



Strasbourg, 2010. június 11.

Bizalmas
Greco RC-II (2008) 4E
Kiegészítés

Második körös értékelés

Kiegészítés a Magyarországról szóló megfelelési jelentéshez

Elfogadta a GRECO
a 47. plenáris ülésén
(Strasbourg, 2010. június 7-11.)

I. BEVEZETÉS

1. A GRECO a 27. plenáris ülésén (Strasbourg, 2006. március 6-10) fogadta el Magyarország második körös értékeléséről készült jelentést. Ezt a jelentést (Greco Eval II Rep (2005) 5E) a GRECO a magyarországi hatóságoktól kapott felhatalmazását követően, 2006. május 16-án tette közzé.
2. Magyarország a GRECO megfelelési eljárása értelmében szükséges helyzetjelentést 2007. szeptember 24-én nyújtotta be; majd ezt követően 2008. február 5-én további információkat bocsátott a GRECO rendelkezésre. A jelentés alapján és a plenáris vitát követően a GRECO 37. plenáris ülésén (2008. április 4.) fogadta el a Magyarországra vonatkozó második körös megfelelési jelentést (RC-jelentés). Ez utóbbi jelentést 2008. április 9-én tették közzé. A megfelelési jelentés (Greco RC-II (2008) 4E) megállapította, hogy az i., ii. és ix. ajánlást Magyarország megfelelően végrehajtotta, a iii., xi. és xii. ajánlást pedig megfelelő módon kezelte. A iv., v., viii. és x. ajánlást Magyarország részben hajtotta végre, a vi. és vii. ajánlást pedig nem hajtotta végre. A GRECO további információkat kért az ajánlások végrehajtásával kapcsolatban. Ezen információkat Magyarország 2009. november 26-án bocsátotta a GRECO rendelkezésére.
3. A jelen Második körös megfelelési jelentés kiegészítésének célja az, hogy - összhangban a GRECO Eljárási Szabályzata 31. szabályának 9.1 bekezdésével – a GRECO értékelje a iv., v., vi., vii., viii. és x. ajánlás végrehajtását a (2) bekezdésben említett kiegészítő információk fényében.

II. ELEMZÉS

iv. ajánlás

4. *A GRECO ajánlása szerint a köztisztviselők számára megfelelő képzést kell biztosítani az információszabadsággal összefüggő jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban és fel kell hívni a társadalom figyelmét az információhoz való hozzáférés jogára.*
5. A GRECO emlékeztet arra, hogy az RC-jelentésben az e téren tett lépéseket korlátozottan ítélte: sor került bizonyos figyelemfelhívó intézkedésekre az elektronikus információ szabadságról szóló törvény konkrét végrehajtásával kapcsolatban, de nem került sor az információszabadsággal kapcsolatos jogszabályok végrehajtásával összefüggő képzésre. A GRECO továbbá a hatóságok által rendelkezésre bocsátott részletek alapján megállapította, hogy az információhoz való hozzáférésre vonatkozó jogszabályok hatékony alkalmazása a gyakorlatban továbbra is kihívást jelent. A GRECO meggyőzőbb lépések megtételére hívta fel a magyar hatóságokat, és a iv. ajánlást részben végrehajtottak értékelté.
6. A magyar hatóságok most azon terveikről adnak számot, amelynek értelmében a 2008-2010-es időszakra vonatkozó középtávú kormányzati terv keretében sor kerül a *köztisztviselők* képzésére az információszabadságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban. A hatóságok hozzátették, hogy a közszférába történő felvételi vizsga részeként a vonatkozó kérdőívek két modulja foglalkozik a korrupció megelőzésével, a közszolgálat elszámoltathatóságával, az átláthatósággal és az adatvédelem témakörével. Továbbá, a korrupció elleni harc az egyik alapvető témakör a köztisztviselők általános képzésében. A hatóságok beszámolnak továbbá egy speciális korrupció elleni képzési programról is, amelyet 2006 és 2008 között szervezettek, és

amelynek keretében mintegy 2 500 köztisztviselő ismerkedett meg a korrupció elleni harc alapelveivel és a rendelkezésre álló eszközökkel.

7. A hatóságok további intézkedéseket tettek az elektronikus információszabadságáról szóló törvény rendelkezéseinek végrehajtása érdekében, beleértve egy e-kormányzati kézikönyv kiadását is. Ebben a tekintetben a hatóságok jelezték, hogy az elektronikus információszabadságáról szóló törvény kulcsfontosságú a második körös értékelés alapján készült jelentésben kifejezett, az információhoz való hozzáférésre vonatkozó néhány probléma megoldásában. Különös tekintettel arra, hogy a törvény kibővíti azon közigazgatási dokumentumok körét, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetőek (más szóval, csökkenti az információhoz való hozzáférés joga tekintetében fennálló kivételek számát).
8. A GRECO tudomásul veszi a rendelkezésre bocsátott újabb információkat az elektronikus információról szóló jogszabályok, az e-kormányzat és a korrupció elleni képzés végrehajtása tekintetében. A GRECO tudomásul veszi azokat a bejelentett terveket, amelyek értelmében – az ajánlásnak megfelelően – célzott képzést indítanak a *köztisztviselők* számára az információszabadságról szóló jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban. Azonban ezek csak tervek, amelyek még nem valósultak meg.
9. A GRECO megállapítja, hogy a iv. ajánlást Magyarország továbbra is csak részben hajtotta végre.

v., vi. és vii. ajánlás

10. *A GRECO ajánlása szerint minél hamarabb el kell fogadni egy mintaként szolgáló Köztisztviselői Etikai Kódexet azért, hogy a közigazgatás egészében következetes etikai viselkedési normák legyenek kialakíthatóak; ezt a Kódexet széles körben terjeszteni kell a közszférában dolgozók körében és a társadalom egészében, valamint az érintett köztisztviselők számára állandó jelleggel megfelelő képzést kell biztosítani.*
11. *A GRECO ajánlása szerint, amint a Belügyminisztérium a mintaként szolgáló Köztisztviselői Etikai Kódexet megalkotja, egyértelmű iránymutatást kell adni az ajándékok kérése, valamint elfogadása tekintetében.*
12. *A GRECO ajánlása szerint az érdekütközések elkerülése érdekében egyértelmű szabályokat/iránymutatást kell bevezetni azokra a helyzetekre vonatkozóan, amikor a köztisztviselők a magánszférában létesítenek munkaviszonyt.*
13. A GRECO emlékeztet arra, hogy az RC-jelentésben elismerte a közszférában dolgozók etikai kérdésekben történő képzése, valamint a Köztisztviselői Etikai Kódex elfogadásának előremozdítása érdekében tett lépéseket. Azonban mivel a Köztisztviselői Etikai Kódex elfogadása – és az annak rendelkezéseivel kapcsolatos képzés – függőben van, a GRECO az v. ajánlást részben végrehajottnak értékelte.
14. A magyarországi hatóságok beszámolója szerint a Kormányzati Korrupcióellenes Program részeként a Parlament 2009. október 26-án fogadta el a közszféra alapvető etikai követelményeiről szóló 105/2009. (XII. 21.) OGY határozatot, amely többek között az ajándékok, az érdekütközések, a pantouflage (a közszféra elhagyása és a magánszektorban történő munkavállalás), a közérdekű bejelentések kérdésével a szabályok megsértése esetén alkalmazott fegyelmi intézkedésekkel stb. foglalkozik. Az állami szervek, valamint egyéb

közüintézmények, önkormányzati szervezetek és szakmai szervezetek vezetőit a határozat arra ösztönzi, hogy olyan saját etikai kódexeket alakítsanak ki, amelyek összhangban vannak a 105/2009. OGY határozat alapelveivel. Az érintett szakszervezetekkel, önkormányzati szervezetekkel és szakmai kamarákkal még nem kezdődtek meg a tárgyalások az egységes Köztisztviselői Etikai Kódex elfogadása érdekében.

15. Az etikai kérdésekkel kapcsolatos képzés tovább folytatódik. A 2006-2009-es időszakban mintegy 3 000 köztisztviselő (a központi és a regionális/helyi közigazgatásból egyaránt) képzésen vett részt korrupcióellenes és szakmai etikai kérdésekkel kapcsolatos képzésen. A 2008-2010-es időszakra vonatkozó, középtávú kormányzati terv alapján további képzési programok megvalósítása várható. Továbbá, a közszolgálatban való munkavégzéshez szükséges felvételi vizsgák már etikai és érdekütközéssel kapcsolatos kérdéseket is tartalmaznak.
16. A GRECO elismeri a köztisztviselők etikai képzése, illetve a köztisztviselők figyelmének etikai kérdésekre való felhívása érdekében tett intézkedéseket. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok azon szándékát is, amelynek értelmében az Etikai Kódex keretében kívánják kezelni az ajándékokkal, érdekütközéssel és a közzféra után a magánszektorban történő munkavállalással kapcsolatos problémákat. A GRECO sajnálattal veszi tudomásul, hogy a közigazgatás egészére vonatkozó egységes etikai kódex elfogadása még mindig megoldatlan. Ezzel kapcsolatban a GRECO megjegyzi, hogy a hatóságoknak azon többször is hangoztatott szándéka ellenére, hogy a Köztisztviselői Etikai Kódexet gyorsan elfogadják, nagyon kevés dolog valósult meg a második körös értékelés alapján készült jelentés elfogadása óta. A GRECO különösen emlékeztet arra, hogy a második körös értékelés alapján készült jelentés elfogadása idején már készen volt a minta Etikai Kódex tervezete (az átadásra is került az értékelők számára elemzésre) és úgy tűnt, hogy annak elfogadása küszöbön áll. Ezért a GRECO a fent említett tervezet „minél előbbi” elfogadását javasolta, hogy a folyamat további lendületet kapjon. A második körös értékelés alapján készült jelentés elfogadása után négy évvel a Köztisztviselői Etikai Kódex elfogadása még mindig függőben van. A GRECO arra ösztönzi a hatóságokat, hogy fogadják el a Köztisztviselői Etikai Kódexet és azt követően alakítsák ki a megfelelő képzési rendszert.
17. A GRECO megállapítja, hogy az v., vi. és vii. ajánlás Magyarország továbbra is csak részben hajtott végre.

viii. ajánlás

18. *A GRECO ajánlása szerint a köztisztviselők számára egyértelmű iránymutatást és képzést kell biztosítani a korrupciógyanús esetek jelentésével kapcsolatban.*
19. A GRECO emlékeztet arra, hogy az RC-jelentésben áttekintette a Köztisztviselői Etikai Kódex tervezetében szereplő, a közérdekű bejelentőkre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a többek között a munkahelyi korrupció felderítésére és az ilyen jellegű visszaélések jelentésére vonatkozó bejelentett képzéseket. A GRECO mindazonáltal a fenti intézkedéseket elégtelennek ítélte arra a célra, hogy a *köztisztviselők* számára a jelentési kötelezettségükkel kapcsolatban követendő magatartás (pl. korrupciógyanús esetek jelentése esetén követendő magatartás és a rendelkezésre álló védelmi mechanizmusok) terén nyújtandó hasznos iránymutatást nyújtson. A GRECO megállapította, hogy a viii. ajánlást Magyarország csak részben hajtott végre.
20. A magyarországi hatóságok mostani jelentése szerint az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium két törvénytervezetet készített elő, amelyek többek között a közérdekű bejelentők védelmével

foglalkoznak. 2010. április 1-jén hatályba lépett a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény, amely részletes rendelkezéseket fogalmaz meg a korrupciógyanús esetek jelentésekor alkalmazandó eljárással és a rendelkezésre álló védelmi mechanizmusokkal kapcsolatban. Azonban a 2009. évi CLXIII. törvény megfelelő alkalmazásához szükséges eljárások lefolytatásáért felelős szervre (azaz a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalra) vonatkozó törvényjavaslatot a köztársasági elnök további megfontolásra visszaküldte a Parlamentnek. Mivel a 2010 áprilisi általános országgyűlési választások előtt a Parlament mandátuma megszűnt, az ügy még mindig függőben van.

21. A GRECO elismeri a viii. ajánlás megvalósítása terén a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó rendelkezések törvénybe iktatásával megtett fontos lépéseket. Azonban létfontosságú, hogy a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó eljárások és mechanizmusok a gyakorlatban is érvényesüljenek, és jelenleg ez még nem valósult meg.
22. A GRECO megállapítja, hogy a viii. ajánlást Magyarország csak részben hajtotta végre.

x. ajánlás

23. *A GRECO ajánlása szerint erőfeszítéseket kell tenni annak biztosítására, hogy a jogi személyek büntetőjogi felelőssége ne legyen megkerülhető olyan szervezeti változások segítségével, amelyek a bűncselekmény elkövetése után következtek be.*
24. A GRECO emlékeztet arra, hogy az RC-jelentésben tudomásul vette, miszerint a x. ajánlásnak való megfelelés érdekében jogszabály módosítások vannak folyamatban. Mivel ezen módosítások hatékony elfogadása függőben volt, a GRECO ezt az ajánlást részben végrehajottnak értékelte.
25. A magyarországi hatóságok megerősítik, hogy a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 2008 szeptemberében módosításra került. E módosítás értelmében a gazdasági társaság nem alakulhat át más gazdasági társasággá, ha felszámolás vagy végelszámolás alatt áll, vagy ha büntetőügyben eljáró bíróság vagy az ügyész arról értesíti a gazdasági társaságot és az illetékes cégbíróságot, hogy a gazdasági társaság ellen büntetőjogi szankciók alkalmazására kerülhet sor (a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 69. § (2) bekezdése).
26. A GRECO üdvözli e jogszabály módosítást, amelynek segítségével megelőzhető, hogy a jogi személyek büntetőjogi felelőssége megkerülhető legyen olyan szervezeti változások révén, amelyek a bűncselekmény elkövetése után következtek be, valamint megállapítja, hogy a x. ajánlást Magyarország megfelelően végrehajtotta.

III. KÖVETKEZTETÉS

27. A Magyarország második körös megfelelési jelentésében szereplő következtetéseken túl, és a fentebb írtak alapján a GRECO megállapítja, hogy Magyarország a x. ajánlás megfelelően végrehajtotta. A iv., v., vi., vii. és viii. ajánlást továbbra is csak részben hajtotta végre. A második körös megfelelési jelentés e kiegészítésének elfogadásával a GRECO megállapítja, hogy Magyarország a számára megfogalmazott tizenkettő ajánlás közül hetet megfelelően végrehajtott, vagy megfelelő módon kezelt.
28. Magyarországnak meggyőzőbb erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy hatékony megoldást találjon a GRECO által felfedett problémákra a korrupció megelőzésével kapcsolatban

a közigazgatásban. Különösen fontos a Köztisztviselői Etikai Kódex haladéktalan elfogadása; sajnálatos módon ebben a tekintetben újra és újra késedelem történt. Továbbá, a *köztisztviselőkre* vonatkozó szabályok és a számukra nyújtott iránymutatás kidolgozása az érdekütközésekkel – ideértve azt a jelenséget, amikor a közszférában dolgozók a magánszektorban keresnek állást (ún. pantouflage) – és az ajándékok elfogadásával kapcsolatban még várat magára. Fontos annak biztosítása is, hogy a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó mechanizmusok a gyakorlatban is érvényesüljenek. A GRECO arra ösztönzi a hatóságokat, hogy határozottabban lépjenek fel ezeken a fontos területeken.

29. A megfelelési jelentés e kiegészítésének elfogadása lezárja a Magyarországgal kapcsolatos második körös értékelés megfelelési eljárását. A magyarországi hatóságok ettől függetlenül tájékoztathatják a GRECO-t a iv., v., vi., vii. és viii. ajánlás végrehajtásával kapcsolatban elért további eredményekről.
30. Végül, a GRECO felkéri a magyar hatóságokat, hogy amint lehetséges engedélyezzék a Kiegészítés közzétételét; azt fordítsák le a nemzeti nyelvre és a fordítást tegyék közzé.