



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2020. október 1.
(OR. en)

11225/20
ADD 8

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2020. szeptember 30.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2020) 307 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Görögországban amely a következő dokumentumot kíséri A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK 2020. évi jogállamisági jelentés A jogállamiság helyzete az Európai Unióban

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a SWD(2020) 307 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2020) 307 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.9.30.
SWD(2020) 307 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Görögországban

amely a következő dokumentumot kíséri

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

2020. évi jogállamisági jelentés A jogállamiság helyzete az Európai Unióban

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

ÖSSZEFOGLALÓ

Görögország jelentős számú igazságügyi reformot fogadott el, amelyek kezdeményezésére a három gazdasági kiigazítási programmal összefüggésben került sor. A reformtevékenységek közé tartoztak a bíróságok szervezetével kapcsolatos változtatások, a bíróságok igazgatásának javítását célzó intézkedések, az információtechnológiai eszközök szélesebb körben történő bírósági használatának biztosítása és az alternatív vitarendezési mechanizmusok előmozdítása. A végrehajtással kapcsolatos adatok azonban vegyes eredményeket mutatnak, és az igazságszolgáltatási rendszernek továbbra is kihívásokkal kell megbirkóznia a minőség és a hatékonyság terén. A konkrét eredmények eléréséhez különösen fontosak a közelmúltbeli reformok hatékony végrehajtására, valamint az igazságszolgáltatási rendszerek további digitalizációjára irányuló folyamatos erőfeszítések.

Az elmúlt években Görögország számos korrupcióellenes reformot megvalósított, és továbbra is átfogó nemzeti korrupcióellenes programot hajt végre. Intézkedésekre került sor az intézményi keretek racionalizálása és a korrupció elleni küzdelemben részt vevő különböző szervezetek és szervek fokozottabb összehangolása érdekében. A vagyonynyilatkozatokra és a politikai pártok finanszírozására vonatkozóan modern jogi szabályozás érvényesül, azonban a megvalósítás terén még tapasztalható némi hiányosság. A magas szinten elkövetett korrupció üldözésének egyes akadályait alkotmányossági felülvizsgálat keretében, a mentelmi jogra és az elévülési időre vonatkozó szabályok módosítása útján 2019-ben megszüntették. A büntető jogszabályok 2019. júniusi módosítása nyomán számos aggály merült fel, különösen a vesztegetés bűncselekménnyé nyilvánításával kapcsolatban. Bár a későbbi módosítások orvosolták ezt a helyzetet, a folyamatban lévő ügyeket ez nem érinti. A lobbitevékenység Görögországban túlnyomórészt továbbra is szabályozatlan, a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét szolgáló rendszer pedig hiányos.

Az Alkotmány rendelkezik a véleménynyilvánítás szabadságának és a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogának védelméről. Érvényben vannak a médiapluralizmus és a sajtójogok biztosítását célzó struktúrák. A média tulajdoni viszonyainak átláthatóságát biztosítani hivatott szabályok hatékonysága tekintetében azonban felmerült néhány kérdés. A legfőbb aggályok az újságírás gyakorlására vonatkozó szakmai normák tiszteletben tartását célzó elégtelen mechanizmusokkal, valamint az újságírók – többek között a pénzügyi és gazdasági válságból eredő – bizonytalan munkakörülményeivel kapcsolatosak.

Görögországban a fékek és ellensúlyok rendszere a gyakorlatban kihívásokkal szembesült. Ideértendő különösen, hogy az utóbbi években jelentős nyomás nehezedett a törvényhozási eljárásra, elsősorban a pénzügyi és gazdasági válság következményei miatt. A minőségi jogalkotás elveit nem tartották be maradéktalanul, azonban egy ezen a téren nemrégiben elfogadott, fokozatosan végrehajtott átfogó jogszabály igyekszik kezelni a szóban forgó problémákat. Az alapjogok és az alkotmányos jogok védelméről a bíróságok és független hatóságok gondoskodnak. Azonban Görögországban nem létezik kimondottan a civil társadalmat támogató keretrendszer, és a migráció terén tevékenykedő egyes civil társadalmi szervezetek aggályaiknak adtak hangot azzal kapcsolatban, hogy egyre szűkebb a mozgásterük.

I. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER

Görögország bírósági rendszere a hagyományos polgári és büntetőbíróságok, valamint a közigazgatási bíróságok elkülönítésén alapul. Nincsenek külön kereskedelmi, munkaügyi, pénzügyi és társadalombiztosítási bíróságok. Az ilyen jellegű ügyek a polgári vagy a közigazgatási bíróságok rendes hatáskörébe tartoznak. A polgári bíróságok rendszere 154 törvényszéki bíróságból, 63 elsőfokú bíróságból, 19 fellebbviteli bíróságból és a Legfelsőbb Bíróságból áll, amely semmitőszékként működik. A büntetőbíróságok rendszere a kevésbé súlyos bűncselekményekkel foglalkozó 41 bíróságból, 63 elsőfokú bíróságból, 19 fellebbviteli bíróságból, valamint a Legfelsőbb Bíróságból áll. A közigazgatási bíróságok rendszere 30 elsőfokú bíróságból, 9 fellebbviteli közigazgatási bíróságból és az Államtanácsból áll. A görög Alkotmány ezenkívül rendelkezik néhány különbíróságról is¹. Néhány bíróságon egyes ügytípusok tekintetében külön osztályokat hoztak létre, például a tengerészeti jogvitákra, illetve a védjegyekkel vagy a szellemi tulajdonnal kapcsolatos jogvitákra vonatkozóan. A Számvevőszék kettős szerepet tölt be: egyrészt bírósággént jár el, másrészt pedig az államháztartás ellenőrzésével megbízott közigazgatási hatósággént². Nincs külön alkotmánybíróság, és minden görög bíróság hatáskörrel rendelkezik a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatára. A bírák és az ügyészek együttesen alkotják a „magisztrátusok” testületét, amelyre a felvételt, az életpályát, a jogokat és a kötelezettségeket érintő, túlnyomórészt mindenkiire egységesen alkalmazandó rendszer vonatkozik. A görög rendszer kizárólag hivatásos bírókból és ügyészekből áll. A bírókat és az ügyészeket polgári és büntető területre vagy közigazgatási bíróságokhoz nevezik ki. Az ügyészségek rendszere az elsőfokú bíróságok mellett működő 63 ügyészségből, a fellebbviteli bíróságok mellett működő 19 ügyészségből, valamint a Legfelsőbb Bíróságon működő legfőbb ügyészből áll. Ezenkívül létezik a gazdasági és pénzügyi bűncselekményekkel foglalkozó ügyész, valamint a korrupciós bűncselekményekkel foglalkozó ügyész intézménye is. Görögországban 63 ügyvédi kamara működik, minden elsőfokú bíróság székhelyén egy.

Függetlenség

Az igazságszolgáltatás három ága magas szintű önigazgatást gyakorol. Három legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács létezik: az igazságszolgáltatás minden fő ágához tartozik egy³. A végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág nem képviselteti magát ezekben a testületekben⁴. A

¹ Európai igazságügyi portál, Igazságszolgáltatási rendszerek a tagállamokban – Görögország.

² A három Legfelsőbb Bíróság közé tartozó Számvevőszék kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az állami kiadások és a kapcsolódó ügyek ellenőrzése tekintetében, például a vagyonyilatkozat benyújtására kötelezett személyek vagyonának indokolatlan megnövekedésével kapcsolatos ellenőrzésekből eredő ügyek esetében (lásd a 3213/2003. sz. törvény 1. szakaszát), és a felelősökkel szemben vádat emelhet.

³ Az Alkotmány alapján felállított különbíróságok szintén rendelkezhetnek saját igazságszolgáltatási tanáccsal.

⁴ A három legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács (egy polgári és büntetőjogi, egy közigazgatási jogi és egy számvevőszéki tanács) az érintett bíróság (a Legfelsőbb Bíróság, az Államtanács, illetve a Számvevőszék) elnökéből, valamint az adott bíróság sorsolás útján kiválasztott tagjaiból áll, továbbá az adott igazságszolgáltatási ág két bírójából (akik nem rendelkeznek szavazati joggal); a polgári és büntetőjogi legfelsőbb igazságszolgáltatási tanácsnak ezenkívül tagja a Legfelsőbb Bíróság ügyésze és két helyettes ügyésze is, a közigazgatási jogi legfelsőbb igazságszolgáltatási tanácsnak és a Számvevőszék legfelsőbb igazságszolgáltatási tanácsának pedig tagja az Államtanács mellett szolgáló főbiztos, illetve a Számvevőszék mellett szolgáló főbiztos is (lásd az Alkotmány 90. cikkének (1)–(4) bekezdését és az 1756/1988. sz. törvény (a bíróságok szervezetéről és a magisztrátusok jogállásáról szóló törvénykönyv) 67., 72. és 78. szakaszát). A vezető pozíciókba történő előléptetésekkel kapcsolatban, azaz a Legfelsőbb Bíróság (bírók és ügyészek), az Államtanács és a Számvevőszék (a tanács tagok és a főbiztosi poszt), valamint a Fellebbviteli Bíróság (a szakágak elnökei és az ügyészek) tekintetében a fenti tanácsok kiemelt formában járnak el.

fünt említett tanácsok döntenek az adott ághoz tartozó bírók, valamint – a Polgári és Büntető Igazságszolgáltatási Tanács esetében – az ügyészek kinevezéséről, előléptetéséről, áthelyezéséről és kirendeléséről. Görögország legmagasabb szintű bírói és ügyészi tisztségei – mint például az Államtanács vagy a Legfelsőbb Bíróság elnöke és alelnöke – tekintetében a görög Alkotmány úgy rendelkezik, hogy a kinevezésekről elnöki rendeletben kell dönten, a Miniszterek Tanácsának javaslatát követően. Ezt a megoldást némi kritikával illette az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja (Group of States against Corruption, GRECO), Görögország azonban egyelőre nem módosította az érintett keretrendszert⁵. A kiválasztási módszer megváltoztatásához az Alkotmányt is módosítani kellene, mivel az említett bíróságokhoz történő kinevezés módját az Alkotmány írja elő⁶.

A bírói függetlenség érzékelt szintje átlagos. A nyilvánosság 53 %-a úgy véli, hogy a bírói függetlenség szintje meglehetősen jó vagy nagyon jó, ez az arány azonban az utóbbi években csökkenőfélben van. A vállalkozások körében ez a szám stabilan 51 %⁷.

Minőség

Az utóbbi években a gazdasági kiigazítási programokkal összefüggésben jelentős számú reform kezdeményezésére került sor, a végrehajtási adatok azonban vegyes eredményeket mutatnak. A reformtevékenységek többek között a bíróságok szervezetét érintő következő változásokat foglalták magukban: a törvényszéki bíróságok számának csökkentése, a bíróságok igazgatásának javítását és az igazságszolgáltatás felgyorsítását célzó intézkedések, az információtechnológiai (IT) eszközök bírósági használatának kiterjesztése⁸, alternatív vitarendezési mechanizmusok bevezetése és előmozdítása, a fontosabb kodifikált jogszabályok felülvizsgálata⁹, valamint az összetett jogszabályi keret reformjának és egységes szerkezetbe foglalásának megkezdése¹⁰. A reformok eddigi végrehajtása azonban vegyes képet mutat. Számos probléma továbbra is megoldásra vár, így például a bírósági rendszerre vonatkozóan nem áll rendelkezésre online információ a nyilvánosság számára, a bírósági határozatok nem érhetők el géppel olvasható formában, továbbá a bíróságokat igénybe vevő személyek és a jogi hivatás képviselői körében nem végeznek felméréseket¹¹. Viszont javulás következett be például az ügyek elektronikus úton történő megindítására vagy az eljárások különböző szakaszainak nyomon követésére szolgáló lehetőségek

⁵ GRECO, Negyedik értékelési kör. Megfelelőségi jelentés, 57. pont, amely szerint a végrehajtó hatalom jelentős befolyást gyakorolhat ezekre a pozíciókra, ezért javasolt a legmagasabb szintű bírói és ügyészi pozíciók kiválasztási módszerének felülvizsgálata, olyan módon, hogy az eljárásban a többi bíró és ügyész is részt vegyen.

⁶ Görögország Alkotmánya, 90. cikk (5) bekezdés. A Parlament 2019 februárjában elutasította az említett rendelkezés módosítását.

⁷ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 44. és 46. ábra. A bírói függetlenség érzékelt szintjének kategóriái: nagyon alacsony (a bírói függetlenség szintjét a válaszadók kevesebb mint 30 %-a tekinti meglehetősen jónak vagy nagyon jónak); alacsony (30–39 % között), átlagos (40–59 % között), magas (60–75 % között), nagyon magas (75 % felett).

⁸ Az Európai Bizottság a strukturálisreform-támogató program keretében technikai támogatást nyújt a görög Igazságügyi Minisztériumnak a bíróságok igazgatásának továbbfejlesztéséhez, valamint a bírók értékelésére és előléptetésére vonatkozó rendszer korszerűsítéséhez.

⁹ Polgári eljárásjogi törvénykönyv, büntetőeljárás törvénykönyv, a közigazgatási folyamatokról szóló törvénykönyv, a közigazgatási eljárásokról szóló törvénykönyv, a Számvevőszék alapszabálya, a Számvevőszék eljárásrendje, büntető törvénykönyv, a fizetéseképtelenségről szóló törvénykönyv, az igazságszolgáltatásról (folyamatban) és a magisztrátusok jogállásáról (folyamatban) szóló törvénykönyv, valamint az igazságügyi alkalmazottakról szóló törvénykönyv (folyamatban).

¹⁰ További részletekért lásd: Európai Bizottság: 2019. évi országjelentés – Görögország, SWD(2019) 1007 final, 57. o.; 2020. évi országjelentés – Görögország, SWD(2020) 507 final, 62. o.

¹¹ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 22., 29., 31. és 41. ábra.

elérhetőségével kapcsolatban, valamint az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának előmozdításával és az erre irányuló ösztönzőkkel összefüggésben¹². A hatóságok pozitív trendekről számoltak be a közvetítés kereskedelmi és családjogi jogviták során történő alkalmazásával kapcsolatban is¹³. Ami az erőforrásokat illeti, a kormány igazságszolgáltatási rendszerre fordított általános kiadásai szinte kizárólag a munkavállalók fizetését fedezik¹⁴.

A Covid19-világjárvánnyal összefüggésben Görögország erőfeszítéseket tett a közigazgatás digitalizációjának felgyorsítására¹⁵. 2020 májusában az Igazságügyi Minisztérium a Digitális Kormányzás Minisztériumával együttműködésben 15 igazolás esetében lehetővé tette az állampolgári ügyfélszolgálatok meglévő hálózatán keresztül történő digitális/elektronikus kiállítást, ideértve például az öröklési¹⁶ és a kereskedelmi joggal kapcsolatos különböző igazolásokat. Ezenkívül a fizetéseképtelenségi joggal kapcsolatos 20 különböző igazolást egyetlen igazolássá vont össze, amely elektronikus úton beszerezhető az Általános Kereskedelmi Nyilvántartó Hivatalnál.

A hatóságok a közelmúltban elindítottak egy kezdeményezést, amelynek keretében szakosított tanácsokat hoznak létre a polgári és a közigazgatási bíróságokon. Az új tanácsok speciális ügyfajtákkal foglalkoznak majd, például az elektronikus kommunikációról, az energiáról és a személyes adatok védelméről szóló nemzeti és uniós jogszabályok megsértésén alapuló kártérítési igényekkel kapcsolatos ügyekkel¹⁷. A jogászok körében folyamatban van az igazságügyi térkép szisztematikusabb reformjáról szóló vita az aktuális demográfiai adatok, az információs és kommunikációs technológiák fejlődése és más releváns szempontok megfelelőbb figyelembevétele érdekében¹⁸.

Hatékonyság

Általános hatékonyságát tekintve az igazságszolgáltatási rendszer továbbra is kihívásokkal küzd. Az igazságügyi statisztikák szerint különösen a polgári bíróságok rendszerének kell továbbra is kihívásokkal megbirkóznia a hatékonyság terén, mivel a polgári és kereskedelmi peres ügyek első fokon történő rendezéséhez szükséges idő ismét megnőtt (2018-ban ez 559 nap volt, szemben a 2017-ben jellemző 479 nappal)¹⁹. Ráadásul az elsőfokú bíróságok teljesítőképessége a polgári és a kereskedelmi peres ügyek lezárási aránya tekintetében romlik (2018-ban 86,3 %, szemben a 2017. évi 96 %-kal)²⁰, ami azt jelenti, hogy Görögországban határozottan fennáll a veszélye az ügghátralék újabb felhalmozódásának²¹. Az érdekelt felek számos eljárási problémát azonosítottak, amelyeket az átalakított polgári eljárásjogi törvénykönyv igyekezett ugyan megoldani, viszont azok mind a mai napig fennállnak. Az említett problémák között említhető például a polgári és a kereskedelmi peres eljárások, illetve a végrehajtási eljárások időtartama. Jelenleg folyamatban van a polgári eljárásjogi törvénykönyv végrehajtásáról szóló jelentés elkészítése, és már több ajánlás is

¹² Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 27. és 30. ábra.

¹³ A Görögországban tett látogatás keretében kapott információ.

¹⁴ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 34. ábra.

¹⁵ Görögország nem vezetett be szükségállapotot a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben.

¹⁶ Az Igazságügyi Minisztérium 2020. május 25-i közleménye.

¹⁷ Európai Bizottság: Megerősített felügyeleti jelentés, 2020. május (Enhanced Surveillance Report May 2020), 28. és 106. o.

¹⁸ Pikrammenos, „Judicial territorial planning: a choice of the legislator with a major import for the judicial system”, in: „Justice in Greece”, Dianeosis 2019 (‘Δικαστική Χωροταξία: επιλογή του νομοθέτη με μειζονα σημασία για το δικαστικό σύστημα’, στο συλλογικό έργο ‘Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα’, Διανέοσις 2019).

¹⁹ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 6. ábra.

²⁰ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 11. ábra.

²¹ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 11. és 14. ábra.

megfogalmazódott²². Az érdekelt felek arról számoltak be, hogy a büntető igazságszolgáltatás hasonló problémákkal küzd, és hogy jelentős késedelem tapasztalható az ügyek elintézése során²³. A közigazgatási bíróságok folyamatosan javítják a teljesítményüket, és magas szinten tartják a megoldott ügyek arányát (2018-ban 163,5 %), ezáltal csökkentve a közigazgatási jogviták első fokon történő rendezéséhez szükséges időt és a meglévő ügyhátralékot, mivel a megoldott ügyek száma meghaladja a beérkező ügyekét²⁴. Azonban a közigazgatási ügyek első fokon történő elintézéséhez szükséges idő (2018-ban 601 nap) továbbra is viszonylag hosszú, a folyamatban lévő ügyek száma pedig viszonylag magas²⁵.

II. KORRUPCIÓELLENES KERET

Görögország bevezette a nemzeti korrupcióellenes cselekvési tervet, amely egy átfogó korrupcióellenes stratégiai keret. A terv végrehajtását felügyelő Nemzeti Átláthatósági Hatóság 2019-ben jött létre, a különböző felügyeleti hatóságok és ellenőrző szervek együttműködésének és összehangolásának javítása érdekében. Az elmúlt években az ország több intézkedést is hozott a korrupcióellenes jogi keret felülvizsgálata céljából. Az Alkotmány legutóbbi, 2019. évi felülvizsgálata során módosították a parlamenti képviselők és a miniszterek mentelmi jogára vonatkozó szabályozást. Jelenleg az elmúlt években módosított több korrupcióellenes jogszabály végrehajtása is folyamatban van, például a pártok finanszírozása és a vagyony nyilatkozatok területén. Az utóbbival kapcsolatban már teljeskörűen működik a nyilatkozatok benyújtására szolgáló online rendszer. A visszaéléseket bejelentő személyek védelmének rendszeréről jelenleg egyeztetések folynak. A lobbitevékenység továbbra is szabályozatlan.

Bár 2012-ben Görögország 100-ból 36 pontot ért el a Transparency International korrupcióérzékelési indexe szerint, 2019-ben 48-ra emelkedett a pontszáma²⁶, amellyel az EU-ban a 17., globális szinten pedig a 60. helyre került. A korrupcióra vonatkozó legutóbbi Eurobarométer felmérés válaszadóinak 95 %-a gondolta úgy, hogy a korrupció széles körben elterjedt az országban (uniós átlag: 71 %) ²⁷. A vállalkozások 95 %-a szerint a korrupció széles körben elterjedt, és a cégek több mint fele (58 %) azt állítja, hogy a korrupció problémát jelent az üzleti tevékenységek során²⁸. Az emberek 36 %-a gondolja úgy, hogy elegendő sikeres büntetőeljárásra kerül sor a korrupt gyakorlatoktól való elrettentéshez (az uniós átlag 36 %), a vállalkozások 20 %-a pedig úgy véli, hogy a vezető tisztviselőket megvesztegető személyek és vállalkozások megfelelő büntetésben részesülnek; az erre vonatkozó uniós átlag 31 %.

A büntető jogszabályokat nemrégiben felülvizsgálták, és további módosításokat helyeztek kilátásba. Az elmúlt években Görögország több intézkedést is hozott a korrupcióellenes jogszabályi keretek felülvizsgálata, a korrupciós cselekmények

²² Európai Bizottság: Megerősített felügyeleti jelentés, 2020. május (Enhanced Surveillance Report May 2020), Institutional Paper Series, 127. sz., 73. o.

²³ A Transparency International észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéshez, 11. o. A Görögországban tett látogatás keretében kapott információk szerint ez a vétségekkel kapcsolatos eljárások *ad hoc* jogalkotási intézkedések útján történő rendszeres megszüntetését eredményezi, ami lényegében büntetlenséghez vezet a vétségek széles köre tekintetében (lásd például a 4689/2020. sz. törvény 63. szakaszát, amely ennek a gyakorlatnak egyik újabb példaként említhető).

²⁴ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 12., 8. és 15. ábra.

²⁵ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 9. és 15. ábra.

²⁶ Transparency International Görögország: <https://www.transparency.org/en/countries/greece>

²⁷ 502. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés (2020): Korrupció.

²⁸ 482. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés (2019): A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az EU-ban.

bűncselekménnyé nyilvánítása, valamint az arányos és visszatartó erejű szankciók bevezetése céljából. 2019 novemberében hatályukat veszítették azok a 2019 júniusában elfogadott módosítások, amelyek az aktív vesztegetés bűncselekményét vétségge minősítették át, a kapcsolódó szankciót pedig enyhítették. A módosítások hatályon kívül helyezése az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által megfogalmazott aggályokra adott válasz volt; az OECD ezzel kapcsolatban több ajánlást is kiadott²⁹. Azonban a görög büntetőjogban alkalmazott *lex mitior* elvre³⁰ tekintettel ez több folyamatban lévő ügyre is kihat a rövidebb elévülési idő vagy az enyhébb szankciók miatt³¹.

Megerősítették a különböző felügyeleti és ellenőrző szervek együttműködését és összehangolását. A 2019 augusztusában létrehozott Nemzeti Átláthatósági Hatóság (NÁH)³² hat korábban különálló ellenőrző szervet egyesített az intézményi széttagoltság és az összehangoltság hiányának kezelése céljából. A NÁH hat regionális irodával rendelkezik, és felelősséggel tartozik valamennyi ellenőrzési mechanizmus hatékonyságának általános tervezéséért, összehangolásáért, felügyeletéért és értékeléséért. Szintén a NÁH feladatai közé tartozik a csalások és a korruptió közsférában történő megelőzése, feltárása és kezelése, valamint a figyelemfelhívás. A hatóság felel a nemzeti korruptióellenes cselekvési terv átfogó koordinálásáért, amely 2013 óta a korruptió megelőzésére és felszámolására tett erőfeszítések tervezésének és nyomon követésének keretét képezi³³. A NÁH együttműködést folytat más közigazgatási szervekkel és az ügyészségekkel, és felhatalmazást kapott arra, hogy közigazgatási szankciókat szabjon ki, vizsgálói/ellenőrei pedig az ügyész utasítása alapján előzetes vizsgálatot vagy nyomozást folytathatnak. A hatóság működési függetlenségét, valamint közigazgatási és pénzügyi autonómiáját jogszabály rögzíti, tevékenységét pedig a Parlament ellenőrzi.

A politikusok és a magas rangú tisztségviselők által elkövetett korruptióval két speciális korruptióellenes egység foglalkozik. A gazdasági bűncselekményekkel foglalkozó ügyészséget, valamint a korruptiós ügyekkel foglalkozó ügyészséget speciális nyomozó hatóságok támogatják, például a pénzügyi és gazdasági bűncselekményekkel foglalkozó főigazgatóság (SDOE) és a pénzügyi rendőrség. Az OECD konkrét ajánlásai alapján Görögország igyekszik megfelelő emberi és technikai erőforrásokat biztosítani a nyomozó és a bűnüldöző hatóságoknak³⁴.

Alkotmánymódosítások útján fontos lépések megtételére került sor a magas szinten elkövetett korruptió üldözésével kapcsolatos akadályok kezelése céljából. 2019-ben módosították a parlamenti képviselők és a hivatalban lévő, illetve a volt miniszterek mentelmi jogára vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket. A korábbi jogi szabályozás szerint a hivatalban lévő és a volt kormánytagok elleni vádemelés lehetőségét jelentősen korlátozta,

²⁹ GRECO Ad hoc jelentés Görögországról (34. szabály); Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés – Görögország, (SWD(2020) 507 final).

³⁰ A *lex mitior* elve szerint a kevésbé szigorú jogszabályt kell alkalmazni; ez az elv a nemzeti büntetőjogok, valamint az uniós jog általános alapelvei közé tartozik.

³¹ További részletekért lásd: Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés – Görögország, (SWD(2020) 507 final). 64. és 65. o.

³² 4622/2019. sz. törvény.

³³ Nemzeti Átláthatósági Hatóság (2018): A 2018–2021. évre szóló korruptióellenes cselekvési terv. Görögország 2013 márciusában fogadta el az első nemzeti korruptióellenes cselekvési tervét, amelyet 2015 augusztusában frissítettek.

³⁴ OECD (2018): Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece (A 3a. szakasz nyomon követése: Görögország kiegészítő írásbeli jelentése).

hogy a büntetőeljárás különböző szakaszaiban a Parlament jóváhagyásának megszerzésére irányuló bonyolult és határidőkhöz kötött eljárást kellett lefolytatni. Szintén eltörölték a külön elvülési szabályokat, ezáltal a magas szinten elkövetett korrupció üldözésével kapcsolatban kiküszöböltek néhány fontos jogi akadályt, így többek között megszüntették a Parlamentre vonatkozó azon határidőt, amelyen belül vádemelési indítványt fogadhat el valamely hivatalban lévő vagy volt miniszterrel szemben³⁵. A vonatkozó rendelkezések 2019. november 28-án léptek hatályba, és nem kell visszamenőleges hatállyal alkalmazni őket a folyamatban lévő ügyek tekintetében.

Folyamatban van több korábban bevezetett fontos korrupcióellenes reform végrehajtása is. Egy sor jogalkotási reformot követően jelenleg korszerű törvény vonatkozik a pártok finanszírozására³⁶. Úgy tűnik azonban, hogy a teljes körű végrehajtása aggályos, mivel az ellenőrzési mechanizmusok még nem léptek maradéktalanul hatályba, és a Parlament illetékes ellenőrző bizottsága eddig még egyetlen politikai párttal szemben sem alkalmazott szankciót³⁷.

Görögország több reformot is végrehajtott a vagyonyilatkozatokra vonatkozó jogi keretrendszer továbbfejlesztése és megerősítése érdekében. 2016 óta a vagyonyilatkozatok valamennyi érintett kategóriáját online kell benyújtani³⁸, és a rendszer már teljeskörűen működik. Azonban a vagyonyilatkozatok és a pénzügyi érdekeltségekről szóló nyilatkozatok arra kötelezett személyek által történő benyújtásáról szóló törvény 2018-ban ismét módosult, és előírta, hogy a 2015., a 2016. és a 2017. évre vonatkozóan minden érintett személy köteles ismételt benyújtani a vagyonyilatkozatát³⁹. A vagyonyilatkozatok befogadásával és ellenőrzésével négy főbb hatóság foglalkozik: i. a Parlament vagyonyilatkozatok vizsgálatával foglalkozó bizottsága, az ún. 3-A bizottság, amely 11 tagból áll, és amely a politikai jogalanyok (vagyis pártok és személyek) finanszírozásával és a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatban alkalmazott szankciók felügyeletéért felel. A bizottságot egy 20 munkatársból álló különleges szolgálat támogatja, amelyet a pénzügyi nyomozó hatóság külön titkárságától kirendelt szakértő vezet; ii. a pénzügyi nyomozó hatóság pénzeszközök forrását vizsgáló egysége (Pénzmosás Elleni Hatóság), amely a hivatalos személyek több kategóriájának, valamint az egyes meghatározott magánjogi jogi személyekben vezetői feladatokat ellátó személyek vagyonyilatkozatait ellenőrzi; iii. a rendőrség belső ügyekkel foglalkozó egysége, amely a rendőrök vagyonyilatkozatának ellenőrzéséért felel; és iv. a Nemzeti Átláthatósági Hatóság vezetője, aki a közigazgatási ellenőrző hatóságok (felügyelők, ellenőrök, vizsgálók) vagyonyilatkozatainak átvételéért és megvizsgálásáért felel. A négy hatóság független egymástól, és semmilyen hivatalos együttműködési mechanizmus nem létezik a tevékenységeik összehangolása érdekében. Ezenkívül amennyiben panasz érkezik hozzájuk, más felügyeleti szervek eseti alapon megvizsgálhatják a vagyonyilatkozatokat⁴⁰.

³⁵ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés – Görögország, (SWD(2020) 507 final).

³⁶ A 3023/2002. sz. törvény 4304/2014., 4472/2017., 4475/2017. és 4509/2017. sz. törvénnyel módosított változata.

³⁷ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés – Görögország, (SWD(2020) 507 final).

³⁸ A vagyonyilatkozatokra vonatkozó szabályról a 3213/2003. sz. törvény rendelkezik, a 4571/2018. sz. törvény elfogadása utáni módosított formájában.

³⁹ Kormányzati Közlöny, 186 /A/ 2018.10.30. A 4571/2018. sz. törvény rendelkezése alapján a 2015., 2016. és 2017. évre vonatkozóan a kötelezettek valamennyi kategóriája köteles ismételt vagyonyilatkozatot benyújtani.

⁴⁰ Emellett a Számvevőszék döntést hoz a vagyonyilatkozat benyújtására kötelezett személyek vagyonának indokolatlan megnövekedésével kapcsolatos ellenőrzésekből eredő ügyekben (lásd a 3213/2003. sz. törvény

Egy közelmúltbeli reform új rendelkezéseket vezetett be az összeférhetetlenségre vonatkozóan. A szóban forgó szabályok a kormány tagjaira, az általános és a különleges államtitkárokra, a decentralizált közigazgatási szervek koordinátoraira, a független hatóságok elnökeire vagy vezetőire, valamint az állami és a magánjogi szervezetek elnökeire, helyettes elnökeire, igazgatóira, igazgatóhelyetteseire és vezérigazgatóira vonatkoznak⁴¹, kivéve azokat az Alkotmányban meghatározott személyeket, akik nem a kormánynak, hanem kizárólag a Parlamentnek felelnek. A köztisztviselőkről szóló törvénykönyv több korlátozást és összeférhetetlenségi szabályt is megállapít a köztisztviselőkre nézve. A parlamenti képviselőkre vonatkozóan hasonló rendelkezések találhatók a parlamenti képviselők magatartási kódexében⁴². Az említett rendelkezések megsértése fegyelmi vétségnek minősülhet⁴³.

A lobbitevékenység Görögországban túlnyomórészt továbbra is szabályozatlan, a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét szolgáló rendszer pedig hiányos. Jelenleg nem vonatkoznak külön kötelezettségek a lobbisták nyilvántartásba vételére vagy a hivatalos személyek és a lobbisták közötti kapcsolatok bejelentésére. Folyamatban van azonban egy törvénytervezet kidolgozása. A visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozóan nem áll rendelkezésre átfogó jogi keret. A „közérdekű tanúkra”⁴⁴ vonatkozó szabályok között szerepel néhány olyan rendelkezés, amely az egyes bűncselekményeket – ideértve a korrupciót is – bejelentő személyeknek korlátozott védelmet biztosít a büntetőeljárással szemben. A magánszektorban lépéseket tettek a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére irányuló iránymutatások bevezetése érdekében⁴⁵, és a 2018–2021-re szóló nemzeti korrupcióellenes cselekvési terv is tartalmaz egy olyan jogalkotási kezdeményezést, amely a visszaéléseket bejelentő személyekre vonatkozó hatékony védelmi mechanizmus bevezetését célozza, az általános keretek kidolgozása azonban még várat magára.

A „forgóajtó-jelenség” tekintetében 2019-ben módosították a vonatkozó jogszabályokat. A jogszabályok korábban úgy rendelkeztek, hogy a vezető állású hivatalos személyek 2 évig kötelesek tartózkodni minden olyan magánszektorbeli szakmai tevékenységtől, amely hasonló a korábbi feladataikhoz. Az említett rendelkezések megsértése miatt súlyos szankciókat alkalmaztak, például bírságokat, a köztisztviselői kinevezéstől való tíz évig tartó eltiltást és a vonatkozó nemzeti jegyzékből való törlést⁴⁶. Az új módosítások azonban eltörölték ezeket a rendelkezéseket, és az átmeneti időszakot két évről egy évre csökkentették, valamint eltávolították a szankciókra vonatkozó rendelkezéseket⁴⁷. A szóban forgó engedély megadása (vagy az adott tevékenység bizonyos körülmények esetén történő engedélyezése) a Nemzeti Átláthatósági Hatóságon belül létrehozott független Etikai

1. szakaszát), amelyek esetében az illetékes közigazgatási szervek vizsgálatát követően a Legfőbb Ügyészség indít pert a Számvevőszék előtt. Az ellenőrzés célja a vélhetően korrupcióból származó vagyongyarapodás azonosítása, és az érintett vagyon felelősöktől való visszakövetelése (a 3213/2003. sz. törvény 3B. szakaszának (4) és (12) bekezdése és a 4700/2020. sz. törvény 118. szakasza).

⁴¹ A 4622/2019. számú törvény 71. szakasza.

⁴² A parlamenti képviselők magatartási kódexének 3. szakasza.

⁴³ Az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (2018): Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest Disclosure systems.

⁴⁴ 4254/2014. sz. törvény.

⁴⁵ OECD (2018) Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece. Ezeket az iránymutatásokat az EU támogatásával dolgozták ki.

⁴⁶ A 4440/2016. sz. törvény 23. szakasza.

⁴⁷ 4622/2019. sz. törvény (119. szakasz) az állam végrehajtó hatalmáról: a kormány, a kormányzati szervek és a központi közigazgatás szervezeteiről, működéséről és átláthatóságáról, amely 2019 augusztusában lépett hatályba.

Bizottság feladata, amely a jogszabályi kereteken belül javaslatot tesz a Nemzeti Átláthatósági Hatóság vezetője által alkalmazandó szankciókra is.

III. MÉDIAPLURALIZMUS

A médiapluralizmusra vonatkozó görög jogi szabályozás alkotmányos garanciákon és jogalkotási intézkedéseken alapul. Ideértendő különösen, hogy az Alkotmány elismeri a véleménynyilvánítás szabadságát. Érvényben vannak a médiapluralizmus és a sajtójogok biztosítását célzó struktúrák. A gazdasági válság hatást gyakorolt a görög médiára, melynek következtében a médiavállalatok és az újságírók pénzügyileg sebezhetőbbé váltak⁴⁸.

Az audiovizuális médiaszolgáltatások szabályozó hatóságának függetlensége biztosított, azonban nem rendelkezik elegendő erőforrással. A rádió- és televíziópiacot a Nemzeti Rádió- és Televíziótestület (NRTT) felügyeli és szabályozza. Függetlenségét az Alkotmány⁴⁹ rögzíti, jogi szabályozása pedig a médiatörvényben⁵⁰ található. Az NRTT egy kilenctagú testület, amely az elnökből, az elnökhelyettesből és hét tagból áll, akiket az elnökök teljes ülése nevez ki – a teljes ülés a Parlament külön testülete, amely a független hatóságokba történő jelölésekért felel, és amelyben minden politikai párt képviselteti magát⁵¹. A 2020. évi Médiapluralizmus Monitor („MPM 2020”) alacsony kockázatúként értékelte az NRTT függetlenségét és hatékonyságát. Azonban az MPM 2020 azt is jelezte, hogy nem állnak rendelkezésre külön garanciák annak elkerülésére, hogy az állam önkényes döntéseket hozzon a hatóság költségvetési forrásaival kapcsolatban. Ezenkívül az MPM 2020 szerint ugyan léteznek az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok, a kinevezési eljárások nem kellően átláthatók, és a szükséges képesítéseket túl általánosan határozzák meg, ami nem zárja ki a tagok politikai szempontok alapján történő kiválasztását⁵². Az országban tett látogatás során felmerült, hogy az NRTT nem rendelkezik elegendő pénzügyi és emberi erőforrással ahhoz, hogy minden feladatát el tudja végezni, ideértve különösen azon audiovizuális médiaszolgáltatások ellenőrzését, amelyek az Athéntól legtávolabb eső régiókban és szigeteken működnek, és amelyeket a fővárosban nem lehet nézni. A hatóságok megkezdték az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló módosított irányelv⁵³ átültetését. Az irányelv megerősíti az audiovizuális média területén működő szabályozó hatóságok hatóságok függetlenségét, azzal, hogy gondoskodik arról, hogy jogilag elkülönüljenek az adott kormánytól, valamint hogy funkcionálisan függetlenek legyenek a kormánytól és minden más állami vagy magánszektorbeli testülettől is.

A média tulajdoni viszonyainak átláthatósága csak részben biztosított, különösen az audiovizuális médiaszolgáltatások esetében. Míg az audiovizuális médiumok kötelesek tájékoztatni az NRTT-t a tulajdonosi szerkezetükről⁵⁴, a nyomtatott sajtó szervezeteinek nem kell feltüntetniük a tulajdonosaikat a kiadványaikon. Érdeemes megjegyezni azonban, hogy a

⁴⁸ 2020-ban Görögország világviszonylatban a 65. helyen állt a Riporterek Határok Nélkül sajtószabadság-indexében.

⁴⁹ Az Alkotmány 15. cikkének (2) bekezdése.

⁵⁰ 4339/2015. sz. törvény, valamint a 1866/1989. sz., 2328/1995. sz., 2644/1998. sz., 2863/2000. sz. stb. törvény módosított változata.

⁵¹ Görögország észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéssel kapcsolatban.

⁵² 2020. évi Médiapluralizmus Monitor.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a 2010/13/EU irányelv módosításáról.

⁵⁴ A módosított irányelv olyan jogalkotási intézkedések elfogadására ösztönzi a tagállamokat, amelyek előírják, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók tegyék hozzáférhetővé a tulajdonosi szerkezetükre vonatkozó információkat, ideértve a tényleges tulajdonosaikat is.

regionális és a helyi sajtó jegyzékébe történő felvételhez a médiumok üzemeltetői kötelesek átadni a nemzeti hatóságoknak a tulajdonosi információkat⁵⁵. A hírmédia tulajdonosairól csak részben tájékoztatják a nyilvánosságot; különösen igaz ez a tényleges tulajdonosokra⁵⁶. Az MPM 2020 közepes kockázatúnak értékelte a média tulajdoni viszonyainak átláthatóságát, és megjegyezte, hogy „a nemzeti jogszabályok nem tartalmaznak világos rendelkezéseket a hírmédia tulajdoni viszonyainak közzétételére vonatkozóan”. Az online média tulajdoni viszonyainak átláthatóságával kapcsolatban a görög hatóságok arról számoltak be, hogy a médiával és a kommunikációval foglalkozó főtitkárság bevezette az online médiumok jegyzékét, amelyet „e-media”-nak hívnak⁵⁷. Ez a jegyzék minden online jelenléttel (weboldallal) rendelkező médiatulajdonosra vonatkozik, és az online tevékenységeik nyilvántartásba vételére ösztönzi őket.

A közvetett állami támogatások elosztásának feltételei a beszámolók szerint igazságosak. Az MPM 2020 szerint a közvetett állami támogatások – így például a postai úton kézbesített támogatások, az alacsonyabb hozzáadottérték-adó és az elektronikus kommunikációs szolgáltatásokra vonatkozó alacsonyabb adókulcsok – feltételei igazságosak. Az érdekelt felek azonban aggályosnak tartják, hogy a kormány nem nyújt pénzügyi támogatást az újságíróknak, és hogy a világjárvánnyal kapcsolatos állami hirdetések elosztása átláthatatlan⁵⁸. A görög hatóságok tájékoztatása szerint a kommunikációval és a médiával foglalkozó főtitkárság felügyeli az állami szolgálatok és szervezetek kommunikációs programjainak és intézkedéseinek végrehajtását. A 30 000 EUR-nál nagyobb költségvetésű kommunikációs programot működtető szolgálatok és szervezetek kötelesek kérelmet benyújtani, amelyet a főtitkárságnak jóvá kell hagynia. Az MPM 2020 szerint azonban ennek az eljárásmodornak problematikus az átláthatósága, mivel a támogatható nyomtatott médiumoknak juttatott összegeket nem hozzák nyilvánosságra.

Az Alkotmány elismeri a véleménynyilvánítás szabadságát. A büntető törvénykönyv nemrégiben elfogadott módosításai eltörölték az istenkáromlás bűncselekményét. A rágalmazásért kiszabható szankciók között a szabadságvesztés is szerepel. A tájékoztatáshoz való jogot az Alkotmány biztosítja. Emellett rendelkezik az állami szervek birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés jogáról is. A korlátozásokat a nemzetközi normáknak megfelelően állapították meg, továbbá fellebbezési mechanizmusok vannak érvényben. A visszaéléseket bejelentő – az újságírók számára gyakran fontos forrásnak minősülő – személyek védelmére vonatkozó szabályok továbbra is hiányosak. Az MPM 2020 a legfontosabb problémák között említi, hogy az újságírás gyakorlásával kapcsolatos szakmai normák tiszteletben tartását célzó mechanizmusok elégtelenek. Egyes érdekelt felek arról számoltak be, hogy az újságírói szakszervezetek etikai testületei nem túl aktívak, és nem képesek hatékonyan nyomon követni az újságírás etikusságát, illetve egyéb kérdéseket sem, ugyanakkor felhívták a figyelmet arra, hogy az online médiakörnyezet viszonylag egészségesnek mondható Görögországban, különösen helyi szinten⁵⁹.

Munkakörülményeik és biztonságuk tekintetében az újságíróknak kihívásokkal kell megküzdeniük. A munkakörülmények továbbra is problematikusak, és az újságírók a testi

⁵⁵ A 4557/2018. sz. törvény 20. és 22. cikke a tényleges tulajdonosok központi nyilvántartásáról.

⁵⁶ 2020. évi Médiapluralizmus Monitor. A görög hatóságok szerint egy új miniszteri rendelet (667/2020. sz.) minden Görögországban üzleti tevékenységet folytató jogalanyt kötelez a tényleges tulajdonosokról szóló külön nyilvántartás vezetésére, amelyben közzé kell tenniük a végső tulajdonosaikat és a teljes tulajdonosi láncot. Ez a médiavállalkozásokra is vonatkozik.

⁵⁷ Az E-media jegyzék itt található: <https://emedia.media.gov.gr/>

⁵⁸ A Görögországban tett látogatás keretében kapott információ.

⁵⁹ 2020. évi Médiapluralizmus Monitor.

épségüket érintő támadásoknak és fenyegetéseknek vannak kitéve. A közelmúltban több, újságírók elleni támadásról is érkezett beszámoló⁶⁰. A sajtó- és médiaszabadság európai központja (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF) megjegyezte, hogy néhány kivételtől eltekintve az újságírók biztonságára a szélsőjobb oldali szélsőségesek jelentik a legnagyobb veszélyt Görögországban⁶¹. 2019-ben és 2020-ban az Európa Tanács keretében létrejött „Platform az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdítására”,⁶² valamint a média szabadságát feltérképező platform („Mapping Media Freedom”)⁶³ kilenc olyan esetet jelentett, amely az újságírók elleni rágalomhadjáratokhoz, a migrációval és a menekültekkel foglalkozó újságírók elleni támadásokhoz, valamint a Covid19-re tekintettel a médiának nyújtott állami finanszírozáshoz kapcsolódott. A görög újságírók szakszervezetei jogi segítséget, korlátozott mértékű pénzügyi támogatást, valamint képzetéseket biztosítanak az újságíróknak.

IV. A FÉKEKKEL ÉS ELLENSÚLYOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK

Görögország egykamarás parlamenttel rendelkező parlamentáris demokrácia. A hatalmi ágak szétválasztását az Alkotmány rögzíti⁶⁴. A törvényhozó hatalom birtokosa a Parlament és az elnök⁶⁵, a jogszabályok elfogadásának joga pedig a Parlamentet és a kormányt illeti.

A jogalkotási eljárással kapcsolatban jelenleg számos reformtörekvés van folyamatban, amelyek az előkészítő szakasz egységesítésére és észszerűbbé tételére, valamint minőségének javítására irányulnak. A görög jogalkotást egészen a közelmúltig a koherencia hiánya és nagy fokú töredezettség jellemezte. Ez a jelenség „*polynomia*” vagy „*kakonomia*” néven vált ismertté, és a jogszabályok hiteles és átfogó kodifikálásának hiánya is tovább rontotta a helyzetet⁶⁶. A szóban forgó problémák kezelése érdekében egy 2019. évi jogalkotási kezdeményezés⁶⁷ újrafogalmazta és kidolgozta a helyes jogalkotási és kodifikációs gyakorlatok normatív keretrendszerét. Ez alapján nemrégiben egységes módszereket dolgoztak ki és fogadtak el, amelyek a teljes közigazgatásban terjesztett, valamint online is elérhető kézikönyvekben kerültek rögzítésre⁶⁸.

A jogalkotási eljárások átfogó reformja a jogszabályok minőségének javítását célozza. A hatásvizsgálatok lefolytatása és az érdekelt felekkel való konzultáció egészen a közelmúltig nem volt bevett gyakorlat a jogszabályok elfogadásával kapcsolatban. Az állam végrehajtó hatalmáról szóló 2019. évi törvény⁶⁹ jobb szabályozási elvek és módszerek alapján igyekszik

⁶⁰ 2018 decemberében súlyos károkat okozott egy bombatámadás, melynek célpontja az athéni SKAI TV csatorna volt. 2019 májusában gyújtogatás során megsemmisült a CNN Greece egyik riporterének autója. A sajtó- és médiaszabadság európai központja arról számolt be, hogy szintén 2019-ben anarchisták rontottak be az „Athens Voice” újság központjába, ahol irodai berendezéseket, számítógépeket és bútorokat törtek össze.

⁶¹ European Centre for Press and Media Freedom (2019), Greece: New democracy – new press freedom?

⁶² Európa Tanács, Platform az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdítására.

⁶³ A sajtó- és médiaszabadság európai központja (ECPMF), a média szabadságát feltérképező platform (Mapping Media Freedom).

⁶⁴ Az Alkotmány 26. cikke.

⁶⁵ Lásd az előző lábjegyzetet.

⁶⁶ Sotiropoulos/Christopolous, ‘Polynomia and Kakonomia in Greece’, Dianeosis 2017 (‘*Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα*’); lásd még: Európai Bizottság: 2019. évi országjelentés – Görögország, SWD(2019) 1007 final, 55. o.

⁶⁷ Az állam végrehajtó hatalmáról szóló 4622/2019. sz. törvény, 3. rész, C. fejezet, A jogszabályok előkészítésének folyamata és a helyes jogalkotási gyakorlatok, 57–64. szakasz és D. fejezet, A kodifikáció és a jogszabályok felülvizsgálata, 65–67. szakasz.

⁶⁸ A jogi kodifikációról, a jogalkotási módszerekről és a hatásvizsgálatokról szóló kézikönyvek.

⁶⁹ 4622/2019. sz. törvény.

átfogóan megreformálni a jogalkotási eljárásokat, középpontba helyezve a hatásvizsgálatok szerepének megerősítését. A törvény egy független tudományos értékelő testületet is létrehozott, melynek munkájában jogászok és közgazdászok is részt vesznek, továbbá megerősítette a jogi kodifikáció és reform intézményi hátterét is. Az állam végrehajtó hatalmáról szóló törvény végrehajtása jelenleg folyamatban van. A hatóságok nemrégiben elfogadtak egy részletes jogalkotási módszertani kézikönyvet, valamint elfogadták az átfogó hatásvizsgálatok modelljét is⁷⁰. Az érdekelt felek – például a görög Nemzeti Emberi Jogi Intézmény⁷¹ vagy a görög ombudsman⁷² – megemlítették, hogy a jogszabálytervezeteket nem kapják meg előre, ezért nincs elegendő idejük arra, hogy részletes megjegyzéseket fűzzenek a rendelkezésekhez. Ráadásul a nyilvános konzultációra gyakran nagyon kevés időt hagynak. Az új jogalkotási folyamat ezeknek a hiányosságoknak a megoldását célozza. Ezenkívül a hatóságok beszámolóí szerint intézkedések születtek a gyorsított eljárások és a sürgősségi rendeletek jogalkotási folyamat során történő alkalmazásának korlátozása érdekében is.

Az alapjogok és az alkotmányos jogok tiszteletben tartása többféle módon is biztosított, többek között független hatóságok útján is. Mivel Görögországban nincs külön alkotmánybíróság, a görög Alkotmány minden bírót felhatalmaz annak megállapítására, hogy egy adott jogszabály alkotmányellenesen megsértette-e egy adott személy alkotmányos jogait⁷³. Az alkotmányossági felülvizsgálat diffúz rendszere miatt minden bíróság hatáskörrel rendelkezik a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatára⁷⁴. Az 1975. évi Alkotmány alapján azonban létrejött egy *ad hoc* különbíróság, a Legfelsőbb Különbíróság⁷⁵. E bíróság korlátozott hatáskörébe tartozik a jogszabályok alkotmányosságának utólagos felülvizsgálata, amennyiben a Legfelsőbb Bíróságok között véleménykülönbség van. Az általa megvizsgált jogszabályi rendelkezések alkotmányosságára vonatkozó ítéletei minden bíróságra nézve kötelezőek. A görög ombudsman – egy 1997-ben létrehozott független közigazgatási hatóság – feladata az állampolgárok és a közigazgatási szervek, a helyi hatóságok, a közjogi intézmények és a közszolgáltatók közötti közvetítés, a polgári jogok védelme, a hivatali visszaélésekkel szembeni fellépés, valamint a jogszerű eljárásra vonatkozó szabályok betartásának biztosítása⁷⁶. 1998-ban a Nemzeti Emberi Jogi Intézmény formájában Görögország létrehozott továbbá egy emberi jogokkal foglalkozó nemzeti bizottságot, amely az állam független tanácsadó testületeként jár el az emberi jogok védelmével és előmozdításával kapcsolatos kérdésekben. Az Intézményt az ENSZ általános elvei⁷⁷ szerint 2017 márciusában átsorolták az „A” kategóriába.

⁷⁰ Az említett dokumentumok az Európai Bizottság technikai támogatásával készültek el; lásd: Európai Bizottság: Megerősített felügyeleti jelentés, 2020. május (Enhanced Surveillance Report May 2020), 27. és 103. o.

⁷¹ A Görögországban tett látogatás keretében kapott információ.

⁷² ENNRHI, The rule of law in the European Union, 115. o.

⁷³ Az Alkotmány 87. cikkének (2) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy a bírók nem kötelesek betartani az Alkotmány megsértésével elfogadott rendelkezéseket. Az Alkotmány 93. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bíróságok kötelesek mellőzni azon jogszabályok alkalmazását, amelyek tartalma alkotmányellenes.

⁷⁴ Lásd például: Contiades, Papacharalambous and Papastilianos, The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives, in: National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law, 2019, 642–643. o.

⁷⁵ Az Alkotmány 100. cikke.

⁷⁶ A görög ombudsman egyúttal az egyenlőséggel foglalkozó nemzeti hatóság is, melynek feladata a megkülönböztetés elleni küzdelem és a nemtől, fajtól vagy etnikai származástól, családi állapottól vagy társadalmi helyzettől, vallástól vagy meggyőződéstől, fogyatékosságtól vagy krónikus betegségtől, életkortól, szexuális beállítottságtól és nemi identitástól független egyenlő bánásmód elvének előmozdítása.

⁷⁷ A nemzeti intézmények jogállására vonatkozó alapelvek (párizsi alapelvek), amelyeket az ENSZ Közgyűlése a 48/134. sz. határozatában fogadott el 1993. december 20-án.

Az információkhoz – köztük a közigazgatási határozatokhoz – való hozzáférést és az átláthatóság garanciáját a kormányzati információkhoz való hozzáférésről szóló szabályzat biztosítja. 2010 óta Görögország egy elektronikus platformot („Di@vgeia”) üzemeltet, amelyre minden hatóság köteles feltölteni minden egyes igazgatási aktust, ideértve többek között a kinevezésekről, a támogatások odaítéléséről, a munkavállalók áthelyezéséről és az állampolgároknak nyújtott állami támogatásokról szóló határozatokat is⁷⁸. A vonatkozó jogszabályok úgy rendelkeznek továbbá, hogy az aktusok csak akkor tekinthetők érvényesnek, ha először feltöltik és megjelenítik őket az elektronikus platformon, amelyhez minden érdekelt személy közvetlenül hozzáfér⁷⁹.

Az Alkotmány rendelkezik az egyesülési szabadságról, de nem létezik a civil társadalmat támogató külön keretrendszer. A görög hatóságok beszámolói szerint a meglévő jogszabályi keret nem tartalmaz külön rendelkezéseket a nem kormányzati szervezetek létrehozásáról és működtetéséről⁸⁰. 2018-ban azonban egy együttes miniszteri határozat⁸¹ alapján létrejött a „görög és külföldi nem kormányzati szervezetek tagjainak jegyzéke”, amelyet 2020-ban részletesebben is szabályoztak⁸². Ez utóbbi törvény bevezette és fokozatosan kibővítette a menekültügy, a migráció és a társadalmi befogadás területén tevékenykedő görög és külföldi nem kormányzati szervezetek nyilvántartásba vételére és minősítésére vonatkozó szabályokat, meghatározza a szervezetek nyilvántartásba vételének feltételeit, és felhatalmazza a migrációs és menekültügyi minisztériumot arra, hogy további követelményeket állapítson meg a nem kormányzati szervezetek nyilvántartásba vételére vonatkozóan. Ezt számos érdekelt fél kifogásolja, mivel úgy vélik, hogy a nem kormányzati szervezetek működésére vonatkozó szabályok túl szigorú és aránytalan követelményeket tartalmaznak a nyilvántartásba vétel és a minősítés tekintetében⁸³. Ezenkívül a Görögországban a menekültekkel és a migránsokkal foglalkozó nem kormányzati szervezetek elleni támadások számának növekedéséről is érkeztek beszámolók⁸⁴, és felmerültek olyan aggályok, hogy a civil társadalom működésének tere 2019 óta szűkebbé vált Görögországban⁸⁵.

⁷⁸ Az elektronikus platform elérhetősége: <https://diavgeia.gov.gr/en>

⁷⁹ 4210/2013. számú törvény.

⁸⁰ Görögország észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéssel kapcsolatban, 45. pont.

⁸¹ 7586/18. sz. együttes miniszteri határozat.

⁸² Az 4686/2020. sz. törvénnyel módosított 4662/2020. sz. törvény.

⁸³ Refugee Support Aegean, New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece, 2020, 1–3. o. A nem kormányzati szervezetekről szóló törvénnyel foglalkozó szakértői tanács, az Európa Tanács Nemzetközi Nem Kormányzati Szervezetek Konferenciája, CONF/EXP(2020)4, 23. o.

⁸⁴ A Front Line Defenders észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéshez, 2–3. o.

⁸⁵ A Greenpeace észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o; lásd a CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space c. értékelését is; az értékelési skála a következő öt kategóriából áll: nyitott, leszűkített, akadályozott, elnyomott és zárt.

I. melléklet: Források betűrend szerinti jegyzéke*

* A 2020. évi jogállamisági jelentéshez kapcsolódó konzultáció keretében beérkezett észrevételek jegyzéke megtalálható az (EB weboldalán).

A görög kormány online platformja, a Di@vgeia. <https://diavgeia.gov.gr/en>

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor (A tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ (2020), 2020. évi médiapluralizmus monitor). <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media Pluralism Monitor – decriminalisation of defamation infographic (A tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ (2020), 2020. évi médiapluralizmus monitor – a rágalmazás büntethetőségének megszüntetéséről szóló infografika). https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf

CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space. <https://monitor.civicus.org/country/greece/>

Contiades, Papacharalambous and Papastylianos (2019), The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives.

Európa Tanács, Nemzetközi Nem Kormányzati Szervezetek Konferenciája, a nem kormányzati szervezetekről szóló törvénnyel foglalkozó szakértői tanács, Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the Greek legislation on NGO registration (Vélemény a nem kormányzati szervezetek nyilvántartásba vételére vonatkozó görög jogszabályok legutóbbi és tervezett módosításainak az európai standardokkal való összeegyeztethetőségéről (2020. július 2.)) <https://www.coe.int/en/web/ingo/-/greek-legislation-on-ngo-registration>

Európa Tanács, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Greece (Platform az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdítására – Görögország). <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/greece>

Európa Tanács: Committee of Ministers (2016), Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors (A Miniszteri Bizottság 2016. évi CM/Rec(2016)4. számú, a tagállamoknak szóló ajánlása az újságírás védelméről, valamint az újságírók és más médiaszereplők biztonságáról).

Európai Bizottság (2019), Országjelentés – Görögország, SWD(2019) 1007 final.

Európai Bizottság (2020), Az EU igazságügyi eredménytáblája.

Európai Bizottság (2020), Megerősített felügyeleti jelentés (Enhanced surveillance report): institutional paper 127.

Európai Bizottság (2020), Országjelentés – Görögország, SWD(2020) 507 final.

Európai igazságügyi portál, Igazságszolgáltatási rendszerek a tagállamokban – Görögország. https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-el-en.do?member=1

European Centre for Press & Media Freedom, Mapping media freedom: Greece. (A sajtó- és médiaszabadság európai központja, A média szabadságát feltérképező platform: Görögország). <https://www.mappingmediafreedom.org/country-profiles/greece/>

European Centre for Press and Media Freedom (2019), Greece: New democracy – new press freedom? <https://www.ecpmf.eu/greece-new-democracy-new-press-freedom/>

Front Line Defenders (2020), A Front Line Defenders észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéshez.

Görög kormány, Online médiajegyzék. <https://emedia.media.gov.gr/>

Görögország kormánya, (2020), Görögország észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéssel kapcsolatban.

GRECO (2018), Negyedik értékelési kör. A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése. Megfelelőségi jelentés. Görögország.

GRECO (2019), Ad hoc jelentés Görögországról (34. szabály).

Greenpeace (2020), A Greenpeace észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéshez.

Igazságügyi Minisztérium (2020), 2020. május 25-i közlemény. <https://www.ministryofjustice.gr/?p=5108>

Kommunikációs Főigazgatóság (2019), 482. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés: a vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az EU-ban.

Kommunikációs Főigazgatóság (2019), 91. sz. Standard Eurobarométer-felmérés.

Kommunikációs Főigazgatóság (2020), az Eurobarométer 502. sz. tematikus felmérése: korrupció.

Ministry of Digital Governance, Di@vgeia: The transparency program initiative. (A Digitális Kormányzás Minisztériuma, Di@vgeia: Az átláthatósági programról szóló kezdeményezés). <https://diavgeia.gov.gr/en>

National Transparency Authority (2018) anti-corruption action plan 2018–2021 (Nemzeti Átláthatósági Hatóság (2018), A 2018–2021. évre szóló korrupcióellenes cselekvési terv). <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/234/National%20Anti-Corruption%20Action%20Plan%202018-2021.pdf>

Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (2020), A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentésekkel kapcsolatban az érdekelt felekkel folytatott konzultációhoz.

OECD (2018) Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Guidelines-Whistleblower-Protection-Companies-in-Greece-ENG.pdf>

OECD (2018), Assessment and Review of Asset Recovery Institutional Arrangements in Greece.

OECD (2018): Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece (A 3a. szakasz nyomán követése: Görögország kiegészítő írásbeli jelentése). [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2018\)43/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2018)43/en/pdf)

Pikrammenos (2019), Judicial territorial planning: a choice of the legislator with a major import for the judicial system.

Refugee Support Aegean (2020), New rules on civil society supporting refugees and migrants in Greece. https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2020/05/RSA_Comments_NGO_Registry.pdf

Reuters Institute and University of Oxford, Digital News Report: Greece. <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/greece-2020/>

Riporterek Határok Nélkül (2020), Sajtószabadság-index. <https://rsf.org/en/ranking>

Sotiropoulos and Christopolous (2017), Polynomia and Kakonomia in Greece.

Transparency International (2020), A Transparency International észrevételei a 2020. évi jogállamisági jelentéshez.

Transparency International, Korrupcióérzékelési index: Görögország. <https://www.transparency.org/en/countries/greece>

United Nations – Office on Drugs and Crime (Az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala) (2018) Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest Disclosure systems. https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets/Greece.pdf

Virtuális országlátogatás Görögországban a 2020. évi jogállamisági jelentéssel összefüggésben.

II. melléklet: Országlátogatás Görögországban

A Bizottság szolgálatai 2020 júniusában virtuális találkozót tartottak az alábbiakkal:

- 3A bizottság
- Athéni Ügyvédi Kamara
- Államtanács
- Számvevőszék
- Miniszterhelyettesi kabinet
- Pénzügyi Hírszerző Egység
- Jogi és parlamenti ügyek általános titkársága
- Hellén Nemzeti Audiovizuális Szabályozó Hatóság
- Macedónia és Trákia Újságíróinak Szövetsége
- Igazságügyi Minisztérium
- Nemzeti Átláthatósági Hatóság
- Ombudsman
- A pénzügyi bűncselekményekkel foglalkozó ügyészség és a pénzügyi rendőrség
- A politikai finanszírozás ellenőrzésével foglalkozó bizottságot támogató szakosított szerv
- Legfelsőbb Bíróság

* A Bizottság ezenkívül az alábbi szervezetekkel is találkozott számos horizontális megbeszélés során:

- Amnesty International
- Európai Szövetség a Szabadságjogokért
- Civil Society Europe
- Európai Egyházak Konferenciája
- EuroCommerce
- Európai Nonprofit Jogi Központ
- A sajtó- és médiaszabadság európai központja
- Európai Civil Fórum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Nemzetközi Jogászbizottság
- Nemzetközi Emberi Jogi Föderáció
- Nemzetközi Sajtóintézet
- Az egész életen át tartó tanulás platformja
- Nyílt Társadalom Igazságügyi Kezdeményezés / Nyílt Társadalom Európai Politikai Intézet
- Riporterek Határok Nélkül
- Transparency International EU