



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2021 г.
SWD(2021) 714 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

**Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария**

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

{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}

РЕЗЮМЕ

По отношение на ефикасността и качеството правосъдната система на Унгария работи добре от гледна точка на продължителността на производствата и е с високо равнище на цифровизация. Заплатите на съдиите и прокурорите продължават постепенно да се увеличават. По отношение обаче на независимостта на съдебната власт в правосъдната система се наблюдават нови промени, които допринасят за съществуващите опасения, изразени също и в контекста на процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС, открита от Европейския парламент. Новите правила, позволяващи назначаването на членове на Конституционния съд във Върховния съд (*Kúria*) извън рамките на обичайната процедура, бяха приложени на практика и дадоха възможност за избирането на новия председател на *Kúria*, на който бяха предоставени също така допълнителни правомощия. Този председател на *Kúria* беше избран въпреки отрицателното становище на Националния съдебен съвет. Все още не са предприети мерки във връзка с препоръките за укрепване на независимостта на съдебната власт, отправени в контекста на европейския семестър. Това включва необходимостта от официално разширяване на правомощията на независимия Национален съдебен съвет, за да бъде в състояние да балансира правомощията на председателя на Националната съдебна служба.

Прилагането на стратегията за борба с корупцията продължава, но нейният обхват остава ограничен. Продължават да съществуват слабости по отношение на финансирането на политическите партии, лобирането и кадровата въртележка между държавния и частния сектор. Не са преодолени рисковете, свързани с клиентелизма, привилегироването и непотизма във висшите ешелони на публичната администрация, както и рисковете, произтичащи от взаимовръзката между предприятията и участниците в политиката. Независимите механизми за контрол продължават да бъдат недостатъчни за разкриването на корупция. Продължават да са налице опасения във връзка с липсата на системни проверки и с недостатъчния надзор на декларациите за имущественото състояние и евентуални конфликти на интереси. С нови наказателноправни разпоредби се цели противодействие на подкупването на чужди длъжностни лица и неофициалните плащания в сферата на здравеопазването. Макар че процентът на повдигнатите обвинения по случаи на корупция е висок и от 2020 г. насам бяха образувани някои нови дела за корупция по високите етажи на властта, постигнатите резултати по разследвания на твърдения, свързани с високопоставени длъжностни лица и техния непосредствен кръг, остават ограничени.

Медийният плурализъм продължава да бъде изложен на риск. Не са разпръснати опасенията относно независимостта и ефективността на медийния орган, включително с оглед на решенията на Медийния съвет, вследствие на които независимата радиостанция *Klubrádió* беше свалена от ефир. Въпреки че не бяха създадени механизми за подкрепа на медиите, за да се противодейства на последиците от пандемията от COVID-19 върху новинарските медии, значителните по обем държавни реклами продължиха да позволяват на правителството да упражнява косвено политическо влияние върху медиите. Достъпът до публична информация беше ограничен поради спешните мерки, въведени по време на пандемията, което направи своевременния достъп до такава информация по-труден за независимите медии. Независимите медии и журналисти продължиха да се сблъскват с препятствия и заплахи.

Що се отнася до принципите на взаимозависимост и взаимоотношаване, прозрачността и качеството на законодателния процес продължават да бъдат безпокойство. С изменение в конституцията след месец юли 2023 г. ще бъдат ограничени правомощията на правителството по отношение на режима на „състояние на опасност“. Комисарят по основните права е получил повече правомощия, но заинтересованите страни поставят под въпрос независимостта му. Комисията започна производства за установяване на нарушение, за да гарантира изпълнението на решението на Съда относно закона за прозрачността на организациите на гражданското общество с чуждестранно финансиране. Впоследствие парламентът отмени закона и въведе нови правила относно проверките на законосъобразността за организациите на гражданското общество. Продължава да се упражнява натиск върху организациите на гражданското общество, които са критично настроени към правителството, като същевременно се изразява безпокойство във връзка с новосъздадените частни тръстове, получаващи значително публично финансиране, които са ръководени от членове на управителния съвет, близки до настоящото правителство.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Съдебната система в Унгария се състои от съдилища с обща компетентност на четири равнища. На първа инстанция работят 113 районни съдилища, а 20 окръжни съдилища се произнасят по жалби срещу първоинстанционни решения и по определени дела на първа инстанция. Пет окръжни апелативни съдилища се произнасят по жалби срещу решенията на окръжните съдилища. Основната роля на Върховния съд (*Kúria*) е да гарантира еднакво прилагане на правото. С Основния закон на председателя на Националната съдебна служба (НСС), който се избира от парламента, е възложено централното управление на съдилищата. Националният съдебен съвет е независим орган, който съгласно Основния закон осъществява надзор по отношение на председателя на НСС и участва в управлението на съдилищата. Съдиите се назначават от президента на Републиката по препоръка на председателя на НСС въз основа на класиране на кандидатите, изготвено от местните съдебни съвети (състоящи се от съдии, избрани от техните колеги). Председателят на НСС не може да се отклони от това класиране без предварителното съгласие на Националния съдебен съвет. Конституционният съд не е част от системата на съдилищата с обща компетентност и осъществява контрол на конституционността на закони и съдебни решения. Прокуратурата е независима институция, натоварена с правомощия за разследване и наказателно преследване на престъпления. Унгарската адвокатска колегия и окръжните адвокатски колегии са автономни самоуправляващи се публични органи¹.

Независимост

Усещането за независимост на съдебната власт продължава да бъде на средно равнище сред широката общественост и на ниско равнище сред дружествата.

¹ Унгарската адвокатска колегия е натоварена със задължението да представлява юридическата професия пред правителството, да упражнява общ надзор над регионалните адвокатски колегии, да определя някои правила, отнасящи се до юридическата професия, като издава подзаконови актове, и да преразглежда решенията на окръжните адвокатски колегии, свързани с дисциплинарни мерки. (Информация, предоставена от Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа (ССВЕ) за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 22.)

Усещането за независимост на съдилищата и съдиите сред широката общественост продължава да бъде на средно равнище, като се е понижило от 48 % през 2020 г. на 40 % през 2021 г. Според 32 % от дружествата независимостта на съдебната власт е „на сравнително добро или на много добро равнище“², което е увеличение в сравнение с 26 % през 2020 г. Що се отнася до широката общественост, през последните пет години (с прекъсване през 2020 г.)³ се наблюдава отрицателна тенденция при възприятията; по отношение на дружествата след значителен спад през 2019 г. възприятията продължават да се подобряват⁴.

Националният съдебен съвет продължава да се сблъсква с предизвикателства при балансирането на правомощията на председателя на Националната съдебна служба по отношение на управлението на съдилищата. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.⁵, Националният съдебен съвет трябва да се съобразява с редица структурни ограничения, които не му позволяват да упражнява ефективен надзор по отношение на действията на председателя на НСС. Националният съдебен съвет няма правосубектност⁶ и не разполага с правомощия да предлага законодателство или да бъде консултиран по законодателни предложения, засягащи правосъдната система⁷. В Националния съдебен съвет са избрани нови членове и заместници⁸; той разполага със съгласуван бюджет, а председателят на НСС му е осигурил един допълнителен служител⁹. Настоящият председател на НСС си сътрудничи по-добре със Съвета в сравнение със своя предшественик, но това сътрудничество се ограничава в рамките, изисквани от закона¹⁰, и не са предприети законодателни стъпки за разрешаване на структурни проблеми. Препоръките на

² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 47 и 49. Усещането за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: на много ниско равнище (под 30 % от респондентите възприемат независимостта на съдебната власт като сравнително добра и много добра); на ниско (30—39 %), средно (40—59 %), високо (60—75 %), много високо равнище (над 75 %).

³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 44; Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 47.

⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 46 и 48; Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 49.

⁵ Председателят на НСС се номинира от президента на републиката и се избира от парламента с мнозинство от две трети измежду съдии, придобили поне петгодишен опит като съдии, като мандатът му е с продължителност девет години без възможност за преизбиране. Националният съдебен съвет се състои от председателя на *Kúria* като член по право и 14 членове — съдии (както и 14 заместници), които се избират от своите колеги за шестгодишен период без възможност за преизбиране. Председателят на НСС осъществява дейност под надзора на Националния съдебен съвет. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 2—3.

⁶ Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 9.

⁷ Информация, получена от Националния съдебен съвет в контекста на посещението в Унгария. Съветът няма право да използва уебсайта на съдилищата (информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 9.) освен за публикуване на информацията, изисквана от закона. Когато Националният съдебен съвет поиска да се свърже с всички съдии по електронна поща (например за да се допита до тях относно проекта на новия етичен кодекс), в официалната система за електронни писма беше регистриран специален адрес на електронна поща за Националния съдебен съвет за директна комуникация с всички магистрати.

⁸ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 5.

⁹ Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 9.

¹⁰ Информация, получена от Националния съдебен съвет в контекста на посещението в Унгария.

Съвета¹¹ в контекста на европейския семестър да се „утвърди независимостта на съдебната власт“ все още предстои да бъдат изпълнени. Председателят на НСС многократно е попълвал свободни позиции във върховните съдилища без публикувана покана за подаване на кандидатури, като съдиите изпълняват административни задачи в рамките на НСС¹².

Председателят на *Kúria* — Върховния съд, е получил допълнителни правомощия за организиране на работата на този съд. Считано от 1 януари 2021 г. влязоха в сила нови правила¹³, позволяващи на председателя на *Kúria* да сформира съдебни състави, състоящи се от председател¹⁴ и четирима съдии¹⁵, за определени групи дела въз основа на необвързващо становище на съответното отделение и на съдебния съвет на *Kúria*. Това увеличи допълнително административните правомощия на председателя на *Kúria*, които включват назначаване на председател на съдебния състав¹⁶, разпределяне на съдии и председателстващи съдии в съответните камари¹⁷, назначаване на ръководители на отделения¹⁸ и установяване на система за разпределяне на делата

¹¹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 3.

¹² Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 7. Закон CLXII от 2011 г. за правния статут и възнаграждението на съдиите в Унгария, член 58, параграф 3. Вж. например Решение № 83.E/2020. (II. 21.) ÖВНЕ и Решение № 62.E/2021. (III. 12.) ÖВНЕ.

¹³ Със Закон CLXV от 2020 г. е изменен член 10, параграф 2 от Закон CLXI от 2011 г., считано от 1 януари 2021 г. Въвеждането на съдебен състав от петима членове трябва да бъде указано в системата за разпределяне на делата (информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 4.); съответното отделение, съставено от съдии (*kollégium*), издава необвързващо становище относно въвеждането на петчленни състави (член 10, параграф 2 от Закон CLXI от 2011 г.); съдебният съвет на *Kúria* издава необвързващо становище относно системата за разпределяне на делата (член 151, параграф 1, буква г) от Закон CLXI от 2011 г.). Също така със Закон CLXV от 2020 г. се въвеждат член 118, параграф 6 и член 127, параграф 2а от Закон CLXI от 2011 г., които позволяват на председателя на *Kúria* да назначава заместник-председател, който да изпълнява функциите на генерален секретар *ad interim*, и обвързват мандата на (заместник-) генералния секретар с този на председателя на *Kúria*.

¹⁴ Председателстващите съдии се назначават от председателя на *Kúria* (член 128, параграф 3 от Закон CLXI от 2011 г.) въз основа на необвързващо становище на компетентното отделение (член 131, буква в) и член 132, параграф 4 от Закон CLXI от 2011 г.). Председателстващият съдия определя членовете на съдебния състав, който разглежда дадено дело, и назначава съдия-докладчик.

¹⁵ Обичайно съдебните състави, които разглеждат делата (*eljáró tanács*), се състоят от председателстващ съдия (*tanácselnök*) и други двама съдии, принадлежащи към същата камара (*ítélkező tanács*). Броят на съдийските длъжности в *Kúria* не се определя от закона, а от председателя на НСС (вж. член 76, параграф 4, буква а) от Закон CLXI от 2011 г.). Понастоящем съществуват 114 длъжности (вж. Решение № 14.SZ/2021. (II. 24.) ÖВНЕ), 24 от които са незаети. Следва да се отбележи, че председателят на *Kúria* взема решенията за назначаването на съдии в *Kúria*; президентът на републиката има само официална роля (Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 54).

¹⁶ Член 128, параграф 3 от Закон CLXI от 2011 г.

¹⁷ В една камара може да има повече от един председателстващ съдия. В такива случаи председателят на *Kúria* възлага на един от тях да изпълнява административни задачи. Камарите са организирани в гражданскоправни, наказателноправни и административни отделения. Ръководителят на отделението разпределя делата между камарите, като следва системата за разпределяне на делата. Общинската камара упражнява контрол върху законосъобразността на общинските постановления; нейните членове се назначават от председателя на *Kúria*.

¹⁸ Пълният съдебен състав и компетентното отделение издават необвързващо становище относно кандидатите (член 131, букви а) и в) и член 132, параграф 4 от Закон CLXI от 2011 г.).

между камарите¹⁹. Председателят на *Kúria* също така разполага с важни правомощия по отношение на ролята на *Kúria* за гарантиране на еднакво прилагане на правото от съдилищата²⁰. За тази цел *Kúria* издава решения за еднакво тълкуване на правни разпоредби, които са обвързващи за съдилищата²¹. Когато дадена камера желае да се отклони от публикуваната съдебна практика на *Kúria*, тя трябва да спре производството и да отправи искане за решение за еднакво тълкуване на правото²². Съставът по въпросите на еднаквото прилагане на правото може да бъде председателстван от председателя или от заместник-председателя на *Kúria*²³; Неговите шест членове се избират от председателя на *ad hoc* основа измежду съдиите в дадено отделение. Освен това страните може да обжалват окончателно решение на *Kúria* на основание еднаквото прилагане на правото, ако то се отклонява от публикуваната съдебна практика на *Kúria*²⁴. Съдебният състав, разглеждащ жалби във връзка с еднаквото прилагане на правото, се председателства от председателя или заместник-председателя на *Kúria*; неговите осем членове се избират от председателя във основа на алгоритъм²⁵. Съдебният състав по жалби във връзка с еднаквото прилагане на правото

¹⁹ Съдебният съвет и отделенията на *Kúria* издават необвързващо становище относно системата за разпределяне на делата (вж. член 9, параграф 1 от Закон CLXI от 2011 г.). От 1 януари 2021 г. насам председателят на *Kúria* е внесъл изменения в системата за разпределяне на делата девет пъти.

²⁰ Към 1 април 2020 г. съдилищата от по-долна инстанция са длъжни по закон да обяснят защо не следват тълкуването на правните разпоредби, дадено от *Kúria* в публикуваните решения на този съд. Такова отклонение представлява основание за извънредно средство за защита пред *Kúria*. Вж. например член 561, параграф 3, буква ж), член 648, буква г), член 649, параграф 6, член 652, параграф 1 от Закон XC от 2017 г. относно Наказателно-процесуалния кодекс; член 346, параграф 5, член 406, параграф 1, член 409, параграф 3, член 424, параграф 3 от Закон CXXX от 2016 г. относно Гражданско-процесуалния кодекс. Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа отбелязва, че тези правила са въведени без допитване до магистратите, че наличието и възможността за търсене на прецеденти, публикувани от *Kúria*, не са на съвременен равнище, като отделните решения се публикуват в различни издания, и че не е ясно дали трябва да бъде следвана само *ratio decidendi* на решенията, или също и *obiter dicta*. По негово мнение новите правила ще намалят автономността на съдиите по отношение на тълкуването на закона в светлината на фактическите обстоятелства по конкретното дело. (Информация, предоставена от Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа (ССВЕ) за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 24.)

²¹ Член 25, параграф 3 от Основния закон. Процедурата по еднакво прилагане на правото — която е по инициатива на една от камарите, на председателя или на (заместник-) ръководителя на отделение на *Kúria*, на председателя на окръжния апелативен съд или на главния прокурор — се различава от процедурата по обжалване във връзка с еднаквото прилагане на правото, която е по инициатива на една от страните по делото.

²² Член 32, параграф 1, буква б) и член 32, параграф 2 от Закон CLXI от 2011 г. Всяко отделение има свой собствен състав по въпросите на еднаквото прилагане на правото.

²³ Заместник-председателите на *Kúria* се назначават от президента на Републиката по препоръка на председателя на *Kúria* (член 128, параграф 1 от Закон CLXI от 2011 г.).

²⁴ Член 41/Б от Закон CLXI от 2011 г. Считано от 1 януари 2021 г., чрез изменение на правилата се уточняват случаите, в които жалбата във връзка с еднаквото прилагане на правото трябва да бъде отхвърлена, разширява се обхватът на съдебните решения, които могат да бъдат оспорени чрез жалба във връзка с еднаквото прилагане на правото (но същевременно той бива ограничен до решения, постановени след 1 юли 2020 г.), укрепва се правото на страните на разпореждане в рамките на производството (като им се дава право да оттеглят жалбата си) и се предвижда възможност за спиране на производството и отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС. Законът позволява сформирането на съдебен състав, разглеждащ жалби във връзка с еднаквото прилагане на правото, с повече от девет членове (като девет е минималният им брой). (Информация, предоставена от председателя на *Kúria* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 9—10.)

²⁵ Член 41/А, параграф 1 от Закон CLXI от 2011 г. От 1 май 2021 г. председателят на *Kúria* внесе изменения в системата за разпределяне на делата, за да въведе алгоритъм за определяне на членовете на съдебните състави, разглеждащи жалби във връзка с еднаквото прилагане на правото.

може да отмени окончателни решения, постановени от камарите по отделни дела²⁶. Съдебните органи на *Kúria* (т.е. съдебният съвет или отделенията), които имат чисто консултативна функция²⁷, не са в състояние да балансират широките правомощия на председателя на *Kúria*²⁸.

От 1 януари 2021 г. беше избран нов председател на *Kúria* по силата на новите специални правила относно назначенията в съдебната система. Следва да се припомни, че през юни 2020 г. президентът на републиката назначи, считано от 1 юли 2020 г., осем нови членове на Конституционния съд като съдии в *Kúria* по тяхно искане²⁹, като шестима от тях не разполагат с опит като съдии в съд с обща компетентност. Както е обяснено в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., след изменение, прието през 2020 г., членовете на Конституционния съд могат, след като получат статут на съдии, да поискат да бъдат назначени в *Kúria* след приключването на мандата си в Конституционния съд³⁰. На 5 октомври 2020 г. президентът на републиката отправи препоръка³¹ парламентът да избере един от тях за поста на председател на *Kúria*. След като изслуша въпросното лице в съответствие с приложимите правни разпоредби³², Националният съдебен съвет отхвърли кандидатурата му с почти пълно единодушие³³. След приключването на мандата му в

²⁶ Член 41/Г, параграф 1, буква в) от Закон CLXI от 2011 г. Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа отбелязва, че новата система за жалби във връзка с еднаквото прилагане на правото може да доведе до объркване и ограничава независимостта на съдиите, като същевременно предоставя твърде широки правомощия за вземане на решения на *Kúria* (информация, предоставена от Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 24).

²⁷ Що се отнася до назначаването на административни ръководители на съдилища в *Kúria*, ако председателят на *Kúria* пожелае да назначи кандидат без съгласието на съответния съдебен орган (изразено с мнозинство от гласовете), той трябва да поиска съгласието на Националния съдебен съвет (член 132, параграф 6 от Закон CLXI от 2011 г.).

²⁸ Информация, получена от Унгарския хелзинкски комитет в контекста на посещението в Унгария. Например съдебният съвет и отделението издават становище относно системата за разпределяне на делата (член 9, параграф 1 от Закон CLXI от 2011 г.).

²⁹ Съгласно обичайната процедура съдиите се назначават в *Kúria* от неговия председател след провеждане на конкурс с покана за подаване на кандидатури въз основа на становище от компетентното отделение на *Kúria* (*kollégium*), на оценка и на класирането на кандидатите от съдебния съвет на *Kúria*, съставен от съдии, избрани от техните колеги. Член 3, параграф 4а от Закон CLXII от 2011 г., който позволява назначения в съдебната система на членове на Конституционния съд, избрани от парламента, без покана за подаване на кандидатури, беше въведен със Закон CXXVII от 2019 г. относно изменението на някои актове във връзка с едноинстанционните административни производства на районните служби (законодателството „омнибус“) (Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 5.). На 21 септември 2020 г. Националният съдебен съвет отправи призив към председателя на НСС да предложи нормативна уредба за премахване на член 3, параграф 4а от Закон CLXII от 2011 г. (Решение № 107/2020. (IX.21.) ÖBT). По време на заседанието на съвета от 9 септември 2020 г. председателят на НСС и представителят на Министерството на правосъдието изразиха становището, че Националният съдебен съвет не е компетентен по този въпрос.

³⁰ Член 88, параграф 3 от Закон CLXII от 2011 г.

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

³² Член 103, параграф 3, буква а) от Закон CLXI от 2011 г.

³³ Тринадесет съдии членове гласуваха „против“. Единственият глас „за“ беше подаден от тогавашния председател на *Kúria* (член *ex officio* на Националния съдебен съвет) (Информация, предоставена от председателя на *Kúria* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 4.). Съветът отдаде признание на личните качества и подготвеността на кандидата, на неговите академични заслуги и експертния опит, придобит в областта на правосъдието в по-широк смисъл в качеството му на член на Конституционния съд и заместник на главния прокурор, но обясни отхвърлянето на

Конституционния съд, на 19 октомври 2020 г. кандидатът беше избран от Националното събрание да заеме поста председател на *Kúria* от 1 януари 2021 г. за срок от девет години³⁴. Също на 19 октомври тогавашният председател на *Kúria* го назначи в *Kúria*, където той изпълняваше длъжността председателстващ съдия в една от камарите до встъпването си в длъжност като председател на *Kúria*. Тези събития потвърждават опасенията, вече изразени в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.³⁵, че решения за назначения на високи постове в съдебната система се вземат без участието на съдебен орган и без да се спазват европейските стандарти³⁶. Специалният докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите окачестви избора като „атака срещу независимостта на съдебната власт и опит за подчиняването ѝ на волята на законодателната власт в нарушение на принципа на разделение на властите“³⁷. С оглед на административните правомощия на председателя на *Kúria* и ключовата роля на този съд в правосъдната система³⁸, това развитие поражда сериозно безпокойство по отношение на независимостта на магистратите³⁹.

Продължи практиката на председателя на Националната съдебна служба да отменя процедурите за подбор на председатели на съдилища и да назначава временно изпълняващи длъжността председатели на съдилища без одобрението на Националния съдебен съвет. Председателят на НСС продължи практиката да

кандидатурата, като се позова на липсата на опит на кандидата в съдебната зала и на факта, че кандидатурата му е станала възможна вследствие на законодателни изменения, които според съвета са в противоречие с изискванията на конституцията за независимост и безпристрастност на лицата, заемащи ръководни длъжности в съдебната система (Решение № 120/2020. (X. 9.) ОБТ). Становището на Националния съдебен съвет няма обвързващ характер. Правителството е на мнение, че тази мярка гарантира участието на съдебните органи (информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 2.). Следва да се припомни, че считано от 1 януари 2020 г., с член 1 от Закон XXIV от 2019 г. е изменен член 114, параграф 1 от Закон CLXI от 2011 г. в смисъл, че при изчисляването на периода от „пет години опит като съдия“, който се изисква за длъжността председател на *Kúria*, може да бъде взето предвид времето, прослужено като старши съдебен секретар в Конституционния съд или в международен съд.

³⁴ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 12.

³⁵ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 5—6.

³⁶ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 47. Вж. също решение на Съда от 19 ноември 2019 г. по съединени C-585/18, C-624/18 и C-625/18, А.К., точка 134.

³⁷ Писмо на специалния докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите от 15 април 2021 г. Освен това, както е подчертано от Европейската мрежа на съдебните съвети, изборът за длъжността председател на *Kúria* е станал възможен чрез законодателство *ad hominem* (Европейска мрежа на съдебните съвети, 2020 г.). Следва да се припомни също така, че Комитетът на министрите на Съвета на Европа е отбелязал със загриженост, че продължават да отсъстват гаранции във връзка с мерките *ad hominem* на конституционно равнище, с които се прекратява мандатът на магистрати, както и с компетентността на парламента, установена през 2012 г. въз основа на фактите от решението по делото *Vaka/Унгария* (жалба № 20261/12) на Европейския съд по правата на човека, да отстранява от длъжност председателя на *Kúria* без съдебен контрол (1383-то заседание, 29 септември — 1 октомври 2020 г.).

³⁸ Според правителството ключовата роля на *Kúria* в унгарската правосъдна система се контролира изцяло от Конституционния съд.

³⁹ Според Съда държавите членки са длъжни да гарантират, с оглед на правата държава като ценност, че избягват всяко намаляване на защитата на тази ценност в законодателството си в областта на организацията на правораздаването, като се въздържат от приемането на правила, които биха могли да засегнат независимостта на съдиите (вж. решение от 20 април 2021 г. по дело C-896/19, *Repubblika*, т. 63 и 64).

отменя⁴⁰ — в нарастващ брой случаи и често без да предоставя достатъчно обяснения⁴¹ — процедури за подбор на председатели на съдилища и други административни ръководители на съдилища⁴² дори в случаите, когато има подходящи кандидати, подкрепени от техните колеги⁴³. Тази практика беше критикувана от Националния съдебен съвет още по времето на мандата на предходния председател на НСС⁴⁴. През последната година подборът на председатели на съдилища беше многократно забавян поради пандемията от COVID-19; В резултат на това свободните позиции останаха незаети или бяха попълнени от председателя на НСС⁴⁵ с временно изпълняващи длъжността, или мандатът на административните ръководители на съдилища беше удължен със закон. Председателите на съдилища упражняват правомощия, които имат отношение към перспективите за кариера в съдийското съсловие. Тъй като първото назначение на съдиите е ограничено до срок от три години⁴⁶, продължаването на съдебната им кариера зависи от оценката на тяхната пригодност за упражняване на мандат като съдия, като за тази цел председателят на съда трябва да оцени правораздавателната им дейност⁴⁷. Ако съдиите бъдат счети за пригодни, председателят на съда отправя искане към председателя на НСС да препоръча на

⁴⁰ Ако нито една кандидатура не бъде одобрена от органа по назначаване, се обявява, че по поканата за подаване на кандидатури няма резултат. В този случай се публикува нова покана за подаване на кандидатури. Ако по новата процедура също не бъде постигнат резултат, длъжността председател на съда (административен ръководител) може да се заеме от лице, избрано от органа по назначаването за максимален срок от една година. (Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 2.) Няма възможност за съдебен контрол върху решенията на председателя на НСС за отмяна на процедурите за подбор на председатели на съдилища и други административни ръководители на съдилища и не е предвидено участие на Националния съдебен съвет.

⁴¹ През 2020 г. председателят на НСС е отменил пет процедури за подбор за административни ръководители на съдилища (председатели и заместник-председатели на съдилища, ръководители и заместник-ръководители на отделения), при които е имало кандидат, подкрепян от повечето членове на съдебния орган, издал становище (Решения № 373.E/2020. (X. 1.) ОВНЕ, № 388.E/2020. (X. 19.) ОВНЕ, № 415.E/2020. (XI. 12.) ОВНЕ, № 443.E/2020. (XI. 30.) ОВНЕ, № 444.E/2020. (XI. 30.) ОВНЕ. Според правителството тези решения на председателя на НСС се основават на член 133, параграф 1 от Закон CLXI от 2011 г., съдържат подробни мотиви и са публикувани в държавен вестник и на официалния уебсайт на съда. В резултат на това бяха назначени трима временно изпълняващи длъжността председатели на съдилища. На заседанието си от 5 май 2021 г. Националният съдебен съвет изрази загриженост поради липсата на единни критерии за отмяна на процедурите за подбор от страна на председателя на НСС.

⁴² Председателите и някои други ръководители на окръжните съдилища и на окръжните апелативни съдилища се назначават от председателя на НСС след проведено тайно гласуване от пленума на съответния съд. Председателят на НСС може да назначи всеки кандидат, получил мнозинството от гласовете (един съдия може да подкрепи повече кандидати при гласуването), но за назначаването на кандидат, който не е получил мнозинство при гласуването от пленума на съда, се изисква предварителното съгласие на Националния съдебен съвет. Председателите на окръжните съдилища назначават председателите на районните съдилища (информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 2.).

⁴³ Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 5.

⁴⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 3.

⁴⁵ Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 5—6.

⁴⁶ Член 23, параграф 1 от Закон CLXII от 2011 г. Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 1.

⁴⁷ Член 24, параграф 2 и глава V от Закон CLXII от 2011 г. Оценката на председателя на съда се основава на оценка, извършена от ръководителя на отделението или от съдия, назначен от ръководителя на отделението (член 71, параграф 2 от Закон CLXII от 2011 г.).

президента на републиката да ги назначи за неограничен период от време⁴⁸. Ако бъдат счестени за непригодни, те трябва да напуснат съда в края на първоначалното си назначение⁴⁹. Резултатите от оценката могат да бъдат оспорени пред служебния съд⁵⁰; Служебният съд не може да постанови временни мерки, за да предотврати прекъсване на съдебната кариера, по време на съдебния контрол върху оценката. Също така на всеки три години председателят на съда и председателят на НСС може да преназначават съдии — без тяхното съгласие — в други съдилища за срок до една година, въпреки че на практика те не са се възползвали от тази възможност от 2012 г. насам⁵¹. Беше изразена загриженост по отношение на въздействието на това правомощие върху несменяемостта на съдиите⁵².

Заплатите на съдиите и прокурорите продължават постепенно да се увеличават. Увеличението на заплатите в съдебната система, отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., продължи в съответствие с предвиденото в законодателството „omnibus“ от 2019 г.⁵³ и се очаква да допринесе за повишаване на независимостта на съдебната власт. През първата фаза, считано от януари 2020 г., заплатите бяха увеличени средно с 32 %⁵⁴, а през втората фаза, считано от януари 2021 г., с 12 %. Допълнително увеличение с 13 % е запланирано за 2022 г.⁵⁵. Въпреки

⁴⁸ Член 3, параграф 3, буква в) и член 24, параграф 3 от Закон CLXII от 2011 г.

⁴⁹ Член 25, параграф 1 от Закон CLXII от 2011 г.

⁵⁰ Членове 80 и 101 от Закон CLXII от 2011 г. Членовете на служебните съдилища се назначават от Националния съдебен съвет (член 102, параграф 1 и член 145, параграф 2 от Закон CLXII от 2011 г., член 103, параграф 3, буква ж) от Закон CLXI от 2011 г.).

⁵¹ Член 31, параграф 3 от Закон CLXII от 2011 г. Според информацията, предоставена от правителството при изготвянето на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

⁵² Четвърти кръг на оценка на GRECO — втори междинен доклад относно спазването на изискванията, препоръка xi, т. 27. Съгласно европейските стандарти съдиите не следва да бъдат премествани на друга съдебна длъжност, без да са дали съгласието си за това, освен в случаите на дисциплинарни санкции или реформа на организацията на съдебната система (вж. Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 52).

⁵³ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 6.

⁵⁴ Заинтересованите страни съобщават, че съгласно предписанията на закона през първата фаза на програмата непропорционално са повишени заплатите на председателите на съдилища и на други административни ръководители на съдилищата (информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 12, потвърдена от информацията, получена от Националния съдебен съвет в контекста на посещението в Унгария). Считано от 1 януари 2020 г., добавките, свързани със съответните съдебни инстанции, бяха увеличени от 10 на 20 % за съдиите от районните съдилища, от 20 на 40 % за съдиите от окръжните съдилища, от 40 на 70 % за съдиите от окръжните апелативни съдилища и от 60 % на 120 % за съдиите от *Kúria*. Що се отнася до добавките за административни ръководители на съдилищата, въведеното увеличение е по-значително. Така например, от 1 януари 2020 г. добавката към заплатата на ръководителите на отделения и на генералния секретар на *Kúria* беше увеличена от 60 на 200 %, за председателите на окръжни апелативни съдилища и председателя на Окръжния съд на Будапеща — от 60 % на 150 %, за заместник-председателите на окръжните апелативни съдилища и председателите на окръжните съдилища — от 50 % на 120 %, за председателстващите съдии в *Kúria* — от 45 на 120 %. Според информацията, предоставена от правителството, на равнище районни съдилища средното увеличение е 30 %, съответно 29 % за съдиите и 34 % за административните ръководители на съдилища; на равнище окръжни съдилища средното увеличение е 33 %, съответно 33 % за съдиите и също 33 % за административните ръководители на съдилища.

⁵⁵ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 5.

това продължават да съществуват опасения⁵⁶ във връзка с бонусната система и правомощията на органите, управляващи съдилищата, да предоставят бонуси на съдиите по свое усмотрение без обективни и прозрачни критерии⁵⁷.

Продължава да съществува загриженост по отношение на някои елементи от организацията на прокуратурата. Както е отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., организацията на прокуратурата се отличава със строго йерархична структура. Макар че независимостта на прокуратурата е залегнала в законодателството⁵⁸, някои елементи от правната уредба накараха Групата държави срещу корупцията (GRECO) да отправи препоръки за преглед на правилата за назначаване на главния прокурор с цел защита на прокуратурата от политическо влияние. Въпреки че повечето препоръки на GRECO, свързани с прокуратурата, са изпълнени, по някои от тях все още не са предприети мерки. Такъв е случаят с препоръката за премахване на възможността главният прокурор да бъде оставен на тази длъжност след изтичането на неговия мандат⁵⁹. Такъв е случаят и по отношение на препоръката на GRECO случаите, в които по-висшестоящ прокурор поема дело от подчинен прокурор, да се подчиняват на строги критерии и такива решения да бъдат мотивирани писмено⁶⁰. GRECO отправи също така препоръка да се повишат

⁵⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 7. Според информацията, получена от Унгарския хелзинкиски комитет в контекста на посещението в Унгария, правните норми относно бонусите (член 189 от Закон CLXII от 2011 г.) са много неясни, което оставя много възможности за произвол; не съществува законоустановен списък или определение на видовете и формите на бонусите, които председателят на НСС и други ръководители в съдилищата могат да разпределят между съдиите, нито са установени ясни критерии какво може да служи за основа на такива решения. Председателят на НСС отказва да предостави подробна информация на Националния съдебен съвет относно изплащането на бонуси, тъй като според неговото тълкуване на закона този въпрос не попада в обхвата на надзорните правомощия на Националния съдебен съвет (информация, получена от Националния съдебен съвет в контекста на посещението в Унгария).

⁵⁷ Средното съотношение на законоустановените бонуси, платими на всички съдии и съдебни служители, се определя от председателя на НСС; административните ръководители на съдилища може да решат да се отклонят от това средно съотношение — вж. член 11, параграф 4 от Разпореждане № 5/2013. (VI. 25.) ÖBV на председателя на НСС (решението се взема от председателите на окръжните съдилища и председателите на окръжните апелативни съдилища по отношение на съдиите и съдебните служители; от председателя на НСС по отношение на председателите на съдилища и съдиите, назначени към НСС; и от председателя на *Kúria* по отношение на съдиите в *Kúria*). Разпореждане № 5/2013. (VI. 25.) ÖBV не съдържа критерии за отклонение от средното съотношение в отделни случаи. Освен това ръководителите могат да предоставят допълнителни бонуси (които не са установени по закон). Според Съвета на Европа следва да се избягват системи, при които основното възнаграждение на съдиите зависи от ефективността, тъй като те биха могли да възпрепятстват независимостта на съдиите (Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 55).

⁵⁸ Информация, предоставена от *Alapjogokért Központ* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 3. Следва да се отбележи, че не съществуват ефективни средства за правна защита срещу решения на прокуратурата да не преследва престъпна дейност, за която се твърди, че е в ущърб на обществен интерес, включително корупция, измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, и присвояване на публични средства (не е налице заместващо частно обвинение, ако пострадалият е държавата или орган, упражняващ правомощията на публичната власт (член 787, параграф 3, буква г) от Закон XC от 2017 г. относно Наказателно-процесуалния кодекс).

⁵⁹ Четвърти кръг на оценка на GRECO — втори междинен доклад относно спазването на изискванията, препоръка xiv, т. 37.

⁶⁰ Четвърти кръг на оценка на GRECO — втори междинен доклад относно спазването на изискванията, препоръка xv, т. 42. Член 60/A от Директива № 12/2012 (VI. 8.) на главния прокурор предвижда изискване причината за поемането на делото да бъде вписана в преписката. Според правителството в

отчетността и прозрачността на дисциплинарните производства срещу прокурори; групата продължава да изразява опасения, че все още решение по съществото на делото се взема от прекия по-висшестоящ прокурор, вместо от безпристрастен орган⁶¹. Цялостното изпълнение на тези препоръки би оказало положително въздействие върху уредбата за борба с корупцията.

Качество

Като цяло цифровизацията на правосъдната система е висока. Унгария продължава да се нарежда в челните места по отношение на цифровите решения за образуване и провеждане на производства по граждански/търговски и административни дела⁶², цифровите решения за образуване и провеждане на съдебни производства по наказателни дела⁶³ и онлайн достъпа до публикувани съдебни решения за широката общественост⁶⁴. Освен това Унгария отчита изключително добри резултати по отношение на насърчаването и осигуряването на стимули за използване на методи за алтернативно разрешаване на спорове⁶⁵. Съществуват обаче опасения доколко приобщаващ е характерът на схемата за правна помощ⁶⁶, а съдебните такси по търговски дела остават високи⁶⁷. Би могло да се осигури повече обучение за съдиите в областта на комуникациите⁶⁸.

Функционирането на съдилищата беше адаптирано по време на пандемията от COVID-19. Към момента на избухването на пандемията вече бяха въведени цифрови решения (например система за дистанционни съдебни заседания). Използването на инструменти за дистанционни съдебни заседания (видеоконферентна връзка) по време на пандемията стана широко разпространено⁶⁹, което направи някои съдебни

доклада на GRECO от 2015 г. думата „потенциално“ е използвана, за да се изрази, че в него се разглеждат само хипотетични, а не фактически ситуации, и се препоръчват по-нататъшни стъпки единствено с цел предотвратяване на такива потенциални сценарии; независимо от това, за правилното функциониране на прокуратурата е от съществено значение длъжността на главния прокурор да бъде заета дори по време на преходния период, докато бъде сформирано необходимото мнозинство; това мнозинство гарантира независимостта на главния прокурор и защитава разделението на властите. Според правителството основната гаранция срещу произволни решения, посочена в междинния доклад на GRECO относно спазването на изискванията, е предоставена в самия Основен закон, който в своя член 29, параграф 1 гласи, че „главният прокурор и прокуратурата са независими“. Правителството изтъква, че тази независимост на прокуратурата е разширена с разпоредбата на член 3, параграф 3 от Закон CLXIII от 2011 г. за прокуратурата.

⁶¹ Четвърти кръг на оценка на GRECO — втори междинен доклад относно спазването на изискванията, препоръка xvii, т. 52. GRECO приветства влизането в сила, считано от 1 януари 2019 г., на изменението на член 88, параграф 1 от Закон CLXIV от 2011 г., което предвижда задължителното участие в провеждането на разследването на дисциплинарен комисар.

⁶² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 44.

⁶³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 45.

⁶⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 46.

⁶⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 27.

⁶⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 23.

⁶⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 25.

⁶⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 36.

⁶⁹ През 2019 г. съдилищата проведоха 6 426 съдебни заседания чрез видеоконферентна връзка, а през 2020 г. броят им беше 20 569. (Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 11.) Системата за обучение с цифрови инструменти беше приведена в действие бавно, но понастоящем вече функционира. (Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 18 и 20.)

производства по-ефективни⁷⁰. Някои съдебни процедури бяха опростени⁷¹. На 8 март 2021 г. правителството внесе промени в процесуалните закони с цел да се улесни работата на правосъдната система по време на „състоянието на опасност“⁷².

Ефикасност

Ефикасността при гражданските и административните дела продължава да бъде висока. Според Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г. Унгария се представя изключително добре по отношение на времето, което се смята за необходимо за решаване на административни дела на първа инстанция⁷³, както и в съдилищата от всички инстанции⁷⁴; броя висящи административни производства в първоинстанционните съдилища⁷⁵; и броя висящи граждански, търговски, административни и други производства⁷⁶. Унгария също така се представя добре по отношение на времето, което се смята за необходимо за решаване на граждански и търговски съдебни спорове на първа инстанция⁷⁷, и процента решени граждански, търговски, административни и други съдебни спорове⁷⁸. Новите процесуални правила позволяват, считано от 9 юли 2020 г., ускорени производства по дела, свързани с гражданскоправни иски за жертви на престъпления⁷⁹.

Разработват се ефективни средства за правна защита в случаи на твърде продължителни производства. Все още не е приключило изпълнението на решението на Европейския съд по правата на човека по делото *Gazsó/Унгария* и Унгария остава под засиления надзор на Комитета на министрите на Съвета на Европа във връзка с този въпрос⁸⁰. На 15 юни 2021 г. Парламентът прие нов закон⁸¹, с който от 2021 г. се въвежда обезщетение за вреди, ограничено до прекомерно продължителни граждански производства.

⁷⁰ Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 9.

⁷¹ Пак там. Например специален закон дава възможност за разглеждане на дела чрез писмена процедура дори при съдебни спорове, за които по-рано не е била предвидена такава процедура.

⁷² Правителствено постановление № 112/2021 от 6 март 2021 г. Това постановление се прилага от 23 май 2021 г. Считано от 17 април 2021 г., с Правителствено постановление № 182/2021 от 16 април 2021 г. беше изменено Правителствено постановление № 112/2021; на съдилищата беше разрешено да провеждат съдебни заседания, считано от 20 април 2021 г.

⁷³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 9.

⁷⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 10.

⁷⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 16.

⁷⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 14.

⁷⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 7.

⁷⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 11.

⁷⁹ Закон LXX от 2020 г. Съдилищата прилагат ускорено производство, като общият срок за предприемане на действия е максимум осем работни дни. Ако съдът трябва да проведе съдебно заседание, то се провежда основно чрез мрежа за електронни комуникации или други средства, с които могат да се предават електронни изображения и звук. При производствата по обжалване и съдебен контрол страните не могат да изискват провеждане на съдебно заседание. (Информация, предоставена от председателя на *Kúria* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 9.)

⁸⁰ През октомври 2018 г. правителството внесе в парламента законопроект T/2923. През юни 2021 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа отбеляза с голяма загриженост липсата на достатъчно осезаем напредък, по-специално, че не е представен конкретен план за създаването на обезщетения за вреди при административни и наказателни дела.

⁸¹ Закон XCIV от 2021 г.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Националната служба за защита (NVSZ) под надзора на Министерството на вътрешните работи координира дейностите за борба с корупцията в Унгария и е отговорна също така за предотвратяването на престъпления от страна на полицията, правоприлагащите органи и други държавни агенции. Разследването и наказателното преследване на случаите на корупция в публичния сектор попадат под изключителната компетентност на отдела за разследвания към Централната главна прокуратура за разследване и нейните пет регионални служби. Прокуратурата се подпомага от разследващите звена на полицията и Националната служба за защита. Държавната одитна служба е компетентна да упражнява контрол върху финансовото управление на публичните средства и одита на политическите партии.

Възприятието за корупция в публичния сектор сред експертите и ръководителите на предприятия сочи, че равнището на корупция в публичния сектор остава високо. В индекса за възприемане на корупцията от 2020 г. на „Прозрачност без граници“ Унгария има 44 от 100 възможни точки и заема 19^о място в Европейския съюз и 69^о място в световен мащаб⁸². Това възприятие значително е намаляло⁸³ през последните пет години⁸⁴.

Бяха въведени някои изменения в наказателното законодателство с цел справяне с подкупването на чужди длъжностни лица и неофициалните плащания в сферата на здравеопазването. Както се посочва в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., съответните престъпления, свързани с корупцията, са криминализирани⁸⁵. В отговор на препоръка на ОИСП⁸⁶ на 1 януари 2021 г. влезе в сила изменение на Наказателния кодекс. С това изменение е редактирано определението за „чуждо длъжностно лице“, за да се поясни, че то включва длъжностни лица на чуждестранни публични предприятия. С него също така се въвеждат по-строги наказания за даване на ръшвет. Разпоредбите относно подкупите също бяха изменени, за да бъдат включени наследващи се облаги за медицински специалисти, като по този начин се ограничават възможността за извършване на неофициални плащания („признателност“) в сектора

⁸² „Прозрачност без граници“ (Transparency International), Индекс за възприемане на корупцията за 2021 г., стр. 2—3. Равнището на възприятието за корупция се категоризира по следния начин: ниска (възприятието за корупция в публичния сектор сред експертите и ръководителите на предприятия се оценява с над 79 точки); относително ниска (79—60 точки), относително висока (59—50 точки), висока (под 50 точки).

⁸³ През 2015 г. резултатът е бил 51 точки, а през 2020 г. той е 44 точки. Резултатът значително се увеличава/намалява, когато промяната е с повече от пет точки; резултатът се подобрява/влошава (при промяна с 4—5 точки); резултатът е относително стабилен (при промяна с 1—3 точки) за последните пет години.

⁸⁴ Данните на Евробарометър относно възприятието за корупция и опита на гражданите и предприятията, отчетени миналата година, се актуализират на всеки две години. Най-новите набори от данни са Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.) и Експресно проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

⁸⁵ Наказателният кодекс включва съответните определения за корупция и свързани с нея престъпления и криминализира различни форми на подкупи и търговия с влияние, длъжностно присвояване, присвояване на публични средства и злоупотреба с публична власт.

⁸⁶ ОИСП (2019 г.), Implementing the OECD Anti Bribery Convention — Phase 4 Report: Hungary (Прилагане на Конвенцията на ОИСП за борба с подкупването — доклад по фаза 4: Унгария). Вж. Закон XLIII от 2020 г.

на здравеопазването и обещаването или предоставянето на наследващи се облаги за предоставянето на здравни услуги се кодифицира като субсидиарно престъпление⁸⁷.

Изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията за периода 2020—2022 г. и на съответния план за действие продължава. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., обхватът на стратегическата уредба за борба с корупцията е ограничен до насърчаване на почтеността в държавната администрация. В стратегията⁸⁸, приета през юни 2020 г., са предвидени действия като: въвеждане и разработване на електронни решения за повишаване на прозрачността (например автоматизирана система за вземане на решения), наблюдение на рисковете за почтеността, обучение по въпросите на почтеността за държавните служители и специализирано обучение в областта на борбата с корупцията за правоприлагащите органи, съдиите и прокурорите. Други важни области, като например финансирането на политическите партии, декларациите за имущественото състояние, лобирането и разпоредбите за кадровата въртележка между държавния и частния сектор, са обхванати в специални актове. Въпреки това, тъй като те не са включени в стратегията, слабостите не са преодолени по координиран начин⁸⁹. По подобен начин, в нея не са разгледани рисковете, свързани с клиентелизма, привилегироването и непотизма във висшите ешелони на публичната администрация, както и рисковете, произтичащи от взаимовръзката между предприятията и участниците в политиката⁹⁰.

Продължават да съществуват предизвикателства по отношение на разследването и наказателното преследване на случаите на корупция по високите етажи на властта. Правната уредба осигурява условия за ефикасни разследвания и наказателни преследвания, а полицията и прокуратурата съобщават, че разполагат с ресурси и специализация на адекватно равнище за изпълнението на своите задачи. Въпреки това прокурорите посочват, че съществуват предизвикателства при разкриването на корупция и получаването на доказателства по такива дела⁹¹. Наказателното производство за престъпления, свързани с корупция, се образува главно въз основа на дейностите по наказателно разследване на разследващите органи. По-голямата част от разследваните случаи биват разкривани от Националната служба за защита. Сигналите от административните органи и евентуалните нередности, докладвани чрез инструменти за превенция (например декларации за имущественото състояние, канали за подаване на сигнали за нередности, информация от различни регистри), играят относително по-малка роля в наказателните разследвания⁹², а независимите механизми за контрол продължават да бъдат недостатъчни за разкриването на корупция. Както е посочено в доклада от миналата година, недостатъчно независимите механизми за контрол и тесните взаимовръзки между политиката и определени национални предприятия благоприятстват корупцията. По данни на прокуратурата процентът на повдигнатите обвинения по случаи на корупция, разследвани от прокуратурата, като

⁸⁷ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 19.

⁸⁸ Решение № 1328/2020 на правителството от 19 юни 2020 г. относно средносрочната национална стратегия за борба с корупцията за периода 2020—2022 г. и придружаващият го план за действие.

⁸⁹ Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 11.

⁹⁰ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 11.

⁹¹ Информация, получена от прокуратурата в контекста на посещението в Унгария.

⁹² Информация, получена от прокуратурата в контекста на посещението в Унгария.

цяло е много висок (86,5 %) ⁹³. От 2020 г. бяха образувани някои нови дела за корупция на високо равнище, в които са замесени политици ⁹⁴, въпреки това, както се посочва в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. ⁹⁵, постигнатите резултати по разследвания на твърдения, свързани с високопоставени длъжностни лица и техния непосредствен кръг, остават ограничени ⁹⁶. Цялостното изпълнение на препоръките на GRECO във връзка с ефективното функциониране на прокуратурата ще укрепи допълнително уредбата за борба с корупцията ⁹⁷.

Тестовите за почтеност продължават да се считат от органите за ефективно възпиращо средство срещу корупционно поведение и са довели до образуването на няколко наказателни дела за дребна корупция през периода на докладване ⁹⁸. От 1 януари 2021 г. влезе в сила ново изменение на Закона за полицията, с което се разширява обхватът на служителите, които може да подлежат на тестове за почтеност, извън полицейските служители ⁹⁹. Съгласно това изменение вече всички служители на бюджетни организации под надзора на правителството и министрите могат да бъдат подлагани на тест за почтеност.

Унгария разполага с обширна система за деклариране на имущественото състояние, но въпреки това продължават да са налице опасения във връзка с липсата на системни проверки и с недостатъчния надзор на декларациите за имущественото състояние и евентуални конфликти на интереси. Съгласно тази система членовете на парламента, правителствените служители и длъжностните лица са длъжни да декларират своето имуществено състояние и евентуални конфликти на интереси. Въпреки това продължава да съществува загриженост относно липсата на систематичен мониторинг. Проверката на декларациите за имущественото състояние ¹⁰⁰ се извършва единствено след сигнал за съмнения от работодателя на съответния служител или длъжностно лице или от парламентарната комисия по имунитета, когато става въпрос за декларации на членовете на парламента и на високопоставени правителствени служители. Комисията е съобщила, че за последните пет години от

⁹³ Информация, получена от прокуратурата в контекста на посещението в Унгария.

⁹⁴ Две дела се отнасят до заместник държавен секретар, обвинен в пасивно подкупване, и до висш служител в данъчната администрация. Три други дела се отнасят до висши служители на високи постове в частния сектор или в международни организации (информация, получена от прокуратурата в контекста на посещението в Унгария).

⁹⁵ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 10.

⁹⁶ Главната прокуратура отбеляза, че не се води отделна статистика относно делата за корупция на високо равнище, тъй като това не е категория, определена в наказателното право.

⁹⁷ Вж. стр. 8. Четвърти кръг на оценка на GRECO — втори междинен доклад относно спазването на изискванията, препоръка xiv, т. 37 и 42.

⁹⁸ През 2020 г. Националната служба за защита проведе 245 такива теста, което доведе до образуването на наказателни производства срещу девет лица. Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 13.

⁹⁹ Вж. член 7 от Закон XXXIV от 1994 г. относно полицията.

¹⁰⁰ Декларациите за имущественото състояние — които са публично достъпни и подлежат на проверки — не включват споразумения за доверително управление на активи (*bizalmi vagyонkezelői jogviszony*), доверителни фондове (*vagyonkezelő alapítvány*), фондове за дялово участие (*magántőkealap*) и животозастрахователни полици. Декларациите за конфликт на интереси — които не са публично достъпни и не подлежат на проверки — обхващат лица със статут на довереник, довереници или бенефициери по правоотношения за доверително управление, както и членството във фондация, в управителния съвет на фондация и други ключови позиции (информация, получена от Националното събрание в контекста на посещението в Унгария).

общо 16 подадени сигнала за проверка 15 са били отхвърлени като необосновани. При другия сигнал съответното лице е коригирало декларацията за имущественото състояние и задълженията си и не е било образувано производство¹⁰¹. Както е посочено в миналогодишния доклад¹⁰², съмненията за необосновано забогатяване могат да доведат до провеждането на процедура за проверка от националния данъчен и митнически орган. Данъчният орган обаче може да започне такава процедура само ако разследващите органи също започнат наказателно разследване, което ограничава възможностите за независими проверки. Вследствие на изменение на съответните правила¹⁰³ членовете на парламента трябва да декларират пред председателя на парламента всеки конфликт на интереси или несъвместимост, вследствие на които те подлежат на определени ограничения до разрешаването на ситуацията. Декларациите за конфликт на интереси и информацията за евентуални последващи действия обаче не са публично достъпни. Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO) отправи препоръки във връзка с проблема с ефективния надзор, проверката и изпълнението на правилата за поведение, декларациите за конфликт на интереси и декларациите за имущественото състояние на членовете на парламента, които бяха частично изпълнени¹⁰⁴.

Мерките за регулиране на лобирането продължават да бъдат непълни и не се прилагат систематично¹⁰⁵. Не са предвидени задължителна регистрация на лобистите и доклади за оповестяване на контактите. Съгласно правителствено постановление от 2013 г.¹⁰⁶ служителите на органите на държавната администрация могат да се срещат с представители на интереси във връзка с тяхната работа единствено след като уведомят своите началници, които могат да забранят срещата. Срещите с представители на интереси трябва да бъдат документирани, но не е установено задължение за публично оповестяване на срещите. GRECO препоръчва ясен набор от правила при взаимодействието с лобисти по отношение на членовете на парламента¹⁰⁷.

Продължават да липсват ясни правила по отношение на кадровата въртележка между държавния и частния сектор и периодите на прекъсване. Въпреки това както Кодексът на труда¹⁰⁸, така и специалното законодателство¹⁰⁹, приложимо за държавните служители, съдържат клаузи за поверителност. На практика тези правила не се прилагат, тъй като правителството все още трябва да уточни секторите и длъжностите, при които по отношение на държавните служители се прилага изрично

¹⁰¹ Информация, получена от Националното събрание в контекста на посещението в Унгария.

¹⁰² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 11.

¹⁰³ Закон XXXVI от 2012 г. за Националното събрание, изменен през декември 2019 г.

¹⁰⁴ GRECO (2020 г.), Четвърти кръг на оценка — втори междинен доклад относно спазването на изискванията по отношение на Унгария във връзка с предотвратяването на корупция от страна на членове на парламента, съдии и прокурори, стр. 5.

¹⁰⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 11—12.

¹⁰⁶ Правителствено постановление № 50/2013 от 25 февруари 2013 г. относно системата за управление на почтеността в органите на публичната администрация и процедурните правила за приемане на лобисти.

¹⁰⁷ GRECO (2020 г.), Четвърти кръг на оценка — втори междинен доклад относно спазването на изискванията по отношение на Унгария във връзка с предотвратяването на корупция от страна на членове на парламента, съдии и прокурори.

¹⁰⁸ Член 8, параграф 4 от Закон I от 2012 г.

¹⁰⁹ Член 93, параграф 1, буква ж) от Закон CXXV от 2018 г.

ограничение във времето кога могат да започнат професионална стопанска дейност в сферата, в която са заемали държавна длъжност¹¹⁰.

Финансирането на партии в Унгария продължава да поражда тревога¹¹¹. Държавната одитна служба е натоварена да следи за отчетността при използването на публични средства и да контролира законосъобразността на финансовото управление на политическите партии. Както е отбелязано също и от GRECO, въпреки че са предприети някои мерки, за да се гарантира, че финансовите регистри на политическите партии са прозрачни и актуални, да се изяснят източниците на доходи на партиите и периодите на кампаниите, както и да се осигури по-задълбочен мониторинг, като цяло продължават да съществуват опасения по отношение на прозрачността на финансирането на партиите¹¹².

Въведена е регулаторна уредба за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, но са необходими допълнителни стъпки за подобряване на защитата на практика. Законът за защита на лицата, сигнализиращи за нередности¹¹³, предвижда анонимност за такива лица и позволява подаването на жалби по електронен път. Случаите на оповестяване на нередности в интерес на обществеността се разследват от съответните институции, а техният отговор, съдържащ резултатите от разследването, трябва да бъде вписван в електронен регистър. Лицата, сигнализиращи за нередности, не могат да бъдат държани отговорни за уведомяването, освен ако не се установи, че преднамерено са подали фалшив сигнал¹¹⁴. Комисарят по основните права изпълнява функцията на канал за подаване на сигнали¹¹⁵ и управлява електронната платформа, но разполага само с ограничена официална компетентност във връзка с представените жалби, с които се подава сигнал за нередност¹¹⁶. ОИСП отчете

¹¹⁰ Законоустановеният срок на ограничението е равен на времето, прослужено на длъжността, предмет на ограничението, но не повече от две години (член 117, параграф 2 от Закон СХХV от 2018 г.). В член 117, параграф 1 от Закон СХХV от 2018 г. се предвижда, че правителството трябва да определи в кои сектори и на кои длъжности не може да бъде назначен правителствен служител след приключването на обществената му служба. Тази разпоредба все още не се прилага.

¹¹¹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 12.

¹¹² GRECO (2019 г.), Трети кръг на оценка на GRECO — второ допълнение към втория доклад относно спазването на изискванията, т. 24.

¹¹³ Закон CLXV от 2013 г. относно жалбите и подаването на сигнали за нередности.

¹¹⁴ Закон CLXV от 2013 г. предвижда, че публичните органи и органите на местното управление имат право да предприемат действия по въпроси, свързани със сигнали от лица, сигнализиращи за нередности (член 1, параграфи 1 и 4). Когато се установи, че лицето, сигнализиращо за нередности, е докладвало недобросъвестно невярна информация от решаващо значение и това дава основание да се установи, че е извършено престъпление или нарушение, личните данни на лицето, подало сигнала, се предават на органа или лицето, което има право да провежда производство. Когато има вероятност лицето, сигнализиращо за нередности, да е причинило незаконосъобразна вреда или друго увреждане на правата на други лица, неговите лични данни се предават на органа или лицето, оправомощено да образува или провежда производство (член 3, параграф 4).

¹¹⁵ Други канали за подаване на сигнали са каналът за работодатели и системата за вътрешен контрол на публичните органи.

¹¹⁶ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 12. На практика основната задача на омбудсмана е да препраща сигналите до компетентните органи. Тези сигнали не се предават автоматично на правоприлагащите органи и вместо това първо се провежда административно разследване от съветника по съблюдаване на етичните норми на съответната институция. Съветниците по съблюдаване на етичните норми се отчитат пряко пред ръководителя на тяхната институция. Омбудсманът обаче може при поискване или служебно да проучи дали тези органи са предприели

положителните аспекти на регулаторната уредба, но изрази загриженост по отношение на ефективността на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности¹¹⁷.

Стесняването на приложното поле на правилата за обществените поръчки повиши риска от корупция. С нов закон¹¹⁸, приет на 27 април 2021 г., беше отменено конкретно изискване на закона за обществените поръчки¹¹⁹, като по този начин от изричното приложно поле на правилата за обществените поръчки, отнасящи се до обществени поръчки, финансирани със средства от Европейския съюз¹²⁰, бяха изключени доверителните фондове, учредени от държавата, и управляваните от тях юридически лица. Със същия закон се премахват и правилата, насочени към предотвратяване на конфликт на интереси, с което на лица, заемащи държавна длъжност, се позволява да участват в управителни съвети на такива доверителни фондове.

Редица разследвания на OLAF бяха приключени с подкрепата на унгарската AFCOS (служба за координиране на борба с измамите). През последните години в Унгария броят на обвинителните актове, издадени по препоръка на OLAF към съдебните органи, е по-висок от средния за ЕС. Въпреки многократните искания обаче унгарските органи все още не са посочили орган, отговарящ за оказването на подкрепа на OLAF по време на проверките на място, ако стопански субект, който подлежи на контрол, откаже да сътрудничи. Освен това в областта на споделеното управление следва да се отбележи, че унгарските органи често оттеглят проекти от финансиране от ЕС, когато OLAF издаде финансова препоръка, и понякога — когато на органите стане известно, че OLAF е започнала разследване. Нещо повече, изглежда дължимите суми систематично не се събират от стопанските субекти, които са извършили нередността или измамата¹²¹. В такива случаи субсидията от ЕС просто се заменя с национални средства, което дава отрицателно отражение върху възпиращия ефект на разследванията на OLAF и води до по-големи рискове за националния бюджет. През периода 2016—2020 г. в Унгария 32 разследвания на OLAF в двете основни области на споделено управление¹²² са приключени с отправяне на финансова препоръка.

подходящи действия във връзка със сигналите. Случаите на оповестяване на нередности в интерес на обществеността се разследват от съответните институции, а техният отговор, съдържащ резултатите от разследването, се качва в електронен регистър.

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

¹¹⁸ Закон VIII от 2021 г. за изменение на Закона за висшето образование и някои свързани с него закони.

¹¹⁹ Член 5, параграф 3 от Закон CXLIII от 2015 г. за обществените поръчки, в който се определят образуванията, задължени да прилагат правилата за обществените поръчки: „По отношение на обществени поръчки, финансирани със средства от Европейския съюз, доверителните фондове, създадени от държавата, както и юридическите лица, които такива доверителни фондове поддържат, прилагат разпоредбите на настоящия закон [...]“.

¹²⁰ Доверителните фондове от обществен интерес, които изпълняват обществени задължения, и юридическите лица, които те поддържат, не са изрично обхванати от разпоредбата на член 5, параграф 1 от Закон CXLIII от 2015 г. за обществените поръчки. Те могат да попадат в приложното поле на член 5, параграф 2, но по отношение на обществените поръчки, финансирани със средства от Европейския съюз, тази разпоредба не включва всички ситуации, обхванати от предишния член 5, параграф 3, отменен със Закон VIII от 2021 г.

¹²¹ Информация, предоставена от OLAF за изготвянето на настоящия доклад относно върховенството на закона.

¹²² Докладът на OLAF за 2020 г. OLAF отправя финансови препоръки към институциите на ЕС или националните органи, които предоставят или управляват средствата от ЕС, да предприемат мерки за възстановяване в бюджета на ЕС на средствата от ЕС, които са били обект на измама.

Органите признават, че пандемията от COVID-19 може да увеличи рисковете от корупция, но не са счели за необходимо да въведат конкретни мерки¹²³. Заинтересованите страни изтъкнаха опасенията в областта на обществените поръчки, при които дерогациите от правилата за обществените поръчки и прякото възлагане, съчетани с недостатъци в достъпа до информация, увеличават риска от корупция, и повдигнаха въпроси във връзка със закупуването на медицинско оборудване чрез дружества посредници¹²⁴.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

Основният закон¹²⁵ и секторното законодателство на Унгария, по-специално Законът за медиите¹²⁶ и Законът за свободата на печата¹²⁷, осигуряват правната уредба за защита на свободата на медиите и медийния плурализъм. В Закона за свободата на печата се посочва, че свободата на печата въплъщава независимост от държавата и от всички организации и групи, представляващи различни интереси. Правото на достъп до публична информация се признава от Основния закон и намира израз в Закона за свободата на информацията¹²⁸. Със Закона за медиите се създава националният орган за медиите и информационните комуникации (медийният орган), чиято структура за вземане на решения е Медийният съвет¹²⁹. През 2019 г. беше приет законодателен акт за привеждане на унгарското законодателство в съответствие с Директивата за аудио-визуалните медийни услуги¹³⁰.

Продължават да съществуват опасения по отношение на независимостта и ефективността на Медийния съвет и медийния орган. Със Закон LXIII от 2019 г., с който се транспонира преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги, бяха засилени някои разпоредби, свързани с ресурсите и оперативната прозрачност на органа¹³¹. Органът разполага с бюджетна автономност и докладва ежегодно пред Парламента. В него работят 650 души¹³². Структурата за вземане на решения на медийния орган — Медийният съвет, се състои от председател¹³³ и четирима членове,

¹²³ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17.

¹²⁴ Информация, получена в контекста на посещението в Унгария. Вж. също информацията, предоставена от Асоциация „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 12—13.

¹²⁵ Член IX, параграф 2 гласи, че: „Унгария признава и защитава свободата и многообразието на печата и гарантира условията за свободно разпространение на информация, необходими за формирането на демократично обществено мнение“.

¹²⁶ Закон CLXXXV от 2010 г. за медийните услуги и средствата за масово осведомяване, изменен със Закон LXIII от 2019 г.

¹²⁷ Закон CIV от 2010 г. за свободата на печата.

¹²⁸ Закон CXII от 2011 г. за правото на информационно самоопределение и свободата на информацията.

¹²⁹ Между 2020 и 2021 г. позицията на Унгария се понижи с три места в Световния индекс за свобода на печата, изчисляван от организацията „Репортери без граници“, като понастоящем се нарежда на 92^{то} място в света и 26^о място в ЕС.

¹³⁰ Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г.

¹³¹ Целите на медийния орган са определени в Закона за медиите, като е посочено, че той представлява „автономна регулаторна агенция, подчинена единствено на закона“ (член 109) и че Медийният съвет е „независима структура в рамките на медийния орган, която се отчита пред парламента, като е подчинена единствено на унгарското законодателство“ (член 123).

¹³² Информация, получена от националния орган за медиите и информационните комуникации в контекста на посещението в Унгария.

¹³³ Председателят на медийния орган се номинира автоматично за длъжността председател на Медийния съвет.

избрани от парламента. Въпреки че правилата за номиниране, които остават непроменени след миналогодишния доклад, благоприятстват политическия консенсус при назначаването на членовете на Медийния съвет¹³⁴, на практика те са довели до назначаването на всички членове от управляващата партия. Някои решения на Медийния съвет увеличиха опасенията във връзка с неговата действителна независимост¹³⁵. Мониторингът на медийния плурализъм за 2021 г. потвърждава оценката, направена в предходния доклад, че макар Законът за медиите официално да гарантира независимостта на медийния орган, процедурите за назначаване не осигуряват подходящи правни гаранции за независимост, като за Унгария отново се отчита среден риск по отношение на независимостта и ефективността на медийния орган¹³⁶.

Състоянието на медийния плурализъм в Унгария допълнително се е влошило. След създаването през ноември 2018 г. на медийния конгломерат „KESMA“¹³⁷ досега медийният орган не е правил опити да проучи неговото въздействие върху плурализма и многообразието на унгарския медиен пазар. Според заинтересованите страни, въпреки че в Унгария продължават да функционират широк спектър от медии, многообразието на медийния пазар е неблагоприятно засегнато от концентрацията на собствеността в ръцете на няколко проправителствено настроени бизнесмени и произтичащата от това липса на редакторска независимост¹³⁸. Унгарските и европейските организации за свобода на медиите, както и гражданското общество

¹³⁴ Вследствие на отправените от Венецианската комисия препоръки (Становище CDL-AD(2015)015) разпоредбите на Закона за медиите, свързани с назначаването и отстраняването от длъжност на председателя и членовете на Медийния съвет, бяха изменени по съответния начин. Съгласно член 124 от Закона за медиите се изисква единодушно решение на специалната парламентарна комисия, която отговаря за номинирането на кандидатите (председателят на медийния орган е служебен кандидат). В състава на комисията за номиниране на кандидати влиза по един член от всяка политическа група; правата им на глас отразяват размера на политическата група, която представляват. Ако комисията за номиниране на кандидати не е в състояние да представи четири предложения в рамките на определения срок, тя може да номинира кандидати с поне две трети от претеглените гласове.

¹³⁵ Заинтересованите страни отбелязаха, че медийният орган е разпределил радиочестоти в полза на проправителствени станции при непрозрачни процедури (информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 35) и е показал пристрастност при одобряването на сливания на медийния пазар (информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 34). Решенията на медийния орган може да подлежат на съдебен контрол.

¹³⁶ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад относно Унгария, стр. 11—12.

¹³⁷ Фондация на печата и медиите в Централна Европа. В специален доклад на Центъра за плурализъм и свобода на медиите през 2019 г. се заключава, че създаването на KESMA ще задълбочи рисковете като цяло за медийния плурализъм в Унгария (Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 14). На 25 юни 2020 г. Конституционният съд потвърди конституционността на правителственото постановление, определящо намерението за разширяване на дейността на Фондацията на печата и медиите в Централна Европа като акт с национално стратегическо значение (Решение № 16/2020. (VII. 8.) AB).

¹³⁸ Според Международния институт по печата координацията на съдържанието на проправителствените медии, по-специално чрез фондацията KESMA, е довела до доминиране на държавната пропаганда, особено в селските райони (информация, предоставена от Международния институт по печата за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 3). Информацията, получена в контекста на посещението в Унгария, потвърди тази оценка.

изразиха загриженост¹³⁹ във връзка с отказа на Медийния съвет да поднови лиценза за телевизионно и радиоразпръскване на независимата радиостанция *Klubrádió* въз основа на предполагаемо неспазване от страна на станцията на някои административни задължения. Това доведе до свалянето на радиото от ефир. На 17 юни 2021 г. *Kúria* потвърди решението на Медийния съвет. На 9 юни 2021 г. Комисията започна производство за установяване на нарушение срещу Унгария във връзка с този случай¹⁴⁰. Мониторингът на медийния плурализъм за 2021 г. потвърждава високата оценка на риска от предходната година по отношение на концентрацията при новинарските медии с оглед на създаването и функционирането на KESMA и поради икономическото придобиване на независимия новинарски уебсайт *Index.hu* от проправителствени интереси¹⁴¹.

Все още не е гарантирана пълна прозрачност на собствеността върху медиите. Действащата правна уредба съдържа правила за прозрачност на собствеността върху медиите само в конкретни случаи¹⁴² и понастоящем не се планират изменения в нея. Въпреки че някои данни за собствеността са достъпни в националните регистри¹⁴³, само основната информация относно собствеността върху дружествата е свободно достъпна в търговския регистър¹⁴⁴. Според оценката в рамките на мониторинга на

¹³⁹ Информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 37—38; информация, предоставена от Международния институт по печата за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 2; информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 35; изявление на Европейския център за свобода на печата и медиите от 15 март 2021 г.

¹⁴⁰ Комисията счита, че решенията на Медийния съвет за отхвърляне на заявлението на *Klubrádió* се основават на съмнителни мотиви и са непропорционални и непрозрачни в нарушение на правилата на ЕС в областта на далекосъобщенията, определени в Европейския кодекс за електронни съобщения (Директива (ЕС) 2018/1972).

¹⁴¹ Доклад от мониторинга на медийния плурализъм за 2021 г. относно Унгария, стр. 17 и Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 14. През март 2020 г. проправителствен инвеститор придоби контрол върху дружеството, което генерира приходите на *Index.hu*; През август 2020 г. главният редактор беше отстранен, което доведе до масовата оставка на 90 журналисти, които описаха отстраняването от длъжност на техния главен редактор като „явен опит за оказване на натиск“ (информация, предоставена от Международния институт по печата за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 3; вж. също информацията, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 39). Впоследствие бившият екип на *Index.hu* създаде независим новинарски портал — *Telex*, финансиран от частния сектор чрез колективно финансиране. Според правителството отстраняването от длъжност на главния редактор на *Index.hu* е въпрос от областта на трудовото право; работодателят (стопанска организация, участник на пазара) има право да прекрати правоотношението със служителя въз основа на предвидените в закона условия и мотиви; правителството не разполага с компетентност по отношение на конкретното решение на работодателя.

¹⁴² Доставчиците на линейни медийни услуги трябва да уведомяват медийния орган относно своето (или това на дружеството майка) пряко или непряко дялово участие в доставчици на медийни услуги. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 14.

¹⁴³ Информация, получена от правителството в контекста на посещението в Унгария.

¹⁴⁴ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 14.

медийния плурализъм за 2021 г. рискът във връзка с прозрачността на собствеността върху медиите продължава да бъде висок¹⁴⁵.

Разпределението на държавните реклами продължава да позволява на правителството да упражнява косвено политическо влияние върху медиите. Както е посочено в доклада от миналата година, не съществува законодателство, регулиращо разпределянето на държавни реклами. В рамките на мониторинга на медийния плурализъм за 2021 г. се подчертава, че държавата е най-големият рекламодател в Унгария, като изразходва приблизително една трета от общите приходи от реклама на пазара¹⁴⁶. Данните сочат, че през 2020 г. унгарската държава е увеличила разходите си за реклама с 13,8 % спрямо 2019 г., като 85 % от приходите от реклама са били предназначени за проправителствени медийни дружества¹⁴⁷. Това положение позволява контрол както върху проправителствените медии, така и върху някои независими медии, поради което мониторингът на медийния плурализъм за 2021 г. заключава, че редакторската независимост е изложена на най-висок риск (92 %) в държавата¹⁴⁸. Въпреки че не са създадени механизми за подкрепа на медиите, за да се противодейства на последиците от пандемията от COVID-19 върху новинарските медии, медийният орган освободи доставчиците на търговски линейни медийни услуги от плащането на тримесечната такса за предоставяне на медийни услуги за първата половина на 2021 г.

Достъпът до публична информация беше ограничен поради спешните мерки, въведени по време на пандемията от COVID-19. Правилата на Закона за свободата на информацията не са променени; те предвиждат, че всеки „орган, който изпълнява обществени задължения“, при поискване трябва да предоставя достъп до контролираните от него данни от обществен интерес, при спазване на изключенията, посочени в този закон¹⁴⁹. Законоустановеният срок за обработка на такива искания е 15 дни, като този срок може да бъде удължен с 15 дни¹⁵⁰. По време на пандемията обаче правителството издаде постановление¹⁵¹, с което на публичните органи се разрешава да забавят предоставянето на достъп до официални документи с до 90 дни, в случай че такова предоставяне на информация се счита за „застрашаващо изпълнението на задълженията на държавната институция, свързани с извънредното положение“. На 13 април 2021 г. Конституционният съд е постановил, че макар новите

¹⁴⁵ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад относно Унгария, стр. 13.

¹⁴⁶ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад относно Унгария, стр. 18.

¹⁴⁷ Пак там, стр. 18.

¹⁴⁸ Пак там, стр. 17.

¹⁴⁹ Проактивното разкриване на данни също остава предизвикателство, като 70 % от общините не публикуват минимума от изисквана информация на своите уебсайтове (Институт на Будапеща, Център за изследване на корупцията в Будапеща (2019 г.). В сила остава специално законодателство, ограничаващо достъпа до документи и публична информация (например член 5 от Закон VII от 2015 г., свързан с развитието на атомната електроцентра „Paks“, и член 2, параграф 3 от Закон XXIX от 2020 г., свързан с изпълнението на проекта за железопътна връзка между Будапеща и Белград.

¹⁵⁰ Член 29, параграфи 1 и 2 от Закон CXII от 2011 г.

¹⁵¹ Правителствено постановление № 521/2020 от 25 ноември 2020 г. Съгласно тези правила искането може да бъде изпълнено от органа, предоставящ обществени услуги, в срок от 45 дни (за разлика от общото правило за 15 дни) след получаването на искането, ако има вероятност изпълнението на искането в рамките на 15-дневния срок да застраши изпълнението от страна на публичния орган, изпълняващ функцията на администратор на лични данни, на обществени задачи, свързани със състоянието на опасност. Вече удълженият срок също така може да бъде удължен с не повече от 45 дни, ако тези условия все още се прилагат.

разпоредби да са в съответствие с Основния закон, дерогациите от обичайните срокове трябва да бъдат ограничени до случаите, когато разглеждането на искането би попречило на притежателя на публична информация да изпълнява задачи, свързани с противодействието на пандемията, и трябва да бъдат надлежно обосновани в писмена форма¹⁵². Заинтересованите страни посочиха, че на практика органите често злоупотребяват с тази дерогация, което оказва значително въздействие по-специално върху независимите журналисти, които според сведенията не са получавали навременен достъп до данни относно публичните разходи или ваксинациите¹⁵³. Това допълнително е влошило положението на независимите медии, които срещат трудности при своевременния достъп до информация¹⁵⁴. Недостатъчният достъп до публична информация, отчетен миналата година¹⁵⁵, включително по отношение на събирането на такси¹⁵⁶, продължава да бъде проблем и във връзка с предотвратяването на корупцията. Тъй като в деветото изменение на Основния закон е дадено ограничително определение на понятието „публични средства“¹⁵⁷, заинтересованите

¹⁵² Решение № 15/2021. (V. 13.) AB.

¹⁵³ Според Европейската федерация на журналистите правителството е използвало пандемията от COVID-19, за да упражнява допълнителен контрол върху достъпа до информация, като е ограничило достъпа до пресконференции, отговаряло е само на запитвания на проправителствени медии, наложило е забрана на местните представители на сектора на здравеопазването да разговарят с медиите и е насочвало всички въпроси, свързани с пандемията, към централно „оперативно звено“ (информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 39). Тази оценка е потвърдена чрез информация, получена в контекста на посещенията в Унгария.

¹⁵⁴ Според Европейската федерация на журналистите независимите медии не получават интервюта от държавни служители и често биват изключвани от обществени мероприятия (информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 38). Проучванията на Унгарския съюз за граждански свободи разкриха системно възпрепятстване на дейността на независимите медии от страна на правителството под формата на пренебрегване на въпроси от пресата, открито отхвърляне, физически ограничения, прилагани спрямо журналистите, дискредитиране, стигматизация, както и сплашване на техните източници на информация (информация, предоставена от K-Monitor и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 18; информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. стр. 43; информация, предоставена от Съюза за граждански свободи за Европа за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 40).

¹⁵⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 15.

¹⁵⁶ Правителствено постановление № 301/2016 от 30 септември 2016 г. позволява на публичните институции да изискват възстановяване на разходите, направени във връзка с исканията за достъп до публична информация, в случай че отговорът на искането би довел до допълнителна работа от страна на публичния орган (например време, повече от 4 часа, необходимо за намиране, организиране, копиране и филтриране на поисканите документи). От общо 300 жалби, отправени от националния орган за защита на данните и свободата на информация през 2018 г., около 10 % се отнасят до необосновано начисляване на такси (национален орган за защита на данните и свободата на информацията (2019 г.). Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 15. Правителството отбелязва, че не е задължително да се събира такса за допълнителната работа от страна на публичния орган. Друг въпрос е свързан с продължителността на съдебните производства по дела за достъп до обществена информация; заинтересованите страни докладват, че средно те могат да продължат до година и половина (информация, предоставена от K-Monitor и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 6).

¹⁵⁷ Според становището на Венецианската комисия от 2 юли 2021 г. една от последиците от изменението може да бъде, че вътрешното функциониране на новосъздадените фондации и техните приходи и

страни повдигнаха въпроси относно възможните последици за ограничаването на достъпа до публична информация, свързана с публични дружества и доверителни фондове от обществен интерес¹⁵⁸.

Журналистите и медиите продължиха да се сблъскват с различни заплахи в Унгария. Според заинтересованите страни журналистите, работещи за независими медии, са обект на негативни послания от страна на проправителствените медии¹⁵⁹ и на представители на правителството¹⁶⁰. Заинтересованите страни съобщават, че жените журналисти са в по-трудно положение; някои съобщават и за онлайн тормоз въз основа на пола¹⁶¹. Съдилищата продължават да постановяват временни мерки за забрана на разпространението на списания¹⁶². От октомври 2020 г. насам в платформата на Съвета

разходи могат да се считат за „частни“ и следователно защитени от контрола на гражданското общество и медиите, тъй като не са предмет на искания за свобода на информацията от страна на гражданите и медиите, като по този начин се подкопават прозрачността и свободата на информацията в държавата (Становище относно измененията в конституцията, приети от унгарския парламент през декември 2020 г. (CDL(2021)028, т. 70). Венецианската комисия поясни, че новото определение не освобождава частните субекти, управляващи публични средства, от задълженията им за отчетност, които са ясно посочени в член 39, параграф 2 от Основния закон. Въпреки това публичността на тези фондове и съответните гаранции за прозрачност могат да станат по-несигурни след втори трансфер на такива „публични средства“ към друг субект.

¹⁵⁸ Вж. например информацията, предоставена от K-Monitor и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 18; информацията, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. стр. 43; информацията, предоставена от Съюза за граждански свободи за Европа за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 4. В член 39, параграф 3 от Основния закон понятието „публични средства“ е определено като „приходи, разходи и вземания на държавата“. Въздействието на това изменение върху достъпа до публична информация, по-специално по отношение на публичните дружества и доверителните фондове от обществен интерес, тепърва ще се наблюдава. Съгласно Основния закон се изисква данните, свързани с публични средства и национални активи, да се считат за данни от обществен интерес (член 39, параграф 2). Цялостното правно определение за понятието „публична информация“ (член 3, параграф 5 от Закон СХП от 2011 г. за правото на информационно самоопределение и свободата на информацията) не е изменено. Според правителството изменението на Основния закон не оказва въздействие върху достъпа до публична информация, контролирана от субекти, които изпълняват обществени задачи, например от доверителни фондове от обществен интерес. При прилагането на закона обаче съдилищата са длъжни да тълкуват текста на законите в съответствие с Основния закон (член 28 от Основния закон). Това изменение вече е засегнало съдебната практика относно правоприлагането във връзка със свободата на информацията: на 11 януари 2021 г. Окръжният съд на Székesfehérvár с решение 26.P.20.281/2020/9, потвърдено от Окръжния апелативен съд на Győr с решение Pf.III.20.050/2021/3 от 29 април 2021 г., е приел, че за целите на определението в член 39, параграф 3 от Основния закон инвестициите и строителните работи, извършвани от дружеството ответник и финансирани със средства от ЕС, не попадат в обхвата на понятието „приходи, разходи и вземания на държавата“, поради което не се считат за „публични средства“ и следователно данните, свързани с тях, не спадат към понятието „публична информация“.

¹⁵⁹ Информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите и Международния институт по печата за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., съответно стр. 37 и стр. 7.

¹⁶⁰ Информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 37.

¹⁶¹ Пак там.

¹⁶² Комитетът за защита на журналистите докладва, че съд в Будапеща е издал разпореждане за налагане на забранителна мярка, като се е позовал на правилата за защита на данните, по отношение на броевете на списание *Magyar Narancs* от 29 септември и 15 октомври 2020 г., като по този начин част от статия на разследващия журналист Ákos Keller-Alánt не е стигнала до читателите (информация, предоставена от Комитета за защита на журналистите за Доклада относно върховенството на закона

на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите са публикувани пет допълнителни сигнала относно Унгария. Те се отнасят съответно до: отстраняването от длъжност на бившия редактор на онлайн новинарския портал *Index.hu* преди неговото придобиване; инструкции, издадени от Министерството на външните работи и търговията до посолствата в държави — членки на ЕС, да предоставят информация относно командировките на унгарски журналисти; разпореждане, издадено от граждански съд, с което се забранява публикуването в седмичник на статия относно дружество и неговите собственици на основание защита на данните; полицейски разпит на двама журналисти, публикували статии за обществена фигура, и горепосочения отказ на унгарския Медиен съвет да поднови лиценза за радиоразпръскване на *Klubrádió*¹⁶³. През 2021 г. на платформата беше публикуван сигнал за изказване на унгарския обществен оператор за радиоразпръскване към австрийски журналист, окачествено в нея като „тирада от обиди“.

IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПИТЕ НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМОГРАНИЧАВАНЕ

Унгария е парламентарна република с еднокамарен парламент (Национално събрание). Парламентът, наред с другото, приема и изменя¹⁶⁴ Основния закон на Унгария, приема законодателни актове¹⁶⁵, избира министър-председателя и също така избира с мнозинство от две трети най-важните длъжностни лица¹⁶⁶ в държавата. Президентът на републиката се избира от парламента. Съществуват редица институции, натоварени със задачата да внесат баланс по отношение на правомощията на законодателната и на изпълнителната власт и да гарантират спазването на конституционния ред, включително Конституционния съд, Държавната одитна служба и омбудсман (,,комисаря по основните права“). Освен правителството, президентът на републиката и

за 2021 г., стр. 6). Както е посочено в доклада от миналата година, през януари 2020 г. съд е постановил временни мерки за забрана на разпространението на бизнес списанието *Forbes Hungary*, като се е позовал на правилата за защита на данните (Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, бележка под линия 116).

¹⁶³ Унгария отговори на първата и последната от изброените жалби, като заяви, че случаят с *Index.hu* е въпрос на трудовото право и че решението за *Klubrádió* е взето от независимия Медиен съвет.

¹⁶⁴ За приемането или изменението на Основния закон се изисква мнозинство от две трети от членовете (член S, параграф 2 от Основния закон).

¹⁶⁵ В Основния закон се предвижда приемане на 33 фундаментални закона, с които се изпълняват някои негови разпоредби и които съдържат подробни правила относно функционирането на ключовите институции или упражняването на някои основни права. Фундаменталните закони могат да се приемат или изменят с мнозинство от две трети от присъстващите членове на парламента (член T, параграф 4 от Основния закон). Венецианската комисия отправи критики към Унгария, че използва фундаменталните закони по начин, който надхвърля абсолютно необходимото, както и критики по отношение на подробните законодателни актове, които бяха сметени за поражащи съмнение от демократична гледна точка, тъй като затрудняват провеждането на реформи в бъдеще (Становище CDL-AD(2012)009, т. 47). Правителството твърди, че е необходимо високо ниво на политически консенсус за регулиране на най-важните аспекти, свързани с основните права и организацията на държавата.

¹⁶⁶ Президента на републиката, членовете и председателя на Конституционния съд, председателя на *Kúria*, главния прокурор, председателя на НСС, комисаря и заместник-комисарите по основните права, председателя на Държавната одитна служба, председателя на националната банка на Унгария.

всяка парламентарна комисия, всеки член на парламента може да внесе законопроект¹⁶⁷.

Честите и внезапни промени в законодателството продължават да подкопават предвидимостта на регулаторната среда¹⁶⁸. Заинтересованите страни съобщиха, че темпът на законотворчество се е ускорил още повече в сравнение с предходните години. Според заинтересованите страни консултациите, ако има такива, са чисто формални¹⁶⁹. Това поражда въпроси по отношение на правната сигурност и качеството на законодателството. Кратките периоди от време между приемането и влизането в сила на често променящи се правила невинаги дават възможност за подходяща подготовка на тяхното прилагане.

През периода на докладване правителството обяви ново „състояние на опасност“ в отговор на пандемията от COVID-19. На 18 юни 2020 г. правителството отмени първото „състояние на опасност“¹⁷⁰. В съответствие с действащите конституционни правила продължителността на новото „състояние на опасност“, въведено на 4 ноември 2020 г., не е предварително определена и правителството разполага с дискреционни правомощия да го продължи или да го прекрати¹⁷¹. Спешните мерки (правителствени постановления), приети съгласно този режим, може да отменят всеки закон и да останат в сила за срок от 15 дни, освен ако удължаването им бъде разрешено от парламента. На 10 ноември 2020 г. парламентът разреши¹⁷² на правителството да

¹⁶⁷ Член 6, параграф 1 от Основния закон. През 2020 г. 15 законопроекта, внесени от депутатите (14 от мнозинството, 1 от опозицията), бяха приети под формата на закони (информация, получена от Националното събрание в контекста на посещението в Унгария).

¹⁶⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 17.

¹⁶⁹ Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 23; информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 46. Правителството е на мнение, че конституционният контрол на законите обхваща и оценката на формалните критерии за правна сигурност: ако изискването за подходяща подготовка за прилагането не е било спазено, Конституционният съд е щял да обяви нормата за противоконституционна.

¹⁷⁰ На 11 март 2020 г. правителството обяви „състояние на опасност“ в съответствие с член 53, параграф 2 от Основния закон. На 30 март 2020 г. парламентът прие нов закон, който позволява на правителството да отменя чрез постановление всеки закон. Предоставените извънредни правомощия изглеждат широкообхватни, като се имат предвид комбинираното въздействие на широко определените правомощия и липсата на ясен краен срок. Считано от 18 юни 2020 г. правителството отмени „състоянието на опасност“ и обяви „състояние на извънредна ситуация за общественото здраве“ със срок до 18 декември 2020 г. (вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 17—18). Впоследствие правителството удължи „състоянието на извънредна ситуация за общественото здраве“ до 18 юни 2021 г. Приложимите правила са установени в глава XIV от Закон CLIV от 1997 г. за здравеопазването. Следва да се отбележи, че в съответствие с глава IX/A от Закон LXXX от 2007 г. за правото на убежище, от 10 март 2016 г. насам правителството поддържа състояние на криза поради масовата имиграция. (Информация, получена от Националното събрание в контекста на посещението в Унгария.)

¹⁷¹ Член 54, параграф 3 от Основния закон. Подробните правила, приложими за спешните мерки, са определени в Закон CXXVIII от 2011 г. за управлението на бедствия, с последващите изменения. Разпоредбата на член 51/A от този закон по същество е същата като член 2 от Закон XII от март 2020 г. (вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 17).

¹⁷² Закон CIX от 2020 г. за овладяването на втората вълна на пандемията от COVID-19.

удължи срока на прилагане на спешните мерки с 90 дни¹⁷³. На 8 февруари 2021 г. правителството прекрати¹⁷⁴ „състоянието на опасност“ и на същия ден го обяви¹⁷⁵ отново. По този начин спешните мерки можеха да останат в сила без одобрението на парламента за период от 15 дни¹⁷⁶. На 22 февруари 2021 г. парламентът разреши на правителството да удължи срока на прилагане на спешните мерки с 90 дни¹⁷⁷. На 18 май 2021 г. парламентът удължи допълнително разрешението до „петнадесетия ден след деня на откриването на есенната сесия през 2021 г.“¹⁷⁸. Продължават да съществуват опасения¹⁷⁹ във връзка с действащите правила относно „състоянието на опасност“ и спешните мерки. Въпреки специфичните за държавата препоръки в рамките на европейския семестър за 2020 г.¹⁸⁰, намесата в стопанската дейност и в стабилността на регулаторната среда продължи, а някои спешни мерки пораждаха въпроси по отношение на тяхната необходимост и пропорционалност¹⁸¹. Конституционният съд продължи да извършва контрол върху конституционността на определени спешни мерки¹⁸².

¹⁷³ След изтичането на 90-дневния срок на 8 февруари 2021 г. Закон СІХ от 2020 г. стана неприложим, което предполага изтичане на действието на парламентарното разрешение за удължаване на срока на прилагане на спешните мерки.

¹⁷⁴ Правителствено постановление № 26/2021 от 29 януари 2021 г.

¹⁷⁵ Правителствено постановление № 27/2021 от 29 януари 2021 г. С това постановление отново се въвеждат, без да се публикуват, определени спешни мерки (правителствени постановления), издадени в рамките на предходното „състояние на опасност“ (те са станали неприложими с отмяната на „състоянието на опасност“ в съответствие с член 53, параграф 4 от Основния закон).

¹⁷⁶ Националното събрание е на мнение, че тази техника не засяга неговите прерогативи и че тези постановления са в съответствие с разпоредбите както на Основния закон, така и на съответните закони (информация, получена от Националното събрание в контекста на посещението в Унгария).

¹⁷⁷ Закон I от 2021 г. за овладяване на пандемията от COVID-19.

¹⁷⁸ Закон XL от 2021 г. за изменение на Закон I от 2021 г. за овладяване на пандемията от COVID-19. Следва да се отбележи, че есенната сесия на парламента се провежда между 1 септември и 15 декември; на този етап датата на деня на откриване не е известна.

¹⁷⁹ Предоставените извънредни правомощия изглеждат широкообхватни, като се има предвид комбинираният ефект от широко определените правомощия и липсата на ясен краен срок (вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 17).

¹⁸⁰ Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г.

¹⁸¹ Например на 7 април 2021 г. австрийско застрахователно дружество обяви, че спрямо него е издадено решение на Министерството на вътрешните работи на Унгария, с което се блокира планираното придобиване на унгарските дъщерни дружества на нидерландско застрахователно дружество въз основа на Правителствено постановление № 532/2020 от 28 ноември 2020 г. — спешна мярка, установена в рамките на режима на „състояние на опасност“, която се отклонява от разпоредбите на Закон LVII от 2018 г., доколкото в нея се предвижда, че такива сделки между инвеститори от ЕИП трябва да бъдат декларирани пред определения от правителството министър, който трябва да вземе под внимание декларацията.

¹⁸² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 18. Повечето от делата са приключени, без да е произнесено решение по същество (определения IV/74/2021, IV/200/2021, IV/02069/2020, IV/00295/2021, 3237/2021. (VI. 4.), 3238/2021. (VI. 4.), 3206/2021. (V. 19.), 3178/2021. (IV. 30.), 3159/2021. (IV. 22.), 3413/2020. (XI. 26.), 3388/2020. (X. 22.), 3326/2020. (VIII. 5.)). Конституционният съд установи, че спешните мерки, свързани с общата забрана за събрания по време на състоянието на опасност (дело IV/288/2021), и определянето на специална икономическа зона в град Göd (Решение № 8/2021). (III. 2.) АВ са конституционно съобразни, но определи конституционно изискване за тяхното прилагане. Що се отнася до спешната мярка, с която на общините не се позволява да получават приходи от данъци върху моторните превозни средства по време на състоянието на

С изменение в конституцията ще бъдат ограничени правомощията на правителството по отношение на режима на „състояние на опасност“. На 15 декември 2020 г. парламентът прие деветото изменение на Основния закон. Не беше проведена предварителна консултация със заинтересованите страни¹⁸³. С него, считано от 1 юли 2023 г., значително се променят правилата относно режима на специалния правен ред (включително „състоянието на опасност“). С изменението видовете специален правен ред се намаляват от шест на три: военно положение, извънредно положение и състояние на опасност¹⁸⁴. Изменението не засяга настоящото правило, което предвижда, че прилагането на Основния закон не може да бъде преустановявано и работата на Конституционния съд не може да бъде ограничавана¹⁸⁵ съгласно специален правен ред. В случай на състояние на опасност контрол върху запазването на специалния правен ред ще упражнява преди всичко парламентът¹⁸⁶. Правителството ще може да обявява „състояние на опасност“ за период от 30 дни и ще може да го удължава само след разрешение от парламента. С помощта на тези нови правила ще се увеличи контролът от страна на парламента¹⁸⁷.

опасност, Конституционният съд отхвърли искането, внесено от една четвърт от членовете на парламента (Решение № 3234/2020). (VII. 1.) АВ). Конституционният съд също така преразгледа Правителствено постановление № 521/2020 от 25 ноември 2020 г. за удължаване на забавянето, приложимо за достъпа до искания за официални документи (вж. по-горе, стр. 18).

¹⁸³ Венецианската комисия изрази загриженост, че измененията са приети по време на извънредно положение, без да е проведена обществена консултация, и че обяснителният меморандум се състои само от три страници; Венецианската комисия подчерта, че тази бързина и липсата на съдържателни обществени консултации са особено тревожни, когато се отнасят до конституционни изменения, и припомни предходното си предупреждение относно отношението на управляващото мнозинство на Унгария към Основния закон като към инструмент за постигане на политически цели — което не е приемливо (Становище относно конституционните изменения, приети от унгарския парламент през декември 2020 г. (CDL(2021)028, т. 83 и 84).

¹⁸⁴ Обхватът на обстоятелствата, при които може да бъде обявено военно положение (настоящото състояние на национална криза) или извънредно положение, ще бъде разширен, като се вземат предвид изискванията на променящата се обстановка по отношение на сигурността (например кибератака, която не представлява акт на насилие или нападение под формата на замърсяване на околната среда), и парламентът ще бъде единственият орган, който има право да ги обявява. (Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 27.) Венецианската комисия подчерта, че е трудно да се оцени въздействието на няколко разпоредби, без да са известни законодателните промени, които може да бъдат приети вследствие на тези разпоредби. Тя стига до заключението, че с деветото изменение уточняването на повечето подробности се оставя в преобладаваща степен на фундаменталните закони, което в крайна сметка би могло да предизвика някои сериозни въпроси относно обхвата на правомощията на държавата по време на режими на извънредно положение (Становище относно конституционните изменения, приети от унгарския парламент през декември 2020 г. (CDL(2021)028, препоръка е).

¹⁸⁵ Член 54 от Основния закон. Съгласно новия член 48/A от Закон CLІ от 2011 г. за Конституционния съд заседанията на Конституционния съд може да се провеждат и по електронен път въз основа на решение на неговия председател. В новият член 68/A от същия закон се посочва, че по време на специален правен ред а) председателят и генералният секретар гарантиран непрекъснатата работа на Конституционния съд и предприемат необходимите организационни, оперативни, административни и подготвителни мерки за вземане на решения, и б) председателят може да разреши дерогация от процедурния правилник на Конституционния съд. (Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 26—27.)

¹⁸⁶ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 27.

¹⁸⁷ С новия член 56, параграф 1 от Основния закон ще се даде възможност на президента на републиката да разреши на правителството да удължи „състоянието на опасност“, ако парламентът е възпрепятстван да вземе такива решения.

Обхватът на правомощията на комисаря по основните права беше разширен, като същевременно бяха повдигнати въпроси относно неговата независимост. На 20 ноември 2020 г. комисарят на Съвета на Европа за правата на човека изрази загриженост относно сливането на Органа за равно третиране и Службата на комисаря по основните права, като припомни, че продължават да съществуват съмнения относно процеса на назначаване на заварения титуляр и адекватността на усилията на институцията да решава всички въпроси, свързани с правата на човека, и да изразява позиции по начин, който насърчава и защитава всички права на човека¹⁸⁸. През октомври 2014 г. националната институция за правата на човека беше акредитирана със статут „А“. През октомври 2018 г. Подкомитетът на ООН по акредитация (SCA) на Световния алианс на НИПЧ (GANHRI) реши да отложи решението си за повторното му акредитиране. Подкомитетът на ООН по акредитация понастоящем извършва преглед на дейността на комисаря по основните права¹⁸⁹. Считано от януари 2021 г., с нов законодателен акт¹⁹⁰ Органът за равно третиране беше включен в Службата на комисаря по основните права. При изпълнението на задълженията си, посочени в Закона за равното третиране¹⁹¹, Службата на комисаря по основните права изпълнява функциите на административен орган¹⁹². Комисарят може също така да инициира съдебен контрол на законите от Конституционния съд¹⁹³. Съгласно правото на ЕС¹⁹⁴ органите по въпросите на равенството „могат да бъдат част от органи, чиято задача е да защитават на национално ниво правата на човека [или да] закрилят правата на личността“. Съгласно съответната правна уредба комисарят по основните права е

¹⁸⁸ Изявление на комисаря на Съвета на Европа за правата на човека Дуня Миятович от 20 ноември 2020 г. Сливането не е предшествано от обществена консултация (информация, предоставена от Őkotárs — Унгарска фондация за партньорство в областта на околната среда, за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17).

¹⁸⁹ Информация, предоставена от Европейската мрежа на националните институции за правата на човека за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 194.

¹⁹⁰ Закон СХХVII от 2020 г. за изменение на някои закони с оглед осигуряване на по-ефективно прилагане на изискването за равно третиране (приет на 1 декември 2020 г.). Конституционната уредба и основните гаранции за независимост по отношение на комисаря останаха непроменени.

¹⁹¹ Закон СХХV от 2003 г. за равното третиране и насърчаването на равните възможности.

¹⁹² Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 28.

¹⁹³ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 27. С Основния закон бяха внесени значителни изменения в правилата относно последващия контрол на законите. До 31 декември 2011 г. всеки, който няма правен интерес, е можел да внесе петиция с искане за конституционен контрол на дадена правна норма. Съгласно новите правила, приложими от 1 януари 2012 г., такава процедура може да бъде започната само от правителството, от една четвърт от членовете на парламента, от председателя на *Kúria*, от главния прокурор и от комисаря по основните права. Завареният комисар не е упражнил това правомощие, включително например по отношение на Закон LXXIX от 2021 г. за „предприемане на по-строги действия срещу педофили и за изменение на някои закони за закрила на децата“. Правителството е на мнение, че след премахването на *actio popularis* за последващ контрол на законите ефективна защита на основните права се гарантира с въвеждането на „действителната“ конституционна жалба срещу съдебни решения.

¹⁹⁴ Директива 2000/43/ЕО относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 19.7.2000 г.); Директива 2004/113/ЕО относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ L 373, 21.12.2004 г.); Директива 2006/54/ЕО за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена) (ОВ L 204, 26.7.2006 г.); Директива 2010/41/ЕС за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета (ОВ L 180, 15.7.2010 г.).

независим, подчинява се единствено на закони и не може да получава указания относно дейността си. В това отношение правителството твърди, че изпълнителната власт няма никакво влияние върху начина, по който комисарят изпълнява дейността си. Заинтересованите страни обаче са изразили опасения по отношение на независимата и ефективна работа на комисаря¹⁹⁵.

Бяха изразени опасения относно ролята на Конституционния съд да извършва съдебен контрол на окончателни съдебни решения. Както беше отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., в резултат на законодателно изменение административните органи могат да оспорват пред Конституционния съд окончателни съдебни решения, ако те нарушават техните права и ограничават правомощията им съгласно Основния закон. През изминалата година публичните органи са оспорили пред Конституционния съд някои постановени от съдилищата с обща компетентност окончателни решения, които ги засягат. Тази възможност за съдебен контрол поражда въпроси, по-специално по отношение на правната сигурност¹⁹⁶. Освен това, макар да не е част от правосъдната система, Конституционният съд, който разглежда конституционни жалби, все пак се произнася по съществуващото на делото и се квалифицира като „съд от четвърта инстанция“¹⁹⁷, действащ по същия начин като апелативните съдилища с обща компетентност¹⁹⁸. В

¹⁹⁵ Например информация, предоставена от *Háttér Society* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 10; информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 52. Вж. също Препоръка (ЕС) 2018/951 на Комисията относно стандартите за органите по въпросите на равенството (ОВ L 167, 4.7.2018 г., стр. 28).

¹⁹⁶ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 18. Съгласно член 24, параграф 2, буква г) от Основния закон и в съответствие с член 27 от Закон CLI от 2011 г. за Конституционния съд лице или организация, засегнати в конкретни дела, могат да сезират Конституционния съд във връзка със съдебното решение, което противоречи на Основния закон, ако решението нарушава техните права, предвидени в Основния закон, и ако възможностите за правни средства за защита вече са изчерпани (конституционна жалба). Когато Конституционният съд установи, че съдебното решение противоречи на Основния закон, той отменя решението. Европейският съд по правата на човека счита, че конституционната жалба представлява ефективно средство за съдебна защита, което трябва да бъде изчерпано (вж. Решение на Европейския съд по правата на човека от 12 март 2019 г., *Szalontay/Унгария*, 71327/13; от 12 ноември 2019 г., *Geréb/Унгария*, 25520/13; и от 12 ноември 2019 г., *Takács/Унгария*, 73665/17). От 2012 г. насам 90 % от делата, разглеждани от Конституционния съд, са конституционни жалби (информация, получена от председателя на *Kúria* в контекста на посещението в Унгария). От влизането в сила на 20 декември 2019 г. на изменението, което позволява на субектите, упражняващи публична власт, да оспорват окончателно съдебно решение, от такива субекти са подадени 7 конституционни жалби. През 2020 г. частни лица са подали 412 конституционни жалби срещу съдебно решение. (Информация, получена от Службата на Конституционния съд в контекста на посещението в Унгария.) Между 2012 г. и 2020 г. Конституционният съд отмени 117 съдебни решения (включително 47 решения на *Kúria*) (информация, предоставена от председателя на *Kúria* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 10).

¹⁹⁷ Информация, предоставена от Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа (ССВЕ) за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 23. ССВЕ отбеляза, че Конституционният съд все по-често действа като съд от четвърта инстанция, като преразглежда по същество решенията на съдилищата с обща компетентност. Според ССВЕ това представлява ненужна намеса на Конституционния съд в работата на съдилищата с обща компетентност, което поставя под въпрос техните дискреционни правомощия и независимост.

¹⁹⁸ Информация, предоставена от председателя на *Kúria* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 2. Според правителството членовете на Конституционния съд упражняват *de facto*

този контекст се припомня, че членовете на Конституционния съд се избират от парламента с мнозинство от две трети от гласовете¹⁹⁹ въз основа на обширни критерии за допустимост²⁰⁰.

Организациите на гражданското общество, настроени критично към правителството, продължават да бъдат подложени на натиск. След решението на Съда по иска за установяване на нарушение, заведен от Комисията срещу Унгария²⁰¹, на 18 май 2021 г. парламентът прие нов закон²⁰² за отмяна на Закона за прозрачността на организациите на гражданското общество с чуждестранно финансиране, който беше в нарушение на правото на ЕС. Със същия закон бяха въведени нови правила, съгласно които от Държавната одитна служба се изисква да извършва проверки на законосъобразността на отчетите на организациите на гражданското общество, чийто общ годишен счетоводен баланс надвишава определен размер²⁰³. Понастоящем са в ход производства за установяване на нарушение²⁰⁴ във връзка със законодателство²⁰⁵, което криминализира организацията на помощта, предоставяна от лица от името на национални, международни и неправителствени организации на лица, които желаят да кандидатстват за убежище. Продължава да се прилага друг закон, с който се въвежда специален имиграционен данък от 25 %, приложим към финансовата подкрепа за организации, осъществяващи „дейности за улесняване на имиграцията“, който също

правораздавателна дейност (информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 12).

¹⁹⁹ Парламентът избира и председателя на Конституционния съд (информация, предоставена от *Száadvég* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 6).

²⁰⁰ Всеки унгарски гражданин, който няма съдебно досие и има право да бъде избран в парламентарните избори, има право да стане член на Конституционния съд, ако: а) има диплома по право; б) е навършил 45 години, но не е навършил 70 години; и в) е юрист с изключителни теоретични познания в юриспруденцията (университетски професор или доктор в Унгарската академия на науките) или има най-малко двадесетгодишен професионален опит в областта на правото. Ако лицето е било член на правителството или служител на ръководна длъжност в политическа партия, или е заемало ръководен държавен пост през четирите години, предхождащи избора, то няма право да стане член на Конституционния съд. (Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 1.)

²⁰¹ Решение на Съда от 18 юни 2020 г. по дело *Комисия/Унгария*, С-78/18.

²⁰² Закон XLIX от 2021 г. за прозрачността на организациите на гражданското общество, извършващи дейност, която може да повлияе на обществения дебат, и относно изменението на някои свързани закони.

²⁰³ Съгласно вече съществуващите правила (членове 28—30 от Закон CLXXV от 2011 г. за свободата на сдружаване, статута на организация с общественополезна цел и дейностите на организациите на гражданското общество и подкрепата за тях, както и членове 39 и 40 от Закон CLXXXI от 2011 г. за съдебната регистрация на организациите на гражданското общество и свързаните с това процесуални правила) от всички организации на гражданското общество се изисква да изготвят годишен счетоводен отчет за своите активи, операции, финанси и приходи. От тях се изисква също така да докладват за своите общественополезна дейности, както и за даренията, получени по схемата, която позволява на гражданите да предлагат 1 % от своя данък върху доходите в полза на гражданското общество. (Информация, предоставена от *Alapjogokért Központ* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 21.) На 1 юли 2021 г. влезе в сила ново Правителствено постановление (№ 379/2021 от 30 юни 2021 г.), с което от организациите на гражданското общество се изисква да включат в доклада за своите общественополезна дейности имената на своите дарители. На 17 юли 2021 г. с Правителствено постановление № 437/2021 от 16 юли 2021 г. тези разпоредби бяха отменени.

²⁰⁴ Висящо дело С-821/19, по което генералният адвокат Rantos представи становище на 25 февруари 2021 г.

²⁰⁵ Правителството нарече този законодателен акт „STOP Soros“. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>

породи опасения²⁰⁶. Правителството и проправителствените медии продължават да използват враждебна реторика срещу организации на гражданското общество, които отправят критики спрямо правителството²⁰⁷. Гражданското пространство в Унгария се оценява като „затруднено“²⁰⁸. Според правителството Националният фонд за сътрудничество и схемата за дарение на 1 % от данъка върху доходите на физическите лица са инструменти за финансиране, предназначени да подкрепят работата и дейностите на организациите на гражданското общество²⁰⁹. Въпреки това според заинтересованите страни организациите на гражданското общество продължават да бъдат недостатъчно финансирани²¹⁰, особено ако отправят критики към правителството²¹¹. С деветото изменение на Основния закон (15 декември 2020 г.) се въвежда изискване за квалифицирано мнозинство в парламента за изменения на правилата относно доверителните фондове от обществен интерес, които изпълняват обществени задължения²¹². С нов закон²¹³, приет на 27 април 2021 г., беше създадена правна уредба за функционирането на такива доверителни фондове²¹⁴. Управителните

²⁰⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария, стр. 19, в който са докладвани критиките, изразени в Съвместното становище на Венецианската комисия и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа/Бюрото за демократични институции и права на човека (ОССЕ/БДИПЧ) (CDL-AD(2018)035).

²⁰⁷ Информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Policy Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 57.

²⁰⁸ Оценка от Световния алианс за гражданско участие (CIVICUS); оценките са по петстепенна скала и са определени по следния начин: отворено, стеснено, затруднено, репресирано и затворено.

²⁰⁹ Информация, предоставена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 28.

²¹⁰ Според Европейския граждански форум, въпреки че организациите на гражданското общество са били в челните редици на предоставянето на подкрепа на социалните групи, най-силно засегнати от кризата, произтичаща от пандемията от COVID-19 (чрез предоставяне на продоволствена помощ, подкрепа на цифровото образование, разпространяване на информация и правна помощ и др.), правителството не е създадо източници на допълнително финансиране за гражданското общество (информация, предоставена от Европейския граждански форум за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 38).

²¹¹ Някои заинтересовани страни отбелязват, че демократичното гражданско общество в държавата е изчерпано от икономическа гледна точка поради липсата на достъп до публично финансиране, което е във все по-голяма степен политизирано (информация, предоставена от Европейския граждански форум за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 39).

²¹² Член 38, параграф 6 от Основния закон.

²¹³ Закон IX от 2021 г. за доверителните фондове от обществен интерес, които изпълняват обществени задължения. Според правителството целта на законодателството е да се предотврати постоянното излагане на такива доверителни фондове на политически дебати и да се гарантира изпълнението на техните задачи.

²¹⁴ В закона са изброени 33 доверителни фонда, които разполагат със значителни публични активи и отговарят за функционирането на различни висши училища и други културни институции, като всеки от тях е учреден от министър след разрешение от парламента чрез специално законодателство. Например Mathias Corvinus Collegium, с държавен секретар в управителния съвет на доверителен фонд, е получил най-малко 500 милиарда форинта (1,4 милиарда евро), сума, равна на общия годишен бюджет на целия сектор на висшето образование в Унгария, под формата на различни активи, включително недвижимо имущество, собствен капитал и парични средства (информация, предоставена от K-Monitor и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 13). Вж. Закон XXVI от 2020 г. за подкрепата за програмата за управление на таланти на Mathias Corvinus Collegium и преподавателската дейност на Фондация Maecenas Universitatis Corvini; член 6 от Закон CVI от 2020 г. за някои доверителни фондове и прехвърлянето на активи към тези доверителни фондове и приложение 2 към него.

съвети на доверителни фондове²¹⁵ включват действащи министри и държавни секретари. Някои заинтересовани страни изразиха опасения²¹⁶, че на такива частни субекти се даряват публични активи, като се вземе предвид и състава на управителните съвети на такива фондове²¹⁷. Тези събития се случват в контекста на посочената по-горе правна несигурност²¹⁸ във връзка с приложимостта спрямо такива доверителни фондове на правилата за обществените поръчки и за достъпа до публична информация. Венецианската комисия призна, че с новото определение частните субекти, управляващи публични средства, не се освобождават от задължението си за отчетност, но отпрати предупреждение за риска от премахване на публичните средства и обществените задачи от обсега на демократичния контрол, като взе предвид също така новото определение на понятието „публични средства“²¹⁹.

²¹⁵ Доверителните фондове от обществен интерес се управляват от управителен съвет от най-малко пет физически лица, назначени за неограничен период от време. След прехвърлянето на правата на учредителя от министъра на управителния съвет на доверителния фонд само управителният съвет ще може да отстранява от длъжност и да назначава свои членове. Управителният съвет може да изменя устава на доверителния фонд. Новият закон позволява на учредителя да се откаже от всякаква форма на контрол върху управителния съвет на доверителния фонд, с което прави неговите членове автономни и несменяеми.

²¹⁶ Информация, получена от Унгарския хелзинкски комитет в контекста на посещението в Унгария, в която се посочва създаването на „дълбока държава“.

²¹⁷ Информация, предоставена от K-Monitor и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 13.

²¹⁸ По тези теми вж. раздел „Уредба за борба с корупцията“ (стр. 14) и раздел „Медиен плурализъм“ (стр. 19).

²¹⁹ Становище относно конституционните изменения, приети от унгарския парламент през декември 2020 г. (CDL(2021)028, т. 66 и 70.

Приложение I: Списък на източниците по азбучен ред*

* Списъкът на информацията, получена в контекста на консултацията във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., може да бъде намерен на адрес <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>.

Амнести Интернешънъл Унгария, институт „Eötvös Károly“, Унгарски съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital и Асоциация „Прозрачност без граници“ Унгария (2021 г.). *Информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария, института за политики „Eötvös Károly“, Унгарския съюз за граждански свободи, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Венецианска комисия (2021 г.). *Становище относно конституционните изменения, приети от унгарския парламент през декември 2020 г. (CDL(2021)028).*

Европейска асоциация на съдиите (2021 г.). *Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Европейска комисия (2020 г.). *Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.*

Европейска комисия (2020 г.). *Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария.*

Европейска комисия (2021 г.). *Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.*

Европейска комисия (2021 г.). *Доклад на OLAF от 2021 г.*

Европейска федерация на журналистите (2021 г.). *Информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Европейска мрежа на съдебните съвети (2020 г.). *Писмо на Европейската мрежа на съдебните съвети до Европейската комисия от 27 октомври 2020 г. (<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/Letter%20ENCJ%20RoL%20Hungary%20EC%202027%20October%202020.pdf>).*

Европейска мрежа на националните институции за правата на човека (2021 г.). *Информация, предоставена от Европейската мрежа на националните институции за правата на човека за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Европейски център за свобода на печата и медиите (2021 г.). *Изявление на Европейския център за свобода на печата и медиите от 15 март 2021 г. (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>).*

Европейски граждански форум (2021 г.). *Информация, предоставена от Европейския граждански форум за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Комитет за защита на журналистите (2021 г.). *Информация, предоставена от Комитета за защита на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Международен институт по печата (2021 г.). *Информация, предоставена от Международния институт по печата за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

ОИСР (2019 г.), *Implementing the OECD Anti Bribery Convention — Phase 4 Report: Hungary (Прилагане на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването — доклад по фаза 4: Унгария).*

Председател на Kúria (2021 г.). *Информация, предоставена от председателя на Kúria за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Специален докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите (2021 г.). *Писмо на специалния докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите от 15 април 2021 г.*

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

Съвет на адвокатурите и правните общества в Европа (2021 г.). *Информация, предоставена от Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Съвет на Европа за правата на човека (2020 г.). *Изявление на Комисаря на Съвета на Европа за правата на човека Дуня Миятович от 20 ноември 2020 г.* (<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->).

Съюз за граждански свободи за Европа (2021 г.). *Информация, предоставена от Съюза за граждански свободи за Европа за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Унгарско правителство (2021 г.). *Информация, представена от Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Център за плурализъм и свобода на медиите (2021 г.). *Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г. — Доклад относно Унгария*

Alapjogokért Központ (2021 г.). *Информация, предоставена от Alapjogokért Központ за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

GRECO (2019 г.), *Трети кръг на оценка — второ допълнение към втория междинен доклад относно спазването на изискванията по отношение на Унгария: прозрачност при финансирането на партии.* GRECO (2020 г.), *Четвърти кръг на оценка — втори междинен доклад относно спазването на изискванията по отношение на Унгария във връзка с предотвратяването на корупция от страна на членове на парламента, съдии и прокурори.*

Háttér Society (2021 г.). *Информация, предоставена от Háttér Society за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

K-Monitor и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария (2021 г.). *Информация, предоставена от K-Monitor и Асоциацията „Прозрачност без граници“ Унгария за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Ökotárs — Унгарска фондация за партньорство в областта на околната среда (2021 г.). *Информация, предоставена от Ökotárs — Унгарската фондация за партньорство в областта на околната среда за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Századvég (2021 г.). *Информация, предоставена от Századvég за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Приложение II: Посещение в Унгария

През април 2021 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- *Alapjogokért Központ*
- Амнести Интернешънъл Унгария
- Център за изследване на корупцията в Будапеща
- Форум на главните редактори (*Főszerkesztők Fóruma*)
- Катедра по медии и комуникации на Университета Eötvös Loránd (ELTE)
- Институт за политики Eötvös Károly
- Унгарска адвокатска колегия
- Унгарски съюз за граждански свободи (*TASZ*)
- Унгарски хелзинкски комитет
- Унгарска асоциация на съдиите (*MABIE*)
- K-Monitor
- *Kúria* (Върховен съд)
- Mathias Corvinus Collegium
- Mérték Media Monitor
- Министерство на вътрешните работи
- Министерство на правосъдието
- Национална асоциация на унгарските журналисти (*MÚOSZ*)
- Национален орган за защита на данните и свободата на информацията
- Национален съдебен съвет
- Национален орган за медиите и информационните комуникации
- Национална съдебна служба
- *Nézőpont*
- Служба на комисаря по основните права
- Служба на Конституционния съд
- Комисия по законодателството към Националното събрание (*Országgyűlés*)
- Комисия по имунитета на Националното събрание (*Országgyűlés*)
- Прокуратура на Унгария
- Агенция по обществени поръчки
- Държавна одитна служба (*Számvevőszék*)
- *Századvég*
- Асоциация „Прозрачност без граници“ Унгария

* Комисията проведе също така поредица хоризонтални срещи със следните организации:

- Амнести Интернешънъл
- Център за репродуктивни права
- CIVICUS (Световен алианс за гражданско участие)
- Съюз за граждански свободи за Европа
- Civil Society Europe
- Конференция на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейски център за нестопанско право
- Европейски център за свобода на печата и медиите
- Европейски граждански форум
- Европейска федерация на журналистите
- Европейско партньорство по въпросите на демокрацията

- Европейски младежки форум
- Front Line Defenders
- Фондация „Human Rights House“
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Международна комисия на юристите
- Международна федерация за правата на човека
- Европейска мрежа на Международната федерация по семейно планиране (IPPF EN)
- Международен институт по печата
- Унгарски хелзинкски комитет
- Институт за европейска политика на „Отворено общество“
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Репортери без граници
- „Прозрачност без граници“ ЕС