

Brüsszel, 2020.9.30.
SWD(2020) 300 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Belgiumban

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) 301 final} - {SWD(2020) 302 final} -
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 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

A belga igazságszolgáltatási rendszerben több éve folyik korszerűsítés a digitalizáció és az igazságszolgáltatási rendszeren belüli erőforrás-gazdálkodás területén, de a teljes megvalósítás még várat magára. Különböző kezdeményezések történtek az igazságszolgáltatás minőségének és függetlenségének javítására, különösen a bírósági illetékekkel, a helyettes bírák rendszerével, valamint a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács vizsgálati jogkörével kapcsolatban. Folyamatban van az igazságszolgáltatási rendszer működésével kapcsolatos panasz eljárás reformja, valamint a bírósági határozatok nyelvezetének érthetőbbé tételére irányuló kezdeményezés végrehajtása. Az igazságszolgáltatási rendszer számára kihívást jelent a kellő humán- és pénzügyi erőforrás rendelkezésre állása, és további intézkedéseket igényel a digitalizáltság szintjének javítása. Ebben az összefüggésben régóta fennálló probléma a megbízható és következetes hatékonysági adatok hiánya.

Belgium lényegében kiépítette a korrupció elleni küzdelem jogi és intézményi keretét. Mindamelllett, hogy sem stratégia, sem intézmény nincs a kormányzat különböző szintjein folytatott korrupcióellenes küzdelem koordinálására, egy külön erre a célra létrehozott korrupcióellenes szerv felügyeli a korrupciós ügyek kivizsgálását, a Szövetségi Etikai Bizottság pedig a köztisztviselők számára nyújt tanácsadást feddhetetlenségi kérdésekben. A korrupció megelőzését különböző jogszabályok szolgálják például a közhivatalt betöltő személyek nyilatkozattételi kötelezettsége és magatartási kódexei területén, de ezek a kormányzat különböző szintjein meglehetősen széttagolt keretet alkotnak. Bár vannak érvényben bizonyos szabályok a parlamenti képviselők és a legfelső szintű vezető tisztségviselők tekintetében, a rendszer nem tökéletes. A visszaéléseket bejelentő személyek védelme területén Belgium jelenleg nem rendelkezik általános szabályozással.

Belgiumban erős jogi és intézményi keret védi a médiapluralizmust. Az audiovizuális média területén működő független szabályozó hatóságok fontos szerepet játszanak a médián belüli tulajdonviszonyok átláthatóságának biztosításában, a médiatanácsok pedig nagyon aktívak a saját nyelvi közösségükön belül. A média függetlenségét tiszteletben tartják, az újságírói szakma – például az újságírói források védelméről szóló törvénynek köszönhetően – megfelelő védelemben részesül. Az újságírók viszonylag ritkán vannak megfélemlítésnek, fenyegetésnek vagy támadásnak kitéve. Volna még lehetőség az előrelépésre a közigazgatási szervek birtokában lévő információk megismerhetősége területén. Emellett aggályos a francia és a német ajkú közösség szabályozó hatóságainak rendelkezésére álló erőforrások megfelelősége.

A törvényalkotási folyamatnak a kormányzat minden szintjén szerves részét képezik a hatásvizsgálatok és az érdekelt felekkel folytatott konzultációk. Az Alkotmánybíróság és más független intézmények, köztük a kormányzat különböző szintjein működő ombudsmani hivatalok fontos szerepet játszanak az alapjogok érvényesítésében. Jelenleg folyik a Szövetségi Emberi Jogi Intézet felállítása, amely várhatóan tovább fogja erősíteni az alapjogok védelmét. Az Államtanács segíti a minőségi jogalkotást, bár tevékenységében kihívásokkal szembesül. Egy 2019-ben elfogadott törvény nyomán bővültek a civil társadalmi szervezetek keresetindítási lehetőségei az érdekkörükbe tartozó kérdésekben.

I. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER

Az igazságszolgáltatási rendszer 13 általános hatáskörű elsőfokú bíróságból,¹ különös hatáskörű elsőfokú bíróságokból,² öt fellebbviteli bíróságból és a Legfelsőbb Bíróságból áll. Legfelső szintű közigazgatási bíróságként az Államtanács bírósági ága³ jár el.⁴ Az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Az igazságszolgáltatásban a legtöbb hatáskör szövetségi szintű. A bíróságok és az ügyészség függetlenségét az alkotmány garantálja.⁵ A független Legfelsőbb Igazságügyi Tanács⁶ feladata a bírák kiválasztása és az igazságszolgáltatás minőségének különböző mechanizmusokon, például ellenőrzéseken és tanácsadáson keresztül történő előmozdítása. A bírákat a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács jelölése alapján, az igazságügyminiszter javaslatára a kormány⁷ nevezi ki élethosszig tartó hatállyal.⁸ A bíróságok általános működéséért a bírósági elnökök által saját maguk közül választott tagokból álló Bírósági Kollégium felel. A flamand ügyvédi kamara, valamint a francia és a német ajkú ügyvédek tömörítő kamara az ország különböző részein tevékenykedő ügyvédek képviseli.

Függetlenség

A közvélemény megítélése szerint az igazságszolgáltatás függetlensége átlagon felüli, és folytatódnak a függetlenség további megerősítésére irányuló erőfeszítések. A bíróságok és a bírák függetlensége mind a lakosság, mind a vállalkozások szerint az EU-átlag felett van (lakosság: 63 % szerint meglehetősen jó vagy nagyon jó; vállalkozások: 59 % szerint meglehetősen jó vagy nagyon jó).⁹ Egy nemrégiben bevezetett reform tovább erősítheti az igazságszolgáltatás függetlenségét azzal, hogy megerősíti a helyettes bírák kiválasztásának és feddhetetlenségének szabályozását. A bírósági rendszeren belül lehetőség van helyettes bírák kinevezésére, akik a bírói tanácsok teljességét hivatottak biztosítani.¹⁰ Az Európa Tanács által a helyettes bírákra vonatkozó kinevezési eljárással és feddhetetlenségi követelményekkel, valamint ezeknek az igazságszolgáltatás közmegejtélésére és feddhetetlenségére gyakorolt hatásaival kapcsolatban megfogalmazott aggályok nyomán a közelmúltban felülvizsgálták a

¹ Ezek a bíróságok járnak el emellett másodfokon a békebíróságok és a rendészeti bíróságok határozataival kapcsolatban.

² Köztük 162 békebíróság, 15 rendészeti bíróság, kilenc kereskedelmi bíróság, kilenc munkaügyi bíróság és öt közigazgatási bíróság.

³ Az Államtanács másik ága, a tanácsadói ág jogszabálytervezeteket véleményez.

⁴ A legsúlyosabb büntetőügyekben a nem állandó jelleggel működő, három bírából és egy 12 tagú laikus esküdtszékből álló esküdttörvényszék jár el.

⁵ Az alkotmány 151. cikke.

⁶ A Legfelsőbb Igazságügyi Tanács 22 bírából, nyolc ügyvédből, hat egyetemi tanárból és nyolc civil képviselőből áll. Tagjainak fele francia, fele holland ajkú.

⁷ Formálisan a király.

⁸ A kormány csak akkor utasíthatja el a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács jelölését, ha azt kifejezetten megindokolja (például eljárási szabálytalanságra vagy jogszabálysértésre hivatkozva), és ilyenkor sem nevezhet ki másik személyt. A jelölés elutasítása esetén a kormány új jelölést kér a Legfelsőbb Igazságügyi Tanácstól. A kormány elutasító határozatával szemben fellebbezésnek van helye az Államtanács előtt. A fellebbezési eljárásban a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács javaslatának jogellenességére is lehet hivatkozni.

⁹ Míg a lakosság 9 %-a és a vállalkozások 12 %-a úgy ítéli meg, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége „nagyon jó”, 54 %-uk, illetve 47 %-uk pedig úgy, hogy „meglehetősen jó”, a lakosság 26 %-a és a vállalkozások 24 %-a szerint az igazságszolgáltatás függetlensége „meglehetősen vagy nagyon rossz”. Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 44. és 46. ábra; Eurobarométer felmérés. Az eredménytábla az igazságszolgáltatás közmegejtélés szerinti függetlenségét a következő kategóriákba sorolja: nagyon alacsony fokú (a válaszadók kevesebb mint 30 %-a véli az igazságszolgáltatás függetlenségét meglehetősen jónak vagy nagyon jónak), alacsony fokú (30–39 %), átlagos (40–59 %), magas fokú (60–75 %), nagyon magas fokú (75 % felett).

¹⁰ Igazságügyi kódex, I. könyv, VI. cím, Vter fejezet, 1. szakasz.

helyettes bírák kinevezésének eljárását.¹¹ Míg korábban a helyettes bírák kinevezése mindössze megfelelő végzettséghez és tapasztalathoz volt kötve,¹² a 2019 márciusában elfogadott új törvény szerint a jelölteknek ezen túlmenően vizsgát is kell tenniük ahhoz, hogy helyettes bírakká válhassanak.¹³ Az új szabályozás emellett etikai modult is magában foglaló kötelező továbbképzést ír elő a helyettes bírák számára, és eltörli a helyettes ügyészek kinevezésének lehetőségét. A jelek szerint a törvény javarészt eloszlatja a helyettes bírakkal kapcsolatban megfogalmazott aggályokat¹⁴ többek között azzal, hogy objektívebbé teszi a kiválasztási eljárást, és megerősíti az alkalmazandó feddhetetlenségi szabályokat. Emellett a törvény a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács vizsgálati hatáskörét is megerősíti. A Legfelsőbb Igazságügyi Tanács aktivitását jelzi például, hogy 2020. szeptember 3-án különleges vizsgálatot indított azzal a folyamatban lévő előzetes bírói vizsgálatokkal kapcsolatban, amelynek keretében a vizsgálóbíró Jozef Chovanec szlovák állampolgár 2018 februárjában Charleroi repülőterén, egy rendőri intézkedés nyomán bekövetkezett halálának körülményeit vizsgálja. A törvény kimondja, hogy a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács jogosult megkapni az igazságügyi hatóságoktól minden olyan dokumentumot és információt, amelyet feladatai – köztük a bíróságok ellenőrzésével kapcsolatosak – ellátásához szükségesnek tart.

Az igazságügy-miniszter jogosult konkrét ügyben eljárás lefolytatására utasítani az ügyészséget, de ezt a jogot garanciák határolják le, és a gyakorlatban nem alkalmazzák. Az igazságügy-miniszter általános iránymutatásokat határozhat meg az ügyészi szervezet számára, továbbá utasíthatja az ügyészséget arra, hogy konkrét ügyben eljárjon, arra azonban nem, hogy konkrét ügyben ne járjon el.¹⁵ Ha a miniszter egy adott ügyben elrendeli az eljárást, ezt az intézkedést bele kell foglalni az ügy irataiba. A belga hatóságok tájékoztatása szerint az igazságügy-miniszter a gyakorlatban ezt a jogkörét nem gyakorolja. Ez a gyakorlat és a meglévő jogi garanciák együtt enyhíteni látszanak az ügyészség autonómiájával kapcsolatos kockázatokat.¹⁶

Minőség

Folyamatban van az igazságszolgáltatási rendszer digitalizálása. Továbbra is szükség van az igazságszolgáltatási rendszer digitalizáltságának javítására különösen a bírósági ítéletekhez való online hozzáférés, a keresetindítás, az idézések továbbítása és az eljárások egyes szakaszainak online nyomon követése területén.¹⁷ A bírósági határozatok online hozzáférhetősége tekintetében egy 2019 májusában elfogadott törvény 2021 szeptemberétől

¹¹ GRECO negyedik értékelési kör – értékelő jelentés, 32. o.

¹² Egyes kinevezések esetében életkor szerinti követelmény is van.

¹³ 2019. március 23-i törvény az igazságügyi kódexnek az igazságszolgáltatási rendszer és a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács működésének javítása érdekében történő módosításáról. A jelölteknek lehetőségük van arra is, hogy a vizsga helyett bírósági gyakornoknak jelentkezzenek.

¹⁴ Lásd még ezzel kapcsolatban: GRECO negyedik értékelési kör – második időközi megfelelési jelentés, 12. o.

¹⁵ Az alkotmány 151. cikke.

¹⁶ Lásd még: a Miniszteri Bizottság Rec(2000) 19. számú ajánlása, 13. d) pont: „azokban az esetekben, amikor a kormány utasíthatja az ügyészséget egy adott ügy kivizsgálására, ennek az utasításnak megfelelő garanciákat kell tartalmaznia annak érdekében, hogy az átláthatóság és a tisztességes eljárás elve a nemzeti joggal összhangban ne csorbuljon.” A garanciákkal kapcsolatban lásd a 13. d) és e) pontot. Lásd még: a Bíróság 2019. december 12-i ítélete, *Openbaar Ministerie (Procureur du Roi de Bruxelles)*, C-627/19 PPU, amelyben a Bíróság egy, a belga ügyészség által büntetés végrehajtása céljából kibocsátott európai elfogatóparancs kapcsán kimondja, hogy nem ellentétes az uniós joggal az olyan tagállami szabályozás, amely az ilyen elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó hatáskört olyan hatóságra ruházza, amely maga nem bíróság. Lásd továbbá: az Európai Bizottság jelentése az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat végrehajtásáról.

¹⁷ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 27. ábra.

kötelezővé teszi minden ítélet online közzétételét.¹⁸ Az ehhez szükséges adatbázis létrehozása megkezdődött, de a Covid19-világjárvány miatt késedelmet szenved. Az igazságszolgáltatáson belüli ügyviteli folyamatok digitalizálása területén 2007 óta tart az egységes bírósági ügykezelési rendszer bevezetése. Az MaCH¹⁹ elnevezésű rendszer már sok bíróságon telepítve van, de például az általános hatáskörű elsőfokú bíróságok és a fellebbviteli bíróságok még hátravannak. Az igazságszolgáltatási rendszer digitalizációja területén meglévő hiányosságok kiküszöbölése mind az igazságszolgáltatás minősége, mind pedig a bírósági adatok következetes és megbízható gyűjtése szempontjából előnyös lenne.

A Covid19-világjárvány összefüggésében nemrégiben új intézkedéseket hoztak az igazságügyi rendszerrel kapcsolatban. Egy, a Parlament által nemrégiben elfogadott törvény kiszélesíti az írásos eljárások és a videokonferencia alkalmazását a bírósági eljárásokban. Az új rendelkezések részben átmenetiek és csak a Covid19-világjárvány idejére szólnak, részben pedig állandó jelleggel módosítják a bírósági eljárásokat.²⁰ Az új törvényt kritikák érték azzal kapcsolatban, hogy befolyásolhatja a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.²¹ Emellett az Államtanács és a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács kritikákat fogalmazott meg a javaslatok bevezetésének gyorsasága miatt, hangsúlyozva, hogy a bírósági eljárások hosszú távra szóló módosítása alapos megfontolást igényel.²²

Folyamatban van az igazságügyi szerveken belüli autonóm erőforrás-gazdálkodás kialakítása. Az igazságügyi szerveken belüli autonóm erőforrás-gazdálkodás kialakítása 2014-ben kezdődött. A folyamat megfeneklett részben amiatt, hogy nem áll rendelkezésre megbízható munkatehermérés eszköz, amely pedig szükséges volna az erőforrásoknak a bíróságok közötti optimális elosztásához.²³ Az érdekelt felek hangsúlyozzák annak fontosságát, hogy az erőforrás-gazdálkodás végérvényesen átkerüljön magába az igazságszolgáltatási rendszerbe.²⁴ Az erőforrások szűkössége kihívás elé állítja az igazságügyi rendszert, ahogyan azt a három legmagasabb szintű bíróság közös memoranduma is hangsúlyozza.²⁵ Emellett egy nemrégiben hozott ítélet elmarasztalja az államot amiatt, hogy nem biztosítja a bíróságok számára a törvényben előírt mennyiségű humánerőforrást.²⁶ Ahogyan arra az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa rámutatott, a

¹⁸ 2019. május 5-i törvény a büntetőeljárás kódex és az igazságügyi kódex módosításáról. A törvény eredetileg 2020 szeptemberétől tette kötelezővé valamennyi ítélet online közzétételét, de ezt a rendelkezést módosította az igazságügy területét érintő egyes sürgős kérdésekről szóló 2020. július 31-i törvény.

¹⁹ Mammouth @ Central Hosting.

²⁰ Törvény a koronavírus-világjárvánnyal (Covid19-világjárvány) összefüggésben az igazságügy területén szükséges sürgős rendelkezések bevezetéséről.

²¹ Lásd például: a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács elnökének a Képviselőház elnökéhez intézett levele (2020) a koronavírus terjedése elleni küzdelem összefüggésében az igazságügy területén bevezetendő különböző rendelkezéseket tartalmazó törvényről.

²² Az Államtanács 67.516/1-2. sz. tanácsadó véleménye, 2020. június 22.; a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács elnökének a Képviselőház elnökéhez intézett levele (2020) a koronavírus terjedése elleni küzdelem összefüggésében az igazságügy területén bevezetendő különböző rendelkezéseket tartalmazó törvényről.

²³ A Legfelsőbb Igazságügyi Tanács memoranduma az igazságszolgáltatás működésének javításáról, 2019, 3–4. o.

²⁴ Az ügyvédek és a bírákat tömörítő szervezetek „Hiszek a jogállamiságban!” című közleménye, 2020; a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács memoranduma az igazságszolgáltatás működésének javításáról, 2019; az országlátogatás keretében kapott tájékoztatás.

²⁵ Az Alkotmánybíróság, a Semmitőszék és az Államtanács közös memoranduma, 2019; a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács memoranduma az igazságszolgáltatás működésének javításáról, 2019.

²⁶ A brüsszeli francia nyelvű elsőfokú bíróság 2020. március 13-i ítélete.

humánerőforrás-hiány az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságát is károsan érintheti.²⁷ Ebből a szempontból előnyös lehet a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács egyik folyamatban lévő, a bírói életpálya népszerűsítését célzó kezdeményezése, ha ezáltal valóban sikerül növelni a bírójelöltek számát.²⁸

Más további, az igazságügyi rendszer minőségét érintő reformok szintén folyamatban vannak. Megkezdődött a bíróságok működésével kapcsolatos panasztételi eljárás reformja azzal a céllal, hogy az eszköz hatékonyabbá és a polgárok számára elérhetőbbé váljon. A reform korszerűsíti az eljárást, és javítja a panaszok mennyiségi és tartalmi áttekinthetőségét. Egy másik folyamatban lévő kezdeményezés a bírósági határozatok nyelvezetének érthetőbbé tételét célozza.²⁹ A bírósági eljárások költségét illetően egy jogszabályi reform nyomán nőtt a bírósági eljárások kezdeményezésekor fizetendő illeték összege, és módosultak a fizetés szabályai; a bírósági illetéket most már elegendő a pervesztes félnek befizetnie az eljárás végén.³⁰ A reform célja a bírósági eljárások kezdeményezésével járó terhek mérséklése, bár az illeték összegének növelése csökkentheti ezt a hatást. A teljes és a részleges költségmentesség jövedelmi határa továbbra is alacsony, ami károsan befolyásolhatja a polgárok igazságszolgáltatáshoz való jogának érvényesülését. Ebből a szempontból kedvező fejlemény a jövedelmi határok közelmúltbeli megnövelése, és a következő évekre további fokozatos növelést terveznek.

Hatékonyság

Adatok hiányában nem adható teljes áttekintés az igazságügyi rendszer hatékonyságáról. Bár bizonyos adatok rendelkezésre állnak, az adatok hiányosságai miatt lehetetlen teljes képet alkotni az igazságügyi rendszer hatékonyságáról.³¹ Az elmúlt években nőtt a polgári jogi és a kereskedelmi jogi ügyek lezárási aránya,³² az adatok azonban az egyes ügyekben lefolytatott eljárások hosszát illetően hiányosak. Belgium az elsőfokú polgári jogi eljárások túlságosan hosszú volta miatt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának megerősített felügyelete alatt áll. A közigazgatási bíróságokon az elmúlt években a lezárási arány 100 % felett volt, bár az eljárások általában véve továbbra is túlságosan hosszadalmasak.³³ Az igazságügyi rendszer hatékonyságának előmozdításához nélkülözhetetlen a megbízható adatok gyűjtése és elérhetővé tétele. A digitalizáció segíthet elérni ezt a célt.

II. KORRUPCIÓELLENES KERET

A korrupció megelőzését célzó jogi keret kiterjed a közhivatalt ellátó személyek nyilatkozattételi kötelezettségére és magatartási kódexére, valamint a Parlament tagjaira és a legfelső szintű vezető tisztségviselőkre vonatkozó egyes etikai szabályokra. A korrupciós ügyekkel kapcsolatos nyomozások lefolytatása, illetve támogatása a szövetségi rendőrség

²⁷ Az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa elnöksége, 2020: *Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* (Jelentés az Európa Tanács tagállamai igazságszolgáltatási rendszereinek függetlenségéről és pártatlanságáról, 2019. évi kiadás).

²⁸ A kezdeményezést támogatja az Európai Bizottság strukturálisreform-támogató programja.

²⁹ Lásd az előző lábjegyzetet.

³⁰ A bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, amely az ügy kimenetelétől függően lehet teljes vagy részleges.

³¹ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 5., 6., 13., 14., 18., 19. és 20. ábra.

³² Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája; CEPEJ, Az igazságszolgáltatási rendszerek értékelése (2016–2018-as ciklus): Belgium, 2018.

³³ Lásd az előző lábjegyzetet.

keretei között működő Központi Korrupcióellenes Hivatal (CDBC-OCRC) feladata. A korrupció elleni küzdelemben, valamint az etikai és a feddhetetlenségi szabályok érvényesülésének előmozdításában több országos szintű szerv is részt vesz. A Számvevőszék ellenőrzi a szövetségi állam költségvetési, számviteli és pénzügyi tevékenységét, míg a Pénzügyi Felügyelet szövetségi szintű egysége a közkiadások jogszerűségét, megvalósíthatóságát és helyénvalóságát vizsgálja. A Pénzügyi Információfeldolgozó Hivatal a pénzmosáshoz és a súlyos bűncselekményekhez köthető gyanús pénzügyi tranzakciókat elemzi. A Közigazgatási Erkölcsi és Etikai Hivatal szabályokat dolgoz ki a feddhetetlenség területén, és segíti a szövetségi szerveket a feddhetetlenségi szabályok gyakorlati alkalmazásában.

A Transparency International korrupcióérzékelési indexe szerint Belgium 2019-ben a 100 fokú skálán elért 75 pontjával az EU-tagállamok között az előkelő hetedik helyet, világviszonylatban pedig a tizenhetedik helyet foglalta el. A korrupcióval kapcsolatos 2020. évi Eurobarométer tematikus felmérés szerint a válaszadók 68 %-a érzi úgy, hogy az országban széles körben elterjedt a korrupció (az EU-átlag 71 %), és 19 % gondolja úgy, hogy a korrupció kihat a mindennapjaira (az EU-átlag 26 %). A vállalkozások közül 48 % érzel széles körben elterjedt korrupciót (az EU-átlag 63 %), és 26 % vélekedik akként, hogy az üzleti tevékenység szempontjából problémát jelent a korrupció (az EU-átlag 37 %).³⁴ A válaszadók 40 %-a szerint kellően sok sikeres büntetőeljárás indul ahhoz, hogy visszatartsa az embereket a korrupciós cselekményektől (az EU-átlag 36 %),³⁵ míg a vállalkozások 40 %-a hiszi úgy, hogy a vezető tisztviselők megvesztegetésén ért személyek és vállalkozások méltó büntetést kapnak (az EU-átlag: 31 %).

A korrupcióellenes küzdelmet szolgáló büntetőjogi szabályok lényegében teljes körűnek tekinthetők. A büntető törvénykönyv a vesztegetés különböző formáit rendeli büntetni: közönséges és hivatali vesztegetés, vesztegetés és vesztegetés elfogadása, belföldi és külföldi közfeladatot ellátó személy vesztegetése.³⁶ Az a köztisztviselő, aki feladatainak ellátása során bűncselekményről (és különösen korrupciós cselekményről) szerez tudomást, köteles erről tájékoztatni az ügyészséget, és átadni minden kapcsolódó információt. A bíróságok széles ítélezési jogkörrel rendelkeznek a korrupció területén, joghatóságuk a belga állampolgárok és vállalkozások külföldi cselekményeire is kiterjed. Az OECD rámutatott annak szükségességére, hogy a korrupció elleni küzdelemben nagyobb hangsúlyt kapjon a külföldi hivatalos személyek vesztegetése elleni fellépés, valamint hogy a természetes személyeket súlyosabb szankciók, a jogi személyeket pedig magasabb összegű bírságok sújtsák.³⁷ A külföldi hivatalos személyekkel szembeni vesztegetési esetek jobb felderítése érdekében Belgium speciális mechanizmust vezetett be, amelynek keretében a köztisztviselők és a magántársaságok bejelentik a külföldi hivatalos személyekkel szembeni vesztegetés vélt eseteit. Ezt követően az ügy adatai az ügyészséghez kerülnek, amely a bűnüldözési célszerűség elve alapján eldönti, hogy indít-e nyomozást.

A korrupció elleni küzdelemre szakosodott központi szerv a szövetségi rendőrség keretei között működő Központi Korrupcióellenes Hivatal (CDBC-OCRC). A Hivatal feladatai közé tartozik a korrupció elleni küzdelemről szóló 1999. február 10-i törvényben meghatározott államérdeket sértő és korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos

³⁴ 482. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés, 2019.

³⁵ 502. sz. Eurobarométer tematikus felmérés, 2020.

³⁶ A büntető törvénykönyv 29. cikke.

³⁷ OECD, harmadik értékelési szakasz – Belgium, 2018: kiegészítő írásos jelentés.

nyomozások lefolytatása, illetve támogatása.³⁸ A Szövetségi Ügyészség felügyelete alatt működő Hivatal koordinálja az országos szintű műveleteket, iránymutatással és tanácsadással szolgál más rendőri szervek számára, és figyelemmel kíséri a nemzetbiztonsági tervben meghatározott prioritások megvalósulását. A Hivatal két részlegből áll: az egyik a közbeszerzésekkel foglalkozik és a kormányzati szerződésekkel kapcsolatos csalások kapcsán folytat nyomozásokat, míg a másik, amely a pénzügyi csalásokra szakosodott, az állami támogatásokat és az állam által nyújtott vissza nem térítendő támogatásokat érintő csalások, valamint a köztisztviselők és a politikusok vesztegetési ügyei kapcsán végez nyomozati tevékenységet. A Hivatalon belül emellett két speciális osztály is működik: az egyik a labdarúgás területét érintő csalásokra összpontosít, a másik pedig a Szerencsejáték Bizottság felé működik kapcsolattartó hivatalként, és közös nyomozásokat koordinál ezen a területen. Bár korábban jelentős mértékben csökkentették a bűnüldözés szövetségi szintű költségvetését és a területtel foglalkozó személyi állomány létszámát, ami különösen súlyosan érintette a korrupció megelőzéséért és a korrupció elleni küzdelemért felelős szerveket, a hatóságok a közelmúltban lépéseket tettek a Hivatal megerősítésére.

A rendőrségen belül egy célzott bejelentési rendszert is létrehozta. A rendőrség külön etikai és feddhetlenségi előírásokkal és jogszabályokkal, külön etikai kódexszel és etikai bizottsággal, valamint saját felügyeleti szolgálatokkal („P Bizottság” a külső, Általános Felügyelőség a belső felügyelet céljára) rendelkezik.³⁹ Az érdekelt felek azonban úgy ítélik meg, hogy tovább kellene növelni a bűnüldöző hatóságok erőforrásait ahhoz, hogy azok aktívan küzdhessenek a korrupció ellen.⁴⁰ Erre a belga bűnüldözéssel kapcsolatos közelmúltbeli GRECO-értékelés is felhívta a figyelmet, ajánlásként fogalmazva meg a létszámbővítést, a belső ellenőrzéssel foglalkozó szervezeti egység erőforrásainak növelését a korrupció elleni aktív küzdelem érdekében, valamint annak megvizsgálását, nem volna-e indokolt a felső vezetőket és a nagy kockázatú álláshelyeket betöltő személyeket vagyoni-, illetve érdekeltségi nyilatkozat benyújtására kötelezni.⁴¹ Mindazonáltal a szövetségi rendőrség jó közmegítélésnek örvend, és a lakosság a Központi Korrupcióellenes Hivatalt valóban függetlennek tartja a politikai hatalomtól. A belga polgárok továbbra is a rendőrségben bíznak meg a legjobban, ha a korrupciós ügyek kezeléséről van szó (56 %), sokkal inkább, mint az igazságszolgáltatásban (26 %) vagy a médiában (18 %).⁴² A hivatalos adatok szerint 2019-ben 435 korrupciós ügyet vettek nyilvántartásba (2018-ban ez a szám szintén 435, 2017-ben pedig 492 volt). A 2019-es ügyek között 126 közfeladatot ellátó személyt érintő korrupció, 119 köztisztviselő által elkövetett sikkasztás és 91 közhivatalnok által elkövetett okirat-hamisítás szerepelt.⁴³

A korrupció elleni küzdelemben, valamint az etikai és a feddhetlenségi szabályok érvényesülésének előmozdításában több országos szintű szerv is részt vesz. A Számvevőszék ellenőrzi a szövetségi állam költségvetési, számviteli és pénzügyi tevékenységét, míg a Pénzügyi Információfeldolgozó Hivatal a pénzmosáshoz és a súlyos bűncselekményekhez köthető gyanús pénzügyi tranzakciókat elemzi. A szövetségi szinten

³⁸ Az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala, Felülvizsgálati országjelentés – Belgium, 2016: Mexikó és Hollandia vizsgálata a 2010–2015-ös felülvizsgálati ciklusban az ENSZ korrupció elleni egyezménye III. fejezetének („Büntethetőség és bűnüldözés”) 15–42. cikke és IV. fejezetének („Nemzetközi együttműködés”) 44–50. cikke Belgium általi végrehajtásáról, 129–136. o. (rendőrség és ügyészség).

³⁹ 2015. szeptember 24-i királyi rendelet az alapszintű rendőrségi állomány alapképzéséről, 15. cikk.

⁴⁰ Az országlátogatás keretében kapott tájékoztatás.

⁴¹ GRECO ötödik értékelési kör – értékelő jelentés, xiv–xxi. ajánlás.

⁴² Eurobarométer felmérés.

⁴³ Bureau Statistische Analyse, *Informatievraag d.d. 25 mei 2020 door de Europese Commissie met betrekking tot omkoping*, 2020, 3. o.

2006 júniusában létrehozott Közigazgatási Erkölcsi és Etikai Hivatal (BAED-BEDA) szabályokat dolgoz ki a feddhetetlenség területén, és segíti a szövetségi szerveket a feddhetetlenségi szabályok gyakorlati alkalmazásában. A szerv megelőző szerepet tölt be azzal, hogy figyelemmel kíséri a szövetségi közszolgálat feddhetetlenségét, és továbbképzéseket szervez a köztisztviselők számára. Tanácsadói minőségében szakvéleményeket és javaslatokat készít a miniszterek számára a szövetségi szintű feddhetetlenségi politikáról, és biztosítja a szövetségi közszolgálaton belül az etikai keret érvényesülését és az összeférhetlenségi esetek feloldását. A 2014-ben létrehozott Szövetségi Etikai Bizottság szintén megelőző szerepet tölt be elsősorban azzal, hogy etikai és összeférhetlenségi kérdésekben tanácsokkal látja el a köztisztviselőket. Emellett a képviselők, a képviselőház, a szenátus és a kormány felkérésére általános véleményeket is alkot.

Bár Belgium nem rendelkezik célzott országos szintű politikával a korrupció megelőzése területén, a szövetségi hatóságok több különböző feddhetetlenségi intézkedést is bevezettek.⁴⁴ A szövetségi közigazgatásban dolgozó köztisztviselőkre vonatkozó etikai keret⁴⁵ magában foglalja a közhivatalt betöltő személyek magatartási kódexét. A közhivatalt betöltő személyek 2018. július 15-én elfogadott magatartási kódexe a szövetségi közszolgálaton belül működő stratégiai testületek vezetőire és vezetőhelyetteseire, valamint az igazgatókra nézve kötelező, a stratégiai testületek többi tagjára azonban nem vonatkozik. Az érdekelt felek hiányosságnak tekintik, hogy nem vonatkozik etikai kódex sem a miniszterekre, sem a stratégiai egységek tagjaira. Erre a GRECO is felhívta a figyelmet, amikor ajánlásként fogalmazta meg egy szélesebb körben alkalmazandó etikai kódex elfogadását, valamint azt, hogy a stratégiai testületek tagjainak olyan egyértelmű és harmonizált etikai kerethez kelljen igazodniuk, amelyhez megfelelő felügyeleti és szankciórendszer is társul.⁴⁶

A szövetségi parlament tagjai vállalják, hogy betartják a rájuk vonatkozó, a parlament eljárási szabályzatának függelékében található etikai kódexet.⁴⁷ Azonban következetes és hathatós szabályokra és felügyeletre, valamint a nyilvánosság felé is kommunikált megfelelő szankciórendszerre volna szükség a parlament tagjai által kapott ajándékok, adományok és egyéb előnyök tekintetében, ahogyan arra a GRECO is felhívja a figyelmet. Emellett bár a Számvevőszéknek a képviselőkkel szembeni szankcionálási hatáskörét 2019-ben kiterjesztették, a parlament tagjaira vonatkozó etikai szabályok megsértésének legfontosabb esetei továbbra sem szankcionálhatók.⁴⁸

Az összeférhetlenségi szabályokat különböző jogszabályok tartalmazzák, és mindegyikhez külön mechanizmus tartozik, amely csak az adott területen alkalmazható. Például az 1937. október 2-i királyi rendelet a közalkalmazottak jogállásával foglalkozik abból a szempontból, hogy elkerülhető legyen az összeférhetlenségi helyzetek kialakulása, a 2016. június 17-i törvény pedig a közbeszerzési piacokat szabályozza. Bár az etikai kódex tartalmazza a parlamenti tagokkal kapcsolatos összeférhetlenségi szabályokat, nincsenek egyértelmű szabályok a stratégiai egységek tagjainak foglalkoztatását illetően. Nincsenek olyan eljárások, amelyek segítségével ellenőrizhető a stratégiai egységek tagjainak

⁴⁴ Ezeket az intézkedéseket a belga Minisztertanács 2006. június 30-án elfogadott, a szövetségi megelőző feddhetetlenségi politikáról szóló feljegyzése határozza meg.

⁴⁵ A szabályokat az 573. sz. körlevél és a 2014. január 6-i törvény tartalmazza.

⁴⁶ GRECO ötödik értékelési kör – értékelő jelentés, ii. ajánlás, 45. pont.

⁴⁷ A Képviselőház eljárási szabályzata.

⁴⁸ GRECO negyedik értékelési kör – időközi értékelő jelentés, vi. ajánlás.

feddhetetlensége, sem pedig olyan szabályok, amelyek – a közhivatalt betöltő személyek magatartási kódexének hatálya alá tartozó tisztségek körén kívül⁴⁹ – megakadályoznák a tagok más elfoglaltságai miatt kialakuló összeférhetlenségi helyzeteket. Emellett nem átlátható a stratégiai egységek összetétele és tagjainak javadalmazása, a tagok kinevezéséről pedig nem tájékoztatják a nyilvánosságot. Ezzel összefüggésben a GRECO azt az ajánlást fogalmazta meg, hogy olyan szabályokat kellene alkotni a stratégiai egységek tagjainak közvetlen toborzására és foglalkoztatására vonatkozó feltételekről, amelyek figyelembe veszik a feddhetetlenséggel és az összeférhetlenséggel kapcsolatos kockázatokat. Emellett a stratégiai egységek összes tagjának nevét és feladatkörét közzé kellene tenni az interneten.⁵⁰ A GRECO hangsúlyozta továbbá annak potenciális előnyeit, ha a legfelső szintű vezető tisztségviselők kötelesek volnának eseti alapon jelentést tenni azokról az esetekről, amikor magánérdekük és közfeladataik között konfliktus alakul ki.⁵¹

A tisztségviselőknek és a stratégiai tanácsadóknak vagyonynyilatkozatot kell tenniük, és jegyzéket kell összeállítaniuk megbízatásaikról, funkcióikról és szakmáikról. Az 1995. május 2-i törvény szerint a tisztségviselőknek a Számvevőszék iktatási osztályán kell benyújtaniuk nyilatkozataikat. Egy 2018. október 14-én kihirdetett törvény jelentős mértékben bővítette a vagyonynyilatkozat kitöltésére és a megbízatásokat, a funkciókat és a szakmákat tartalmazó jegyzék elkészítésére kötelezettek körét.⁵² 2019 januárjától a megbízatások jegyzékét a kormány befolyása alatt álló szervezetek igazgatótanácsaiba, tanácsadó bizottságaiba és irányító testületeibe delegált, e tevékenységükért díjazásban részesülő tagoknak is el kell készíteniük. Az új kötelezettségek a kormánybiztosokra és a kabinetek egyes dolgozóira, a szövetségi kormánynál szakpolitikai tanácsadóként foglalkoztatott személyekre,⁵³ valamint a vállalatok irányító testületeibe küldött kormányzati képviselőkre is kiterjednek.⁵⁴ A Számvevőszék közzéteszi a megbízatások jegyzékét az állami közlönyben és internetes oldalain, és gondoskodik a szankcionálásról azokban az esetekben, amikor a szabályok megszegése közigazgatási bírságot vagy büntetőjogi szankciót vonhat maga után. A vagyonynyilatkozatokat ugyanakkor lezárt borítékban kell átadni a Számvevőszéknek, azokat a Számvevőszék nem teszi közzé és nem ellenőrzi tartalmi szempontból. Ezzel összefüggésben a GRECO ajánlasként fogalmazta meg, hogy a jelenlegi nyilatkozattételi rendszer egészüljön ki jövedelmi információkkal és a nyilatkozatok nyilvános közzétételével, és javuljon a hivatalos internetes honlapon közzétett információk hozzáférhetősége.

A Képviselőházban 2018 júliusában új lobbiszabályokat vezettek be. Azoknak a személyeknek, akik egyes szervezetek képviseletében közvetlenül vagy közvetetten arra törekednek, hogy befolyásolják a politikai folyamatokat, a szakpolitikák végrehajtását vagy a Képviselőház döntéshozatali tevékenységét, be kell magukat jegyeztetniük egy érdekképviseleti nyilvántartásba, és vállalniuk kell egyes magatartási szabályok betartását. Az intézkedés célja az átláthatóság növelése és az összeférhetlenségi esetek csökkentése. A Képviselőház az érdekképviseleti nyilvántartást az interneten közzéteszi. Várat még ugyanakkor magára a képviselők és a lobbisták közötti kapcsolatok szabályozása, és egyelőre

⁴⁹ Ebbe a körbe a szövetségi kormány tagjai mellett működő kabinetek vezetői és vezetőhelyettesei, valamint az igazgatási hivatalok vezetői tartoznak.

⁵⁰ GRECO ötödik értékelési kör – értékelő jelentés, i. ajánlás, 36. pont.

⁵¹ GRECO ötödik értékelési kör – értékelő jelentés, viii. ajánlás, 77. pont.

⁵² Törvény a megbízatásjegyzéket és a vagyonynyilatkozatot szabályozó jogszabályoknak a javadalmazás átláthatósága, a kötelezettségeknek a köztisztviselőkre történő kiterjesztése, az elektronikus nyilatkozattétel és a felügyelet tekintetében történő módosításáról.

⁵³ *Collaborateurs de fond.*

⁵⁴ GRECO ötödik értékelési kör – értékelő jelentés, 90. pont.

az egyes legfelső szintű vezető tisztségviselők és a lobbisták és más harmadik felek közötti kapcsolatokra sem vonatkoznak előírások. A GRECO ezért ajánlasként fogalmazta meg olyan szabályok és iránymutatások bevezetését, amelyek rendezik a legfelső szintű vezető tisztségviselők ilyen jellegű kapcsolatainak kezelését. Egy másik GRECO-ajánlás szerint lépéseket kellene tenni annak érdekében, hogy átláthatóbbá válják e kapcsolatok célja, vagyis az, hogy ki kivel vagy kinek a nevében milyen konkrét téma vagy témák megvitatása érdekében lépett kapcsolatba. A köztisztviselőkre és a parlamenti képviselőkre vonatkozó szabályok megfelelő módon kezelik a „forgóajtó-jelenség” kérdéskörét. Ugyanakkor a legfelső szintű vezető tisztségviselők magatartási kódexében foglalt szabályok elégtelennek tűnnek, mivel a miniszterekre szinte nem, a stratégiai egységek beosztott tagjaira pedig egyáltalán nem vonatkoznak ilyen jellegű előírások.⁵⁵

A visszaéléseket bejelentő személyek védelme területén Belgium nem rendelkezik általános szabályozással. Bár szövetségi és flamand szinten vannak szabályok, a kormányzat más szintjein még várat magára a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét biztosító megfelelő rendszerek kialakítása. A magánszektorban ilyen jellegű védelem csak a pénzügyi ágazatban létezik.

III. MÉDIAPLURALIZMUS

Belgiumban három nyelvi és kulturális közösség él együtt, és a médiapluralizmus területén egyes hatásköröket ezek a közösségek gyakorolnak. A médiapluralizmus jogi kerete – egyebek mellett a sajtószabadsággal és a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos – alkotmányos garanciákon, valamint jogszabályokon alapul. Az audiovizuális médiát szabályozó független hatóságok öröködnék a média tulajdonjogi viszonyainak átláthatósága felett.⁵⁶

Az audiovizuális média területén három szabályozó hatóság felel az egyes nyelvi közösségek (francia, holland, német) joghatósága alá tartozó műsorszolgáltatókért. A flamand közösségben ez a szabályozó hatóság a független közjogi szervként működő, önálló jogi személyiséggel rendelkező *Vlaamse Regulator voor de Media* (VRM). A flamand szabályozó hatóság feladata a médiaszabályozás érvényesítése a flamand közösségen belül, a médiaszabályokkal kapcsolatos jogviták rendezése, a műsorszolgáltatási engedélyek és a földi műsorszóró platformok üzemeltetésére vonatkozó engedélyek kiadása, valamint a műsortovábbításnak a szolgáltatók számára történő engedélyezése e szabályozással összhangban. A francia ajkú közösségben ezt a funkciót a szintén független közjogi szervként működő, önálló jogi személyiséggel rendelkező *Conseil supérieur de l’Audiovisuel* (CSA), a német ajkú közösségben pedig a *Medienrat* tölti be. A Médiapluralizmus Monitor 2020. évi kiadása szerint a médiahatóságok függetlenségével kapcsolatos kockázatok nagyon kicsik: Belgium tiszteletben tartja a függetlenségi garanciákat, és a médiaszabályozó hatóságoknak általában véve csak olyan személy lehet tagja, aki sem kormányzati tisztséget nem tölt be, sem a médiában vagy a reklámágazatban nem rendelkezik érdekeltséggel. A flamand közösségben a Flamand Médiaszabályozó Hatóság egyes kamaráinak tagjait a flamand kormány nevezi ki és hívja vissza.⁵⁷ A tagok megbízatása öt évre szól, és megújítható. A német ajkú közösségen belül működő *Medienrat* egy döntéshozó és egy tanácsadó kamarából áll. A francia ajkú közösségen belül a szabályozó hatóság tagjait a Belgiumi Francia

⁵⁵ GRECO ötödik értékelési kör – értékelő jelentés, x. ajánlás, 89. pont.

⁵⁶ A Riporterek Határok Nélkül sajtószabadság-ranglistáján Belgium 2020-ban világviszonylatban a 12. helyet foglalta el. Lásd: <https://rsf.org/en/ranking>.

⁵⁷ A rádiós és a televíziós műsorszolgáltatásról szóló törvény 216. cikke.

Közösség kormánya nevezi ki. A tagok megbízatása négy évre szól, és szintén megújítható. Ez utóbbi hatóságot illetően a belga hatóságok jelezték, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv átültetése kapcsán felülvizsgálják a kinevezési és visszahívási eljárásokat. Az irányelv a médiaszabályozó hatóságok függetlenségét biztosítani hivatott garanciák EU-szintű megerősítése érdekében megköveteli, hogy a szóban forgó hatóságok mind a kormányzattól, mind pedig minden más köz- és magánszervezettől jogi és funkcionális szempontból egyaránt elkülönüljenek. Az országlátogatás keretében aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a francia és a német ajkú közösség szabályozó hatóságának erőforrásai nem megfelelőek.

Két nagyon aktív sajtótanács működik. A 2009-ben létrehozott *Conseil de déontologie journalistique* (CdJ)⁵⁸ a francia és a német nyelvű írott sajtó önszabályozó testülete, amely a kiadók, az újságírók, a főszerkesztők és a civil társadalom képviselőiből áll. Hasonlóképpen a *Raad voor de Journalistiek*⁵⁹ a holland nyelvű írott sajtó önszabályozó testülete, amelynek csaknem minden sajtótermék tagja vagy közvetlenül, vagy a napilapokat és a folyóiratokat tömörítő ernyőszervezeteken keresztül. Mindkét testület független, és foglalkozik az olvasóközönség panaszaiival is. Tevékenységük keretében iránymutatások kibocsátásával segítik az újságírói etikai standardok kialakítását. Az érdekelt felek szerint a CSA és a CdJ nem ért egyet abban, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokban érvényesítendő etikai standardok tekintetében melyik szervezet jogosult eljárni.⁶⁰

Mind a holland, mind a francia nyelvű médiaszabályozó hatóság tájékoztatja a nagyközönséget a médiában fennálló tulajdonviszonyokról. A VRM éves „médiakoncentrációs jelentést”⁶¹ tesz közzé, míg a CSA egy internetes oldalt tart fenn a Belgiumi Francia Közösség területén elérhető mediakínálatról.⁶² Mindkét kiadvány törekszik a médiában fennálló tulajdonviszonyok átláthatóságának biztosítására, és az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló felülvizsgált irányelv összefüggésében mindkettő helyes gyakorlatnak számít.⁶³

Belgium alkotmányi szinten védi a sajtószabadságot és a véleménynyilvánítás szabadságát, és biztosítja az újságírói szakma védelmét is. Az újságírói források védelméről szóló törvény 2005. május 7. óta van hatályban.⁶⁴ Azonban 2019-ben beterjesztettek egy törvénytervezetet, amely büntetőjogi szankciókkal sújtotta volna azokat, akik minősített adatokat tesznek hozzáférhetővé.⁶⁵ Az Államtanács által a tájékozódáshoz való jog védelmével kapcsolatban megfogalmazott kritikák⁶⁶ nyomán a kormány vállalta a tervezet átdolgozását.⁶⁷ Emellett a rágalmazás szabadságvesztéssel is büntethető. A Médiapluralizmus Monitor 2020. évi kiadása aggályokról számol be az országban működő újságírók egyre bizonytalanabb foglalkoztatási helyzetével kapcsolatban. Az újságírók viszonylag ritkán

⁵⁸ Újságírók Etikai Tanácsa, Internetes Újságírók Etikai Tanácsa.

⁵⁹ Újságírók Tanácsa, Internetes Újságírók Tanácsa.

⁶⁰ Az országlátogatás keretében a CSA-tól kapott tájékoztatás.

⁶¹ Flamand Médiaszabályozó Hatóság, Flamand jelentés a médiakoncentrációról, 2019.

⁶² Legfelsőbb Audiovizuális Tanács, Médiaügyi kalauz: szolgáltatások, cégek, csoportok, ágazatok.

⁶³ Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló felülvizsgált irányelv szerint a tagállamok elfogadhatnak olyan jogalkotási intézkedéseket, amelyekkel előírják a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók számára a tulajdonosi szerkezetükre – és ezen belül a tényleges tulajdonosokra – vonatkozó információk hozzáférhetővé tételét.

⁶⁴ 2005. április 7-i törvény az újságírói források védelméről.

⁶⁵ Törvénytervezet az 1998. december 11-i törvény módosításáról.

⁶⁶ Az Államtanács 66.143/2. sz. tanácsadó véleménye, 2019. június 20.

⁶⁷ A törvényt 2020. szeptember 8-ig nem fogadták el.

vannak megfélemlítésnek, fenyegetésnek vagy támadásnak kitéve.⁶⁸ Az Európa Tanács keretei között működő, az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdításával foglalkozó platform 2020-ban öt esetben adott ki riasztást különösen az újságírók magándetektívek általi online zaklatása miatt. A flamand újságírói szövetség 2019-ben helyes gyakorlatként létrehozott egy, az újságírók elleni fizikai vagy verbális agresszió esetén hívható forródrótot.⁶⁹

A kormányzat birtokában lévő információk megismeréséhez való jogot az Alkotmány rögzíti.⁷⁰ Beszámolók szerint azonban a szóban forgó információkhoz való hozzáférést lehetővé tévő szabályok és eljárások – például a fellebbezés lehetőségét illetően – nem tökéletesek.⁷¹ A Médiapluralizmus Monitor 2020. évi kiadása arról is beszámol, hogy kevés olyan mechanizmus van, amely módot ad például a visszaélésekkel kapcsolatos bejelentések nyomán indult ügyek számának, minőségének és alakulásának megismerésére, annak ellenére is, hogy ezek az eljárások léteznek, és a jogszabályok bizonyos fokú védelmet is biztosítanak.

IV. A FÉKEKKEL ÉS ELLENSÚLYOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK

Belgium szövetségi berendezkedésű ország, amelyben a közösségek és a régiók jelentős hatáskörökkel rendelkeznek. Szövetségi szinten kétkamarás parlament és kormány működik.⁷² A parlament két kamarája a Képviselőház és a Szenátus. Törvényjavaslatot a kormány, valamint a parlament két házának tagjai nyújthatnak be.⁷³ Az Alkotmánybíróság a szövetségi parlament, valamint a közösségi és a regionális szintű parlamentek által elfogadott jogszabályokat vizsgálja. A fékek és ellensúlyok rendszerében az igazságszolgáltatás mellett a független hatóságok is fontos szerepet játszanak.

A jogalkotási folyamat jól bejáratott elemét képezik a hatásvizsgálatok és az érdekeltekkel folytatott konzultációk. A különböző szinteken működő kormányok – gyakran konzultatív testületeken keresztül – szisztematikusan végeznek hatásvizsgálatokat és konzultálnak az érdekeltekkel a jogalkotás során. Például a flamand közigazgatásban nyolc stratégiai tanácsadó testület működik, amelyek munkájában a helyi önkormányzatok képviselői és a szakértők mellett civil társadalmi szervezetek és más érdekeltek is részt vesznek. A jogszabályok kidolgozása során a flamand kormány köteles kikérni a tanácsadó testületek véleményét, és a tanácsadó testületek saját kezdeményezésre is alkothatnak véleményeket. Amellett, hogy az érdekeltekkel gyakran kerül sor konzultációra a jogalkotási eljárásokban, nem állnak rendelkezésre statisztikák arra vonatkozóan, hogy hány teljes mértékben nyilvános konzultációra kerül sor.⁷⁴ Ebből a szempontból előnyös lehetne egy, az érdekeltekkel folytatott összes, folyamatban lévő konzultációt magában foglaló központi nyilvános adatbázis létrehozása.⁷⁵

⁶⁸ Az Európa Tanács keretei között működő, az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdításával foglalkozó platform és a Ríporterek Határok Nélkül 2019-ben beszámolt egy, a *L'Avenir* regionális napilap újságíróival szembeni állítólagos megfélemlítési kísérletről.

⁶⁹ *VVJ-Meldpunt*. Flamand Újságírói Szövetség, az újságírók elleni fizikai és verbális agresszió esetén hívható forródrótot.

⁷⁰ Az alkotmány 32. cikke.

⁷¹ Access Info és Centre for Law and Democracy, A tájékoztatáshoz való jog globális indexe.

⁷² A parlament két kamarája a Képviselőház és a Szenátus.

⁷³ A Szenátus csak bizonyos területeken terjeszthet elő törvényjavaslatot.

⁷⁴ OECD, Jobb szabályozási gyakorlat az Európai Unióban, 2019, 128. o.

⁷⁵ Lásd az előző lábjegyzetet.

Az ügyvivő kormány különleges hatásköröket kapott a Covid19-világjárvány kezeléséhez. A kormány 2020. március 13-án bejelentette a nemzeti veszélyhelyzeti terv szövetségi szintű alkalmazását.⁷⁶ Ezt követően a kormány megkapta a rendes kormányt megillető összes hatáskört, és emellett különleges válságkezelési hatáskörökhöz.⁷⁷ A különleges hatáskörök között szerepelt, hogy királyi rendeletek útján intézkedéseket fogadhat el népegészségügyi és közrendi célokból.⁷⁸ Az Államtanács előzetesen véleményt nyilvánított a különleges hatáskörök megadásáról.⁷⁹ A kormány különleges hatáskörei 2020. június 30-án megszűntek.

Az Államtanács tanácsadói ágára jelentős munkateher hárul. Az Államtanács fontos szerepet tölt be a jogszabálytervezetek minőségének biztosításában. Amiatt, hogy az elmúlt évtizedekben meredeken megugrott a testület munkaterhe, és ezzel párhuzamosan a véleményezendő jogi kérdések komplexitása is nőtt, egyre inkább kérdésessé válik a tanácsadói ág eredményes működésének biztosíthatósága.⁸⁰ A rövid határidejű eljárások egyre gyakoribb igénybevétele és az erőforráshiány csak tovább fokozza az Államtanács előtt álló kihívásokat.⁸¹

Folyamatban van egy új nemzeti emberi jogi intézmény felállítása. Az Unia elnevezésű nemzeti jogegyenlőségi szervezetet a GANHRI⁸² B státuszú nemzeti emberi jogi intézményként akkreditálta. A szervezet hatásköre jelenleg a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre terjed ki, és a kormányzat minden szintjét lefedi.⁸³ A szövetségi parlament 2019 áprilisában törvényt fogadott el egy új Szövetségi Emberi Jogi Intézet létrehozásáról, amelynek megbízatása az összes alapjogra kiterjed. Bár a jelenlegi elképzelések szerint az új testület csak szövetségi szintű kérdésekkel fog foglalkozni,⁸⁴ a törvény előírja egy együttműködési tanács létrehozásának lehetőségét arra az esetre, ha a különböző kormányzati szintek egy együttműködési megállapodás keretében az intézmény hatáskörének az alsóbb kormányzati szintekre történő kiterjesztése mellett döntenek. Mostanra lezárult az új intézmény igazgatótanácsi tagjainak kiválasztására irányuló eljárás, és az igazgatótanács első ülését 2020 szeptemberére tervezik. Emellett a szövetségi ombudsmani hivatal kivizsgálja a szövetségi közigazgatási szervek működésével kapcsolatos panaszokat, ajánlásokat fogalmaz meg és jelentéseket készít megállapításairól. Ombudsmani hivatalok a regionális szinteken is működnek, és szakosított ombudsmani hivatalok is léteznek.

⁷⁶ 2020. március 13-i miniszteri rendelet a Covid19 koronavírus miatti válsággal összefüggő koordinációs és válságkezelési feladatok szövetségi szintjének országos szinten a 2003. január 31-i királyi rendelet, tartományi és települési szinten a 2019. május 22-i királyi rendelet alapján történő alkalmazásáról.

⁷⁷ 2020. március 27-i törvény a Covid19 koronavírus terjedése elleni küzdelmet célzó intézkedések bevezetése érdekében a királynak adott felhatalmazásról (II.).

⁷⁸ Ha ezeket a királyi rendelettel bevezetett intézkedéseket a Parlament a hatálybalépésüket követő egy éven belül nem erősíti meg, akkor úgy kell tekinteni, hogy nem léptek hatályba.

⁷⁹ Az Államtanács 67.142/AV sz. tanácsadó véleménye, 2020. március 25. Emellett az Államtanács bírósági ága egy vallási célú összejöveleket betiltó intézkedéssel kapcsolatban hozott ítéletében elutasította az intézkedés felfüggesztésére irányuló keresetet: az Államtanács 2020. május 28-i ítélete, *Vallási célú összejöveledek*, 247.674. sz.

⁸⁰ Az Államtanács 2019. július 4-i memoranduma.

⁸¹ Lásd az előző lábjegyzetet.

⁸² Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége.

⁸³ Nem tartozik azonban az intézmény hatáskörébe a nemi alapú megkülönböztetés. Flandriában a nemi alapú megkülönböztetés területén a kijelölt esélyegyenlőségi szerv feladatait A Nők és a Férfiak Közötti Egyenlőség Intézete és a nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó flamand ombudsman látja el.

⁸⁴ Ennek következtében az új intézmény hatásköre nem terjedne ki például az oktatásra és az egészségügyre.

Egy nemrégiben elfogadott törvény bővíti a civil társadalmi szervezetek lehetőségeit a törvényes érdekeik védelme területén. Belgiumban nyitott civil társadalom működik,⁸⁵ és a jogalkotási eljárásokban szisztematikusan konzultálnak az érdekeltekkel. Az Alkotmánybíróság egy 2013-as ítélete nyomán egy 2018 decemberében elfogadott törvény lehetővé teszi a szervezetek számára, hogy bírósági úton lépjenek fel az emberi jogok és az alapvető szabadságok⁸⁶ védelme érdekében, amennyiben ahhoz törvényes érdekük fűződik. Emellett 2019 májusa óta lehetőség van arra, hogy több mint 25 000 belgiumi lakóhellyel rendelkező természetes személy aláírásával petíciót nyújtsanak be a Képviselőházhoz, és a petíció benyújtóját a Képviselőház meghallgassa.

I. melléklet: Források betűrend szerinti jegyzéke*

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

Access Info és Centre for Law and Democracy, Global right to information rating (A tájékoztatáshoz való jog globális indexe, <https://www.rti-rating.org/country-data/>)

Alkotmánybíróság, Semmítőszék és Államtanács (2019), Az Alkotmánybíróság, a Semmítőszék és az Államtanács közös memoranduma (<http://www.raadvanstate.be/?action=doc&doc=1095>)

Államtanács (2019), 2019. július 4-i memorandum

Államtanács, 2020. május 28-i ítélet, *Vallási célú összejövetelek*, 247.674. sz.

Államtanács, 67.142/AV sz. tanácsadó vélemény, 2020. március 25.

Az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (2016), Country review report of Belgium: review by Mexico and the Netherlands of the implementation by Belgium of articles 15-42 of chapter III. "Criminalization and law enforcement" and articles 44-50 of chapter IV. "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010-2015 (Felülvizsgálati országjelentés: Belgium – Mexikó és Hollandia vizsgálata a 2010–2015-ös felülvizsgálati ciklusban az ENSZ korrupció elleni egyezménye III. fejezete [„Büntethetőség és bűnüldözés”] 15–42. cikkének és IV. fejezete [„Nemzetközi együttműködés”] 44–50. cikkének Belgium általi végrehajtásáról)

Az Európai Unió Bírósága, 2019. december 12-i ítélet, *PPU ZB, C-627/19 PPU sz.*

Belgium szövetségi kormánya (2020), Belgium által a 2020. évi jogállamisági jelentéshez szolgáltatott adatok

Brüsszeli francia nyelvű elsőfokú bíróság, 2020. március 13-i ítélet

Bureau Statistische Analyse (2020), *Informatievraag d.d. 25 mei 2020 door de Europese Commissie met betrekking tot omkoping*

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Media Pluralism Monitor (Médiapluralizmus Monitor, <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>)

CEPEJ (2018), Az igazságszolgáltatási rendszerek értékelése (2016–2018-as ciklus): Belgium

CIVICUS, Monitor tracking civic space (Civiltér-figyelő): Belgium (<https://monitor.civicus.org/country/belgium/>)

⁸⁵ Lásd a CIVICUS öt besorolási osztályon alapuló minősítési rendszerét: nyitott, behatárolt, akadályozott, elnyomott és zárt civil társadalom.

⁸⁶ Amelyeket az Alkotmány vagy olyan nemzetközi szerződés elismer, amelynek Belgium részes fele.

- Európa Tanács, CCJE-BU (2020), Report on the independence and impartiality of the judiciary in the Member States of the Council of Europe (Jelentés az Európa Tanács tagállamai igazságszolgáltatási rendszereinek függetlenségéről és pártatlanságáról), 2019. évi kiadás
- Európa Tanács, Miniszteri Bizottság (2000), Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system (a Miniszteri Bizottság Rec(2000) 19. sz. ajánlása a tagállamok számára a vádhatóságnak a büntető igazságszolgáltatáson belüli szerepéről)
- Európai Bizottság (2020), Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája
- Flamand Médiaszabályozó Hatóság (2019), Flamand jelentés a médiakoncentrációról (<https://www.vlaamseregulatormedia.be/en/documents>)
- Flamand Újságírói Szövetség, az újságírók elleni fizikai és verbális agresszió esetén hívható forrádrót (<https://journalist.be/2019/03/vvj-richt-meldpunt-in-voor-agressie-tegen-journalisten>)
- Francia és Német Ajkú Ügyvédi Kamara, valamint a bírákat és az ügyvédek tömörítő más szervezetek (2020), Hiszek a jogállamiságban!
- GRECO (2019), Ötödik értékelési kör – Evaluation Report on Belgium on preventing corruption and promoting integrity in central Governments (top executive functions) and law enforcement agencies (Értékelő jelentés: Belgium – A korrupció megelőzése és a feddhetetlenség ösztönzése a központi kormányzatnál [legfelső szintű vezető tisztségviselők] és a bűnüldöző hatóságoknál)
- GRECO (2019), Ötödik értékelési kör – Second Interim Compliance Report on Belgium on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors (Második időközi megfelelési értékelés: Belgium – A korrupció megelőzése a parlamenti képviselők, a bírák és az ügyészek körében)
- Királyi rendelet a települési és a tartományi szintű veszélyhelyzeti tervről és veszélyhelyzetkezelésről, valamint a polgármestereknek és a tartományi kormányzóknak a válsághelyzetekben és az országos szintű koordinációt és irányítást igénylő helyzetekben betöltött szerepéről, 2019. március 22.
- Királyi rendelet a válsághelyzetekben és az országos szintű koordinációt és irányítást igénylő helyzetekben alkalmazandó veszélyhelyzeti terv megállapításáról, 2003. január 31.
- Kommunikációs Főigazgatóság (2020), 502. sz. Eurobarométer tematikus felmérés: Corruption (Korrupció)
- Kommunikációs Főigazgatóság (2020), Eurobarométer felmérés: Perceived independence of the national justice system in the EU among the general public (Az Európai Unión belüli nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségének közmegítélése)
- Legfelsőbb Audiovizuális Tanács, Médiaügyi kalauz: szolgáltatások, cégek, csoportok, ágazatok (<https://www.csa.be/pluralisme/>)
- Legfelsőbb Igazságügyi Tanács (2019), Memorandum az igazságszolgáltatás működésének javításáról
- Miniszteri rendelet a Covid19 koronavírus miatti válsággal összefüggő koordinációs és válságkezelési feladatok szövetségi szintjének alkalmazásáról, 2020. március 13.
- Minisztertanács (2006), Feljegyzés a szövetségi szintű megelőző feddhetetlenségre vonatkozó politikáról
- OECD (2018), harmadik értékelési szakasz: Belgium – Kiegészítő írásos jelentés
- OECD (2019), Better regulation practices across the European Union (Jobb szabályozási gyakorlat az Európai Unióban)
- Törvény a Covid19 koronavírus terjedése elleni küzdelmet célzó intézkedések bevezetése érdekében a királynak adott felhatalmazásról (II.), 2020. március 27.
- Törvény az igazságügy területét érintő egyes sürgős kérdésekről, 2020. július 31.

Újságírók Etikai Tanácsa, internetes honlap (<https://www.lecdj.be/fr/>)

Újságírók Tanácsa, internetes honlap (<https://www.rvdj.be/>)

Vanessa de Francquen, a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács elnöke (2020), Levél a Képviselőház elnökének a koronavírus terjedése elleni küzdelem összefüggésében az igazságügy területén bevezetendő különböző rendelkezéseket tartalmazó törvényről

Virtuális országlátogatás Belgiumban a 2020. évi jogállamisági jelentés összefüggésében

II. melléklet: Belgiumi országlátogatás

A Bizottság szolgálatai 2020 májusában és júniusában a következőkkel találkoztak virtuális úton:

- A német ajkú közösség Médiatanácsa
- Államtanács
- Bírósági Kollégium
- Elméleti szakemberek
- Flamand Médiaszabályozó Hatóság
- Igazságügyi Minisztérium
- Közigazgatási Bíróságok Igazgatósága
- Központi Korrupcióellenes Hivatal
- Legfelsőbb Audiovizuális Tanács
- Legfelsőbb Igazságügyi Tanács
- Transparency International Belgium
- Újságírók Etikai Tanácsa
- Ügyészség

* A Bizottság emellett horizontális találkozók keretében a következőkkel találkozott:

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