósága és a konzultáció szintjének javítása érdekében (beleértve a érdekérvényesítőkkal való kölcsönhatásokra vonatkozó szabályok bevezetését), a parlamenti képviselők magatartási kódexének elfogadására vonatkozólag (különös tekintettel az összeférhetlenséghez vezető különféle helyzetekre), az összeférhetlenségi ad hoc nyilatkozatokra vonatkozó követelmény bevezetésére, a vagyonynyilatkozatok egységes formájának biztosítására, a széles körű mentelmi jog felülvizsgálatára a parlamenti képviselőkkel összefüggésben, vagy a magatartási szabályok, az összeférhetlenség és a vagyonynyilatkozatok hatékony felügyeletének és az elszámoltathatóság biztosítása érdekében.
40. A bírák tekintetében a további három végrehajthatlan ajánlással összefüggésben a magyar hatóságok további előrehaladásról nem számoltak be. A GRECO megállapításai az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatásköréről (mind a bírói tisztségeket betöltő jelöltek kinevezésének vagy előmenetelének, mind a bírák áthelyezésének folyamata tekintetében) továbbra is különleges jelentőséggel bírnak. E tekintetben a GRECO aggodalommal veszi tudomásul a magyarországi fejleményeket a megfelelőségi jelentés elfogadása óta beleértve az OBT tagjaira történő nyomásgyakorlással kapcsolatos vádakat és az OBT legitimitációjával kapcsolatban megfogalmazott kétségeket. A GRECO felszólítja a hatóságokat, hogy prioritásként kezeljék ezeket a kérdéseket, és jobban védjék a magyarországi igazságszolgáltatás függetlenségét.
41. Az egyetlen olyan terület, ahol előrelépés történt, az az ügyészek fegyelmi eljárása, amely szintén az egyetlen olyan témakör, amely kapcsán a magyar hatóságok új információval tudtak szolgálni. Bár úgy tűnik, hogy a fegyelmi eljárást még mindig nem kezelik a közvetlen hierarchikus struktúráján kívül. Ezen kívül nem történt előrelépés a legfőbb ügyész hivatali idejének meghosszabbításával kapcsolatos ajánlás és az ügyészek széles körű mentelmi jogával összefüggő ajánlások vonatkozásában.
42. A GRECO arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlások teljesítésének általánosságban alacsony szintje miatt az eljárási szabályok 31. cikke 8.3. pontja értelmében a megfelelés "globálisan elégtelen".
43. Az Eljárási Szabályzat 32. cikk 2. pontjának i. alpontja értelmében a GRECO felkéri a magyar küldöttség vezetőjét, hogy számoljon be a folyamatban lévő ajánlások (i-vi, viii, x, xii és xiv-xvii) végrehajtásáról a lehető leghamarabb, de legkésőbb 2019. december 31-ig.
44. A 32. cikk (2) bekezdésének ii pontjával összhangban a GRECO utasítja elnökét, hogy küldjön levelet – továbbá egy másolatot a GRECO Alapszabály-Bizottsága

elnöke részére - a magyar küldöttség vezetőjének, felhívva a figyelmet arra, hogy a tényleges eredmény elérése érdekében hatékonyan lépjenek fel a fent említett területeken.

45. Tekintettel az információ szűkére és a gyenge előrehaladásra az ajánlások átültetése terén az eljárási szabály 32. cikkének 2(iii) pontja alapján felszólítja a magyar hatóságokat, hogy fogadják a GRECO magas szintű látogatását. Helyszíni találkozót és egyeztetőt kíván tartani a GRECO az ajánlásokban érintett szervekkel, előmozdítva az implementációt, a politikai és jogalkotási folyamatokat.
46. Végül a GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy ezt a jelentést és korábban elfogadott Megfelelőségi Jelentést minél hamarabb hozzák nyilvánosságra és nemzeti nyelven is tegyék elérhetővé.