



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



Elfogadva: 2024. november 22.

Közzététel: 2026. október 14.

Nyilvános

GrecoRC4(2024)14

NEGYEDIK ÉRTÉKELÉSI KÖR

Korrupciómegelőzés a parlamenti képviselők, bírók és
ügyészek tekintetében

MÁSODIK MEGFELELŐSÉGI JELENTÉS

MAGYARORSZÁG

A GRECO 83. plenáris ülésén elfogadva
(Strasbourg, 2024. November 18-22.)

I. INTRODUCTION

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 Magyarországot 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 ügyésszel, az Országos Bírói Tanács elnökével, valamint az Országos Bírósági Hivatal képviselőivel és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének magyar képviselőivel.
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 Magyarországnak 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 GRECO 93. plenáris ülésén (2023. március 24.) fogadta el a [Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentést](#) és a magyar hatóságok engedélyezését követően 2023. június 9-én tették közzé. A jelentés megállapította, hogy Magyarország a negyedik értékelési jelentésben szereplő 18 ajánlásból mindössze hatot hajtott végre kielégítően vagy kezelte kielégítő módon. Hat ajánlást részben hajtottak végre, hatot pedig egyáltalán nem. A GRECO megállapította, hogy a megfelelés szintje már nem „globálisan elégtelen” az eljárási szabályzat 31. szabályának 8.3. pontja értelmében. A GRECO ezért úgy döntött, hogy nem alkalmazza tovább a 32. szabályt azokra a tagokra, akik nem felelnek meg az értékelő jelentésben szereplő ajánlásoknak.
8. Az eljárási szabályzat 31. cikkének 8.2. bekezdése alapján a GRECO felkérte a magyar delegáció vezetőjét, hogy készítsen jelentést a fennmaradó ajánlások (azaz az i-vi., viii., x., xii., xiv., xvi. és xvii. ajánlások) végrehajtása érdekében hozott intézkedésekről.
9. A helyzetjelentés 2024. július 30-án érkezett, és ez képezi a [Második Megfelelőségi Jelentés](#) alapját, amely értékeli a 12 függőben lévő ajánlás végrehajtását, és átfogó értékelést ad Magyarországnak ezeknek az ajánlásoknak való megfeleléséről.
10. 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 Brigitte ROM és Románia nevében Sorin TANASE. Őket a GRECO Titkársága segítette a Második Megfelelőségi Jelentés összeállításában.

II. ELEMZÉS

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

A korrupció megelőzése az országgyűlési képviselők körében

i. ajánlás

12. *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.*

13. A GRECO felhívja a figyelmet, hogy ezt az ajánlást a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés nem hajtotta végre. Az ajánlás (i) pontjával kapcsolatban nem nyújtottak be statisztikákat, amelyek bemutatnák az előrelépést a kormány által (az Európai Bizottsággal kötött megállapodás keretében) vállalt, a jogalkotási javaslatokra vonatkozó szigorúbb nyilvános konzultációs kötelezettségek bevezetésére vonatkozó kötelezettségvállalások terén. Az ajánlás (ii) pontjával kapcsolatban sem jelentettek előrelépést a parlamenti képviselők és a lobbisták, valamint harmadik felek közötti együttműködésre vonatkozó szabályok bevezetése terén.
14. A hatóságok az ajánlás (i) pontjával kapcsolatban arról számolnak be, hogy nem történt jogszabályi változás. Ismét hangsúlyozzák, hogy a kormány által előkészített jogszabálytervezetek 90%-ának nyilvános konzultációra bocsátását előíró szabályok 2022. október 26-án léptek hatályba. Hivatkoznak továbbá a jogalkotásba való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXIII. törvényre, amely szerint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnak éves jelentésében be kell számolnia e törvény végrehajtásáról, amely nyilvánosan hozzáférhető.² Ezen túlmenően az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság minden évben ellenőrzi, hogy ez a célkitűzés megvalósult-e. A vizsgált időszakban összesen 1441 törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet jelent meg a Magyar Közlönyben. 220 törvény nem tartozott e törvény hatálya alá, és 36 törvény esetében a kormányzati szervekkel folytatott konzultáció már a vizsgált időszak előtt megkezdődött. Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság 1221 jogszabályi szöveg esetében hajtotta végre a tanúsítási eljárást, amelyek közül 1118 esetében alkalmazták a nyilvános konzultáció szabályát (azaz az ellenőrzött jogszabályok 92%-a). 103 jogszabályi szöveg (azaz az ellenőrzött jogszabályok 8%-a) nem volt nyilvános konzultáció tárgya.
15. A hatóságoknak nincs mit jelenteniük az ajánlás (ii) részével kapcsolatban.
16. A GRECO tudomásul veszi az információt. Az (i) pontot illetően, bár üdvözlendő, hogy a jogszabályok 92%-a nyilvános konzultáción esett át, meg kell jegyezni, hogy a fontos jogszabályok általában nem kerülnek nyilvános konzultációra (lásd az EB 2024-es jogállamisági jelentését)³; e tekintetben további javulásra van szükség. A (ii) pontot illetően a GRECO tudomásul veszi, hogy nem történt előrelépés.
17. A GRECO megállapítja, hogy az i. ajánlás részben végrehajtásra került.
- ii. ajánlás
18. *A GRECO javasolta, hogy fogadjanak el az országgyűlési képviselőkre és alkalmazottjaikra vonatkozó etikai/magatartási kódexet, amely kitér a különböző összeférhetetlenségi 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.*
19. A GRECO emlékeztet, hogy ezt az ajánlást a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés nem hajtotta végre. Bár a 2012. évi XXXVI. törvény a Nemzetgyűlésről módosította az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályokat, ez csak az ajándékok kérdését érintette, nem pedig a harmadik felekkel való kapcsolatokat, a lobbistákat, a kiegészítő tevékenységeket, a foglalkoztatás utáni helyzeteket stb. Nem foglalkozott

² <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/1/1b/1b8/1b89f211f360f193009ad1f7d9d9299a858d2c07.pdf>
<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/0/0c/0cb/0cb223be52ca99cda3194c9b012343cc6f4518c5.pdf>

³ Európai Bizottság, jogállamisági jelentés 2024, Magyarország, p 33.
https://commission.europa.eu/document/download/e90ed74c-7ae1-4bfb-8b6e-829008bd2cc6_en?filename=40_1_58071_coun_chap_hungary_en.pdf

továbbá a képviselők és munkatársaik számára kidolgozandó etikai/magatartási kódex bevezetésével, sem az ezzel kapcsolatos képzéssel és tanácsadással, ami az ajánlás lényege.

20. A hatóságok jelentése szerint még nem hoztak létre etikai/magatartási kódexet. 2024. február 14-én azonban kihirdették a 1025/2024 (II. 14.) Kormányhatározatot a 2024–2025-ös középtávú nemzeti korrupcióellenes stratégia és annak végrehajtási cselekvési terve elfogadásáról (a továbbiakban: kormányhatározat). A cselekvési terv (a kormányhatározat 1. melléklete) 2.2 a) pontja alapján a kormány felkérte az érintett szerveket, hogy 2024. december 31-ig dolgozzák ki a képviselők és a Parlament Hivatalának alkalmazottai számára az etikai kódexet. A 2.2 b) pont az etikai kódexek tartalmát figyelembe vevő, 2025. november 30-ig megrendezendő integritási tudatosságra vonatkozó képzésre utal.
21. A GRECO üdvözli, hogy tervezik a parlamenti képviselők és a Parlament Hivatalának alkalmazottai számára etikai kódexek kidolgozását, valamint hogy a jövőbeli etikai kódexek tartalmát figyelembe vevő, integritási tudatosságra irányuló képzések szervezését is tervezik. Ez azonban a gyakorlatban is hatékonyan kell hogy megvalósuljon.
22. A GRECO megállapítja, hogy a ii. ajánlás továbbra sem végrehajtott.

iii. ajánlás
23. *A GRECO javasolta, 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.*
24. A GRECO emlékeztet, hogy ezt az ajánlást a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés nem hajtotta végre, és a hatóságok a megfelelőségi jelentés óta nem jelentettek előrelépést.
25. A hatóságok nem jelentettek előrehaladást az ajánlás tekintetében.
26. A GRECO megállapítja, hogy a iii. ajánlás továbbra sem végrehajtott.

iv. ajánlás
27. *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.*
28. A GRECO emlékeztet, hogy ezt az ajánlást részben végrehajtották a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentésben. A 2012. évi XXXVI. törvényt a „bejelentésköteles tevékenységekről” (a 2022. augusztus 1-jén hatályba lépett 89. cikk) és a képviselők személyes vagyonynyilatkozatainak online kereshető hozzáférését lehetővé tevő vagyonynyilatkozatról (a 2023. március 31-én hatályba lépett 94. cikk) szóló rendelkezések tekintetében módosították. A GRECO nem látta ezeket a módosításokat.
29. A hatóságok jelentése szerint a 2012. évi XXXVI. törvény 89. és 94. cikkeinek megfelelően minden parlamenti képviselő 2023 januárjában és 2024 januárjában vagyonynyilatkozatában feltüntette másodlagos tevékenységeit, tisztségeit, tagságait és gazdasági érdekeltségeit. A 2012. évi XXXVI. törvény 1. mellékletében szereplő

vagyonynyilatkozat C) része a Nemzetgyűlésről szóló törvény 89. §-ának megfelelően előírja a tagságok, tisztségek és egyéb, nem feltétlenül pénzügyi jellegű érdekeltségek bejelentését is. Ezek a nyilatkozatok nyilvánosan hozzáférhetők a Parlament honlapján. Tartalmuk digitalizálásra került, így minden részük elektronikus úton kereshető a Parlament honlapján. A hatóságok kifejtik, hogy a digitalizálási folyamat biztosítja, hogy a benyújtott változatok között sem formai, sem tartalmi eltérés ne legyen. Mivel mind a képviselők által benyújtott eredeti változat, mind a digitalizált változat közzétételre kerül, az esetleges eltérések könnyen ellenőrizhetők és kijavíthatók. Mindkét változatot minden esetben közzététel előtt benyújtják az érintett képviselőnek.

30. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt. A 2012. évi XXXVI. törvénynek a Nemzetgyűlésről szóló módosításai az ajánlás (i) pontját érintik, nevezetesen a képviselők külső foglalkozásainak nyilvánosságra hozatalára vonatkozó kötelezettséget, amelynek alkalmazása a gyakorlatban is érvényesülni látszik, és amely kiterjed bizonyos nem pénzügyi jellegű tevékenységekre is. A (ii) pont tekintetében az összes benyújtott nyilatkozat digitalizált és nyilvánosan hozzáférhető és azonos formátumú, hogy megfelelő nyilvános ellenőrzés legyen lehetséges.
31. A GRECO megállapítja, hogy az iv. ajánlás kielégítően végrehajtásra került.
v. ajánlás
32. *A GRECO javasolta, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a képviselők mentelmi jogának felfüggesztését célzó eljárások ne hátráltassák a bünyügyi nyomozásokat azon képviselők vonatkozásában, akik a gyanú szerint korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket követtek el.*
33. A GRECO emlékeztet, hogy ezt az ajánlást a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés nem hajtotta végre.
34. A hatóságok ismételten hangsúlyozzák, hogy régóta bevett gyakorlat, hogy a parlament felmenti a képviselőket a mentesség alól, ha közvadás eljárás indul ellenük, ideértve a korrupciós ügyeket is. A mentesség nem akadálya a nyomozásnak, azaz a bizonyítékok gyűjtésének. Csak a közvadás eljárás lefolytatása, a fogva tartás vagy más, a nyomozás eredményeként hozott kényszerintézkedések igényelnek parlamenti engedélyt. Például egy 2024 első felében lezajlott büntetőeljárás során a mentesség feloldására irányuló indítványt 2024. március 5-én nyújtották be. A mentesség feloldásáról szóló döntést a Parlament 2024. április 10-én hozta meg (eredmény: a mentességet feloldották, a büntetőeljárás folytatható). Az eljárás lényegében egy bizottsági ülést – amelyen az érintett képviselőt meghallgatják – és egy plenáris ülést igényel, amelyen a Parlament meghozza döntését.
35. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok által 2024-ben bemutatott példát, amelyben viszonylag gyors eljárás (egy hónap) történt a mentesség feloldásáról szóló döntés meghozatalára, amely kiegészíti a megfelelőségi eljárás során korábban bemutatott egyéb példákat. A GRECO megjegyzi, hogy már a negyedik értékelési jelentésben is megállapították, hogy a parlament rendszeresen feloldotta a mentességet olyan helyzetekben, amikor a képviselőket bűncselekmény elkövetésével gyanúsították. Mivel a parlamentnek bevett gyakorlata, hogy ilyen esetekben elfogadja és teljesíti a parlamenti mentesség feloldására irányuló kérelmeket, a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy ez a mentesség nem akadályozza a képviselőkkel kapcsolatos büntetőeljárásokat. Ezért ez az ajánlás kielégítő módon teljesült.
36. A GRECO megállapítja, hogy az v. ajánlás kielégítő módon került teljesítésre.

vi. ajánlás

37. *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 érdekeltségi nyilatkozataival kapcsolatban, valamint megfelelő és arányos szankciókat vezessenek be e célból.*
38. A GRECO emlékeztet, hogy ezt az ajánlást részben végrehajtották az előző megfelelési jelentésben. A parlamenti képviselők vagyonnyilatkozatai online kereshetővé váltak, azonban ez nem oldotta meg kielégítően az ajánlás főbb elemeit.
39. A hatóságok jelentése szerint nem került sor új szabályok kidolgozására. Ismét hangsúlyozzák azonban, hogy léteznek az összeférhetlenséggel és a vagyonnyilatkozattal kapcsolatos szabályok, nevezetesen a Nemzetgyűlésről szóló törvény 91. cikke (4) bekezdése és 94. cikke (4) bekezdése.
40. A GRECO tudomásul veszi, hogy az ajánlás tekintetében nem történt előrelépés. Hangsúlyozni kívánja, hogy a GRECO az értékelő jelentésben úgy vélte, hogy a parlamenti képviselők szankcionálására vonatkozó jelenlegi lehetőségek nem elégségesek (lásd az értékelő jelentés 82. pontját).⁴
41. A GRECO megállapítja, hogy a vi. ajánlás továbbra is részben végrehajtott.

A korrupció megelőzése a bírák körében

viii. ajánlás

42. *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.*
43. A GRECO emlékeztet, hogy ezt az ajánlást részben végrehajtották a negyedik időközi megfelelési jelentésben. A GRECO üdvözölte az EU 2022. december 15-i magyarországi helyreállítási és reziliencia-tervében foglalt fejleményeket, amelyek célja az OBT szerepének és hatáskörének megerősítése, hogy hatékonyan ellensúlyozza az OBH elnökének hatáskörét. A GRECO várakozással tekintett az ebből következő jogszabályi módosítások hatálybalépését (2023. március 31.) követő előrehaladásról szóló információk beérkezésére.
44. A hatóságok most arról számolnak be, hogy számos jogalkotási intézkedést hoztak a magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv végrehajtása érdekében. Az OBT szerepének és a Kúria függetlenségének megerősítését célzó módosítások léptek hatályba az igazságszolgáltatást szabályozó egyes törvények módosításáról szóló

⁴ A GET-et aggasztja továbbá az is, hogy a képviselők magatartásával kapcsolatos jelenlegi rendelkezések csak néhány szankciót tartalmaznak. Egy országgyűlési képviselő "összeférhetetlenné" nyilvánítása a képviselő megbízatásának megszüntetésével járó szankcióhoz vezethet. Enyhébb esetben az egyetlen alternatív szankció egy határozat meghozatala az Országgyűlés, vagy a Bizottság által. A GET véleménye szerint a képviselők szankcionálásának jelenlegi lehetőségei nem elegendőek. Többféle a különböző szabálysértésekkel és hiányosságokkal arányos szankcióra lenne szükség, amely egyben az elrettentés eszközeként is szolgálna. Ezen kívül, összhangban az országgyűlési képviselőkkel kapcsolatos etikai/magatartási kódex bevezetésére irányuló ajánlással, a GET határozott véleménye az, hogy ilyen szabályozásokat megfelelő szankcióknak kell kísérniük.

2023. évi X. törvény elfogadásával (pl. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény; a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény). A módosítások kiterjesztik az OBT hatáskörét az OBH elnökével szemben, akinek feladata a bíróságok központi igazgatásával való foglalkozás. A módosítások azt is biztosítják, hogy az OBT megnövekedett hatásköreinek lefedéséhez szükséges szervezeti és költségvetési keret rendelkezésre álljon. A módosítások emellett növelik a Kúria bírói osztályának hatáskörét, és az ügyelosztási rendszer átláthatóságának további erősítését célozzák.

45. A bírák kinevezésére vonatkozóan a (személyzeti ügyekről szóló) 2023. évi X. törvény 30. § (6)⁵ bekezdése előírja, hogy az OBH elnöke és a Kúria elnöke az OBT hozzájárulását kéri a bírói álláshelyre vonatkozó kinevezési eljárás megsemmisítéséhez, ha van legalább egy olyan alkalmas jelölt, aki szerepelt az OBT rangsorában. Ugyanez vonatkozik a bírósági vezetői tisztségekre vonatkozó kinevezési eljárásra is, ha van legalább egy alkalmas jelölt, aki az adott bíróság bíráinak támogatását élvezte. A 2023. évi X. törvény 42. paragrafusának (1) bekezdése⁶ előírja az OBT előzetes hozzájárulását ahhoz, hogy az OBH vagy a Kúria elnökei a kinevezési joguk alá tartozó bármely pozícióra vonatkozó kinevezési eljárást megsemmisítsék. Végül a 2023. évi X. törvény 50. paragrafusa⁷ előírja az OBT előzetes hozzájárulását az OBH elnöke által lefolytatott kinevezési eljárás megsemmisítéséhez.
46. A GRECO üdvözli, hogy 2023. június 1-jén hatályba lépett az egyes igazságügyi törvények módosításáról szóló 2023. évi X. törvény. Tudomásul veszi, hogy az OBT szerepét és hatáskörét megnövelték, hogy hatékonyan ellensúlyozza az OBH elnökének hatáskörét a bírói tisztségekre jelöltek kinevezése és előléptetése során, összhangban az ajánlás követelményeivel.
47. A GRECO megállapítja, hogy az v. ajánlás kielégítő módon került teljesítésre.

x. ajánlás

⁵ A 2023. évi X. törvény 30. § (6) bekezdése a következő o) és p) ponttal egészítette ki a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi) 103. § (3) bekezdését:

„(Az OBT a személyzeti területen)

o) egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírói álláspályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó részt vett,

p) egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírósági vezetői pályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a véleményező szerv, illetve véleményező szervek által támogatott pályázó részt vett,”

⁶ A 2023. évi X. törvény 42. § (1) bekezdése a következő (1a) bekezdéssel egészítette ki a Bszi. 133. §-át:

„(1a) Ha az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke kinevezési jogosultsága alá tartozó tisztségre kiírt pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a véleményező szerv, illetve véleményező szervek által támogatott pályázó részt vett, és az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke a pályázatot eredménytelenné kívánja nyilvánítani, előzetesen be kell kérnie az OBT egyetértését, és az eredménytelenné nyilvánításra az OBT egyetértésével kerülhet sor.”

⁷ A 2023. évi X. törvény 50. § a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 18. §-át a következő (6) bekezdéssel egészítette ki. Ez a rendelkezés a Bjt. 19. §-ában foglalt szabály alapján a Kúria elnökére is vonatkozik:

„(6) Ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó részt vett, és az OBH elnöke a pályázatot eredménytelenné kívánja nyilvánítani, előzetesen be kell kérnie az OBT egyetértését, és az eredménytelenné nyilvánításra az OBT egyetértésével kerülhet sor.”

48. *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.*
49. *A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlást a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés részben végrehajtották. A GRECO üdvözölte az EU 2022. december 15-i magyar helyreállítási és rugalmassági tervének keretében végrehajtott fejleményeket, amelyek célja annak biztosítása, hogy az Országos Bírói Tanács (OBT) indokolt és kötelező erejű véleményt adjon az egyedi határozatokról, valamint a bírának az OBH elnöke által más bíróságra történő áthelyezéséről (beleértve a kirendeléseket is). A GRECO azt is tudomásul vette, hogy a bírák kirendelésüket követően nem kerülhetnek magasabb szintű bírósághoz, mint amelyekhez kirendelésük előtt tartoztak.*
50. *A hatóságok beszámolnak, hogy a 2023. évi X. törvény előírja, hogy az OBT-nek indokolt és kötelező erejű véleményt kell adnia a bírának az OBH elnöke által a Kúriához vagy más bírósághoz történő áthelyezéséről, valamint kirendeléséről.*
51. *Ami a beosztásokat/áthelyezéseket illeti: az OBH elnöke az OBH-ba bírót az OBT hozzájárulása nélkül is kirendelhet. A Kúriához vagy más bíróságokhoz történő kirendelésekhez azonban az OBT hozzájárulása szükséges (a 2023. évi X. törvény 23. paragrafusának (6) és (7) bekezdése, 30. paragrafusának (6) bekezdése, 51. és 52. paragrafusának).⁸*

⁸ A 2023. évi X. törvény 23. § (6) bekezdése a következőképpen módosította a Bszi. 76. (5) bekezdésének f) pontját:

„(Az OBH elnöke a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében)

f) beoszthatja a bírót a Kúriára, az OBH-ba, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben meghatározott szervhez (a továbbiakban: érintett szerv), – az OBH-ba történő beosztás kivételével – az OBT egyetértésével, illetve dönt a beosztás megszüntetéséről és a bírónak ismét tényleges bírói álláshelyre történő beosztásáról,”

A 2023. évi X. törvény 30. § (6) bekezdése a következő m) ponttal és annak mb) alpontjával egészítette ki a Bszi. 103. § (3) bekezdését:

„(Az OBT a személyzeti területen)

m) egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének a 76. § (5) bekezdés

[...]

mb) f) pontja szerinti feladatkörében a bíró Kúriára és érintett szervhez történő beosztásáról szóló döntése,

[...]

tekintetében.”

A 2023. évi X. törvény 51. §-a a következőképpen módosította a Bjt. 27. § (3) bekezdését:

„(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott esetekben a bíró beosztásához a bíró hozzájárulása szükséges, továbbá a bírónak a Kúriára történő beosztásához az OBT egyetértése is szükséges.”

A 2023. évi X. törvény 52. §-a a következőképpen módosította a Bjt. 27/A. § (2) bekezdését:

„(2) Az (1) bekezdés szerinti szervhez (a továbbiakban: érintett szerv) történő beosztást a bíró kérelmére az érintett szerv vezetője – az ügyészség esetén a legfőbb ügyész – kezdeményezheti. A beosztáshoz a bíró felett munkáltatói jogkört gyakorló bíróság elnökének, valamint az OBT-nek az egyetértése szükséges.”

52. Ami a kirendeléseket illeti: A 2023. évi X. törvény 23. paragrafusának (7) bekezdése, 30. paragrafusának (6) bekezdése és 54. paragrafusa⁹ biztosítja, hogy az OBH elnöke a bírák kirendeléséhez az OBT hozzájárulása szükséges.
53. A GRECO üdvözli, hogy az OBT indokolt és kötelező erejű véleményt ad az egyedi határozatokról és a bírának az OBH elnöke által más bíróságra történő áthelyezéséről (beleértve a kirendeléseket is). Ez megoldja az ezen ajánlás szerinti utolsó aggályt.
54. A GRECO megállapítja, hogy a x. ajánlást kielégítően kezelték.
- xii. ajánlás
55. A GRECO javasolta, hogy a bírók mentelmi jogát az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó cselekményeikre korlátozzák ("funkcionális mentesség").
56. A GRECO visszautal arra, hogy ez az ajánlás a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentésben továbbra sem megvalósult ajánlasként jelent meg, mivel az ajánlás tekintetében nem történt előrelépés.
57. A hatóságok megismétlik, hogy a mentelmi jog csökkentése az eljárások késleltetése érdekében a bírák ellen rosszhiszeműen indított ügyek számának növekedését vonja maga után. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke ezért továbbra is a hatályos jogszabályoknak megfelelően fog eljárni.
58. A GRECO megállapítja, hogy a xii ajánlás továbbra sem végrehajtott.

A korrupció megelőzése az ügyészek körében

xiv. ajánlás

⁹ A 2023. évi X. törvény 23. § (7) bekezdése a következőképpen módosította a Bszi. 76. § (5) bekezdésének h) pontját:

„(Az OBH elnöke a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében)

h) dönt az OBT egyetértésével – továbbá a Kúriára történő kirendelés esetén a Kúria bírói tanácsa, valamint a Kúriának a kirendelendő bíró ügyszakának megfelelő ügyszakú kollégiuma egyetértésével – a bíró más szolgálati helyre történő kirendeléséről, ha a kirendelés nem a törvényszék és az illetékességi területén működő járásbíróság között vagy a törvényszék illetékességi területén működő járásbíróságok között történik,”

A 2023. évi X. törvény 30. § (6) bekezdése a következő m) ponttal és annak mc) alpontjával egészítette ki a Bszi. 103. § (3) bekezdését:

„(Az OBT a személyzeti területen)

m) egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének a 76. § (5) bekezdés

[...]

mc) h) pontja szerinti feladatkörében a bíró kirendeléséről szóló döntése, tekintetében,”

A 2023. évi X. törvény 54. §-a a következő (1a) és (1b) bekezdéssel egészítette ki a Bjt. 32. §-át:

„(1a) Ha a bírót az OBH elnöke kívánja kirendelni, előzetesen be kell kérnie az OBT egyetértését, és a kirendelésre az OBT egyetértésével kerülhet sor.

(1b) Ha az OBH elnöke a bírót a Kúriára kívánja kirendelni, az OBT (1a) bekezdés szerinti egyetértésének kikérését megelőzően be kell kérnie a Kúria bírói tanácsa, valamint a Kúriának a kirendelendő bíró ügyszakának megfelelő ügyszakú kollégiuma egyetértését, és a kirendelésre a bírói tanács és a kollégium, valamint az OBT egyetértésével kerülhet sor.”

59. *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.*
60. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás az (i) rész tekintetében részben végrehajtott minősítést kapott a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. 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.
61. A hatóságok arról számolnak be, hogy nem történt további előrehaladás ezen ajánlás tekintetében.
62. A GRECO megállapítja, hogy a xiv. ajánlás részben végrehajtott marad.
xvi. ajánlás
63. *A GRECO javasolta, hogy az ügyészek mentelmi joga az igazságszolgáltatásban végzett tevékenységükre korlátozódjon („funkcionális mentesség”).*
64. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre az Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor.
65. A hatóságok arról számolnak be, hogy nem történt előrehaladás ezen ajánlás tekintetében.
66. A GRECO megállapítja, hogy a xvi. ajánlás továbbra sem végrehajtott.
xvii. ajánlás
67. *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.*
68. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás továbbra is részben végrehajtott minősítést kapott a Negyedik Interim Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A GRECO megjegyezte, hogy nem nyújtottak be új információkat, és hogy a korábbi jelentésekben elismert előrelépés, miszerint a fegyelmi eljárásba a fegyelmi biztos is bekapcsolódik, előrelépésként üdvözlendő. A GRECO azonban hangsúlyozta, hogy a fegyelmi biztos szerepe korlátozott, és az eljárást továbbra is a legfőbb ügyész vezeti. Az eljárás átláthatóságának növelése érdekében sem vezettek be intézkedéseket.
69. A hatóságok jelentik, hogy a fegyelmi eljárásokra vonatkozó szabályokat felülvizsgálják.
70. A GRECO tudomásul veszi ezt az információt, és azt, hogy az ajánlással kapcsolatban nem történt előrelépés.
71. A GRECO megállapítja, hogy a xvii. ajánlás továbbra is részben végrehajtott.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

72. A fentiek fényében a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország 10 ajánlást hajtott végre vagy kezelt **kielégítően** a Negyedik

Értékelő Jelentésben megfogalmazott 18-ból. A fennmaradó ajánlások tekintetében 4 részben végrehajtott és további 4 ajánlás nem végrehajtott.

73. Pontosabban az iv, v, vii, viii, ix, x, xi, xiii, xv, és xviii ajánlásokat megfelelően végrehajtották, vagy kielégítően kezelték. Az i, vi, xiv és xvii ajánlásokat részben végrehajtották, a ii, iii, xii és xvi ajánlásokat pedig nem hajtották végre.
74. Az országgyűlési képviselők tekintetében, bár némi előrelépés tapasztalható, a GRECO hangsúlyozza, hogy az Országgyűlés integritási kereteinek erősítéséhez még határozottabb intézkedésekre van szükség. Némi előrelépés történt a jogalkotási folyamat átláthatóságának és a konzultációnak a szintje tekintetében – mindazonáltal a fontos jogalkotási szövegek általában nem képezik nyilvános konzultáció tárgyát, ami megghiúsítja a konzultációs folyamat célját. A parlamenti képviselők és a Országgyűlés Hivatalának alkalmazottai számára etikai kódexeket terveznek kidolgozni, valamint olyan integritás-tudatossági képzést, amely figyelembe veszi ezeket a jövőbeli etikai kódexeket; ezek a tervek még nem valósultak meg. Továbbra is szükség van olyan szabályok kidolgozására, amelyek kötelezik a parlamenti képviselőket, hogy ad hoc módon tegyék közzé a parlamenti munkájuk és magánérdekeik közötti esetleges összeférhetetlenséget, valamint a vagyonnyilatkozatok egységes formátumának biztosítására. Fontos továbbá a magatartási, összeférhetetlenségi és vagyonnyilatkozatokra vonatkozó szabályok hatékony felügyeletének és végrehajtásának biztosítása.
75. A bírók tekintetében jelentős előrelépés történt a három fennmaradó ajánlás vonatkozásában, amelyek közül kettőt már végrehajtottak. A GRECO üdvözlí az egyes igazságügyi törvények módosításáról szóló 2023. évi X. törvény 2023. június 1-jei hatálybalépését. Ez megnövelte az Országos Bírói Tanács szerepét és hatáskörét, hogy hatékonyan ellensúlyozza az Országos Bírói Tanács elnökének hatáskörét a bírói tisztségekre pályázók kinevezésében/előterjesztésében. Biztosítja továbbá, hogy az Országos Bírói Tanács indokolt és kötelező erejű véleményt adjon az egyes határozatokról, valamint a bírónak az Országos Bírói Tanács elnöke által egy másik bírósághoz történő áthelyezéséről (beleértve a kirendeléseket is). A bírák széleskörű mentelmi jogának ügye továbbra is aggályos.
76. Az ügyészeket illetően a fennmaradó három ajánlás tekintetében nem történt előrelépés. A GRECO megismétli, 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.
77. Tekintettel arra, hogy a 18 ajánlásból 9 még nem került végrehajtásra, a GRECO a felülvizsgált Eljárási Szabályzat 31. cikkének 9. pontjával összhangban felkéri a magyar küldöttség vezetőjét, hogy legkésőbb 2025. november 30-ig számoljon be a még nem végrehajtott i, ii, iii, vi, xii, xiv, xvi és xvii ajánlások teljesítéséről.
78. 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.