



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

EMBERI JOGI ÉS JOGI ÜGYEK FŐIGAZGATÓSÁGA
ELLENŐRZÉSI IGAZGATÓSÁG

Strasbourg, 2010. június 11.

Bizalmas
Greco RC-II (2008) 4E
Kiegészítés

Második körös értékelés

Kiegészítés a Magyarországról szóló megfelelési jelentéshez

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

I. BEVEZETÉS

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

II. ELEMZÉS

iv. ajánlás

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

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

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

v., vi. és vii. ajánlás

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

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

15. Az etikai kérdésekkel kapcsolatos képzés tovább folytatódik. A 2006-2009-es időszakban mintegy 3 000 köztisztviselő (a központi és a regionális/helyi közigazgatásból egyaránt) képzésen vett részt korrupcióellenes és szakmai etikai kérdésekkel kapcsolatos képzésen. A 2008-2010-es időszakra vonatkozó, középtávú kormányzati terv alapján további képzési programok megvalósítása várható. Továbbá, a közszolgálatban való munkavégzéshez szükséges felvételi vizsgák már etikai és érdekütközéssel kapcsolatos kérdéseket is tartalmaznak.
16. A GRECO elismeri a *köztisztviselők* etikai képzése, illetve a *köztisztviselők* figyelmének etikai kérdésekre való felhívása érdekében tett intézkedéseket. A GRECO tudomásul veszi a hatóságok azon szándékát is, amelynek értelmében az Etikai Kódex keretében kívánják kezelni az ajándékokkal, érdekütközéssel és a közszféra után a magánszektorban történő munkavállalással kapcsolatos problémákat. A GRECO sajnálattal veszi tudomásul, hogy a közigazgatás egészére vonatkozó egységes etikai kódex elfogadása még mindig megoldatlan. Ezzel kapcsolatban a GRECO megjegyzi, hogy a hatóságoknak azon többször is hangoztatott szándéka ellenére, hogy a Köztisztviselői Etikai Kódexet gyorsan elfogadják, nagyon kevés dolog valósult meg a második körös értékelés alapján készült jelentés elfogadása óta. A GRECO különösen emlékeztet arra, hogy a második körös értékelés alapján készült jelentés elfogadása idején már készen volt a minta Etikai Kódex tervezete (az átadásra is került az értékelők számára elemzésre) és úgy tűnt, hogy annak elfogadása küszöbön áll. Ezért a GRECO a fent említett tervezet „minél előbbi” elfogadását javasolta, hogy a folyamat további lendületet kapjon. A második körös értékelés alapján készült jelentés elfogadása után négy évvel a Köztisztviselői Etikai Kódex elfogadása még mindig függőben van. A GRECO arra ösztönzi a hatóságokat, hogy fogadják el a Köztisztviselői Etikai Kódexet és azt követően alakítsák ki a megfelelő képzési rendszert.
17. A GRECO megállapítja, hogy az v., vi. és vii. ajánlás Magyarország továbbra is csak részben hajtott végre.
viii. ajánlás
18. *A GRECO ajánlása szerint a köztisztviselők számára egyértelmű iránymutatást és képzést kell biztosítani a korrupciógyanús esetek jelentésével kapcsolatban.*
19. A GRECO emlékeztet arra, hogy az RC-jelentésben áttekintette a Köztisztviselői Etikai Kódex tervezetében szereplő, a közérdekű bejelentőkre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a *többek között* a munkahelyi korrupció felderítésére és az ilyen jellegű visszaélések jelentésére vonatkozó bejelentett képzéseket. A GRECO mindazonáltal a fenti intézkedéseket elégtelennek ítélte arra a célra, hogy a *köztisztviselők* számára a jelentési kötelezettségükkel kapcsolatban követendő magatartás (pl. korrupciógyanús esetek jelentése esetén követendő magatartás és a rendelkezésre álló védelmi mechanizmusok) terén nyújtandó hasznos iránymutatást nyújtson. A GRECO megállapította, hogy a viii. ajánlást Magyarország csak részben hajtotta végre.
20. A magyarországi hatóságok mostani jelentése szerint az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium két törvénytervezetet készített elő, amelyek *többek között* a közérdekű bejelentők védelmével

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

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

x. ajánlás

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

III. KÖVETKEZTETÉS

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

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

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