



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

UNOFFICIAL TRANSLATION / TRADUCTION INOFFICIELLE

2015. március 27.

Bizalmas
Greco Eval IV Rep (2014) 10E

NEGYEDIK ÉRTÉKELÉSI KÖR

A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket
érintő korrupció megelőzése

ÉRTÉKELŐ JELENTÉS MAGYARORSZÁG

Elfogadva a GRECO 67. plenáris ülésén
(Strasbourg, 2015. március 23-27.)

N
E
G
Y
E
D
I
K

É
R
T
É
K
E
L
É
S
I

K
Ö
R

TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	3
I. BEVEZETÉS ÉS MÓDSZERTAN	5
II. KONTEXTUS	7
III. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐKET ÉRINTŐ KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE	9
A PARLAMENTÁRIS RENDSZER ÁTTEKINTÉSE.....	9
A JOGALKOTÁSI FOLYAMAT ÁTLÁTHATÓSÁGA	10
JAVADALMAZÁS ÉS EGYÉB JUTTATÁSOK	13
BIZONYOS TEVÉKENYSÉGEK TILTÁSA VAGY KORLÁTOZÁSA	17
<i>Ajándékok.....</i>	<i>17</i>
<i>Összeférhetetlenségek és kiegészítő tevékenységek, a munkaviszony megszűnését követően érvényes korlátozások</i>	<i>18</i>
<i>Pénzügyi érdekek, szerződések állami hatóságokkal, visszaélés állami erőforrásokkal, szerződések harmadik felekkel (lobbizás).....</i>	<i>19</i>
FELÜGYELET ÉS ÉRVÉNYESÍTÉS	21
TANÁCSADÁS, KÉPZÉS ÉS TUDATOSSÁG	24
IV. A BÍRÁKAT ÉRINTŐ KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE	25
AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER ÁTTEKINTÉSE	25
FELVÉTEL, KARRIER ÉS SZOLGÁLATI FELTÉTELEK	28
ÜGYKEZELÉS ÉS ELJÁRÁS.....	34
ETIKAI ELVEK, VISELKEDÉSI SZABÁLYOK ÉS ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG.....	35
EGYES TEVÉKENYSÉGEK TILTÁSA ILLETVE KORLÁTOZÁSA.....	36
<i>Összeférhetetlenségek és kiegészítő tevékenységek, munkaviszonyt követő korlátozások</i>	<i>36</i>
<i>Kizárás és szokásos visszahívás</i>	<i>37</i>
<i>Ajándékok.....</i>	<i>38</i>
<i>Harmadik felekkel fennálló kapcsolatok, bizalmas információ</i>	<i>38</i>
FELÜGYELET ÉS VÉGREHAJTÁS.....	39
TANÁCSADÁS, KÉPZÉS ÉS TUDATOSSÁG	40
V. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE AZ ÜGYÉSZEK TEKINTETÉBEN.....	42
AZ ÜGYÉSZSÉG ÁTTEKINTÉSE	42
FELVÉTEL, ÉLETPÁLYA ÉS SZOLGÁLAT FELTÉTELEI.....	44
ÜGYKEZELÉS ÉS ELJÁRÁS.....	45
ETIKAI ELVEK, MAGATARTÁSI SZABÁLYOK ÉS ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG.....	46
BIZONYOS TEVÉKENYSÉGEK KORLÁTOZÁSA VAGY TILALMA	47
<i>Összeférhetetlenség és kiegészítő tevékenységek végzése, a munkaviszony megszűnése utáni korlátozások</i>	<i>47</i>
<i>Kizárás és ügyek visszavonása.....</i>	<i>47</i>
<i>Ajándékok.....</i>	<i>48</i>
<i>Harmadik féllel való kapcsolat, bizalmas információ</i>	<i>48</i>
VAGYON-, JÖVEDELEM- ÉS GAZDASÁGI ÉRDEKELTSÉGI NYILATKOZAT.....	48
ELLENŐRZÉS ÉS VÉGREHAJTÁS	49
TANÁCSADÁS, KÉPZÉS ÉS TUDATOSSÁG	51
VI. AJÁNLÁSOK ÉS NYOMONKÖVETÉS	53

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

1. Ez a jelentés a parlamenti képviselőket, a bírákat és az ügyészeket érintő korrupció megelőzése érdekében Magyarországon bevezetett rendszerek hatékonyságát értékeli. 2010 és 2012 között Magyarország jelentős alkotmányos és jogalkotási reformokat hajtott végre, többek között a jelentésünk által tárgyalt területeken is, és rövid idő alatt új alkotmányt és sarkalatos törvényeket fogadtak el és léptettek hatályba az állami struktúrák központi részeit, így a jogalkotási, a bírói és az ügyészi szolgálatokat illetően. Ez a folyamat nem csak Magyarországon, hanem a nemzetközi közösségben is (pl. Európai Tanács, Európai Unió és EBESZ) kiemelt figyelmet kapott. A magyar hatóságok és az Európai Tanács között folytatott párbeszéd, amely nagymértékben a Velencei Bizottság jogi véleményére épült, a jogalkotási folyamatra és a bírói és az ügyészi rendszer legutóbbi reformjainak lényegére összpontosított, és számos kedvező változáshoz vezetett.

2. Még pontosabban ez azt jelenti, hogy a jelentés elismeri azt, hogy a jogalkotási folyamatot megfelelően szabályozzák, és fő szabályként biztosítja a nyitottságot és az átláthatóságot. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy amikor a gyakorlatban alkalmazták ezt a folyamatot, különösen a 2010-2012. évi jogalkotási reformokkal kapcsolatban, nem mindig valósult meg az átláthatóság és a konzultáció megfelelő mértéke. Ezen felül a harmadik felek részvétele a folyamatban nem tűnik elég átláthatónak, mivel parlamenti szinten a lobbizás nem szabályozott. Ezek a problémák széleskörű figyelmet és határozott lépéseket követelnek. A jelentés hangsúlyozza a parlamenti képviselőkre vonatkozó etikai/magatartási kódex elfogadásának szükségességét annak érdekében, hogy a meglévő szabályozások útmutatóval egészüljenek ki, különösen olyan helyzetekre vonatkozóan, amikor a képviselők az összeférhetlenség különböző formáival találkozhatnak; például a felajánlott ajándékok és egyéb előnyök vonatkozásában, amelyeket jelenleg nem megfelelően szabályozott. Továbbá kötelezővé kell tenni a parlamenti képviselők számára azt, hogy a felmerüléskor (*ad-hoc*) jelentsék az összeférhetlenséget, valamint a vagyonnyilatkozatok benyújtására vonatkozó kötelezettség gyakorlati megvalósításán is lehetne javítani.

3. A Magyarországon az 1989-90-ben lezajlott politikai rendszerváltás óta az igazságszolgáltatási rendszer fontos reformokon ment keresztül, amelyek konszolidálták annak függetlenségét és a jogállamiság tiszteletben tartását. A közép- és kelet-európai új demokráciák között Magyarország úttörő szerepet töltött be, amikor a kilencvenes évek közepén létrehozta az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot. A 2010/2012-es igazságügyi reformokat követően kialakult az igazságszolgáltatás új struktúrája, amely újabb hatósággal bővült, mégpedig az Országos Bírósági Hivatallal (OBH), melynek az elnökét az Országgyűlés közvetlenül választja. Az OBH elnökére kezdetben ruházott kiterjedt hatalom csökkent a Magyarország és a nemzetközi közösség között folytatott párbeszéd következtében, és jobb egyensúly alakult ki az OBH elnökének jogosítványai és az Országos Bírói Tanács (OBT) - amely kollektív testület - jogosítványai között. A jelentés hangsúlyozza, hogy további lépések szükségesek ebben az irányban annak érdekében, hogy minimalizálni lehessen a saját hatásköben hozott döntések potenciális kockázatait; például a bírák kinevezését és előléptetését illetően. Üdvözlendő továbbá a közelmúltban elfogadott bírói etikai kódex, amely eszköz remélhetőleg idővel tovább fog fejlődni; tekintettel arra, hogy azt még egyértelműbbé lehetne tenni, és dedikált munkahelyi képzéssel párosulhatna.

4. Magyarországon az ügyészség független intézmény, amely a bűnügyek kivizsgálására és a vádemelésre kapott felhatalmazást; a megbízatása azonban ennél tovább is terjed, mivel számos felügyeleti funkciót is ellát. Az ügyészség szigorú hierarchiára épül, melyben a felettes ügyészek (végső soron a Legfőbb Ügyész) utasíthatják a beosztott ügyészeket, felülbírálhatják a döntéseiket és újra kiadhatnak vagy átvehetnek ügyeket. Az ilyen rendszerben megfelelő fékek és ellensúlyok

rendszerére van szükség annak érdekében, hogy megelőzzék a visszaéléseket és a korrupciót, és ebben a vonatkozásban Magyarországon is többet lehetne tenni. Ezen felül a Legfőbb Ügyész politikai befolyástól való függetlensége egyértelműbb lenne, ha ezt a tisztségviselőt nem lehetne újraválasztani, és ugyanezen oknál fogva meg kell szüntetni annak a lehetőségét, hogy egyharmados parlamenti kisebbséggel blokkolni tudja az új legfőbb ügyész megválasztását, mely esetben a hivatalban lévő ügyész a mandátumának lejáratát után is hivatalban marad. Ezen felül az ügyészekkel kapcsolatos fegyelmi eljárások javát szolgálná, ha azok átláthatóbbak lennének, és szélesebb körű elszámoltathatóság biztosított lenne. A felettes ügyészek azon döntéseit, amelyekkel ügyeket adnak át másik ügyészeknek, szigorú kritériumok és indoklás szerint kellene meghozni.

5. A jelentés hangsúlyozza azt az általános igényt is, hogy kezelni kellene a mentességekkel kapcsolatban Magyarországon kialakult helyzetet, mégpedig azt, hogy a parlamenti képviselők, a bírák és az ügyészek szigorú értelemben vett mentességet (sérthetlenség) élveznek minden bűncselekmény vonatkozásában, kivéve az *"in flagrante delicto"* (tettenérés) eseteit. Ezeket a kiváltságokat az érintett tisztségviselők funkcióihoz szükséges mértékre kellene csökkenteni; máskülönben akadályozhatják a korrupció hatékony megelőzését ezen tisztségviselők vonatkozásában.

I. BEVEZETÉS ÉS MÓDSZERTAN

6. Magyarország 1999-ben csatlakozott a GRECO-hoz. Csatlakozása óta Magyarország a GRECO az Első (2003. március), a Második (2006. március) és a Harmadik (2010. június) Értékelési Fordulóiban értékelte. A vonatkozó Értékelési Jelentések, valamint az őket követő Megfelelőségi Jelentések a GRECO honlapján érhetőek el (www.coe.int/greco).

7. A GRECO jelenlegi, 2012. január 1-jén indított Negyedik Értékelési Fordulójának témája "A parlamenti képviselőket, a bírákat és az ügyészeket érintő korrupció megelőzése". Ezzel a témaválasztással a GRECO úttörő munkát végez, és kiemeli a küldetése multidiszciplináris jellegét. Ugyanakkor ez a téma egyértelműen kapcsolódik a GRECO korábbi értékeléséhez, nevezetesen az Első Értékelési Fordulóhoz, amely nagy hangsúlyt helyezett az igazságszolgáltatás függetlenségére, a Második Értékelési Fordulóhoz, amely elsősorban a közigazgatás végrehajtó ágát vizsgálta, és a Harmadik Fordulóhoz, amely a korrupció gyanújával (képviselek, bírák és ügyészek vonatkozásban) és a korrupció megelőzésével foglalkozott a politikai finanszírozás kontextusában.

8. A Negyedik Értékelési Fordulóban minden vizsgált személy/funkció vonatkozásában ugyanazokat a kiemelt kérdéseket vizsgálják, nevezetesen az alábbiakat:

- etikai alapelvek, magatartási szabályok és összeférhetetlenség;
- bizonyos tevékenységek tiltása vagy korlátozása;
- vagyon, jövedelem, pénzügyi kötelezettségek és érdekeltségek bevallása;
- a megfelelő szabályok érvényesítése;
- tudatosság.

9. A parlamentek vonatkozásában az értékelés a nemzeti parlamentek tagjaira összpontosít, ideértve az országgyűlés minden házát, és függetlenül attól, hogy a képviselőket kinevezték vagy megválasztották. A bírói kart és az igazságszolgáltatási eljárás előtt és alatt szerepet játszó személyeket illetően az értékelés az ügyészekre és a bírákra összpontosít, mind a hivatásos bírákra, mind az ülnökökre - függetlenül a bíróság fajtájától -, akikre a nemzeti törvények és szabályok vonatkoznak.

10. A jelentés készítése során a GRECO felhasználta az Értékelési Kérdőívre (Greco Eval IV (2013) 13E) Magyarország által adott válaszokat, valamint egyéb adatokat, ideértve a civil társadalomtól kapott információkat. Ezen felül a GRECO értékelő munkacsoportja (a továbbiakban GET) helyszíni látogatást is tett Magyarországon 2014. október 27. és 31. között. A GET tagjai az alábbiak voltak: Flemming DENKER úr, volt helyettes államügyész (Dánia), Tomáš HUDEČEK úr, jogi szakértő, Igazságügyi Minisztérium (Cseh Köztársaság), Rusudan MIKHELIDZE asszony, a Korrupcióellenes Tanács titkára, Igazságügyi Minisztérium (Grúzia) és Dimosthenis STIGGAS úr, a Serres-i kerületi bíróság elnöke (Görögország). A GET munkáját Björn JANSON úr, a GRECO ügyvezető titkárának helyettese segítette.

11. A GET-et fogadta a Belügyminisztérium államtitkára és az Uniós és nemzetközi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkára, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat Korrupciómegelőzési Főosztályának vezetője. A GET a parlamenti képviselőkkel és az Országgyűlés Hivatalának munkatársaival találkozott: az Országgyűlés alelnöke, a Mentelmi Bizottság, a Törvényalkotási Bizottság, az Igazságügyi Bizottság, az Országgyűlés Hivatalának Törvényhozási Igazgatóság, a Kodifikációs Főosztálya, a Gazdasági Főosztálya, valamint a Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Iroda. A GET találkozott a bírói testület képviselőivel is: minden szintű bíróság bíráival, és az Országos Bírósági Hivatal, az Országos Bírói Tanács és az Igazságügyi Akadémia tisztségviselőivel. A GET továbbá találkozott az Igazságügyi Minisztérium és a Legfőbb Ügyészség

tisztségviselőivel, ideértve a Legfőbb Ügyészség Főtitkárát és különböző szintű ügyészeket, és a Legfőbb Ügyészség az Személyügyi, Továbbképzési És Igazgatási Főosztályának tisztviselőit A GET tárgyalta a Magyar Bírói Egyesület, a Kamara, és a Magyar Ügyészi Egyesület képviselőivel is. A GET találkozott ezen kívül a civil társadalom képviselőivel is, így különösen a Transparency International, a Cöf-Cöka, a K-monitor, a Geopol Tanács, a JVSZ és a Hir 24 képviselőivel.

12. A jelentés fő célja, hogy értékelje a magyar hatóságok által az országgyűlési képviselőket, a bírákat és az ügyészeket érintő korrupció megelőzése érdekében tett intézkedések hatékonyságát, és fokozza az integritásukat mind megjelenésben, mind a valóságban. A jelentés az országban fennálló helyzet kritikus elemzését tartalmazza, reagál az érintett szereplők erőfeszítéseire és az általuk elért eredményekre, azonosítja az esetleges hiányosságokat és ajánlásokat tesz a további előrelépésre. A GRECO gyakorlatának megfelelően az ajánlásokat a magyar hatóságoknak címezzük, és ők állapítják meg a szükséges intézkedés elvégzéséért felelős intézményeket/szerveket. A jelentés elfogadását követő 18 hónapon belül Magyarországnak jelentést kell készítenie az itt megfogalmazott ajánlásokra válaszul tett intézkedésekről.

II. KONTEXTUS

13. A GRECO 2003-ban, az Első Értékelési Fordulóról készített jelentésében¹ arra a következtetésre jutott, hogy a korrupció még mindig fontos probléma Magyarországon, és a közszolgáltatások több típusát érint. A Magyarországról készített Második Értékelési Forduló jelentésben (2006) a GRECO elismerte, hogy jelentős lépések vannak folyamatban a közigazgatásban tapasztalható korrupció megelőzése és felszámolása érdekében². Az ezt követő a 2010-ben lezárt megfelelőségi eljárásban azonban a GRECO megállapította, hogy számos tervezett reform nem az elképzelések szerint valósult meg, és arra a következtetésre jutott a Megfelelőségi Jelentés Kiegészítésében (Addendum), hogy Magyarországnak meggyőzőbb erőfeszítéseket kell tennie a GRECO által megfogalmazott aggályok kezelése érdekében a közigazgatásban tapasztalható korrupció megelőzése terén³.

14. A Harmadik Értékelési Forduló⁴ keretében a GRECO arra a következtetésre jutott, hogy összességében a magyar büntetőjog számos rendelkezést tartalmaz a korrupciós bűncselekmények különböző formáit illetően, és úgy ítélte meg, hogy a jogszabályok nagyrészt összhangban állnak a Korrupcióról Szóló Büntetőjogi Egyezmény rendelkezéseivel (ETS 173). A GRECO azért is elismerését fejezte ki Magyarország számára, hogy a büntető törvényeket többször is módosították az elmúlt években azzal a céllal, hogy beépítsék az Egyezmény és egyéb nemzetközi jogszabályok követelményeit. 2015. február 27-én Magyarország ratifikálta a Korrupcióról Szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét (ETS 191).

15. Ami a politikai finanszírozás átláthatóságát illeti, a GRECO azt a következtetést vonta le a Magyarországról készített Harmadik Értékelési Fordulóban⁵, hogy Magyarországon a politikai folyamatokat a politikai partok uralják, amelyeket nagyrészt az állam finanszíroz, és léteznek olyan szabályok, amelyek célja a privát finanszírozás átláthatóságának biztosítása és a pártok üzleti tevékenységekben történő részvételének korlátozása. Ugyanakkor a GRECO megállapította, hogy a politikai finanszírozás rendszerét súlyos és megalapozott kritikák érték, azon általános vélekedés alapján, hogy a jogszabályokat nem alkalmazták és valósították meg teljes körűen, és olyan hiányosságok álltak fenn, amelyek lehetővé tették a jogszabályok megkerülését. A helyzet megoldása érdekében a GRECO számos ajánlást fogalmazott meg Magyarország számára; a helyzet azonban ma is nagyjából azonos azzal, ami az értékelő jelentés készítésének idején fennállt 2010-ben.

16. A Transparency International (TI) éves percepciós indexe szerint az utóbbi 10 év során viszonylag stabilan tartotta magát Magyarországon a korrupció elterjedtségének érzékelése. A 2014-es korrupció percepciós index (CPI) besorolása szerint Magyarország 54 pontot kapott egy 0-tól (nagyon korrump) 100-ig (nagyon tiszta) terjedő skálán, amivel 174 ország között a 47-ik helyet foglalja el. A TI Globális Korrupciós Barométerének adatai (2013) kedvezőtlenebbek, és azt mutatják, hogy 2011-2013-ban a válaszadók 62%-a úgy látta, hogy Magyarországon erősödik a korrupció, és csak 7% érzékelte úgy, hogy a jelenség csökken.

17. A 2010. évi országgyűlési választásokat követően, ahol a jelenlegi Kormány több mint kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben, erőteljes alkotmányos és jogalkotási reformok kezdődtek a fő állami területeken, ideértve a jelentésünk középpontjában állókat is: a jogalkotás, a bírói és az ügyészi szervezet vonatkozásában.

¹ [Greco Eval I Rep \(2002\) 5](#)

² [Greco Eval II Rep \(2005\) 5](#)

³ [Greco RC-II \(2008\) 4 Addendum](#)

⁴ [Greco Eval III Rep \(2009\) 8, Theme I](#)

⁵ [Greco Eval III Rep \(2009\) 8, Theme II](#)

Ezek a reformok, amelyek többek között egy új alkotmányt és az említett területeket szabályozó sarkalatos törvényeket eredményeztek, jelentős kritikát kaptak mind Magyarországon belül, mind a nemzetközi közösségben, ahogyan azt a jelentés vezetői összefoglalója és egyéb pontjai is említik. Ennek fényében, valamint a nemzetközi közösség és Magyarország között folytatott párbeszéd eredményeképpen az alkotmányt (Alaptörvényt) és a sarkalatos törvényeket több módosításnak vetették alá.

18. A reformok keretében a Magyar Kormány kétéves korrupció ellenes programot fogadott el 2012 elején, amely számos integritással kapcsolatos intézkedést tartalmazott a közigazgatás számára; így például az etikai kódexek és az integritásért felelős tisztségviselők bevezetését, akik figyelemmel kísérik az etikai szabványok betartását. Míg a program megelőzési oldalát üdvözlötte az EU, bírálatokat is kapott azért, mert nem eléggé összpontosított olyan területekre, mint például a törvények betartása és a politikai finanszírozás, vagy pedig a közigazgatásban tapasztalható magas szintű protekció, és az üzleti és politikai szereplők közötti kapcsolatokból adódó kockázatok⁶.

19. 2014 augusztusában a Kormány úgy határozott, hogy a korrupció megelőzésével kapcsolatos feladatokat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból áthelyezi a Belügyminisztériumhoz, annak érdekében, hogy a korrupció megelőzését össze lehessen hangolni a korrupció visszaszorításával (bűnüldözés). Az intézkedést azzal magyarázták, hogy minden korrupció elleni erőfeszítést egy struktúrában kívánják összefogni, annak érdekében, hogy a jövőben hatékonyabb legyen a munka. Ezzel szemben a korrupció megelőzési feladatoknak a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól a Belügyminisztériumnak történő átadását a magyarországi civil társadalom bírálta, mondván, hogy a bűnüldöző hatóságok nem lesznek elegendőek a korrupció gyökereinek a felszámolására, mivel az olyan társadalmi jelenség, amely távol áll az bűnüldözés céljaitól.

⁶ Európai Bizottság, 2013.2.3., COM(2014)38 végleges, 2. o.

III. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐKET ÉRINTŐ KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE

A parlamentáris rendszer áttekintése

20. Magyarország parlamenti demokrácia, amely írott alkotmánnyal rendelkezik, ennek a címe Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alkotmány). Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés (Parlament). Az Alaptörvény XXIII. cikke tartalmazza azt a fő szabályt, hogy minden nagykorú (18 éves) magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy szavazzon az országgyűlési választásokon. Az állampolgárok szavazhatnak pártlistára (vagy nemzetiségi listára), illetve a magyarországi lakóhellyel rendelkezők szavazhatnak választókerületi jelöltre is.

21. Az Országgyűlés egy kamarás, és 199 tagja van. Ahogyan azt az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény meghatározza, 106 képviselőt egyéni választókerületekben választanak meg a többségi szabályok szerint, 93 képviselőt pedig a pártlistákról arányos képviselettel. Egy párt akkor szerezhet mandátumot az Országgyűlésben, ha megszerzi az összes szavazat legalább 5%-át. Az országgyűlési képviselők választása egyfordulós. A magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok két szavazatot adhatnak le, egyet az egyéni választókerületük valamelyik jelöltjére, egyet pedig a pártlistára. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár az egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára szavazhat. A nemzetiségi csoporthoz tartozó, de a névjegyzékben nem szereplő választópolgárok is szavazhatnak a nemzetiségi listára. A nemzetiségek esetében a parlamenti mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok számát a következőképpen számítják ki: i) minden listára leadott szavazat (pártlistára és nemzetiségi listára) osztva a pártlista mandátumokkal (93), majd osztva négygyel; ii) ha az adott nemzetiség nem kerül be a Parlamentbe, akkor is képviselheti őt egy nemzetiségi szószóló.

22. Általános előírás szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van arra, hogy induljon az országgyűlési választásokon. A jelölteknek azonban a választások előtt ajánlásra van szükségük; minden választókerületben legalább 500 ajánlócédula szükséges; a pártlistát (vagy országos listához) olyan párt állíthat, amelynek legalább 27 választókerületben állított jelöltet (a 106-ból) legalább kilenc megyében (a 19-ből) és Budapesten. A nemzetiségi önkormányzatok korlátozások nélkül állíthatnak nemzetiségi listákat (minden elismert nemzetiség egy nemzetiségi listát).

23. A köztársasági elnököt az Országgyűlés választja meg öt éves időszakra. Az Államfő nagyrészt reprezentatív funkciókat tölt be. A magyar Alkotmány szerint az Országgyűlés választja meg a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslata alapján. Ezen felül az Országgyűlés választ meg számos egyéb tisztségviselőt is Magyarországon, így például az Alkotmánybíróság elnökét, a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Bírósági Hivatal elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és az Állami Számvevőszék elnökét.

24. Az Alaptörvény 4. cikkének (3) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik

- a) az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével;
- b) halálával;
- c) összeférhetetlenség kimondásával;
- d) lemondásával;
- e) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn; (pl. elveszítette magyar állampolgárságát, szellemi képességeinek romlása miatt elveszítette a választójogát, vagy szabadságvesztésre ítélték); vagy
- f) ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában.

25. Ezen felül az Országgyűlésről szóló törvény (Ogytv.) kimondja, hogy ki kell mondani az összeférhetetlenségét annak a képviselőnek, akit büntett miatt jogerősen elítéltek, vagy akinek az állammal szemben köztartozása áll fenn (Ogytv. 88. paragrafus).

26. Az országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, az összeférhetetlenség kimondásáról, valamint annak megállapításáról, hogy az országgyűlési képviselő egy éven keresztül nem vett részt az Országgyűlés munkájában, az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

27. Magyarország Alaptörvénye 4. cikk (1) bekezdése értelmében "Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók." Ennek következményeképpen, hogy az országgyűlési képviselőket nem csak pártlistákról, hanem egyéni választókerületekből is választják, előfordulhat, hogy egy adott egyéni választókerület lakóinak különleges igényei vagy érdekei megjelennek a jogalkotásban. Az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselőt mentelmi jog⁷ és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Az országgyűlési képviselőket nem lehet utasítani vagy felelősségre vonni a feladataik gyakorlása során tett intézkedésekért; és nem lehet őket visszahívni az Országgyűlésben kifejtett tevékenységük vagy a leadott szavazataik miatt. Az országgyűlési képviselők szabadon alakítják véleményüket és nézeteiket, lelkiismeretük és meggyőződésük szerint, és ennek megfelelően kell szavazniuk.

A jogalkotási folyamat átláthatósága

28. A jogalkotási folyamatot Magyarországon az Alkotmány, az Országgyűlésről szóló törvény (sarkalatos törvény) és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló OGY határozat szabályozza.

29. Törvényjavaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, bármely országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő nyújthat be az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök 1994 óta nem élt ezzel a jogával, a legtöbb törvényjavaslatot a Kormány nyújtja be, ezekből születik az összes elfogadott törvény több mint 90%-a. A benyújtott törvényjavaslatok kb. 55-60%-a Kormánytól ered, a többi része pedig egyes országgyűlési képviselőktől és országgyűlési bizottságoktól.

30. Magyarországon kétféle törvény létezik: sarkalatos törvény és rendes törvény. Az alapvető és nagy fontosságú alkotmányos ügyek szabályozását célzó sarkalatos törvények elfogadásához a leadott szavazatok kétharmados többsége szükséges annak érdekében, hogy garantálható legyen a széles parlamenti konszenzus ezekben a kérdésekben. A nem sarkalatos törvényeket egyszerű többségi szavazással fogadják el. Magyarországon hagyomány a sarkalatos törvények alkalmazása; és azt is meg kell jegyezni, hogy a hierarchia szerint ezek a törvények az Alkotmány alatt helyezkednek el, ezért más törvényekhez hasonlóan az Alkotmánybíróság megvizsgálhatja azoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. A GET megjegyzi, hogy az Európai Tanács Velencei Bizottsága több alkalommal bírálta Magyarországot azért, mert a feltétlenül szükséges mértéknél többször, valamint részletkérdése szabályozására is alkalmazott sarkalatos törvényeket. Ez a gyakorlat demokratikus szempontból megkérdőjelezhető, tekintettel arra, hogy az megnehezíti a reformok jövőbeni bevezetését⁸ (amennyiben a kormánynak nem lenne kétharmados többsége az Országgyűlésben).

⁷ A mentelmi jogot a "Felügyelet és érvényesítés" írja le részletesen.

⁸ Pl. Velencei Bizottság, CDL-AD(2012)009, 11.o.

31. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény értelmében (ami csak a Kormány alatti jogalkotási folyamatra terjed ki) minden a miniszterek által kidolgozott törvénytervezetet, kormányrendeletet és miniszteri rendeletet az Országgyűlésnek történő benyújtás előtt közzé kell tenni a Kormány honlapján. Az adott törvénytervezetért felelős miniszter feladata a tervezet közzététele és a társadalmi konzultáció lefolytatása.

32. A társadalmi egyeztetés általános és közvetlen egyeztetés keretében tartják meg. Míg az általános egyeztetés kötelező, addig a közvetlen egyeztetés opcionális. Az általános egyeztetést úgy folytatják le, hogy a weboldalon megadott e-mail címen keresztül bárki kifejtheti véleményét a társadalmi egyeztetés tárgyát képező tervezetről vagy koncepcióról. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszternek mérlegelnie kell a beérkezett véleményeket, és általános összefoglalót kell készítenie róluk, valamint - az elutasított vélemények esetében - az elutasító magyarázatot kell adnia az elutasítás okairól, és ezt közzé kell tennie a weboldalon a véleményt nyilvánítók listájával együtt.

33. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ezen kívül úgy határozhat, hogy 'stratégiai partnerséget' alakít ki es munkacsoportokat hoz létre, vagy más módon konzultál a partnerekkel. A stratégiai partnereken kívül a miniszter másokat is bevonhat egy adott jogszabálytervezettel kapcsolatos közvetlen egyeztetésbe. Ezekről a konzultációkról is összefoglalást kell készíteni, és közzé kell tenni azt a Kormány honlapján. Az összefoglalásnak tartalmaznia kell a stratégiai partnerek vagy egyéb résztvevők indoklással ellátott véleményét.

34. Stratégiai partnerség létrejöhet a Kormány és bármilyen, széleskörű társadalmi elismertséggel rendelkező szervezet között, például civil szervezetekkel, bevett egyházakkal, szakmai és tudományos szervezetekkel, nemzetiségi önkormányzatokkal, érdekképviseleti szervezetekkel, köztestületekkel és a felsőoktatási intézmények képviselőivel. A GET úgy értesült, hogy számos stratégiai partnerségi megállapodás (SPM) jött létre a Kormány és ipari szereplők között. A GET hangsúlyozni kívánja, hogy a Kormány jogszabály-előkészítő munkájának megfelelő átláthatósága különösen fontos olyan helyzetekben, mint a magyarországi is, ahol a Kormány döntő többséggel rendelkezik az Országgyűlésben.

35. Az Országgyűlés jogalkotási munkáját illetően a GET megállapítja, hogy a törvény jól definiálja a különböző fázisokat: 1) a jogszabályjavaslatot kézhezvételét követően haladéktalanul közzé kell tenni az Országgyűlés honlapján; 2) a plenáris ülésen általános vitát kell tartani róla; 3) az állandó bizottságokban részletes vitákat kell tartani róla; 4) a Törvénykezési Bizottságnak fel kell dolgoznia a tervezetet, és jelentést kell készítenie, amely tartalmazza a javasolt módosításokat is; 5) ismét plenáris vitákat kell tartani, most már a bizottsági jelentés és az érintett bizottságok megállapításai alapján; ezt követően pedig 6) a plenáris ülés szavaz a javasolt módosításokról és végül záró szavazást tartanak.

36. Az Országgyűlés bizottságait elsősorban az Ogytv. III. fejezete szabályozza, amely szerint az országgyűlésnek létre kell hoznia kötelező bizottságokat, például törvényalkotási bizottságot, mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, valamint alkotmányügyi kérdésekkel, költségvetéssel, külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel, nemzetbiztonsággal és nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságokat. Az Országgyűlés létrehozhat eseti és vizsgálóbizottságokat is, amennyiben szükségesnek tartja (Ogytv. 14. paragrafus).

37. A GET azt a tájékoztatást kapta, hogy bizottsági tagként minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámarányának megfelel. A bizottságok összetétele a politikai frakciók közötti megállapodások alapján alakul ki.

38. Ami a parlamenti folyamatok nyilvános elérését illeti, a GET megjegyzi, hogy az Alkotmány 5. cikke értelmében az Országgyűlés ülései főszabályként nyilvánosak; az Országgyűlés azonban a képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról határozhat. A GET azt a tájékoztatást kapta, hogy 1995 óta nem került sor zárt ülésre. Az Ogytv. IV. fejezete részletesebben szabályozza a plenáris ülések és a bizottsági ülések nyilvánosságát. Az Országgyűlés nyilvános ülésének jegyzőkönyveit, az ülésen tárgyalt irományokat, valamint az ezzel összefüggő elektronikus szavazási listákat az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni. Az Országgyűlés plenáris üléseit interneten keresztül és az állami televízióban is közvetítik. A szavazás eredményét az ülés elnöke késedelem nélkül bejelenti. A vitákat és a szavazásokat interneten keresztül közvetítik, és az esetek döntő többségében az állami televízióban is, a hatóságok szerint. A zárt ülések jegyzőkönyvei nem nyilvánosak, de az elfogadott határozatokat az Országgyűlés döntése szerint közzé lehet tenni.

39. Az Ogytv. 58. paragrafusa értelmében az országgyűlési bizottságok ülései alapvetően nyilvánosak, és az ülésekről készült jegyzőkönyveket közzé kell tenni az Országgyűlés honlapján. Bizonyos okok miatt zárt üléseket is lehet tartani, például minősített vagy személyes adat, üzleti titok stb. védelme érdekében. Ezen kívül a törvényalkotási bizottság üléseit, egyéb nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásokat, valamint a házelnök által kijelölt egyéb országgyűlési bizottsági üléseket előben közvetíteni lehet (Ogytv. 59. paragrafus). Erre a célra zártláncú audiovizuális rendszert működtet az Országgyűlés, amelyből a kimenő jel minden médiaszolgáltató számára hozzáférhető (TV vagy internet). A sajtó a saját eszközeivel is rögzítheti a nyilvános üléseket.

40. Az Ogytv. 60. paragrafusa kimondja, hogy az Országgyűlés honlapján a benyújtást követően haladéktalanul közzé kell tenni a törvényjavaslatokat, a módosító javaslatokat, a törvényjavaslatához készült bizottsági jelentéseket, és az egyéb olyan dokumentumokat és adatokat, amelyek az Országgyűlés iromány-nyilvántartásában szerepelnek. Ugyanez vonatkozik az országgyűlési bizottságok törvényalkotási javaslatokhoz készített jelentéseire is.

41. Az Alkotmánybíróság a kihirdetésük előtt és után is megvizsgálhatja a törvényeket. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kérésére az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. A Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére az Alkotmánybíróság már kihirdetett törvényeket is megvizsgálhat. Adott bírósági ügyel foglalkozó bírák is kérhetik az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak a felülvizsgálatát. Ezen kívül minden természetes személy vagy szervezet kérheti az őt érintő jogszabály felülvizsgálatát. Amennyiben egy kihirdetett jogszabály ellentmondásban áll az Alkotmánnyal, az Alkotmánybíróság megsemmisítheti azt. Amennyiben egy még ki nem hirdetett jogszabály alkotmányellenesnek bizonyul, az Alkotmánybíróság visszaküldi az Országgyűlésnek (Alkotmány 24. cikk).

42. A GET elismeri, hogy Magyarországon létrejöttek azok a jogi keretek, amelyek megfelelően szabályozzák az Országgyűlésben folyó jogalkotási folyamatot. A GET megállapítja továbbá, hogy a jogalkotási folyamat hivatalos fázisai alapvetően a nyitottságra törekednek, mivel biztosított a közvetlen hozzáférés a plenáris és a bizottsági ülésekhez, és bizonyos dokumentumok, például törvénytervezetek, parlamenti ülések jegyzőkönyvei stb. on-line elérhetők. A GET azt is megállapítja, hogy a törvény világos menetrendet és határidőket szab meg a törvények elfogadására, és a Házzsabály értelmében gyorsított eljárás csak korlátozott mértékben, sürgős esetekben megengedett. A magyar hatóságokat elismerés illeti a nagymértékű átláthatóságra törekvő jogi keretek kialakításáért. Ezzel együtt a GET észlelte a jogalkotási folyamattal szemben annak gyakorlati megvalósítása miatt megfogalmazott kritikákat is. Mint már említettük, Magyarország bírálatot kapott azért, mert túlzott mértékben alkalmazza a sarkalatos

törvényeket, még kisebb jelentőségű ügyekben is. Ezen kívül a kialakított jogi keretek ellenére a civil társadalomtól érkező bírálat azt mutatja, hogy a jelenlegi jogalkotási rendszer, ahogyan azt számos esetben alkalmazták, nem eléggé átlátható, bizonyos fontos törvényeket (sarkalatos törvényeket) elegendő átláthatóság nélkül fogadtak el, és nem adtak időt széleskörű konzultációra, különösen abban a tekintetben, hogy az egyes országgyűlési képviselők a parlamenti folyamatban rendszeresen későn nyújtják be a módosításai javaslatukat⁹. A GET-nek tudomására jutott a civil társadalom képviselőinek azzal kapcsolatos bírálata is, hogy nem eléggé átlátható a harmadik felek, többek között a lobbisták, és különösen az üzleti szféra lobbistáinak részvétele a parlamenti folyamatokban, valamint a Kormány irányítása alatt zajló jogszabály-előkészítő folyamatban. Ez utóbbi különösen fontos olyan ország parlamenti folyamataiban, ahol a Kormány erős többséggel rendelkezik az Országgyűlésben. A GET figyelembe vette a Transparency International Hungary¹⁰ legutóbbi jelentését is, amely szerint az átfogó lobbizási szabályozás hiánya Magyarországon, valamint a Kormány és az üzleti körök közötti szoros kapcsolatok olyan aggasztó jelek, amelyek a magyarországi demokratikus döntéshozási folyamatok sebezhetőségéről árulkodnak. A jelentés azt is megállapítja, hogy a dolgok jelenlegi állása "nem követeli meg az esetleges lobbizás jogalkotási befolyásának közzétételét, tehát olyan jelentést, amely leírná, hogy ki lobbizott kinél, és milyen céllal egy adott jogszabály elfogadása előtt". Ebben az összefüggésben a GET felidéri, hogy Magyarországon 2006 és 2010 között létezett lobbizási törvény; később azonban visszavonták mint egyáltalán nem hatékony politikai eszközt, és ezt sokan aggasztónak találták Magyarországon. Bár a lobbizási törvény visszavonása nem volt ellentmondásos határozat a maga idejében, a GET aggasztónak tartja, hogy a Kormány nem kívánja hatékonyabb jogszabállyal pótolni ezt a törvényt, a Kormány és a képviselők harmadik felekkel fennálló kapcsolatait illetően, a jogalkotási folyamat vonatkozásában, hogy nagyobb átláthatóság alakuljon ki ezen a téren. A GET elismeri, hogy léteznek bizonyos jogszabályok a lobbizással és a jogalkotási folyamatban való társadalmi részvétellel kapcsolatban a kormányzati szinten¹¹, azt is megállapítja, hogy ezek nem fedik le a parlamenti folyamatot. Ugyanakkor teljes mértékben tisztában van azzal, hogy a kívánt célokhoz megfelelő lobbizási szabályozás kidolgozása alapos előkészítést, megfontolást és széles körű konzultációkat igényel a különböző érintettek bevonásával.

43. A fentiekben említett aggodalomra okot adó bírálat fényében, amely arra utal, hogy több intézkedésre is szükség lenne a gyakorlatban alkalmazott jogalkotási folyamat átfogó átláthatóságának javítása érdekében, **a GRECO a következőket ajánlja: (i) biztosítani kell, hogy minden jogalkotási javaslatot megfelelő szintű átláthatósággal és konzultációval kezeljenek, és (ii) a lobbistákkal és a parlamenti folyamatokat befolyásolni kívánó harmadik felekkel való kapcsolattartásra vonatkozó szabályokat kell bevezetni az országgyűlési képviselők számára.**

Javadalmazás és egyéb juttatások

44. A magyar Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2013-ban Magyarországon 2 768 400 Ft (9 448 euró) volt az éves bruttó átlagfizetés.

45. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíját az Országgyűlésről szóló törvény (Ogytv.) 104. paragrafusa határozza meg, amely hivatkozik a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényre és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és

⁹ Pl. a Velencei Bizottság véleménye Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról, (CDL-AD(2013)012) 129-132. bek., stb.; a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR közös véleménye a magyar országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvényről (CDL-AD(2012)012), 52. bek.

¹⁰ Transparency International Hungary, "a bizonytalan üzleti környezetben végzett lobbizás és stratégiai partnerség feltárása (2014)

¹¹ Kiadtak egy kormányrendeletet (50/2013 (II.25.)) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről. Ez a rendelet a kormány által felügyelt államigazgatási szervekre vonatkozik. A hatóságok utalnak a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló CXXXI. törvényre is.

az államtitkárok jogállásáról szóló törvényre. A tiszteletdíjak jelenlegi mértéke a következő:

- rendes képviselők – 747 878 Ft (€ 2 408) havonta;
- házelnök – 1 507 350 Ft (€ 4 853) havonta;
- háznagy - 1 296 321 Ft (€ 4 173) havonta;
- a képviselőcsoportok vezetőinek a tiszteletdíját a képviselőcsoport határozza meg; a díj azonban nem haladhatja meg az 1 296 321 Ft (€ 4 173) összeget havonta;
- képviselőcsoportvezető-helyettesek – 997 170 Ft (€ 3 210) havonta;
- alelnök – 1 296 321 Ft (€ 4 173) havonta;
- az állandó bizottságok és a nemzeti kisebbségeket képviselő bizottságok elnökei, az Interparlamentáris Unió Magyar Nemzeti Csoportjának elnöke és az országgyűlés jegyzője – 997 170 Ft (€ 3 210) havonta; és
- a fenti bizottságok alelnökei – 897 453 Ft (€ 2 889) havonta.

46. Amennyiben egy országgyűlési képviselő egyidejűleg egynél több tisztséget tölt be az Országgyűlésben (pl. képviselőcsoport vezetője és parlamenti bizottság elnöke egyszerre), akkor csak a magasabb összegű tiszteletdíjra jogosult.

47. A miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a miniszterelnöki megbízott vagy a miniszteri biztos képviselő kizárólag a képviselői tiszteletdíjának 30%-ára jogosult a fizetése mellett.

48. A fentiekben ismertetett tiszteletdíjak mellett az országgyűlési képviselő egyéb juttatások széles körére jogosult, például a feladataival kapcsolatos utazás esetén napidíjra és az utazási és szállásköltségek megtérítésére. Azok, akik nem rendelkeznek házzal vagy lakással Budapesten, bizonyos feltételek mellett jogosultak lakhatási támogatásra maximum havi 186 969 Ft (602 euró) erejéig. Ezen felül a képviselők jogosultak az irodai költségeik megtérítésére legfeljebb havonta 373 939 Ft (1 204 euró) összegben, és havonta legfeljebb 747 878 Ft-ot (2 408 euró) fordíthatnak asszisztens alkalmazására. Az országgyűlési képviselők úgynevezett üzemanyagkártyát is kapnak, mellyel ingyenesen juthatnak üzemanyaghoz egy bizonyos mértékig, melyet az állandó lakhelyük és Budapest közötti távolság, az általuk képviselt választókerület területnagysága és a gépkocsijuk hengerűrtartalma alapján számítanak ki. Az országgyűlési képviselők az Országgyűlés Hivatalán keresztül térítésmentesen vehetik igénybe a feladataik és kötelezettségeik ellátásához szükséges postai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat (internet, mobil telefonok). Az országgyűlési képviselők mobiltelefon-szolgáltatás igénybevételére is jogosultak, minden hónapban a minimálbér 30%-ának megfelelő összeg erejéig (kb. 30 450 Ft (98 euró)).

49. Amikor véget ér az országgyűlési képviselő négyéves megbízatása, a volt képviselő további három hónapon keresztül a tiszteletdíjának a megbízatása megszűnését megelőző háromhavi átlagának megfelelő összegű ellátásra jogosult.

50. A juttatások megfelelő használatát elsősorban az Országgyűlés Hivatalának belső szabályai hivatottak biztosítani. Másodsorban az Országgyűlés Hivatalának erőforrásainak használatát a Belső Ellenőrzési Osztály ellenőrzi. A központi költségvetés végrehajtását az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Ebben a vonatkozásban az Állami Számvevőszék vizsgálja a központi költségvetés különböző fejezeteit kezelő szervek és a költségvetési szervek működését, valamint a rendelkezésükre álló költségek felhasználását. A juttatások képviselők által történő felhasználásával kapcsolatos információk közzétételét, amelyek 'közérdekű információnak' minősülnek, bárki kérheti, az Információ szabadságáról szóló törvény értelmében (3. paragrafus (5) bekezdés, 26. és 28. paragrafus). Az országgyűlési képviselőknek továbbá fel kell tüntetniük a fizetésüket és a kapott juttatásaikat az Országgyűlésnek évente benyújtott vagyonbevallásukban (lásd alább).

51. A GET megállapította, hogy az országgyűlési képviselők fizetését megfelelően szabályozzák. A szabályok egyéb juttatások széles körét is lehetővé teszik, amelyeket az egyes képviselők konkrét egyéni helyzete alapján kell kiszámítani. Természetes, hogy az ilyen szabályok értelmezése a gyakorlatban sok nehézséget okozhat; az országlátogatáson részt vevő személyekazonban nem jeleztek különösebb aggályokat visszaélésekkel vagy hasonlókkal kapcsolatban. A GET örömmel nyugtázta, hogy az országgyűlési képviselők fizetéséről és egyéb juttatásairól szóló információkat évente be kell vallani, és a köz számára elérhetővé tenni. A GET megállapította, hogy nincsenek olyan szabályok, amelyek megakadályoznák, hogy a képviselők kiegészítsék az irodai célokra szóló közpénzeket más forrásokból vagy adományozóktól származó forrásokkal. Éppen ellenkezőleg, úgy tűnik, hogy az ilyen hozzájárulások meglehetősen gyakoriak, például politikai pártoktól vagy kapcsolódó alapítványoktól. A GET aggodalmát fejezi ki, hogy nincsenek korlátozások az ilyen kiegészítő juttatások vonatkozásában; azt is megjegyzi azonban, hogy ezeket a támogatásokat évente be kell vallani. Ezt a kérdést az 'ajándékok' alatt is tárgyaljuk (58-60. bekezdés).

Etikai elvek és magatartási kódex

52. Az Alkotmány számos alapvető szabályt fogalmaz meg az Országgyűléssel és a képviselőkkel kapcsolatban. Az Alkotmány 4. cikk (1) bekezdése értelmében például az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, és e tekintetben nem utasíthatók. Az Alkotmány 5. cikke kimondja, hogy az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvényben kell meghatározni, amelynek rendelkeznie kell arról is, hogy milyen közhivatalokat nem tölthetnek be országgyűlési képviselők, valamint az egyéb összeférhetlenségi szabályokról. Az Alkotmány 4. cikkének (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés feladata a működési szabályainak és tárgyalási rendjének megállapítása (a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával). Ezek a rendelkezések meghatároznak bizonyos szabályokat a képviselők státuszával kapcsolatban, ideértve az összeférhetlenséget stb., ezeket az alábbiakban részletesen is kifejtjük.

53. Ezen kívül Magyarországon nincsenek egyéb, az Országgyűlés által elfogadott és kifejezetten az országgyűlési képviselők magatartására vonatkozó kötelező erejű szabályok. Jelenleg nincs az országgyűlési képviselők számára kidolgozott etikai/magatartási kódex. A GET azonban úgy értesült, hogy a különböző képviselő csoportokon és politikai pártokon belül léteznek etikai kódexek.

54. A GET fel kívánja hívni a figyelmet a GRECO jelentéseiben többször kifejezésre juttatott azon kíváncságra, hogy a parlamentek rendelkezzenek saját, a képviselőket szorosban bevonva kidolgozott közös szabványokkal és útmutatásokkal az etikai alapelveket és a képviselőktől elvárt magatartást illetően, valamint azokra vonatkozóan, akik a képviselőknek dolgoznak. A politikai pártok vagy képviselőcsoportok által kidolgozott szabályoknak (amelyekre a hatóságok utaltak) nincs közvetlen relevanciájuk ebben a vonatkozásban. A tapasztalat azt mutatja, hogy a szabályok kidolgozásának már a folyamata is felhívja a képviselők figyelmét az integritással kapcsolatos kérdésekre, valamint segíti őket abban, hogy nehéz etikai helyzetekben proaktív módon viselkedjenek, és nem utolsó sorban abban, hogy az elkötelezettségüket a polgárok felé is bizonyítsák. A kódexek és útmutatások következképpen erősíthetik a parlamenti intézmények iránti közbizalmat, hiszen az állampolgárok tudják, hogy mit várhatnak el a képviselőktől, és azoktól, akik a képviselők megbízásából dolgoznak mint alkalmazottak, asszisztensek stb. - ezt az megfontolást számos GRECO jelentés megfogalmazta. A GET hangsúlyozni kívánja továbbá, hogy az etikai/magatartási kódexeknek nem az a feladatuk, hogy helyettesítsék a meglévő alkotmányos szabályokat, jogszabályokat vagy egyéb szabályozásokat, hanem az, hogy továbbfejlesszék ezeket a rendelkezéseket, és rugalmas módon kiegészítsék és pontosítsák az útmutatásokat olyan helyzetekben, amelyek ellentmondásosak és összeférhetlenséget idézhetnek elő. Ezek a kódexek nem

is olyan statikusak mint a jogszabályok, és az idő haladtával fejlődniük kell. A fentiek fényében, és hivatkozással az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának (97) 24 határozatának 15. útmutatását a korrupcióelleni harc húsz alapelvéről, **a GRECO azt ajánlja, hogy fogadjanak el etikai/magatartási kódexet az országgyűlési képviselők számára, ideértve szükség szerint az alkalmazottaikat is, amely lefedi a különböző összeférhetlenségi helyzeteket (ajándékok és egyéb juttatások, harmadik felekkel fennálló kapcsolatok, lobbizás, egyéb tevékenységek, foglalkoztatás utáni helyzetek stb.), és egészítsék azt ki az alkalmazást támogató gyakorlati intézkedésekkel, például dedikált képzéssel és tanácsadással.**

Összeférhetetlenség

55. Az országgyűlési képviselőket érintő összeférhetetlenséggel kapcsolatos lényeges rendelkezéseket az Ogytv. 80., 84-86. és 88. paragrafusai tartalmazzák. Ezek a rendelkezések felsorolják azokat a funkciókat, tevékenységeket és helyzeteket, például különféle egyéb állami tisztségek, pénzügyi érdekek, gazdasági tisztség és bizonyos értéket meghaladó ajándékok elfogadása, amelyek nem egyeztethetők össze egy országgyűlési képviselő megbízatásával. Az Ogytv. azon lényeges rendelkezéseit, amelyek célja az összeférhetetlenség bizonyos formáinak megelőzése, az alábbiakban részletesebben tárgyaljuk.

56. Az Ogytv. 91-93. paragrafusai és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló OGY határozat 149-152. paragrafusai írják le azokat az eljárásokat, amelyeket olyan esetekben kell követni, amikor egy képviselő egymással ütköző érdekekkel kerül szembe. A Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgálóbizottság (részletesen lásd a jelentés "Felügyelet és érvényesítés" fejezete alatt) az a testület, amely az országgyűlési képviselők összeférhetlensége esetén vizsgálódik. Érdekellentét (összeférhetetlenség) esetén a fenti bizottság eljárásának vagy az a célja, hogy elérje, hogy a képviselő maga szüntesse meg az összeférhetetlenséget egy adott időn belül, vagy az, hogy kimondja az összeférhetetlenséget, aminek következtében az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik.

57. A GET aggodalommal állapítja meg, hogy a potenciális érdekütközéseknek az Ogytv.-ben található "statikus" listája mellett (tiltott mellékfoglalkozások és gazdasági jellegű tevékenységek) a jelenlegi jogszabályok nem foglalkoznak azokkal a helyzetekkel, amelyekben a képviselőt személyesen érinti egy Országgyűlés által kezelt ügy, akár pénzügyi érdekeltiségről van szó, akár nem (bármilyen személyes érdekellentét). Ezeket az eseti helyzeteket szabályozni kellene. A szabályozásnak a személyes érdekellentét definíciójára kell épülnie, és ahhoz, hogy hatékony legyen, párosulnia kell a képviselők számára előírt azon kötelezettséggel, hogy a az ilyen helyzeteket felmerüléskor bejelentsék (ún. *ad hoc* bejelentés). A helyzet megoldása érdekében **a GRECO azt ajánlja, 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.** A GET álláspontja szerint a szükséges intézkedések a jogszabályok vagy eljárási szabályok módosítását tehetik szükségessé, de ölthetik magatartási/etikai kódex formáját is.

Bizonyos tevékenységek tiltása vagy korlátozása

Ajándékok

58. Az Ogytv. 87. paragrafus (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő a képviselői megbízatásával kapcsolatban nem fogadhat el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, amely a mindenkori képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meghaladja. Ugyanez a paragrafus előírja, hogy a képviselő - a vagyonnyilatkozata részeként - kimutatást köteles vezetni a képviselői tiszteletdíj 1/12-ed mértékének megfelelő értékhatárt meghaladó értékű ajándékokról és ingyenes juttatásokról.

59. Az Ogytv. 87. paragrafus (2) bekezdése értelmében az ajándékokkal kapcsolatos korlátozás nem vonatkozik a képviselőnek az Országgyűléstől, saját pártjától vagy képviselőcsoportjától a képviselői munkájának ellátásához szükséges vagy azzal szoros összefüggésben lévő juttatásokra és ingyenes használatba kapott dolgokra. Ugyanez érvényes a pártok működésének támogatása céljából tudományos, ismeretterjesztő, kutatási vagy oktatási tevékenységet végző alapítványtól kapott juttatásokra. E juttatásokról azonban a képviselő - az éves vagyonnyilatkozata részeként - kimutatást

köteles vezetni. Az ingyenesen használatba kapott dolgok a parlamenti megbízatás megszűnését követően nem kerülhetnek ingyenesen a képviselő vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója tulajdonába vagy további ingyenes használatába.

60. A GET aggodalommal állapította meg, hogy az országgyűlési képviselők által elfogadható ajándékok vonatkozásában az Ogytv. az értéket határozza meg egyetlen korlátozásként, és ez az értékhatár jelenleg igen magas (2 400 euró). A GET azt is aggodalomra okot adónak találta, hogy a politikai pártok, alapítványok és hasonlóak által adott ajándékok tekintetében számos kivételszabály van, ami egyértelműen utat nyit a juttatások ilyen szervezeteken keresztül történő átirányítására. A GET tisztában van azzal, hogy az országgyűlési képviselők nem fogadhatnak el olyan "ajándékot", ami bűncselekménynek, pl. megvesztegetésnek minősülne, és hogy a 200 eurót meghaladó értékű ajándékokat be kell vallaniuk. Mindazonáltal a GET azon a határozott véleményen van, hogy az ajándékokkal - ideértve a természetbeni juttatásokat és az irodai használatra kapott dolgokat is - kapcsolatban az Ogytv. által meghatározottnál kidolgozottabb szabályok/útmutatások szükségesek ahhoz, hogy korlátozzák a képviselőket olyan előnyök elfogadásában, amelyek befolyásolnák a hivatalos kötelezettségeik pártatlan ellátását, vagy ezt a látszatot kelthetnék, az ajándék értékétől függetlenül. Az ajándékokkal kapcsolatos iránymutatás és az ilyen helyzetekben elvárt magatartás meghatározása előnyös lenne az országgyűlési képviselők, a munkatársaik és a szélesebb nyilvánosság számára is, és természetesen beleilleszkedne az etikai/magatartási kódexbe is az 54. bekezdésben javasoltak szerint.

Összeférhetlenségek és kiegészítő tevékenységek, a megbízatás megszűnését követően érvényes korlátozások

61. Az Ogytv. 80. paragrafus (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselői megbízatás összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízatással. A képviselő a tudományos, egyetemi vagy főiskolai oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért - a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői és a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve - díjazást nem fogadhat el. A képviselőnek a mezőgazdasági őstermelőként folytatott tevékenysége nem minősül kereső foglalkozásnak. (2) A képviselő miniszterelnöki, miniszteri, államtitkári, kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi, miniszterelnöki megbízotti vagy miniszteri biztosi tisztséget láthat el, illetve az Országgyűlés tisztségviselője lehet. (3) A felsorolt funkciókat betöltő képviselő nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője. A GET úgy értesült, hogy az Ogytv. 2014. október 12-i módosítását követően az országgyűlési képviselő már nem láthat el polgármesteri vagy megyei és/vagy helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselői megbízatást.

62. Továbbá, az Ogytv. 84. paragrafusa értelmében az országgyűlési képviselő nem lehet a tőkepiacról szóló törvény szerinti pénzügyi ágazatban működő pénzügyi szervezet kizárólagos vagy többségi tulajdonosa, vezető tisztségviselője, vezető állású munkavállalója; olyan gazdálkodó szervezetben részvényes, amely a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint nem minősül átlátható szervezetnek; az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek - ide nem értve a társasházat - számára nyújtott támogatások odaítélése céljából létrehozott szerv vezetője, tagja, illetve a szerv döntésének előkészítésében vagy meghozatalában közreműködő személy.

63. A GET üdvözli azokat a meglévő szabályokat, amelyek célja az összeférhetlenség elkerülése a kiegészítő tevékenységek vonatkozásában, akár más állami funkciókkal

kapcsolatban, akár jelentősebb gazdasági tevékenység tekintetében. A tudományos és egyéb szellemi tevékenységekkel kapcsolatban megszabott kivételek meglehetősen széles körűek, de nem ésszerűtlenek. Ezzel szemben nincsenek olyan rendelkezések, amelyek az országgyűlési képviselőknek a képviselői megbízatásukat követő foglalkoztatását szabályozzák. Ugyanakkor az Ogytv. 85. paragrafusa úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselő a megbízatása alatt, illetve annak megszűnésétől számított két évig nem köthet vételi megállapodást olyan gazdálkodó szervezet részesedésének megszerzésére, amelyben a magyar vagy külföldi állam, helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás vagy külföldi helyhatóság, párt, belföldi vagy külföldi vallási közösség közvetlen vagy közvetett kizárólagos vagy többségi befolyással rendelkezik. A GET ezt különösen érdekesnek találta, és felidézte, hogy a GRECO többször kifejezésre juttatta, hogy az országgyűlési képviselőkkel könnyen előfordulhat, hogy úgy kezelnek bizonyos ügyeket (ideértve a jogalkotást is) a Parlamentben, hogy közben olyan érdekeket tartanak szem előtt, amelyek fontosak lehetnek a megbízatásuk alatt vagy azt követően, vagy későbbi lobbizásban. A GET bátorítja a hatóságokat, hogy vizsgálják meg azt, hogy szükséges-e további szabályokat/útmutatásokat bevezetni ilyen helyzetekre.

Pénzügyi érdekek, szerződések állami hatóságokkal, visszaélés állami erőforrásokkal, kapcsolattartás harmadik felekkel (lobbizás)

64. Amint azt fent említettük, az országgyűlési képviselők nem birtokolhatnak bizonyos pénzügyi érdekeltségeket; az Ogytv. 84. paragrafusa kimondja, hogy képviselő nem lehet a tőkepiacról szóló törvény szerinti pénzügyi ágazatban működő pénzügyi szervezet kizárólagos vagy többségi tulajdonosa, és nem lehet olyan gazdálkodó szervezetben részvényes, amely a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint nem minősül átlátható szervezetnek.

65. Mint már megjegyeztük korábban a jelentésben, jelenleg nincsenek általános szabályok a képviselőknek harmadik felekkel fennálló kapcsolatait és a lobbizást illetően. 2006 és 2010 között létezett Magyarországon lobbizási törvény, de azt mint nagyrészt nem hatékony szakpolitikai eszközt – ezen megítélést akkor széles körben osztották Magyarországon - hatályon kívül helyezték. Bár a lobbizási törvény hatályon kívül helyezése nem volt ellentmondásos döntés a maga idejében, a GET aggodalomra okot adónak tartja, hogy a Kormány nem kívánja a képviselők harmadik felekkel való kapcsolattartását hatékonyabban szabályozó és ezáltal a parlamenti folyamatok átláthatóságát növelő jogszabállyal pótolni azt. Ezzel kapcsolatban a GRECO javaslatot fogalmazott meg a 43. bekezdésben.

Bizalmas információval való visszaélés

66. Az Ogytv. 86. paragrafusa értelmében a képviselő szakmai vagy üzleti ügyben a képviselői minőségére nem hivatkozhat, és a képviselői megbízatásának felhasználásával nem szerezhet, illetve nem használhat fel bizalmas információkat. Az ilyen adatok megszerzésének és felhasználásának részletes szabályait aminősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény meghatározza meg. Az információs önrendelkezéssről és az információ szabadságáról szóló 2011. évi CXII. törvény szabályozza a személyes adatok felhasználását, és ez az országgyűlési képviselőkre is vonatkozik.

67. Ebben az összefüggésben a hatóságok utalnak arra is, hogy a minősített információval való visszaélés a Büntető Törvénykönyv 305. paragrafusa szerint bűncselekménynek számít, és nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az információ minősítési szintjétől függően ("korlátozott", "bizalmas", "titkos" vagy "szigorúan titkos"). Az információval való visszaélés minősülhet hivatali visszaélésnek (Büntető Törvénykönyv 266. paragrafusa), amely három évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

Vagyon, jövedelem, kötelezettségek és érdekeltségek bevallása

68. Az Ogytv. 89. paragrafusa felsorolja azokat a tevékenységeket és tisztségeket, amelyeket a képviselő köteles a házelnöknek bejelenteni, így az alapítványokban, köztestületekben, civil szervezetekben betöltött különböző funkciókat. Az Ogytv. 90. paragrafusa értelmében a képviselőnek vagyonyilatkozatot kell tennie. Még pontosabban, az Ogytv. úgy rendelkezik, hogy a képviselőnek megadott, a törvény mellékletét képező forma szerint kell vagyonyilatkozatot tennie a megbízatásának létrejöttétől számított harminc napon belül, majd minden év január 31-ig, valamint a megbízatásának megszűnésétől számított 30 napon belül. Ha az országgyűlési képviselő nem tartja be ezt a szabályt, nem gyakorolhatja a képviselői jogait, és javadalmazásban nem részesül (Ogytv. 90. paragrafus (3) bekezdés). Ezen kívül a képviselő a vagyonyilatkozatához csatolni köteles a családtagjainak (vele közös háztartásban élő házas- vagy élettárs és gyermekek) az ő vagyonyilatkozatával azonos tartalmú vagyonyilatkozatát.

69. A vagyonyilatkozatokat be kell nyújtani a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságnak. Ez a bizottság a benyújtás határidejét követően listát készíti a beadott nyilatkozatokról. Ekkor minden képviselőnek igazolást állítanak ki és adnak át a nyilatkozat benyújtásáról.

70. Az Ogytv. 94. paragrafusa értelmében a képviselői vagyonyilatkozat nyilvános, ellentétben a családtagokéval. Az előbbit a fenti bizottságnak haladéktalanul közzé kell tennie az Országgyűlés honlapján, és a nyilatkozatoknak nyilvánosan és on-line elérhetőnek kell lenniük a képviselő megbízatásának megszűnését követően legalább egy évig. Ezt követően a vagyonyilatkozatokat leveszik a honlapról; az Országgyűlés Hivatala azonban archiválja őket és bárkinek joga van róluk másolatot kérni. A bizottság a családtagok bevallását is megőrzi, de azokat nem adhatóak ki.

71. Az alábbi eszközöket kell bevallani:

- Ingatlan - hely, méret, rendeltetése, jogi hely jellege, megszerzés időpontja;
- Tárgyi eszközök - járművek, vízi/légi járművek, védett művészeti alkotások, egyéb tárgyi eszközök, banki megtakarítások értéke, a képviselő alap javadalmazását meghaladó készpénz;
- Kötelezettségek - szerződéses követelések különböző formái, amelyek meghaladják a képviselő hat havi alap tiszteletdíjait (kb. 14 400 euró);
- Jövedelem-bevallások - foglalkozás, munkahely és érték;
- Vállalatokban birtokolt gazdasági érdekeltségek - a vállalat és az érték;
- A parlamenttől, pártoktól, képviselő csoportoktól vagy párt alapítványoktól kapott juttatások - a juttatás és az érték;
- Ajándékok - az ajándék típusa és értéke;
- Az államtól, az EU-tól vagy vállalatoktól kapott támogatás - kedvezményezett és érték.

72. A bizottságnak történő benyújtást követően a vagyonyilatkozatok nem esnek át hivatalos ellenőrzési eljáráson; a bizottság vagy egyéb hatóság nem ellenőrzi automatikusan a nyilatkozatok tartalmát. A bizottság közzé teszi a nyilatkozatokat az Országgyűlés honlapján, így azokat a nyilvánosság vizsgálhatja. A képviselők nyilatkozataiban talált szabálytalanságokat illetően bárki benyújthat panaszt az Országgyűlésnek/a bizottságnak.

73. A panaszokkal kapcsolatos eljárást az Ogytv. 94. paragrafusa írja le, valamint a 10/2014. határozat 153. paragrafusa. (II.24.). A panasz benyújtását követően a bizottság elnöke döntést hoz arról, hogy indítson-e eljárást, vagy kellő megalapozottság

hiánya miatt elutasítsa. Ekkor az elnök felszólítja a képviselőt, hogy öt napon belül javítsa ki a nyilatkozatot. Ha a képviselő ezt nem tartja be, vagy nem teljesítette azt a kötelezettségét, hogy megfelelő vagyonyilatkozatot adjon be, vagy szándékosan hamis lényeges adatokat vagy tényeket adott meg, a bizottság elnöke kezdeményezi a képviselő összeférhetetlenségének kimondására irányuló eljárást, amely a képviselői megbízatás megszűnésével járhat.

74. A GET üdvözli azt a tényt, hogy Magyarország rendelkezik vagyonevellési rendszerrel az országgyűlési képviselők és közeli családtagjaik vonatkozásában, és hogy a bevallások az Ogytv. mellékletében meghatározott egységes formát követik. A GET megítélése szerint a nyilatkozatokat azzal a jó szándékkal vezették be, hogy azok segítséget nyújtsanak a "jogtalan meggazdagodás" és az összeférhetetlenség felderítésében, végső soron pedig a korrupció és hasonló tevékenységek visszaszorításában. Ezzel együtt a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatban kritikákat fogalmaztak meg Magyarországon azért, mert nem bizonyultak komoly és hatékony eszköznek, mégpedig a következő okokból: a nyilatkozatot tartalmát semmilyen hatóság nem ellenőrzi hivatalból, csak akkor, ha megalapozott kezdeményezés érkezik; a vagyonyilatkozatok nyilvánosság általi vizsgálata nehéz, mert gyakran kézzel írott és/vagy szkennelt dokumentumokról van szó; a családtagok nyilatkozataik egyáltalán nem nyilvánosak, és a hatóságok ezeket csak akkor vizsgálják, ha valaki kezdeményezést tesz egy képviselővel szemben. A GET véleménye szerint a civil társadalom fenti néhány észrevétele¹² különösen súlyos, mivel olyan rendszerre vonatkoznak, amelyben a széles nyilvánosság és a média feladata a tényleges monitoring; az ilyen rendszerben messzemenő átláthatóság szükséges. A GET azt is aggodalommal állapította meg, hogy bár az Ogytv. sokféle vagyontípus bevallását és egyéb külső tevékenységek bejelentését írja elő, az Ogytv. melléklete, amely részletes útmutatást ebben a vonatkozásban, az érdekeltségek pénzügyi vonatkozásaira, például a javadalmazással járó tevékenységekre, vagyontárgyakra és adósságokra, korlátozódik. A GET azt az álláspontot képviseli, hogy a pénzügyi érdekeltségekre korlátozódó vagyonyilatkozatokból hiányoznak más, az összeférhetetlenség szempontjából releváns lényeges kapcsolatok, például az egyéb, akár javadalmazással nem járó tevékenységek, mint például aktív részvétel érdekcsoportokban, civil szervezetekben stb. Következésképpen, **a GRECO a következőket ajánlja: Magyarország (i) biztosítsa az országgyűlési képviselőknek az egyéb foglalkozások és nem pénzügyi jellegű tevékenységek nyilvánosságra hozására irányuló kötelezettségének gyakorlati alkalmazását; és (ii) minden nyilatkozat egy olyan bizonyos formát kövessen, ami lehetővé teszi a megfelelő nyilvánosság általi későbbi vizsgálatot, lehetőleg elektronikus eszközök használatával.**

Felügyelet és érvényesítés

75. Az országgyűlési képviselők mentességet élveznek a leadott szavazatuk, továbbá a megbízatásuk gyakorlása során közölt véleményük miatt (Ogytv. 73. paragrafus). Ezen kívül a képviselőket nem lehet őrizetbe venni, vagy velük szemben más büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni, kivéve a szabálysértés elkövetésének tettenérésekor (Ogytv. 74. paragrafus). Amennyiben az országgyűlési képviselő önként nem mond le a mentelmi jogáról, ellene csak az Országgyűlés előzetes jóváhagyásával lehet ilyen intézkedést folytatni (Ogytv. 74. paragrafus (1) bekezdés). Az országgyűlési képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó eljárást az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló OGY határozat 146. cikke írja le részletesen. Az Ogytv.-ből és az OGY határozatból következik, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a főügyésznek kell benyújtania az Országgyűlés elnökének, aki tájékoztatja a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, amely pedig értesíti az

¹² Meg kell jegyezni, hogy a GRECO a negyedik értékelési forduló számos jelentésében ajánlotta a tagállamoknak, hogy vegyék fontolóra a képviselők vagyonyilatkozatainak tartalmának szélesítését, hogy tartalmazzák a házastársak, eltartott családtagok és egyéb közeli rokonok vagyonát is, azzal, hogy ezeket az információkat nem kell feltétlenül nyilvánosságra hozni.

érintett képviselőt, és javaslatot nyújt be a mentelmi jog felfüggesztésének kimondásáról szóló határozat elfogadására az Országgyűlésnek 30 napon belül, az Országgyűlés pedig késelem nélkül megvitatja az ügyet. A magyar hatóságok tájékoztatták a GET-et, hogy 2004 és 2014 között az ügyészség 32 országgyűlési képviselő esetében indítványozta a mentelmi jog felfüggesztését. Négy esetben megalapozatlan volt az indítvány, hét esetben pedig az Országgyűlés megtagadta a mentelmi jog felfüggesztését. Az alábbi bűncselekmények gyanújával indítottak eljárásokat: csődbűncselekmény, közokirathamisítás, hanyagságból elkövetett, súlyos személyi sérülést okozó közúti baleset okozása, gazdasági előny törvénytelen szerzése, számviteli szabályok megszegése, bántalmazás, becsületsértés, vandalizmus, hűtlen kezelés, okirathamisítás, zaklatás, személyi adatokkal való visszaélés, hivattal való visszaélés, rágalmozás, passzív vesztegetés, csalás stb. 13 esetben jogerős határozat született bírósági eljárásban, egy esetben pedig felmentették a vádlottat az ügyész felülvizsgálatot kezdeményezett. Négy le nem zárt ügyben (még nem született jogerős döntés) az országgyűlési képviselőket felmentették, ebből két képviselő megrovást kapott. Négy esetben megszüntették az eljárást, ebből két esetben megrovást alkalmaztak.

76. A GET álláspontja szerint az országgyűlési képviselők mentelmi joga - a szólás, a vélemény és a parlamenti szavazás szabadságának védelmén túl - súlyos akadályt jelenthet a büntető jogszabályokhatékony érvényesítésében. Még akkor is, ha a mentelmi jogot rendszeresen felfüggeszti az Országgyűlés olyan esetekben, amikor felmerül annak gyanúja, hogy a képviselő bűncselekményt követett el, a felfüggesztési eljárás késlelteti a nyomozó hatóságokataz azonnal nyomozás lefolytatásában. Ráadásul a folyamatban érintett képviselőt tájékoztatják is a folyamatról, és ez akadályozhatja a bizonyítékok gyűjtését stb. A korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások, valamint a későbbi vádemelés esetében iskülönösen fontos eszköz a nyomozás azonnali megkezdése és a nyomozási eszközök használata. ez döntő a későbbi vádemeléshez is. Magyarországon ilyen intézkedést az országgyűlési képviselők ellen csak a mentelmi joguk felfüggesztésével lehet meghozni, kivéve, ha a képviselőt tetten érik. A fentiek alapján és hivatkozással az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága a korrupció elleni harc húszt alapelvéről szóló 24. (97) határozatának 6. alapelve a **GRECO ajánlja, hogy Magyarország tegyen megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a mentelmi jog megszüntetésére irányuló eljárás ne hátráltassa a bűnügyi nyomozásokat azon képviselők vonatkozásában, akik a gyanú szerint korrupciós bűncselekményeket követtek el.**

77. Rátérve a belső parlamenti felügyeleti eljárásokra a képviselők és magatartásuk vonatkozásában, a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a felelős szerv. A bizottság hat tagból áll, három kormánypárti képviselőből és három ellenzéki képviselőből ("paritásos bizottság"). A bizottság eljárásait az Ogytv. 88. paragrafusában leírt helyzetekben kezdeményezik, a bizottság által más hatóságtól kapott információk alapján. A jogerős ítéletet hozó bíróság vagy a jogerős döntést hozó hatóság haladéktalanul értesíti az Országgyűlés elnökét az Ogytv. 88. paragrafusában meghatározott összeférhetlenségről. Az eljárást azonban meg lehet indítani képviselő, vagy bárki által tetta bejelentés alapján, az Ogytv. 91. paragrafusa szerint. A bejelentésben pontosan le kell írni az állítólag összeférhetetlen képviselő nevét és az összeférhetlenség okát, valamint a támogató bizonyítékot. A bejelentésnek tartalmaznia kell továbbá a bejelentést benyújtó személy személyi azonosító adatait és aláírását is. Névtelen vagy hiányos bejelentések alapján a bizottság nem tesz intézkedést, az elnök nem indítja meg az eljárást, de tájékoztatja a bizottságot a bejelentésről.

78. Az Ogytv. 92(1) paragrafusából következik, hogy ha elindították az összeférhetlenségi eljárást, akkor az ügyet a bizottságnak harminc napon belül ki kell vizsgálnia. Ennek érdekében a Bizottság felállít egy speciális vizsgáló testületet, amelyben három tag vesz részt, és a bizottság alelnöke vezeti. A vizsgált képviselőnek és az érintett állami hatóságoknak az összeférhetlenségi esettel kapcsolatban a bizottság

vagy a vizsgáló testület által kért minden adatot késedelem nélkül meg kell adnia. Az összeférhetlenségi ügyel kapcsolatban átvett adatokat az összeférhetlenségi ügyel kapcsolatos eljárás lezárulását követő harmincadik napon törölni kell, és az összeférhetlenséggel kapcsolatos minden nyilvántartást a Bizottság vezet (Ogytv. 92. paragrafus (2) és (3) bekezdés). Miután a Bizottság véleményt nyilvánított az ügyről, az Országgyűlésnek tizenöt napon belül meg kell hoznia a végleges döntést az összeférhetlenségről.

79. Az Ogytv. 91. paragrafus (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő a mandátuma igazolásától, az összeférhetlen helyzet keletkezésétől, illetve annak a képviselő tudomására jutásától számított harminc napon belül köteles az összeférhetlenségi okot megszüntetni, illetve a megszüntetését kezdeményezni. A házelnök és az alelnök esetében a harminc napos határidőt a tisztségre való megválasztástól kell számítani. Az összeférhetlenség megszüntetéséig a képviselő a megbízatásából eredő jogait nem gyakorolhatja, és javadalmazásra sem jogosult. Ha a képviselő nem tesz eleget ennek a kötelezettségének, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés - a Bizottság véleményének kikérése után - tizenöt napon belül határoz az összeférhetlenség kimondásáról.

80. Az Ogytv. 93. paragrafus (1) bekezdéséből következik, hogy ha az Országgyűlés nem mondta ki az összeférhetlenséget, a képviselővel szemben ugyanazon tények alapján nem lehet újabb összeférhetlenségi eljárást kezdeményezni. Ugyanakkor az összeférhetlenség megállapításával egyidejűleg az Országgyűlés felszólítja a képviselőt, hogy öt napon belül szüntesse meg, vagy kezdeményezze az összeférhetlenség megszüntetését, és ennek tényét jelentse be a házelnöknek. Az Országgyűlés egyúttal kimondja, hogy ha a képviselő nem szünteti meg, nem kezdeményezi az összeférhetlenség megszüntetését, illetve ha ennek tényét nem jelenti be a házelnöknek, akkor képviselői megbízatása ezen határozat alapján, az összeférhetlenség megállapításától számított öt napon belül megszűnik. Az összeférhetlenség megállapításától számított öt nap elteltével a mentelmi bizottság elnöke bejelenti az összeférhetlenség megszüntetését vagy a képviselő megbízatásának megszüntetését. Ha az Országgyűlés határozata alapján a képviselő megbízatása megszűnik, a képviselő köteles az összeférhetlenség keletkezésétől a megbízatása megszűnéséig részére kifizetett javadalmazást az Országgyűlésnek visszafizetni.

81. A GET megjegyzi, hogy a képviselők magatartásának felügyelete többek között a nyilvánosság által végzett vizsgálatra épül. A GET fentebb bírálta azt a tényt, hogy a vagyonynyilatkozatok, annak ellenére, hogy nyilvánosan hozzáférhetőek, nem nyújtanak megfelelő alapot a vizsgálathoz ebben a konkrét összefüggésben. A képviselők magatartását felügyelő legfontosabb szervezet azonban a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság, amely minden esetben - akár mentelmi jogi ügyekben, akár a képviselők magatartását vagy a vagyonynyilatkozatokat illetően - szűrőként működik, amelyen keresztül feldolgozzák és megítélik az ügyeket, mielőtt az Országgyűlés végleges döntést hozna. Elkerülhetetlen, hogy ezt a folyamatot sokan úgy tekintik, hogy a képviselők saját magukat felügyelik és vizsgálják. Ráadásul ennek a bizottságnak az összetétele - három kormánypárti képviselő és három ellenzéki - magában hordozza a szavazategyenlőség miatti a holtpontok kialakulásának komoly veszélyét. A folyamat másik gyenge pontja, hogy a Bizottság nem foglalkozik névtelen panaszokkal. Noha a GET elfogadja, hogy a képviselők magatartásával kapcsolatos végső döntést végül az Országgyűlésnek kell meghoznia, meg van győződve arról, hogy a képviselők magatartásának felügyeletét és vizsgálatát célzó közbülső folyamatot, mely a javaslatához vezet, meg kell erősíteni a függetlenség és hatékonyság tekintetében.

82. 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 megbízásának 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.

83. A fentiek alapján **a GRECO ajánlja, hogy Magyarország tegyen megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen ellenőrizni és érvényesíteni az országgyűlési képviselők magatartásával, összeférhetlenséggel és vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos meglévő és létrehozásra váró szabályokat, valamint hogy megfelelő és arányos szankciókat vezessen be e célból.**

Tanácsadás, képzés és tudatosság

84. A magyar hatóságok az országgyűlésről szóló törvényt tekintik a képviselők elvárt viselkedésével és kötelezettségeivel kapcsolatos fő információforrásnak. Az Ogytv. harmadik része foglalkozik a képviselők jogállásával, és tartalmazza a mentelmi joggal, összeférhetlenséggel és vagyonyilatkozattal kapcsolatos rendelkezéseket. Ezen kívül az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló OGY határozat további részletes szabályokat fektet le ezen kérdések tekintetében.

85. Az Országgyűlés Hivatala összeállított egy felhasználóbarát kiadványt („Házszabály”) a részletes szabályozásról, valamint a Hivatal feladata tájékoztató füzetek kiadása is az Országgyűlés eljárásairól, a tagok jogállásáról és elvárt magatartásáról. Az Országgyűlés honlapján minden fontos információ on-line hozzáférhető. A Mentelmi Bizottság honlapján megtalálhatóak a különböző típusú ügyekről és az eljárások statisztikáiról szóló összefoglalók, valamint az ügyekről készített tanulmányok is. E Bizottság üléseinek a mentelmi jogról, az összeférhetlenségről és a vagyonyilatkozat benyújtási kötelezettségről szóló szakértői prezentációkat tartalmazó jegyzőkönyvei a hatóságok tájékoztatása szerint- szintén hozzáférhetők a honlapon.

86. A Bizottság feladatai közé tartozik az is, hogy kövesse a képviselők jogállásával kapcsolatos szabályozásokat, valamint szükség esetén módosításokat javasoljon. Továbbá, mint fent említettük, a képviselők elleni bejelentéseket és a kapcsolódó adatbázist kezelő és vizsgáló mentelmi bizottság tanácsokat is adhat a képviselőknek.

87. A GET üdvözi azt a tényt, hogy a magyar hatóságok on-line hozzáférhető írásos anyagot készítettek az Országgyűlés szerepéről és eljárásairól, és bizonyos mértékben a képviselők jogairól és kötelezettségeiről. Ugyanakkor a GET aggodalommal állapította meg, hogy a képviselők számára nem áll rendelkezésre etikai és magatartási képzés. Ismerve számos más tagállam erőfeszítéseit, a GET nem látja akadályát annak, hogy Magyarország képzést tartson az újonnan megválasztott képviselőknek, valamint rendszeres belső képzést nyújtson az elvárt etika szabályokról és magatartásról. A dedikált képzés különösen fontos lenne az új szabályok és eszközök, például az etikai/magatartási kódex kidolgozása és megvalósítása tekintetében. Következésképpen, **a GRECO azt ajánlja, hogy az országgyűlés hivatala(i) tartson dedikált és rendszeres képzéseket a képviselőknek olyan témákban mint az etika és az összeférhetlenségi helyzetekben követendő viselkedés, valamint a korrupció megelőzése.**

IV. A BÍRÁKAT ÉRINTŐ KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE

Az igazságszolgáltatási rendszer áttekintése

88. A Magyarországon 1989-90-ben lezajlott politikai rendszerváltás óta az igazságszolgáltatási rendszer fontos reformokon ment keresztül, amelyek célja a jogállamiságra épülő független igazságszolgáltatási rendszer megteremtése volt. Magyarország már az 1990-es évek közepén létrehozta az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, amely átvette az Igazságügyi Minisztérium funkcióinak többségét, ezzel is hangsúlyozva az igazságszolgáltatás függetlenségét a végrehajtó hatalomtól. Az új Országos Bírói Tanácsot 2012-ben hozták létre, egy olyan reformot követően, amely egy további hatósággal, az Országos Bírói Hivatallal (OBH), bővítette az igazságszolgáltatást. Az Országos Bírói Hivatal az Országgyűlés által megválasztott Elnök irányítja, és az igazságszolgáltatás központi igazgatásának legfőbb szerve. Ezt a rendszert Magyarország új, 2011. évi Alaptörvényerőgizti, amelyet már nem kevesebb, mint ötször módosítottak a többek között az Európai Tanács, nevezetesen a Velencei Bizottság, valamint az Európai Unió és az EBESZ képviselőivel folytatott intenzív párbeszéd következtében. A magyar igazságszolgáltatás jelenlegi szervezete két sarkalatos törvényen alapul: a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényen (Bszi) és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényen (Bjt.). A fent említett nemzetközi szervezetek bírálatának hatására ezeket a törvényeket is több alkalommal módosították. A párbeszéd egyik konkrét eleme arra irányult, hogy megfelelő egyensúly alakuljon ki az OBH elnöke és az Országos Bírói Tanács (OBT), mint az igazságszolgáltatás felügyeleti szervei között.

89. Az alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) azt a fő feladatot határozza meg az Alkotmánybíróság (24. cikk) számára, hogy biztosítsa a törvények, a jogszabályok és a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmány 25. cikke azt is kimondja, hogy az általános bíróságok több szinten szolgáltatnak igazságot, és így döntést hoznak bűnügyekben, polgári vitákban, a közigazgatási döntések törvényességében, az önkormányzati rendeletek más jogszabályokba ütközéséről. Ugyanez a cikk kimondja, hogy külön bíróságokat lehet felállítani az ügyek meghatározott csoportjaira.

90. Az Alkotmány 26. cikke úgy rendelkezik, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve; ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak, és tisztségükből csak a törvényben meghatározott okkal és eljárás keretében lehet őket elmozdítani. Ugyanezen cikk szerint a bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Továbbá a Bszi. 3. paragrafusa megismétli, hogy a bírák és az ülnökök függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésük szerint döntenek; és az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatóak és nem utasíthatóak. A Bjt. 1. paragrafusa szerint is a bírák függetlenül látják el ítélezési tevékenységüket.

91. Az Alkotmány 25. cikkéből az is következik, hogy a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírói Hivatal elnöke látja el, az Országos Bírói Tanács pedig felügyeli a bíróságok központi igazgatását, és részt is vesz az igazgatásukban. Az igazságszolgáltatás szervezetének és funkcióinak részletes szabályait a Bszi. tartalmazza.

92. Az Országos Bírói Tanács (OBT) az a szerv, amely felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az OBT-nek 15 tagja van. Az OBT egyik tagja a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) elnöke, a többi 14 tagot pedig a bírák küldötttertekezlete a küldöttek közül titkosan, egyszerű többséggel választja meg; egy ítéltáblai, öt törvényszéki, hét járási és kerületi bírósági és egy közigazgatási és munkaügyi bírósági bírót választanak. Az OBT ülésein tanácskozási joggal részt vehet az Országos Bírói Hivatal elnöke (alább ismertetett), az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke és az általuk vagy az OBT elnöke által

meghívott szakértők. Az OBT üléseit a bírák is látogathatják. Az OBT zárt ülést is elrendelhet, amelyen sem a fenti tisztségviselők, sem a bírák nem vehetnek részt. Meg kell jegyezni, hogy a fenti tisztségviselők csak tanácskozási joggal rendelkeznek az OBT-ben. Az ülések jegyzőkönyveit az OBT az intraneten közzéteszi az igazságszolgáltatási dolgozók számára. Az OBT részt vesz a központi igazgatási és költségvetési ügyekben is, de ebben a vonatkozásban csak korlátozott hatáskörrel rendelkezik. Az OBT döntést hoz a szolgálati bíróság ügyrendjéről, elfogadta a bírákra vonatkozó etikai kódexet és részt vesz a bíróságok gazdálkodásának felügyeletében. Részt vesz továbbá a bírák kinevezésében, előléptetésében és áthelyezésében, valamint a képzések kidolgozásában.

93. Magyarországon a bíróságok központi igazgatását az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke irányítja, akinek a munkáját az alelnökök és az OBH munkatársai segítik. Az OBH elnöke felelős a központi igazgatás működéséért és hatékonyságáért, és a feladatait a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával látja el (Bszi. 65. §). Igazgatási jogkörének gyakorlása során az OBH elnöke határozatokat, szabályokat és ajánlásokat hoz a költségvetéssel és annak elosztásával, az igazságszolgáltatás hatékonyságával, a bírák kinevezésével, értékelési formájával, előléptetésével és képzésével stb. kapcsolatban. Az OBH elnökének csak olyan bíró választható, aki nem tagja az OBT-nek, és legalább 5 éves bírói szolgálati viszonyal rendelkezik. Az OBH elnökét az Országgyűlés választja kétharmados többséggel, a köztársasági elnök javaslata alapján. Az OBH elnöke nem választható újra. Amennyiben az Országgyűlésben nem alakul ki a szükséges kétharmados többség, az új elnök megválasztásáig az alelnök látja el az OBH elnökének feladatait¹³. Az OBH elnökének jogköreit illetően az OBT látja el a felügyeleti funkciókat.

94. A GET megállapította, hogy Magyarország Alaptörvénye meglehetősen általános keretet meg határoz meg az igazságszolgáltatással kapcsolatban, és a részletesebb szabályokat a két fő sarkalatos törvény, nevezetesen a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény tartalmazza. A GET aggályosnak tartja, hogy sem az Alkotmány, sem a sarkalatos törvények nem mondják ki szó szerint az igazságszolgáltatás függetlenségének sarkalatos elvét, és ezt az Európai Tanács Velencei Bizottsága is megállapította az új alkotmánnyal kapcsolatos 2011. évi véleményében,¹⁴ melyben azt ajánlotta, hogy építsenek be erre vonatkozó hivatkozást az érintett sarkalatos törvénybe. Igaz, hogy az Alkotmány C) cikke kimondja, hogy *„a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”* és hogy a Bszi. 65. paragrafusa hivatkozik a bírói függetlenségre az OBH elnökének feladataival kapcsolatban, valamint hogy az Alaptörvény 26. cikkének (1) bekezdése és a vonatkozó sarkalatos törvények kimondják a bírák függetlenségét. Mindazonáltal a GET úgy véli, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó utalásnak az Alkotmányban kellene szerepelnie, mivel a bírák függetlenségét az egész igazságszolgáltatási rendszer függetlensége biztosítja, ami pedig a jogállamiság alapvető követelménye¹⁵ és a legbiztosabb alapja annak, hogy megelőzzék az igazságszolgáltatás befolyásolásának minden tisztességtelen formáját.

95. A GET megállapítja továbbá, hogy az igazságszolgáltatás központi igazgatása a Magyarországon kialakult formájában meglehetősen egyedi konstrukció, mivel egyetlen személyre, az OBH elnökére széles jogkört ruház az igazságszolgáltatás központi feladatainak irányításában. A GET nem ismer még egy tagállamot, amelyben ilyen rendszer működne. Ugyanakkor a többek között az Európai Tanács és annak Velencei Bizottsága, valamint a magyar hatóságok között folytatott párbeszéd eredményeképpen a kezdetben kizárólag az OBH elnökére a bíróságok igazgatásában ruházott jogköröket az

¹³ Azt a korábbi eljárást, amely szerint az OBH elnöke hivatalban maradhat, ha nincs meg a megválasztáshoz szükséges kétharmados többség, megszüntették az Európai Tanács és Magyarország között folytatott párbeszéd eredményeképpen, lásd Velencei Bizottság, CDL-AD(2012)020, 15. bekezdés.

¹⁴ Velencei Bizottság, CDL-AD(2011)016

¹⁵ Pl. a Miniszteri Bizottság CM Rec (2010)12 sz. ajánlása a tagállamoknak a bírakkal kapcsolatban: függetlenség, hatékonyság és felelősség, 4. bekezdés.

OBT erősebb részvételi és felügyeleti funkcióival ellensúlyozták, és ebből következően javult az OBH elszámoltathatósága. Ez mindenképpen üdvözlendő; ugyanakkor úgy tűnik, hogy az OBT sok tekintetben még mindig túlságosan az OBH elnökére támaszkodik. Az OBH elnöke biztosítja például az OBT működési feltételeit, és részt vesz az OBT ülésein, igaz, csak tanácskozási joggal. A GET véleménye szerint a kollektív (testületi) megközelítés erősítésével jobb egyensúlyt lehetne kialakítani az igazságszolgáltatáson belül a hatásköröket illetően, például az OBT döntési jogkört kaphatna a bírák kinevezésével és előléptetéseivel kapcsolatos eljárásokban.

A bíróságok

96. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben foglalt jogok védelmét biztosító legfőbb bírói szerv. E minőségében jogában áll megsemmisíteni az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat, jogszabályi rendelkezéseket vagy bírói döntéseket, valamint a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályokat. Az Alkotmánybíróság tizenöt független tagból álló testület, akik kizárólag az Alaptörvénynek és egyéb törvényeknek vannak alárendelve. Az alkotmánybírákat az Országgyűlés minősített kétharmados többséggel 12 évre választja. Az Alkotmánybíróság elnökét szintén az Országgyűlés választja. A törvény értelmében az alkotmánybírák maguk közül alelnököt választanak. Az Alkotmánybíróság nem képezi részét az általános bírósági rendszernek.

97. A Kúria (legfelsőbb bíróság) Magyarország legfőbb bírósági szerve, melynek a tevékenységét szintén közvetlenül szabályozza az Alkotmány. Elbírálja a törvényszék, illetve az ítéltőlaba által hozott ítéletek ellen előterjesztett jogorvoslatot. Egyik fő feladata az egységes bírói gyakorlat kialakítása, és ennek érdekében hozhat olyan határozatokat, amelyek - a jogalkalmazás érdekében- minden bíróságra nézve kötelező erővel bírnak. A Kúria jogi személy. Az itt dolgozó összesen 83 bíró munkáját 40 bírósági titkár segíti. A Kúria elnökét az Országgyűlés választja meg kétharmados többséggel kilenc évre a köztársasági elnök javaslata alapján. A Kúria elnökének javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki a Kúria alelnökeit.

98. Magyarországon öt ítéltábla működik. A fő feladatuk az, hogy másodfokú bíróságként járjanak el a törvényszékek ítéleteivel és határozataival kapcsolatban. Ezek a bíróságok jogi személyek.

99. A 20 törvényszék elsőfokú bíróságként működik a törvényben meghatározott bizonyos ügyekben (bűnügyek és polgári ügyek), valamint másodfokú bíróságként a járásbíróságok és a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ítéleteivel és határozataival kapcsolatban. Ezek a bíróságok jogi személyek.

100. Magyarországon a rendes elsőfokú bírósági szint 111 járásbíróságból áll, amelyek egy bíróval működnek a legkisebb bíróságokon, és 265 bíróval a legnagyobb (Pesti Központi Kerületi Bíróság).

101. 20 közigazgatási és munkaügyi bíróság létezik. Ezek elsőfokú bíróságok, amelyek közigazgatási döntések felülvizsgálatával, munkaviszonyt és munkaviszony jellegű jogviszonyt érintő ügyekkel foglalkoznak.

102. Összesen 2 910 kinevezett hivatásos bíró működik Magyarországon (kb. 70%-uk nő). Az Alaptörvény nem hivatásos bírák (ülők) részvételét is előírja (27. cikk (2) bekezdés). A GET látogatásának idején 4 563 ülök volt. A járásbíróságok egyetlen bíróval ítéleznek, vagy bizonyos bűncselekmények esetén tanácsban (egy hivatásos bíró és két ülök, vagy kivételes esetekben két hivatásos és három ülök). Az ülők a munkaügyi ügyek elsőfokú tárgyalásán is részt vesznek. Az ülők jogai és kötelezettségei az ítékezésben azonosak a hivatásos bírókéval, de egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Elsőfokú bíróságként a törvényszék egy hivatásos bíróból és két ülökből, vagy két hivatásos bíróból és három ülökből álló

tanácsban (a cselekmény súlyosságától függően) tárgyalja a bűncselekményeket. Az ülnököket a foglalkozásuk szerint osztják el, lehetnek köztük tanárok, katonák, igazgatási dolgozók és egyebek, és ennek megfelelően választják ki őket a különféle ügyekhez, például fiatalokúakkal kapcsolatos ügyekhez tanárokat választanak, és így tovább.

Felvétel, karrier és szolgálati feltételek

103. A Bjt. 4. §-a felsorolja a bírói kinevezés feltételeit: a 30. évét betöltötte; magyar állampolgár; egyetemi jogi végzettséggel rendelkezik, jogi szakvizsgát letette; valamint legalább egy évig bíróságon, ügyészségen vagy annak megfelelő állami szervezetnél dolgozott. Nem nevezhető ki bírónak többek között büntetett előéletű személy, illetve olyan személy, akit súlyos bűncselekmény miatt elítéltek.

104. Az ülnököknek a bírókkal azonos alapfeltételeket kell teljesíteniük, például legalább a 30. évet be kell tölteniük, büntetlen előélet megléte, politikai elkötelezettség hiánya stb. A Bjt. értelmében az ülnököket az állampolgárok jelölik; valójában ez azt jelenti, hogy különböző formájú szakszervezetek és a helyi önkormányzatok, megyei vagy városi testületek választják őket négy évre.

105. Magyarországon a hivatásos bírót a köztársasági elnök nevezi ki az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének javaslata alapján, aki a bírósági szervezetben az emberi erőforrás gazdálkodással kapcsolatos feladatokat ellátja, köztük az álláspályázatok kiírása.

106. A Bjt. 7. §. alapján a kiválasztási eljárás során garantálni kell, hogy a bírói álláshelyet a legmegfelelőbb személy nyerje el egy olyan nyílt pályázati eljárás során, amely egyenlő esélyt biztosít a jogszabályi előírásokat teljesítő minden jelölt számára.

107. Az új bírák álláshelyre történő kinevezésére vonatkozó eljárást az adott bíróság elnöke kezdeményezi, és köteles tájékoztatni az OBH elnökét egy álláshely megüresedésekor. Az OBH elnöke dönti el, hogy az álláshelyet ugyanahhoz vagy egy másik bírósághoz rendeli, és hogy a pozíciót nyilvános pályázat kiírásával vagy anélkül tölti be (a főszabály a nyilvános pályázat kiírása)¹⁶. Ezt a döntést 15 napon belül meg kell hozni és az álláshelyet 6 hónapon belül be kell tölteni (Bjt. 9 §.).

108. A Bjt. 10. §. kimondja, hogy (a bíróságok hivatalos közlönyében, valamint a bíróságok központi honlapján megjelentetett) nyilvános pályázati kiírásban fel kell sorolni a kinevezéshez szükséges minden feltételt. A pályázatokat a vonatkozó bíróság elnökéhez kell benyújtani. Az adott bíróságnak bírói testülete - továbbiakban bírói tanács - meghallgatja a jelölteket és a Bjt. 14. §. (4) bekezdésében, valamint az igazságügyi miniszter által kiadott 7/2011 (III.4.) KIM Rendeletben felsorolt részletes feltételek szerinti pontrendszer alapján rangsorolja őket (pl. korábbi munkaadók értékelése, tapasztalat, egyetemi végzettség, publikációk, nyelvismeret stb.). A Bszi. 142-153 §-ai szabályozzák a bíróságok bírói tanácsait. Ezek a testületek 5-15 bírói tagból állnak, és a többi bíróságot választja őket. A Bjt. 15. §. kimondja, hogy a bírói tanács nem térhet el a pontok alapján kialakított rangsortól, és amennyiben több pályázó azonos pontszámmal szerepel a rangsor elején, a tanács egyszerű többséggel hozott írásbeli, indokolt határozattal dönt az álláshely betöltésére javasolt jelöltre. A bírói tanács ezt követően továbbítja a jelöltek rangsorát, valamint a pályázatokat a bíróság elnökének. A bíróság elnöke eltérhet a bírói tanács által kialakított rangsortól és az OBH elnökénél javasolhatja

¹⁶ A Bjt. 8. Cikke értelmében az üresedések nyilvános bejelentéséről és a kiválasztási eljárásról szóló fő szabálynak egyes helyzetekben vannak kivételei, ahol a speciális pozíciót betöltő bírók visszatérnek korábbi bírói megbízatásukhoz. Ez vonatkozik a Kúria Elnökére illetve alelnökeire, az OBH elnökére illetve alelnökeire, illetve bármely egyéb bíróság vezetőjére, aki a megbízása megszűnését követően rendes bírói pozícióba kerül. Ugyanez alkalmazandó, amikor egy parlamenti képviselő, aki korábban bírónak dolgozott, többé nem rendelkezik parlamenti képviselői megbízással. Ilyen esetben az OBH elnöke a bírót a korábbi pozíciójának legalább megfelelő pozícióba utalja, illetve indokolt esetekben vezető pozícióba jelöli ki.

a pozícióra a másodiknak vagy harmadiknak rangsorolt jelöltet. Amennyiben a bíróság elnöke az első helyen rangsorolt jelölt helyett a második vagy harmadik helyre sorolt jelöltet javasolja, ezen döntését írásban kell indokolnia, és továbbítania kell az eredeti rangsort, a pályázatokat és az írásos javaslatát az OBH elnöke részére. Ezután a pályázatokat az OBH elnöke értékeli. Ha az OBH elnöke egyetért azzal, hogy a pályázatot az első helyen rangsorolt pályázó töltsse be, döntéshozatal céljából továbbítja azt a köztársasági elnök részére. Azonban ha az OBH elnöke nem ért egyet a benyújtott rangsorral, jogosult megváltoztatni az első három jelölt rangsorát. Amennyiben az OBH elnöke a másodikként vagy harmadikként rangsorolt jelöltet ajánlja, az OBT-vel írásban konzultálnia kell, és indokolnia kell javaslatát. A Bjt. 15. §. alapján az OBT-nek előzetesen beleegyezését kell adnia ahhoz, hogy az OBH elnöke a másodikként vagy harmadikként rangsorolt jelöltet javasolhassa kinevezésre. Összefoglalva, az OBH elnöke csak a bírói tanács által az első helyen rangsorolt jelöltet javasolhatja kinevezésre az OBT egyetértésének beszerzése nélkül, míg a másodikként vagy harmadikként rangsorolt jelölt kinevezéséhez szükséges az OBT egyetértése. Az első három helyre nem rangsorolt jelöltek kinevezése az OBH elnöke nem tehet javaslatot.

109. A Bszi. 128 §-a részletes útmutatást ad a bírák rendes bíróságokon való előléptetését és kinevezését illetően. A köztársasági elnök nevezi ki a Kúria alelnökeit a Kúria elnökének a javaslata alapján; a Kúria elnöke nevezi ki a Kúria kollégiumvezetőjét, kollégiumvezető-helyetteseit, tanácselnökeit, Az OBH elnöke nevezi ki az ítélőtábla és a törvényszék elnökét, elnökhelyettesét, az ítélőtábla elnöke nevezi ki az ítélőtábla kollégiumvezető-helyetteseit és tanácselnökeit, a törvényszék elnöke nevezi ki a törvényszék kollégiumvezető-helyetteseit és tanácselnökeit.

110. A fő szabály szerint a bírósági vezetői állást pályázat útján kell betölteni "pályamű" benyújtásával (a bíróság/ kollégium, stb. működésével kapcsolatos terveiről) (Bszi. 130. §.). Az érintett bíróság/ kollégium bírói titkos szavazással fejezik ki a véleményüket. A kinevezésre jogosult a pályázókat meghallgatja, s ezt követően a véleményező szerv javaslata alapján dönt. A kinevezésre jogosultat (az OBH elnöke vagy a bíróság elnöke) a véleményező szerv javaslata nem köti, azonban kötelesek értesíteni az OBT-t, amennyiben a javasolt jelölttől eltérnek. Amennyiben a Kúria elnöke vagy az OBH elnöke olyan jelöltet kíván kinevezni, aki nem kapta meg a szavazatok többségét a titkos szavazáson, a kinevezéshez az OBT előzetes beleegyezése szükséges a Bszi. 132. § alapján.

111. A GET üdvözli, hogy a törvény explicit módon kimondja, hogy a felvételi eljárásnak garantálnia kell, hogy a bírói álláshelyet a legalkalmasabb jelölt nyerve el (Bjt. 7. §.), valamint hogy az e célból szempontokat fektettek le, amit a Bjt. 14. §. (4) bekezdése tartalmaz. A GET-nek ugyanakkor az ország látogatás során elmondták, hogy egyes bírák azon a véleményen vannak, hogy egyes szempontok kevésbé relevánsak (pl. idegen nyelvek ismerete), valamint azt, hogy a szempontokhoz rendelt pontrendszer a külső jelöltek részéi előnyben az igazságszolgáltatásban már tapasztalatot szerzett jelöltekkel szemben. Továbbá, a GET elégedett azzal, hogy a kollektív testületek, azaz a bírói tanácsok és az Országos Bírói Tanács (OBT), részt vesznek a kiválasztási folyamatban, mivel ezek a szervezetek egyértelműen függetlenek a végrehajtó és a törvényhozó hatalmaktól, ami összhangban van az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 számú, a a bírákról szóló ajánlásával: függetlenség, hatékonyság és felelősségek. Ennek ellenére a GET aggodalomra okod adónak találja, hogy az OBH elnöke, aki nem kollektív testület, hanem az Országgyűlés által megválasztott magas rangú igazgatásért felelős tisztviselő, jelentős és elég meghatározó, a közbeavatkozást is lehetővé tevő szerepet kapott ebben a folyamatban, sőt, meg is változtathatja a jelölteknek a bírói tanács által kialakított rangsorát. Ez a helyzet kritika tárgyát képezte¹⁷, melynek következtében módosították a törvényt és bevezették az OBT előzetes beleegyezésnek szükségességét abban az esetben, ha az OBH elnöke el

¹⁷ Velencei Bizottság véleménye a 2011. évi CLXII és a 2011. évi CLXI törvényekről (CDL-AD(2012)001

kíván térni a bírói tanács által kialakított rangsorától, vagy amennyiben az OBH elnöke olyan jelöltet nevez ki vezető állás helyre, aki nem kapta meg a kollégái többségi szavazatát. Ezeket a módosítások kedvezően értékelendők. Továbbá az OBT elveket határozott meg az OBH elnöke részére, melyeket figyelembe kell vennie abban az esetben, ha az OBH elnöke beavatkozik a kiválasztási eljárásba az első három jelölt rangsorának megváltoztatásával (3/2013. (I. 21.) OBT határozat). A GET-nek az ország látogatás során elmondták, hogy az OBT nem adja beleegyezését az OBH elnökének az első három jelölt rangsorának módosítására irányuló javaslatához, amennyiben ezeket az elveket nem vette figyelembe. A GET elismeri, hogy a kiválasztási eljárás javult azáltal, hogy az OBT erősebb felügyeleti funkciót kapott törvénymódosítás nyomán. Ugyanakkor a GET azon az állásponton van, hogy a bírák kiválasztási/kinevezési eljárása szükségtelenül nehézkesé vált azáltal, a bírói pozíciók való ajánlásra/kinevezésre jogosult végső hatáskörrel rendelkező szerv az OBH elnöke maradt. A GET továbbá megjegyzi, hogy a hatóságok korlátozott lehetőséget adtak egy konkrét bíró kinevezésének, azonban nem a teljes eljárásnak a megtámadására. E módosítások ellenére a GET megjegyzi, hogy az OBH elnöke sikertelenné nyilváníthat egy kinevezési eljárást és ily módon meggátolhatja egy olyan jelölt kinevezését, akit két bírói kollektív testület, a bírói tanács valamint az OBT¹⁸, is az első helyen rangsorolt. A GET megítélése szerint az OBH elnökének a kinevezési és előléptetési eljárásokba történő szerepét bizonyos mértékig ellensúlyozza az a tény, hogy az OBT erősebb felügyeleti jogkört kapott. Azonban a GET azon a véleményen van, hogy az lenne a legmegfelelőbb, ha az OBT-nek, mint legmagasabb rangú bírói kollektív szervének kellene megkapni a végső döntés jogát a tekintetben, hogy mely jelöltet javasolja kinevezésre vagy előléptetésre¹⁹. Továbbá, az OBH elnökének a szerepe ebbe a folyamatba azt eredményezheti, hogy egyetlen tisztviselő diszkrecionális és elfogult döntéseket hoz egy olyan rendszerben, amely egyébként egy elég jól kialakított kiválasztási eljárásnak tűnik. Következésképpen, **a GRECO azt ajánlja, hogy vizsgálják felül az Országos Bírói Hivatal elnökének azon jogkörét, mely alapján beavatkozhat a bírói pozíciókra pályázó jelöltek kinevezési és előléptetési eljárásaiba egy olyan eljárás kialakítása érdekében, amelyben az Országos Bírói Tanács erősebb szerepet kap.**

112. A bírók bíróságokra történő kinevezésének időtartama tekintetében a Bjt. 23. § kimondja, hogy főszabályként a bírók kinevezése határozatlan időre szól, miután első három évre szóló bírói kinevezését sikeresen teljesítette (próbaidő). A GET azon a véleményen van, hogy főszabályként a rendes bírókat határozatlan ideig, nyugdíjazásáig kellene kinevezni, és a meghatározott időre szóló megbízásokat pedig, amennyiben lehetséges, el kellene kerülni. Ezzel együtt a GET tudja, hogy számos államban alkalmaznak határozott idejű próbaidőt, mivel ez jogszerű lehetőséget ad az új bírók kipróbálására és kiképzésére a végső kinevezés előtt. A GET örömmel hallotta, hogy a Magyarországon korábban alkalmazott gyakorlat, mely szerint a próbaidőt meg lehetett hosszabbítani a bírók nem kielégítő értékelését követően, jórészt megszűnt, és jelenleg határozott idejű kinevezés mindössze három évig tart, melyet követően a jelöltet vagy elutasítják, vagy határozatlan időre kinevezik bírónak. Meg kell jegyezni, hogy kizárólag speciális helyzetekben – ahol a jelölt már rendelkezik a szükséges tapasztalattal – van lehetőség a határozatlan idejű kinevezésre próbaidő nélkül.

113. A törvény rendelkezik a bírók munkájának értékeléséről is (Bjt. 65-85 §.). A határozatlan időre kinevezett bírók tekintetében a bírói munka értékelését három év szolgálati időt követően végzik, majd egy további hat éves időszakot követően, majd nyolcévente. Ezen kívül lehetséges a bírók soron kívüli értékelésének kezdeményezése is, amennyiben okkal gondolható, hogy a bíró nem képes ellátni feladatait. A törvény kimondja, hogy a bíróság elnöke értékeli a bíró tevékenységét a vizsgálati anyagok, dokumentumok és a beszerzett vélemények alapján; azonban a törvény szerint kizárólag a jól megalapozott értékítéletek jelenhetnek meg. Az értékelés ismertetésének időpontja

¹⁸ A magyar hatóságok arról tájékoztatták a GET-et, hogy 2012-ben 217-ből öt eljárás, míg 2013-ban 140 eljárásból ötöt nyilvánított sikertelenné az OBH elnöke.

¹⁹ Pl. CM /Rec(2010)12 (p 44-48)

előtt legalább 15 nappal az írásbeli értékelést a bírónak át kell adni. Az értékelésen részt vesz az értékelő vizsgálatot lefolytató bíró, a kollégium vezetője és a bíróság elnöke. Az értékelés eredményeként a bíró a következő értékeléseket kaphatja: "kiváló, magasabb bírói beosztásra alkalmas"; „kiválóan alkalmas,“, "alkalmas"; „további értékelés szükséges“ és "alkalmatlan". Az értékelés eredményével szemben jogorvoslatra a szolgálati bíróság előtt van lehetőség Amennyiben egy bíró "alkalmatlan" értékelést kap, a bíróság elnöke felszólítja a bírót, hogy 30 napon belül mondjon le, és amennyiben ezt önkéntesen nem teszi meg, az ügy a szolgálati bíróság elő kerül.

114. A GET aggodalmát fejezte ki a bírók eléggé beavatkozó jellegű értékelési rendszere miatt. E tekintetben a GET az Európai Bírák Konzultatív Tanácsának (Consultative Council of European Judges (CCJE))²⁰ nemrégiben elfogadott véleményére hivatkozik, amelyben a Testület azt állapította meg, hogy "a bírók bármely egyéni értékelésének alapvető szabálya az, hogy eközben a bírói függetlenséget teljes körűen tartsák tiszteletben. Amikor egy egyéni értékelés befolyásolja egy bíró előléptetését, fizetését vagy nyugdíját, illetve még a visszahívásához is vezethet, fennáll annak a kockázata, hogy az értékelt bíró nem a tények objektív értelmezése valamint a jogszabályok alapján dönt majd a perekben, hanem oly módon, amelyről úgy gondolja, hogy elnyeri az értékelők tetszését. Azonban az egyéni függetlenséggel kapcsolatos kockázat abban az esetben sem kerülhető el, ha az értékelést más bírók végzik. A bírói függetlenség alapja nemcsak a külső források illetéktelen befolyásától való függetlenség; ahhoz az illetéktelen belső befolyástól való függetlenség is szükséges, ami egyes helyzetekben a többi bíró, köztük a bíróságok elnökeinek a hozzáállásától is függ". Ezt a kérdést tovább taglalja a 118. bekezdés.

115. A bírók fizetésével és juttatásaival kapcsolatban a hatóságok a Bjt. 169. és 170. §-aira utalnak, amelyből az következik, hogy a bírói alapilletményt a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg számos fizetési fokozatra osztva. Egy újonnan kinevezett bíró az 1. fizetési fokozatnak megfelelő összeget kapja. A bírók fizetései háromévente lépnek előre egy fizetési fokozattal. Ezen felül a bírók az alapilletményükön felül pótléokra jogosultak a következők szerint: a járásbírói bírók 10%-ra, a közigazgatási és munkaügyi bírók 15%-ra, a törvényszéki bírók 20%-ra, az ítélőtábla bírók 40%-ra, míg a Kúria bírói 60%-ra jogosultak.

116. Egy bíró illetménye a pályája kezdetén havonta 430 760 HUF (1 400 EUR), míg a Kúria bírójának a havi illetménye 920 260 HUF (3000 EUR). A Bjt. 150. §-a szerint a Kúria elnökének havi illetménye a köztisztviselői illetményalap 39-szerese (38 650 HUF vagy 127 EUR), azaz 1 507 350 HUF (4 900 EUR). Összehasonlításképpen, az OBH elnökének illetménye 1 429 340 HUF (4 650 EUR).

117. Ezen felül a bírósági tisztviselők vezetői pótlékokat is kapnak, valamint az igazságszolgáltatásban dolgozó minden alkalmazott, illetve bíró jogosult nyelvpótlékokra az idegen nyelvek használataért. A bírók ezen kívül további pótlékokra és juttatásokra is jogosultak lehetnek, például 25, 30 vagy 40 évi szolgálati idő után járó prémiumra, ügyeleti díjra, kirendelési díjra, kiküldetési díjra, letelepedési segélyre, szociális pótlékokra és lakhatási támogatásra stb. jogosult. Végezetül, a GET olyan rendelkezést talált (Bjt. 171), amely lehetőséget ad arra, hogy a bírót magasabb fizetési fokozatba sorolják, és ennek nyomán módosítsák az illetményét a bíró teljesítményének a felettese által végzett minősítése eredményeként és a bíróság szakmai kollégiuma által benyújtott javaslat alapján (Bjt. 175. §). A GET elvi problémát lát a bírók értékeléséhez kapcsolódó juttatásokban, amelyek a függetlenségüket veszélyeztető módon használhatók fel.

118. A GET megítélése szerint a megreformált magyar igazságszolgáltatás olyan rendszert tükröz, amely egyrésztől egyértelműen kimondja a bírók függetlenségét, azonban ugyanakkor eléggé beavatkozó módon szabályozza a jogaikat,

²⁰ EBKT, 17 (2014)sz. Vélemény

kötelezettségeiket és pályájukat. A próbaidős alkalmazás, a rendkívül szigorú, rendszeres időközökkel folytatott értékelések – még a határozatlan időre alkalmazott bíróké is – az a lehetőség, hogy az értékelés eredményét összekapcsolhatják fegyelmi eljárással, elbocsátással és fizetémódosítással, valamint a bírók jövőbeli előléptetési lehetőségeivel, valamint az, hogy a nyilatkozatok a jogalkotónak azon elkötelezett szándékát tükrözik, mely szerint a hatékonyságot a bírók szigorú ellenőrzésével kívánja elérni, s ez magába foglalja a lehetőséget, hogy elbocsássák azokat, akik teljesítménye nem megfelelő. Mi több, a GET a helyszíni látogatás több résztvevőjétől arról értésült, hogy a lefolytatott értékelések módja Magyarországon bíróságról bíróságra változik, és azokat hol szigorúan, hol kevésbé szigorúan folytatják le; hogy szükséges lenne a külső bírók bevonására a folyamatba, , valamint egyértelműbb értékelési szempontokat kellene kialakítani a célból, hogy a rendszerben minden bíró számára egyenlő elbánását garantálja. Összegezve, az értékelés és a következményeik további alapos mérlegelést igényelnek a magyar hatóságok részéről. A fentiek alapján a **GRECO azt javasolja, hogy vizsgálják felül a határozatlan időtartamra alkalmazott bírók értékelésének rendszerét, a célból, hogy minden bíró számára egyenlő bánásmódot biztosítsanak, és ezeket az értékeléseket válasszák el az olyan következményektől, amelyek kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak a bírói függetlenségre és integritásra - például a fegyelmi eljárások, az elbocsátás és a fizetés módosítása.** A GET hozzá kívánja tenni, hogy a megfelelő elszámoltathatóság szintén lényeges a bírók értékelése során, különösen, azért, mert az értékelések szorosan kapcsolódnak az előmenetelhez.

119. A bírók kirendelése tekintetében meg kell jegyezni, hogy szükség esetén a bíró ideiglenes kirendelésére a törvényszék elnöke jogosult, ha arra a törvényszék és a járásbíróság, a törvényszék és a közigazgatási és munkaügyi bíróság között, továbbá ha a törvényszék területén működő járásbíróságok, vagy a törvényszék területén működő járásbíróság és a közigazgatási és munkaügyi bíróság között kerül sor. (Bjt. 31. §). Egyéb esetben a kirendelésre az OBH elnöke jogosult. (Bjt. 31. §.). Eltekintve azoktól a helyzetektől, ahol a bíró hozzájárult a kirendeléshez, a GET aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy az OBH elnöke jogosultságot kapott arra, hogy bírókat a bírók/bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása érdekében háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre ideiglenesen más szolgálati helyre rendeljen. (Bjt. 31. § (3)). Még ha ez jogszerű indoknak is tűnik az ilyen elrendelt áthelyezéshez, a GET egyetért a Velencei Bizottság véleményében kifejtett állásponttal, miszerint ez a kritérium széles körű, és ilyen gyakran²¹ ne legyen lehetőség a bírók kirendelésére, tekintettel arra, hogy a bírók elmozdíthatatlansága a függetlenségük lényeges tényezője és egy bíró egyik bíróságról egy másikra történő elmozdítására irányuló fenyegetés felhasználható lehet a célból, hogy egy bizonyos bíróra nyomást gyakoroljanak, vagy annak biztosítása érdekében, hogy egy adott bíróságon egy adott bíró tárgyaljon, vagy ne tárgyaljon egyes ügyeket. Továbbá a GET megjegyzi, hogy egyéb lehetőségek is rendelkezésre állnak az ügyteher egyenletes elosztásának biztosításához, pl. az újonnan kinevezett bírókat több bíróságra rendeljék ki, és ezt a pályázati felhívásban is jelezzék. (Bjt. 33. §.). A magyar hatóságok megítélése szerint ez a rendelkezés összhangban van az Alaptörvénnyel, valamint a hatóságok elmondták azt is, hogy az OBH elnöke 2012. óta nem rendelt ki bírót más szolgálati helyre az egyetértésük nélkül. A 2012. és 2013. években 70 bírót rendeltek ki más szolgálati helyre, legtöbbször 3-6 havi időtartamra. A GRECO ezt az információt tudomásul veszi, az azonban nem ellensúlyozza azt a tényt, hogy elviekben a jogszabály lehetővé teszi az OBH elnöke számára, hogy bírókat az egyetértésük nélkül háromévente egy évet meg nem haladó időtartamra más szolgálati helyre kirendelje. A fenti okokból a **GRECO azt ajánlja, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnökének a bíróknak az egyetértésük nélkül más szolgálati helyre történő kirendelésére vonatkozó jogát időben korlátozzák, valamint arra csak ideiglenes jelleggel, pontosan meghatározott konkrét okokból legyen lehetőség.**

²¹ A Velencei Bizottság véleménye a CDL-AD(2012)001, 21-22 old, (CDL-AD(2012)020) 11-12. old. véleményt követően módosított sarkalatos törvények módosításáról

Ügykezelés és eljárás

120. A Bszi 9–11. §.-ai szabályozzák az ügyek elosztásával kapcsolatos kérdéseket. Egy bíróságon az ügyelosztási rendet a bíróság elnöke határozza meg a bírói tanács és a különböző kollégiumok véleményének meghallgatását követően, legkésőbb a tárgyévet megelőző év december 10. napjáig. Az ügyelosztási rend a tárgyévenben szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható. Amennyiben egy bírót a bíróságra az ügyelosztási rend meghatározását követően rendelik ki, az ügyelosztási rendet ennek megfelelően ki kell egészíteni. Az ügyelosztási rend tartalmazza, hogy az adott bíróságon milyen összetételű és számú tanácsok működnek, a bírák és a tanácsok melyik ügycsoportba tartozó ügyeket intézik, akadályoztatásuk esetén ki jár el helyettük, továbbá, hogy az ügyek elosztása milyen módon történik. Az ügyelosztási rend a bírósági vezetők által tárgyalt ügyek körét és az ezekre vonatkozó elosztási módot is magában foglalja. Az ügyelosztási rend rögzíti mely tanácsok, bírák járnak el a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti kiemelt jelentőségű perekben, továbbá a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti kiemelt jelentőségű ügyekben. Az ügyelosztási rend kialakítása során figyelembe kell venni az ügyek jelentőségét, munkai igényességét - különös tekintettel a kiemelt jelentőségű perekre és kiemelt jelentőségű ügyekre -, az ügyérkezés statisztikai adatait, emellett törekedni kell az arányos munkateher megvalósítására is. Az ügyelosztási rend bármely módosítását, kiegészítését az érintettekkel haladéktalanul ismertetni kell és a bíróságon, és hozzáférhető helyen ki kell függeszteni.

121. Továbbá, a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002 (VIII.1) igazságügyminiszteri rendelet különböző véletlenszerű módszereket állapít meg egy bíróságon belül az ügyelosztásra például, páros vagy páratlan számok, a felek neve, földrajzi hovatartozás vagy számítógépes program általi elosztás stb.

122. A GET örömmel állapítja meg, hogy az előző rendszer, amely a jobb ügyeloszlás érdekében kiterjedt jogosultságokat biztosított az OBH elnöke és a legfőbb ügyész részére az ügyek bíróságok közötti újraelosztására vonatkozóan, az Alaptörvény 2013-ban bevezetett ötödik módosításával, az Európa Tanács képviselőivel folytatott kiterjedt megbeszélések követően megszűnt.

123. A GET-et a hatóságok arról tájékoztatták, hogy a bírókat kizárólag speciális okok miatt lehet elmozdítani egy ügyről. Az Alkotmánybíróság döntésére hivatkoznak (1001/2013 (II. 27)), mely szerint az Alkotmánybíróság elnöke jogosult megváltoztatni egy előadó bíró kirendelését, amennyiben a bíró véglegesen akadályoztatva van az eljárásban, vagy az egyenlő ügyeloszlás biztosítása érdekében, az ügyhátralék feldolgozása céljából, előítélet vagy kizárás miatt, vagy az előadó bíró kérésére.

124. Az azt biztosító garanciák tekintetében, hogy a bírók indokolatlan késedelem nélkül tárgyalják az ügyeket, a hatóságok a polgári perrendtartásról szóló törvény 2. paragrafusára hivatkoznak, amely így szól:

“(1) A bíróságnak az a feladata, hogy - összhangban az 1. §-ban foglaltakkal - a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.

(2) A per befejezésének ésszerű időtartama a jogvita tárgyát és természetét, valamint az eljárás lefolytatásának egyedi körülményeit is figyelembe véve határozható meg. Nem hivatkozhat a per ésszerű időn belül történő befejezésének követelményére az a fél, aki magatartásával, illetve mulasztásával a per elhúzódásához maga is hozzájárult

(3) Az (1) bekezdésben foglaltak teljesítésének elmulasztása esetén a fél - az alapvető jogait ért sérelemre hivatkozással - sérelemdíjra tarthat igényt, feltéve hogy a sérelem a jogorvoslati eljárásban nem orvosolható. Ha az (1) bekezdésben foglaltak teljesítésének elmulasztásából eredően a fél kárt is szenved és az a jogorvoslati eljárásban nem

orvosolható, a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint követelheti a jogsértőtől kárának megtérítését. A sérelemdíj iránti igény, illetve a kárigény elbírálása során a bíróság soron kívül jár el. A sérelemdíj, illetve a kártérítés megítélését nem zárja ki, ha a bíróság nevében eljáró személynek az okozott jogsértés közvetlenül nem volt felróható”.

Etikai elvek, viselkedési szabályok és összeférhetetlenség

125. Az Alaptörvény kimondja a bírókkal kapcsolatos egyes alapelveket; az Alaptörvény 26. Cikke kimondja, hogy a bírók függetlenek és kizárólag a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók, valamint tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. Ugyanazon Cikk szerint a bírók nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Továbbá a Bszi. 3. §-a megismétli, hogy a bírók, az ülnököket is beleértve, függetlenek, döntéseiket a jogszabályok alapján és meggyőződésük szerint hozzák; az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

126. Továbbá, a bíróknak az ítélezési tevékenységük megkezdése előtt, a kinevezésüket követő nyolc munkanapon belül esküt kell tenniük a bíróság elnöke előtt. Az eskü szövegét az egyes közjogi tisztviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XVII. Törvény tartalmazza: *"Én, XY ünnepélyesen fogadom, hogy a hozzám rendelt ügyeket igazságos eljárásban bírálok el, előítéletek nélkül, lelkiismeretesen, kizárólag a jogszabályi rendelkezésekkel összhangban; feladataim végzése során az igazság és a méltányosság fenntartására törekszem."*

127. Továbbá, a Bjt. 36-38. §-ai felsorolják a bírók feladatait, többek között azt, hogy a bíró hivatását esküjéhez hűen köteles gyakorolni, befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni, a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, köteles a minősített adatok kezelésekor a szabályokat betartani, és mind a magán- mind a közéletben tartózkodni minden olyan megnyilvánulástól, amely a bírósági eljárásba vetett bizalmat vagy a bíróság tekintélyét csorbítaná.

128. A Bjt. 39-42. §-ai az összeférhetetlenségről szólnak. Számos tiltást és korlátozást tartalmaznak a bírókkal kapcsolatban az összeférhetetlen érdekekkel kapcsolatos helyzetek megelőzése érdekében, amint azt az alábbiakban tárgyaljuk.

129. A GET-et tájékoztatták, hogy 2005-ben a Bírók Egyesülete elfogadott egy Etikai Kódexet. Azonban ez a Kódex csak azokra volt alkalmazandó, akik tagjai az egyesületnek, és nem volt kötelező ereje. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke 2012-ben létrehozott egy integritási kérdésekkel foglalkozó munkacsoportot, amely többek között szerepet játszott a magatartási szabályzat kidolgozásában a bírói szervezet számára. Az Országos Bírói Tanács 2014. November 30-án (a GET helyszíni látogatását követően) fogadta el a Bírók Etikai Kódexét.

130. A GET megkapta az Etikai Kódexét és üdvözli, hogy a Kódex mind a bírókra, mind az ülnökökre alkalmazandó. A Kódex olyan elveket tartalmaz, mint a függetlenség, pártatlanság, méltóság, szorgalom, szabályszerűség, tisztelet és együttműködés, valamint tartalmaz szabályokat a vezetői pozícióban lévő bírókra vonatkozóan is. Ebből úgy tűnik, hogy nem sok vonatkozik a bírókra kívül másokra, és a GET kétli, hogy ez az eszköz kiterjedne a "bírói alkalmazottakra" is. Továbbá a GET tanácstalan volt az 1. Cikk (2) bekezdés szövegével kapcsolatban, amely kimondja, hogy *"egy bírónak tartózkodnia kell a törvényhozó és a végrehajtó hatalomhoz fűződő szükségtelen kapcsolatokról és befolyásolástól, oly módon, hogy ez kívülálló számára is nyilvánvaló legyen"*. A megfogalmazás nem tűnik egyértelműnek a tekintetben, hogy mit jelent a bírói szervezet tényleges függetlensége, és ezért felülvizsgálatra szorul. A GET annak kapcsán is aggodalmát fejezi ki, hogy a vezetői beosztásról szóló rendelkezés (7. Cikk (3)

bekezdése) kimondja, hogy "a bíró köteles ügyelni arra, hogy a kollégái hivatásukhoz méltó viselkedést tanúsítsanak", ami megkérdőjelezhetően tűnik, mivel ellentétes lehet a bírói függetlenséggel. Továbbá, a GET azon a véleményen van, hogy a kódex egyértelműbb lehetne az összeférhetetlenség különböző formái tekintetében, például hiányzik belőle az ajándékok elfogadásának a határozott tilalma. Összegzőképpen a Bírói Etikai Kódex hasznos eszközként üdvözlendő; azonban bizonyos tekintetben, a fenti példákon túl is, tovább szükséges azt fejleszteni. E tekintetben a GET üdvözli, hogy az OBT megállapítását, mely szerint a Kódexet folyamatosan tovább kell fejleszteni és értelmezni²², ami hangsúlyozza annak "élő", az idők folyamán fejlődni szükséges eszköz" jellegét. **A GRECO ezért ajánlja, hogy a Bírói Etikai Kódex további mérlegelés és felülvizsgálat tárgya legyen, azzal a céllal, hogy jobb iránymutatást adjon az összeférhetetlenség és az integritáshoz kapcsolódó egyéb kérdésekben, mint az ajándékok, kizárás, harmadik felekkel való kapcsolattartás stb.**

Egyes tevékenységek tiltása illetve korlátozása

Összeférhetetlenségek és kiegészítő tevékenységek, a szolgálati jogviszony megszűntését követő korlátozások

131. A Bjt. 39. §-a kimondja, hogy a bíró nem lehet politikai párt tagja és nem folytathat politikai tevékenységet. Ugyanez a paragrafus kimondja, hogy bíró nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezető.

132. A Bjt. 40 §-ából következik, hogy a bíró a tisztsége ellátásán kívül csak tudományos, oktatói, edzői, versenybírói, játékvezetői, művészi, szerzői jogi védelemben részesülő, lektori és szerkesztői, valamint műszaki alkotó munkát végezhet kereső tevékenységként és nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban állhat, de ezzel nem veszélyeztetheti függetlenségét, pártatlanságát és nem keltheti ennek látszatát, valamint nem akadályozhatja hivatali kötelezettségei teljesítését. A bíró nem lehet gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet vezető tisztségviselője vagy személyes közreműködésre kötelezett tagja, gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet felügyelő bizottságának tagja, gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet korlátlanul felelős tagja, valamint egyéni cég tagja, továbbá gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végző civil szervezet vezető tisztségviselője. A bíró a bírói szolgálati viszonya szerinti munkaidejét egészben vagy részben érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes hozzájárulásával létesíthet. A hozzájárulás megtagadása miatt jogvita nem kezdeményezhető. A bíró köteles a bírói szolgálati viszonya szerinti munkaidejét nem érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetesen bejelenteni. A munkáltatói jogkör gyakorlója a jogviszony létesítését megtiltja, ha az a bíró bírói szolgálati viszonya alapján betöltött munkakörével e törvény rendelkezései szerint összeférhetetlen. Továbbá a bíró nem lehet választott bíróság tagja. A bíró nem veheti igénybe öregségi nyugdíj, korhatár előtti ellátás, vagy más olyan pénzügyi ellátás folyósítását, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésekor hivatalból öregségi nyugdíjként kell továbbfolyósítani.

133. A Bjt. 41. §-a kimondja, hogy a bíróság elnökének, elnökhelyettesének, valamint kollégiumvezetőjének és helyettesének, csoportvezetőjének és helyettesének a hozzátartozója ugyanazon bíróságon, kollégiumban vagy csoportban bíróként nem működhet.

134. A Bjt. 42 §-a kimondja, hogy a 41. §-ában szabályozott összeférhetlenségi esetben felmentést az OBT adhat. Az összeférhetlenség feloldásának kivételes módja

²² 11/2015. sz OBT határozat

az együttalkalmazási tilalom alóli felmentés. A felmentésre akkor kerülhet sor, ha az összes körülményre figyelemmel megállapítható, hogy az adott vezetői állás betöltése más módon nem lehetséges. A döntés mérlegelésénél a meghatározó szempont a szolgálati érdek.

135. Továbbá, a Bjt 42. §-a szabályozza a bírók által összeférhetlenségi ok felmerülése esetén követendő eljárást. A törvény kimondja, hogy az ilyen helyzeteket a bíró köteles haladéktalanul bejelenteni, és az érintett bírák legkésőbb az összeférhetlenségi ok keletkezésétől számított 30 napon belül kötelesek közös megállapodással kezdeményezni az összeférhetlenségi ok megszüntetését. A 42. §-a részletesen szabályozza, mely eljárást és intézkedéseket kell a munkáltatói jogok gyakorlójának követnie olyan esetekben, ahol az összeférhetlenség fennmarad.

136. Nincsenek olyan konkrét szabályok, amelyek a bíróknak a szolgálati viszonyuknak megszűnését követő munkaviszonyát, illetve egyéb tevékenység végzését szabályoznák.

Kizárás és szokásos visszahívás

137. A kizárással kapcsolatos szabályokat a Polgári Perrendtartásról szóló törvény (Ppt.) 13-21A rendelkezései tartalmazzák. A Ppt 13 (1) bekezdése kimondja, hogy a következő személyek az ügy elintézéséből ki vannak zárva, és abban mint bírók nem vehetnek részt: a) bármely személy, aki a féllel együtt jogosított vagy kötelezett személy, továbbá az, aki a per tárgyát egészen vagy részben a maga részére követeli, vagy akinek jogaira vagy kötelezettségeire a per eredménye kihatással lehet; b) az a) pont alá eső bármely személy képviselője, támogatója vagy olyan volt képviselője, volt támogatója, aki az ügyben eljár; c) az a) vagy a b) pont alá eső személynek a (2) bekezdésben megjelölt hozzátartozója vagy volt házastársa; d) az, akit a perben tanúként vagy szakértőként kihallgattak, vagy akinek tanúként vagy szakértőként való kihallgatását a bíróság elrendelte; e) az, akitől az ügynek tárgyilagos megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság).

138. A Ppt. 14. §-a kimondja, hogy egy perben az a járásbíróság, törvényszék, illetőleg ítélőtábla sem járhat el, amelynek vezetője a 13. §-a értelmében ki van zárva. Továbbá, a 15. § (1) bekezdése értelmében egy per másodfokú elintézéséből ki van zárva az a bíró is, aki a per első fokú elintézésében részt vett, valamint (2) per másodfokú elintézéséből és a felülvizsgálati kérelem elbírálásából ki van zárva az a bíró is, aki az eljárás elhúzódása miatti kifogás elbírálásában részt vett.

139. A 16. §-a kimondja, hogy a bíróság hivatalból ügyel arra, hogy az előző §-ok értelmében kizárt bíró vagy bíróság az eljárásban ne vegyen részt. Továbbá, bármely bíró köteles a bíróság vezetőjének haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok forog fenn; a bejelentés elmulasztásáért vagy késedelmes teljesítéséért fegyelmi felelősséggel tartozik. Kizárási ok esetén a kizárást a bíróság vezetője hivatalból kezdeményezi.

140. A 18. § kimondja, hogy a kizárás történhet igazgatási ügykörben, vagy a bíró kizárása felől ugyanannak a bíróságnak ugyanazon a fokon eljáró másik tanácsa tárgyaláson kívül is határozhat. Ha ugyanannak a bíróságnak nincs olyan tanácsa, amelyre a kizárási ok nem vonatkozik, vagy ha a kizárási ok a 14. § értelmében az egész bíróságra kiterjed, a kizárás kérdésében a másodfokú bíróság, vagy magasabb szintű bíróság határozhat. Az a bíró, aki a személyére vonatkozó kizárási okot maga jelentette be, bejelentésének értékeléséig és elintézéséig a perben nem járhat el. (Ppt. 19. §). Minden egyéb esetben az érintett bíró továbbra is eljárhat a perben; azonban a bejelentés értékeléséig és elintézéséig az érdemi határozat hozatalában nem vehet részt. Ha ugyanaz a fél ugyanabban a perben a kizárás megtagadása után tesz újabb bejelentést ugyanazon a bíró ellen, ez a korlátozás sem érvényesül. Ha a fél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárási irányuló bejelentést, vagy ugyanabban a perben

ugyanazon bíró ellen ismételt alaptalan bejelentést tesz, őt a kizárást megtagadó határozatban pénzbírsággal (120. §) lehet sújtani. A kizárás kérdésében a bíróság soron kívüli eljárásban határoz.

Ajándékok

141. A Bjt. 36. §-ában foglalt általános rendelkezéseken túl, amelyek kimondják, hogy a bírók minden ügyben befolyástól mentesen, és részrehajlás nélkül kötelesek eljárni, valamint a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet kötelesek elhárítani és arról a bíróság elnökét tájékoztatni, az ajándékok bírók általi elfogadásáról nincsenek konkrét szabályok.

142. A GET sajnálatát fejezi ki, hogy az ajándékok tekintetében a 2014 novemberében elfogadott új Bírói Etikai Kódex nem tartalmaz további útmutatást. E hézag orvoslására vonatkozó ajánlással a 130. bekezdés foglalkozik.

Harmadik felekkel fennálló kapcsolatok, bizalmas információ

143. A 43. §-a kimondja, hogy a bíró a szolgálati viszonyán kívül nyilvánosan nem fogalmazhat meg véleményt bíróság előtt folyamatban lévő vagy folyamatban volt ügyről, különös tekintettel az általa elbírált ügyekre. Továbbá, ugyanezen törvény 44. §-a kimondja, hogy a bíró az általa intézett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére nem adhat tájékoztatást. Ehelyett az ilyen kapcsolatokat a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy jogosult kezelni. A bírók harmadik felekkel fennálló kapcsolatait nem szabályozza egyéb konkrét rendelkezés.

144. A bizalmas információ kapcsán a 37. §-a kimondja, hogy bíró köteles a minősített adatot szolgálati viszonya alatt és annak megszűnése után is megőrizni, a titoktartás alól csak törvényben meghatározott szerv adhat felmentést.

145. A GET üdvözli, hogy a 2014 novemberében elfogadott új Bírói Etikai Kódex foglalkozik a harmadik felekkel fennálló kapcsolatok egyes aspektusaival, pl. a perben részt vevő felekkel (5. Cikk (2) bekezdése), a jogi hivatást gyakorló egyéb személyekkel (5. Cikk (3) bekezdése) valamint a bizalmas információ felhasználásával (5. Cikk (3) bekezdése).

Vagyonról, jövedelemről, kötelezettségekről és részesedésekről szóló nyilatkozat

146. Többek között a korrupció megelőzésének érdekében Magyarországon a bírók kötelesek háromévente vagyonnyilatkozatot tenni (Bjt. 197-203 §-ai.). Az első ilyen nyilatkozatot az új bírók által a megbízásuk kezdetekor teendő esküt megelőzően köteles benyújtani (lásd fentebb), majd a szolgálatuk alatt háromévente. A nyilatkozatokat a rendes bírók a bíróság elnökéhez nyújtják be, míg az OBH elnöke által kinevezett bírósági tisztviselők a vagyonnyilatkozataikat az OBT részére nyújtják be.

147. A rendszeres vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség nem csak a bírókra korlátozódik; a bíróval azonos háztartásban élő házastársaik, élettársaik és gyermekeik szintén vagyonnyilatkozat benyújtására kötelezettek.

148. A vagyonnyilatkozatoknak két külön részből állnak, a személyes adatokból és a bejelentett vagyonból. A különböző bejelentendő vagyontípusokat a Bjt. egyik melléklete tartalmazza. A következő vagyontípusokat/tartozásokat kell bejelenteni: éves jövedelem, ingatlanok, nyaralók, üdülőtelek, egyéb nem lakóépület, termőföld, értékkel rendelkező ingóságok, műtárgyak, megtakarítások, gazdasági társaságban fennálló érdekesség és tartozások. A vagyonnyilatkozatok személyes és vagyonnal kapcsolatos részeit a hatóságok és a bírók külön, leragasztott borítékokban tárolják, és azokat rendszeresen

ellenőrzi a szervezet élén álló főbíró, illetve az OBH elnöke. A Kúria elnökének vagyonynyilatkozatát nyilvánosan közzéteszik, míg minden egyéb nyilatkozat a bírói szervezet belső ellenőrzése alatt áll.

149. A rendszeres vagyonynyilatkozaton kívül a bírók részére előírhatják a munkáltatói jogkör gyakorlója kérésére rendkívüli nyilatkozatok benyújtását (vezető bíró vagy az OBH elnöke), amennyiben valaki panaszt nyújtott be az indokolatlan vagyongyarapodásról (Bjt. 203 §).

150. A vagyonynyilatkozat kézhezvételétől számított 60 napon belül a munkáltatói jogkör gyakorlója (általában a bírónak a szervezeten belüli felettese) összeveti a nyilatkozatot a bíró előző nyilatkozatával; ezt általában a bíró és a közvetlen felettese közötti informális megbeszélésen végzik el. Amennyiben a munkáltatói jogkört gyakorlója indokolatlan vagyongyarapodást fedez fel, az OBH előtt ellenőrzési eljárást kell kezdeményezni. e (204. §). A GET azt az információt kapta, hogy erre mindössze két alkalommal került sor elő az utóbbi két évben.

Felügyelet és végrehajtás

151. A Bjt 2. §-a szerint Magyarországon a bírókat az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg büntetőjogi eljárásokban, azaz az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó tevékenységeik tekintetében, valamint a fogva tartással szemben, valamint a büntetőjogi eljárások alapján egyéb kényszerítő intézkedéssel szemben, azt az esetet kivéve, ha tetten érik bűncselekmény elkövetése közben (sérthetlenség). A bírók mentelmi jogának a felfüggesztéséről a Köztársasági Elnök dönt az OBH elnökének a javaslata alapján. A Kúria elnöke mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés dönt; a felfüggesztéshez a jelenlévő képviselők szavazatainak kétharmados többsége szükséges; a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.

152. Az ülnököket is mentelmi jog illeti meg (2. § (4) bekezdés); azonban ez a mentelmi jog az ügynevezett "funkcionális mentelmi jogra" korlátozódik, azaz az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmények tekintetében. Megbízásának ideje alatt és azt követően nem vonhatók felelősségre bíróság vagy egyéb hatóság előtt az igazságszolgáltatásban való részvételük miatt, továbbá a megbízásuk gyakorlása során általuk közölt tény vagy vélemény miatt. Továbbá, ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, polgári jogi felelősségre stb.

153. A hatóságok által rendelkezésre bocsátott, a 2004. és 2014. közötti időszakra vonatkozó adatok alapján a GET arról értesült, hogy az Ügyészség 37 bíró mentelmi jogának a felfüggesztését kezdeményezte. Négy esetben a javaslatot alaptalannak találták. A 37 bíróból egy volt ülnök. Egy esetben felfüggesztették a bíró mentelmi jogát, azonban a nyomozást a bíró meghallgatása nélkül lezárták. A mentelmi jog felfüggesztését a következő bűncselekmények gyanúja miatt kezdeményezték: hivatalos személy megvesztegetése, hivattal való visszaélés, közigazgatási eljárásban való vesztegetés, vesztegetés bírósági eljárásban, hivatalos személy megvesztegetése, hivatalos személy által elkövetett közokirat-hamisítás, magánokirat hamisítás, járművezetés bódult állapotban, halált okozó közúti baleset okozása, lopás, személyes adatokkal való visszaélés, a személyi szabadság megsértése stb. Jogerős ítéletet 19 esetben hoztak, két esetben megrovásra került sor, két esetet közvetítő eljárást követően lezártak. Három esetben a bírót felmentették. Négy eljárás jelenleg folyamatban van, egy a nyomozati szakaszban van, három pedig bírósági szakaszban.

154. A GET megismétli a parlamenti képviselők széleskörű mentelmi jogával kapcsolatos állásfoglalására, és határozott meggyőződése, hogy ezeket a privilégiumokat korlátozni szükséges, amennyire lehetséges, a bírók esetében is. Még ha a mentelmi

jogot az érintett hatóságok ilyen esetekben rendszeresen fel is függesztik, az a bűnüldözés tekintetében az azonnali intézkedés, például bizonyítékok begyűjtése és hasonló, szükségtelen akadályát jelenti. Ezzel együtt a GET teljes mértékben tisztában van azzal, hogy a bírótakat védelmezni kell feladataik végzése során az indokolatlan akadályoztatástól, s erre az ügynevezett "funkcionális mentelmi jog" elegendőnek tűnik. Ez összhangban áll az ülnökök, akik sok szempontból a bírakkal egyenlő feltételekkel vesznek részt az eljárásokban, tekintetében alkalmazandó szabályokkal. A GET ezt a kérdést megvitatta a bírósági szervezet képviselőivel is, akik azt a benyomást keltették, hogy a mentelmi jog jelenlegi szintjét inkább tiszteletbeli jellegű privilégiumnak, mint szükséges védelemnek tekintik. Ugyanakkor mások azt a véleményüket fejezték ki, hogy a mentelmi jog jelenlegi formájának fenntartása szükséges. A GET szilárd meggyőződése, hogy az igazságszolgáltatásban részt vevő, azonos szavazati jogokkal stb. rendelkező minden bírót, akár hivatásos bírót, akár ülnök, a mentelmi jogok tekintetében egyenlően kellene kezelni, valamint ezt a különleges védelemet a bírói feladatok elvégzéséhez közvetlenül szükséges mértékre kellene korlátozni. Az előzők fényében, és az Európai Tanács Miniszterek Bizottságának a korrupció elleni harc húsz alapelvéről szóló (97) 24 határozatának 6. elvére hivatkozva a **GRECO azt ajánlja, hogy a hivatásos bírótak mentelmi jogát az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó cselekményeikre korlátozzák ("funkcionális mentelmi jog")**.

155. Bjt. 101-130 §-ai részletes szabályokat tartalmaznak a bírótakra vonatkozó fegyelmi eljárásokról. Ezek az eljárásokat első fokon a Budapest területén működő ítélőtábla mellett működő szolgálati bíróságon, majd ezt követően a Kúria mellett működő másodfokú szolgálati bíróságon kell lefolytatni. A szolgálati bíróság tagjait (az összes bírót) az Országos Bírói Tanács nevezi ki. A szolgálati bíróság tárgyalja a bírótak viselkedésével, az összeférhetetlenséggel és a vagyonynyilatkozatokkal kapcsolatos ügyeket; az eljárásokat részletesen leírják a Bjt. 42. és 204-207. §-ai.

156. A szolgálati bíróságnak összesen 75 bírói tagja van. A szolgálati bíróság három tagból álló tanácsok útján működik, és az ügyekben a tagok egyike "vizsgálóbiztosként" jár el. A szolgálati bíróság határozatai ellen a másodfokú szolgálati bíróságon lehet fellebbezni.

157. A Bjt. 124 §-a szerint a szolgálati bíróságok a következő szankciókat hozhatják: a) feddés; b) megrovás; c) egy fizetési fokozattal való visszavetés; d) vezetői tisztségből való felmentés, e) bírói tisztségből való felmentés indítványozása.

158. A hatóságok által benyújtott statisztikák szerint 2012 és 2014. között 53 fegyelmi eljárást kezdeményeztek bírótak ellen, melyek legtöbbje az igazságszolgáltatás késedelméhez kapcsolódott, míg mások büntetőeljáráshoz kapcsolódóan indult. Többféle szankciót alkalmaztak (pl. figyelmeztetés, visszavetés, megrovás stb.) és egy esetben a bírót felmentették.

Tanácsadás, képzés és tudatosság

159. A Bjt. 45 §-a előírja, hogy a bírótak kötelesek továbbképzésen részt venni, és ötévente kötelesek a képzési kötelezettség teljesítését igazolni a bíróság elnöke vagy a szervezeti felettesük felé. Ha a bírótak a képzési kötelezettségének nem tesz eleget, soron kívül el kell rendelni a vizsgálatát, továbbá magasabb bírói álláshelyre nem nyújthat be pályázatot.

160. Az Igazságügyi Akadémia 2006-ban jött létre. Az Országos Bírói Hivatalnál (OBH), mint a bírótakok központi igazgatásának szerve, saját helyiségekkel rendelkezik. Az Akadémia céljai: magas szintű hatékony oktatást biztosítani az igazságszolgáltatásban résztvevők számára, valamint európai normákon alapuló tudományos és oktatási központtal támogatni a bírótakok működését. A GET arról értesült a helyszínen, hogy az

Akadémia szoros együttműködést folytat a bírókkal a képzési terv összeállítása és a GET megjegyezte, hogy ez a OBH elnökének a feladata. Az Akadémián legalább 40 főből álló alkalmazotti csapat dolgozik.

161. Az Akadémia felkészítő képzést szervez minden új bíró számára (4 hét) és a képzési terv az általános bírói képzés mellett olyan témákat is magába foglal, mint a bírói etika. Az akadémia ezen kívül speciális képzést is nyújt, például a fiatalokúakra vonatkozó igazságszolgáltatásról. A GET-et arról is tájékoztatták, hogy az Akadémia számos *ad hoc* szemináriumot és konferenciát is szervezett.

162. Nincs olyan szervezet, amely kizárólagosan a bíróktól elvárt viselkedéssel kapcsolatos tanácsadásért felelős. Ennek ellenére a hatóságok hangsúlyozták, hogy a Magyar Bírók Egyesületének véleményei és a Kúria jogegységről szóló határozatai elérhetők az Országos Bírói Hivatal honlapján valamint egyéb ingyenes Közlönyökben. Továbbá a tanácsadást igénylő bírók szükség esetén a feletteseikhez vagy az Országos Bírói Tanácshoz is fordulhatnak.

163. A GET üdvözli, hogy Magyarország képzést vezetett be az újonnan kinevezett bírók részére. A GET nem talált semmiféle dedikált etikai továbbképzési tananyagot; azonban úgy tudja, hogy már tervezik egy ilyen képzés kialakítását. Bár a GET megérti a bírók rendszeres továbbképzési kötelezettségének indokát, megítélése szerint egy ilyen kötelezettséget az adott bíró igényeivel kellene összhangban állnia. A GET véleménye szerint a képzésen való részvétel elmulasztásának a szankcionálása – az, hogy a magasabb bírói álláshelyre nem nyújthat be pályázatot – szükségtelenül szigorú intézkedés, még akkor is, ha az ilyen helyzetek jól jelzik az előléptetés esélyeit.

164. A GET fentebb már üdvözölte a bíróságok/bírók etikai kódexének az elfogadását. A GET szilárd meggyőződése, hogy ezt az új eszközt - annak érdekében, hogy hatékony és fejlődő eszközzé váljon – nemcsak tovább kell fejleszteni, hanem az összes magyarországi bíró számára nyitva álló széleskörű belső továbbképzéssel képzéssel kell összekapcsolni. A GET úgy tudja, hogy ilyen képzést 2015-től kezdődően terveznek. **A GRECO ajánlja, hogy a bírók számára etikai képzés kerüljön bevezetésre (szükség esetén az ülnököket is beleértve) a Bírói Etikai Kódex bevezetését követő lépésként.**

V. A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSE AZ ÜGYÉSZEK TEKINTETÉBEN

Az ügyészség áttekintése

165. Magyarország Alaptörvényének 29. Cikke kimondja, hogy "a legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, mint közvádoló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője." Ennek az alkotmányos szabályozásnak a következményeként az ügyészség az igazságszolgáltatás részét képezi. Továbbá a legfőbb ügyészt az Országgyűlés választja kilenc évre kétharmados többséggel a Köztársasági Elnök javaslata alapján. A legfőbb ügyész elmozdítása jogi úton nem lehetséges. Ugyanakkor a legfőbb ügyész alkotmányos felelősséggel tartozik, amely magába foglalja a jogszabályokban megfogalmazott feladatainak elvégzésére vonatkozó kötelezettségét, valamint köteles éves beszámolót benyújtani a Parlament részére, valamint köteles megjelenni a parlamenti bizottsági üléseken és plenáris üléseken, valamint válaszadási kötelezettséggel tartozik a Parlament és a parlamenti bizottságok előtt.

166. Az Ügyészségre vonatkozóan további részletes szabályozást két, 2011-ben elfogadott sarkalatos törvény tartalmaz: az Ügyészségről szóló CLXIII. törvény (Ütv.), valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és életpályájáról szóló CLXIV. törvény (Üjtv.).

167. Az Ügyészségről szóló törvény 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet. Ugyanezen törvény 3. §. (3) bekezdése kimondja, hogy "a legfőbb ügyész sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására."

168. Az Ügyészség függetlenségét Magyarország Alkotmánybíróságának 3/2004 (II.17.), döntése is rögzíti, amely kimondja, hogy "az *Ügyészség nem különálló hatalom ág, bár autonóm alkotmányos szerv*". Sem a korábbi, sem a jelenlegi Alkotmány nem határoz meg olyan egyéb alkotmányos testületet, amely felügyeleti jogot gyakorolna a legfőbb ügyész fölött. A legfőbb ügyész, valamint az ügyészség széles körű függetlenséggel rendelkezik és sem a legfőbb ügyész, sem az Ügyészség bármely hivatala nem utasítható kívülről.

169. Továbbá, az Ügyészségről szóló törvény 4. §-a kimondja, hogy "mindenki köteles biztosítani, hogy az ügyészek a részükre jogszabályban megállapított jogokat akadálytalanul gyakorolhassák", valamint azt, hogy feladatkörük ellátása során az ügyészek egyéb állami szervek által nyilvántartott bármely iratba és adatba korlátozás nélkül betekinhetnek.

170. Az Ügyészségről szóló törvény 8. §-a tartalmazza az Ügyészség szervezetének meghatározását az alábbiak szerint:

- a) a Legfőbb Ügyészség,
- b) a fellebbviteli főügyészségek,
- c) a főügyészségek,
- d) a járási ügyészségek.

171. A legfőbb ügyészség irányítása alatt működik öt fellebbviteli főügyészség és 21 a főügyészség (19 megyei főügyészség, a Fővárosi Főügyészség és a Központi Nyomozó Főügyészség). A főügyészségek szervezetei - a Központi Nyomozó Főügyészség kivételével - két fő területre tagoltak: büntetőjog és a közérdek védelme. Bár az Országos Kriminológiai Intézet - amely a bűnözéssel és kriminológiával, igazságügyi tudományokkal és büntetőjoggal kapcsolatos kutatásokért felelős kutatási intézmény -

nem ügyészségi szerv, azonban szintén az Ügyészséghez tartozik (az Ügyészségről szóló törvény 10. §. (1) bekezdése).

172. Az Üjt. 3. §-a rendelkezik az *Ügyészségi Alkalmazottak Tanácsáról*, amely képviseli az ügyészek érdekeit szervezeti kérdésekben, a munkaterv kérdésében stb. Az Üjt. 7. §-a szabályozza az ügyészség másik tanácsadó testületét, az *ügyészi tanácsot*, amely tanácsadói véleményt nyilvánít az ügyészek kinevezését és felmentését illetően (Üjt.7. §-a). Ügyészi tanácsok működnek a Legfőbb Ügyészségen, a fellebbviteli ügyészségeken és a főügyészségeken. A döntéshozatali hierarchiára (legvégül a Legfőbb Ügyészre) nem kötelező a véleményük.

173. Az Ügyészségnek 4 800 alkalmazottja van, köztük 1 869 ügyész (60% nő és 40% férfi, 126 ügyész a Legfőbb Ügyészségen és 42 a fellebbviteli ügyészségeken.

174. Az Ügyészség szigorú hierarchikus struktúrájú szervezet, ahol a legfőbb ügyész jogosult utasítani bármely ügyészségi alkalmazottat. Az Ügyészségről szóló törvény 13. §-a szerint a felettes ügyész az alárendelt ügyészeket utasíthatja, tőlük bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más - alárendelt - ügyészt jelölhet ki.

175. A döntést, miszerint egy ügyben történjen-e vádemelés, vagy sem, az adott ügyész hozza meg. Az Ügyészségről szóló törvény 19 §-a szerint, közvádlóként az ügyész dönt a vádemelésről, vagy az eljárás más, a büntetőeljárás törvényben meghatározott módon történő befejezéséről. Ennek során az ügyész köteles biztosítani az eljárás jogszerűségét. A magyar büntetőjog alapja a jogszerűség elve; mind a Büntető Törvénykönyv, mind a büntetőeljárásról szóló törvény előírja, hogy minden bűnügyben büntetőeljárást kell indítani. Az ügyészi szervezeten kívüli szereplő nem utasíthat egy ügyész arra, hogy egy ügyben emeljen-e vádat, vagy sem; ilyen utasítás bűncselekménynek minősülne. Egy olyan döntés, hogy ne történjen vádemelés, kizárólag akkor jogszerű, ha a cselekmény nem kriminalizált vagy a bűncselekmény nem bizonyított.

176. A GET megjegyzi, hogy az Alkotmány és a sarkalatos törvények kimondják, hogy az Ügyészség független és széles körű jogosultságokkal rendelkezik a büntetőügyek kivizsgálását illetve büntetőeljárás lefolytatását illetően, valamint a tradicionális ügyészségi jogosítványokon túl is, számos felügyeleti funkciót is az ügyészségre ruháznak. Az Ügyészség erősen hierarchikus szervezeti rendszerrel működik, amely széles körű belső jogosultságokat ad a fölrendelt ügyészek (végső soron a legfőbb ügyész) részére az alárendelt ügyészek utasítására, és az általuk hozott bármely döntés felülbírálására vonatkozóan. A GET nem kételkedik abban, hogy egy ilyen rendszer hatékony lehet; azonban mindenképpen az befolyásolható is, amit nehéz felfedezni és orvosolni. Továbbá, a GET megítélése szerint tovább szükséges fejleszteni a rendszeren belüli visszaélések és korrupció potenciális kockázatainak megelőzését szolgáló lehetőségeket. Továbbá, a közbizalom érdekében kulcsfontosságú, hogy az ügyészség pártatlan és a nem megfelelő befolyástól mentes legyen és annak is tűnjön. E cél elérése érdekében a GET úgy véli, hogy szélesebb körben lehetne lehetővé tenni külső elszámoltatási és átláthatósági mechanizmusok működését az ügyészségeket illetően, vagy legalább olyan belső mechanizmusokat kellene lehetővé tenni, amelyek jól felépített fékeken és ellensúlyokon alapulnak, amint azt ebben a jelentésben többször jelezzük.

177. A Parlament által kétharmados többségi szavazással választott legfőbb ügyész a kilenc éves megbízását követően újraválasztható. Azonban a jelenlegi rendszerben, amennyiben a legfőbb ügyészt nem választják újra és a többi jelölt egyike sem szerzi meg az előírt kétharmados többséget, az Üjt. 22§ (2) bekezdése szerint valamint az Alkotmány 29. §-a (4) bekezdésével összhangban a legfőbb ügyész hivatalban marad mindaddig, amíg a szavazatok kétharmados többségét el nem éri. A magyar hatóságok azzal érveltek, hogy a szavazatok kétharmados többségének szükségességét olyan

kívánalomként kell értelmezni, amely az erős parlamenti támogatást kívánja elérni egy ilyen fontos tisztviselő megválasztásakor. A GET ezt tudomásul veszi; azonban a jelenlegi szabályozás lehetővé teszi a legfőbb ügyész több időszakra történő újraválasztását, illetve a szavazatok egyharmadának plusz egy szavazat megszerzésével aktívan megakadályozható az új legfőbb ügyész megválasztása, ily módon meghosszabbítva a leköszönő legfőbb ügyész mandátumát a kétharmados többség eléréséig. A GRECO emlékeztet arra, hogy ezt a helyzetet a Velencei Bizottság²³ is bírálta. E tekintetben a helyszíni látogatás során a civil társadalom képviselői is kritikát fogalmaztak meg. Hasonló volt a helyzet az Országos Bírósági Hivatal elnöke tekintetében is a törvény 2012. évi módosításáig. A GET azon a véleményen van, hogy a kilenc év egy viszonylag hosszú időszak, és nem kellene lehetőséget adni az újraválasztásnak egy ilyen hosszú időszak végén. A GET ezen kívül úgy ítéli meg, hogy az a tény, hogy a Parlament kétharmados többségi szavazata szükséges az új legfőbb ügyész megválasztásához, ami lehetővé teszi, hogy egy kisebbség megakadályozza egy új legfőbb ügyész megválasztását, valamint, hogy az előző legfőbb ügyész határozatlan időre tovább maradjon hivatalban, jelentős mértékben növeli e fontos tisztség megválasztásának politikai befolyásolását. Mindezeknek az körülményeknek a kölcsönhatása nyomán a **GRECO azt ajánlja, hogy Magyarország i) fontolja meg legfőbb ügyész újraválasztásának a lehetőségét, valamint ii) vizsgálja felül azt a lehetőséget, mely szerint egy parlamenti 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.**

Felvétel, életpálya és szolgálat feltételei

178. Az Üjt. 14. §-a értelmében a legfőbb ügyész helyettesét a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az összes többi ügyészt a legfőbb ügyész nevezi ki, lépteti elő és menti fel.

179. Az Üjt.11. §-a értelmében ügyésszé azt az egyetemi jogi végzettséggel és jogi szakvizsgálóval rendelkező magyar állampolgárt lehet kinevezni, aki nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság vagy támogatott döntéshozatal hatálya alatt. Nem nevezhető ki ügyésznek az a személy, aki büntetett előéletű, aki egyetemi jogi végzettséghez kötött foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll, akivel szemben a bíróság kényszergyógykezelést alkalmazott, akivel szemben a bíróság próbára bocsátást alkalmazott, akit a legsúlyosabb fegyelmi büntetéssel sújtottak, illetve aki elmulasztotta benyújtani a vagyonynyilatkozatát.

180. A pályázatot az Ügyészségi Közlönyben, valamint az ügyészség internetes weblapján kell megjelentetni. A pályázatok benyújtási határideje nem lehet rövidebb az internetes megjelentetéstől számított tíz napnál.

181. Az ügyészi tisztségek kinevezése előtt a jelölteknek részt kell venniük egy ügyészségi pályáalkalmassági vizsgálaton, amely az ügyészség által végzett fizikai és pszichológiai vizsgálatokból áll.

182. Kezdetben az ügyészeket egy három éves időszakra nevezik ki (az első ügyészi kinevezés) majd ezt követően döntést hoznak arról, hogy a megbízást határozatlan időre meghosszabbítják-e. Azonban egy ügyész első kinevezése határozatlan időre is szólhat, amennyiben a kinevezése előtt már legalább három évig dolgozott ügyészként vagy katonai ügyészként, vagy egyéb, jogszabályban meghatározott egyéb releváns tapasztalattal rendelkezik.

183. A GET arról értesült, hogy az új ügyészek felvételi folyamatában, valamint az előléptetések és felmentések tekintetében az ügyészi tanács véleményt nyilvánít az

²³ Velencei Bizottság CDL-AD (2012)008, 55-60. bekezdések

érintett jelölteket illetően; azonban az nem kötelezi a legfőbb ügyészt, aki indokolás nélkül jogosult a tanács véleményét felülbírálni, mivel indokolási kötelezettséget nem állapít meg a jogszabály. Az ügyészi tanács szerepének gyengesége még nyilvánvalóbb annak fényében, hogy ezek a testületek kizárólag a legfőbb ügyész felé tartoznak felelősséggel. A GET az ügyészségi képviselőkkel folytatott helyszíni beszélgetés során úgy értesült, hogy az ügyészségen belül már folyamatban van annak a lehetőségnek a megvitatása, hogy az ügyészségi tanácsok erősebb szerepet kapjanak. A GET támogatja ezt a folyamatot, amely elsődlegesen fegyelmi kérdések tekintetében érintené a tanácsok szerepét (lásd a 216. bekezdést). A GET meggyőződése, hogy e kollektív tanácsok szerepének erősítése, akár külső részvétel biztosítása útján, a helyes irányba mutató lépés lenne a kinevezési és előléptetési folyamatok tekintetében is.

184. Az Üjt. 17.§-a értelmében a munkáltatói jogkör gyakorlója (felettes ügyész) beszerzi a határozott időre kinevezett ügyész nyilatkozatát arról, hogy kéri-e a határozatlan időre történő kinevezését. Ha az ügyész kéri a határozatlan időre történő kinevezését, a munkáltatói jogkör gyakorlója (azaz a megyei főügyész vagy magasabb szintű ügyész) értékeli az ügyészt különös tekintettel az anyagi jogi, az eljárásjogi és az ügyviteli szabályok és egyéb normák betartására. Az értékelés eredménye alapján az ügyész határozatlan időre alkalmazható. Továbbá az értékelési mechanizmus az Üjt. 50-52 §-ainak rendelkezései szerint előírja az ügyészek rendszeres értékelését az életpályájuk során. Ez értékelést is a munkáltatói jogkör gyakorlója végzi el, és az értékelés célja annak felmérése, hogy az ügyész betartja-e a jogszabályi előírásokat. Amennyiben súlyos felróható magatartást fedeznek fel, fegyelmi eljárást indíthatnak - lásd a 211. bekezdést. Az értékelések eredményeivel szemben bíróság előtt lehet fellebbezni. Végző soron a legfőbb ügyész az, aki kinevezi, előlépteti és felmenti az összes ügyészt. A legfőbb ügyész dönt az ügyészek egyik hivatalból másikba történő áthelyezéséről is. A GET aggodalmát fejezte ki, amikor arról értesült, hogy az ügyészi tanácsokat a gyakorlatban nem vonják be ebbe az áthelyezés folyamatába.

185. Az ügyészek fizetését törvény szabályozza. Az Üjt. 60. §-a értelmében az alapilletményt a fokozatok alapján kell megállapítani, s háromévente lép előre egy fokozatot. Az illetmény ezen kívül függ a hierarchián belüli beosztástól, a vezetői kinevezéstől, stb. amelyeket ugyanez a törvény részletesen szabályoz a 60-74. §-aiban. Továbbá az ügyészek számos egyéb juttatásra is jogosultak, mint a képzési támogatás, családalapítástámogatás, kezesség vállalás, valamint a lakhatási támogatás stb. Az Üjt. 63. §-a rendelkezik arról a lehetőségről, hogy az ügyészt kiváló értékelése eredményeként magasabb fizetési fokozatba lehet besorolni. A GET megítélése az, hogy ez a rendszer kevésbé problémás az ügyészség tekintetében tekintve annak hierarchikus struktúráját (a bíró szervezet felépítésével ellentétben – lásd a 117. bekezdést).

186. Egy újonnan kinevezett ügyész bruttó alapilletménye 2014-ben havonta 391 600 HUF (1 200 €), melyhez 10% pótlék adandó (Üjt. 64.§-a (1) bekezdése). A legfőbb ügyész a Kúria elnökének bruttó alapilletményével megegyező illetményt kap .

Ügykezelés és eljárás

187. Mint már említettük, az ügyészség működése szigorú hierarchiai viszonyon alapul. Az ügyészekhez az ügyeket az Ütv. 13. § (1) bekezdése alapján a felettes ügyészek rendelik. A kijelölés feltételeit külön rendelkezés nem szabályozza, a döntések a Hivatal érdekein alapulnak. A büntetőeljárásról szóló törvény 31. §-a viszont az ügyek kiosztását befolyásolhatja, mivel a rendelkezés alapján az ügyész nem járhat el az ügyben, ha abban hivatalos minőségben vagy magánszemélyként érintett. Emellett a felettes ügyész az eljárásban hozott ügyészi döntést vagy intézkedést felülvizsgálhatja, de jogosult lehet az ügy átvételére, vagy másik ügyészt kijelölésére is. Ilyen döntés hivatalból vagy az ügyben eljáró ügyész kérésére is hozható.

188. Az Ütv. 13 §-a értelmében a felettes ügyész az alárendelt ügyészeket utasíthatja, tőlük bármely ügy elintézését saját hatáskörébe vonhatja, illetve az ügy elintézésére más - alárendelt - ügyészt jelölhet ki. Az utasítás végrehajtása során az utasítottnak a közvetlen felettesét tájékoztatnia kell, ha az utasítást nem tőle kapta, kivéve, ha az utasítás olyan ügyben történt, amelynek az intézéséből a közvetlen felettést kizárták. Továbbá az Ütv. 14. §-a alapján a felettes ügyész felel a döntések tartalmáért, valamint az adott szervezeti egység jogszerű működéséért.

189. Az Üjt. 53. §-a a felettesek utasításaira vonatkozó alábbi garanciákat tartalmazza:

- Az utasítást az ügyész kívánságára írásba kell foglalni. Ennek megtörténteig az ügyész az utasítás végrehajtására nem köteles.
- Az ügyész köteles az utasítás végrehajtását megtagadni, ha annak teljesítésével bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg. Ha az ügyész az ilyen utasítás végrehajtását nem tagadja meg, azért büntetőjogi, fegyelmi vagy szabálysértési felelősséggel tartozik.
- Az ügyész az utasítás végrehajtását megtagadhatja, ha annak teljesítése az életét, az egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. Ha az ügyész az ilyen utasítás végrehajtását nem tagadja meg, az az ügyészi szolgálat vagy az utasítást adó személy felelősségét nem érinti.
- Ha az utasítást az ügyész jogszabállyal vagy jogi meggyőződéssel nem tartja összeegyeztethetőnek, az ügy elintézése alól mentesítését kérheti írásban, jogi álláspontját kifejtve. Az ilyen kérelem teljesítése nem tagadható meg; az ügy elintézését ez esetben más ügyészre kell bízni, vagy azt a felettes ügyész saját hatáskörébe vonhatja.
- Amennyiben a felettes ügyész utasítást ad, vagy a járási ügyész helyett kíván eljárni, erről a főügyészt (Legfőbb Ügyészséget) egyidejűleg tájékoztatni kell.

190. A GET üdvözlí az Üjt. 53. §-ában foglalt biztosítékokat az alárendelt ügyészek utasítására vonatkozóan. Aggodalmasnak véli azonban, hogy a felettes ügyészek rendelkezésére álló széles hatáskör, amely az ügyek átvételét vagy a másik ügyész számára történő átadását biztosítja, indoklás nélkül gyakorolható. A GET helyszíni látogatása során azt a tájékoztatást kapta, hogy ilyen intézkedésekre alkalmanként kerül sor, például abban az esetben, ha a felettes ügyész véleménye szerint az eljáró ügyész a vonatkozó jogszabályt helytelenül értelmezi. A magyarországihoz hasonló hierarchikus rendszerben, ahol az ügyész személyében nem független, az ilyen intézkedések logikusnak tekinthetők. Az önkényes intézkedések elkerülése érdekében azonban szükség van arra, hogy ezeket a döntéseket szigorú kritériumok alapján, írásbeli indoklással hozzák meg²⁴. A fentiekre tekintettel **a GRECO azt az ajánlást teszi, hogy az ügyek alárendelt ügyésztől történő elvétele szigorú kritériumok alapján, a vonatkozó döntés írásbeli indoklása mellett történjen.**

Etikai elvek, magatartási szabályok és összeférhetlenség

191. A hatóságok arról tájékoztatták a GET-et, hogy az ügyészi magatartásra vonatkozó legfontosabb etikai szabályokat és standardokat az Alaptörvény (Alkotmány), a sarkalatos törvények, az Ütv. és az Üjt., valamint az ügyészek etikai és magatartási szabályairól szóló irányelvek (Etikai Kódex) tartalmazzák. Az Ütv. 47. §-a értelmében az ügyészségi alkalmazottak a személyüket érintő bármely összeférhetlenségről kötelesek haladéktalanul jelentést tenni, illetve az adott körülmény fennállása alatt ügyészi jogkörét nem gyakorolhatja.

192. Az Országos Vezető Ügyészi Értekezlet által 2014. december 3-án (a GET helyszíni látogatását követően) elfogadott Etikai Kódex a legfőbb ügyészi ajánlasként került közzétételre. Az Etikai Kódex az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében betöltött szerepéről szóló Rec (2000)19.

²⁴ Vö. Cf. Velencei Bizottság, CDL-AD(2012)008, 32. cikk

számú ajánlásában, továbbá az ajánlást felülvizsgáló, az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának Munkacsoportja (CCPE-GT) 9. (2014) számú Vélemény tervezetében, valamint az ügyészek etikai és magatartási szabályairól szóló európai irányelvekben, at ún. „Budapesti Irányelvek”-ben foglaltakon alapul.

193. A GET üdvözli az Etikai/Magatartási Kódex elfogadását, amely a meglévő jogszabályok és a nemzetközi irányelvek alapján többnyire általános elveket sorol fel az „alapvető kötelezettségek”, „a hivatás gyakorlásának általános szabályai”, „a büntetőeljárás során kifejtett szakmai tevékenység szabályai”, valamint „a magánéletben tanúsított magatartás” című fejezetekbe szedve. Ugyanakkor a GET arra ösztönzi a hatóságokat, hogy támogassák a Kódex idővel akár változásokat is lehetővé tevő „élő eszközzé” válását, egészítsék ki azt egy a bonyolultabb etikai helyzetekre, például az összeférhetlenség különböző formáira vonatkozó gyakorlatias szemlélettel, valamint gondoskodjanak a megfelelő képzés és tanácsadás rendelkezésre állásáról is (ld. még 221. bekezdés).

Bizonyos tevékenységek korlátozása vagy tilalma

Összeférhetlenség és kiegészítő tevékenységek végzése, a munkaviszony megszűnése utáni korlátozások

194. Magyarország Alaptörvénye értelmében az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet (29. cikk (6) bekezdés). Az Ütv. rendelkezése alapján az ügyészek nem lehetnek országgyűlési képviselők, európai parlamenti képviselők vagy önkormányzati képviselő-testületi tagok, illetve polgármesteri vagy államvezetői funkciót sem tölthetnek be (44. §). Az ügyészek hivatali tevékenységük ellátása mellett egyéb kereső tevékenységet nem folytathatnak, kivéve, ha olyan tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet vagy alkotó műszaki tevékenységet látnak el, ami függetlenségüket és pártatlanságukat nem veszélyezteti, illetve hivatali kötelezettségeik ellátását nem akadályozza. Az ügyészek gazdasági vagy szövetkezeti társaságban, szövetkezetben, stb. vezető tisztségviselők vagy tagok nem lehetnek; egyéb munkaviszonyt csak a munkáltatói jogot gyakorló személy előzetes hozzájárulásával létesíthetnek, illetve ilyen jogviszony létesítéséről a munkáltatói jogot gyakorló személyt kötelesek értesíteni (45. §).

Kizárás és ügyek visszavonása

195. Az ügyész bármilyen összeférhetlenségről köteles nyilatkozni (Ütv. 7. § (3) b), és haladéktalanul elfogultságot jelenteni minden olyan ügyben, amelyhez személyes érdeke fűződik.

196. Az ügyészek (illetve az ügyészségi nyomozók és ügyintézők) kizárásáról a büntetőeljárásról szóló törvény 31-34. §-a rendelkezik. A kizárás indokát képezheti például, ha az ügyész az adott ügyben egyéb minőségben már korábban részt vett, vagy az ügy elfogulatlan megítélése más okból nem várható el tőle. A 32. § az ügyész felettesének haladéktalan tájékoztatását írja elő.

197. Emellett az új Etikai Kódex (II. fejezet I) bekezdés) értelmében „az ügyészek nem járhatnak el azokban az ügyekben, amelyekben ők maguk, családjuk vagy a velük gazdasági érdekeltségben álló személyek magán vagy pénzügyi érdekeltséggel, illetőleg ilyen vagy személyes kapcsolattal rendelkeznek”. A GET véleménye szerint a Kódex részletesebb és konkrétabb iránymutatást adhatna összeférhetlenségre vonatkozó jogi szabályozás kiegészítéseként.

Ajándékok

198. Az Ütv. 7. § (3) bekezdése értelmében az ügyész nem kérhet, és nem fogadhat el ajándékot, adományt és egyéb előnyt tevékenységével kapcsolatban.

199. Továbbá az újonnan elfogadott Etikai Kódex alapján (V. fejezet e) bekezdés) az ügyészek „hivatali működésükkel összefüggésben nem fogadhatnak el semmiféle ajándékot, jutalmat, előnyt, vagy ezek ígértét, továbbá el kell utasítaniuk a rájuk tekintettel harmadik személyeknek adott vagy ígért előnyt; ezen kívül olyan tevékenységet sem végezhetnek, amelyek veszélyeztethetik integritásukat és tisztességüket, valamint lehetőleg kerüljék az olyan előrelátható élethelyzeteket és megnyilvánulásokat is, amelyek okán ilyen színben tűnhetnének fel”.

200. Az ajándék elfogadása továbbá olyan ügyben, ahol az ügyész ügyészi minőségben érintett, korrupciós bűncselekményt valósítana meg.

Harmadik féllel való kapcsolattartás, bizalmas információ

201. Az Etikai Kódex több tekintetben is iránymutatásokat fogalmaz meg a harmadik féllel való kapcsolattartásra vonatkozóan, például a külső befolyástól mentes feladatvégzés, a sajtó képviselőivel való kapcsolattartás, valamint a büntetőeljárás során a felekkel, a tanúkkal és a sértettekkel szembeni magatartás tekintetében.

202. Az ügyészi tevékenység folytatása során a minősített adatok kezelésére vonatkozó szabályokat elsősorban az Ütv. 36 §-a tartalmazza, amelynek rendelkezése szerint az ügyész, alügyész, ügyészségi fogalmazó és ügyészségi megbízott a hivatala gyakorlása során a tudomására jutott adatokat köteles a minősített adat védelmére, a magántitokra és a személyes adatok védelmére, továbbá a statisztikára, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok szerint - az e törvényben meghatározott eltérésekkel - kezelni. Az adatok minősítésére vonatkozó általános szabályozást a minősített adatok védelméről szóló törvény tartalmazza. Egyebek között a legfőbb ügyész és az ügyészi hivatal vezetője jogosult az adatokat minősíteni, illetve ezt a feladatot beosztottaira átruházni. A 13. § értelmében minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt. A törvény végrehajtását a 90/2010 sz. rendelet szabályozza. A legfőbb ügyész minősített adatok védelmének biztonsági szabályzatáról szóló 1/2012. sz. utasítása a személyi, fizikai és adminisztratív biztonság kérdéseire vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Az utasítás olyan ellenőrzési mechanizmust hoz létre, amely az adatvédelmi rendszer biztonságát szolgálja. Röviden összefoglalva abban az esetben, ha az adatok illetéktelen személy birtokába jutnak, illetve ennek veszélye felmerül, a biztonsági vezető erről a Nemzetbiztonsági Hivatalt és a minősített adat létrehozóját egyidejűleg tájékoztatja. Az ügyészség biztonsági vezetője emellett gondoskodik a minősített adatok biztonságának megsértéséből származó károk felméréséről és enyhítéséről, valamint lehetőség szerint a jogszerű állapot helyreállításáról. A Büntető Törvénykönyv értelmében a minősített adatok biztonságának megsértését elkövető személy büntetőjogi felelősséggel tartozik. Amennyiben az elkövető személy ügyész, a vizsgálat lefolytatására külön szerv, a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal jogosult.

203. Az új Etikai Kódex szintén tartalmaz titoktartásra vonatkozó előírásokat is, például az ügyészeknek tiszteletben kell tartaniuk a nyomozás bizalmas jellegét (II. k), valamint gondoskodniuk kell a fegyverek egyenlősége elvének tiszteletben tartásáról, különösen a vádlott és védője részére történő információ átadásakor (III. i).

Vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozat

204. Az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény értelmében Magyarországon valamennyi ügyész vagyonnyilatkozat benyújtására

kötelezett. A nyilatkozatok tartalmi és formai követelményeit e törvény határozza meg. Ezt egészíti ki a legfőbb ügyész 6/2008. sz. utasítása a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos egyes kérdésekről. Az ügyész ugyanazon háztartásban élő családtagjai (házastárs, élettárs, gyermekek, házastárs gyermeke) szintén kötelesek vagyonyilatkozatot benyújtani. A nyilatkozatnak az aktuális vagyoni helyzetre vonatkozó adatokat kell tartalmaznia az előző öt évben szerzett jövedelmekkel együtt.

205. A GET megjegyzi, hogy a vagyonyilatkozatokban csak a vagyonra, jövedelemre és gazdasági érdekeltségre vonatkozó adatokat kell feltüntetni. Emellett azonban nem anyagi jellegű egyéb érdekeltségek is fennállhatnak, amelyekre a nyilatkozat nem terjed ki. A GET tudomásul veszi, hogy a nyilatkozatok elsődleges célja bizonyos helyzetek, így a „jogosulatlan gazdagodás” feltárása, megjegyzi azonban, hogy az Ütv. 7. § (3) b) pontja, valamint az Üjt. 47. §-a értelmében az összeférhetetlenség bármely egyéb formáját is haladéktalanul be kell jelenteni. A GET elégedetten veszi tudomásul, hogy a rendszer az ilyen *ad hoc* nyilatkozatokra vonatkozó rendelkezést is tartalmaz.

206. Az ügyészek az első vagyonyilatkozatukat a kinevezést követően kötelesek megtenni (Üjt. 11. § (4) h). A vagyonyilatkozatot a munkáltatói jogot gyakorló (felettes) személy részére kell benyújtani, aki a nyilatkozatokat nyilvántartja. A nyilvántartás az azonosító számot, a nevet, a következő benyújtás időpontját, a nyilatkozattal kapcsolatos bármely megállapítást, valamint az esetleges vagyongyarapodás miatti vizsgálat kezdeményezésére vonatkozó, illetve az egyéb adatokat tartalmazza. A vagyonyilatkozatok nyilvántartása nem kerül közzétételre.

Ellenőrzés és végrehajtás

207. A büntetőeljárások tekintetében az Ütv. 3. § (5) bekezdése alapján a legfőbb ügyészt és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. Az országgyűlési képviselők mentelmi jogára, valamint a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó szabályozást az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazza. Az Ütv. 3. § (6) bekezdése értelmében a legfőbb ügyészre az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés dönt, a mentelmi jog megsértése esetén a szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.

208. Az Ütv. 3. § (7) bekezdése értelmében az ügyész mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában a legfőbb ügyész dönt, mentelmi jogának megsértése esetén a szükséges intézkedést a legfőbb ügyész teszi meg. A büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) 551. § (1) bekezdése alapján a közjogi tisztséget betöltő személyek mentelmi jogáról külön törvény rendelkezik. A Be. 29. § (1) g) pontja szerint ezen személyek által elkövetett bűncselekmények esetén a nyomozás az ügyészség illetékességébe tartozik, és egy külön szerv, a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal végzi.

209. A mentelmi jogot élvező személyek gyanúsítottként történő kihallgatására csak a mentelmi jog felfüggesztése után kerülhet sor, és ezt megelőzően az ilyen személlyel szemben - a tettenérés esetét kivéve - e törvény szerinti kényszerintézkedés nem alkalmazható. A Be. 552. § (2) bekezdése értelmében ha az indítványt a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult elutasította, az eljárást meg kell szüntetni. Ha a törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárás ilyen okból történő megszüntetése nem akadályozza annak, hogy a személyes mentesség megszűnését követően a büntetőeljárást lefolytassák. A GET értesülése szerint 2004 és 2015 között mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárást 21 ügyész esetében folytattak. Egy esetben a Legfőbb Ügyészség az indítványt megalapozatlannak találta. A mentelmi jog felfüggesztését az alábbi bűncselekmények gyanúja miatt indítványozták: hivatali vesztegetés mely hivatali kötelezettség megszegésére irányult, hivatalivisszaélés, vesztegetés, közfeladati helyzettel visszaélés, csalás, bűnpártolás, közúti baleset okozása gondatlanságból, magánokirat hamisítás, közokirat hamisítás, jogellenes fogva tartás, garázdaság, bódult

állapotban való járművezetés, stb. Tizenegy esetben jogerős bírósági ítélet született. Négy esetben próbaidőt szabtak ki. Az ügyészség három esetben megszüntette a nyomozást és megrovást alkalmazott, két esetben közvetítői eljárás után szüntették meg a nyomozást. A többi esetben az eljárás bizonyíték vagy bűncselekmény hiánya miatt került megszüntetésre. Egyetlen ügy van folyamatban.

210. A GET felidéli a magyar országgyűlési képviselők és bírák széleskörű mentelmi jogára vonatkozó álláspontját, és az a határozott véleménye, hogy e kiváltságokat az ügyészek esetében is a lehetséges mértékig kellene korlátozni annak érdekében, hogy a büntetőjogi rendelkezések hatékony érvényesítését ne akadályozza. Még abban az esetben is, ha a mentelmi jog rendszeresen felfüggesztésre kerül, a mentelmi jog egyértelmű akadályát képezi azonnali intézkedések, például a bizonyítékok gyűjtésének, a bűnüldöző szervek általi meghozásának, és akár arra is fel lehet azt használni, hogy a nyomozást elkerüljék. A GET egyetért azzal, hogy az ügyészi tevékenység ellátása során szükség van bizonyos fokú védelemre. Véleménye szerint azonban a széleskörű védelemmel szemben alkalmasabb lenne az olyan mentesség bevezetése, ami kizárólag az ügyészi tevékenységre korlátozódik. A GET határozott véleménye tehát az, hogy az ügyészek számára biztosított széleskörű mentelmi jog különösen aggodalmat keltő a sz olyan ügyészi rendszerekben – és így a magyarban is – ahol igen erős a hierarchikus struktúra, a külső elszámoltathatóság pedig gyenge. A fentiszéleskörű védelmet ezért a szükséges mértékűre kell korlátozni. A fentiekre tekintettel, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a korrupció elleni küzdelem húsz alapelvéről szóló (97) 24. sz. határozata 6. alapelvére hivatkozva **a GRECO azt az ajánlást teszi, hogy az ügyészek mentelmi joga az igazságszolgáltatásban végzett tevékenységükre korlátozódjon („funkcionális mentesség”).**

211. Az Üjt. részletes szabályokat tartalmaz a fenyelmi eljárásokra vonatkozóan. A 82. § (1) bekezdése értelmében fegyelmi vétséget követ el az az ügyész, aki a) hivatali kötelességét vétkeesen megszegi, vagy b) életmódjával, illetve magatartásával hivatása tekintélyét sérti vagy veszélyezteti. Ha a fegyelmi vétség csekély súlyú, a fegyelmi jogkör gyakorlója a fegyelmi eljárás lefolytatásától és a fegyelmi büntetés kiszabásától eltekinthet. A fegyelmi jogkör gyakorlója az ügyészt ilyen esetben írásbeli figyelmeztetésben részesítheti. Ha a fegyelmi vétség nem csekély súlyú, az ügyésszel szemben kiszabható fegyelmi büntetések a következők:

- a) feddés;
- b) megrovás;
- c) a legfőbb ügyész által adományozott elismerés - ideértve a címet is - visszavonása;
- d) egy fizetési fokozattal való visszavetés;
- e) alacsonyabb munkakörbe helyezés, illetve vezetői tisztségből való felmentés;
- f) hivatalvesztés.

212. A magyar hatóságok által rendelkezésre bocsátott statisztikai adatok alapján 2008 óta 59 fegyelmi eljárás végződött fegyelmi büntetés kiszabásával, többnyire megrovás, feddés vagy tisztségből való felmentés formájában.

213. Nem indítható fegyelmi eljárás, ha a fegyelmi vétség felfedezése óta három hónap vagy annak elkövetése óta három év eltelt (Üjt. 83. § (1) bekezdés).

214. A fegyelmi jogkör gyakorlója a fegyelmi vétség kivizsgálásával fegyelmi biztost bízhat meg. Ilyen esetben is köteles azonban az eljárás alá vont ügyészt meghallgatni (Üjt. 88. § (2) bekezdés).

215. Az Üjt. 86. §-a értelmében a fegyelmi eljárást a fegyelmi jogkört gyakorló személy rendeli el, vagyis a főügyészek esetében a legfőbb ügyész; a helyettes főügyészi titkárság alkalmazottai esetében a helyettes főügyész; az egyes osztályok esetében az

osztályvezető, és így tovább. A főügyész azonban a fegyelmi eljárás átvételére minden esetben jogosult.

216. Továbbá az Üjt. 92. § (3) bekezdése értelmében a legfőbb ügyéssel - mint a 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 GET véleménye szerint alkalmasabb megoldás lenne, ha ezen eljárásokat egy pártatlan kollektív testület, például ügyészi tanács folytatná le. A GET tudomásul veszi és üdvözli azt a tényt, hogy a fenti lehetőség megvizsgálása az ügyészségen belül jelenleg folyamatban van. Ezzel összefüggésben a GET felidéri, hogy az ügyészi tanács jelenleg is véleményt nyilvánít az ügyész kinevezését (magasabb munkakörbe helyezését) és felmentését, továbbá az egyéb olyan kérdéseket illetően, amelyben a munkáltatói jogkör gyakorlója a véleményét kéri. A GET hangsúlyozni kívánja, hogy az ügyészi tanács a fegyelmi ügyek lefolytatásában is fontos szerephez juthatna a fent hivatkozott ügyészi kinevezések és előléptetések erőteljesebb befolyásolása mellett (183. bekezdés). Emellett a GET egyértelműen kedvezőnek vélné, ha az elszámoltathatóság és átláthatóság érdekében a tanácsban szükség szerint külső képviselői lehetősége is biztosított lenne. A fentiekre tekintettel **a GRECO azt az ajánlást teszi, hogy az ügyészeket érintő fegyelmi eljárások lefolytatása a közvetlen felettesi hierarchián kívül valósuljon meg olyan módon, amely fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosít.**

217. Az Üjt. 96. §-a értelmében az ügyész a hivatalvesztés fegyelmi büntetésénél három évig, a vezetői tisztségéből való felmentés, alacsonyabb munkakörbe helyezés, egy fizetési fokozattal való visszavetés, az elismerés visszavonása fegyelmi büntetésénél két évig, megrovás esetén egy évig a fegyelmi büntetés hatálya alatt áll. Ha az ügyész a büntetés hatályának eltelte előtt jogerősen újabb fegyelmi büntetésben részesül, az új büntetésre előírt határidővel büntetésének hatálya meghosszabbodik.

Tanácsadás, képzés és tudatosság

218. Az ügyész az etikus magatartás, így az összeférhetetlenség és egyéb vonatkozó kérdések tekintetében felettese tanácsát kérheti. Kétség esetén a felettes ügyész (a munkáltatói jog gyakorlója) a kérdés további tisztázása érdekében a Legfőbb Ügyészség illetékes osztályához fordulhat. Emellett a GET javasolja, hogy az ügyészi tanácsok egyikének feladatköre az etikus magatartást érintő tanácsadói funkcióval egészüljön ki.

219. A kilenc alkalmazottal rendelkező Magyar Ügyészképző Központot 2012-ben hozták létre a korábbi bíróképző központ helyett. A központ az ügyészi szolgálat első három évében biztosít bevezető képzést az újonnan felvettek számára. A képzés kötelező jellegű. Emellett a központ rendszerint 3-5 napos továbbképzéseket is biztosít bizonyos kérdések, így adott esetben az új jogszabályok tekintetében. Az egyéb továbbképzések választhatók; a képzés azonban pontrendszerhez kötött, az ügyészeknek évente kell bizonyos pontszámot teljesíteni, ami a szakmai értékelésben is tükröződik.

220. A hatóságok beadványa alapján a 2012 és 2014 közötti időszakban etika témában több képzés került megrendezésre (45 perces előadások évi 1-2 alkalommal valamennyi gyakornok kötelező részvételével). Emellett az ügyészi etika kérdéseiről vita formában került képzés megrendezésre (4 órás kötelező előadások évi 1-2 alkalommal valamennyi alügyész részvételével), valamint egyéb képzések korrupcióval kapcsolatos nyomozás, nemzetközi jellegű vesztegetés, nemzetközi együttműködés, korrupcióval kapcsolatos bizonyítékok és szervezett bűnözés témában.

221. A GET örömmel veszi tudomásul a vonatkozó szervezeti keretrendszer létrehozását. Helyszíni látogatása során a képzési szükségletekre vonatkozóan megbeszélést folytatott, és meggyőződése, hogy a frissen kinevezett ügyészsreés beosztott ügyészekre kiterjedő etikai képzések kiterjesztése érdekében további lépések

szükségesek. Ez különösen azért lenne helyénvaló, mivel az ügyészek új Etikai Kódexe 2015. január 1-jén hatályossá vált. E dokumentum a kapcsolódó képzések megszervezésével válna olyan teljes értékű „élő eszközzé”, amely időről időre a változás lehetőségét is biztosítaná. Ezért **a GRECO azt az ajánlást teszi, hogy etika és integritás témában rendszeres képzés és tanácsadás kerüljön megszervezésre valamennyi ügyész részvételével, különösen az Etikai Kódex megvalósítása és továbbfejlesztése érdekében.** A GET értesülése szerint az ügyészség 2015 végéig, illetve azon túl további fontos szakmai továbbképzések megrendezését tervezi.

VI. AJÁNLÁSOK ÉS NYOMONKÖVETÉS

222. A jelentés megállapításai alapján a GRECO a következő ajánlásokat teszi Magyarországra számára:

Az országgyűlési képviselőkre vonatkozóan

- i. (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 (43. bekezdés);**
- ii. fogadjanak el etikai/magatartási kódexet az országgyűlési képviselők számára, ideértve az alkalmazottaikat is – lefedve a különböző összeférhetlenségi helyzeteket (ajándékok és egyéb juttatások, harmadik felekkel fennálló kapcsolatok, lobbizás, kiegészítő tevékenységek, foglalkoztatás utáni helyzetek stb.), és egészítsék ezt ki gyakorlati intézkedésekkel a megvalósítás érdekében, például dedikált képzéssel és tanácsadással (54. bekezdés);**
- iii. 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 (57. bekezdés);**
- iv. (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 (74. bekezdés);**
- v. 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 (76. bekezdés);**
- vi. tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen felügyelni és érvényesíteni a meglévő és létrehozandó szabályokat az országgyűlési képviselők magatartásával, összeférhetlenségével és érdekeltségi nyilatkozataival kapcsolatban, valamint megfelelő és arányos szankciókat vezessenek be e célból (83. bekezdés);**
- vii. az országgyűlési hatóságok tartsanak dedikált és rendszeres képzéseket a képviselők számára az etika, az összeférhetlenségi helyzetekben követendő magatartás, valamint a korrupció megelőzése témában (87. bekezdés);**

A bírákra vonatkozóan

- viii. vizsgálják felül az Országos Bírósági Hivatal elnökének azon jogosultságát, mely alapján beavatkozhat a bírói pozíciókra pályázó**

jelöltek kinevezési és előléptetési eljárásaiba, s ehelyett olyan eljárást alakítsanak ki, amelyben az Országos Bírói Tanács erősebb szerepet kap (111. bekezdés);

- ix. **vizsgálják felül a határozatlan időtartamra alkalmazott bírók értékelésének rendszerét a célból, hogy minden bíró számára egyenlő bánásmódot biztosítsanak, és ezeket az értékeléseket válasszák el az olyan következményektől, amelyek kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak a bírói függetlenségre és integritásra - például a fegyelmi eljárások, az elbocsátás és a fizetés módosítása** (118. bekezdés);
- x. **az Országos Bírószábi 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** (119. bekezdés);
- xi. **a Bírói Etikai Kódex további mérlegelés és felülvizsgálat tárgya legyen, melynek célja iránymutatást adni az összeférhetetlenség és az integritáshoz kapcsolódó egyéb kérdésekben, mint az ajándékok, visszahívás, külső kapcsolatok stb.** (130. bekezdés);
- xii. **a közjogi bírók mentelmi jogát az igazságszolgáltatásban való részvételükhöz kapcsolódó cselekményeikre korlátozzák ("funkcionális mentesség")** (154. bekezdés);
- xiii. **a bírók számára etikai képzést kellene bevezetni (az ülnököket is beleértve, ahogyan megfelelő) a Bírói Etikai Kódex bevezetését követő lépésként** (164. bekezdés);

Az ügyészekre vonatkozóan

- xiv. **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** (177. bekezdés);
- xv. **az ügyek alárendelt ügyésztől történő átvétele szigorú kritériumok alapján, a vonatkozó döntés írásbeli indoklása mellett történjen** (190. bekezdés);
- xvi. **az ügyészek mentelmi joga az igazságszolgáltatásban végzett tevékenységükre korlátozódjon („funkcionális mentesség”)** (210. bekezdés);
- xvii. **az ügyészeket érintő fegyelmi eljárások lefolytatása a közvetlen ügyészi hierarchián kívül valósuljon meg olyan módon, amely fokozott elszámoltathatóságot és átláthatóságot biztosít** (216. bekezdés);
- xviii. **etika és integritás témában rendszeres képzés és tanácsadás kerüljön megszervezésre valamennyi ügyész részvételével, különösen az Etikai Kódex és az ügyészek magatartási szabályairól szóló irányelvek megvalósítása és továbbfejlesztése érdekében** (221. bekezdés).

223. Az Eljárási Szabályzat 30.2 pontja értelmében a GRECO arra szólítja fel a magyar hatóságokat, hogy a fenti ajánlások végrehajtását célzó intézkedésekről 2016.

szeptember 30-ig jelentést nyújtsanak be. A GRECO az intézkedéseket külön megfelelési eljárás keretében vizsgálja.

224. A GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy a jelentés magyar nyelvű fordítása, valamint az eredeti és a lefordított szöveg közzététele érdekében mielőbb intézkedést tegyenek.

About GRECO

The Group of States against Corruption (GRECO) monitors the compliance of its 49 Member states with the Council of Europe's anti-corruption instruments. GRECO's monitoring comprises an "evaluation procedure" which is based on country specific responses to a questionnaire and on-site visits, and which is followed up by an impact assessment ("compliance procedure") which examines the measures taken to implement the recommendations emanating from the country evaluations. A dynamic process of mutual evaluation and peer pressure is applied, combining the expertise of practitioners acting as evaluators and state representatives sitting in plenary.

The work carried out by GRECO has led to the adoption of a considerable number of reports that contain a wealth of factual information on European anti-corruption policies and practices. The reports identify achievements and shortcomings in national legislation, regulations, policies and institutional set-ups, and include recommendations intended to improve the capacity of states to fight corruption and to promote integrity.

Membership in GRECO is open, on an equal footing, to Council of Europe Member states and non-Member states. The evaluation and compliance reports adopted by GRECO, as well as other information on GRECO, are available at www.coe.int/greco.