



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Elfogadva: 2020. szeptember 25.  
Közzétéve: 2020. november 17.

Nyilvános

GrecoRC4(2020)10

## NEGYEDIK ÉRTÉKELÉSI KÖR

Korrupciómegelőzés a parlamenti képviselők, bírók  
és ügyészek tekintetében

## MÁSODIK INTERIM MEGFELELŐSÉGI JELENTÉS MAGYARORSZÁG

A GRECO 85. plenáris ülésén elfogadva  
(Strasbourg, 2020.szeptember 21-25.)

## I. **BEVEZETÉS**

1. A [Magyarország negyedik értékelési köréről szóló jelentést](#) a GRECO a 67. plenáris ülése (2015. március 27.) elfogadta és 2015. július 22-én Magyarország jóváhagyásával nyilvánosságra hozta. 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 végrehajtásával kapcsolatban tett intézkedéseikről. A GRECO 76. plenáris ülésén (2017. június 23.) elfogadott és 2019. augusztus 1-jén nyilvánosságra hozott [Megfelelőségi Jelentésben](#) megállapította, hogy a Negyedik Körös 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. 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.
3. A GRECO 81. plenáris ülésén (2018. december 07.) elfogadott és 2019. augusztus 1-jén nyilvánosságra hozott [Interim Megfelelőségi Jelentésben](#) megállapította, hogy a Negyedik Körös 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. paragrafusa 8.3. bekezdésének megfelelően. A GRECO ezért az Eljárási Szabályzatának - az értékelő jelentésben megfogalmazott ajánlásoknak meg nem felelő tagállamokra vonatkozó - 32. paragrafusa 2. (ii) bekezdésének alkalmazása mellett döntött, és utasította elnökét, hogy levelet küldjön – az alapszabály-bizottság Elnökének másolatot küldve – a magyar delegáció vezetőjének, felhívva figyelmét, hogy a tényleges eredmény elérése érdekében mihamarabb határozottan lépjenek fel.
4. Továbbá a rendelkezésre bocsátott információk hiányossága és az ajánlások végrehajtásának terén elért előrehaladás hiányának következtében a GRECO az Eljárási Szabályzat 32. paragrafusa 2. (iii) bekezdése szerint 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 látogatása 2019. március 1-jén megtörtént, amelyen a GRECO küldöttsége<sup>1</sup> az Igazságügyi Minisztériumban találkozott Bóka János az európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárral, Polt Péter legfőbb ügyésszel, Fatalin Judittal, az Országos Bírói Tanács elnökével, valamint az Országos Bírósági Hivatal képviselőivel és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének magyar képviselőivel. A látogatás során sajnálattal állapították meg, hogy a GRECO Negyedik Körös Értékelő Jelentésének elfogadása után közel négy évvel Magyarország mindössze néhány ajánlást hajtott végre, valamint, hogy a látogatás időpontjában egyetlen elfogadott Megfelelőségi Jelentést sem hozott nyilvánosságra. 2019 júliusában Magyarország jóváhagyta a Megfelelőségi és az Interim Megfelelőségi Jelentés

---

<sup>1</sup> A GRECO küldöttsége magában foglalta a GRECO elnökét, az Európa Bizottság Információs Társadalom és Bűnözés Elleni Fellépés igazgatója, az Ausztria GRECO küldöttségének vezetője, a GRECO ügyvezető titkára és a GRECO titkárságának egy tagja.

nyilvánosságra hozatalát, aminek következtében jelentéseket 2019. augusztus 1-jén közzétették.

5. Végezetül az Eljárási Szabályzat 32. paragrafusa 2. (i) bekezdésének értelmében, a GRECO felhívta a magyar delegáció vezetőjét, hogy számoljon be a fennmaradó ajánlások végrehajtása tekintetében történt előrehaladásról (azaz i–vi, viii, x, xii és xiv–xvii sz. ajánlások) a lehető leghamarabb, de legkésőbb 2019. december 31-ig. Ezek az adatok csak 2020. január 28-án érkeztek meg, amely adatok a jelen Második Interim Megfelelőségi Jelentés alapját képezik.
6. Ez a Második Interim Megfelelőségi Jelentés a 13 fennmaradó ajánlás végrehajtását vizsgálja (i–vi, viii, x, xii és xiv–xvii ajánlások) az előző Interim Jelentés elfogadása óta, továbbá átfogó képet ad Magyarországra vonatkozó ajánlásoknak való megfeleléséről.
7. A GRECO Ausztriát és Romániát jelölte ki a Rapporteurök kiválasztására a megfeleléségi eljáráshoz. A kijelölt Rapporteurök Ausztria nevében Christian MANQUET és Románia nevében Sorin TANESE voltak. Őket segítette a GRECO Titkársága a jelen Második Interim Megfelelőségi Jelentés összeállításában.

## **II. ELEMZÉS**

*Korrupció megelőzés a parlamenti képviselők tekintetében*

### **Ajánlások i-v.**

8. A GRECO javasolta, hogy:
  - *(i) biztosítani kell, hogy minden jogalkotási javaslatot megfelelő szintű átláthatósággal és konzultációval kezeljenek, és (ii) be kell vezetni olyan szabályokat az országgyűlési képviselők számára, amelyek előírják, hogy hogyan kezeljék a lobbizókat és egyéb, a parlamenti folyamatot befolyásolni kívánó harmadik feleket (ajánlás i);*
  - *fogadjanak el etikai/magatartási kódexet az országgyűlési képviselők számára, ideértve az alkalmazottaikat is – lefedve a különböző összeférhetetlenségi 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);*
  - *hogy 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);*

9. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti öt ajánlás nem került átültetésre az Interim Megfelelőségi Jelentés szerint. Eredetileg, a Megfelelőségi Jelentésben a GRECO üdvözölte, hogy az i, ii, iii és iv ajánlások egyes részei végrehajtásának lépéseit a magatartási szabályokról szóló iránymutatások elkészítésével megkezdték. Ezek az iránymutatások magukba foglalhatják a fennmaradó ajánlások különféle elemei kezelésének lehetőségét, különös tekintettel az i ajánlás (a lobbistákkal való kapcsolat), ii ajánlás (magatartási kódex), iii ajánlás (az ad hoc bejelentési kötelezettségről érdekellentét esetén), valamint a iv ajánlás (a nem pénzügyi jellegű külső tevékenységek bejelentéséről) vonatkozásában. 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, ii, iii és iv ajánlásokat nem sikerült végrehajtani. Az v. ajánlás tekintetében a GRECO tudomásul vette az egyensúlyt a parlamenti képviselők összetételére vonatkozóan a Parlamenti Bizottságban, akik a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztéséről döntenek (amely pártatlanságot biztosítana) és azt, hogy a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztéséről rövid időn belül döntenek. Azonban a GRECO megállapította, hogy maga az eljárás megakadályozhatja a bűnüldöző hatóságok számára a vizsgálatok lefolytatását és akadályozhatja a bizonyítékok időben történő összegyűjtését. Mivel Magyarország nem szolgáltatott lényeges új információt az erre vonatkozó intézkedésekről, a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy az v. ajánlás nem került végrehajtásra. Ezt követően, az Interim Megfelelőségi Jelentésben a magyar hatóságok jelentették, hogy nem történt további előrehaladás az i-v ajánlások tekintetében.
10. A hatóságok most arról számolnak be, hogy nem történt további előrehaladás az i-v ajánlások tekintetében, miközben hangsúlyozzák, hogy az ajánlások végrehajtásáért kizárólag a parlament felelős – a hatalmi ágak elválasztásának elve és a parlament autonómiája alapján.
11. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok álláspontját. A GRECO felhívja a figyelmet, hogy a Magyarország számára megadott ajánlások tekintetében a megfelelő hatóságok kötelesek intézkedni. A GRECO sajnálatát fejezi ki, hogy a magyar parlament nem tett további intézkedéseket a fenti i-v ajánlásokban kiemelt ügyek megoldására.
12. A GRECO megállapítja, hogy az i-v ajánlások továbbra sem végrehajtottak.

#### **Ajánlás vi**

13. *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*
14. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás nem került végrehajtásra az Interim Megfelelőségi Jelentésben. A GRECO a Megfelelőségi Jelentésben megjegyezte, hogy a hatóságok által nyújtott általános információ nem vonatkozik olyan intézkedésekre, amelyek az országgyűlési képviselők magatartási kódexe betartásának hatékony ellenőrzését és kikényszerítését biztosítanák. Mivel az Interim Megfelelőségi Jelentésben nem számoltak be további előrehaladról, az ajánlás továbbra sem végrehajtott.
15. A hatóságok most arról számolnak be – a 10. bekezdésben foglaltakat kiegészítve – , hogy 2019. december 10-én az Országgyűlés módosításokat fogadott el az

Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tekintetében. Ezek a módosítások (amelyek 2020. február 1-jén hatályba léptek) felsorolják azokat a jogokat, amelyeket egy országgyűlési képviselő a jogbiztonság érdekében nem gyakorolhat egy, az Országgyűlésről szóló törvény 80., 84-86. és 88. §§-ban felsorolt lehetséges érdekellentét esetén (azaz összeférhetetlen melléktevékenységek és bizonyos gazdasági jellegű tevékenységek). Egy ilyen helyzetbe került országgyűlési képviselő nem gyakorolhatja a tanácskozási, szavazati jogát, indítványt nem nyújthat be és nem jogosult országgyűlési képviselői javadalmazására sem mindaddig, amíg az összeférhetetlen helyzet fennáll.<sup>2</sup> További módosítása, hogy az érintett országgyűlési képviselőnek kötelessége, hogy a parlamenti ciklus közben felmerült összeférhetlenségi okokról – a korábbi szabályozás szerinti harmincnapos határidő helyett haladéktalanul tájékoztassa az országgyűlés elnökét.

16. A GRECO tudomásul veszi az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosítását. A GRECO üdvözli, hogy az összeférhetlenség és a lehetséges érdekellentét kezelésére tett intézkedések operatívabbá váltak azáltal, hogy egyértelművé váltak az olyan helyzetek következményei, amikor az érintett országgyűlési képviselő nem szünteti meg ezt a helyzetet. Ezzel megoldásra került a GRECO Értékelő Jelentésében kifejezett egyik kifogása. Azonban a nagyobb problémák, mint a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátum ellenőrző bizottság által gyakorolt felügyelet (ill. a nyilvános vizsgálatokra való támaszkodásnak) hiányosságai és az arányos szankciók hiánya, mint ahogy azt az Értékelő Jelentés is kiemelte, továbbra is fennállnak. Ezért a GRECO úgy ítéli meg, hogy az ajánlás nem lett teljesen végrehajtva.
17. A GRECO megállapítja, hogy a vi. ajánlás részben végrehajtott.

*A bírakat érintő korrupció megelőzése*

### **Ajánlás viii**

18. *A GRECO javasolta, hogy vizsgálják felül az Országos Bírósági Hivatal elnökének azon jogosultságát, mely alapján beavatkozhat a bírói pozíciókra pályázó jelöltek kinevezési és előléptetési eljárásaiba, és ehelyett olyan eljárást alakítsanak ki, amelyben az Országos Bírói Tanács erősebb szerepet kap.*
19. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ezt az ajánlást nem hajtották végre az Interim Megfelelőségi Jelentésben. A Megfelelőségi Jelentésben 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 Bírói 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 pályázati eljárást. 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. Nem számoltak be az Interim Megfelelőségi Jelentésben ezen ajánlás vonatkozásában történt előrehaladásról, ezért az ajánlás továbbra sem végrehajtott.

---

<sup>2</sup> Azonban, ha az összeférhetlenség vagy érdekellentét feloldása egy más szerv vagy szervezet személy hatásköre, akkor az ilyen helyzetbe került országgyűlési képviselő – a rajta kívül álló eljárás lefolytatásának idejére - csak a szavazáshoz való jogát nem gyakorolhatja.

20. A hatóságok felhívják a figyelmet, hogy az OBH elnökének fontos feladata, hogy javaslatokat tegyen a köztársasági elnök számára a bírók kijelölésére és felmentésére. E célból a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény több komoly biztosítékot tartalmaz, amely garantálja, hogy az OBH elnökének döntései megfelelnek a bíróságok működésére vonatkozó általános elveknek. A bírói pozícióra beérkező jelentkezések értékelése összetett, sokszereplős folyamat,. A folyamat szabályai biztosítják, hogy választott bírók testületei szerepet kapnak, amikor egy jelentkezőt kijelölnek vagy elöléptetnek. Ez vagy a helyi bírói tanács, amely meghatározza meg a jelentkezők sorrendjét, vagy az Országos Bírói Tanács, amely előzetes hozzájárulását adja az OBH elnöke által második és harmadik helyre sorolt jelölt tekintetében. Gyakorlatban az OBT rendszeresen él vétőjogával (azaz a hozzájárulás megtagadásával). Továbbá a hatóságok ismertetik, hogy a sikertelen jelentkezők (az álláshirdetés kiírásának helyétől függően az OBH elnökénél vagy a Kúriánál) a kiválasztás eredményét megtámadhatják a sikeres jelentkező kinevezéséről szóló döntést követő 15 napon belül. Az ilyen keresetekben a Fővárosi Bíróság egy speciális eljárás során hoz döntést, minden más hatóságtól függetlenül. Végül a hatóságok hangsúlyozzák, hogy a kiválasztási eljárást kizárólag a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény objektív kritériumai alapján lehet eredménytelenné nyilvánítani, és az nem függhet semmilyen diszkrecionális döntéstől.
21. A GRECO tudomásul veszi a rendelkezésre bocsátott információt, amelynek nagy részét már megjegyezték az Értékelő Jelentésben (és megismételték a Megfelelőségi Jelentésben) Az Értékelő Jelentés már elismerte, hogy az OBH elnökének beavatkozását az OBT felügyelői funkciója valamennyire kiegyensúlyozta (ebben az összefüggésben megjegyezve az OBT vétőjogát), és, hogy az OBH elnöke csak bizonyos, nagyon specifikus okkal nyilváníthat egy kiválasztási folyamatot eredménytelennek. Ahogy már az előző Megfelelőségi Jelentésben is utaltunk rá, ez az információ nem orvosolja a GRECO megállapításait, amelyek szerint tanácsos lenne, ha az OBT, mint a legmagasabb rangú bírói testülete mondaná ki a végső döntést a kinevezési javaslatok tekintetében.<sup>3</sup> Mivel látszólag nem történt további lépés az ügyben, a GRECO csak arra a következtetésre juthat, hogy az ajánlás továbbra sem végrehajtott.
22. A GRECO megállapítja, hogy a viii. ajánlás továbbra sem végrehajtott.

### **Ajánlás x**

23. *A GRECO javasolta, hogy az Országos Bírói Hivatal elnökének a bíróknak az egyetértésük nélkül más szolgálati helyre történő rendelésére vonatkozó jogosultságát időben korlátozzák, valamint erre csak ideiglenes jelleggel, pontosan meghatározott konkrét okokból legyen lehetőség.*
24. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy a fenti ajánlás nem került átültetésre az Interim Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A Megfelelőségi Jelentésben a GRECO már 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 Értékelő Jelentésben foglaltaktól eltérő eredményre vezetnének; nem szabadna a bírákat olyan gyakran áthelyezni, mivel a bíró elmozdíthatatlansága fontos eleme a függetlenségének. Az Interim Megfelelőségi

<sup>3</sup> Az információ a 2019 márciusában tett látogatás alkalmáról származik, pontosabban azon eljárások tekintetében, ahol nem történt döntés az OBH elnökének benyújtott jelentkezők listájának tekintetében, ami csak megerősíti a korábbi megállapításokat.

Jelentésben további előrehaladásról nem tudtak beszámolni a jelen javaslat tekintetében, ezért a javaslat továbbra sem volt végrehajtott.

25. A hatóságok most arról számolnak be – a bírók áthelyezését illetően –, hogy az OBH elnöke csak abban az esetben helyezhet át egy bírót másik pozícióba, ha sikeresen jelentkezett egy nyitott pozícióra az adott bíróságon, vagy ha az Országgyűlés úgy döntött, hogy megszünteti a bíróságot, ahol a bíró dolgozik vagy lényegesen csökkentti területét (és a bíró nem alkalmazható többé annál a bíróságnál). Az utóbbi esetekben az OBH elnöke a bírónak választási lehetőséget ajánl a más bíróságokon lévő azonos szintű nyitott pozíciók közül, amelyekből a bíró 8 munkanapon belül választhat. Amennyiben nincsen ilyen felajánlható pozíció, vagy a bíró nem választ pozíciót az OBH elnöke áthelyezheti a bírót egy másik bíróságra azonos szintű beosztásba (vagy maximum egy szinttel alacsonyabb beosztásba). Az OBH elnök ilyen döntésének bírói felülvizsgálata a Munkaügyi és Közigazgatási Bíróság előtt lehetséges.
26. A hatóságok továbbá kijelentik, hogy egy bíró csak azért rendelhető ki egy másik bírósághoz, hogy biztosítsák a bíróságok között a munka egyenlő elosztását vagy a bíró szakmai képességeit fejlesszék. A bíró hozzájárulása nélkül kizárólag egy évre rendelhető ki egy három éves időszakban a bíróságok között a munka egyenlő elosztásának biztosítása érdekében. Minden kirendelésnél figyelembe kell venni a bíró ésszerű érdekeit, azonban bizonyos bírók (pld. azok, akiknek három év alatti gyermekük van) egyáltalán nem rendelhetőek ki hozzájárulásuk nélkül. Amennyiben egy bírót a hozzájárulása nélkül rendelnek ki, a Munkaügyi Bíróságon keresetet nyújthat be a döntés ellen. A kirendelt bírók jogosultak bizonyos juttatásokra, a kirendelés jellegétől függően, pl. napi étkezési támogatás, utazási költség visszatérítése és/vagy lakhatási támogatás. A hatóságok továbbá jelzik, hogy a tisztességes, nyilvános és ésszerű időn belüli tárgyaláshoz való alapvető jog csak az ügyelosztási rend és a bírók áthelyezésének bizonyos mértékű rugalmasságával biztosítható. Végezetül, a hatóságok hangsúlyozzák, hogy 2012 óta nem rendeltek ki bírót a hozzájárulása nélkül.
27. A GRECO tudomásul veszi a rendelkezésre bocsátott információkat, amelyek az kirendelésre vonatkozó rész tekintetében megtárgyalásra kerültek az Értékelő Jelentésben és a Megfelelőségi Jelentésben. Noha elfogadja, hogy a bírák kirendelése bizonyos esetekben szükséges lehet a bírósági eljárások hatékonyságának javítása érdekében, a GRECO csak megismétli, amit az Értékelő és Megfelelőségi Jelentésben kijelentett, mégpedig, hogy ne legyen lehetséges, hogy egy bírót ilyen gyakran (háromévente akár egy évre is) áthelyeznek, tekintve, hogy a függetlenségük fontos eleme a bírók elmozdíthatatlansága.<sup>4</sup>
28. A GRECO megállapítja, hogy a x ajánlás továbbra sem végrehajtott.

### **Ajánlás xii**

29. *A GRECO javasolta, hogy a bírók mentelmi jogát az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó cselekményeikre korlátozzák ("funkcionális mentesség").*
30. A GRECO felhívja a figyelmet, hogy ez az ajánlás nem került végrehajtásra az Interim Megfelelőségi Jelentésben. A Megfelelőségi Jelentésben A GRECO már tudomásul vette, hogy az Országos Bírósági Hivatal 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 felhívja a figyelmet, hogy sok bíró, akikkel a

---

<sup>4</sup> Lásd még a Velencei Bizottság a sarkalatos törvényekről szóló véleményének (CDL-AD(2012)20) (módosítását a CDL-AD(2012)001 sz. vélemény elfogadását követően) az 54. bekezdéstől.

helyszínen találkozott, a mentelmi jogot inkább egy tiszteletre méltó személy kiváltságának tartja mintsem szükséges védelemnek, és a GRECO gyakorlatával megegyezően, hangsúlyozták, hogy a „funkcionális mentesség” hatékonynak tekinthető a bírók védelmére a kötelességeik teljesítése közben történő helytelen megzavarás tekintetében. Az Interim Megfelelőségi Jelentés idején nem számoltak be előrehaladásról, és az ajánlás ezért továbbra is nem végrehajtott maradt.

31. A hatóságok megismétlik, hogy a bírók lehető legmagasabb fokú függetlenségének biztosítása érdekében, szükséges a bírók mentelmi jogának jelen formájában történő fenntartása annak érdekében, hogy megvédje őket az alaptalan vádak jelentette zaklatástól, beleértve az olyan személyeket, akik magánvádas eljárást indítanak a bírók ellen állítólagos kisebb súlyú bűncselekményekért. Továbbá a hatóságok hangsúlyozzák, hogy a mentelmi jog korlátozása magába foglalja az ügyfelek által a bíró ellen indított rosszhiszemű eljárások számának növekedését az eljárások elhúzása érdekében.
32. A GRECO tudomásul veszi a rendelkezésre bocsátott információt. Az Értékelő Jelentésben már rendelkezésre bocsátott érvelés tekintetében, a GRECO megismétli azon sajnálatát, hogy a bírók mentelmi jogát nem korlátozták funkcionális mentességre, különösen a közvádra üldözendő bűncselekmények tekintetében.
33. A GRECO megállapítja, hogy a xii ajánlás továbbra sem végrehajtott.

*Az ügyészeket érintő korrupció megelőzése*

#### **Ajánlás xiv.**

34. *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.*
35. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben végrehajtott minősítést kapott az Interim Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. A Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor az ajánlás első felének megfelelő megfontolására sor került, a második felével kapcsolatban azonban a magyar hatóságok nem végeztek felülvizsgálatot. Az Interim Megfelelőségi Jelentésben nem számoltak be további előrehaladásról, és az ajánlás részben végrehajtott maradt.
36. A hatóságok kiemelik, hogy az ajánlás második részével kapcsolatban az Értékelő Jelentés csupán javasolja a további lépések megtételét a feltételezett helyzet megtörténésének megelőzésére. Azonban az ügyészség működése számára elengedhetetlen, hogy a legfőbb ügyész pozícióját betöltsék még az átmeneti időszak alatt is, amíg kialakul a szükséges többség. Ez a többség garantálja a legfőbb ügyész függetlenségét és védi a hatalmi ágak szétválasztását. Továbbá, a hatóságok állítják, hogy a bírói pozíciók meghosszabbítása az új mandátum betöltéséig elfogadott gyakorlat az európai igazságszolgáltatási rendszerekben.
37. A GRECO tudomásul veszi a magyar hatóságok által rendelkezésre bocsátott információkat, de ezen az alapon nem jelentheti ki, hogy megtették a lépéseket annak érdekében, hogy felülvizsgálják a legfőbb ügyész hivatalban tartásának lehetőségét mandátumának lejártá után.
38. A GRECO megállapítja, hogy a xiv. ajánlás részben végrehajtott marad.



## **Ajánlás xv.**

39. *A GRECO javasolta, hogy az ügyek alárendelt ügyésztől történő átvétele szigorú kritériumok alapján, a vonatkozó döntés írásbeli indoklása mellett történjen.*
40. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben végrehajtott minősítést kapott az Interim Megfelelőségi Jelentés elfogadásakor. Ezt megelőzően a Megfelelőségi Jelentésben 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. Az Interim Megfelelőségi Jelentésben nem számoltak be további előrehaladásról a jelen ajánlás végrehajtásának tekintetében és az ajánlás részben végrehajtott maradt
41. A hatóságok kiemelik, hogy az önkényes döntések ellen az Alaptörvény (Alkotmány) önmagában biztosítékot jelent, mivel kiemeli, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenek (29. cikk). Ezt az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII törvény 3. §-ának (3) bekezdése részletesen kifejti, amely kimondja, hogy „a legfőbb ügyész sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására”. Továbbá megjegyzendő, hogy az ügyészség hierarchikus felépítését a Velencei Bizottság elfogadja, valamint az Európa-szerte általános.
42. A GRECO tudomásul veszi a rendelkezésre bocsátott információt. Felhívja a figyelmet, hogy az ajánlás nem foglalja az ügyészség függetlenségével, valamint az ügyészség hierarchikus felépítésével sem (amelyet a GRECO az Értékelő Jelentésében egyértelműen elfogad), azonban azokra a valós helyzetekre összpontosít, amelyekben egy felettes ügyész átvesz egy ügyet egy alárendelt ügyésztől, például amikor a felettes ügyész úgy ítéli meg, hogy az ügyben eljáró ügyész a törvényt tévesen értelmezi. A GRECO már az Értékelő Jelentésben (190. bekezdés) is megjegyezte, hogy „a magyarországihoz hasonló hierarchikus rendszerben, ahol az ügyész személyében nem független, az ilyen intézkedések logikusnak tekinthetők”, azonban „ezeket a döntéseket szigorú kritériumok alapján hozzák meg”.<sup>5</sup> Mivel nem hoztak létre ilyen kritériumokat, a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlás végrehajtása nem teljes.
43. A GRECO megállapítja, hogy a xv. ajánlás részben végrehajtott marad.

## **Ajánlás xvi.**

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

---

<sup>5</sup> Hasonlóan a Velencei Bizottság az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényről és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. sz. törvény véleményében javasolta, hogy „legyen olyan kritériumrendszer, amely alapján el lehet venni az ügyeket az alárendelt ügyészekről” (CDL-AD(2012)008, 32. bekezdés)

Megfelelőségi Jelentésben nem számoltak be további előrehaladásról ezzel az ajánlással kapcsolatban.

46. A hatóságok megismétlik előző álláspontjukat, amely szerint a jelen szabályozást szükségesnek ítélik, hogy megvédjék az ügyészeket a megalapozatlan vádak formájában jelentkező zaklatással szemben.
47. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy az Értékelő Jelentésben részletesen indokolta az ügyészek mentelmi jogának funkcionális mentelmi jogra történő korlátozását, különösen annak érdekében, hogy ne hátráltassa a büntetőjogi rendelkezések végrehajtását (utalva az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvről szóló (97)24. számú határozatának 6. elvére), valamint sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a magyar hatóságok nem hoztak további intézkedéseket ennek érdekében.
48. A GRECO megállapítja, hogy a xvi. ajánlás nem végrehajtott.

#### **Ajánlás xvii.**

49. *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.*
50. A GRECO felhívja rá a figyelmet, hogy ez az ajánlás részben került végrehajtásra az Interim Megfelelőségi Jelentésben. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosítása 2019. január 1-jén lépne hatályba és kötelezővé tenné a fegyelmi biztos bevonását minden fegyelmi eljárásba. A fegyelmi biztost bíznák meg a fegyelmi vétség kivizsgálásával (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). Jóllehet a GRECO üdvözli a módosítást, úgy tűnik, hogy a fegyelmi biztos szerepe a fegyelmi vétség kivizsgálására korlátozódik, az eljárás továbbra is a felettes ügyész irányítása alatt marad. A GRECO álláspontja szerint a felettes ügyészt ki kellene zárni a fegyelmi ügyek intézéséből, olyan módon, amely biztosítja a fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot (például a fegyelmi eljárást egy kollektív, pártatlan testület, például az Ügyészi Tanács kezelje, mint ahogy azt az Értékelő Jelentésben javasolta).
51. A hatóságok a fenti, a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvény módosításának hatályba lépéséről számolnak be. Kifejtik, hogy a kijelölendő fegyelmi biztos nem állhat hierarchikus kapcsolatban a kivizsgálás alatt álló személyekkel. A biztos köteles minden szükséges körülményt tisztázni, hogy megállapítsa a fegyelmi ügy tényállását és ennek érdekében meghallgassa a kivizsgálás alatt álló ügyészt, a tanúkat, valamint egyéb módon bizonyítékot gyűjtsön. Továbbá a jogszabály szerint kifogásolható a fegyelmi biztos vagy a döntéshozó személy lehetséges elfogultsága, amennyiben a pártatlanságuk nem elvárható az eljárás során.<sup>6</sup> A fegyelmi eljárás során meghozott döntés ellen bírósági fellebbezést lehet benyújtani.
52. A GRECO üdvözli a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvény módosításának hatályba

---

<sup>6</sup> A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvény 92. §-ának értelmében a fegyelmi biztossal szemben bejelentett elfogultsági kifogást a fegyelmi jogkör gyakorlója bírálja el. A legfőbb ügyéssel szemben bejelentett elfogultsági kifogást maga a legfőbb ügyész, a fegyelmi jogkör más gyakorlójával szemben bejelentett elfogultsági kifogást pedig a szolgálati felettes bírálja el.

lépését, amely egyértelmű fejlődést mutat a fegyelmi eljárásban, különösen azzal, hogy kötelező a fegyelmi biztos szerepvállalása a kivizsgálás végrehajtásában. Mindemellett azonban a GRECO továbbra is aggodalmát fejezi ki, hogy még mindig a közvetlen felettes ügyész dönt az ügy megalapozottságáról, nem pedig egy pártatlan testület. Úgy tűnik 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 maga bírálja el). Így habár egyértelműen történt fejlődés, a GRECO nem jelentheti ki, hogy a fegyelmi eljárások lefolytatása a közvetlen ügyészi hierarchián kívül valósul meg az ajánlás által megkövetelt olyan módon, hogy az fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosítson. A közvetlen felettes ügyész szerepvállalása különösen feltűnő ebben a vonatkozásban.

53. A GRECO megállapítja, hogy a xvii. ajánlás részben végrehajtott.

### **III. KONKLÚZIÓ**

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

55. Konkrétan a vii, ix, xi, xiii és xviii ajánlásokat megfelelően végrehajtották, vagy kielégítően kezelték Magyarország Negyedik Értékelési Kör Megfelelőségi Jelentése szerint. A fennmaradó 13 ajánlás tekintetében 4 részben végrehajtott és 9 ajánlás nem teljesült.

56. A GRECO üdvözli az Országgyűlésről szóló törvény módosításait, amelyek operatívabbá teszik azokat az intézkedéseket, amelyek az országgyűlési képviselők számára megtiltják vagy korlátozzák, hogy bizonyos tevékenységekben részt vegyenek azzal, hogy egyértelműbbé teszik a következményeket, amennyiben az ilyen eseteket az érintett országgyűlési képviselő nem szünteti meg (vi. ajánlás). Azonban továbbra is szükségesek határozottabb intézkedések annak érdekében, hogy javítsák az Országgyűlés jelenlegi integritási keretrendszerét, különösen az átláthatóság szintje és a törvényhozási folyamat során történő konzultáció tekintetében (beleértve a lobbistákvaló interakciókra vonatkozó szabályok bevezetését), hogy az országgyűlési képviselők számára etikai és magatartási kódexet fogadjanak el (amely különböző olyan helyzetekre is kiterjed, amely érdekellentétet vezethet), hogy olyan szabályozást dolgozzanak ki, amely kötelezővé teszi az ad hoc bejelentést az országgyűlési képviselők számára a parlamenti eljárások során felmerülő személyes érdekellentétek eseteire, hogy biztosítsák a vagyonynyilatkozatok egységes formátumát és újratárgyalják az országgyűlési képviselők széleskörű mentelmi jogát, valamint, hogy biztosítsák a magatartásra, érdekellentétre és vagyonynyilatkozatra vonatkozó szabályok hatékony felügyeletét és végrehajtását (a már megtett lépések ellenére, ahogy fent említésre került, azért, hogy bizonyos intézkedések operatívabbá váljanak).

57. A bírók tekintetében a három továbbra sem végrehajtott ajánlás terén a magyar hatóságok nem számoltak be előrehaladásról. A GRECO megállapításai az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatásköreiről (a bírói pozíciókra történő kinevezés és előmenetel, valamint a bírók áthelyezése tekintetében) továbbra is különleges jelentőséggel bírnak, amelyet a 2019. március 1-i magas szintű látogatáson kapott információk is megerősítenek.

58. Az ügyészek tekintetében a GRECO üdvözli a jogszabályozás módosításának hatályba lépését, amely kötelezővé teszi a fegyelmi biztos részvételét a fegyelmi eljárásban. Azonban a fegyelmi eljárásokat továbbra sem kezelik a közvetlen hierarchikus felépítésen kívül, ezért a GRECO megállapítja, hogy a xvii. ajánlás továbbra sem tekinthető végrehajtottnak. Továbbá nem történt előrehaladás a legfőbb ügyész megbízatása meghosszabbításának, az ügyészek széles körű mentelmi jogának és az alárendelt ügyésztől történő ügyátvétel kritériumai kialakításának tekintetében.
59. A GRECO arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlások teljesítésének általánosságban alacsony szintje miatt az eljárási szabályok 31. paragrafus 8.3. bekezdése értelmében a megfelelés továbbra is "globálisan elégtelen".
60. Az Eljárási Szabályzat 32. paragrafus 2. bekezdés i. pontja 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 2021. szeptember 30-ig.
61. A 32. paragrafus 2. bekezdésének ii (b) pontjával összhangban a GRECO utasítja a Statútum Bizottság elnökét, hogy küldjön levelet Magyarországnak állandó képviselőjének az Európa Tanácsban, felhívva a figyelmet a vonatkozó ajánlások nem végrehajtott minősítésére.
62. Végül a GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy ezt a jelentést minél hamarabb hozzák nyilvánosságra és nemzeti nyelven is tegyék elérhetővé.