



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.7.20.
SWD(2021) 714 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

**2021. évi jogállamisági jelentés
Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon**

amely a következő dokumentumot kíséri

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK TANÁCSÁNAK**

**2021. évi jogállamisági jelentés
A jogállamiság helyzete az Európai Unióban**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

ÖSSZEFOGLALÓ

Ami a hatékonyságot és a minőséget illeti, a magyar igazságszolgáltatási rendszer jól teljesít az eljárások hossza tekintetében, és magas szintű a digitalizáció. Folytatódik a bírák és ügyészek fizetésének fokozatos emelése. Ami azonban az igazságszolgáltatás függetlenségét illeti, olyan új, az igazságszolgáltatási rendszert érintő fejlemények következtek be, amelyek tovább súlyosbították az Európai Parlament által kezdeményezett, az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás keretében már kifejezésre juttatott, meglévő aggályokat. Gyakorlati megvalósítást nyertek azok az új szabályok, amelyek alapján az Alkotmánybíróság tagjait a szokásos eljárás mellőzésével lehet a Kúriára kinevezni, és e szabályok alapján új elnököt lehetett kinevezni a Kúria élére, akinek tisztségét további hatáskörökkel ruházzák fel. A Kúria említett elnökét az Országos Bírói Tanács elutasító véleménye ellenére választották meg. Az európai szemeszter keretében tett, a bírói függetlenség megerősítésére irányuló ajánlás nyomán továbbra sem történt semmilyen intézkedés. Az ajánlás szerint többek között szükséges a független Országos Bírói Tanács hatásköreinek formális megerősítése annak érdekében, hogy az képes legyen ellensúlyozni az Országos Bírói Hivatal elnökének hatásköreit.

A korrupcióellenes stratégia végrehajtása folyamatban van, annak hatóköre azonban továbbra is korlátozott. Változatlanul hiányosságok tapasztalhatók a politikai pártok finanszírozása, a lobbitevékenység és a „forgóajtó-jelenség” szabályozása tekintetében. Továbbra sem történtek intézkedések a közigazgatás felsővezetésében megjelenő klientizmus, favoritizmus és nepotizmus kockázata, valamint az üzleti és politikai szereplők közötti kapcsolatból eredő kockázatok tekintetében. A független ellenőrzési mechanizmusok továbbra sem elégségesek a korrupció felderítéséhez. Változatlanul aggályos a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok rendszeres ellenőrzésének hiánya és elégtelen felügyelete. Új büntetőjogi rendelkezések irányulnak a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése és az egészségügyben megjelenő hálapénz kezelésére. Bár a korrupciós ügyekben magas a vádemelések aránya, és 2020 óta eljárás indult néhány magas szinten elkövetett korrupciós ügyben, továbbra is kevés eredmény születik a magas rangú tisztviselőket és azok közvetlen környezetét érintő állítások kivizsgálása terén.

A médiapluralizmus változatlanul veszélyben van. Továbbra is fennállnak a Médiatanács függetlenségével és hatékonyságával kapcsolatos aggályok, a Médiatanács azon döntéseinek fényében is, amelyek a *Klubrádió* független rádióállomás megszüntetéséhez vezettek. Bár nem hoztak létre médiatámogatási programokat a Covid19-világjárvány hírmédia-organumokra gyakorolt hatásának ellensúlyozására, a jelentős mennyiségű állami hirdetések továbbra is lehetővé tették a kormány számára, hogy közvetett politikai befolyást gyakoroljon a médiára. A világjárvány idején bevezetett veszélyhelyzeti intézkedésekkel megszigorították a nyilvános információkhoz való hozzáférést, megnehezítve, hogy a független médiaorganumok időben hozzájussanak az ilyen információkhoz. A független médiaorganumok továbbra is akadályoztatással és megfélemlítéssel szembesülnek.

Ami a fékek és ellensúlyok rendszerét illeti, változatlanul aggályos a jogalkotási eljárás átláthatósága és minősége. Az Alaptörvény egy módosítása 2023 júliusa után korlátozni fogja a kormánynak a „veszélyhelyzeti” szabályozással kapcsolatos hatáskörét. Bővült az alapvető jogok biztosának hatásköre, az érdekelt felek azonban megkérdőjelezték a biztos függetlenségét. A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított annak érdekében, hogy biztosítsa a Bíróság azon ítéletének végrehajtását, amely a külföldről támogatott szervezetek

átláthatóságáról szóló törvényre vonatkozik. Ezt követően az Országgyűlés hatályon kívül helyezte a törvényt, és új szabályokat vezetett be a civil társadalommal kapcsolatos jogszerűségi ellenőrzésekre vonatkozóan. Továbbra is nyomás nehezedik a kormánnyal szemben kritikus civil társadalmi szervezetekre, miközben aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy jelentős közfinanszírozást juttatnak olyan újonnan létrehozott vagyongazdálkodó magánalapítványoknak, amelyeket a jelenlegi kormányhoz közel álló kuratóriumi tagok irányítanak.

I. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER

Magyarországon négyszintű rendes bírósági rendszer működik. Első fokon 113 járásbíróság jár el, a járásbíróságok határozataival szemben benyújtott fellebbezéseket a 20 törvényszék bírálja el, amelyek bizonyos ügyeket első fokon bírálják el. Az öt ítélőtábla bírálja el a törvényszékek határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket. A *Kúria* legfontosabb szerepe az egységes jogalkalmazás biztosítása. Az Alaptörvény az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) – az Országgyűlés által megválasztott – elnökének feladatkörébe utalja a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács független szerv, amely az Alaptörvény értelmében az OBH elnökét felügyeli és részt vesz a bíróságok igazgatásában. A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki az OBH elnökének javaslata alapján, amely a (bírák által maguk közül választott bírókból álló) helyi bírói tanácsok által összeállított pályázói rangsoron alapul. Az OBH elnöke az Országos Bírói Tanács előzetes hozzájárulása nélkül nem térhet el ettől a rangsortól. Az Alkotmánybíróság, amely nem része a rendes bírósági rendszernek, a jogszabályok és bírósági határozatok alkotmányosságát vizsgálja felül. Az ügyészség a nyomozás és a vádeljárás lefolytatásához szükséges hatáskörrel ellátott független intézmény. A Magyar Ügyvédi Kamara és a regionális ügyvédi kamarák öngazgatással rendelkező közjogi szervezetek¹.

Függetlenség

A bírói függetlenség érzékelt szintje a nyilvánosság körében továbbra is átlagos, a vállalkozások körében pedig alacsony. A nyilvánosság továbbra is átlagosnak tartja a bíróságok és bírák függetlenségét; az így vélekedők aránya a 2020. évi 48 %-ról 2021-re 40 %-ra csökkent. A cégek 32 %-a tartja „elég jónak vagy nagyon jónak”² a bíróságok és bírák függetlenségét, ami növekedést jelent a 2020. évi 26 %-hoz képest. A nyilvánosság körében az elmúlt öt évben negatív tendencia észlelhető a függetlenség megítélése terén

¹ A Magyar Ügyvédi Kamara feladata, hogy képviselje az ügyvédi szakmát a kormány viszonylatában, általános felügyeletet gyakoroljon a regionális ügyvédi kamarák felett, szakmai szabályok alkotásával meghatározza az ügyvédi szakmára vonatkozó egyes szabályokat, és felülvizsgálja a regionális ügyvédi kamarák fegyelmi intézkedésekkel kapcsolatos döntéseit. (Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsának hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 22. o.).

² 47. és 49. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája. A bírói függetlenség érzékelt szintjének értékelésére az alábbi kategóriák szolgálnak: nagyon alacsony (a válaszadók kevesebb mint 30 %-a véli úgy, hogy a bírói függetlenség meglehetősen jó vagy nagyon jó); alacsony (30–39 %), átlagos (40-59 %), magas (60-75 %), nagyon magas (75 % felett).

(amely 2020-ban megszakadt)³; ami pedig a cégeket illeti, a 2019-es jelentős visszaesést követően a megítélés tovább javult⁴.

Az Országos Bírói Tanács számára továbbra is kihívást jelent, hogy ellensúlyozza az Országos Bírói Hivatal elnökének a bíróságok igazgatása tekintetében fennálló hatásköreit Amint azt a 2020. évi jogállamisági jelentés is jelezte⁵, az Országos Bírói Tanácsot számos strukturális korlát akadályozza abban, hogy hatékonyan felügyelje az OBH elnökének tevékenységét. Az Országos Bírói Tanács nem jogi személy⁶, nincs jogalkotási kezdeményezési joga, sem pedig konzultációs joga az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogalkotási javaslatok tekintetében⁷. Új tagok és póttagok kerültek megválasztásra az Országos Bírói Tanácsba⁸, amely elfogadott költségvetéssel rendelkezik, és az OBH elnöke egy további alkalmazottat biztosított számára⁹. Az OBH jelenlegi elnöke az elődjénél jobban együttműködik az OBT-vel, de ez az együttműködés a törvény által előírt mértékűre korlátozódik¹⁰, és jogalkotási lépés nem történt e strukturális problémák megoldása érdekében. Továbbra sem történt intézkedés az európai szemeszter keretében a Tanács által megfogalmazott arra irányuló ajánlások¹¹ tekintetében, hogy Magyarország „erősítse meg a bírói függetlenséget”. Az OBH elnöke több alkalommal pályázati felhívás nélkül, az OBH-ban igazgatási feladatokat ellátó bírókkal töltötte be a felsőbb bíróságokon megüresedő álláshelyeket¹².

A legfelsőbb bíróság, a Kúria elnökét további hatáskörökkel ruházták fel e bíróság működésének szervezése tekintetében. 2021. január 1-jén új szabályok¹³ léptek hatályba,

³ 44. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája; 47. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁴ 46. és 48. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája; 49. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁵ Az OBH elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés kétharmados többséggel választja meg kilenc évre a legalább öt éves bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül. Az OBH elnöke nem választható újra. Az Országos Bírói Tanács a Kúria elnökéből (aki tisztségéből adódóan tagja a testületnek), és 14 bíró-tagból (valamint 14 póttagból) áll, akiket a bírák maguk közül hat évre választanak meg és nem választhatók újra. Az OBH elnöke az Országos Bírói Tanács felügyelete alatt működik. 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 2–3. o.

⁶ Az Európai Bírak Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 9. o.

⁷ A Magyarországon tett országlátogatás során az Országos Bírói Tanácstól kapott tájékoztatás. A törvény által előírt információk közzétételén túl a Tanács számára nem engedélyezett, hogy a bíróságok weboldalán keresztül kommunikáljon (az Európai Bírak Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 9. o.). Amikor az OBT e-mailben kívánt a bírákhoz fordulni (például azért, hogy egyeztessen velük az új etikai kódex tervezetéről), külön e-mail-címet rögzítettek az Országos Bírói Tanács számára a hivatalos e-mail-rendszerben, hogy közvetlenül kommunikálhasson az egész bírói karral.

⁸ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 5. o.

⁹ Az Európai Bírak Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 9. o.

¹⁰ A Magyarországon tett országlátogatás során az Országos Bírói Tanácstól kapott tájékoztatás.

¹¹ Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 3. o.

¹² Az Európai Bírak Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 7. o. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 58 §-ának (3) bekezdése. Lásd pl. a 83.E/2020. (II. 21.) OBHE és a 62.E/2021. (III. 12.) OBHE határozatot.

¹³ A 2020. évi CLXV. törvény 2021. január 1-jei hatállyal módosította a 2011. évi CLXI. törvény 10. §-ának (2) bekezdését. Az öttagú tanácsok bevezetését jelölni kell az ügyelosztási rendben (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 4. o.); a bíróból álló érintett kollégium nem kötelező erejű véleményt nyilvánít az öttagú tanácsok bevezetéséről (2011. évi CLXI. törvény 10. § (2) bekezdés); a Kúria bírói tanácsa nem kötelező erejű véleményt nyilvánít az ügyelosztási tervről (2011. évi CLXI. törvény 151. § (1) bekezdés d) pont). A 2020. évi CLXV. törvény emellett bevezette a 2020. évi CLXI. törvény 118. §-ának (6) bekezdését és 127. §-ának (2a) bekezdését, amelyek lehetővé tették a Kúria elnöke számára, hogy

amelyek lehetővé teszik, hogy az érintett kollégium és a *Kúria* bírói tanácsának nem kötelező erejű véleményét követően a *Kúria* elnöke bizonyos ügycsoportok tekintetében tanácselnökből¹⁴ és négy bíróból¹⁵ álló bírói tanácsokat hozzon létre. Ezzel tovább bővült a *Kúria* elnökének igazgatási hatásköre, amely a tanácselnökök kinevezésére¹⁶, a bírónak és tanácselnöknek tanácsokba való beosztására¹⁷, a kollégiumvezetők kinevezésére¹⁸, valamint a tanácsok közötti ügyelosztási rend meghatározására¹⁹ terjed ki. A *Kúria* elnöke jelentős hatáskörökkel rendelkezik a *Kúriának* az egységes bírói jogalkalmazás biztosításában²⁰ betöltött szerepe tekintetében is. E célból a *Kúria* jogegységi határozatokat hoz, amelyek kötelezőek a bíróságokra nézve²¹. Ha az ítélező tanács el kíván térni a *Kúria* közzétett ítélezési gyakorlatától, köteles az eljárást felfüggeszteni és jogegységi határozat hozatalát kérelmezni²². A jogegységi tanács elnöki tisztét a *Kúria* elnöke vagy alelnöke tölti be²³; a tanács hat tagját a tanács elnöke eseti alapon az adott kollégium bírái közül választja ki. Továbbá a felek jogegységi panaszt terjeszhetnek elő a *Kúria* jogerős ítéletével szemben, ha

az egyik alelnököt ideiglenes hatállyal főtítkárrá nevezzék ki, és a főtítkár(-helyettes) hivatali idejét a *Kúria* elnökének hivatali idejéhez köti.

- ¹⁴ A tanácselnököket a *Kúria* elnöke nevezi ki (2011. évi CLXI. törvény 128. § (3) bekezdés) az érintett kollégium nem kötelező erejű véleményét követően (2011. évi CLXI. törvény 131. § c) pont és 132. § (4) bekezdés). A tanácselnök dönt az adott ügyben eljáró tanács összetételéről és az előadó bírói kinevezéséről.
- ¹⁵ Az eljáró tanács általában tanácselnökből és két másik, azonos ítélező tanácshoz tartozó bíróból áll. A *Kúrián* betöltendő bírói álláshelyek számát nem törvény, hanem az OBH elnöke határozza meg (Lásd a 2011. évi CLXI. törvény 76. §-a (4) bekezdésének a) pontját). Jelenleg 114 álláshely van (lásd a 14.SZ/2021. (II. 24.) OBHE határozatot), amelyből 24 nincs betöltve. Meg kell jegyezni, hogy a *Kúria* bírónak kinevezéséről a *Kúria* elnöke dönt, a köztársasági elnök csupán formális szerepet tölt be (54. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája).
- ¹⁶ 2011. évi CLXI. törvény 128. § (3) bekezdés.
- ¹⁷ Egy adott tanácsban több tanácselnök is lehet. Ebben az esetben a *Kúria* elnöke az egyikük hatáskörébe utalja az igazgatási feladatok ellátását. A tanácsok polgári, büntető, és közigazgatási kollégiumokba szerveződnek. A kollégiumvezető az ügyelosztási rendnek megfelelően elosztja az ügyeket a tanácsok között. Az önkormányzati tanács vizsgálja felül az önkormányzati rendeletek jogszerűségét; a tanács tagjait a *Kúria* elnöke nevezi ki.
- ¹⁸ A teljes ülés és a megfelelő szintű és ügyszakú kollégium nem kötelező erejű véleményt nyilvánít a pályázókról (2011. évi CLXI. törvény 131. § a) és c) pont, valamint 132. § (4) bekezdés).
- ¹⁹ A *Kúria* bírói tanácsa és kollégiumai nem kötelező erejű véleményt nyilvánítanak az ügyelosztási rendről (2011. évi CLXI. törvény 9. § (1) bekezdés). 2021. január 1-je óta a *Kúria* elnöke kilenc alkalommal módosította az ügyelosztási rendet.
- ²⁰ 2020. április 1-jétől jogszabály írja elő, hogy az alsóbb szintű bíróságok kötelesek kifejteni, hogy miért nem követik a *Kúria* közzétett határozataiban adott jogszabály-értelmezéseket. Az ilyen eltérés miatt rendkívüli jogorvoslati eljárás indítható a *Kúria* előtt. Lásd például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 561. §-a (3) bekezdésének g) pontját, 648. §-ának d) pontját, 649. §-ának (6) bekezdését, 652 §-ának (1) bekezdését; a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 346. §-ának (5) bekezdését, 406. §-ának (1) bekezdését, és 424 §-ának (3) bekezdését. Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa megjegyzi, hogy ezeket a szabályokat a bírói karral való egyeztetés nélkül vezették be, továbbá hogy a *Kúria* által közzétett precedensek rendelkezésre állása és kereshetősége nem naprakész, az egyes határozatokat különböző kiadványokban teszik közzé, valamint nem egyértelmű, hogy csupán a bírói döntések lényegét (*ratio decidendi*) kell-e követni, vagy a bírói véleményeket (*obiter dicta*) is. Álláspontja szerint az új szabályok korlátozzák a bírák önállóságát a konkrét ügy körülményeit szem előtt tartó jogértelmezés tekintetében. (Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsának hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 24. o.).
- ²¹ Az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése. A jogegységi eljárás, amelyet a *Kúria* elnöke, elnökhelyettese, kollégiumvezetője, kollégiumvezető-helyettese, az ítéltábla elnöke vagy a legfőbb ügyész indítványozhat, eltér a jogegységi panasz eljárástól, amelyet az ügyben részt vevő valamely fél kezdeményezhet.
- ²² 2011. évi CLXI. törvény 32. § (1) bekezdés b) pont és (2) bekezdés. Mindegyik kollégium saját jogegységi tanáccsal rendelkezik.
- ²³ A *Kúria* elnökhelyetteseit a *Kúria* elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki (2011. évi CLXI. törvény 128. § (1) bekezdés).

az eltér a *Kúria* közzétett ítélkezési gyakorlatától²⁴. A jogegységi panasz tanács elnöki tisztét a *Kúria* elnöke vagy alelnöke tölti be; a tanács nyolc tagját az elnök választja ki egy algoritmus alapján²⁵. A jogegységi panasz tanács hatályon kívül helyezheti az ítélkező tanácsok által egyedi ügyekben hozott jogerős határozatokat²⁶. A *Kúria* pusztán konzultatív szerepet betöltő bírói testületei²⁷ (pl. a bírói tanács vagy a kollégiumok) nem képesek ellensúlyozni a *Kúria* elnökének kiterjedt hatáskörét²⁸.

A *Kúria* 2021. január 1-jétől hivatalban lévő új elnökét a bírói kinevezésekre irányadó új, különös szabályok alapján választották meg. Emlékeztetni kell arra, hogy 2020 júniusában a köztársasági elnök 2020. július 1-jei hatállyal az Alkotmánybíróság nyolc tagját saját kérelmükre bírónak nevezte ki²⁹, akik közül hatan nem rendelkeznek rendes bíróságon szerzett bírói tapasztalattal. Amint a 2020. évi jogállamisági jelentésben kifejtésre került, a 2020-ban elfogadott módosítás következtében az Alkotmánybíróság tagjai bírói jogállást nyertek, így az Alkotmánybíróságnál töltött hivatali idejük lejárta után³⁰ kérhetik a *Kúria*ra történő kinevezésüket. 2020. október 5-én a köztársasági elnök javasolta³¹, hogy az Országgyűlés válassza meg egyiküket a *Kúria* elnöki tisztére. Az Országos Bírói Tanács, azt követően, hogy a vonatkozó jogi rendelkezésekkel összhangban meghallgatta az érintett személyt³², majdnem egyhangú döntéssel elutasította a jelölést³³. Miután a jelölt 2020.

²⁴ 2011. évi CLXI. sz. törvény 41/B. §. 2021. január 1-jei hatállyal egy jogszabály-módosítás meghatározta azokat az eseteket, amikor a jogegységi panaszt el kell utasítani, kiterjesztette a jogegységi panasszal megtámadható bírósági határozatok körét (ugyanakkor a 2020. július 1-jét követően hozott határozatokra korlátozta azokat), megerősítette a felek eljárási rendelkezési jogát (feljogosította őket a panasz visszavonására), valamint lehetővé tette a bírósági eljárás felfüggesztését és előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását az Európai Unió Bíróságához. A törvény lehetővé teszi több mint kilenc tagból (ami egyúttal a minimális létszám) álló jogegységi panasz tanács létrehozását. (A *Kúria* elnökének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 9–10. o.).

²⁵ 2011. évi CXLV. törvény 41/A. § (1) bekezdés. 2021. május 1-jétől a *Kúria* elnöke módosította az ügyelosztási rendet, hogy a jogegységi panasz tanácsok összeállítását segítő algoritmust vezessen be.

²⁶ 2011. évi CXLV. törvény 41/D. § (1) bekezdés c) pont. Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa megjegyzi, hogy a jogegységi panaszok új rendszere zavart idézhet elő és csökkentheti a bírák függetlenségét, ugyanakkor túlságosan nagy döntéshozatali hatáskört biztosít a *Kúria* számára (az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsának hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 24. o.).

²⁷ Ami a *Kúria* bírósági vezetőinek kinevezését illeti, ha a *Kúria* elnöke olyan pályázót kíván kinevezni, aki az érintett igazságügyi testület (szavazattöbbséggel kifejezett) támogatását nem nyerte el, akkor az Országos Bírói Tanács hozzájárulását kell kérnie (a 2011. évi CLXI. törvény 132. §-ának (6) bekezdése).

²⁸ A Magyarországon tett országlátogatás során a Magyar Helsinki Bizottságtól kapott tájékoztatás. Például a bírói tanács és a kollégium véleményét nyilvánít az ügyelosztási rendről (lásd a 2011. évi CLXI. törvény 9. §-ának (1) bekezdését).

²⁹ A rendes eljárás szerint a *Kúria* bírait annak elnöke nevezi ki pályázati felhívást követően, a *Kúria* illetékes kollégiumának véleménye, valamint a pályázók értékelése és rangsora alapján, amelyet a *Kúria* bírái által önmaguk közül választott bírói tanács állít össze. A 2011. CLXII. törvény 3. §-ának (4a) bekezdése – amelyet az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: a salátatörvény) illesztett be a jogszabályba – lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés által megválasztott alkotmánybírósági tagokat pályázati eljárás nélküli bírónak nevezzék ki (2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 5. o.). 2020. szeptember 21-én az Országos Bírói Tanács indítványozta, hogy az OBH elnöke kezdeményezze a 2011. évi CLXII. törvény módosítását oly módon, hogy a 3. § (4a) bekezdése törlésre kerüljön (107/2020. (IX.21.) OBT határozat). Az OBT 2020. szeptember 9-i ülésén az OBH elnöke és az Igazságügyi Minisztérium képviselője azon a véleményen volt, hogy az Országos Bírói Tanács nem rendelkezik hatáskörrel a kérdésben.

³⁰ 2011. évi CLXII. törvény 88. § (3) bekezdés.

³¹ <https://www.parlament.hu/irom41/13175/13175.pdf>

³² 2011. évi CLXI. törvény 103. § (3) bekezdés a) pont.

október 19-én lemondott az Alkotmánybíróságban betöltött tagságáról, az Országgyűlés 2021. január 1-jei hatállyal kilenc évre megválasztotta a *Kúria* elnöki tisztségére³⁴. Szintén október 19-én a *Kúria* akkori elnöke bírói beosztásba helyezte őt a *Kúrián*, ahol tanácselnökként tevékenykedett a *Kúria* elnöki tisztségének betöltéséig. Ezek a fejlemények megerősítik a 2020. évi jogállamisági jelentésben már jelzett azon aggályokat³⁵, hogy a legfelsőbb bírói tisztségre történő kinevezésről a bírói testület bevonása nélkül, és nem az európai normáknak megfelelően³⁶ döntenek. Az ENSZ bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges előadója a kinevezést „az igazságszolgáltatás függetlensége elleni támadásként, valamint arra irányuló kísérletként” jellemezte, „hogy az igazságszolgáltatást alávéssék a törvényhozó hatalmi ág akaratának, megsértve ezzel a hatalmi ágak szétválasztásának elvét”³⁷. Tekintettel a *Kúria* elnökének igazgatási hatáskörére és a *Kúria* igazságszolgáltatási rendszerben betöltött alapvető szerepére³⁸, ezek a fejlemények komoly aggályokat vetnek fel az igazságszolgáltatás függetlenségét illetően³⁹.

Az Országos Bírói Hivatal elnöke folytatta azt a gyakorlatot, hogy törli a bírósági elnökök kiválasztására irányuló eljárásokat, és az Országos Bírói Tanács jóváhagyása nélkül ideiglenes hatállyal nevez ki bírósági elnököket. Az OBH elnöke folytatta azt a gyakorlatot, hogy – egyre több esetben és gyakran megfelelő indokolás nélkül⁴⁰ –

³³ Tizenhárom bíró szavazott ellene. Az egyetlen igen szavazatot a *Kúria* akkori elnöke adta (aki az Országos Bírói Tanácsnak hivatalból tagja) (a *Kúria* elnökének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 4. o.). Az OBT Tanács elismerte a jelölt személyes kvalitásait és felkészültségét, tudományos területen szerzett érdemeit, valamint alkotmánybíróként és a legfőbb ügyész helyetteseként a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásban szerzett tapasztalatát, de az elutasítást azzal magyarázta, hogy a jelölt nem rendelkezik tárgyalótermi tapasztalattal, és jelöltségét olyan törvénymódosítások tették lehetővé, amelyekről az OBT Tanács úgy véli, hogy ellentétesek azzal az alkotmányos követelménnyel, mely szerint a bírósági szervezetrendszer csúcsára független és pártatlan személynek kell kerülnie (120/2020. (X.9.) OBT határozat). Az Országos Bírói Tanács véleménye nem kötelező erejű. A Magyar Kormány véleménye szerint ez a szabályozás biztosítja a bírói testületek bevonását (Magyarország észrevételei a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o.). Emlékeztetett arra, hogy a 2019. évi XXIV. törvény 1. §-a 2020. január 1-jei hatállyal úgy módosította a 2011. CLXI. törvény 114. §-ának (1) bekezdését, hogy az Alkotmánybíróságon vagy valamely nemzetközi bíróságon főtanácsadóként töltött időt is figyelembe lehessen venni a *Kúria* elnöki tisztségének betöltéséhez szükséges öt éves „bírói szolgálati viszony” számításakor.

³⁴ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 12. o.

³⁵ 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 5–6. o.

³⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása, 47. pont. Lásd még a Bíróság C-585/18., C-624/18., és C-625/18. AK. ügyben hozott ítéletének 134. pontját.

³⁷ Az ENSZ bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges előadójának 2021. április 15-i levele. Továbbá, amint azt az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata hangsúlyozta, a *Kúria* elnökének megválasztását személyre szabott jogalkotás tette lehetővé (Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (2020)). Emlékeztetni kell arra is, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága aggodalommal állapította meg, hogy továbbra sincsenek biztosítékok a bírói megbízatásból való felmentésre irányuló, személyre szabott, alaptörvényi szintű intézkedésekkel szemben, valamint az Országgyűlés azon hatásköre tekintetében, hogy bírósági felülvizsgálat lehetősége nélkül megfoszthatja tisztségétől a *Kúria* elnökét. Ezt az országgyűlési hatáskört az Emberi Jogok Európai Bírósága Baka kontra Magyarország ítéletének (20261/12. sz. kereset) alapjául szolgáló tényekre tekintettel 2012-ben hozták létre (1383. ülés, 2020. szeptember 29. – október 1.)

³⁸ A Magyar Kormány szerint az Alkotmánybíróság teljes mértékben ellenőrzi a *Kúriának* a magyar igazságszolgáltatási rendszerben betöltött alapvető szerepét.

³⁹ A Bíróság szerint a tagállamok kötelesek biztosítani annak elkerülését, hogy az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó jogszabályaik a jogállamiság értékre tekintettel leértékelődjenek, azáltal, hogy nem fogadnak el olyan szabályokat, amelyek sértik a bírói függetlenséget (lásd: C-896/19. sz. Republika ügy, 63 és 64. pont).

⁴⁰ 2020-ban az OBH elnöke öt bírósági vezetőre (bírói elnökökre, alelnökökre, osztályvezetőkre és osztályvezető-helyettesekre) vonatkozó kiválasztási eljárást törölt, ahol volt egy olyan jelölt, akit a

eredménytelennek nyilvánítja⁴¹ a bírósági elnökök és más bírósági vezetők⁴² kiválasztására irányuló eljárásokat, még olyan esetekben is, amikor voltak alkalmas, a többi bíró által támogatott pályázók⁴³. Az Országos Bírói Tanács már az OBH korábbi elnökének megbízása idején is bírálta ezt az eljárásmodot⁴⁴. Az elmúlt évben a Covid19-világjárvány miatt többször is elhalasztották a bírósági elnökök kiválasztását; ennek következtében az üres álláshelyek vagy nem kerültek betöltésre, vagy az OBH elnöke⁴⁵ ideiglenesen töltötte be azokat, illetve jogszabályi úton hosszabbították meg a bírósági vezetők megbízását. A bírák szakmai előmenetele szempontjából releváns jogköröket a bírósági elnökök gyakorolják. Mivel a bírák első alkalommal történő kinevezése csak három évre szól⁴⁶, bírói pályafutásuk folytatása a bírói megbízásra való alkalmasságuk értékelésétől függ, ennek érdekében a bíróság elnöke megvizsgálja bírói működésüket⁴⁷. Ha a bírót alkalmasnak találják, a bíróság elnöke felkéri az OBH elnökét, hogy terjessze a köztársasági elnök elé a határozatlan időre való kinevezésére irányuló javaslatot⁴⁸. Ha a bírót alkalmatlannak találják, a bíró szolgálati viszonya a kezdeti kinevezés időtartamának leteltekor megszűnik⁴⁹. Az értékelés eredményei megtámadhatók a szolgálati bíróság előtt⁵⁰; a szolgálati bíróság azonban nem hozhat ideiglenes intézkedést annak megakadályozása érdekében, hogy a bírói pályafutás az értékelés felülvizsgálata során megszakadjon. Ezenkívül a bírósági elnök és az OBH elnöke háromévente legfeljebb egy évre másik bírósághoz rendelheti ki a bírákat – azok beleegyezése nélkül –, bár 2012 óta a gyakorlatban nem éltek ezzel a lehetőséggel⁵¹.

véleményező igazságügyi testület többsége támogatott (373.E/2020. (X. 1.) OBHE, 388.E/2020. (X. 19.) OBHE, 415.E/2020. (XI. 12.) OBHE, 443.E/2020. (XI. 30.) OBHE, 444.E/2020. (XI. 30.) OBHE határozat). A Magyar Kormány szerint az OBH elnökének e határozatai a 2011. évi CLXI. törvény 133. § (1) bekezdésén alapultak, részletes indokolást tartalmaztak, és közzétételre kerültek a hivatalos közlönyben és a bíróság hivatalos honlapján. Ennek következtében három bírósági elnök került ideiglenes hatállyal kinevezésre. 2021. május 5-i ülésén az Országos Bírói Tanács aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy nincsenek egységes kritériumok abban a tekintetben, hogy az OBH elnöke mikor nyilváníthatja eredménytelennek a kiválasztási eljárást.

⁴¹ A pályázati felhívást eredménytelennek nyilvánítják, ha a kinevezésre jogosult hatóság egyik pályázatot sem fogadja el. Ebben az esetben új pályázati felhívást kell kiírni. Ha az új eljárást is eredménytelennek nyilvánítják, a bírósági elnöki (bírósági vezetői) tisztséget a kinevezésre jogosult hatóság által kiválasztott személy töltheti be legfeljebb egy évre. (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o.) Nem áll rendelkezésre bírósági jogorvoslat az OBH elnökének azon döntésével szemben, hogy eredménytelennek nyilvánítja a bírósági elnökök és más bírósági vezetők kiválasztására irányuló eljárásokat, és az Országos Bírói Tanács nem jut szerephez.

⁴² A törvényszékek és az ítélőtáblák elnökeit és bizonyos egyéb vezetőit az OBH elnöke nevezi ki az érintett bíróság teljes ülés keretében, titkos szavazáson leadott szavazatai alapján. Az OBH elnöke bármelyik pályázót kinevezheti, aki elnyerte a szavazatok többségét (egy bíró több pályázót is támogathat a szavazáson), a teljes ülés szavazatainak többségét el nem nyert pályázók kinevezéséhez azonban az Országos Bírói Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A járásbíróságok elnökeit a törvényszéki elnökök nevezik ki. (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o.)

⁴³ Az Európai Bírák Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 5. o.

⁴⁴ 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 3. o.

⁴⁵ Az Európai Bírák Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 5–6. o.

⁴⁶ 2011. évi CLXII. törvény 23. § (1) bekezdés. Magyarország hozzájárulása a 2020. évi jogállamisági jelentéshez, 1. o.

⁴⁷ 2011. évi CLXII. törvény 24. § (2) bekezdés és V. fejezet. A bírósági elnök értékelése a kollégiumvezető vagy az általa kijelölt bíró által lefolytatott vizsgálaton alapul (2011. évi CLXII. törvény 71. § (2) bekezdés, 2011. évi CLXII. törvény 3. § (3) bekezdés c) pont és 24. § (3) bekezdés.

⁴⁸ 2011. évi CLXII. törvény 25. § (1) bekezdés.

⁴⁹ 2011. évi CLXII. törvény 80. § és 101. §. A szolgálati bíróságok tagjait az Országos Bírói Tanács nevezi ki (2011. évi CLXII. törvény 102. § (1) bekezdés és 145. § (2) bekezdés, 2011. évi CLXI. törvény 103. § (3) bekezdés g) pont).

⁵¹ 2011. évi CLXII. törvény 31. § (3) bekezdés. A Magyar Kormány által a 2021. évi jogállamisági jelentés elkészítése során szolgáltatott információk szerint.

Aggályok merültek fel e jogkörnek a bírák elmozdíthatatlanságára gyakorolt hatásával kapcsolatban⁵².

Folytatódik a bírák és ügyészek fizetésének fokozatos emelése. A 2019. évi salátatörvényben⁵³ előirányzottaknak megfelelően folytatódott a bírák fizetésének a 2020. évi jogállamisági jelentésben említett emelkedése, amely a várakozások szerint hozzájárul a bírói függetlenség erősítéséhez. Az első szakaszban, 2020 januárjától, a fizetések átlagosan 32 %-kal⁵⁴, a második szakaszban, 2021 januárjától pedig 12 %-kal emelkedtek. 2022-re további 13 %-os emelést terveznek.⁵⁵ Azonban továbbra is aggodalomra ad okot⁵⁶ a jutalmazási rendszer és a bíróságokat irányító hatóságok azon hatásköre, hogy objektív és átlátható kritériumok nélkül, saját mérlegelésük alapján adhatnak jutalmat a bírácoknak⁵⁷.

Az ügyészség szervezetének egyes elemei továbbra is aggodalomra adnak okot Amint azt a 2020. évi jogállamisági jelentés megállapította, az ügyészség szigorúan hierarchikus struktúrában működik. Bár törvény rögzíti az ügyészség függetlenségét⁵⁸, a jogi keret egyes

⁵² GRECO Negyedik körös értékelés – Második időközi megfelelési jelentés, xi. ajánlás, 27. pont. Az európai normák értelmében egy bíró nem helyezhető más igazságszolgáltatási pozícióba a hozzájárulása nélkül, kivéve a fegyelmi vétség szankcióját vagy az igazságszolgáltatási rendszer szervezeti reformját (lásd: az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása, 52. pont.).

⁵³ 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 6. o.

⁵⁴ Az érdekelt felek arról számoltak be, hogy a törvény előírásainak megfelelően a program első szakaszában aránytalanul emeltek a bírósági elnökök és más bírósági vezetők fizetését (az Európai Bírák Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 12. o., amit a Magyarországon tett országlátogatás során az Országos Bírói Tanácstól kapott tájékoztatás is megerősített). 2020. január 1-jétől a beosztási pótlék a járásbírói bírák esetében, 10-ről 20 %-ra, a törvényszéki bírák esetében 20-ról 40 %-ra, az ítéltáblai bírák esetében 40-ről 70 %-ra, Kúria bírái esetében pedig 60-ról 120 %-ra nőtt. Ami a bírósági vezetői pótlékot illeti, még jelentősebb emelést vezettek be. Például 2020. január 1-jétől az illetménykiegészítés a Kúria kollégiumvezetői és főtítkára esetében 60-ról 200 %-ra, az ítéltáblák elnökei és a Fővárosi Törvényszék elnöke esetében 60-ról 150 %-ra, az ítéltáblák alelnökei és a törvényszékek elnökei esetében 50-ről 120 %-ra, a Kúria tanácselnökei esetében pedig 45 %-ról 120 %-ra nőtt. A Magyar Kormány által szolgáltatott információk szerint az emelés járásbírói szinten átlagosan 30 %, a bírák esetében 29 %, a bírósági vezetők esetében 34 %; törvényszéki szinten átlagosan 33 %, a bírák esetében 33 %, a bírósági vezetők esetében szintén 33 %.

⁵⁵ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 5. o.

⁵⁶ 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 7. o. A Magyarországon tett országlátogatás során a Magyar Helsinki Bizottságtól kapott tájékoztatás szerint a jutalmak jogi szabályozása (2011. évi CLXII. törvény 189. §) nagyon homályos, teret enged az önkényességnek; nem létezik olyan jogszabályba foglalt lista vagy arra vonatkozó meghatározás, hogy az OBH elnöke és más bírósági vezetők milyen formájú és típusú jutalmakat oszthatnak a bírácoknak, sem pedig arra vonatkozó egyértelmű kritériumok, hogy mi szolgálhat az ilyen döntések alapjául. Az OBH elnöke elutasította, hogy részletes tájékoztatást adjon az Országos Bírói Tanácsnak a jutalmak kifizetéséről, mert jogértelmezése szerint ez a tárgykör nem tartozik az Országos Bírói Tanács felügyeleti hatáskörébe (a Magyarországon tett országlátogatás során az Országos Bírói Tanácstól kapott tájékoztatás).

⁵⁷ A bírácoknak és bírósági alkalmazottaknak fizetendő normatív bónuszok átlagos arányát az OBH elnöke határozza meg; a bírósági vezetők dönthetnek úgy, hogy eltérnek ettől az átlagos aránytól, lásd az 5/2013. (VI. 25.) OBH utasítás 1. melléklete 11. § (4) bekezdését (a határozatot a törvényszékek és az ítéltáblák elnökei hozzák meg a bírák és a bírósági alkalmazottak tekintetében; a határozatot az OBH elnöke hozza meg az OBH-ba beosztott bírósági elnökök és bírák tekintetében; a Kúria elnöke pedig a kúriai bírák tekintetében). Az 5/2013. (VI. 25.) OBH utasítás nem tartalmaz kritériumokat az átlagos aránytól egyedi esetekben történő eltérés tekintetében. Ezenkívül a vezetők további (nem normatív) jutalmakat is adhatnak. Az Európa Tanács szerint kerülni kell az olyan rendszereket, amelyek teljesítményfüggővé teszik a bírák illetményének lényeges részét, mivel azok nehézségeket okozhatnak a bírák függetlensége tekintetében (az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása, 55. pont.).

⁵⁸ Az Alapjogokért Központ hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 3. o. Meg kell jegyezni, hogy nincs hatékony jogorvoslat az ügyészség olyan határozatai ellen, miszerint a közérdeket sértő feltételezett

elemei arra készítették a GRECO-t, hogy a legfőbb ügyész kinevezésére vonatkozó szabályok felülvizsgálatára irányuló ajánlásokat fogalmazzon meg annak érdekében, hogy az ügyészséget megóvják a politikai befolyástól. Bár a GRECO-nak az ügyészséggel kapcsolatos legtöbb ajánlását végrehajtották, néhány ajánlás tekintetében még nem történt semmilyen intézkedés. Ez a helyzet azon ajánlás tekintetében, miszerint meg kell szüntetni a legfőbb ügyész hivatalban tartásának lehetőségét mandátumának lejárta után⁵⁹. Ugyanez igaz a GRECO azon ajánlására, hogy szigorú kritériumokat kell alkalmazni azokra a helyzetekre, amikor egy felettes ügyész átvesz egy ügyet egy alárendelt ügyésztől, és az ilyen döntéseket írásban indokolni kell⁶⁰. A GRECO ajánlotta továbbá az ügyészeket érintő fegyelmi eljárások elszámoltathatóságának és átláthatóságának fokozását; a GRECO változatlanul aggódik amiatt, hogy továbbra is a közvetlen felettes ügyész hoz érdemi döntést az ügyben, nem pedig egy pártatlan testület⁶¹. Ezen ajánlások teljes körű végrehajtása pozitív hatást gyakorolna a korrupcióellenes keretre.

Minőség

Az igazságszolgáltatási rendszer általában véve magas szinten digitalizált. Magyarország továbbra is kiemelkedő helyet foglal el, a polgári/gazdasági és közigazgatási ügyekben folytatott eljárások megindítására és nyomon követésére szolgáló digitális megoldások⁶², a büntetőügyekben a bírósági eljárások lefolytatására és nyomon követésére szolgáló digitális megoldások⁶³, valamint a nyilvánosságnak a közzétett ítéletekhez való online hozzáférése terén⁶⁴. Ezen túlmenően Magyarország nagyon jó eredményeket ér el az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának előmozdítása és ösztönzői tekintetében⁶⁵. Ugyanakkor aggályok merültek fel a költségmentességi rendszer inkluzivitásának mértéke

bűncselekmény esetében nem indítanak vádeljárást, beleértve a korrupciót, az EU pénzügyi érdekeit érintő csalást és a közpénzek hűtlen kezelését (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 787. §-a (3) bekezdésének d) pontja értelmében pótmagánvádlóként történő fellépésnek nincs helye, ha a sértett az állam vagy közhatalmat gyakorló szerv).

⁵⁹ GRECO Negyedik körös értékelés – Második időközi megfelelési jelentés, xiv. ajánlás, 37. pont.

⁶⁰ GRECO Negyedik körös értékelés – Második időközi megfelelési jelentés, xv. ajánlás, 42. pont. A 12/2012. (VI. 8.) legfőbb ügyészi utasítás 60/A. §-a előírja, hogy az átszignálás okát rögzíteni kell az ügyiratok között. A Magyar Kormány szerint a GRECO 2015. évi jelentése annak érzékeltetése végett szerepel a „potenciális” kifejezés, hogy az csak feltételezett, nem pedig tényleges helyzetekre vonatkozik, és pusztán az ilyen potenciális forgatókönyvek elkerülése érdekében ajánlott további lépéseket; az ügyészség megfelelő működéséhez mindazonáltal elengedhetetlen, hogy a szükséges többség kialakulásáig tartó átmeneti időszakban is be legyen töltve a legfőbb ügyész pozíciója; ez a többség garantálja a legfőbb ügyész függetlenségét, és védi a hatalmi ágak szétválasztását. A Magyar Kormány szerint a GRECO időközi megfelelési jelentésében említett önkényes döntésekkel szembeni alapvető garanciát maga az Alaptörvény biztosítja, amely 29. cikkének (1) bekezdésében kimondja, hogy „a legfőbb ügyész és az ügyészség független”. A Magyar Kormány felhívja a figyelmet arra, hogy az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 3. §-ának (3) bekezdése fokozta az ügyészség függetlenségét.

⁶¹ GRECO Negyedik körös értékelés – Második időközi megfelelési jelentés, xvii. ajánlás, 52. pont. A GRECO üdvözölte, hogy 2019. január 1-jén hatályba lépett a 2011. évi CLXIV. törvény 88. §-a (1) bekezdésének módosítása, amely előírja fegyelmi biztos megbízását a fegyelmi vétség kivizsgálásával.

⁶² 44. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶³ 45. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶⁴ 46. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶⁵ 27. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

tekintetében⁶⁶, és a gazdasági ügyekben továbbra is magasak a bírósági illetékek⁶⁷. Több kommunikációs képzést lehetne biztosítani a bírák számára⁶⁸.

A Covid19-világjárvány idején kiigazították a bíróságok működését. A világjárvány kitörésekor már rendelkezésre álltak digitális megoldások (pl. távtárgyalási rendszer). A világjárvány folyamán széles körben elterjedt a távtárgyalási (videokonferencia) eszközök alkalmazása⁶⁹, ami fokozta egyes bírósági eljárások hatékonyságát⁷⁰. Egyes bírósági eljárásokat egyszerűsítettek⁷¹. 2021. március 8-án a kormány módosította az eljárási törvényeket, azzal a céllal, hogy megkönnyítse az igazságszolgáltatási rendszer működését a veszélyhelyzet ideje alatt⁷².

Hatékonyság

A bíróságok működése a polgári és közigazgatási ügyekben továbbra is nagyon hatékony. Az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája szerint Magyarország nagyon jól teljesít a közigazgatási ügyek elsőfokon⁷³ és valamennyi bírósági szinten⁷⁴ történő befejezéséhez szükséges becsült idő, az elsőfokú bíróságoknál folyamatban lévő közigazgatási ügyek száma⁷⁵, továbbá a folyamatban lévő polgári, gazdasági, közigazgatási, és egyéb ügyek száma tekintetében⁷⁶. Magyarország ugyancsak jól teljesít a polgári és gazdasági peres ügyek elsőfokon történő befejezéséhez szükséges becsült idő⁷⁷, valamint a polgári, gazdasági, közigazgatási és egyéb ügyek befejezési aránya⁷⁸ tekintetében. Az új eljárási szabályok 2020. július 9-től lehetővé teszik a gyorsított eljárást a bűncselekmények áldozatainak polgári jogi igényeit érintő ügyekben⁷⁹.

A túlzottan hosszadalmas eljárások esetében a hatékony jogorvoslatok kidolgozása folyamatban van. Az Emberi Jogok Európai Bírósága Gázsó kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének végrehajtása még folyamatba van, és Magyarország ezen ügy tekintetében

⁶⁶ 23. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶⁷ 25. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶⁸ 36. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶⁹ 2019-ben a bíróságok 6426 tárgyalást tartottak videokonferencia útján, míg ezek száma 2020-ban 20 569 volt. (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 11. o.). A digitális eszközök útján tartott képzések rendszere lassan indult be, de mára működőképessé vált. (Az Európai Bírák Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 18. és 20. o.)

⁷⁰ Az Európai Bírák Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 9. o.

⁷¹ Uo. Egy külön jogszabály például lehetővé teszi, hogy olyan jogvitákat is írásbeli eljárás keretében bíráljanak el, amelyek esetében korábban nem volt lehetőség ilyen eljárásra.

⁷² 112/2021. (III 6.) Korm. rendelet. Ez a rendelet 2021. május 23-tól már nem alkalmazandó. A 182/2021. (IV. 16.) Korm. rendelet, amely 2021. április 17-i hatállyal módosította a 112/2021. (III 6.) Korm. rendeletet, 2021. április 20-tól lehetővé tette a bíróságok számára, hogy tárgyalást tartsanak.

⁷³ 9. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁷⁴ 10. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁷⁵ 16. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁷⁶ 14. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁷⁷ 7. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁷⁸ 11. ábra, az EU 2021. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁷⁹ 2020. évi LXX. törvény. A bíróság soron kívül jár el, általános intézkedési kötelezettségére vonatkozó határidő legfeljebb nyolc munkanap. Ha a bíróságnak tárgyalást kell tartania, a tárgyalást elsősorban elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján kell megtartani. A fellebbezési és a felülvizsgálati eljárásokban a felek tárgyalás tartását nem kérhetik. (A *Kúria* elnökének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 9. o.).

továbbra is az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának megerősített felügyelete alatt áll⁸⁰. 2021. június 15-én az Országgyűlés elfogadta azt az új törvényt⁸¹, amely 2021-től a túlságosan elhúzódó polgári peres eljárásokra korlátozódó vagyoni elégtételt vezet be.

II. KORRUPCIÓELLENES KERET

A Belügyminisztérium felügyelete alatt álló Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) koordinálja a korrupcióellenes tevékenységeket Magyarországon, valamint a rendőrségen, a bűnüldöző szerveken és más kormányzati szerveken belül a bűnmegelőzésért is felelős. A közsférában elkövetett korrupció esetében a nyomozás és a vádeljárás lefolytatása a Központi Nyomozó Főügyészség Nyomozó Osztálya és öt regionális irodája kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az ügyészséget a rendőrség nyomozói és a Nemzeti Védelmi Szolgálat támogatják. Az Állami Számvevőszék rendelkezik hatáskörrel a közpénzekkel való gazdálkodás ellenőrzése és a politikai pártok pénzügyi ellenőrzése tekintetében.

A közsférabeli korrupcióról a szakértők és az üzleti vezetők körében az a vélekedés alakult ki, hogy a közsférában továbbra is magas a korrupció szintje. Magyarország a Transparency International 2020. évi korrupcióérzékelési indexében 100-ból 44 pontot ért el, és így az Európai Unión belül a 19., világviszonylatban pedig a 69. helyet foglalja el⁸². Ez az értékelés jelentősen romlott⁸³ az elmúlt öt évben⁸⁴.

Néhány módosítást vezettek be a büntetőjogi jogszabályokba arra vonatkozóan, hogy kezeljék a külföldi hivatalos személyek megvesztegetését és az egészségügyben megjelenő hálapénzt. Amint arról a 2020. évi jogállamisági jelentés beszámolt, a vonatkozó korrupciós bűncselekmények büntetendők⁸⁵. Az OECD ajánlására⁸⁶ válaszul 2021. január 1-jén hatályba lépett a büntető törvénykönyv módosítása. Ez a „külföldi köztisztviselő” fogalom meghatározását módosítja annak tisztázása érdekében, hogy az magában foglalja a külföldi állami vállalatok tisztviselőit is. Emellett szigorúbb büntetőjogi szankciókat vezet be a kenőpénzre vonatkozóan. A vesztegetésre vonatkozó rendelkezéseket is módosították annak érdekében, hogy azok az egészségügyi szakemberek jogtalan előnyhöz juttatását is magában foglalják, korlátozva ezzel az egészségügyi ellátás terén az informális („hála-”) pénzek

⁸⁰ 2018 októberében a kormány az Országgyűlés elé terjesztette a T/2923. sz. törvényjavaslatot. 2021 júniusában az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága súlyos aggodalommal állapította meg, hogy nem történt kellően kézzelfogható előrelépés, és különösen, hogy nem terjesztettek elő konkrét tervet a közigazgatási és a büntetőügyek elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel bevezetésére.

⁸¹ 2021. évi XCIV. törvény.

⁸² A Transparency International 2020. évi korrupcióérzékelési indexe (2021), 2–3. o. Az érzékelt korrupció szintje a következő kategóriákba sorolható: alacsony (a szakértők és az üzleti vezetők körében a közsféra korrupciójáról alkotott kép 79 feletti pontszámot ért el); viszonylag alacsony (79–60 közötti pontszám), viszonylag magas (59–50 közötti pontszám), magas (50 alatti pontszám).

⁸³ 2015-ben a pontszám 51 volt, míg 2020-ban 44. A pontszám jelentősen nő/csökken, ha több mint öt ponttal változik; javul/romlik (4–5 pont közötti változás); az elmúlt öt évben viszonylag stabil (1–3 pontos változás).

⁸⁴ A tavaly nyilvánosságra hozott, a polgárok és a vállalkozások korrupcióérzékelésére és tapasztalataira vonatkozó Eurobarométer-adatokat két évente frissítik. A legfrissebb adatkészlet az 502. sz. Eurobarométer tematikus felmérés (2020) és a 482. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés (2019).

⁸⁵ A Büntető Törvénykönyv tartalmazza a korrupció és a kapcsolódó bűncselekmények szempontjából releváns fogalom meghatározásokat, és büntetni rendeli a vesztegetést és a befolyással üzérkedést, a sikkasztást, a hűtlen kezelést és a hivatali visszaélés különböző formáit.

⁸⁶ OECD (2019), Implementing the OECD Antibribery Convention. Phase 4 Report Hungary. (Az OECD vesztegetés elleni egyezményének átültetése. A 4. szakasról szóló jelentés Magyarországról.) Lásd: 2020. évi XLIII. törvény

fizetésének lehetőségét, és az egészségügyi szolgáltatások nyújtásért jogtalan előnyök adását vagy ígéretét vétségé nyilvánítva⁸⁷.

A 2020–2022 közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és a célzott cselekvési terv végrehajtása folyamatban van. A 2020. évi jogállamisági jelentés szerint a korrupcióellenes stratégiai keret hatálya a közigazgatás integritásának előmozdítására korlátozódik. A 2020 júniusában elfogadott stratégia⁸⁸ többek között a következő intézkedéseket irányozza elő: elektronikus megoldások bevezetése és fejlesztése az átláthatóság növelése érdekében (pl. automatizált döntéshozatali rendszer), az integritási kockázatok nyomon követése, a köztisztviselők integritással kapcsolatos képzése, valamint a bűnüldöző szervek, a bírák és az ügyészek számára szervezett korrupcióellenes képzés. Egyéb vonatkozó területekkel, mint például a politikai pártok finanszírozásával, a vagyonynyilatkozatokkal, a lobbitevékenységgel és a „forgóajtó-jelenség” szabályozására irányuló intézkedésekkel külön eszközök foglalkoznak. Mivel azonban a stratégia nem terjed ki rájuk, a hiányosságokat nem kezelik összehangolt módon⁸⁹. Hasonlóképp, nem foglalkozik a közigazgatás felsővezetésében megjelenő vagy az üzleti és politikai szereplők közötti kapcsolódási pontokból eredő klientizmussal, favoritizmussal és nepotizmussal összefüggő kockázatokkal sem⁹⁰.

Továbbra is kihívást jelent a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben a nyomozás és a vádeljárás lefolytatása. A jogi keret biztosítja a hatékony nyomozás és vádeljárás feltételeit, és a rendőrség és az ügyészség a feladataik ellátásához szükséges erőforrások és szakosodás megfelelő szintjéről számol be. Az ügyészek azonban rámutatnak a korrupció felderítésével és az ilyen esetekre vonatkozó bizonyítékok beszerzésével kapcsolatos kihívásokra⁹¹. Korrupciós bűncselekmények miatt indított büntetőeljárások főként a nyomozó hatóságok nyomozati tevékenysége alapján indulnak. A vizsgált esetek többségét a Nemzeti Védelmi Szolgálat tárja fel. A közigazgatási hatóságoktól érkező bejelentések és a megelőző eszközök (pl. vagyonynyilatkozatok, a visszaélést bejelentő személyek bejelentési csatornái, a különböző nyilvántartásokból származó információk) révén jelzett esetleges szabálytalanságok viszonylag kisebb szerepet játszanak a bűnügyi nyomozásokban⁹² és a független ellenőrzési mechanizmusok továbbra sem elégségesek a korrupció felderítéséhez. Amint arról a tavalyi jelentés említést tesz, a független ellenőrzési mechanizmusok elégtelensége, valamint a politika és egyes nemzeti vállalkozások szoros összefonódása előmozdítja a korrupciót. Az ügyészség adatai szerint az ügyészség által kivizsgált korrupciós ügyek esetében a vádemelési arány összességében nagyon magas (86,5 %)⁹³. 2020 óta eljárás indult néhány magas szinten elkövetett korrupciós ügyben⁹⁴, azonban továbbra is kevés eredmény születik a magas rangú tisztviselőket és azok közvetlen környezetét érintő állítások

⁸⁷ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 19. o.

⁸⁸ 1328/2020. (VI. 19) kormányhatározat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról.

⁸⁹ Lásd még: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 11. o.

⁹⁰ 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 11. o.

⁹¹ A Magyarországon tett látogatás keretében az ügyészségtől kapott tájékoztatás.

⁹² A Magyarországon tett látogatás keretében az ügyészségtől kapott tájékoztatás.

⁹³ A Magyarországon tett látogatás keretében az ügyészségtől kapott tájékoztatás.

⁹⁴ Két ügyben egy hivatali vesztegetés elfogadásával vádolt helyettes államtitkár illetve az adóhatóság egyik vezető tisztviselője érintett. Három további ügy a magánszektorban vagy nemzetközi szervezeteknél magas beosztást betöltő személyeket érint (Magyarországon tett országlátogatás keretében az ügyészségtől kapott tájékoztatás).

kivizsgálása terén⁹⁵, amint azt a 2020. évi jogállamisági jelentés is megállapítja⁹⁶. A GRECO-nak az ügyészség hatékony működésére vonatkozó ajánlásai teljes körű végrehajtása tovább erősítené a korrupcióellenes keretet⁹⁷.

A hatóságok továbbra is úgy vélik, hogy a megbízhatósági vizsgálatok hatékony visszatartó erővel bírnak a korrupst magatartással szemben, és a jelentéstételi időszakban több, hétköznapi korrupcióval kapcsolatos büntetőügy megindításához vezettek⁹⁸. 2021. január 1-jén hatályba lépett a rendőrségi törvény új módosítása, amely kibővíti azon személyzeti állomány körét, akiket a rendőrségen kívül megbízhatósági vizsgálatoknak vethetnek alá⁹⁹. Ennek megfelelően a költségvetési szervezetek kormányfelügyelet alatt álló teljes személyzetét és a kormány tagjait most megbízhatósági vizsgálatnak vethetik alá.

Magyarországon kiterjedt vagyonyilatkozási rendszer működik, azonban változatlanul aggályos a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok rendszeres ellenőrzésének hiánya és elégtelen felügyelete. A meglévő rendszer előírja, hogy az országgyűlési képviselőknek, a kormánytisztviselőknek és a köztisztviselőknek nyilatkozniuk kell vagyonukról és érdekeltségeikről. A rendszeres nyomon követés hiányával kapcsolatban azonban továbbra is fennállnak aggályok. A vagyonyilatkozatok¹⁰⁰ ellenőrzése csak gyanú felmerülése esetén történik, és azt a köztisztviselők esetében azok munkáltatója, országgyűlési képviselők és magas rangú kormánytisztviselők esetében pedig az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi, vagyon-, jövedelem- és érdekeltségi ügyekkel foglalkozó bizottsága végzi. A bizottság arról számolt be, hogy az elmúlt öt évben az ellenőrzésre benyújtott 16 bejelentésből 15-öt utasítottak el mint megalapozatlant. Egy esetben az érintett helyesbítette a vagyon- és tartozásnyilatkozatát, és az eljárást nem indították meg¹⁰¹. Amint arról az előző évi jelentés említést tett¹⁰², jogalap nélküli vagyongyarapodás gyanúja esetén a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzési eljárására kerülhet sor. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal azonban kizárólag akkor indíthat ilyen eljárást, ha a nyomozó hatóságok szintén büntetővizsgálatot indítottak. Ez szűkíti a független ellenőrzések lehetőségét. A vonatkozó szabályok módosítását¹⁰³ követően az országgyűlési képviselőknek nyilatkozniuk kell az Országgyűlés elnökének minden érdekellentétről vagy összeférhetetlenségről, majd ezt követően a helyzet megoldásáig bizonyos korlátozások vonatkoznak rájuk. Az érdekeltségi nyilatkozatok és bármi fajta nyomon követésre vonatkozó információ azonban nem érhető el a nyilvánosság

⁹⁵ A Legfőbb Ügyészség megjegyezte, hogy nincs külön statisztika a „magas szintű korrupciós” ügyekről, mivel ez nem egy meghatározott kategória a büntetőjogban

⁹⁶ 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 10. o.

⁹⁷ Lásd a 8. oldalt. GRECO Negyedik körös értékelés – Második interim megfelelési jelentés, xiv. ajánlás, 37. és 42. pont.

⁹⁸ 2020-ban a Nemzeti Védelmi Szolgálat 245 ilyen vizsgálatot hajtott végre, amely kilenc személlyel szemben büntetőeljáráshoz vezetett. Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 13. o.

⁹⁹ Lásd a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 7.§-át.

¹⁰⁰ A vagyonyilatkozatok – amelyek nyilvánosak és ellenőrzés tárgyát képezik – nem terjednek ki a bizalmi vagyonkezelői jogviszonyokra, a vagyonkezelő alapítványokra, a magántőkealapokra és az életbiztosítási kötvényekre. Az érdekeltségi nyilatkozatok – amelyek nem nyilvánosak és nem képezik ellenőrzés tárgyát – magukban foglalják a vagyonkezelői, a bizalmi vagyonkezelői jogviszonyban álló vagyonkezelői vagy kedvezményezett jogállást, valamint az alapítványban, alapítvány igazgatótanácsában való tagságot és más kulcsfontosságú pozíciókat (a magyarországi országlátogatás keretében az Országgyűléstől kapott tájékoztatás).

¹⁰¹ A Magyarországon tett látogatás keretében az Országgyűléstől kapott tájékoztatás.

¹⁰² Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 11. o.

¹⁰³ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, módosítva 2019 decemberében.

számára. Az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) ajánlásokat fogalmazott meg az országgyűlési képviselőkre vonatkozó magatartási, összeférhetetlenségi és vagyonyilatkozati szabályok hatékony felügyeletének, ellenőrzésének és végrehajtásának kérdésében. Ezek végrehajtása részben történt meg¹⁰⁴.

A lobbitevékenység szabályozása továbbra is hiányos, és nélkülözi a szisztematikus végrehajtást¹⁰⁵. A lobbitevékenységet végzők nyilvántartásba vétele és a lobbitevékenységekről szóló tájékoztatók közzététele nem kötelező. Egy 2013. évi kormányrendelet¹⁰⁶ szerint az állami közigazgatási szervek alkalmazottai csak azt követően találkozhatnak érdekképviselőkkel a munkájukkal kapcsolatban, hogy erről tájékoztatták a feletteseiket, akik megtilthatják a találkozót. Az érdekképviselőkkel folytatott találkozót dokumentálni kell, de ezeket nem kötelező nyilvánosságra hozni. A GRECO egyértelmű szabályokat javasolt az országgyűlési képviselők lobbitevékenységet folytatókkal való kapcsolattartására vonatkozóan¹⁰⁷.

Továbbra sincsenek egyértelmű szabályok a forgóajtó-jelenségre és a várakozási időszakokra vonatkozóan. Bár a Munka Törvénykönyve¹⁰⁸ és a kormánytisztviselőkről szóló külön törvény¹⁰⁹ egyaránt tartalmaz titoktartási rendelkezéseket, a gyakorlatban ezeket a szabályokat nem hajtják végre, mivel a kormány még nem határozta meg azokat az ágazatokat és pozíciókat, amelyekben egyértelmű időbeli korlátozás vonatkozik a köztisztviselőkre ahhoz, hogy üzleti karrierjüket azon a területen folytassák, ahol korábban tevékenykedtek¹¹⁰.

A magyarországi párfinanszírozás továbbra is aggodalomra ad okot¹¹¹. Az Állami Számvevőszék feladata, hogy felügyelje a közpénzek felhasználásának elszámoltathatóságát és ellenőrizze a politikai pártok pénzügyi irányításának törvényességét. Amint azt a GRECO is megjegyezte, bár néhány intézkedést hoztak annak biztosítása érdekében, hogy a politikai pártok pénzügyi nyilvántartásai átláthatóak és naprakészek legyenek, tisztázzák a pártok jövedelemforrásait és kampányidőszakait, valamint hogy biztosítsák a részletesebb nyomon követést, továbbra is általános aggályok merülnek fel a pártfinanszírozás átláthatóságával kapcsolatban¹¹².

A visszaélést bejelentő személyek védelmét szolgáló szabályozási keret rendelkezésre áll, és további lépésekre van szükség a gyakorlatban a védelem fokozása érdekében. A

¹⁰⁴ GRECO (2020), Negyedik értékelési kör – Második interim megfeleléségi jelentés Magyarországról – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése. 5. o.

¹⁰⁵ Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 11–12. o.

¹⁰⁶ Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet.

¹⁰⁷ GRECO (2020), Negyedik értékelési kör – Második interim megfeleléségi jelentés Magyarországról – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése.

¹⁰⁸ 2012. évi I. törvény 8. § (4) bekezdés.

¹⁰⁹ 2018. évi CXXV. törvény. 93. § (1) bekezdés g) pont.

¹¹⁰ A jogszabályban meghatározott korlátozás időtartama megegyezik a korlátozás alá eső munkakörben eltöltött idővel, de legfeljebb két év lehet (2018. évi CXXV. törvény 117. § (2) bekezdés). A 2018. évi CXXV. törvény. 117. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Kormány meghatározza azokat az ágazatokat és álláshelyeket, amelyek esetében a kormánytisztviselő közszolgálati jogviszonya megszűnését vagy megszüntetését követően nem foglalkoztatható. E rendelkezés végrehajtása még nem történt meg.

¹¹¹ 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 12. o.

¹¹² GRECO (2019) Harmadik körös értékelés – Második Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfeleléségi jelentéshez, 24. pont.

visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló törvény¹¹³ névtelenséget biztosít a visszaélést bejelentő személyek számára, és lehetővé teszi a panaszok elektronikus benyújtását. A közérdekű bejelentéseket az érintett intézmények vizsgálják ki, és a vizsgálat eredményét tartalmazó válaszukat fel kell tölteni az elektronikus nyilvántartásba. A visszaélést bejelentő személyek nem vonhatók felelősségre a bejelentésért, kivéve, ha megállapítást nyer, hogy szándékosan hamis bejelentést tettek¹¹⁴. Az alapvető jogok biztosa bejelentési csatornaként¹¹⁵ jár el, és működteti az elektronikus rendszert, de csak korlátozott formális hatáskörrel rendelkezik a visszaélést bejelentő személyek által tett panaszok tekintetében¹¹⁶. Az OECD elismerte a szabályozási keret pozitív aspektusait, de aggályainak adott hangot a visszaélést bejelentő személyek védelmének hatékonyságát illetően¹¹⁷.

A közbeszerzési szabályok hatályának szűkítése növelte a korrupció kockázatát. A 2021. április 27-én elfogadott új törvény¹¹⁸ hatályon kívül helyezte a közbeszerzési törvény¹¹⁹ egy konkrét előírását, így az állam által létrehozott vagyongazdálkodási alapítványokat, valamint az általuk fenntartott jogi személyeket kizárta az uniós alapokból finanszírozott beszerzésekre vonatkozó közbeszerzési szabályok kifejezett alkalmazási köréből¹²⁰. Ugyanez a törvény eltörli az összeférhetlenség megelőzését célzó szabályokat is, lehetővé téve a közhivatalt ellátó személyek számára, hogy részt vegyenek az ilyen vagyongazdálkodási alapítványok kuratóriumában.

A magyar csalásellenes koordinációs szolgálat (OLAF Koordinációs Iroda) támogatásával számos OLAF-vizsgálat zárult le. Az elmúlt években az OLAF igazságügyi ajánlásait követő vádemelések száma Magyarországon meghaladta az uniós átlagot. Az

¹¹³ A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 2013. évi CLXV. tv.

¹¹⁴ A 2013. évi CLXV. tv. előírja, hogy az állami szervek és az önkormányzati szervek jogosultak eljárni a visszaélést bejelentő személyek bejelentéseivel kapcsolatos ügyekben (1. § (1) és (4) bekezdés). Amennyiben nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen, döntő jelentőségű valótlan információt közölt és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni. Amennyiben alappal valószínűsíthető, hogy a visszaélést bejelentő személy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek kérelmére át kell adni (3. § (4) bekezdés).

¹¹⁵ Az egyéb bejelentési csatornák közé tartozik a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer és az állami szervek belső kontrollrendszere.

¹¹⁶ Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 12. o. A gyakorlatban az alapvető jogok biztosának az az elsődleges feladata, hogy továbbítsa a bejelentéseket az illetékes hatóságoknak. Ezeket a bejelentéseket nem továbbítják automatikusan a bűnüldöző hatóságoknak, hanem először az érintett intézmény integritási tanácsadója végez közigazgatási vizsgálatot. Az integritási tanácsadók közvetlenül az intézményük vezetőjének számolnak be. Az alapvető jogok biztosa azonban kérelemre vagy hivatalból megvizsgálhatja, hogy e hatóságok megfelelően nyomon követték-e a bejelentéseket. A közérdekű bejelentéseket az érintett intézmények vizsgálják ki, és a vizsgálat eredményét tartalmazó válaszukat feltöltik egy elektronikus nyilvántartásba.

¹¹⁷ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Hungary-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

¹¹⁸ A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi VIII. tv.

¹¹⁹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 5. § (3) bekezdése szerint, amely meghatározza a közbeszerzési szabályok alkalmazására kötelezett szerveket: „Az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában e törvény szabályait alkalmazni köteles az állam által alapított vagyongazdálkodási alapítvány és az ilyen alapítvány által fenntartott jogi személy [...]”.

¹²⁰ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodási alapítványok és az általuk fenntartott jogi személyek nem tartoznak kifejezetten a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 5. § (1) bekezdés hatálya alá. Tartozhatnak az 5. § (2) bekezdése alá, de az európai uniós alapokból finanszírozott beszerzések esetében ez a rendelkezés nem vonatkozik minden olyan helyzetre, amelyre a 2021. évi VIII. törvénnyel hatályon kívül helyezett korábbi 5. § (3) bekezdése vonatkozott.

ismételt kérések ellenére azonban a magyar hatóságok még nem közölték, hogy mely hatóság felelős az OLAF-nak a helyszíni ellenőrzések során történő segítségnyújtásért abban az esetben, ha az ellenőrzés alá vont gazdasági szereplő megtagadja az együttműködést. A megosztott irányítás területén megjegyzendő továbbá, hogy a magyar hatóságok gyakran vonnak vissza projekteket az uniós finanszírozásból, amikor az OLAF pénzügyi ajánlást ad ki, vagy olykor, amikor a hatóságok tudomást szereznek arról, hogy OLAF-vizsgálat indult. Továbbá úgy tűnik, hogy a szabálytalanságot vagy csalást elkövető gazdasági szereplővel nem fizettetik vissza szisztematikusan az esedékes összegeket¹²¹. Ilyen esetekben az uniós támogatást egyszerűen nemzeti forrásokkal helyettesítik, ami negatív hatással van az OLAF vizsgálatainak elrettentő hatására, és nagyobb kockázatot jelent a nemzeti költségvetésre nézve. A 2016–2020 közötti időszakban Magyarországon 32 OLAF-vizsgálat zárult pénzügyi ajánlással a megosztott irányítás két fő területén¹²².

A hatóságok elismerték, hogy a Covid19-világjárvány növelheti a korrupció kockázatát, de konkrét intézkedéseket nem tartottak szükségesnek¹²³. Az érdekelt felek aggodalmuknak adtak hangot a közbeszerzés területén, ahol a közbeszerzési szabályoktól való derogációk és a közvetlen odaítélések, az információkhoz való hozzáférés hiányosságaival együtt növelik a korrupció kockázatát, és kérdéseket vetettek fel az orvostechnikai eszközök közvetítő vállalatokon keresztül történő beszerzésével kapcsolatban¹²⁴.

III. MÉDIAPLURALIZMUS ÉS MÉDIASZABADSÁG

Magyarország Alaptörvénye¹²⁵ és ágazati jogszabályai – különösen a médiatörvény (a továbbiakban: Mttv.)¹²⁶ és a sajtószabadságról szóló törvény (a továbbiakban: Smtv.)¹²⁷ – biztosítják a tömegtájékoztatás szabadsága és a médiapluralizmus védelmének jogi keretét. Az Smtv. kimondja, hogy a sajtószabadság kiterjed az államtól, valamint bármely szervezettől és érdekcsoporttól való függetlenségre is. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát az Alaptörvény elismeri, és az az információszabadságról szóló törvényben (a továbbiakban: Infotv.)¹²⁸ is kifejezésre jut. Az Mttv. létrehozta a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: NMHH, vagy Hatóság), amelynek döntéshozó szerve a Médiatanács¹²⁹. 2019-ben jogszabályt fogadtak el a magyar jogszabályoknak az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló módosított irányelvvel¹³⁰ való összehangolása érdekében.

¹²¹ Az OLAF-tól származó információk e jogállamisági jelentés előkészítése során.

¹²² Az OLAF 2020. évi jelentése. Az OLAF a csalással megszerzett uniós forrásoknak az uniós költségvetésbe való visszatéríttetése érdekében pénzügyi ajánlásokat intéz az uniós forrásokat biztosító vagy kezelő uniós intézményekhez vagy nemzeti hatóságokhoz.

¹²³ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 17. o.

¹²⁴ A Magyarországon tett látogatás keretében kapott információ. Lásd még a K-Monitor és a Transparency International hozzájárulását a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 12–13. o.

¹²⁵ A IX. cikk (2) bekezdése szerint: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit”.

¹²⁶ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, melyet a 2019. évi LXIII. törvény módosított.

¹²⁷ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

¹²⁸ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

¹²⁹ 2020 és 2021 között Magyarország két hellyel lejjebb csúszott a Riporterek Határok Nélkül sajtószabadságranglistáján, és jelenleg a 92. helyet foglalja el világviszonylatban és a 26. helyet az EU-ban.

¹³⁰ A 2018. november 14-i (EU) 2018/1808 irányelv.

Továbbra is aggodalomra ad okot a Médiatanács és az NMHH függetlensége és hatékonysága. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló felülvizsgált irányelvet átültető 2019. évi LXIII. törvény megerősítette a Hatóság erőforrásaival és működési átláthatóságával kapcsolatos egyes rendelkezéseket¹³¹. A Hatóság költségvetési autonómiával rendelkezik, és évente jelentést tesz az Országgyűlésnek. 650 fős személyzetet foglalkoztat¹³². Az NMHH döntéshozó szerve, a Médiatanács az Országgyűlés által megválasztott elnökből¹³³ és négy tagból áll. Noha a jelölésre vonatkozó szabályok – amelyek a tavalyi jelentés óta változatlanok maradtak – a Médiatanács tagjainak kinevezésével kapcsolatos politikai konszenzust részesítik előnyben¹³⁴, a gyakorlatban azt eredményezték, hogy a kormányzó párt nevezte ki annak valamennyi tagját. A Médiatanács bizonyos határozatai tovább súlyosbították a tényleges függetlenségével kapcsolatos aggályokat¹³⁵. A 2021. évi Médiapluralizmus Monitor megerősíti korábbi értékelését, amely szerint míg a médiatörvény formálisan garantálja az NMHH függetlenségét, a kinevezési eljárások nem nyújtanak megfelelő jogi biztosítékokat a függetlenséghez, és ismét közepes kockázatot jelentenek Magyarország számára az NMHH függetlensége és hatékonysága tekintetében¹³⁶.

Magyarországon tovább romlott a médiapluralizmus. A „KESMA”¹³⁷ médiakonglomerátum 2018. novemberi létrehozását követően az NMHH mindeddig nem próbálta megvizsgálni annak a magyar médiapiac sokszínűségére és sokféleségére gyakorolt hatását. Az érdekelt felek szerint míg Magyarországon továbbra is a médiaorgánumok széles köre működik, a médiapiac sokszínűségét negatívan befolyásolja az, hogy a tulajdonjogok néhány kormánypárti üzletember kezében összpontosulnak, és ebből következően hiányzik a szerkesztői függetlenség¹³⁸. A tömegtájékoztatás szabadságával foglalkozó magyar és európai

¹³¹ Az Mttv. meghatározza a Hatóság céljait, kimondva, hogy a Hatóság „önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve” (109. §) és a Médiatanács „a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve” (123. §).

¹³² A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságtól a magyarországi országlátogatás keretében kapott tájékoztatás.

¹³³ Az NMHH elnökét automatikusan jelölik a Médiatanács elnöki tisztségére.

¹³⁴ A Velencei Bizottság ajánlásait (CDL-AD(2015)015. sz. vélemény) követően az Mttv.-nek a Médiatanács elnökének és tagjainak kinevezésére és felmentésére vonatkozó rendelkezéseit ennek megfelelően módosították. Az Mttv. 124. §-a a jelöltek jelölésével megbízott eseti országgyűlési bizottság egyhangú döntését írja elő. (Az NMHH elnöke a tisztségénél fogva a jelöltek között van.) A jelölőbizottság az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából áll, szavazatuk mértéke az általuk képviselt országgyűlési képviselőcsoport méretét tükrözi. Ha a jelölőbizottság az előírt határidőn belül nem tud négy tagjelöltet javasolni, a súlyozott szavazatok legalább kétharmadával javasolhat jelöltet.

¹³⁵ Az érdekelt felek megjegyezték, hogy a Médiahatóság nem átlátható eljárások keretében ítélte oda rádiófrekvenciákat a kormánypárti állomások között (az Európai Újságíró Szövetség hozzájárulása a jogállamiságról szóló 2021. évi jelentéshez, 35. o.), és torzulásokra mutatták rá a médiapiaci összeolvadások jóváhagyását illetően (az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 34. o.). Az NMHH határozatai bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik.

¹³⁶ 2021. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló jelentés, 11–12. o.

¹³⁷ Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány. A tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) 2019. évi ad-hoc jelentése arra a következtetésre jutott, hogy a KESMA létrehozása súlyosbítani fogja a magyarországi médiapluralizmust fenyegető általános kockázatokat (2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 14. o.). 2020. június 25-én az Alkotmánybíróság megállapította a Közép-európai Sajtó- és Médiaalapítvány bővítésének szándékát nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítő kormányrendelet alkotmányosságát (16/2020. (VII. 8.) AB határozat).

¹³⁸ A Nemzetközi Sajtóintézet szerint a kormánypárti média tartalomkoordinációja – különösen a KESMA alapítványon keresztül – az állami narratíva dominanciájához vezetett, leginkább a vidéki területeken (a

szervezetek, valamint a civil társadalom aggodalmuknak adtak hangot¹³⁹ amiatt, hogy az NMHH megtagadta a *Klubrádió* független rádióállomás műsorszórási engedélyének megújítását, mivel az állomás állítólag nem tett eleget bizonyos adminisztratív kötelezettségeknek. Ennek következtében a rádióadó sugárzása megszűnt. A Kúria 2021. június 17-én helybenhagyta az NMHH határozatát. A Bizottság 2021. június 9-én kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen az ügyben¹⁴⁰. A 2021. évi Médiapluralizmus Monitor megerősíti az előző évi magas kockázati pontszámot a hírmédia-koncentráció tekintetében, figyelemmel a KESMA létrehozására és működésére, valamint az *Index.hu* független hírmédia oldal kormánypárti érdekeltségek általi gazdasági átvételére¹⁴¹.

A médiabeli tulajdonviszonyok átláthatósága továbbra sem teljesen garantált. A hatályos jogi keret csak meghatározott esetekben¹⁴² tartalmaz átláthatósági szabályokat a média tulajdonviszonyaira vonatkozóan, és jelenleg nem tervezik annak módosítását. Bár a nemzeti nyilvántartásokból¹⁴³ rendelkezésre állnak bizonyos tulajdonosi adatok, a cégnyilvántartásból csak a tulajdonlására vonatkozóan csak alapvető információk érhetők el szabadon¹⁴⁴. A 2021. évi Médiapluralizmus Monitor továbbra is magas kockázatot jelentőnek értékeli a médiatulajdon átláthatóságát¹⁴⁵.

Az állami hirdetések elosztása továbbra is lehetővé teszi a kormány számára, hogy közvetett politikai befolyást gyakoroljon a médiára. A tavalyi jelentés szerint nincs olyan jogszabály, amely szabályozná az állami hirdetések elosztását. A 2021. évi Médiapluralizmus Monitor kiemeli, hogy Magyarországon az állam a legnagyobb hirdető, és a piac teljes reklámbevételének körülbelül egyharmadát költi el¹⁴⁶. Az adatok azt mutatják, hogy a magyar

Nemzetközi Sajtóintézet hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 3. o.). A Magyarországon tett látogatás keretében kapott információk megerősítették ezt az értékelést.

¹³⁹ Az Európai Újságíró Szövetség hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 37–38. o.; a Nemzetközi Sajtóintézet hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o.; az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 35. o.; a sajtó- és médiaszabadság európai központjának 2021. március 15-i nyilatkozata.

¹⁴⁰ A Bizottság úgy véli, hogy a Médiatanácsnak a *Klubrádió* kérelmét elutasító határozatai megkérdőjelezhető indokokon alapulnak, aránytalanok és nem átláthatóak, megsértve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódexben ((EU) 2018/1972 irányelv) meghatározott uniós távközlési szabályokat.

¹⁴¹ 2021. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló jelentés, 17.o. és 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 14. o. 2020 márciusában egy kormánypárti befektető irányítást szerzett az *Index.hu* bevételét generáló gazdasági társaság felett; 2020 augusztusában eltávolították a főszerkesztőt, ami 90 újságíró egyidejű lemondásához vezetett, akik főszerkesztőjük elbocsátását „a nyomásgyakorlás nyílt kísérleteként” írták le (a Nemzetközi Sajtóintézet hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 3. o.; valamint az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 39. o.) Ezt követően az *Index.hu* korábbi csapata közösségi finanszírozással létrehozta a *Telex* független hírportált. A kormány szerint az *Index.hu* főszerkesztőjének elbocsátása munkajogi kérdés; a munkáltató (amely egy gazdasági szervezet és piaci szereplő) a törvényben meghatározott feltételek és indokok alapján jogosult megszüntetni a munkavállalóval fennálló jogviszonyát; a kormány a munkáltató konkrét döntésével kapcsolatban nem rendelkezik hatáskörrel.

¹⁴² A lineáris médiaszolgáltatóknak be kell jelenteniük az NMHH-nak a médiaszolgáltatókban fennálló saját (vagy anyavállalatuk általi) közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedésüket. Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 14. o.

¹⁴³ A Magyarországon tett látogatás keretében a Kormánytól kapott tájékoztatás.

¹⁴⁴ Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 14. o.

¹⁴⁵ 2021. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló jelentés, 13. o.

¹⁴⁶ 2021. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló jelentés, 18. o.

állam 2020-ban 13,8 %-kal növelte a hirdetésekre fordított kiadásait 2019-hez képest, és e bevételnek 85 %-át a kormánypárti médiavállalatok kapták¹⁴⁷. Ez a helyzet lehetővé teszi mind a kormánypárti, mind pedig egyes független médiaorgánumok feletti ellenőrzést, amelyből a 2021. évi Médiapluralizmus Monitor arra következtet, hogy a szerkesztői függetlenség a legmagasabb kockázatnak (92 %) van kitéve az országban¹⁴⁸. Bár nem hoztak létre médiatámogatási programokat a Covid19-világjárvány hírmédia-orgánumokra gyakorolt hatásának ellensúlyozására, az NMHH 2021 első felére mentesítette a kereskedelmi lineáris médiaszolgáltatókat a negyedéves médiaszolgáltatói díjfizetési kötelezettség alól.

A Covid19-világjárvány idején bevezetett veszélyhelyzeti intézkedésekkel megszigorították a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. Az Infotv. szabályai nem változtak; ezek előírják, hogy minden „közfeladatot ellátó szervezet” köteles az ellenőrzése alatt álló közérdekű adatokhoz kérésre hozzáférést biztosítani, a szóban forgó törvényben meghatározott kivételekkel¹⁴⁹. Az ilyen kérelmek kezelésének jogszabályban előírt határideje 15 nap, amely 15 nappal meghosszabbítható¹⁵⁰. A világjárvány idején azonban a kormány rendeletet¹⁵¹ adott ki, amely lehetővé tette a hatóságok számára, hogy legfeljebb 90 nappal elhalasszák a nyilvános dokumentumokhoz való hozzáférés megadását abban az esetben, ha úgy ítélik meg, hogy az ilyen információszolgáltatás „a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné”. Az Alkotmánybíróság 2021. április 13-án úgy határozott, hogy bár az új rendelkezések összhangban vannak az Alaptörvénnyel, a rendes határidőktől való eltéréseket azokra az esetekre kell korlátozni, amikor a kérelem kezelése akadályozná a közérdekű adatok birtokosát a világjárvány elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatok ellátásában, és azt írásban megfelelően indokolni kell¹⁵². Az érdekelt felek rámutattak, hogy a gyakorlatban a hatóságok gyakran visszaéltek ezzel a derogációval, ami különösen a független újságírókra van jelentős hatással, akik a beszámolók szerint nem férhettek hozzá időben közkiadásokra vagy oltásokra vonatkozó adatokhoz¹⁵³. Ez tovább súlyosbította a független médiaorgánumok helyzetét, amelyek számára nehézséget

¹⁴⁷ Ugyanott, 18. o.

¹⁴⁸ Ugyanott, 17. o.

¹⁴⁹ Továbbra is kihívást jelent az adatok proaktív közzététele is, többek között az önkormányzatok 70 %-a nem teszi közzé a honlapján a minimálisan előírt információkat (Budapest Intézet, Korruptiókutató Központ Budapest (2019)). Továbbra is hatályban maradnak a dokumentumokhoz és a közérdekű adatokhoz való hozzáférést korlátozó egyes jogszabályok (pl. a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-a és a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény 2. §-ának (3) bekezdése).

¹⁵⁰ 2011. évi CXII. törvény 29. §-ának (1) és (2) bekezdése.

¹⁵¹ 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet. E szabályok értelmében a közfeladatot ellátó szerv a kérelem kézhezvételétől számított 45 napon belül (a 15 napos általános szabállyal ellentétben) tehet eleget a kérelemnek, amennyiben valószínű, hogy a kérelem 15 napos határidőn belüli teljesítése veszélyeztetné az adatkezelő közjogi szerv által a veszélyhelyzethez kapcsolódó közfeladatok ellátását. A már meghosszabbított határidő legfeljebb további 45 nappal meghosszabbítható, amennyiben e feltételek továbbra is fennállnak.

¹⁵² 15/2021. (V. 13.) AB. határozat.

¹⁵³ Az Európai Újságíró Szövetség szerint a kormány arra használta a Covid19-világjárványt, hogy további ellenőrzést gyakoroljon az információkhoz való hozzáférés felett azáltal, hogy korlátozta a sajtótájékoztatókra való belépést, csak a kormánypárti médiamegkeresésekre reagál és megtiltotta az egészségügyi ágazat helyi képviselőinek, hogy a médiával kommunikáljanak, a világjárványhoz kapcsolódó kérdéseket pedig egy központi „operatív törzshöz” irányították (az Európai Újságíró Szövetség hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 39. o.). A Magyarországon tett látogatás keretében kapott tájékoztatás megerősítette ezt az értékelést.

jelent az információk időben történő elérése¹⁵⁴. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés hiányosságai, amelyekről az előző évi jelentés beszámolt¹⁵⁵ – beleértve a díjak felszámítását is¹⁵⁶ –, továbbra is problémát jelentenek a korrupció megelőzése szempontjából is. Mivel az Alaptörvény kilencedik módosítása szűken határozta meg a „közpénz” fogalmát¹⁵⁷, az érdekelt felek részéről kérdések merültek fel az állami vállalatokkal és a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokkal kapcsolatos közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozásának lehetséges következményeivel kapcsolatban¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Az Európai Újságíró Szövetség szerint a független médiaorgánumoknak nem nyilatkoznak köztisztviselők, és azok gyakran ki vannak zárva a nyilvános eseményekből (az Európai Újságíró Szövetség hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 38. o.). A Társaság a Szabadságjogokért által végzett kutatás feltárta, hogy a kormány szisztematikusan akadályozza a független média munkáját a sajtómegkeresések figyelmen kívül hagyása, nyílt elutasítás, az újságírókkal szemben alkalmazott fizikai korlátozások, diszkreditálás, megfélemlítés és az információforrásaik megfélemlítése formájában (a K-Monitor és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 18. o.; az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a jogállamiságról szóló 2021. évi jelentéshez, 43. o.; az Európai Szövetség a Szabadságjogokért észrevételei a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 40. o.).

¹⁵⁵ Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 15. o.

¹⁵⁶ A 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet lehetővé teszi a közintézmények számára, hogy előírják a közérdekű adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmekkel kapcsolatban felmerült költségek megtérítését abban az esetben, ha a kérelem megválaszolása további hatósági munkával járna (pl. 4 órát meghaladó idő, amely a kért dokumentumok felkutatásához, megszervezéséhez, másolásához és fertőtlenítéséhez szükséges). A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság által 2018-ban vizsgált 300 panasz mintegy 10 %-a érintette díjak indokolatlan alkalmazását (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (2019)). Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 15. o. A Kormány megjegyzi, hogy a hatóság többletmunkájáért nem kötelező díjat felszámítani. Egy másik probléma a közérdekű adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos bírósági eljárások hosszával kapcsolatos; az érdekelt felek arról számoltak be, hogy ez átlagosan másfél évig is terjedhet (a K-Monitor és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 6. o.).

¹⁵⁷ A Velencei Bizottság 2021. július 2-i véleménye szerint a módosítás egyik lehetséges következménye az, hogy az újonnan létrehozott alapítványok belső működése, valamint bevételeik és kiadásai „magánjellegűnek” tekinthetők, és így védettek a civil társadalom és a média ellenőrzésétől, mivel nem vonatkoznak rájuk a polgárok és a média általi információkérések. Ez aláássa az állam átláthatóságát és az információszabadságot (A magyar parlament által 2020 decemberében elfogadott alkotmánymódosításokról szóló vélemény (CDL(2021)028), 70. pont). A Velencei Bizottság egyértelművé tette, hogy az új fogalom meghatározás nem zárja ki a közpénzeket kezelő magánjogi jogalanyokat az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdésében egyértelműen meghatározott elszámoltathatósági kötelezettségeik alól. Mindazonáltal ezen pénzeszközök nyilvánossága és a kapcsolódó átláthatósági garanciák bizonytalanabbá válhatnak az ilyen „közpénz” egy másik jogalanyra történő második átruházását követően.

¹⁵⁸ Lásd pl. a K-Monitor és a Transparency International Magyarország észrevételeit a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 18. o.; az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a jogállamiságról szóló 2021. évi jelentéshez, 43. o.; az Európai Szövetség a Szabadságjogokért észrevételeit a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 4. o. Az Alaptörvény 39. cikkének (3) bekezdése a „közpénz” fogalmát úgy határozza meg, mint „az állam bevétele, kiadása és követelése”. E módosításnak a közérdekű – különös tekintettel az állami vállalatokat és a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat érintő – adatokhoz való hozzáférésre gyakorolt hatása még nem látható. Az Alaptörvény előírja, hogy a közpénzre és a nemzeti vagyongazdálkodó adatokat közérdekű adatnak kell tekinteni (39. cikk (2) bekezdés). A „közérdekű adat” fogalmának átfogó jogi meghatározása (az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. pontja) nem módosult. A Kormány szerint az Alaptörvény módosítása nem befolyásolja a közfeladatot ellátó szervezetek, például a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok által ellenőrzött közérdekű adatokhoz való hozzáférést. A jogalkalmazás során azonban a bíróságok kötelesek a törvények szövegét az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni (az Alaptörvény 28. cikke). Ez a módosítás már hatással volt az információszabadság bírósági

Az újságírók és a médiaorgánumok továbbra is különböző fenyegetésekkel szembesültek Magyarországon. Az érdekelt felek szerint a független médiában dolgozó újságírókat negatív narratívák szereplőiként tünteti fel a kormánypárti média¹⁵⁹ és a kormány képviselői¹⁶⁰. Az érdekelt felek arról számoltak be, hogy a női újságírók nehezebb helyzetben vannak; néhányan nemi alapú online zaklatásról is beszámoltak¹⁶¹. Továbbra is voltak olyan esetek, amikor a bíróságok ideiglenes intézkedésként betiltották magazinok terjesztését¹⁶². 2020 októbere óta az Európa Tanácsnak az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdítását célzó platformja öt további alkalommal adott ki erre vonatkozó figyelmeztetést Magyarországgal kapcsolatban. Ezek a következő esetek voltak: az *Index.hu* online hírportál korábbi szerkesztőjének elbocsátása a portál tulajdonosváltása előtt; a Külgazdasági és Külügyminisztérium által kiadott utasítások az uniós tagállamok nagykövetségei számára, hogy szolgáltatassanak információkat a magyar újságírók szakmai útjairól; egy polgári bíróság által hozott előzetes tiltó intézkedés, amely adatvédelmi okokból megtiltotta egy hetilapnak egy vállalkozásról és annak tulajdonosairól szóló cikk közzétételét; két újságíró rendőrségi kihallgatása, akik egy közszereplőről tettek közzé cikkeket, valamint a fent említett eset, amely során a Médiatanács megtagadta a *Klubrádió* műsorszórás engedélyének megújítását¹⁶³. 2021-ben a platform egy esetben tett közzé figyelmeztetést, mivel egy osztrák újságíróra „sértések áradatát” zúdította a magyar közszolgálati műsorszolgáltató.

IV. A FÉKEKKEL ÉS ELLENSÚLYOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK

Magyarország egykamarás parlamenttel (Országgyűlés) rendelkező parlamentáris köztársaság. Az Országgyűlés – többek között — elfogadja és módosítja¹⁶⁴ Magyarország Alaptörvényét, jogszabályokat alkot¹⁶⁵, megválasztja a miniszterelnököt, és – kétharmados

érvényesítésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatra: 2021. január 11-én a Székesfehérvári Törvényszék 26.P.20.281/2020/9. sz. ítélete, amelyet a Győri Ítéltábla 2021. április 29-én helybenhagyott (Pf.III.20.050/2021/3. sz. ítélet), megállapította, hogy az Alaptörvény 39. cikkének (3) bekezdésében szereplő fogalommeghatározás alkalmazásában az alperes gazdasági társaság által végrehajtott és uniós forrásokból finanszírozott beruházási és építési munkák nem tartoznak az „állam bevétele, kiadása és követelése” fogalmába, és ezért nem minősülnek „közpénznek”, következésképp az ezekkel kapcsolatos adatok nem tartoznak a „közérdekű adat” fogalmának hatálya alá.

¹⁵⁹ Az Európai Újságíró Szövetség és a Nemzetközi Sajtóintézet hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 37. o., illetve 7. o.

¹⁶⁰ Az Európai Újságíró Szövetség hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 37. o.

¹⁶¹ Ugyanott.

¹⁶² Az Újságírók Védelmével Foglalkozó Bizottság (CPJ) arról számolt be, hogy egy budapesti bíróság adatvédelmi szabályokra hivatkozva ideiglenes intézkedésként előzetes tiltó végzést adott ki a *Magyar Narancs* 2020. szeptember 29-i és október 15-i lapszámaival illetően, így Keller-Alánt Ákos oknyomozó újságíró egy cikkének egy része nem jelenhetett meg (a CPJ hozzájárulása az újságírók védelméhez a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 6. o.). Amint erről a tavalyi jelentés beszámolt, 2020 januárjában ideiglenes intézkedést rendelt el egy bíróság, amelyben adatvédelmi szabályokra hivatkozva megtiltotta a *Forbes Magyarország* üzleti magazin terjesztését (2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamisági magyarországi helyzetéről, 116. lábjegyzet).

¹⁶³ A felsorolt panaszok közül az elsőre és az utolsóra reagált Magyarország, miszerint az *Index.hu* ügy munkajogi kérdés, és a *Klubrádió* határozatot a független Médiatanács hozta meg.

¹⁶⁴ Az összes képviselő kétharmados többsége szükséges az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához (az Alaptörvény S. cikkének (2) bekezdése).

¹⁶⁵ Az Alaptörvény 33. sarkalatos törvény elfogadását írja elő, amelyek az Alaptörvény egyes rendelkezéseit hajtják végre, és amelyek részletes szabályokat tartalmaznak a kulcsfontosságú intézmények működésére, illetve egyes alapvető jogok gyakorlására vonatkozóan. Sarkalatos törvények a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével fogadhatók el vagy módosíthatók (az Alaptörvény T. cikkének (4) bekezdése). A Velencei Bizottság bírálta Magyarországot amiatt, hogy a feltétlenül szükséges mértéket

többséggel – megválasztja az ország legfontosabb közjogi tisztségviselőit¹⁶⁶. A köztársasági elnököt az Országgyűlés választja meg. Számos intézmény, köztük az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és az ombudsman (az alapvető jogok biztosa) hivatott ellensúlyozni a törvényhozó és a végrehajtó hatalom hatásköreit és garantálni az alkotmányos rend tiszteletben tartását. A kormány, a köztársasági elnök és minden országgyűlési bizottság mellett bármely országgyűlési képviselő is benyújthat törvényjavaslatot¹⁶⁷.

A jogszabályok gyors és hirtelen módosításai továbbra is rontják a szabályozási környezet kiszámíthatóságát¹⁶⁸. Az érdekelt felek beszámolóí szerinti a jogalkotás tempója az előző évekhez képest még inkább felgyorsult. Az érdekelt felek szerint ha sor kerül egyáltalán konzultációkra, azok pusztán formálisak¹⁶⁹. Ez kérdéseket vet fel a jogbiztonsággal és a jogalkotás minőségével kapcsolatban. A gyorsan változó szabályok elfogadása és hatálybalépése közötti rövid idő nem mindig teszi lehetővé alkalmazásuk megfelelő előkészítését.

A beszámolási időszak alatt a kormány a Covid19-világjárványra válaszul újból veszélyhelyzetet rendelt el. A kormány 2020. június 18-án megszüntette az első veszélyhelyzetet¹⁷⁰. A jelenlegi alkotmányos szabályokkal összhangban a 2020. november 4-én bevezetett új veszélyhelyzet időtartama nincs előre meghatározva, és a kormány mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak fenntartására vagy megszüntetésére¹⁷¹ vonatkozóan.

meghaladón alkalmazza a sarkalatos törvényeket, és még a részletes jogszabályok tekintetében is, ami demokratikus szempontból megkérdőjelezhetőnek tekintett, mivel ez megnehezíti reformok bevezetését a jövőben (CDL-AD(2012)009 sz. vélemény, 47. pont). A kormány azzal érvel, hogy magas szintű politikai konszenzusra van szükség az alapvető jogok legfontosabb vonatkozásainak és az állam szervezetének szabályozásához.

¹⁶⁶ A köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagjai és elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az OBH elnöke, az alapvető jogok biztosa és helyettesei, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke.

¹⁶⁷ Az Alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése. 2020-ban összesen 15 jogszabályt fogadtak el képviselői (14 kormánypárti, egy ellenzéki) előterjesztések alapján (a Magyarországon tett országlátogatás során az Országgyűléstől kapott tájékoztatás).

¹⁶⁸ Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 17. o.

¹⁶⁹ Az Európai Bírák Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 23. o. Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Politikai Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 46. o. A kormány azon az állásponton van, hogy a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata a jogbiztonság formális kritériumainak értékelését is magában foglalja: ha az alkalmazás megfelelő előkészítésére vonatkozó feltétel nem teljesülne, az Alkotmánybíróság a szabályozást alkotmányellenesnek nyilvánítaná.

¹⁷⁰ A kormány 2020. március 11-én veszélyhelyzetet rendelt el az Alaptörvény 53. cikkének (2) bekezdése alapján. Az Országgyűlés 2020. március 30-án új törvényt fogadott el, amely lehetővé tette a kormány számára, hogy rendelet útján bármely törvényt alkalmazását felfüggeszesse. A tágan meghatározott hatáskörök és az egyértelmű időkorlát hiányának együttes hatásának fényében a biztosított veszélyhelyzeti hatáskörök kiterjedtnek tűntek. 2020. június 18-án az Országgyűlés megszüntette a veszélyhelyzetet, és 2020. december 18-ig egészségügyi válsághelyzetet hirdetett ki (lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 17–18. o.). Ezt követően a kormány 2021. június 18-ig meghosszabbította az egészségügyi válsághelyzetet. Az alkalmazandó szabályokat az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény XIV. fejezete rögzíti. Megemlítendő, hogy a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX/A. fejezetének megfelelően a kormány 2016. március 10. óta fenntartja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. (A Magyarországon tett országlátogatás során az Országgyűléstől kapott tájékoztatás.)

¹⁷¹ Az Alaptörvény 54. cikkének (3) bekezdése. A veszélyhelyzeti intézkedésekre vonatkozó részletes szabályokat a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény és annak módosításai határozzák

Az e szabályozás alapján elfogadott veszélyhelyzeti intézkedések (kormányrendeletek) bármely törvény alkalmazását felfüggeszthetik, és 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha az Országgyűlés engedélyezi azok meghosszabbítását. 2020. november 10-én az Országgyűlés felhatalmazta¹⁷² a kormányt a veszélyhelyzeti intézkedések alkalmazásának 90 nappal történő meghosszabbítására¹⁷³. 2021. február 8-án a kormány megszüntette¹⁷⁴ a veszélyhelyzetet, majd ugyanezen a napon ismét kihirdette¹⁷⁵ azt. Így a veszélyhelyzeti intézkedések parlamenti jóváhagyás nélkül 15 napig hatályban maradhattak¹⁷⁶. 2021. február 22-én az Országgyűlés felhatalmazta a kormányt a veszélyhelyzeti intézkedések alkalmazásának 90 nappal történő meghosszabbítására¹⁷⁷. 2021. május 18-án az Országgyűlés ismét meghosszabbította a felhatalmazást „a 2021-es őszi ülés első ülésnapját követő 15. napig”¹⁷⁸. A veszélyhelyzetre és a veszélyhelyzeti intézkedésekre vonatkozó jelenlegi szabályokkal kapcsolatos aggályok továbbra is fennállnak¹⁷⁹. A 2020. évi európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlás ellenére¹⁸⁰ a hozott intézkedések továbbra is befolyásolták az üzleti tevékenységet és a szabályozási környezet stabilitását, és egyes veszélyhelyzeti intézkedések esetében kérdések merülnek fel szükségességük és arányosságuk tekintetében¹⁸¹. Az Alkotmánybíróság folytatta bizonyos veszélyhelyzeti intézkedések alkotmányosságának felülvizsgálatát¹⁸².

meg. E törvény 51/A. §-a lényegében megegyezik a 2020. márciusi XII. törvény 2. §-ával (lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 17. o.).

¹⁷² 2020. évi CIX. törvény a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről.

¹⁷³ A 90 napos időszak elteltével a 2020. évi CIX. törvény 2021. február 8-án hatályát veszítette, és ezzel megszűnt a veszélyhelyzeti intézkedések hatályának meghosszabbítására vonatkozó parlamenti felhatalmazás.

¹⁷⁴ 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet.

¹⁷⁵ 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet. E kormányrendelet – azok közzététele nélkül – újból bevezetett bizonyos veszélyhelyzeti intézkedéseket (kormányrendeleteket), amelyeket az előző veszélyhelyzet időszaka alatt adtak ki (ezek korábban a veszélyhelyzet megszűnésekor az Alaptörvény 53. cikkének (4) bekezdésével összhangban hatályukat veszítették).

¹⁷⁶ Az Országgyűlés véleménye szerint ez az eljárás nem sérti az Országgyűlés jogait, és a szóban forgó kormányrendeletek mind az Alaptörvény, mind az érintett jogszabályok rendelkezéseivel összhangban vannak (a Magyarországon tett országlátogatás során az Országgyűléstől kapott tájékoztatás).

¹⁷⁷ 2021. évi CIV. törvény a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről.

¹⁷⁸ 2021. évi XL. törvény a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról. Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés őszi ülészakára szeptember 1. és december 15. között kerül sor; első napjának dátuma jelenleg még nem ismert.

¹⁷⁹ A tágran meghatározott hatáskörök és az egyértelmű időkorlát hiányának együttes hatásának fényében a biztosított veszélyhelyzeti hatáskörök kiterjednek tűntek (lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 17. o.).

¹⁸⁰ A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját.

¹⁸¹ Például 2021. április 7-én egy osztrák biztosító bejelentette, hogy a magyar Belügyminisztérium a számára kiadott határozatában a 2020. november 28-i 532/2020 kormányrendeletre – egy, a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok alapján elfogadott veszélyhelyzeti intézkedésre – hivatkozva megtiltotta, hogy a tervei szerint felvásárolja egy holland biztosító magyarországi leányvállalatait. Az említett kormányrendelet eltér a 2018. LVII. törvény rendelkezéseitől abban a tekintetben, hogy előírja, hogy az EGT-tagállamokban letelepedett befektetők közötti ilyen ügyleteket be kell jelenteni a kormány által kijelölt miniszter számára, és szükség van arra, hogy e miniszter tudomásul vegye a bejelentést.

¹⁸² 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 18. o. Az ügyek többségét érdemi határozat nélkül zárták le (IV/74/2021. AB végzés, IV/200/2021. AB végzés, IV/2069/2020. AB végzés, IV/295/2021. AB végzés, 3237/2021. (VI. 4.) AB végzés, 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, 3206/2021. (V. 19.) AB végzés, 3178/2021. (IV. 30.) AB végzés, 3159/2021. (IV. 22.) AB végzés, 3413/2020. (XI. 26.) AB végzés, 3388/2020. (X. 22.) AB végzés, 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés). Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog veszélyhelyzet idején való általános tilalmával kapcsolatos

Egy alkotmánymódosítás korlátozni fogja a kormány hatásköreit a veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályok tekintetében. 2020. december 15-én az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását. Ezt megelőzően nem konzultáltak az érdekelt felekkel¹⁸³. Az alkotmánymódosítás értelmében 2023. július 1-jétől jelentősen módosulnak a különleges jogrendre (ezen belül a veszélyhelyzetre) vonatkozó szabályok. A különleges jogrend korábbi hat típusa helyett csak három lesz, mégpedig a következők: hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet¹⁸⁴. A módosítás nem érinti azt a jelenlegi szabályt, amely szerint a különleges jogrend idején az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel és az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható¹⁸⁵. Veszélyhelyzet idején elsődlegesen az Országgyűlés ellenőrzése alá fog tartozni a különleges jogrend fenntartása¹⁸⁶. A kormány harminc napra hirdethet majd ki veszélyhelyzetet, és azt csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg. Ezek az új szabályok meg fogják erősíteni a parlamenti felügyeletet¹⁸⁷.

Az alapvető jogok biztosának hatáskörét kiterjesztették, miközben kérdések merültek fel függetlenségével kapcsolatban. 2020. november 20-án az Európa Tanács emberi jogi biztosa aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy egyesítették az Egyenlő Bánásmód Hatóságot és

veszélyhelyzeti intézkedéseket (IV/288/2021. ügy) és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló rendelkezéseket (8/2021. (III. 2.) AB határozat) alkotmányosnak találta, azonban alkotmányossági követelményt határozott meg alkalmazásukra vonatkozóan. Ami azt a veszélyhelyzeti intézkedést illeti, amely értelmében az önkormányzatok nem illeti meg bevétel a veszélyhelyzet során a gépjárműadóból, az Alkotmánybíróság elutasította a parlamenti képviselők egynegyede által előterjesztett indítványt (3234/2020. (VII. 1.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság a közokiratok megismerésére irányuló igényekre vonatkozó határidőt meghosszabbító, 2020. november 25-i 521/2020. kormányrendeletet is felülvizsgálta (lásd fent, 18. o.).

¹⁸³ A Velencei Bizottság aggodalommal vette tudomásul, hogy a módosításokat veszélyhelyzet folyamán, nyilvános konzultáció nélkül fogadták el, és az indokolás csupán három oldal; a Velencei Bizottság hangsúlyozta, hogy ez a gyorsaság és az érdemi nyilvános konzultációk hiánya alkotmánymódosítások esetében különösen aggasztó, és emlékeztet arra a korábbi figyelmeztetésére, mely szerint Magyarország kormányzó többsége hajlamos „instrumentalizálni” az Alaptörvényt, amelyet pedig nem lenne szabad politikai eszközként kezelni (a magyar parlament által 2020 decemberében elfogadott alkotmánymódosításokról szóló CDL(2021)028 vélemény, 83. és 84. pont).

¹⁸⁴ Bővül azon helyzetek köre, amikor hadiállapotot (jelenleg: rendkívüli állapot) és a veszélyhelyzetet lehet kihirdetni, figyelembe véve a változó biztonsági környezet követelményeit (például: olyan kibertámadás, amely nem minősül erőszakos cselekménynek vagy környezetszennyezés formájában megvalósított támadás), és az Országgyűlés lesz az egyetlen olyan szerv, amely hadiállapotot vagy veszélyhelyzetet hirdethet ki. (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 27. o.) A Velencei Bizottság kiemelte, hogy számos rendelkezés hatását nehéz értékelni az ilyen rendelkezések nyomán esetlegesen elfogadott jogszabályi változások ismerete nélkül. Arra a következtetésre jutott, hogy a kilencedik alkotmánymódosítás a részletek többségének meghatározását jórészt a sarkalatos törvényekre hagyja, ami végső soron komoly kérdéseket vethet fel a rendkívüli jogrend idején fennálló állami hatáskörök kiterjedtségével kapcsolatban (a magyar parlament által 2020 decemberében elfogadott alkotmánymódosításokról szóló (CDL(2021)028) vélemény, f) ajánlás).

¹⁸⁵ Az Alaptörvény 54. cikke. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 48/A. §-a szerint az Alkotmánybíróság ülései az elnök döntése alapján elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is megtarthatók. Ugyanezen törvény új 68/A. §-a úgy rendelkezik, hogy különleges jogrend idején a) az elnök és a főtítkárs gondoskodik az Alkotmánybíróság folyamatos működéséről, és megteszi az ehhez szükséges szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési intézkedéseket, valamint b) az elnök engedélyezheti az Alkotmánybíróság ügyrendjétől való eltérést. (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 26–27. o.)

¹⁸⁶ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 27. o.

¹⁸⁷ Az Alaptörvény új 56. cikkének (1) bekezdése értelmében a köztársasági elnök jogosult lesz arra, hogy felhatalmazza a kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van.

Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát, emlékeztetve arra, hogy továbbra is kétségek állnak fenn a hivatal vezetőjének kinevezési eljárásával, valamint azzal kapcsolatban, hogy az intézmény mennyiben tesz megfelelő erőfeszítéseket valamennyi emberi jogi ügy kezelésére és arra, hogy valamennyi emberi jog előmozdítását és védelmét segítő módon lépjen fel¹⁸⁸. A nemzeti emberi jogi intézmény 2014 októberében „A-státuszú” akkreditációt kapott. 2018 októberében az ENSZ Akkreditációs Albizottsága (a továbbiakban: SCA) úgy döntött, hogy elhalasztja a szervezet újbóli akkreditálására vonatkozó határozatát. Az SCA jelenleg felülvizsgálatot végez az alapvető jogok biztosára vonatkozóan¹⁸⁹. 2021. januárjától egy új jogszabály¹⁹⁰ értelmében az Egyenlő Bánásmód Hatóság beolvadt az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába. Az egyenlő bánásmódról szóló törvényben¹⁹¹ meghatározott feladatainak ellátása tekintetében az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala jár el közigazgatósági hatóságként¹⁹². A biztos kezdeményezheti a jogszabályok Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatát is¹⁹³. Az uniós jog¹⁹⁴ szerint az egyenlőséggel foglalkozó szervek „az emberi jogok védelmével vagy az egyén jogainak védelmével nemzeti szinten megbízott intézmények részét képezhetik”. A vonatkozó jogi keret szerint az alapvető jogok biztos eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható. E tekintetben a kormány fenntartja azon állítását, hogy a végrehajthatatlanság nem utasítható. E tekintetben a kormány fenntartja azon állítását, hogy a végrehajthatatlanság hatalomnak nincs semmilyen befolyása arra, hogy a biztos milyen módon végzi tevékenységét. Az érdekelt felek azonban aggályuknak adtak hangot a biztos független és eredményes működését illetően¹⁹⁵.

¹⁸⁸ Az Európa Tanács emberi jogi biztos, Dunja Mijatović által 2020. november 20-án kiadott nyilatkozat. Az egyesítést nem előzte meg nyilvános konzultáció (Az Ökotárs – Magyar Környezeti Partnerség Egyesület hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 17. o.).

¹⁸⁹ A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának észrevételei a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 194. o.

¹⁹⁰ 2020. évi CXXVII. törvény egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról (elfogadás időpontja: 2020. december 1.). A biztos tekintetében az alkotmányos keret és a függetlenség alapvető biztosítékai változatlanok maradtak.

¹⁹¹ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.

¹⁹² Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 28. o.

¹⁹³ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 27. o. Az alaptörvény jelentősen módosította a jogszabályok utólagos felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat. 2011. december 31-ig bárki kérelmezhetett valamely jogi norma alkotmányossági felülvizsgálatát anélkül, hogy ahhoz jogi érdeke fűződne. A 2012. január 1-jétől alkalmazandó új szabályok szerint ilyen eljárást csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztos indíthat. A jelenlegi biztos eddig még nem gyakorolta e hatáskörét, így a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény tekintetében sem. A kormány szerint a törvények utólagos felülvizsgálatára irányuló *actio popularis* eltörlését követően a bírósági határozatokkal szembeni „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése biztosítja az alapvető jogok hatékony védelmét.

¹⁹⁴ 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (HL L 180., 2000.7.19.); 2004/113/EK irányelv a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról (HL L 373., 2004.12.21.); 2006/54/EK irányelv a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (átdolgozás) (HL L 204., 2006.7.26.); 2010/41/EU irányelv az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a 86/613/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 180., 2010.7.15.).

¹⁹⁵ Például a Háttér Társaság észrevételei a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 10. o.; Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Politikai Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 52. o. Lásd továbbá az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó előírásokról szóló (EU) 2018/951 bizottsági ajánlást (HL L 167., 2018.7.4., 28. o.).

Aggályok merültek fel az Alkotmánybíróságnak a jogerős bírósági határozatok felülvizsgálatában betöltött szerepével kapcsolatban Amint ez a 2020. évi jogállamisági jelentésben is szerepel, egy jogszabály-módosítás eredményeként a közigazgatási hatóságok az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatják a már jogerőssé vált bírósági határozatot, ha az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti vagy hatáskörüket az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. Az elmúlt év során a hatóságok megtámadtak az Alkotmánybíróság előtt egyes olyan jogerős határozatokat, amelyeket a rendes bíróságok hoztak a hatóságokat érintően. E felülvizsgálati lehetőség különösen a jogbiztonsággal kapcsolatban vet fel kérdéseket¹⁹⁶. Továbbá annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság nem része a bírósági rendszernek, az alkotmányjogi panaszok vizsgálatakor mégis az ügyeket érdemben bírálja el, és olyan „negyedik fokon eljáró bírósággént” írták le¹⁹⁷, amely a rendes fellebbviteli bíróságokkal azonos módon jár el¹⁹⁸. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés választja meg kétharmados többséggel¹⁹⁹, tág kinevezési szempontok alapján²⁰⁰.

A kormánnyal szemben kritikus civil társadalmi szervezetekre továbbra is nyomás nehezedik A Bizottság által Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárásban

¹⁹⁶ Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 18. o. Az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 27. §-a szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha a döntés az indítványozó jogait sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette (alkotmányjogi panasz). Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bírói döntés ellentétes az Alaptörvénnyel, megsemmisíti azt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint az alkotmányjogi panasz olyan hatékony jogorvoslati lehetőségnek minősül, amelyet ki kell meríteni (lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Szalontay kontra Magyarország ügyben hozott 2019. március 12-i 71327/13. sz. döntését, a Geréb kontra Magyarország ügyben hozott 2019. november 12-i 25520/13. sz. döntését, valamint a Takács kontra Magyarország ügyben hozott 2019. novemberi 12-i 73665/17. sz. döntését). 2012 óta az Alkotmánybíróság által tárgyalt ügyek 90 %-a alkotmányjogi panasz volt (a Magyarországon tett országlátogatás során a Kúria elnökétől kapott tájékoztatás). Amióta 2019. december 20-án hatályba lépett az a módosítás, amely lehetővé tette közhatalmat gyakorló indítványozók számára egy jogerős bírói döntés megtámadását, hét alkalommal nyújtottak be ilyen jogalanyok alkotmányjogi panaszt. 2020-ban magánszemélyek 412 alkotmányjogi panaszt nyújtottak be bírói döntéssel szemben. (A Magyarországon tett országlátogatás során az Alkotmánybíróságtól kapott tájékoztatás.) 2012 és 2020 között az Alkotmánybíróság 117 bírói döntést semmisített meg (ebből 47-et a Kúria hozott) (a Kúria elnökének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 10. o.).

¹⁹⁷ Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsának hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 23. o. Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság egyre inkább „negyedik fokon eljáró bírósággént” lép fel, amikor érdemben vizsgálja a rendes bíróságok által hozott ítéleteket. Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa szerint ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság szükségtelen módon beavatkozik a rendes bíróságok működésébe, megkérdőjelezve azok bírói mérlegelését és függetlenségét.

¹⁹⁸ A Kúria elnökének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o. A kormány szerint az Alkotmánybíróság tagjai de facto bírói tevékenységet folytatnak (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 12. o.).

¹⁹⁹ Az Alkotmánybíróság elnökét is az Országgyűlés választja meg (a Századvég hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 6. o.).

²⁰⁰ Az Alkotmánybíróság tagjává megválasztható minden olyan büntetlen előéletű, és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár, aki a) jogász végzettséggel rendelkezik, b) 45. életévét betöltötte, de 70. életévét még nem töltötte be, és c) kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik. Az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy politikai és szakmai felsővezetői tisztséget töltött be. (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 1. o.)

hozott uniós bírósági ítéletet²⁰¹ követően a Parlament 2021. május 18-án új törvényt fogadott el²⁰², amely hatályon kívül helyezte a külföldről támogatott civil társadalmi szervezetek átláthatóságáról szóló törvényt, amely sérti az uniós jogot. Ugyanezen törvény új szabályokat vezetett be, amelyek értelmében az Állami Számvevőszék törvényességi szempontok szerint ellenőrzi azon civil szervezetek beszámolóit, amelyek éves mérlegfőösszege meghalad egy bizonyos összeget²⁰³. Folyamatban van egy kötelezettszegési eljárás²⁰⁴ egy olyan jogszabállyal²⁰⁵ kapcsolatban, amely bűncselekménnyé nyilvánította a nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek nevében eljáró személyek által a menedékjogot kérelmezni kívánó személyeknek nyújtott segítség megszervezését. Továbbra is hatályban van az az aggodalmakat felvető²⁰⁶ törvény is, amely 25 %-os bevándorlási különadót vezetett be, amely a „bevándorlást támogató tevékenységeket” végző szervezetek pénzügyi támogatását terheli. A kormány és a kormánypárti média továbbra is ellenséges retorikát alkalmaz azokkal a civil szervezetekkel szemben, amelyek kritikus álláspontot képviselnek a kormánnyal szemben²⁰⁷. A magyarországi civil teret „akadályozottnak” minősítették²⁰⁸. A kormány szerint a Nemzeti Együttműködési Alap és a személyi jövedelemadó 1 %-ának felajánlását lehetővé tevő rendszer a civil szervezetek működésének és tevékenységeinek támogatására kialakított finanszírozási eszközök²⁰⁹. Az érdekelt felek szerint azonban a civil szervezetek továbbra is alulfinszírozottak²¹⁰, különösen, ha kritikusak a kormánnyal szemben²¹¹. Az Alaptörvény kilencedik módosítása (2020. december 15.) minősített többséget vezetett be az Országgyűlésben a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokra vonatkozó

²⁰¹ A Bíróság C-78/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. június 18-án hozott ítélete.

²⁰² 2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról és egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

²⁰³ A már meglévő szabályok (az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 28–30. §-a, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 39. és 40. §-a) értelmében minden civil szervezet köteles éves könyvvezetési beszámolót készíteni a működéséről, vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről. Be kell számolniuk közhasznú tevékenységeikről, valamint az azon rendelkezés alapján kapott adományokról is, amely szerint a polgárok a személyi jövedelemadójuk 1 %-át felajánlhatják civil szervezeteknek. (Az Alapjogokért Központ hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 21. o.) 2021. július 1-jén új kormányrendelet lépett hatályba (a 379/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet), amely előírja, hogy a civil szervezetek a közhasznú tevékenységeikről szóló beszámolójukban kötelesek feltüntetni a részükre adományt nyújtó személyek nevét. A 437/2021. (VII. 16.) Korm. rendelet 2021. július 17-étől hatályon kívül helyezte e rendelkezéseket.

²⁰⁴ C-821/19. sz. ügy, folyamatban. Rantos főtanácsnok az ügyre vonatkozóan 2021. február 25-én indítványt adott ki.

²⁰⁵ E jogszabályt a kormány „Stop Soros” néven emlegeti. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>

²⁰⁶ A 2020. évi jogállamisági jelentésben a jogállamiság magyarországi helyzetéről szóló országfejezet (19. o.) beszámolt a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala közös állásfoglalásában megfogalmazott kritikáról (CDL-AD(2018)035).

²⁰⁷ Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Politikai Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 57. o.

²⁰⁸ A CIVICUS általi minősítés; a minősítések egy ötfokozatú skálán a következőképpen határozhatók meg: nyitott, leszűkített, akadályozott, elnyomott és zárt.

²⁰⁹ Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 28. o.

²¹⁰ Az Európai Civil Fórum szerint annak ellenére, hogy a civil szervezetek élen jártak a koronavírus-világjárvány okozta válság által leginkább sújtott társadalmi csoportok támogatása terén (többek között élelmiszersegély nyújtásával, a digitális oktatás támogatásával, tájékoztatással és jogi segítségnyújtással), a kormány nem tett elérhetővé további finanszírozási forrásokat a civil társadalom számára (az Európai Civil Fórum hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 38. o.).

²¹¹ Egyes érdekelt felek megjegyzik, hogy az országban a demokratikus civil társadalmat gazdasági értelemben kivérettették azáltal, hogy nem juthatnak hozzá az egyre inkább politikai szempontok alapján juttatott közfinanszírozáshoz (az Európai Civil Fórum hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 39. o.).

szabályok módosítása tekintetében²¹². Az ilyen vagyonkezelő alapítványok működésének jogi keretét egy 2021. április 27-én elfogadott új törvény²¹³ hozta létre²¹⁴. A vagyonkezelő alapítványok kuratóriumainak²¹⁵ jelenlegi miniszterek és államtitkárok is tagjai. Egyes érdekelt felek aggodalmukat fejezték ki²¹⁶ azzal kapcsolatban, hogy állami vagyont juttatnak ilyen magánszervezeteknek, különös tekintettel az alapítványok kuratóriumainak összetételére²¹⁷. E fejleményekre egy olyan környezetben került sor, amelyet a fentiekben említettek szerint jogbizonytalanság jellemez²¹⁸ a közbeszerzésre és a közérdekű adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok ilyen vagyonkezelő alapítványokra történő alkalmazásával kapcsolatban. A Velencei Bizottság elismerte, hogy az új fogalommeghatározás nem mentesíti a közpénzeket kezelő magánjogi jogalanyokat elszámoltathatósági kötelezettségeik alól, ugyanakkor figyelmeztetett arra a kockázatra, amelyet a közpénzek és közfeladatok demokratikus ellenőrzés alóli kivonása jelent, figyelembe véve a közpénzek új meghatározását is²¹⁹.

²¹² Az Alaptörvény 38. cikkének (6) bekezdése.

²¹³ 2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról. A kormány szering a jogszabály célja, hogy az ilyen vagyonkezelő alapítványok ne legyenek folyamatosan kitéve a politikai vitának, valamint annak garantálása, hogy ellássák a feladataikat.

²¹⁴ A jogszabály 33 vagyonkezelő alapítványt sorol fel, amelyeket jelentős közvagyonnal ruháztak fel és amelyek különböző felsőoktatási és egyéb kulturális intézmények működtetéséért felelnek. Mindegyiket valamelyik miniszter alapította külön jogszabály révén, az Országgyűlés felhatalmazását követően. Például a Mathias Corvinus Collegium, amely kuratóriumának tagjai közé tartozik egy államtitkár, különböző eszközök – például ingatlan, értékpapír és készpénz – formájában legalább 500 milliárd forintot kapott (1,4 milliárd EUR), mely összeg megfelel a teljes magyar felsőoktatás éves összköltségvetésének (a K-Monitor és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 13. o.). Lásd: a Mathias Corvinus Collegium tehetséggondozási programjának és a Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány oktatási tevékenységének támogatásáról szóló 2020. évi XXVI. törvény; az egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonyjuttatásról szóló 2020. évi CVI. törvény 6. §-a és 2. melléklete.

²¹⁵ A közérdekű vagyonkezelő alapítványokat egy legalább öt, határozatlan időre kinevezett természetes személyből álló kuratórium irányítja. Azt követően, hogy a miniszter az alapítói jogokat átadja a kuratóriumnak, már csak a kuratórium tud felmenteni és kinevezni kuratóriumi tagokat. A kuratórium módosíthatja a vagyonkezelő alapítvány alapító okiratát. Az új jogszabály lehetővé teszi az alapító számára, hogy a kuratórium tekintetében lemondjon az ellenőrzés minden formájáról, autonómmá és elmozdíthatatlanná téve a tagokat.

²¹⁶ A Magyarországon tett országlátogatás során a Magyar Helsinki Bizottságtól kapott tájékoztatás az „árnyékállam” kialakításáról.

²¹⁷ A K-Monitor és a Transparency International Magyarország észrevételei a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 13. o.

²¹⁸ Lásd e témákkal kapcsolatban a korrupcióellenes keretről szóló részt (14. o.) és a médiapluralizmusról szóló részt (19. o.).

²¹⁹ A magyar parlament által 2020 decemberében elfogadott alkotmánymódosításokról szóló vélemény (CDL(2021)028), 66. és 70. pont.

I. melléklet: Források betűrend szerinti jegyzéke*

* A 2021. évi jogállamisági jelentéshez kapcsolódó konzultáció keretében beérkezett észrevételek jegyzéke itt érhető el: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Alapjogokért Központ (2021), *Az Alapjogokért Központ hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Amnesty International Magyarország, Eötvös Károly Politikai Intézet, Társaság a Szabadságjogokért, K-Monitor, Mérték Médiaelemző Műhely, Political Capital, Transparency International Magyarország, *Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Politikai Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor, a Mérték Médiaelemző Műhely, a Political Capital és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021 – Report on Hungary* (2021. évi Médiapluralizmus Monitor – Jelentés Magyarországról).

Európai Szövetség a Szabadságjogokért (2021), *Az Európai Szövetség a Szabadságjogokért hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Az Újságírók Védelmével Foglalkozó Bizottság (2021): *Az újságírók védelmével foglalkozó bizottság hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (2021), *Az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsának hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa (2020), *Council of Europe Commissioner for Human Rights, Dunja Mijatović, statement of 20 November 2020* (az Európa Tanács emberi jogi biztosa, Dunja Mijatović 2020. november 20-i nyilatkozata) (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in->).

Európai Bírák Szövetsége (2021), *Az Európai Bírák Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

European Centre for Press and Media Freedom (2021), *European Centre for Press and Media Freedom statement of 15 March 2021* (a tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ 2021. március 15-i nyilatkozata) (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>).

Európai Civil Fórum (2021), *Az Európai Civil Fórum hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Európai Bizottság (2020), *Az EU igazságügyi eredménytáblája.*

Európai Bizottság (2020), *Jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon.*

Európai Bizottság (2021), *Az EU igazságügyi eredménytáblája.*

Európai Bizottság (2021), *The OLAF Report 2021* (2021. évi OLAF-jelentés).

Európai Újságíró Szövetség (2021), *Az Európai Újságírók Szövetségének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (2020), *Az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatának 2020. október 27-i levele az Európai Bizottsághoz* (<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/Letter%20ENCJ%20RoL%20Hungary%20EC%2027%20October%202020.pdf>).

Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (2021), *A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Magyarország Kormánya (2021), *Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

GRECO (2019), *Harmadik értékelési kör – Második kiegészítés a Magyarországról szóló második megfelelési jelentéshez – A pártfinanszírozás átláthatósága*. GRECO (2020), *Negyedik értékelési kör – Második interim megfelelési jelentés Magyarországról – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése*.

Háttér Társaság (2021), *A Háttér Társaság hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*.

Nemzetközi Sajtóintézet (2021), *A Nemzetközi Sajtóintézet hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*.

K-Monitor és Transparency International Magyarország (2021), *A K-Monitor és a Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*.

A Kúria elnöke (2021), *A Kúria elnökének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*.

OECD (2019), *Implementing the OECD Antibribery Convention. Phase 4 Report Hungary*. (Az OECD megvesztegetés elleni egyezményének átültetése. A 4. szakaszcól szóló jelentés Magyarországról.)

Ökotárs – Magyar Környezeti Partnerség Egyesület (2021), *Az Ökotárs – Magyar Környezeti Partnerség Egyesület hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*.

Századvég (2021), *A Századvég hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*.

Az ENSZ bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges előadója (2021), *Az ENSZ bírák és ügyvédek függetlenségével foglalkozó különleges előadójának 2021. április 15-i levele*.

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26371>

Velencei Bizottság (2021), *Vélemény a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott alkotmánymódosításokról (CDL(2021)028)*;

II. melléklet: Magyarországon tett országlátogatás

A Bizottság szolgálatai 2021 áprilisában virtuális találkozókat tartottak az alábbiakkal:

- *Alapjogokért Központ*
- Amnesty International Magyarország
- Korrupciókutató Központ Budapest
- Főszerkesztők Fóruma
- Az ELTE Média és Kommunikáció Tanszéke
- Eötvös Károly Politikai Intézet
- Magyar Ügyvédi Kamara
- Társaság a Szabadságjogokért (TASZ).
- Magyar Helsinki Bizottság
- Magyar Bírói Egyesület (MABIE)
- K-Monitor
- Kúria
- Mathias Corvinus Collegium
- Mérték Médiaelemző Műhely
- Belügyminisztérium
- Igazságügyi Minisztérium
- Magyar Újságírók Országos Szövetsége (*MÚOSZ*)
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
- Országos Bírói Tanács
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
- Országos Bírósági Hivatal
- *Nézőpont*
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
- Az Alkotmánybíróság Hivatala
- Az Országgyűlés Jogalkotási Bizottsága
- Az Országgyűlés Mentelmi Bizottsága
- Magyarország Ügyészsége
- Közbeszerzési Hatóság
- Állami Számvevőszék
- *Századvég*
- Transparency International Magyarország

* A Bizottság továbbá a következő szervezetekkel több horizontális megbeszélésen is találkozott:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Európai Szövetség a Szabadságjogokért
- Civil Society Europe
- Európai Egyházak Konferenciája
- EuroCommerce
- Európai Nonprofit Jogi Központ
- A sajtó- és médiaszabadság európai központja
- Európai Civil Fórum
- Európai Újságíró Szövetség
- European Partnership for Democracy

- Európai Ifjúsági Fórum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Nemzetközi Jogászbizottság
- Nemzetközi Emberi Jogi Szövetség
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Nemzetközi Sajtóintézet
- Netherlands Helsinki Committee
- Nyílt Társadalom Európai Politikai Intézet
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Riporterek Határok Nélkül
- Transparency International EU