



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

2023. március 6.

Nyilvános

GrecoRC4(2023)7 – P3

NEGYEDIK ÉRTÉKELÉSI KÖR

Korrupciómegelőzés a parlamenti képviselők, bírók és
ügyészek tekintetében

NEGYEDIK INTERIM MEGFELELŐSÉGI JELENTÉS

MAGYARORSZÁG

A GRECO 93. plenáris ülésén elfogadva
(Strasbourg, 2023. március 20–24.)

I. BEVEZETÉS

1. A [Magyarország negyedik értékelési köréről szóló jelentést](#) a GRECO a 67. plenáris ülésén (2015. március 27.) fogadta el, és 2015. július 22-én Magyarország jóváhagyásával hozta nyilvánosságra. A GRECO negyedik értékelési körének témája: „Korrupciómegelőzés a parlamenti képviselők, bírók és ügyészek tekintetében”
2. A GRECO Eljárási Szabályzatának megfelelően a magyar hatóságok jelentést (Situation Report) nyújtottak be az ajánlások végrehajtásával kapcsolatban tett intézkedéseikről. A GRECO 76. plenáris ülésén (2017. június 23.) elfogadott és 2019. augusztus 1-jén nyilvánosságra hozott [Megfelelőségi Jelentésében](#) megállapította, hogy a Negyedik Értékelő Jelentésben megfogalmazott 18 ajánlás közül Magyarország mindössze 5 ajánlást hajtott végre vagy kezelt megfelelően (vii., ix., xi., xiii. és xviii. ajánlások). Ezen eredményekre figyelemmel a GRECO megállapította, hogy az ajánlásoknak való jelenlegi alacsony szintű megfelelés „globálisan elégtelen” az Eljárási Szabályzat 31. paragrafus 8.3. bekezdésének értelmében. A GRECO ezért az Eljárási Szabályzat a kölcsönös értékelő jelentésben megfogalmazott ajánlásoknak meg nem felelő tagállamokra vonatkozó 32. paragrafusa 2. (i) bekezdésének alkalmazása mellett döntött, és felkérte a magyar delegáció vezetőjét, hogy számoljon be a fennmaradó ajánlások végrehajtása érdekében tett lépésekről.
3. A GRECO 81. plenáris ülésén (2018. december 07.) elfogadott és 2019. augusztus 1-jén nyilvánosságra hozott [Interim Megfelelőségi Jelentésben](#) megállapította, hogy a Negyedik Értékelő Jelentésben megfogalmazott 18 ajánlás közül Magyarország továbbra is mindössze 5 ajánlást hajtott végre vagy kezelt megfelelően. Ezen eredményekre figyelemmel a GRECO megállapította, hogy az ajánlásoknak való jelenlegi alacsony szintű megfelelés „globálisan elégtelen” maradt az Eljárási Szabályzat 31. paragrafus 8.3. bekezdésének megfelelően. A GRECO ezért az Eljárási Szabályzat 32. paragrafus 2. (ii) bekezdésével összhangban utasította elnökét, hogy levelet küldjön a magyar delegáció vezetőjének, felhívva figyelmét, hogy a tényleges eredmény elérése érdekében mihamarabb határozottan lépjenek fel, és a levél másolatát az alapszabály-bizottság elnöke is kapja kézhez.
4. Továbbá a rendelkezésre bocsátott információk és az ajánlások végrehajtásának hiányosságai következtében a GRECO az Eljárási Szabályzat 32. paragrafus 2. (iii) bekezdésével összhangban felszólította Magyarország hatóságait, hogy fogadjanak egy magas szintű küldöttséget annak érdekében, hogy minden érdekelt féllel helyben megvitassák az Interim Megfelelőségi Jelentésben kiemelt jogalkotási és politikai változások előmozdításának lehetséges módjait. A magas szintű küldöttség látogatása 2019. március 1-jén megtörtént, amelyen a GRECO küldöttsége¹ találkozott az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárával, a legfőbb ügyéssel, az Országos Bírói Tanács elnökével, valamint az Országos Bírói Tanács Hivatal képviselőjével és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének magyar képviselőjével.
5. A GRECO 85. plenáris ülésén (2020. szeptember 25-én) fogadta el a [Második Interim Megfelelőségi Jelentést](#), és 2020. november 17-én tette közzé a magyar hatóságok engedélyezését követően. A jelentés megállapította, hogy a Negyedik Értékelő Jelentésben megfogalmazott 18 ajánlás közül Magyarország továbbra is mindössze 5 ajánlást hajtott végre, vagy kezelt megfelelően. Négy ajánlást részben, kilencet egyáltalán nem teljesítettek. A megfelelés szintjét ismét „globálisan elégtelenre” értékelték. A GRECO felkérte az alapszabály-bizottság elnökét, hogy küldjön levelet Magyarország állandó képviselőjének az Európa Tanácsban, felhívva a figyelmet a

¹ A GRECO küldöttsége a GRECO elnökéből, az Európa Tanács Információs Társadalomért és Bűnözés Elleni Fellépésért felelős igazgatójából, a GRECO osztrák küldöttségének vezetőjéből, a GRECO ügyvezető titkárából és a GRECO-titkárság egy tagjából állt.

vonatkozó ajánlások teljesítésének elmaradására. A GRECO a GRECO magyar küldöttségét is felkérte, hogy készítsenek beszámolót a nem teljesített ajánlások átültetése érdekében tett lépésekről.

6. A GRECO 89. plenáris ülésén (2021. december 3-án) fogadta el a [Harmadik Interim Megfelelőségi Jelentést](#), és 2022. szeptember 8-án tette közzé a magyar hatóságok engedélyezését követően. A jelentés megállapította, hogy a Negyedik Értékelő Jelentésben megfogalmazott 18 ajánlás közül Magyarország továbbra is mindössze hat ajánlást hajtott végre, vagy kezelt megfelelően. Három ajánlást részben, kilencet egyáltalán nem teljesítettek. A megfelelés szintjét ismét „globálisan elégtelenre” értékelték. Az Eljárási Szabályzat 32. paragrafus 2. bekezdés i. pontja értelmében a GRECO felkéri a magyar küldöttség vezetőjét, hogy számoljon be a még nem végrehajtott ajánlások (i-vi., viii., x., xii., xiv., xvi. és xvii.) teljesítéséről.
7. A kért helyzetjelentés 2023. január 13-án érkezett meg, ez szolgál a [Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés](#) alapjául. A megfelelési jelentés a fennmaradó 12 ajánlás teljesítését értékeli, és átfogó képet nyújt arról, hogy Magyarország milyen mértékben felel meg ezeknek az ajánlásoknak.
8. A GRECO (az országgyűlési képviselők tekintetében) Ausztriát és (a bírák és ügyészek tekintetében) Romániát kérte fel a megfelelési eljáráshoz szükséges felelős előadók kijelölésére. A kijelölt előadók: Ausztria nevében Christian MANQUET és Románia nevében Sorin TANASE. Őket segítette a GRECO Titkársága a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés összeállításában.

II. ELEMZÉS

9. Negyedik Körös Értékelő Jelentésében a Greco 18 ajánlást fogalmazott meg Magyarország számára. A Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentésben a GRECO megállapította, hogy a vii., ix., xi., xiii. és xviii. ajánlásokat megfelelően végrehajtották, vagy kielégítően kezelték. A vi., xiv. és xvii. ajánlásokat részben végrehajtották és az i-v., viii., x., xii. és xvi. ajánlásokat nem hajtották végre. A 12 hátralévő ajánlás teljesítését az alábbiakban részletezzük.

Korrupciómegelőzés a parlamenti képviselők tekintetében

Ajánlás i

10. *A GRECO ajánlása szerint (i) biztosítani kell minden jogalkotási javaslat esetében a megfelelő szintű átláthatóságot és konzultációt, 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.*
11. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A Megfelelőségi Jelentésben foglaltak szerint a magatartási szabályokra vonatkozó iránymutatások elkészítésével tettek lépéseket az i.(ii.) ajánlás egyes részeinek teljesítésére. A Második *Interim* Megfelelőségi Jelentésben a GRECO megjegyezte, hogy ennek az ajánlásnak a teljesítésében nem mutatkozik haladás és a hatóságok ismételten leszögezték, hogy ennek az ajánlásnak a teljesítése az Országgyűlés kizárólagos felelőssége.
12. Az (i) résszel összefüggésben a hatóságok most arról számolnak be, hogy a Magyarország részéről az Európai Bizottsággal való megállapodásra vonatkozó kötelezettségvállalások nyomán (hatályos 2022. október 28-tól) annyiban szigorították a törvényjavaslatok nyilvános konzultációra bocsátására vonatkozó kötelezettséget, hogy ettől az időponttól kezdődően a Kormány által előkészített

törvényjavaslatok 90%-át kell nyilvános konzultációra bocsátani. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal a vonatkozó adatokat tartalmazó éves nyilvános jelentést tesz közzé és a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén a jogszabálytervezet kidolgozásáért felelős kormányzati szereplőre bírságot szab ki. Ezen ajánlás – a parlamenti képviselők és az érdekérvényesítők és harmadik felek közötti kapcsolattartásra vonatkozó szabályok bevezetését javasoló – (ii) részének végrehajtására vonatkozóan azonban nem számoltak be előrehaladásról.

13. A GRECO rámutat, hogy az ajánlás (i) része tekintetében előrehaladásról számoltak be a Magyarország által az Európai Bizottsággal való megállapodás elérésére vonatkozóan vállalt kötelezettségek nyomán, amely a beszámoló szerint a Kormány által kidolgozott jogszabálytervezetek nyilvános konzultációra bocsátására vonatkozóan szigorúbb kötelezettséget eredményez. Ezek közé tartozik a Kormány által kidolgozott jogszabálytervezetek 90%-a nyilvános konzultációra bocsátásának kötelezettsége. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal a fenti kötelezettség megsértése esetén a felelős kormányzati szereplőkre bírságot ró ki. A GRECO kiemeli, hogy a megállapodás meglehetősen új keletű és egyelőre nem mutattak be az előrehaladást alátámasztó adatokat. A parlamenti képviselők és az érdekérvényesítők és harmadik felek közötti kapcsolattartásra vonatkozó szabályok bevezetését javasoló (ii) rész végrehajtására vonatkozóan azonban nem számoltak be előrehaladásról.
14. A GRECO megállapítja, hogy az i. ajánlás továbbra sem végrehajtott.

Ajánlás ii

15. *A GRECO javasolta, hogy fogadjanak el az országgyűlési képviselőkre és alkalmazottaikra vonatkozó etikai/magatartási kódexet, amely kitér a különböző összeférhetlenségi helyzetek szabályozására (ajándékok és egyéb juttatások, harmadik felekkel fennálló kapcsolatok, lobbizás, kiegészítő tevékenységek, foglalkoztatás utáni helyzetek stb.), és ezt egészítsék ki a megvalósítást szolgáló intézkedésekkel, például célzott képzéssel és tanácsadással.*
16. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A Megfelelőségi Jelentésben foglaltak szerint a magatartási szabályokra vonatkozó iránymutatások elkészítésével tettek lépéseket a ii. ajánlás egyes részeinek teljesítésére. A Második *Interim* Megfelelőségi Jelentésben a GRECO megjegyzte, hogy a ii. ajánlásnak a teljesítésében nem mutatkozik további előrehaladás.
17. A hatóságok most az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény ajándékok elfogadására vonatkozó előírásainak módosításáról számolnak be. A 87. § módosítása szerint a képviselő a képviselői megbízatásával összefüggésben tartózkodik bármely ajándék vagy hasonló juttatás elfogadásától, kivéve, ha azt az udvariassági szokásoknak megfelelően adják és becsült értéke nem éri el a 104. § (1) bekezdése szerinti képviselői tiszteletdíj 5%-át, vagy ha azt az Országgyűlés hivatalos képviseletében eljárva kapja, vagyis ha nemzetközi kapcsolatokban vagy ünnepi alkalmakkor képviseli az Országgyűlést a házelnök nevében, vagy ha a házelnök által engedélyezett hivatalos kiküldetésben egy bizottságot vagy egy parlamentközi küldöttséget képvisel. Az új szabályok szerint az így kapott minden ajándékot át kell adni a házelnöknek, aki dönthet úgy, hogy a képviselő az ajándékot megtarthatja.
18. A GRECO megjegyzi, hogy az összeférhetlenség és az ajándékok tekintetében módosultak a Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény ajándékok elfogadására vonatkozó szabályai: meghatározzák, hogy az országgyűlési képviselők milyen körülmények között fogadhatnak el ajándékokat/hasonló juttatásokat. A módosított szabályok azonban kizárólag az ajándékokra térnek ki; nem foglalkoznak

a harmadik felekkel való kapcsolatokkal, az érdekérvényesítőkkal, a kiegészítő tevékenységekkel, foglalkoztatás utáni helyzetekkel stb. Nem rendelkezik a módosítás egy az országgyűlési képviselőkre/személyi állományukra vonatkozó etikai/magatartási kódex bevezetéséről, sem erre vonatkozó oktatásról vagy tanácsadásról, amelyek pedig az ajánlás legfontosabb elemei. Következésképpen ez az ajánlás részben sem teljesült.

19. A GRECO így megállapítja, hogy a ii. ajánlás továbbra sem végrehajtott.

Ajánlás iii

20. *A GRECO arra tett ajánlást, hogy vezessék be az ad hoc bejelentési kötelezettséget az országgyűlési képviselők számára a parlamenti eljárások során felmerülő személyes összeférhetetlenség eseteire, és dolgozzanak ki szabályokat ilyen helyzetekre.*
21. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A Megfelelőségi Jelentésben foglaltak szerint a magatartási szabályokra vonatkozó iránymutatások elkészítésével tettek bizonyos lépéseket a iii. ajánlás egyes részeinek teljesítésére. A Második *Interim* Megfelelőségi Jelentésben a GRECO megjegyezte, hogy ennek az ajánlásnak a teljesítésében nem mutatkozik előrehaladás.
22. A hatóságok semmi újról nem számolnak be a iii. ajánlás tekintetében.
23. A GRECO megállapítja, hogy a iii. ajánlás nem végrehajtott.

Ajánlás iv

24. *A GRECO javasolta, hogy (i) biztosítsák a gyakorlatban, hogy az országgyűlési képviselők a külső foglalkozások és nem pénzügyi jellegű tevékenységek bejelentésére irányuló kötelezettségüknek eleget tegyenek; és (ii) a bejelentés rögzített formában történjen, ami lehetővé teszi a későbbi megfelelő nyilvános vizsgálatot, lehetőleg elektronikus eszközök használatával.*
25. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A Megfelelőségi Jelentésben foglaltak szerint a magatartási szabályokra vonatkozó iránymutatások elkészítésével tettek lépéseket a iv. ajánlás egyes részeinek teljesítésére. A Második *Interim* Megfelelőségi Jelentésben a GRECO megjegyezte, hogy a iv. ajánlásnak a teljesítésében nem mutatkozik további előrehaladás.
26. A hatóságok most a „bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységek” és a vagyonyilatkozatok szabályainak módosításairól számolnak be. 2022 augusztus 1. napjával módosult az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 89. §-a: az országgyűlési képviselő most már köteles minden tevékenységet, köztük az összeférhetetlenség alá nem eső tevékenységeket is, feltüntetni a vagyonyilatkozatában, nem pedig külön nyomtatványon. E körben fel kell tüntetnie (a) gazdasági társaságban, szövetkezetben fennálló részesedését (tagsági viszonyát), az e szervezetekben betöltött vezető tisztségviselői megbízatását, felügyelőbizottsági tagságát; (b) bizalmi vagyongazdálkodási jogviszony alapján fennálló vagyondelölési, vagyongazdálkodási, illetve kedvezményezett jogállását; (c) alapítványnál - ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványt is - fennálló alapítói és csatlakozói státuszát, civil szervezetben fennálló tagsági viszonyát, továbbá e szervezetek jogszabályban vagy alapszabályban meghatározott legfelsőbb, valamint ügyintéző és képviselői szervében betöltött tisztségét; (d) köztisztviselőként fennálló tagságát, valamint köztisztviselő jogszabályban vagy

alapszabályban meghatározott legfelsőbb, valamint ügyintéző és képviseleti szervében betöltött tisztségét. Ezek az adatok a nyilvánosság számára hozzáférhetők. A hatóságok továbbá kiemelik a törvény 2022. október 24. napján elfogadott (2023. március 31. napján hatályba lépő), a törvény 94. §-ában foglalt, az országgyűlési képviselő honlapon közzétett saját vagyonyilatkozatának kereshető hozzáférést előíró módosítására.

27. A GRECO örömmel nyugtázza az Országgyűlésről szóló XXXVI. törvény „bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységekkel”, valamint a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos előírásainak módosításait, amelyek szerint az országgyűlési képviselők saját vagyonyilatkozataihoz kereshető internetes hozzáférést kell biztosítani. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 89. §-ának módosításai 2022. augusztus 1. napjával léptek hatályba, a 94. § országgyűlési képviselők saját vagyonyilatkozataihoz való kereshető internetes hozzáférést előíró módosítása azonban csak 2023. március 31. napjával lép hatályba. A GRECO látta a módosításokat, gyakorlati megvalósulásukra azonban még várni kell.
28. A GRECO megállapítja, hogy a iv. ajánlás részben végrehajtott.

Ajánlás v

29. *A GRECO javasolta, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a képviselők mentelmi jogának felfüggesztését célzó eljárások ne hátráltassák a bünygyi nyomozásokat azon képviselők vonatkozásában, akik a gyanú szerint korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket követtek el.*
30. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre az Interim Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor.
31. A hatóságok ismételten megjegyzik, hogy a korrupciós bűncselekmények a magyar törvények szerint büntetendők és a magyar Országgyűlésben régóta fennálló gyakorlat szerint büntetőeljárás esetén – korrupciós esetekben is – felfüggesztik az érintett mentelmi jogát.
32. A GRECO hangsúlyozni kívánja, hogy az ajánlás jelentős mértékben az országgyűlési képviselő mentelmi joga felfüggesztéséhez szükséges körülményes eljárás egyszerűsítésére és gyorsítására irányul. Az ajánlásban megfogalmazott aggályok kezelésére irányuló új intézkedések bevezetésére nem került sor.
33. A GRECO megállapítja, hogy az v. ajánlás továbbra sem végrehajtott.

Ajánlás vi.

34. *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.*
35. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben végrehajtott minősítést kapott a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A Második *Interim* Megfelelőségi Jelentés utalt az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 2019. december 10-én elfogadott módosításaira, felsorolva az Országgyűlésről szóló törvény 80., 84-86. vagy 88. §-aiban felsorolt, az országgyűlési képviselő által lehetséges összeférhetetlenség esetén nem gyakorolható jogokat. A GRECO üdvözölte mindezeket, mivel így világosabbak annak a következményei, ha az összeférhetetlenséget vagy lehetséges érdekellentétet a képviselő nem szünteti meg.

Az általánosabb problémákkal, mint a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátum vizsgáló bizottság által gyakorolt felügyelet hiányosságaival és az arányos szankciók hiányával nem foglalkoztak, azok továbbra is fennállnak.

36. A hatóságok most a fenti (a iv. ajánlás szerinti), az országgyűlési képviselő honlapon közzétett saját nyilatkozatának kereshető hozzáférhetőségét előíró, 2023. március 31. napján hatályba lépő módosítására utalnak.
37. A GRECO tudomásul veszi a rendelkezésre bocsátott – az országgyűlési képviselő saját vagyonynyilatkozatának kereshető internetes hozzáférhetőségének biztosítására vonatkozó – tájékoztatást. Ez azonban nem rendezi kellőképpen az ajánlás legfőbb elemeit.
38. A GRECO megállapítja, hogy a vi. ajánlás továbbra is részben végrehajtott.

A bírakat érintő korrupció megelőzése

Ajánlás viii.

39. *A GRECO javasolta, hogy vizsgálják felül az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének azon jogosultságát, mely alapján beavatkozhat a bírói pozíciókra pályázó jelöltek kinevezési és előléptetési eljárásaiba, és ehelyett olyan eljárást alakítsanak ki, amelyben az Országos Bírói Tanács (OBT) erősebb szerepet kap.*
40. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A GRECO a korábbi megfelelési jelentésekben jelzett leglényegesebb felvetése szerint célszerű lenne hogy az Országos Bírói Tanács (OBT), mint a legmagasabb rangú bírói testület mondja ki a végső döntést a kinevezési javaslatok tekintetében. Jóllehet a GRECO tudomásul vette, hogy az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének az ezen eljárásokban való részvételét némileg ellensúlyozza az OBT felügyeleti funkciója, a GRECO részéről megfogalmazott ajánlást amely szerint vezessenek be intézkedéseket a OBH elnöke bírói pozíciókra pályázó jelöltek kinevezési és előléptetési eljárásaiban betöltött szerepének felülvizsgálatára és az OBT előbbi folyamatban érvényes hatáskörének megerősítésére, figyelmen kívül hagyták.
41. A hatóságok most ismét megjegyzik, hogy az igazságszolgáltatás jelenlegi intézményi modelljét a 2011. évi igazságszolgáltatási reform részeként hozták létre. A Kormány sikeres egyeztetéseket folytatott az Európai Bizottsággal és a Velencei Bizottsággal² és minden, az Országos Bírósági Hivatallal és az Országos Bírói Tanáccsal kapcsolatos további ügyet sikeresen lezárt. További egyeztetéseket folytattak az Európai Bizottsággal 2022. októberében az igazságszolgáltatási rendszernek a rendszer alkotmányos kialakításának megváltoztatása nélküli lehetséges kiigazításairól. A magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervet 2022. december 15-én hagyta jóvá az Európai Unió Tanácsa. A hatóságok magyarázata szerint a vállalt kötelezettségek teljesítése kellőképpen megerősíti az OBT szerep- és jogköreit ahhoz, hogy hatékonyan ellensúlyozhassa a OBH jogköreit. A Magyarország által bevezetett, 2023. március 31-től hatályos jogszabály-módosítások biztosítják majd, hogy az OBT indoklással ellátott és kötelező érvényű véleményt nyilvánítson egyebek között a következőkről az egyedi határozatok esetében: az igazságügyi és bírósági vezetői pozíciókba történő kinevezési eljárások OBH elnök általi eredménytelenné nyilvánítása, ha van legalább egy, az érintett bíróság bírái által támogatott alkalmas jelölt. Az előírások tekintetében a módosítások biztosítják majd, hogy az OBT indoklással ellátott és kötelező érvényű véleményt nyilvánítson többek

² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)004-e). Azonban lásd a következtetést (112-118. paragrafusok).

között a szabályozási kereteken belül a bírói állásokra vonatkozó pályázatok értékelésében alkalmazott pontrendszerre vonatkozóan.

42. A hatóságok továbbá nyilatkoznak, hogy az adott bíróságon belül az ideiglenes bírósági elnököknek a beosztások előre meghatározott rangsorán alapuló kijelölésére vonatkozó kötelezően alkalmazandó jogszabályi előírások megalkotását vállalták. A bírói tanács és az érintett bírói kollégiumok jogköreit megerősítő előírások bevezetésével módosul a Legfelsőbb Bíróság működésének szabályozása, biztosítva különösen, hogy kötelező érvényű véleményt nyilvánítsanak többek között bírói kollégiumok kollégiumvezetői és kollégiumvezető-helyettesi jelöltjeire, az tanácselnökök és a Legfelsőbb Bíróság (a Kúria) főtitkári jelöltjeire vonatkozóan. A hatóságok megismételték, hogy a pályázati eljárásokban több bírói bizottság és bírók által választott bíró vesz részt. Ilyen testületek a törvényszékek, az ítélőtáblák és a Legfelsőbb Bíróság bírói tanácsai, amelyek jogszabályi előírások szerinti feltételek alapján rangsorolják a pályázókat; a büntető törvényszékek, az ítélőtáblák és a Legfelsőbb Bíróság bírói pozíciói esetében a pályázókat az érintett joghatósági terület helyi bíróiból álló szakmai kollégium is véleményezi. Ezen túlmenően az OBT, amely bírák által választott bíró tagokból és a Legfelsőbb Bíróság elnökéből, mint ex officio tagból áll, különös jelentőséggel bír a bírói pályázatok értékelése során.
43. A GRECO tudomásul veszi ezeket a fejleményeket, különös tekintettel arra, hogy az Európai Unió Tanácsa által 2022. december 15. napján elfogadott magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben Magyarország által vállalt kötelezettségek célja az Országos Bírói Tanács (OBT) megerősítése az Országos Bírósági Hivatal Elnöke (OBH) hatáskörei tényleges ellensúlyozása érdekében. A 2023. március 31-től hatályos jogszabály-módosítások célja annak biztosítása, hogy az OBT indoklással ellátott és kötelező érvényű véleményt nyilvánítson egyedi határozatokról, különösen az igazságügyi és bírósági vezetői pozíciókba történő kinevezési eljárások az OBH elnöke általi eredménytelenné nyilvánításáról, ha van legalább egy, az érintett bíróság bírái által támogatott alkalmas jelölt. Az előírások tekintetében a módosításoknak biztosítaniuk kell, hogy az OBT indoklással ellátott és kötelező érvényű véleményt nyilvánítson különösen a szabályozási kereteken belül az bírói állásokra vonatkozó pályázatok értékelésében alkalmazott pontrendszerre vonatkozóan. A Legfelsőbb Bíróság működésére vonatkozó szabályokat is módosítani kell az OBT és a bírói kollégiumok jogköreinek megerősítése érdekében, jelesül azért, hogy utóbbiak kötelező érvényű véleményt nyilvánítsanak a bírói kollégiumok kollégiumvezetői és kollégiumvezető-helyettesi tisztségére, tanácselnöki pozíciókra és a Legfelsőbb Bíróság főtitkári pozíciójára pályázókra vonatkozóan. A GRECO üdvözli ezeket a 2023. március 31. napjától alkalmazandó új szabályokat, amelyek gyakorlati megvalósítását figyelemmel kell kísérni.

44. A GRECO megállapítja, hogy a viii. ajánlás részben végrehajtott.

Ajánlás x.

45. *A GRECO javasolta, hogy az OBH elnökének a bírók az egyetértésük nélkül más szolgálati helyre történő rendelésére vonatkozó jogosultságát időben korlátozzák, valamint erre csak ideiglenes jelleggel, pontosan meghatározott konkrét okokból legyen lehetőség.*
46. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor.
47. A hatóságok most megerősítik álláspontjukat, amely szerint a gyakorlatban soha nem került sor arra, hogy bírót beleegyezése nélkül más munkahelyre helyeztek volna át, és hogy ezt az évtizedes töretlen gyakorlatot a GRECO értékelésében figyelembe kellene venni. Ráadásul az Európai Unió Tanácsa által 2022. december 15. napján

elfogadott magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben Magyarország kötelezettségeket vállalt olyan módosítások 2023. március 31-ével történő bevezetésére, amelyek biztosítják, hogy az Országos Bírói Tanács (OBT) indoklással ellátott és kötelező érvényű véleményt nyilvánítson egyedi határozatokról, bíróknak az Országos Bírósági Hivatal (OBH) Elnöke által más bíróságokra történő áthelyezéséről (ideértve a beosztásokat) (a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 27., 27/A, 31. és 32. §-ai), az Országos Bírósági Hivatalba történő beosztások. Továbbá egy módosítás célja annak tiltása, hogy az OBH elnöke a beosztás megszüntetését követően az érintett bírót magasabb fokú bíróságra ossza be, mint amely bíróságnál a beosztást megelőzően töltött be pozíciót. A Legfelsőbb Bíróság esetében a módosítások Legfelsőbb Bíróság bírói tanácsa és az érintett bírói kollégiumok jogköreinek megerősítésével változtatják meg annak működését. E testületek a Legfelsőbb Bírósághoz történő kirendelésekre vonatkozóan is kötelező érvényű véleményt nyilvánítanak majd.

48. A GRECO tudomásul veszi mindezeket, különös tekintettel arra, hogy az Európai Unió Tanácsa által 2022. december 15. napján elfogadott magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben Magyarország kötelezettségeket vállalt olyan módosítások 2023. március 31-ével történő bevezetésére, amelyek biztosítják, hogy az Országos Bírói Tanács (OBT) indoklással ellátott és kötelező érvényű véleményt nyilvánítson egyedi határozatokról, bíróknak az Országos Bírósági Hivatal (OBH) Elnöke által más bíróságokra történő áthelyezéséről (a beosztást is ideértve). Tudomásul veszi továbbá, hogy a beosztás megszűnését követően az érintett bíró nem osztható be magasabb fokú bíróságra, mint amely bíróságnál a beosztást megelőzően töltött be pozíciót. Bár az ajánlás nem minden részét valósították meg teljes mértékben, a GRECO tudomásul veszi, hogy olyan intézkedések bevezetésén fáradoznak, amely megerősíti az OBT jogkörét a rendes bírák visszahelyezését illetően. Ezért a GRECO úgy ítéli meg, hogy ez az ajánlás részben megvalósult.
49. A GRECO megállapítja, hogy a x. ajánlás részben megvalósult.

Ajánlás xii.

50. *A GRECO javasolta, hogy a bírók mentelmi jogát az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó cselekményeikre korlátozzák ("funkcionális mentesség").*
51. A GRECO visszautal arra, hogy ez az ajánlás a Harmadik *Interim* Megfelelőségi Jelentésben továbbra sem megvalósult ajánlásként jelent meg. A GRECO tudomásul vette a hatóságok álláspontját, miszerint a bírók lehető legmagasabb fokú függetlenségének biztosítása érdekében szükséges volt a bírók mentelmi jogának jelen formában történő fenntartása, hogy megvédje őket és bírói testületeket az alaptalan vádak jelentette zaklatástól, beleértve a bírók ellen indított magánjogi eljárásokat kisebb súlyú bűncselekmények vádjával, az eljárások hátráltatásának céljával.
52. A hatóságok most arról számolnak be, hogy nem történt előrehaladás a xii. ajánlás tekintetében.
53. A GRECO megállapítja, hogy a xii ajánlás továbbra sem végrehajtott.

Az ügyészeket érintő korrupció megelőzése

Ajánlás xiv

54. *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 parlamenti kisebbség elérheti azt, hogy a legfőbb ügyész a mandátuma*

lejártát követően is hivatalban maradjon azáltal, hogy megakadályozzák a legfőbb ügyész utódjának a megválasztását.

55. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben végrehajtott minősítést kapott az *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A GRECO megjegyezte, hogy az ajánlás első részét fontolóra vették, de a második részt nem tekintették át a hatóságok. A Második *Interim* Megfelelőségi Jelentésben a hatóságok hangsúlyozták, hogy az ügyészség működése számára elengedhetetlen volt, hogy a legfőbb ügyész pozícióját még az átmeneti időszak alatt is betöltsék, amíg ki nem alakul a szükséges többség.
56. A hatóságok arról számolnak be, hogy nem történt további előrehaladás ezen ajánlás tekintetében.
57. A GRECO megállapítja, hogy a xiv. ajánlás részben végrehajtott marad.

Ajánlás xvi

58. *A GRECO javasolta, hogy az ügyészek mentelmi joga az igazságszolgáltatásban végzett tevékenységükre korlátozódjon („funkcionális mentesség”).*
59. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre az *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A hatóságok korábbi megfeleléségi jelentésekben már kifejtették, hogy az ügyészek széleskörű mentelmi jogának jelenlegi formájában történő fenntartását szükségesnek ítélik a megalapozatlan vádakkal történő zaklatás elleni védelem érdekében. A hatóságok továbbá hangsúlyozták, hogy az ügyészek mentelmi jogának korlátozása káros hatással lehet függetlenségükre. A GRECO ismételten sajnálkozását fejezte ki hogy az ügyészek mentelmi joga nem szorítkozik funkcionális mentességre.
60. A hatóságok ezúttal arról számolnak be, hogy nem történt előrehaladás ezen ajánlás tekintetében.
61. A GRECO megállapítja, hogy a xvi. ajánlás nem végrehajtott.

Ajánlás xvii

62. *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.*
63. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben végrehajtott minősítést kapott az *Interim* Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A GRECO üdvözölte a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosításának életbe lépését, amely kötelezővé teszi fegyelmi biztos bevonását minden fegyelmi eljárásba, és előírja, hogy a fegyelmi biztos nem állhat alá-fölérendeltségi viszonyban a vizsgálat által érintett személyekkel, és feladata a fegyelmi vétség kivizsgálása (amelyet követően a felettes ügyész vagy a legfőbb ügyész hoz érdemi döntést az ügyben). A GRECO mindazonáltal megállapítja, hogy a fegyelmi biztos szerepe a fegyelmi vétség kivizsgálására korlátozódik, és az eljárás továbbra is a felettes ügyész irányítása alatt marad. A hatóságok fenntartották álláspontjukat, miszerint a fegyelmi biztos kinevezése és a releváns jogszabályok által előírt biztositékok az ajánlás által felvetett probléma megfelelő megoldását biztosítják. A GRECO azonban továbbra is aggasztónak tartotta, hogy az ügyben érdemi döntést továbbra is a közvetlen felettes ügyész hozott, nem egy pártatlan testület. Úgy tűnt továbbá, hogy az elfogultsági kifogásokat is a közvetlen hierarchikus rendszerben bírálják el (azokban az ügyekben

is, ahol a legfőbb ügyész dönt az ügy megalapozottságáról, az ellene bejelentett elfogultsági kifogásokat is ő maga bírálja el). Így, bár egyértelműen történt fejlődés, a GRECO nem jelenthette ki, hogy a fegyelmi eljárásokat a közvetlen ügyészi hierarchián kívül kezelik az ajánlás által megkövetelt oly módon, hogy az fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosítson. A közvetlen felettes ügyész szerepvállalása különösen feltűnő volt ebben a vonatkozásban.

64. A hatóságok megismétlik, hogy a GRECO örömmel vett tudomást a 2011. évi CLXIV. törvény 88 §-ában foglalt azon módosításról, amely előírja egy fegyelmi biztos bevonását a fegyelmi eljárásokba, akinek feladata a fegyelmi vétség kivizsgálása, és aki nem lehet az eljárás alá vont ügyész irányítása, illetve felügyelete alá tartozó ügyészségi alkalmazott. Hozzáteszik, hogy a törvény 85 §-a szerint a fegyelmi ügyekben hozott érdemi határozat meghozataláért az ügyészségi szervezeten belül továbbra is a felettes ügyész felelős. A törvény 92 § (3) bekezdése előírja, hogy a legfőbb ügyéssel - mint fegyelmi jogkör gyakorlójával - szemben bejelentett elfogultsági kifogást maga a legfőbb ügyész, a fegyelmi jogkör más gyakorlójával szemben bejelentett elfogultsági kifogást pedig a szolgálati felettes bírálja el. A hatóságok szerint ez utóbbi rendelkezés rendezi az ajánlásban foglalt aggályokat.
65. A GRECO megjegyzi hogy új információt nem közöltek. Az előző jelentésekben tudomásul vett előrehaladás, mely szerint a fegyelmi eljárásokban fegyelmi biztos részvételét írták elő, a GRECO által üdvözölt előrelépés volt. Ez azonban egy korlátozott szerepkör és az eljárást összességében továbbra is a felettes ügyész vezeti. A folyamat átláthatóságának javítására irányuló intézkedésről nem számoltak be.
66. A GRECO megállapítja, hogy a xvii. ajánlás továbbra is részben végrehajtott.

III. KONKLÚZIÓ

67. **A fentiek fényében a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország még mindig csak hat ajánlást hajtott végre vagy kezelt kielégítően a Negyedik Értékelő Jelentésben megfogalmazott 18-ból.** A fennmaradó 12 ajánlás tekintetében hat részben végrehajtott és hat ajánlás nem végrehajtott.
68. Pontosabban a vii., ix., xi., xiii. xv. és xviii. ajánlásokat megfelelően végrehajtották, vagy kielégítően kezelték. A iv., vi., viii., x., xiv., és xvii. ajánlásokat részben végrehajtották, az i., ii., iii., v., xii., és a xvi. ajánlásokat pedig nem hajtották végre.
69. Az országgyűlési képviselők tekintetében a GRECO megismétli, hogy az Országgyűlés integritási kereteinek erősítéséhez határozottabb intézkedésekre van szükség. Különösen fontos ez a jogalkotási folyamat átláthatósága és a benne foglalt konzultáció szintje tekintetében – jóllehet ezt a közeli jövőben jó eséllyel orvosolhatják a 2023. március 31-én hatályba lépő módosítások. Ezt a jövőben figyelemmel kell kísérni. Azonban a jelek szerint sem az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartásra vonatkozó szabályok bevezetése, sem pedig az országgyűlési képviselőknek/személyi állományuknak szóló – az országgyűlési képviselők számára a parlamenti eljárások során felmerülő személyes összeférhetlenség ad hoc bejelentését előíró szabályok továbbfejlesztését, a vagyonynyilatkozatok egységes formátumát, országgyűlési képviselők széleskörű mentelmi jogának felülvizsgálatát, valamint a magatartási kódexre és az érdekellentétre és vagyonynyilatkozatra vonatkozó szabályok hatékony felügyeletét és végrehajtását biztosító – magatartási kódex elfogadása nem várható.
70. A bírók tekintetében a három mindaddig végre nem hajtott ajánlás terén a magyar hatóságok bizonyos előrehaladásról számoltak be. A GRECO tudomásul veszi az

Országos Bírói Tanács szerepkörét és jogköreit az Országos Bírói Hivatal Elnökének a jelöltek bírói pozíciókba történő kinevezésében/előléptetésében meglévő jogkörei hatékony ellensúlyozásának érdekében megerősítő jogszabály-módosítások közzétételét. E módosítások továbbá biztosítják, hogy az Országos Bírói Tanács indoklással ellátott és kötelező érvényű véleményt nyilvánítson a bírák áthelyezése és kirendelése ügyében. Ezek a módosítások azonban, mint említettük, 2023. március 31-én lépnek hatályba; végrehajtásukra tehát a későbbiekben kerül sor. A bírák széleskörű mentelmi jogának ügye szintén továbbra is aggályos.

71. Az ügyészeket illetően a GRECO ismételten rámutat arra, hogy a fegyelmi eljárásokat továbbra sem kezelik a közvetlen hierarchikus felépítésen kívül és ez továbbra is aggályos. Szintén nem történt előrehaladás a legfőbb ügyész megbízatása meghosszabbításának és az ügyészek széles körű mentelmi jogának tekintetében sem.
72. A fentiek tükrében a GRECO rámutat, hogy az ajánlások teljesítésének jelenlegi szintje az eljárási szabályok 31. paragrafus 8.3. bekezdése értelmében a továbbiakban már nem minősül „általánosan elégtelennek”. A GRECO tehát úgy határoz, hogy a továbbiakban nem alkalmazza az Értékelő Jelentésben foglalt ajánlásokat nem teljesítő tagokra vonatkozó 32-es Szabályt.
73. Az Eljárási Szabályzat 31. cikk 8.2. pontja értelmében a GRECO felkéri a magyar küldöttség vezetőjét, hogy legkésőbb 2024. március 31-ig számoljon be a még nem végrehajtott (i.-vi., viii., x., xii., xiv., xvi. é xvii.) számú ajánlások teljesítéséről.
74. Végül a GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy ennek a jelentésnek a közzétételét minél hamarabb engedélyezzék, a jelentést fordíttassák le magyar nyelvre és hozzák nyilvánosságra.