



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 20.7.2021
SWD(2021) 714 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Zpráva o právním státu 2021 Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku

Průvodní dokument ke

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Zpráva o právním státu 2021 Stav právního státu v Evropské unii

{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}

SHRNUTÍ

Pokud jde o účinnost a kvalitu, maďarský soudní systém funguje dobře, co se týče délky řízení, a má vysokou úroveň digitalizace. Postupný růst platů soudců a státních zástupců pokračuje. Avšak co se týče nezávislosti soudů, došlo k novému vývoji, který zvyšuje stávající obavy vyjádřené rovněž v rámci postupu podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU zahájeného Evropským parlamentem. Do praxe byla uvedena nová pravidla umožňující jmenování členů Ústavního soudu do Nejvyššího soudu (*Kúria*) mimo obvyklý postup a ta umožnila volbu nového předsedy Nejvyššího soudu, který rovněž získal další pravomoci. Tento předseda Nejvyššího soudu byl zvolen i přes záporné stanovisko Národní soudní rady. Doporučení k posílení nezávislosti soudnictví, které bylo vydáno v rámci evropského semestru, zůstává bez odezvy. To zahrnuje nutnost formálně posílit pravomoci nezávislé Národní soudní rady, aby mohla vyvažovat pravomoci předsedy Národního úřadu pro justici.

Provádění protikorupční strategie pokračuje, ale její rozsah je nadále omezený. Přetrvávají nedostatky, co se týče financování politických stran, lobbingu a efektu „otáčivých dveří“. Stále zbývá vyřešit rizika klientelismu, zvýhodňování a nepotismu na nejvyšších úrovních veřejné správy a také rizika vyplývající z vazeb mezi podniky a politickými činiteli. Nezávislé kontrolní mechanismy jsou k odhalování korupce stále nedostatečné. Přetrvávají obavy ohledně absence systematických kontrol a nedostatečného dohledu nad majetkovými příznámi a prohlášeními o zájmech. Byly přijaty nové trestněprávní předpisy, jež mají za cíl řešit zahraniční podplácení a neformální platby ve zdravotnictví. Ačkoli míra obžalob je u případů korupce vysoká a od roku 2020 bylo otevřeno několik nových případů korupce na vysoké úrovni, výsledky vyšetřování obvinění týkajících se vysoce postavených úředníků a jejich nejbližšího okolí zůstávají omezené.

Pluralita sdělovacích prostředků je i nadále ohrožena. Přetrvávají obavy, pokud jde o nezávislost a efektivnost Úřadu pro sdělovací prostředky, mimo jiné vzhledem k rozhodnutím Rady pro sdělovací prostředky, která vedla k tomu, že nezávislá rozhlasová stanice *Klubrádió* byla stažena z vysílání. Ačkoli nebyly zavedeny žádné režimy podpory pro sdělovací prostředky za účelem zmírnění dopadu pandemie COVID-19 na zpravodajská média, značný objem státem zadávané reklamy nadále umožňuje vládě vyvíjet na sdělovací prostředky nepřímý politický vliv. Přístup k veřejným informacím byl omezen prostřednictvím mimořádných opatření zavedených během pandemie, což nezávislým médiím ztěžuje včasný přístup k těmto informacím. Nezávislá média a novináři se nadále setkávají s překážkami a zastrasováním.

Co se týče systému brzd a protivah, transparentnost a kvalita legislativního procesu nadále vyvolává obavy. Změna ústavy omezí pravomoci vlády, pokud jde o režim „stavu nebezpečí“ po červenci 2023. Komisař pro základní práva získal více pravomocí, ale jeho nezávislost byla zúčastněnými stranami zpochybněna. Komise zahájila řízení pro nesplnění povinnosti s cílem zajistit provedení rozsudku Soudního dvora ve věci zákona o transparentnosti organizací občanské společnosti financovaných ze zahraničí. Parlament zákon následně zrušil a zavedl nová pravidla ověřování zákonnosti pro občanskou společnost. Nadále přetrvává tlak na organizace občanské společnosti, které jsou kritické vůči vládě, a současně byly vyjádřeny obavy ohledně nově zřízených soukromých trustů, které dostávají významné veřejné prostředky a v jejichž správních radách jsou osoby blízké současné vládě.

I. SOUDNÍ SYSTÉM

Maďarsko má čtyřstupňový systém obecných soudů. V prvním stupni působí 113 okresních soudů, zatímco 20 krajských soudů projednává odvolání proti rozhodnutím okresních soudů a rovněž rozhoduje o některých věcech v prvním stupni. Pět krajských odvolacích soudů rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím krajských soudů. Hlavní úlohou Nejvyššího soudu (*Kúria*) je zaručit jednotné uplatňování práva. Ústřední správou soudů je podle základního zákona pověřen předseda Národního úřadu pro justici (NÚJ), kterého volí parlament. Národní soudní rada je nezávislý subjekt, který podle základního zákona vykonává dohled nad předsedou Národního úřadu pro justici a podílí se na správě soudů. Soudci jsou jmenováni prezidentem republiky na základě doporučení předsedy NÚJ vycházejícího z pořadí kandidátů, jež stanoví místní soudní rady (její členy volí soudci ze svých řad). Předseda NÚJ se nemůže od tohoto pořadí odchýlit bez předchozího souhlasu Národní soudní rady. Ústavní soud není součástí systému obecných soudů, nýbrž přezkoumává ústavnost zákonů a soudních rozhodnutí. Státní zastupitelství je nezávislou institucí, která má pravomoc vyšetřovat a stíhat trestnou činnost. Maďarská advokátní komora a krajské advokátní komory jsou autonomními samosprávnými veřejnými subjekty¹.

Nezávislost

Nezávislost soudnictví je u široké veřejnosti nadále vnímána jako průměrná a u společností jako nízká. Nezávislost soudů a soudců je ze strany široké veřejnosti nadále vnímána jako průměrná a klesla ze 48 % v roce 2020 na 40 % v roce 2021. Celkem 32 % společností vnímá nezávislost soudnictví jako „poměrně nebo velmi dobrou“², což představuje nárůst ve srovnání s 26 % v roce 2020. Pokud jde o širokou veřejnost, vykazuje toto vnímání v posledních pěti letech negativní trend (přerušen v roce 2020)³; pokud jde o společnosti, po významném poklesu v roce 2019 se toto vnímání nadále zlepšovalo⁴.

Národní soudní rada se i nadále potýká s problémy při vyvažování pravomocí předsedy Národního úřadu pro justici, pokud jde o řízení soudů. Jak bylo uvedeno ve zprávě o právním státu 2020⁵, čelí Národní soudní rada řadě strukturálních omezení, která jí brání ve výkonu účinného dohledu nad činností předsedy NÚJ. Národní soudní rada nemá právní

¹ Povinnostmi Maďarské advokátní komory je zastupovat právnickou profesi ve vztahu k vládě, vykonávat obecný dohled nad krajskými advokátními komorami, stanovovat určitá pravidla týkající se právnické profese prostřednictvím vydávání stanov a přezkoumávat rozhodnutí krajských advokátních komor týkající se disciplinárních opatření. (Příspěvek Rady evropských advokátních komor pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 22.)

² Obrázky 48 a 50, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021. Vnímaná úroveň nezávislosti soudnictví je rozdělena do následujících kategorií: velmi nízká (méně než 30 % respondentů vnímá nezávislost soudnictví jako poměrně dobrou a velmi dobrou); nízká (30 až 39 %), průměrná (40 až 59 %), vysoká (60 až 75 %), velmi vysoká (více než 75 %).

³ Obrázek 44, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2020; obrázek 48, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁴ Obrázky 46 a 48, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2020; obrázek 50, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁵ Předseda NÚJ je nominován prezidentem republiky a volen dvoutřetinovou většinou parlamentu z řad soudců s minimálně pětiletou praxí jako soudce, a to na období devíti let bez možnosti opětovného zvolení. Národní soudní rada je složena z předsedy Nejvyššího soudu z moci úřední a 14 členů-soudců (a 14 náhradníků) volených svými kolegy na období šesti let bez možnosti opětovného zvolení. Předseda NÚJ působí pod dohledem Národní soudní rady. Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 2–3.

subjektivitu a nemá právo navrhnout právní předpisy⁶ nebo být konzultována ohledně legislativních návrhů, které mají dopady na soudní systém⁷. Do Národní soudní rady byli zvoleni noví členové a náhradníci⁸; rada má schválený rozpočet a předseda NÚJ jí poskytl jednoho dalšího zaměstnance⁹. Současný předseda NÚJ spolupracuje s radou lépe než jeho předchůdce, avšak tato spolupráce se omezuje na rozsah vyžadovaný zákonem¹⁰ a k řešení strukturálních problémů nebyly podniknuty žádné legislativní kroky. Doporučení Rady¹¹ v rámci evropského semestru na „posílení nezávislosti soudnictví“ jsou dosud bez odezvy. Předseda NÚJ opakovaně obsazoval volná místa u vyšších soudů bez výběrového řízení soudci, kteří v NÚJ plnili administrativní úkoly¹².

Předseda Nejvyššího soudu Kúria získal další pravomoci při organizaci fungování tohoto soudu. Od 1. ledna 2021 vstoupila v platnost nová pravidla¹³, která předsedovi Nejvyššího soudu umožňují zřídit pro určité skupiny věcí soudní sbory složené z předsedajících soudců¹⁴ a čtyř soudců¹⁵, a to na základě nezávazného stanoviska dotčeného oddělení a soudní rady Nejvyššího soudu. Tím se dále rozšířily správní pravomoci předsedy Nejvyššího soudu, mezi něž patří jmenování předsedajících soudců¹⁶, přidělování soudců a předsedajících soudců do senátů¹⁷, jmenování vedoucích oddělení¹⁸ a určení systému

⁶ Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 9.

⁷ Informace získané od Národní soudní rady v rámci návštěvy Maďarska. Rada není oprávněna komunikovat prostřednictvím internetových stránek soudů (příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 9) nad rámec zveřejňování informací vyžadovaných zákonem. Když Národní soudní rada chtěla kontaktovat každého soudce prostřednictvím e-mailu (např. za účelem konzultace návrhu nového etického kodexu), byla pro ni v oficiálním e-mailovém systému zaregistrována zvláštní e-mailová adresa pro přímou komunikaci s celou justicí.

⁸ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 5.

⁹ Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 9.

¹⁰ Informace získané od Národní soudní rady v rámci návštěvy Maďarska.

¹¹ Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 3.

¹² Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 7. Ustanovení § 58 odst. 3 zákona CLXII z roku 2011 o právním postavení a odměňování soudců. Viz např. rozhodnutí 83.E/2020 (II. 21) OBHE a 62.E/2021 (III. 12) OBHE.

¹³ Zákon CLXV z roku 2020 změnil ode dne 1. ledna 2021 § 10 odst. 2 zákona CLXI z roku 2011. Zřízení těchto pětičlenných sborů musí být uvedeno v systému přidělování věcí (údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 4); dotčené oddělení složené ze soudců (*kollégium*) vydává nezávazné stanovisko ke zřízení pětičlenného sboru (§ 10 odst. 2 zákona CLXI z roku 2011); soudní rada Nejvyššího soudu vydává nezávazné stanovisko k systému přidělování věcí (§ 151 odst. 1 písm. d) zákona CLXI z roku 2011). Zákonem CLXV z roku 2020 byly rovněž do zákona CLXI z roku 2011 doplněny § 118 odst. 6 a § 127 odst. 2A, které předsedovi Nejvyššího soudu umožnily jmenovat místopředsedu, aby dočasně vykonával funkci generálního tajemníka, a sjednotily funkční období (zástupce) generálního tajemníka s funkčním obdobím předsedy Nejvyššího soudu.

¹⁴ Předsedající soudce jmenuje předseda Nejvyššího soudu (§ 128 odst. 3 zákona CLXI z roku 2011) na základě nezávazného stanoviska příslušného oddělení (§ 131 písm. c) a § 132 odst. 4 zákona CLXI z roku 2011). Předsedající soudce rozhoduje o složení sboru, která projednává danou věc, a jmenuje soudce zpravodaje.

¹⁵ Soudní sbory projednávající jednotlivé věci (*eljáró tanács*) se obvykle skládají z předsedajících soudce (*tanácselnök*) a dvou dalších soudců patřících do téhož senátu (*ítélkező tanács*). Počet soudců na Nejvyšším soudu není stanoven zákonem, ale určuje jej předseda NÚJ (viz § 76 odst. 4 písm. a) zákona CLXI z roku 2011). V současné době se jedná o 114 pozic (viz rozhodnutí 14.SZ/2021 (II. 24) OBHE), 24 z nich je neobsazených. Je třeba poznamenat, že předseda Nejvyššího soudu rozhoduje o jmenování soudců Nejvyššího soudu; prezident republiky plní pouze formální úlohu (obrázek 54, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021).

¹⁶ Ustanovení § 128 odst. 3 zákona CLXI z roku 2011.

¹⁷ Senáty mohou mít více než jednoho předsedajících soudce. V takovém případě předseda Nejvyššího soudu určí jednoho z nich k plnění administrativních úkolů. Senáty jsou zřizovány v odděleních občanského,

přidělování věcí jednotlivým senátům¹⁹. Předseda Nejvyššího soudu má rovněž důležité pravomoci, pokud jde o úlohu Nejvyššího soudu při zajišťování jednotného uplatňování práva soudy²⁰. Za tím účelem přijímá Nejvyšší soud rozhodnutí o jednotnosti, která jsou pro soudy závazná²¹. Pokud se chce komora odchýlit od zveřejněné judikatury Nejvyššího soudu, musí zastavit řízení a požádat o rozhodnutí o jednotnosti²². Komisi pro posuzování jednotnosti může předsedat předseda nebo místopředseda Nejvyššího soudu²³; jejich šest členů vybírá předseda *ad hoc* z řad soudců daného oddělení. Strany mohou navíc podat stížnost týkající se jednotnosti proti konečnému rozhodnutí Nejvyššího soudu, pokud se odchyluje od zveřejněné judikatury Nejvyššího soudu²⁴. Komisi pro stížnosti týkající se jednotnosti může předsedat předseda nebo místopředseda Nejvyššího soudu; jejich osm členů vybírá předseda na základě algoritmu²⁵. Komise pro stížnosti týkající se jednotnosti může zrušit konečná rozhodnutí vydaná komorami v jednotlivých věcech²⁶. Soudní orgány

-
- trestního a správního práva. Vedoucí oddělení rozděluje věci mezi senáty podle systému přidělování věcí. Obecní senát přezkoumává zákonnost obecních vyhlášek; jeho členy jmenuje předseda Nejvyššího soudu.
- ¹⁸ Plénium a příslušné oddělení vydávají k uchazečům nezávazné stanovisko (§ 131 písm. a) a c) a § 132 odst. 4 zákona CLXI z roku 2011).
- ¹⁹ Soudní rada Nejvyššího soudu a jeho oddělení vydávají k systému přidělování věcí nezávazné stanovisko (viz § 9 odst. 1 zákona CLXI z roku 2011). Od 1. ledna 2021 změnil předseda Nejvyššího soudu systém přidělování věcí devětkrát.
- ²⁰ Od 1. dubna 2020 jsou soudy nižší úrovně ze zákona povinny vysvětlit, proč se neřídí výkladem právních ustanovení, který ve svých zveřejněných rozhodnutích podal Nejvyšší soud. Takové odchýlení je důvodem pro mimořádný opravný prostředek podaný k Nejvyššímu soudu. Viz např. § 561 odst. 3 písm. g), § 648 písm. d), § 649 odst. 6 a § 652 odst. 1 zákona XC z roku 2017 o trestním řádu, § 346 odst. 5, § 406 odst. 1, § 409 odst. 3 a § 424 odst. 3 zákona CXXX z roku 2016 o občanském soudním řádu. Rada evropských advokátních komor upozorňuje, že tato pravidla byla zavedena bez konzultace soudní moci, že dostupnost a dohledatelnost precedentů zveřejněných Nejvyšším soudem není aktualizovaná, přičemž jednotlivá rozhodnutí jsou zveřejňována v různých publikacích, a že není jasné, zda se má dodržovat pouze *ratio decidendi*, nebo také *obiter dicta*. Podle jejího názoru nová pravidla omezí autonomii soudců, pokud jde o výklad práva s ohledem na okolnosti konkrétního případu. (Příspěvek Rady evropských advokátních komor pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 24.)
- ²¹ Ustanovení čl. 25 odst. 3 základního zákona. Řízení o jednotnosti, které zahajuje jedna z komor nebo předseda nebo vedoucí (či jeho zástupce) oddělení Nejvyššího soudu, předseda krajského odvolacího soudu nebo nejvyšší státní zástupce, se liší od řízení o stížnosti týkající se jednotnosti, které zahajuje jeden z účastníků řízení.
- ²² Ustanovení § 32 odst. 1 písm. b) a § 32 odst. 2 zákona CLXI z roku 2011. Každé oddělení má svoji vlastní komisi pro posuzování jednotnosti.
- ²³ Místopředsedy Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky na základě doporučení předsedy Nejvyššího soudu (§ 128 odst. 1 zákona CLXI z roku 2011).
- ²⁴ Ustanovení § 41/B zákona CLXI z roku 2011. Změna pravidel od 1. ledna 2021 upřesnila případy, kdy musí být stížnost týkající se jednotnosti zamítnuta, rozšířila okruh soudních rozhodnutí, která mohou být napadena prostřednictvím stížnosti týkající se jednotnosti (a současně je omezila na rozhodnutí vydaná po 1. červenci 2020), posílila dispoziční právo stran v řízení (oprávnila je ke stažení jejich stížnosti) a umožnila pozastavení soudního řízení a podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru EU. Zákon umožňuje zřídit komisi pro stížnosti týkající se jednotnosti s více než devíti členy (což je také jejich minimální počet). (Příspěvek předsedy Nejvyššího soudu pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 9–10.)
- ²⁵ Ustanovení § 41/A odst. 1 zákona CLXI z roku 2011. Od 1. května 2021 změnil předseda Nejvyššího soudu systém přidělování věcí s cílem zavést algoritmus pro složení komisí pro stížnosti týkající se jednotnosti.
- ²⁶ Ustanovení § 41/D odst. 1 písm. c) zákona CLXI z roku 2011. Rada evropských advokátních komor upozorňuje, že nový systém pro stížnosti týkající se jednotnosti může vést ke zmatku a omezit nezávislost soudců a zároveň dává příliš mnoho rozhodovacích pravomocí Nejvyššímu soudu (příspěvek Rady evropských advokátních komor pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 24.).

Nejvyššího soudu (např. soudní rada nebo jednotlivá oddělení), které mají pouze poradní úlohu²⁷, nemohou vyvážit rozsáhlé pravomoci předsedy Nejvyššího soudu²⁸.

Podle nových zvláštních pravidel pro jmenování soudců byl ke dni 1. ledna 2021 zvolen nový předseda Nejvyššího soudu. Je třeba připomenout, že v červnu 2020 prezident republiky jmenoval od 1. července 2020 osm členů Ústavního soudu soudci Nejvyššího soudu na jejich žádost²⁹, přičemž šest z nich nemělo praxi soudce u obecného soudu. Jak bylo vysvětleno ve zprávě o právním státu 2020 mohou na základě změny přijaté v roce 2020 členové Ústavního soudu po získání statusu soudce požádat o jmenování do Nejvyššího soudu po skončení svého funkčního období u Ústavního soudu³⁰. Dne 5. října 2020 doporučil prezident republiky³¹, aby parlament jednoho z nich zvolil do funkce předsedy Nejvyššího soudu. Po vyslechnutí dotčené osoby v souladu s příslušnými právními předpisy³² Národní soudní rada její nominaci téměř jednomyslně zamítla³³. Po ukončení členství v Ústavním soudu byl tento kandidát dne 19. října 2020 Národním shromážděním zvolen do funkce předsedy Nejvyššího soudu na období devíti let ode dne 1. ledna 2021³⁴. Rovněž dne 19. října byl tehdejší předsedou Nejvyššího soudu přidělen do Nejvyššího soudu, kde působil jako předseda jednoho ze senátů až do svého nástupu do funkce předsedy Nejvyššího soudu. Tento vývoj potvrzuje obavy, které již signalizovala zpráva o právním státu 2020³⁵, kdy se o jmenování do nejvyšších soudních funkcí rozhoduje bez jakékoli účasti soudních orgánů a v

²⁷ Co se týče jmenování vedoucích pracovníků v Nejvyšším soudu, pokud chce předseda Nejvyššího soudu jmenovat kandidáta bez souhlasu (vyjádřeného většinou hlasů) dotčeného soudního orgánu, musí požádat o souhlas Národní soudní rady (§ 132 odst. 6 zákona CLXI z roku 2011).

²⁸ Informace získané od Maďarského helsinského výboru v rámci návštěvy Maďarska. Soudní rada a oddělení vydávají například stanovisko k systému přidělování věcí (§ 9 odst. 1 zákona CLXI z roku 2011).

²⁹ Podle obvyklého postupu jsou soudci do Nejvyššího soudu jmenováni jeho předsedou v návaznosti na výběrové řízení, na základě stanoviska příslušného útvaru Nejvyššího soudu (*kollégium*) a posouzení kandidátů a stanovení jejich pořadí soudní radou Nejvyššího soudu složenou ze soudců volených svými kolegy. Zákonem CXXVII z roku 2019 o změně některých zákonů v souvislosti s jednostupňovými správními postupy okresních kanceláří („souhrnná právní úprava“) byl do zákona CLXII z roku 2011 doplněn § 3 odst. 4A umožňující soudní jmenování členů Ústavního soudu, volených parlamentem, bez výběrového řízení (zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 5.). Dne 21. září 2020 vyzvala Národní soudní rada předsedu NÚJ, aby navrhl právní předpis, kterým se § 3 odst. 4a zákona CLXII z roku 2011 zruší (rozhodnutí 107/2020 (IX.21) OBT). Během zasedání rady dne 9. září 2020 vyjádřili předseda NÚJ a zástupce ministerstva spravedlnosti názor, že Národní soudní rada nemá v této věci žádnou pravomoc.

³⁰ Ustanovení § 88 odst. 3 zákona CLXII z roku 2011.

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

³² Ustanovení § 103 odst. 3 písm. a) zákona CLXI z roku 2011.

³³ Třináct členů-soudců hlasovalo proti. Jediný hlas pro odevzdal tehdejší předseda Nejvyššího soudu (člen Národní soudní rady z moci úřední) (příspěvek předsedy Nejvyššího soudu pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 4.). Rada uznala osobnostní kvality a připravenost kandidáta, jeho akademické zásluhy a zkušenosti, které získal v oblasti spravedlnosti v širším smyslu jako člen Ústavního soudu a zástupce nejvyššího státního zástupce, ale zamítnutí vysvětlila s odkazem na nedostatek zkušeností kandidáta v soudní síni a na skutečnost, že jeho kandidatura byla umožněna legislativními změnami, které podle Rady odporují ústavnímu požadavku nezávislosti a nestrannosti hlavy systému soudnictví (rozhodnutí 120/2020 (X. 9) OBT). Stanovisko Národní soudní rady není závazné. Vláda je toho názoru, že toto uspořádání zajišťuje zapojení soudních orgánů (údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 2.). Je třeba připomenout, že od 1. ledna 2020 § 1 zákona XXIV z roku 2019 změnil § 114 odst. 1 zákona CLXI z roku 2011 v tom smyslu, že doba, po kterou je zastávána funkce vyššího právního tajemníka u Ústavního soudu nebo u mezinárodního soudu, může být započtena při výpočtu pětiletého období „soudní praxe“ požadovaného pro výkon funkce předsedy Nejvyššího soudu.

³⁴ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 12.

³⁵ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 5–6.

rozporu s evropskými normami³⁶. Zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a advokátů charakterizoval toto zvolení jako „útok na nezávislost justice a pokus podrobit soudnictví vůli zákonodárné moci v rozporu se zásadou dělby moci“³⁷. S ohledem na správní pravomoci předsedy Nejvyššího soudu a klíčovou úlohu Nejvyššího soudu v soudním systému³⁸ vyvolává tento vývoj vážné obavy, pokud jde o nezávislost soudnictví³⁹.

Pokračovalo rušení řízení pro výběr předsedů soudů a jmenování prozatímních předsedů soudů ze strany předsedy Národního úřadu pro justici bez schválení Národní soudní radou. Předseda NÚJ pokračoval v praxi rušení⁴⁰ – v rostoucím počtu případů a často bez dostatečného vysvětlení⁴¹ – výběrových řízení na předsedy soudů a další soudní vedoucí pracovníky⁴², a to i v případech, kdy existovali vhodní uchazeči, kteří měli podporu svých kolegů⁴³. Tuto praxi kritizovala Národní soudní rada již za mandátu předchozího předsedy NÚJ⁴⁴. V uplynulém roce byl výběr předsedů soudů kvůli pandemii COVID-19 opakovaně odkládán; v důsledku toho zůstala volná místa buď neobsazená, nebo byla dočasně obsazena předsedou NÚJ⁴⁵ nebo byl mandát soudních vedoucích pracovníků prodloužen právními

³⁶ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2010)12, bod 47. Viz také rozsudky Soudního dvora ve věcech C-585/18, C-624/18 a C-625/18, A.K., bod 134.

³⁷ Dopis zvláštního zpravodaje OSN pro nezávislost soudců a advokátů ze dne 15. dubna 2021. Kromě toho, jak zdůraznila Evropská síť rad pro justici, byla volba do funkce předsedy Nejvyššího soudu umožněna právními předpisy *ad hominem* (Evropská síť rad pro justici (2020)). Rovněž je třeba připomenout, že Výbor ministrů Rady Evropy se znepokojením zaznamenal přetrvávající absenci záruk v souvislosti s opatřeními *ad hominem* na ústavní úrovni, která ukončují soudní mandát, a pravomoc parlamentu obžalovat předsedu Nejvyššího soudu bez soudního přezkumu, která byla zavedena v roce 2012 na základě skutkového stavu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Baka v. Maďarsko* (stížnost č. 20261/12) (1383. zasedání, 29. září – 1. října 2020).

³⁸ Podle vlády je klíčová úloha Nejvyššího soudu v maďarském soudním systému plně pod kontrolou Ústavního soudu.

³⁹ Podle Soudního dvora jsou členské státy s ohledem na hodnotu právního státu povinny dbát na to, aby nedošlo ke snížení úrovně jejich právních předpisů v oblasti organizace soudnictví, tím, že se zdrží přijímání pravidel, která by ohrozila nezávislost soudců (viz věc C-896/19, *Repubblika*, body 63 a 64).

⁴⁰ Výzva k podávání žádostí se prohlásí za nemající výsledek, pokud orgán oprávněný ke jmenování nepřijme žádnou z žádostí. V takovém případě je zveřejněna nová výzva k podávání žádostí. Je-li nové řízení rovněž prohlášeno za nemající výsledek, může být místo předsedy (vedoucího pracovníka) soudu obsazeno osobou vybranou orgánem oprávněným ke jmenování na dobu nejvýše jednoho roku. (Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 2.) Proti rozhodnutí předsedy NÚJ o zrušení výběrových řízení na předsedy soudů a jiné soudní vedoucí pracovníky není k dispozici žádný opravný prostředek a Národní soudní rada není žádným způsobem zapojena.

⁴¹ V roce 2020 zrušil předseda NÚJ pět výběrových řízení na soudní vedoucí pracovníky (předsedové soudů, místopředsedové, vedoucí a zástupci vedoucích oddělení) v případech, kdy existoval kandidát podporovaný většinovým stanoviskem soudního orgánu (rozhodnutí 373.E/2020 (X. 1) OBHE, 388.E/2020 (X. 19) OBHE, 415.E/2020 (XI. 12) OBHE, 443.E/2020 (XI. 30) OBHE, 444.E/2020 (XI. 30) OBHE. Podle vlády vycházela tato rozhodnutí předsedy NÚJ z § 133 odst. 1 zákona CLXI z roku 2011, měla podrobné odůvodnění a byla zveřejněna v úředním věstníku a na oficiálních internetových stránkách soudu. Ve výsledku byli jmenováni tři prozatímní předsedové soudů. Národní soudní rada na svém zasedání dne 5. května 2021 vyjádřila obavy z důvodu neexistence jednotných kritérií pro zrušení výběrového řízení předsedou NÚJ.

⁴² Předsedové a někteří další vedoucí pracovníci krajských soudů a krajských odvolacích soudů jsou jmenováni předsedou NÚJ na základě tajného hlasování dotčeného soudu zasedajícího v plénu. Předseda NÚJ může jmenovat kteréhokoli kandidáta, který získal většinu hlasů (soudci mohou při hlasování podpořit více kandidátů), ale jmenování kandidáta, který nezískal většinu hlasů pléna, vyžaduje předchozí souhlas Národní soudní rady. Předsedové krajských soudů jmenují předsedy okresních soudů (údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 2.).

⁴³ Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 5.

⁴⁴ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 3.

⁴⁵ Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 5–6.

předpisy. Předsedové soudů vykonávají pravomoci, které jsou důležité pro kariérní vyhlídky soudců. Vzhledem k tomu, že první jmenování soudců je omezeno na tři roky⁴⁶, závisí pokračování jejich soudní kariéry na posouzení jejich vhodnosti pro funkční mandát soudce, za jehož účelem má předseda soudu posoudit jejich soudní činnost⁴⁷. Jsou-li soudci shledáni vhodnými, požádá předseda soudu předsedu NÚJ, aby prezidentovi republiky doporučil jejich jmenování na dobu neurčitou⁴⁸. Pokud nejsou shledáni vhodnými, musí na konci prvního jmenování opustit funkci⁴⁹. Výsledky hodnocení mohou být napadeny u služebního soudu⁵⁰; služební soud nemůže vydat předběžné opatření, aby zabránil přerušení soudní kariéry během přezkumu hodnocení. Předseda soudu a předseda NÚJ mohou rovněž každé tři roky přeložit soudce – bez jejich souhlasu – k jinému soudu na dobu až jednoho roku, i když v praxi tuto možnost nevyužili od roku 2012⁵¹. Byly vyjádřeny obavy ohledně dopadu této pravomoci na neodvolatelnost soudců⁵².

Postupný růst platů soudců a státních zástupců pokračuje. Růst platů soudců, na nějž upozorňuje zpráva o právním státu 2020, pokračoval tak, jak je stanoveno v souhrnných právních předpisech z roku 2019⁵³, a očekává se, že přispěje k posílení nezávislosti soudnictví. V první fázi od ledna 2020 se platy zvýšily v průměru o 32 %⁵⁴ a ve druhé fázi od ledna 2021 o 12 %. Další zvýšení o 13 % je plánováno na rok 2022⁵⁵. Přetrvávají však obavy⁵⁶, co se týče systému příplatků a pravomoci orgánů spravujících soudy přiznávat příplatky soudcům podle uvážení, bez objektivních a transparentních kritérií⁵⁷.

⁴⁶ Ustanovení § 23 odst. 1 zákona CLXII z roku 2011. Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2020, s. 1.

⁴⁷ Ustanovení § 24 odst. 2 a kapitola V zákona CLXII z roku 2011. Hodnocení předsedy soudu vychází z posouzení provedeného vedoucím oddělení nebo soudcem, kterého jmenuje vedoucí oddělení (§ 71 odst. 2 zákona CLXII z roku 2011).

⁴⁸ Ustanovení § 3 odst. 3 písm. c) a § 24 odst. 3 zákona CLXII z roku 2011.

⁴⁹ Ustanovení § 25 odst. 1 zákona CLXII z roku 2011.

⁵⁰ Ustanovení § 80 a 101 zákona CLXII z roku 2011. Členové služebních soudů jsou jmenováni Národní soudní radou (§ 102 odst. 1 a § 145 odst. 2 zákona CLXII z roku 2011, § 103 odst. 3 písm. g) zákona CLXI z roku 2011).

⁵¹ Ustanovení § 31 odst. 3 zákona CLXII z roku 2011. Podle informací poskytnutých vládou při přípravě zprávy o právním státu 2021.

⁵² GRECO, čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení, doporučení xi, bod 27. Podle evropských norem by soudce neměl být přemístěn do jiného soudního úřadu bez svého souhlasu, s výjimkou případů disciplinárních sankcí nebo reformy uspořádání soudního systému (viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2010)12, bod 52).

⁵³ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 6.

⁵⁴ Zúčastněné strany uvedly, že v první fázi programu se ze zákona nepřiměřeně zvýšily platy předsedů a dalších vedoucích pracovníků soudů (příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 12, potvrzený informacemi od Národní soudní rady v rámci návštěvy Maďarska). Od 1. ledna 2020 byly zvýšeny příplatky u soudů jednotlivých stupňů takto: z 10 % na 20 % u soudců okresních soudů, z 20 % na 40 % u soudců krajských soudů, ze 40 % na 70 % u soudců krajských odvolacích soudů a ze 60 % na 120 % u soudců Nejvyššího soudu. Co se týče příplatků pro soudní vedoucí pracovníky, došlo k výraznějšímu zvýšení. Např. od 1. ledna 2020 byl příplatek k platu u vedoucích oddělení a generálního tajemníka Nejvyššího soudu zvýšen ze 60 na 200 %, u předsedů krajských odvolacích soudů a předsedy Krajského soudu v Budapešti ze 60 na 150 %, u místopředsedů krajských odvolacích soudů a předsedů krajských soudů z 50 na 120 % a u předsedajících soudců u Nejvyššího soudu ze 45 na 120 %. Podle informací poskytnutých vládou činil průměr na úrovni okresních soudů 30 %, a sice 29 % u soudců a 34 % u soudních vedoucích pracovníků; na úrovni krajských soudů činil průměr 33 %, přičemž 33 % připadalo na soudce i na soudní vedoucí pracovníky.

⁵⁵ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 5.

⁵⁶ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 7. Podle informací obdržených od Maďarského helsinského výboru v rámci návštěvy Maďarska jsou právní předpisy o příplatcích (§ 189

Přetrvávají obavy, co se týče některých prvků organizace státního zastupitelství. Jak je uvedeno ve zprávě o právním státu 2020, státní zastupitelství má přísnou hierarchickou strukturu. Přestože je nezávislost státního zastupitelství zakotvena v zákoně⁵⁸, určité prvky v právním řádu vedly skupinu GRECO k tomu, že vydala doporučení na přezkum pravidel pro jmenování nejvyššího státního zástupce s cílem ochránit tuto funkci před politickým vlivem. Ačkoli většina doporučení skupiny GRECO týkajících se státního zastupitelství byla provedena, některá zůstávají bez odezvy. Tak je tomu v případě doporučení zrušit možnost ponechat nejvyššího státního zástupce ve funkci i po uplynutí jeho mandátu⁵⁹. Je tomu tak i v případě doporučení skupiny GRECO, aby se situace, kdy nadřízený státní zástupce převezme případ od podřízeného státního zástupce, řídily přísnými kritérii a aby taková rozhodnutí byla písemně odůvodněna⁶⁰. Skupina GRECO rovněž doporučila zvýšit odpovědnost a transparentnost disciplinárních řízení proti státním zástupcům; skupina GRECO je i nadále znepokojena tím, že o skutkové podstatě věci stále rozhoduje přímý nadřízený státní zástupce, nikoli nestranný orgán⁶¹. Úplné provedení těchto doporučení by mělo pozitivní dopad na protikorupční rámec.

zákona CLXII z roku 2011) velmi neurčité a ponechávají značný prostor pro svévoli; neexistuje žádný zákonný seznam nebo definice druhů a forem příplatků, které předseda NÚJ a další vedoucí soudní pracovníci mohou rozdělit mezi soudce, ani jasná kritéria pro to, co může sloužit jako základ těchto rozhodnutí. Předseda NÚJ odmítl poskytnout Národní soudní radě podrobné informace o vyplácení příplatků, jelikož podle jeho výkladu práva není toto téma součástí pravomocí dohledu Národní soudní rady (informace obdržené od Národní soudní rady v rámci návštěvy Maďarska).

⁵⁷ Průměrný podíl normativních příplatků vyplácených všem soudcům a zaměstnancům soudu určuje předseda NÚJ; soudní vedoucí pracovníci se mohou rozhodnout odchýlit se od tohoto průměrného podílu, viz § 11 odst. 4 nařízení č. 5/2013 (VI. 25) OBH předsedy NÚJ (rozhodnutí přijímají předsedové krajských soudů a krajských odvolacích soudů, pokud jde o soudce a soudní zaměstnance; rozhodnutí o těchto předsedech soudů a soudcích přidělených k NÚJ přijímá předseda NÚJ a předseda Nejvyššího soudu, pokud jde o soudce Nejvyššího soudu). Nařízení 5/2013 (VI. 25) OBH neobsahuje kritéria pro odchylku od průměrného podílu v jednotlivých případech. Vedoucí pracovníci kromě toho mohou udělit další (nenormativní) příplatky. Podle Rady Evropy by neměly existovat systémy, kde je základní odměna soudců závislá na výkonu, protože by tím mohla být ohrožena nezávislost soudců (doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, CM/Rec(2010)12, bod 55).

⁵⁸ Příspěvek centra *Alapjogokért Központ* pro účely zprávy o stavu právního státu 2021, s. 3. Je třeba poznamenat, že neexistují účinné opravné prostředky proti rozhodnutím státního zastupitelství nestíhat údajnou trestnou činnost poškozující veřejný zájem, včetně korupce, podvodů poškozujících finanční zájmy EU a zpronevěry veřejných prostředků (náhradní soukromá žaloba není možná, je-li obětí stát nebo orgán s veřejnou mocí (§ 787 odst. 3 písm. d) zákona XC z roku 2017 o trestním řádu).

⁵⁹ GRECO, čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení, doporučení xiv, bod 37.

⁶⁰ GRECO, čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení, doporučení xv, bod 42. Ustanovení § 60/A směrnice 12/2012 (VI. 8) nejvyššího státního zástupce vyžaduje, aby byl důvod převzetí zapsán do spisu. Podle vlády použila zpráva skupiny GRECO z roku 2015 slovo „potenciální“ k vyjádření toho, že se jedná o pouze hypotetické a nikoli faktické situace, a doporučila další kroky pouze s cílem předejít těmto potenciálním scénářům; pro řádné fungování státního zastupitelství je nicméně nezbytné, aby byl post nejvyššího státního zástupce obsazen i během přechodného období, dokud není dosaženo potřebné většiny; tato většina zaručuje nezávislost nejvyššího státního zástupce a chrání dělbu moci. Podle vlády poskytuje základní záruku proti svévolným rozhodnutím, která zmiňuje průběžná zpráva skupiny GRECO o plnění doporučení, samotný základní zákon, který v čl. 29 odst. 1 stanoví, že „nejvyšší státní zástupce a státní zastupitelství jsou nezávislí“. Vláda zdůrazňuje, že tato nezávislost státního zastupitelství je rozšířena § 3 odst. 3 zákona CLXIII z roku 2011 o státním zastupitelství.

⁶¹ GRECO, čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení, doporučení xvii, bod 52. Skupina GRECO přivítala, že dne 1. ledna 2019 vstoupila v platnost změna § 88 odst. 1 zákona CLXIV z roku 2011, která předpokládá povinné pověření disciplinárního komisaře k provádění šetření.

Kvalita

Digitalizace soudního systému je celkově vysoká. Maďarsko se i nadále umísťuje velmi vysoko, pokud jde o digitální řešení k zahájení a sledování řízení v občanských/obchodních a správních věcech⁶², digitální řešení pro vedení a sledování soudních řízení v trestních věcech⁶³ a online přístup veřejnosti ke zveřejněným rozsudkům⁶⁴. Maďarsko má navíc velmi dobré výsledky, pokud jde o podporu alternativních metod řešení sporů a pobídky k jejich využívání⁶⁵. Existují však obavy, pokud jde o míru inkluzivnosti režimu právní pomoci⁶⁶, a soudní poplatky v obchodních věcech jsou i nadále vysoké⁶⁷. Pro soudce by mohlo být k dispozici více možností vzdělávání v oblasti komunikace⁶⁸.

Během pandemie COVID-19 bylo fungování soudů upraveno. Digitální řešení (např. systém dálkového jednání) byla v době vypuknutí pandemie již zavedena. Během pandemie se používání nástrojů pro jednání na dálku (videokonference) začalo používat v širokém měřítku⁶⁹, což zefektivnilo některá soudní řízení⁷⁰. Některé soudní postupy byly zjednodušeny⁷¹. Dne 8. března 2021 vláda zavedla změny procesních zákon s cílem usnadnit fungování soudního systému během „stavu nebezpečí“⁷².

Efektivnost

Efektivnost soudnictví v občanskoprávních a správních věcech je i nadále vysoká. Podle srovnávacího přehledu EU o soudnictví za rok 2021 si Maďarsko vede velmi dobře, pokud jde o odhadovanou dobu potřebnou k vyřešení správních věcí v prvním stupni⁷³ a u soudů všech stupňů⁷⁴, počet nevyřízených správních věcí u soudů prvního stupně⁷⁵ a počet nevyřízených občanských, obchodních, správních a jiných věcí⁷⁶. Maďarsko rovněž dosahuje dobrých výsledků, pokud jde o odhadovanou dobu potřebnou k vyřešení sporných občanských a obchodních věcí v prvním stupni⁷⁷ a míru vyřešení občanských, obchodních,

⁶² Obrázek 44, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁶³ Obrázek 45, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁶⁴ Obrázek 46, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁶⁵ Obrázek 27, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁶⁶ Obrázek 23, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁶⁷ Obrázek 25, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁶⁸ Obrázek 36, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁶⁹ V roce 2019 soudy uskutečnily 6 426 jednání prostřednictvím videokonference, a v roce 2020 to bylo 20 569 jednání. (Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 11.). Systém školení s digitálními nástroji začal pomalu, ale nyní již funguje. (Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 18 a 20.)

⁷⁰ Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 9.

⁷¹ Tamtéž. Byl například přijat zvláštní zákon, který umožňuje, aby se případy řešily písemným postupem i u soudních sporů, kde takový postup nebyl dříve možný.

⁷² Nařízení vlády 112/2021 ze dne 6. března 2021. Toto nařízení se stalo nepoužitelným ode dne 23. května 2021. Ode dne 17. dubna 2021 bylo nařízení vlády 112/2021 změněno nařízením vlády 182/2021 ze dne 16. dubna 2021, které umožnilo soudům konat jednání od 20. dubna 2021.

⁷³ Obrázek 9, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁷⁴ Obrázek 10, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁷⁵ Obrázek 16, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁷⁶ Obrázek 14, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁷⁷ Obrázek 7, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

správních a jiných věcí⁷⁸. Nová procesní pravidla umožňují od 9. července 2020 zrychlené řízení ve věcech týkajících se občanskoprávních nároků obětí trestných činů⁷⁹.

Účinné opravné prostředky v případech, kde je řízení neúměrně dlouhé, se připravují. Výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Gazsó v. Maďarsko* stále probíhá a Maďarsko zůstává pod zesíleným dohledem Výboru ministrů Rady Evropy, pokud jde o tuto záležitost⁸⁰. Dne 15. června 2021 parlament přijal nový zákon⁸¹, který od roku 2021 zavádí kompenzační nápravné opatření omezené na neúměrně dlouhá občanská řízení.

II. PROTIKORUPČNÍ RÁMEC

Národní ochranná služba (NVSZ) pod dohledem ministerstva vnitra koordinuje protikorupční činnost v Maďarsku a je také odpovědná za předcházení trestné činnosti v rámci policie, donucovacích orgánů a dalších vládních subjektů. Vyšetřování a stíhání korupce ve veřejném sektoru spadá do výlučné působnosti vyšetřovacího oddělení ústředního státního zastupitelství a jeho pěti krajských úřadů. Státní zastupitelství je podporováno vyšetřovacími složkami policie a Národní ochrannou službou. Státní kontrolní úřad má pravomoci ke kontrole finančního hospodaření s veřejnými prostředky a k auditu politických stran.

Vnímání korupce ve veřejném sektoru mezi odborníky a manažery podniků je takové, že míra korupce ve veřejném sektoru je i nadále vysoká. V indexu vnímání korupce za rok 2020 organizace Transparency International má Maďarsko skóre 44/100 a je na 19. místě v Evropské unii a na 69. místě celosvětově⁸². Toto vnímání se za posledních pět let⁸³ výrazně snížilo⁸⁴.

Byly provedeny některé revize trestněprávních předpisů, které se zabývají zahraničním podplácením a neformálními platbami ve zdravotnictví. Jak bylo uvedeno ve zprávě o právním státu 2020, příslušné trestné činy korupce jsou kriminalizovány⁸⁵. V reakci na

⁷⁸ Obrázek 11, srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2021.

⁷⁹ Zákon LXX z roku 2020. Soudy jednají urychleně, přičemž obecná lhůta pro podání žaloby je nejvýše osm pracovních dnů. Pokud soud potřebuje uspořádat jednání, koná se především prostřednictvím sítě elektronických komunikací nebo jinými prostředky schopnými přenášet elektronické obrazy a zvuk. V odvolacích a přezkumných řízeních strany nemohou žádat o konání jednání. (Příspěvek předsedy Nejvyššího soudu do zprávy o právním státu 2021, s. 9.)

⁸⁰ V říjnu 2018 vláda předložila v parlamentu návrh zákona T/2923. V červnu 2021 Výbor ministrů Rady Evropy s velkým znepokojením konstatoval, že nebylo dosaženo dostatečně hmatatelného pokroku, zejména že nebyl předložen žádný konkrétní plán týkající se zavedení kompenzačních nápravných opatření pro správní a trestní věci.

⁸¹ Zákon XCIV z roku 2021.

⁸² Index vnímání korupce organizace Transparency International 2020 (2021), s. 2–3. Vnímaná úroveň korupce se dělí do těchto kategorií: nízká (skóre vnímání korupce ve veřejném sektoru mezi odborníky a manažery podniků převyšuje 79); relativně nízká (skóre 79 až 60), relativně vysoká (skóre 59 až 50), vysoká (skóre pod 50).

⁸³ Údaje Eurobarometru o vnímání korupce a zkušenostech občanů a podniků, které byly oznámeny v loňském roce, se aktualizují každý druhý rok. Nejnovějším souborem údajů je zvláštní průzkum Eurobarometr 502 (2020) a bleskový průzkum Eurobarometr 482 (2019).

⁸⁴ V roce 2015 bylo skóre 51, zatímco v roce 2020 bylo skóre 44. Skóre se výrazně zvýší/sníží, když se změní o více než pět bodů; zlepšuje/zhoršuje (změny mezi 4–5 body); je relativně stabilní (změny od 1 do 3 bodů) v posledních pěti letech.

⁸⁵ Trestní zákon obsahuje příslušné definice korupce a souvisejících trestných činů a kriminalizuje různé formy úplatkářství a obchodování s vlivem, zpronevěry, zneužití veřejných prostředků a zneužívání veřejných pravomocí.

doporučení OECD⁸⁶ vstoupila dne 1. ledna 2021 v platnost změna trestního zákoníku. Tato novela upravuje definici „zahraničního veřejného činitele“ s cílem vyjasnit, že zahrnuje i činitele zahraničních veřejných podniků. Rovněž zavádí přísnější tresty pro nabízení odměn za urychlené vyřízení. Změněna byla rovněž ustanovení o úplatkářství, a sice tak, aby se vztahovala i na nabízení neoprávněných výhod zdravotnickým pracovníkům, a tím omezila možnost neformálních plateb („z vděčnosti“) ve zdravotnictví, a aby se slibování nebo poskytování neoprávněných výhod za poskytování zdravotních služeb stalo přidruženým trestným činem⁸⁷.

Probíhá provádění národní protikorupční strategie na období 2020–2022 a zvláštního akčního plánu. Jak bylo uvedeno ve zprávě o právním státu 2020, oblast působnosti strategického rámce pro boj proti korupci je omezena na podporu integrity ve veřejné správě. Tato strategie⁸⁸, přijatá v červnu 2020, předpokládá opatření, k nimž patří: zavedení a vývoj elektronických řešení pro zvýšení transparentnosti (např. automatizovaný systém rozhodování), sledování rizik v oblasti integrity, školení zaměřené na integritu pro státní zaměstnance a specializované protikorupční školení pro donucovací orgány, soudce a státní zástupce. Další příslušné oblasti, jako je financování politických stran, majetková přiznání, lobbying a ustanovení o „efektu otáčivých dveří“, jsou zahrnuty ve zvláštních nástrojích. Jelikož se však na ně strategie nevztahuje, neřeší se nedostatky koordinovaně⁸⁹. Obdobně zbývá vyřešit rizika spojená s klientelismem, zvýhodňováním a nepotismem na nejvyšších úrovních veřejné správy nebo rizika vyplývající z vazeb mezi podniky a politickými činiteli⁹⁰.

Problémy přetrvávají, pokud jde o vyšetřování a stíhání případů korupce na vysoké úrovni. Právní rámec zajišťuje podmínky pro účinné vyšetřování a stíhání a policie a státní zastupitelství hlásí přiměřenou úroveň zdrojů a specializace k plnění svých úkolů. Státní zástupci však poukazují na problémy při odhalování korupce a získávání důkazů v takových případech⁹¹. Trestní řízení pro trestný čin korupce se zahajuje zejména na základě vyšetřování trestných činů ze strany vyšetřovacích orgánů. Většinu vyšetřovaných případů odhalí Národní ochranná služba. Oznámení od správních orgánů a případné nesrovnalosti signalizované prostřednictvím preventivních nástrojů (např. majetková přiznání, informační kanály pro oznamovatele, informace z různých rejstříků) plní při vyšetřování trestných činů relativně menší úlohu⁹² a nezávislé kontrolní mechanismy jsou k odhalování korupce i nadále nedostatečné. Jak bylo oznámeno loni, nedostatečné nezávislé kontrolní mechanismy a úzká propojení mezi politikou a některými vnitrostátními podniky napomáhají ke korupci. Podle údajů státního zastupitelství je míra obžalob v případech korupce vyšetřovaných státním zastupitelstvím celkově velmi vysoká (86,5 %)⁹³. Od roku 2020 bylo zahájeno několik nových případů na vysoké úrovni⁹⁴, do nichž byli zapojeni politici, avšak výsledky

⁸⁶ OECD (2019), Zpráva o 4. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení: Maďarsko. Viz zákon XLIII z roku 2020.

⁸⁷ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 19.

⁸⁸ Rozhodnutí vlády č. 1328/2020 ze dne 19. června 2020 o střednědobé národní protikorupční strategii na období 2020–2022 a doprovodný akční plán.

⁸⁹ Viz také zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 11.

⁹⁰ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 11.

⁹¹ Informace obdržené od státních zastupitelství v rámci návštěvy Maďarska.

⁹² Informace obdržené od státních zastupitelství v rámci návštěvy Maďarska.

⁹³ Informace obdržené od státních zastupitelství v rámci návštěvy Maďarska.

⁹⁴ Dva případy se týkají náměstka státního tajemníka obviněného z pasivní korupce a vyššího úředníka daňové správy. Další tři případy se týkají vysoce postavených osob na vysokých pozicích v soukromém sektoru

vyšetřování obvinění týkajících se vysoce postavených úředníků a jejich nejbližšího okolí zůstávají omezené⁹⁵, jak je uvedeno ve zprávě o stavu právního státu 2020⁹⁶. Úplné provedení doporučení skupiny GRECO s ohledem na účinné fungování státních zastupitelství by protikorupční rámec dále posílilo⁹⁷.

Orgány nadále považují testy integrity za účinný odstrašující prostředek proti korupčnímu chování a tyto testy vedly k zahájení několika trestních řízení týkajících se drobné korupce ve sledovaném období⁹⁸. Dne 1. ledna 2021 vstoupila v platnost nová novela policejního zákona, která rozšiřuje okruh pracovníků, jež mohou být podrobeni testům bezúhonnosti nad rámec policie⁹⁹. Všichni zaměstnanci rozpočtových organizací pod dohledem vlády a členové vlády proto nyní mohou podléhat testům integrity.

Maďarsko má rozsáhlý systém zveřejňování majetkových přiznání, ale co se týče nedostatku systematických kontrol a nedostatečného dohledu nad majetkovými přiznáními a prohlášení o zájmech, přetrvávají obavy. Tento zavedený systém vyžaduje, aby poslanci parlamentu, vládní úředníci a veřejní činitelé podali majetkové přiznání a prohlášení o zájmech. Problémy však přetrvávají, pokud jde o nedostatečné systematické monitorování. Ověření majetkových přiznání¹⁰⁰ se provádí pouze po oznámení podezření a je ponecháno na zaměstnavateli veřejného činitele a u prohlášení poslanců parlamentu a vysokých státních úředníků na parlamentním výboru pro imunitu. Výbor uvedl, že v posledních pěti letech bylo z 16 oznámení předložených k ověření 15 zamítnuto jako neodůvodněná. Ve zbývajících věci dotčená osoba své majetkové přiznání a prohlášení o aktivech opravila a řízení nebylo zahájeno¹⁰¹. Jak bylo oznámeno loni¹⁰², podezření z neodůvodněného nárůstu bohatství může vést k postupu ověřování, které provádí vnitrostátní daňový a celní úřad. Daňový úřad však může takové řízení zahájit pouze v případě, že vyšetřovací orgány zahájily rovněž trestní vyšetřování, což omezuje možnost nezávislého ověřování. Po změně příslušných pravidel¹⁰³ musí poslanci parlamentu oznámit předsedovi parlamentu jakýkoli střet zájmů nebo neslučitelnost, na jejichž základě podléhají určitým omezením do vyřešení situace. Prohlášení o zájmech a informace o následných opatřeních však nejsou veřejně dostupné. Problematika účinného dohledu, ověřování a vymáhání pravidel chování, střetu zájmů a majetkových přiznání pro poslance parlamentu byla

nebo v mezinárodních organizacích (informace obdržené od státních zastupitelství v rámci návštěvy Maďarska).

⁹⁵ Nejvyšší státní zastupitelství konstatovalo, že o případech „korupce na vysoké úrovni“ nejsou vedeny samostatné statistiky, neboť se nejedná o kategorii definovanou v trestním právu.

⁹⁶ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 10.

⁹⁷ Viz strana 8. GRECO, čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení, doporučení xiv, body 37 a 42.

⁹⁸ V roce 2020 provedla Národní ochranná služba 245 těchto testů, které vedly k trestnímu řízení proti devíti osobám. údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 13.

⁹⁹ Viz § 7 zákona XXXIV z roku 1994 o policii.

¹⁰⁰ Majetková přiznání, která jsou zveřejňována a podléhají ověřování, nezahrnují ujednání o svěřenské správě aktiv (*bizalmi vagyonkezelői jogviszony*), svěřenské fondy (*vagyonkezelő alapítvány*), fondy soukromého kapitálu (*magántőkealap*) a životní pojistky. Prohlášení o zájmech, která nejsou zveřejňována a nepodléhají ověřování, se týkají postavení správce, správce nebo příjemce v rámci fiduciárního vztahu, jakož i členství v nadaci, správní radě nadace a dalších klíčových pozicích (informace obdržené od Národního shromáždění v rámci návštěvy Maďarska).

¹⁰¹ Informace obdržené od Národního shromáždění v souvislosti s návštěvou Maďarska.

¹⁰² Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 11.

¹⁰³ Zákon XXXVI z roku 2012 o Národním shromáždění, ve znění z prosince 2019.

předmětem doporučení Skupiny států proti korupci Rady Evropy (GRECO), jež byla částečně provedena¹⁰⁴.

Regulace lobbingu zůstává i nadále neúplná a postrádá systematické prosazování¹⁰⁵. Neexistuje povinná registrace lobbistů a zveřejňování zpráv o kontaktech. Podle nařízení vlády z roku 2013¹⁰⁶ se mohou zaměstnanci orgánů státní správy setkat se zástupci zájmových skupin pouze ve vztahu ke své práci po informování svých nadřízených, kteří mohou zasedání zakázat. Setkání se zástupci zájmových skupin musí být zdokumentována, neexistuje však povinnost tato setkání zveřejňovat. Skupina GRECO doporučila přijmout jasný soubor pravidel pro vztahy s lobbisty, pokud jde o poslance parlamentu¹⁰⁷.

Stále chybí jasná pravidla, pokud jde o efekt otáčivých dveří a čekací lhůty po skončení funkce. Ačkoli jak zákoník práce¹⁰⁸, tak i zvláštní právní předpisy vztahující se na veřejné činitele¹⁰⁹ obsahují ustanovení o mlčenlivosti. V praxi nejsou tato pravidla vymáhána, neboť vláda musí ještě upřesnit odvětví a pozice, v nichž se na veřejné činitele vztahuje jasné časové omezení, aby mohli pokračovat v profesní kariéře v oblasti, v níž působili¹¹⁰.

Financování politických stran v Maďarsku představuje nadále důvod k obavám¹¹¹. Státní kontrolní úřad má za úkol dohlížet na odpovědnost za použití veřejných prostředků a kontrolovat legalitu finančního hospodaření politických stran. Jak rovněž uvedla skupina GRECO, ačkoli byla přijata některá opatření, která mají zajistit, aby finanční rejstříky politických stran byly transparentní a aktuální, aby vyjasnily zdroje příjmů stran a období kampaní a také aby se zajistilo důkladnější sledování, přetrvávají celkové obavy, pokud jde o transparentnost financování stran¹¹².

K ochraně oznamovatelů je zaveden regulační rámec a k posílení ochrany v praxi jsou zapotřebí další kroky. Zákon o ochraně oznamovatelů¹¹³ zajišťuje oznamovatelům anonymitu a umožňuje podávání stížností elektronicky. Zveřejnění informací o veřejném zájmu prošetřují příslušné instituce a jejich odpověď obsahující výsledky vyšetřování se má zanést do elektronického rejstříku. Oznamovatelé nemohou nést odpovědnost za své hlášení, pokud se nezjistí, že úmyslně podali nepravdivé hlášení¹¹⁴. Komisař pro základní práva

¹⁰⁴ GRECO (2020), čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení Maďarska – prevence korupce, pokud jde o poslance, soudce a státní zástupce, s. 5.

¹⁰⁵ Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 11–12.

¹⁰⁶ Nařízení vlády č. 50/2013 ze dne 25. února 2013 o systému řízení integrity v orgánech veřejné správy a procesních pravidlech pro přijímání lobbistů.

¹⁰⁷ GRECO (2020), čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení Maďarska – prevence korupce, pokud jde o poslance, soudce a státní zástupce.

¹⁰⁸ Ustanovení § 8 odst. 4 zákona I z roku 2012.

¹⁰⁹ Ustanovení § 93 odst. 1 písm. g) zákona CXXV z roku 2018.

¹¹⁰ Doba omezení stanovená zákonem odpovídá době strávené v zaměstnání, na něž se omezení vztahuje, nejvýše se jedná o dva roky (§ 117 odst. 2 zákona CXXV z roku 2018). Ustanovení § 117 odst. 1 zákona CXXV z roku 2018 stanoví, že vláda musí určit odvětví a pozice, kde po ukončení veřejné služby nesmí být vládní úředník zaměstnán. Toto ustanovení zatím nebylo provedeno.

¹¹¹ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 12.

¹¹² GRECO (2019), třetí kolo hodnocení – druhý dodatek ke druhé zprávě o plnění doporučení, bod 24.

¹¹³ Zákon CLXV z roku 2013 o stížnostech a whistleblowingu.

¹¹⁴ Zákon CLXV z roku 2013 stanoví, že veřejné orgány a místní vládní orgány jsou oprávněny postupovat ve věcech týkajících se zpráv oznamovatelů (§ 1 odst. 1 a 4). Pokud je zřejmé, že oznamovatel oznámil nepravdivou informaci zásadního významu ve zlém úmyslu, a tato skutečnost svědčí o tom, že byl spáchán trestný čin nebo přestupek, předají se osobní údaje oznamovatele orgánu nebo osobě oprávněné vést řízení. Je-li pravděpodobné, že oznamovatel způsobil protiprávní škodu nebo jinou újmu na právech jiných osob,

působí jako kanál pro podávání zpráv¹¹⁵ a provozuje elektronickou platformu, ale má pouze omezenou formální pravomoc, pokud jde o stížnosti oznamovatelů¹¹⁶. OECD uznala pozitivní aspekty regulačního rámce, ale vyjádřila obavy týkající se účinnosti ochrany oznamovatelů¹¹⁷.

Zúžení oblasti působnosti pravidel pro zadávání veřejných zakázek zvýšilo riziko korupce. Novým zákonem¹¹⁸ přijatým dne 27. dubna 2021 byl zrušen specifický požadavek zákona o zadávání veřejných zakázek¹¹⁹, čímž byly svěřenské fondy zřízené státem a také jimi spravované právnické osoby vyňaty z výslovné oblasti působnosti pravidel pro zadávání veřejných zakázek v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek financovaných z fondů Evropské unie¹²⁰. Stejný zákon rovněž odstraňuje pravidla zaměřená na předcházení střetu zájmů, a umožňuje tak osobám zastávajícím veřejné funkce zasedat ve správní radě těchto svěřenských fondů.

Řada vyšetřování úřadu OLAF byla dokončena s podporou maďarské služby AFCOS (koordináční služby pro boj proti podvodům). V posledních letech byl počet obvinění vznesených na základě soudních doporučení úřadu OLAF v Maďarsku vyšší než průměr EU. Navzdory opakovaným žádostem však maďarské orgány dosud neoznámily orgán pověřený poskytováním pomoci úřadu OLAF během kontrol na místě v případech, kdy hospodářský subjekt podléhající kontrole odmítne spolupracovat. V oblasti sdíleného řízení se dále poznamenává, že maďarské orgány často stahují projekty z financování EU, když úřad OLAF vydá finanční doporučení, nebo někdy, když se orgány dozví, že bylo zahájeno vyšetřování úřadu OLAF. Kromě toho se zdá, že splatné částky nejsou systematicky získávány zpět od hospodářského subjektu, který se dopustil nesrovnalosti nebo podvodu¹²¹. V takových případech je dotace EU jednoduše nahrazena vnitrostátními finančními prostředky, což má negativní dopad na odrazující účinek vyšetřování úřadu OLAF a představuje vyšší rizika pro

předají se jeho osobní údaje orgánu nebo osobě oprávněné zahájit nebo vést řízení, a to na jejich žádost (§ 3 odst. 4).

¹¹⁵ Dalšími kanály pro podávání zpráv jsou kanál zaměstnavatele a systém vnitřní kontroly veřejných orgánů.

¹¹⁶ Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 12. V praxi je hlavním úkolem veřejného ochránce práv předávat zprávy příslušným orgánům. Tyto zprávy nejsou automaticky předávány donucovacím orgánům, nýbrž poradce příslušné instituce pro integritu nejprve vede správní vyšetřování. Poradci pro integritu jsou přímo odpovědní vedoucímu pracovníkovi své instituce. Veřejný ochránce práv však může na žádost nebo z moci úřední posoudit, zda tyto orgány na základě oznámení učinily náležité kroky. Zveřejnění informací o veřejném zájmu prošetřují příslušné instituce a jejich odpověď obsahující výsledky vyšetřování je zanesena do elektronického rejstříku.

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

¹¹⁸ Zákon VIII z roku 2021, kterým se mění vysokoškolské vzdělávání a některé související zákony.

¹¹⁹ Ustanovení § 5 odst. 3 zákona CXLIII z roku 2015 o zadávání veřejných zakázek, který vymezuje subjekty povinné uplatňovat pravidla pro zadávání veřejných zakázek: „V souvislosti se zadáváním veřejných zakázek financovaných z fondů Evropské unie se na svěřenské fondy zřízené státem vztahují ustanovení tohoto zákona, jakož i na právnické osoby udržované těmito svěřenskými fondy [...]“.

¹²⁰ Na svěřenské fondy veřejného zájmu, které plní veřejné úkoly, a na jimi udržované právnické osoby se výslovně nevztahuje § 5 odst. 1 zákona CXLIII z roku 2015 o zadávání veřejných zakázek. Mohou spadat do § 5 odst. 2, ale co se týče zakázek financovaných z fondů Evropské unie, toto ustanovení se nevztahuje na všechny situace, na něž se vztahoval bývalý § 5 odst. 3 zrušený zákonem VIII z roku 2021.

¹²¹ Informace od úřadu OLAF při přípravě této zprávy o právním státu.

vnitrostátní rozpočet. V období 2016–2020 uzavřelo Maďarsko 32 šetření úřadu OLAF finančním doporučením ve dvou hlavních oblastech sdíleného řízení¹²².

Orgány uznaly, že pandemie COVID-19 může zvýšit riziko korupce, ale žádná konkrétní opatření nebyla považována za nezbytná¹²³. Zúčastněné strany poukázaly na obavy v oblasti zadávání veřejných zakázek, kde odchylky od pravidel pro zadávání veřejných zakázek a přímé zadávání zakázek spolu s nedostatky v přístupu k informacím zvyšují riziko korupce, a vznesly otázky týkající se nákupu zdravotnického vybavení prostřednictvím zprostředkovatelských společností¹²⁴.

III. PLURALITA A SVOBODA SDĚLOVACÍCH PROSTŘEDKŮ

Maďarský základní zákon¹²⁵ a odvětvové právní předpisy, zejména zákon o sdělovacích prostředcích¹²⁶ a zákon o svobodě tisku¹²⁷, poskytují právní rámec pro ochranu svobody a plurality sdělovacích prostředků. Zákon o svobodě tisku stanoví, že svoboda tisku ztělesňuje nezávislost na státu a na veškerých organizacích a zájmových skupinách. Právo na přístup k veřejným informacím je uznáno základním zákonem a je vyjádřeno v zákoně o svobodě informací¹²⁸. Zákonem o sdělovacích prostředcích se zřizuje Národní úřad pro sdělovací prostředky a informační komunikaci (Úřad pro sdělovací prostředky), jehož orgánem s rozhodovacími pravomocemi je Rada pro sdělovací prostředky¹²⁹. V roce 2019 byly přijaty právní předpisy s cílem sladit maďarské právní předpisy se směrnicí o audiovizuálních mediálních službách¹³⁰.

Přetrvávají obavy týkající se nezávislosti a účinnosti Rady pro sdělovací prostředky a Úřadu pro sdělovací prostředky. Zákon LXIII z roku 2019, kterým se provádí revidovaná směrnice o audiovizuálních mediálních službách, posílil některá ustanovení týkající se zdrojů a provozní transparentnosti úřadu¹³¹. Úřad má rozpočtovou autonomii a každoročně podává zprávy parlamentu. Zaměstnává 650 osob¹³². Rozhodovací orgán Úřadu pro sdělovací prostředky, Rada pro sdělovací prostředky, se skládá z předsedy¹³³ a čtyř členů volených parlamentem. Zatímco pravidla pro jmenování, která se od loňské zprávy nezměnila, při

¹²² Zpráva úřadu OLAF za rok 2020. Finanční doporučení směřuje úřad OLAF orgánům EU nebo vnitrostátním orgánům poskytujícím nebo spravujícím finanční prostředky EU za účelem vymáhání zpronevěřených finančních prostředků EU zpět do rozpočtu EU.

¹²³ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 17.

¹²⁴ Informace získané v souvislosti s návštěvou Maďarska. Viz také příspěvek od organizace K-Monitor a Transparency International Maďarsko do zprávy o právním státu 2021, s. 12–13.

¹²⁵ Čl. IX odst. 2 stanoví, že: „Maďarsko uznává a chrání svobodu a rozmanitost tisku a zajišťuje podmínky pro volné šíření informací nezbytných pro formování demokratického veřejného mínění.“

¹²⁶ Zákon CLXXXV z roku 2010 o službách sdělovacích prostředků a o hromadných sdělovacích prostředcích ve znění zákona LXIII z roku 2019.

¹²⁷ Zákon CIV z roku 2010 o svobodě tisku.

¹²⁸ Zákon CXII z roku 2011 o právu na sebeurčení v oblasti informací a informační svobodě.

¹²⁹ Mezi lety 2020 a 2021 Maďarsko kleslo v indexu světové svobody tisku, který vypracovává organizace Reportéři bez hranic, o další tři místa a nyní je celosvětově na 92. pozici a na 26. pozici v EU.

¹³⁰ Směrnice (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018.

¹³¹ Zákon o sdělovacích prostředcích stanoví cíle úřadu, přičemž stanoví, že se jedná o „autonomní regulační agenturu podřízenou výlučně zákonům“ (§ 109) a že Rada pro sdělovací prostředky je „nezávislým orgánem Národního úřadu, který odpovídá parlamentu a řídí se pouze maďarskými právními předpisy“ (§ 123).

¹³² Informace obdržené od Národního úřadu pro sdělovací prostředky a informační komunikaci v souvislosti s návštěvou Maďarska.

¹³³ Předseda Úřadu pro sdělovací prostředky je automaticky nominován na pozici předsedy Rady pro sdělovací prostředky.

jmenování členů Rady pro sdělovací prostředky upřednostňují politickou shodu¹³⁴, v praxi vedla k tomu, že vládní strana nominovala všechny členy. Některá rozhodnutí Rady pro sdělovací prostředky přispěla k obavám o její skutečnou nezávislost¹³⁵. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků na rok 2021 potvrzuje své předchozí hodnocení, že ačkoli zákon o sdělovacích prostředcích formálně zaručuje nezávislost Úřadu pro sdělovací prostředky, postupy jmenování neposkytují dostatečné právní záruky nezávislosti, což je opět projevem středního rizika pro Maďarsko, pokud jde o nezávislost a efektivitu Úřadu pro sdělovací prostředky¹³⁶.

Pluralita sdělovacích prostředků se v Maďarsku dále zhoršila. Po založení mediálního konglomerátu „KESMA“¹³⁷ v listopadu 2018 se Úřad pro sdělovací prostředky dosud nepokusil posoudit jeho dopad na pluralitu a rozmanitost maďarského mediálního trhu. Podle zúčastněných stran sice v Maďarsku nadále působí široká škála sdělovacích prostředků, avšak rozmanitost mediálního trhu je negativně ovlivněna koncentrací vlastnictví v rukou několika provládních podnikatelů a z toho plynoucí nedostatečnou redakční nezávislostí¹³⁸. Maďarské a evropské organizace pro svobodu sdělovacích prostředků a také občanská společnost vyjádřily obavy¹³⁹ ohledně toho, že Rada pro sdělovací prostředky odmítla obnovit licenci na vysílání nezávislé rozhlasové stanice *Klubrádió*, a to na základě toho, že tato stanice údajně nedodržela určité správní povinnosti. To vedlo ke stažení rádia z vysílání. Dne 17. června 2021 Nejvyšší soud potvrdil rozhodnutí Rady pro sdělovací prostředky. Dne 9. června 2021 Komise v souvislosti s tímto případem zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti

¹³⁴ Na základě doporučení Benátské komise (stanovisko CDL-AD(2015)015) byla odpovídajícím způsobem změněna ustanovení zákona o sdělovacích prostředcích týkající se jmenování a odvolání předsedy a členů Rady pro sdělovací prostředky. Ustanovení § 124 zákona o sdělovacích prostředcích vyžaduje jednomyslné rozhodnutí *ad hoc* parlamentního výboru pověřeného jmenováním kandidátů. (Předseda Úřadu pro sdělovací prostředky je kandidátem z moci úřední.) Nominační výbor se skládá z jednoho člena z každé politické skupiny; jejich hlasovací síla odráží velikost politické skupiny, kterou zastupují. Pokud nominační výbor není schopen ve stanovené lhůtě předložit čtyři kandidáty, může nominovat kandidáty s nejméně dvěma třetinami vážených hlasů.

¹³⁵ Zúčastněné strany uvedly, že Úřad pro sdělovací prostředky distribuoval rádiové frekvence provládním stanicím v netransparentních postupech (příspěvek Evropské federace novinářů pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 35) a prokázal zaujatost při schvalování fúzí na trhu sdělovacích prostředků (příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 34). Rozhodnutí Úřadu pro sdělovací prostředky mohou podléhat soudnímu přezkumu.

¹³⁶ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021, zpráva o Maďarsku, s. 11–12.

¹³⁷ Středoevropská nadace pro tisk a sdělovací prostředky. *Ad hoc* zpráva Centra pro pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků dospěla v roce 2019 k závěru, že zřízení skupiny KESMA by zvýšilo celková rizika pro pluralitu sdělovacích prostředků v Maďarsku (zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 14). Dne 25. června 2020 Ústavní soud potvrdil ústavnost nařízení vlády, který jako národní strategický význam klasifikuje záměr rozšířit Středoevropskou nadaci pro tisk a sdělovací prostředky (rozhodnutí 16/2020. (VII. 8.) AB).

¹³⁸ Podle Mezinárodního tiskového institutu vedla obsahová koordinace provládních sdělovacích prostředků, zejména prostřednictvím nadace KESMA, k dominantnímu postavení státního způsobu sdělování informací zejména ve venkovských oblastech (příspěvek Mezinárodního tiskového institutu pro zprávu o právním státu 2021, s. 3). Informace získané v rámci návštěvy Maďarska toto hodnocení potvrdily.

¹³⁹ Příspěvek Evropské federace novinářů pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 37–38; příspěvek Mezinárodního tiskového institutu pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 2; příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 35; prohlášení Evropského střediska pro svobodu tisku a sdělovacích prostředků ze dne 15. března 2021.

Maďarsku¹⁴⁰. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021 potvrzuje vysoké skóre rizika z předchozího roku s ohledem na koncentraci zpravodajských médií ve světle vytvoření a fungování konglomerátu KESMA a s ohledem na ekonomické převzetí nezávislých zpravodajských stránek *Index.hu* provládními zájmy¹⁴¹.

Transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků stále není plně zaručena. Stávající právní rámec obsahuje pravidla transparentnosti týkající se vlastnictví sdělovacích prostředků pouze ve zvláštních případech¹⁴² a v současné době se jeho změna neplánuje. Údaje o vlastnictví jsou dostupné z vnitrostátních rejstříků¹⁴³, ale ohledně vlastnictví společností jsou volně dostupné pouze základní informace z rejstříku společností¹⁴⁴. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021 nadále hodnotí transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků jako vysoce rizikovou¹⁴⁵.

Přidělování státní inzerce nadále umožňuje vládě vykonávat nad sdělovacími prostředky nepřímý politický vliv. Jak bylo oznámeno v loňském roce, neexistují žádné právní předpisy regulující distribuci státní reklamy. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021 poukazuje na to, že stát je v Maďarsku největším zadavatelem reklamy a podílí se na přibližně jedné třetině celkových příjmů z reklam na trhu¹⁴⁶. Údaje odhalují, že maďarský stát v roce 2020 zvýšil své výdaje na reklamu o 13,8 % oproti roku 2019, přičemž 85 % příjmů získaly provládní sdělovací prostředky¹⁴⁷. Tento stav umožňuje kontrolu nad vládními i některými nezávislými společnostmi, což vede nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021 k úvaze, že redakční nezávislost v zemi je ohrožena nejvyšším rizikem (92 %) ¹⁴⁸. Ačkoli nebyly zavedeny žádné režimy podpory za účelem zmírnění dopadů pandemie COVID-19 na zpravodajské sdělovací prostředky, Úřad pro sdělovací prostředky zprostil komerční poskytovatele lineárních mediálních služeb povinnosti platit čtvrtletní poplatky za poskytování mediálních služeb v první polovině roku 2021.

¹⁴⁰ Komise se domnívá, že rozhodnutí Rady pro sdělovací prostředky zamítnout žádost stanice *Klubrádió* jsou založena na sporných důvodech, jsou nepřiměřená, netransparentní a v rozporu s telekomunikačními pravidly EU stanovenými v evropském kodexu pro elektronické komunikace (směrnice (EU) 2018/1972).

¹⁴¹ Zpráva nástroje pro sledování plurality sdělovacích prostředků o Maďarsku za rok 2021, s. 17, a zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 14. V březnu 2020 získal provládní investor kontrolu nad společností vytvářející příjmy portálu *Index.hu*; v srpnu 2020 byl šéfredaktor propuštěn, což vedlo k hromadné rezignaci 90 novinářů, kteří označili odvolání svého šéfredaktora za „zjevný pokus vyvinout tlak“ (příspěvek Mezinárodního tiskového institutu pro zprávu o právním státu 2021, s. 3; viz také příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 39). Poté bývalý tým portálu *Index.hu* spustil nezávislý zpravodajský portál *Telex*, financovaný soukromě prostřednictvím skupinového financování. Podle vlády je propuštění šéfredaktora portálu *Index.hu* otázkou spadající do oblasti pracovního práva; zaměstnavatel (obchodní organizace, účastník trhu) má právo ukončit právní vztah se zaměstnancem na základě podmínek a důvodů stanovených zákonem; v souvislosti s konkrétním rozhodnutím zaměstnavatele nemá vláda žádnou pravomoc.

¹⁴² Poskytovatelé lineárních mediálních služeb musí Úřad pro sdělovací prostředky informovat o svém přímém nebo nepřímém vlastnictví (nebo vlastnictví své mateřské společnosti) poskytovatelů mediálních služeb. Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 14.

¹⁴³ Informace obdržené od vlády v souvislosti s návštěvou Maďarska.

¹⁴⁴ Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 14.

¹⁴⁵ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021, zpráva o Maďarsku, s. 13.

¹⁴⁶ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků pro rok 2021, zpráva o Maďarsku, s. 18.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 18.

¹⁴⁸ Tamtéž, s. 17.

Přístup k veřejným informacím byl prostřednictvím mimořádných opatření zavedených během pandemie COVID-19 zúžen. Pravidla zákona o svobodě informací se nezměnila; stanoví, že jakýkoli „orgán vykonávající veřejné povinnosti“ musí poskytnout přístup k údajům veřejného zájmu, které má ve své moci, pokud je o to požádán, s výhradou výjimek stanovených v uvedeném zákoně¹⁴⁹. Zákonná lhůta pro vyřízení takových žádostí je 15 dnů a lze ji prodloužit o 15 dnů¹⁵⁰. Vláda však během pandemie vydala nařízení¹⁵¹, které orgánům veřejné moci umožňuje odložit poskytnutí přístupu k veřejným dokumentům až o 90 dnů, pokud je takové poskytnutí informací považováno za „ohrožení plnění povinnosti veřejné instituce související s výjimečným stavem“. Dne 13. dubna 2021 Ústavní soud rozhodl, že zatímco nová ustanovení jsou v souladu se základním zákonem, odchylky od běžných lhůt musí být omezeny na případy, kdy by vyřízení žádosti bránilo držiteli veřejných informací plnit úkoly související s bojem proti pandemii, a musí být řádně písemně odůvodněny¹⁵². Zúčastněné strany poukázaly na to, že v praxi orgány tuto odchylku často zneužívaly, což mělo zásadní dopad zejména na nezávislé novináře, kteří údajně nemohli získat včasný přístup k údajům o veřejných výdajích nebo očkování¹⁵³. To dále zhoršilo situaci nezávislých sdělovacích prostředků, které mají potíže s včasným přístupem k informacím¹⁵⁴. Nedostatky v přístupu k veřejným informacím, které byly oznámeny v loňském roce¹⁵⁵, a to mimo jiné i v souvislosti s účtováním poplatků¹⁵⁶, představují s ohledem na předcházení korupci i nadále

¹⁴⁹ Výzvou zůstává i proaktivní zveřejňování údajů, kdy 70 % obcí na svých internetových stránkách nezveřejnilo minimální požadované informace (Budapešťský institut, Středisko pro výzkum korupce v Budapešti (2019). Zvláštní právní předpisy omezující přístup k dokumentům a veřejným informacím zůstávají v platnosti (např. § 5 zákona VII z roku 2015 týkajícího se rozvoje jaderné elektrárny Paks a § 2 odst. 3 zákona XXIX z roku 2020 týkajícího se realizace projektu železničního spojení Budapešť – Bělehrad).

¹⁵⁰ Ustanovení § 29 odst. 1 a 2 zákona CXII z roku 2011.

¹⁵¹ Nařízení vlády 521/2020 ze dne 25. listopadu 2020. Podle těchto pravidel by subjekt veřejné služby mohl žádost splnit do 45 dnů (v rozporu s obecným pravidlem 15 dnů) od obdržení žádosti, pokud by bylo pravděpodobné, že by splnění žádosti v 15denní lhůtě ohrozilo plnění veřejných úkolů souvisejících se stavem nebezpečí, které vykonává veřejný subjekt správce údajů. Pokud by tyto podmínky stále platily, mohla by již prodloužená lhůta být prodloužena nejvýše o dalších 45 dnů.

¹⁵² Rozhodnutí 15/2021. (V. 13.) AB.

¹⁵³ Podle Evropské federace novinářů využila vláda pandemii COVID-19 k další kontrole přístupu k informacím tím, že omezila přístup na tiskové konference, reagovala pouze na dotazy provládních sdělovacích prostředků a uložila zástupcům místního zdravotnického odvětví zákaz mluvit s médii, ale všechny otázky související s pandemií se měly směřovat prostřednictvím ústřední „operativní jednotky“ (příspěvek Evropské federace novinářů pro zprávu o právním státu 2021, s. 39). Informace získané v rámci návštěvy Maďarska toto hodnocení potvrdily.

¹⁵⁴ Podle Evropské federace novinářů nejsou nezávislým sdělovacím prostředkům poskytovány rozhovory ze strany veřejných činitelů a tyto jsou často vyloučeny z veřejných akcí (příspěvek Evropské federace novinářů pro zprávu o právním státu 2021, s. 38). Výzkum Maďarské unie občanských svobod odhalil systémové překážky v činnosti nezávislých sdělovacích prostředků ze strany vlády v podobě ignorování dotazů tisku, otevřeného zamítání, omezování fyzického přístupu novinářů, diskreditace, stigmatizace a zastrašování jejich zdrojů (příspěvek od společnosti K-Monitor a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 18; příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 43; příspěvek Unie pro občanské svobody v Evropě do zprávy o právním státu 2021, s. 40).

¹⁵⁵ Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 15.

¹⁵⁶ Nařízení vlády č. 301/2016 ze dne 30. září 2016 umožňuje veřejným institucím požadovat náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s žádostmi o přístup k veřejným informacím v případě, že by odpověď na žádost vyžadovala další práci ze strany veřejného orgánu (např. čas – delší než 4 hodiny – potřebný k nalezení, organizaci, kopírování a dezinfekci požadovaných dokumentů). Z 300 stížností, které v roce 2018 řešil Národní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací, se asi 10 % týkalo neoprávněného uplatňování poplatků (Národní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací (2019). Viz zpráva o právním státu 2020,

problém. Vzhledem k tomu, že devátá novela základního zákona obsahovala restriktivní definici „veřejných finančních prostředků“¹⁵⁷, zúčastněné strany vznesly otázky ohledně možných důsledků na omezení přístupu k veřejným informacím týkajícím se veřejných společností a svěrenských fondů veřejného zájmu¹⁵⁸.

Novináři a sdělovací prostředky v Maďarsku nadále čelili různým hrozbám. Podle zúčastněných stran jsou novináři pracující pro nezávislá média vystaveni negativním názorům provládních sdělovacích prostředků¹⁵⁹ a zástupců vlád¹⁶⁰. Zúčastněné strany uvádějí, že v obtížnější situaci se nacházejí novinářky; některé rovněž uvádějí genderově podmíněné obtěžování na internetu¹⁶¹. Soudy i nadále nařizovaly předběžná opatření zakazující šíření časopisů¹⁶². Od října 2020 platforma Rady Evropy na podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů zveřejnila dalších pět upozornění týkajících se Maďarska.

kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 15. Vláda poznamenává, že není povinné účtovat poplatek za dodatečnou práci ze strany veřejného orgánu. Další problém souvisí s délkou soudního řízení souvisejících s přístupem k veřejným informacím; zúčastněné strany uvádějí, že se v průměru může prodloužit na jeden a půl roku (příspěvek od organizací K-Monitor a Transparency International Maďarsko do zprávy o stavu právního státu 2021, s. 6).

¹⁵⁷ Podle stanoviska Benátské komise ze dne 2. července 2021 může být jedním z důsledků změny to, že vnitřní fungování nově zřízených nadací a jejich příjmy a výdaje by mohly být považovány za „soukromé“, a tudíž chráněny před kontrolou ze strany občanské společnosti a sdělovacích prostředků, jelikož nepodléhají požadavkům občanů a sdělovacích prostředků na svobodu informací, čímž je narušena transparentnost a svoboda informací státu (stanovisko k ústavním změnám přijatým maďarským parlamentem v prosinci 2020 (CDL(2021)028), bod 70). Benátská komise objasnila, že nová definice nezabývá soukromé subjekty spravující veřejné finanční prostředky odpovědnosti, která je jasně stanovena v čl. 39 odst. 2 základního zákona. Publicita těchto prostředků a odpovídající záruky transparentnosti se však mohou po druhém převodu těchto „veřejných prostředků“ na jiný subjekt stát nejistějšími.

¹⁵⁸ Viz např. příspěvek od organizace K-Monitor a Transparency International Maďarsko do zprávy o právním státu 2021, s. 18; příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 43; příspěvek Unie pro občanské svobody v Evropě do zprávy o právním státu 2021, s. 4. Čl. 39 odst. 3 základního zákona definuje „veřejné prostředky“ jako „příjmy, výdaje a pohledávky státu“. Dopad této změny na přístup k veřejným informacím, zejména s ohledem na veřejné společnosti a svěrenské fondy veřejného zájmu, se teprve projeví. Základní zákon vyžaduje, aby údaje týkající se veřejných prostředků a národního majetku byly považovány za údaje veřejného zájmu (čl. 39 odst. 2). Komplexní právní definice „veřejných informací“ (§ 3 bod 5 zákona CXII z roku 2011 o právu na sebeurčení v oblasti informací a informační svobodě) nebyla změněna. Podle vlády nemá novela základního zákona dopad na přístup k veřejným informacím kontrolovaným subjekty, které plní veřejné úkoly, například svěrenskými fondy veřejného zájmu. Při uplatňování práva jsou však soudy povinny vykládat znění právních předpisů v souladu se základním zákonem (článek 28 základního zákona). Tato změna se již dotkla judikatury o soudním vymáhání svobody informací: dne 11. ledna 2021 krajský soud v Székesfehérváru (rozsudek 26.P.20.281/2020/9), potvrzený krajským odvolacím soudem v Győru (rozsudek Pf.III.20.050/2021/3) dne 29. dubna 2021, shledal, že pro účely definice uvedené v čl. 39 odst. 3 základního zákona se na investiční a stavební práce provedené žalovanou společností a financované z prostředků EU nevztahují pojmy „příjmy, výdaje a pohledávky státu“, a proto se na ně nevztahuje pojem „veřejné prostředky“, a údaje, které se jich týkají, tudíž nespádají pod pojem „veřejné informace“.

¹⁵⁹ Příspěvek Evropské federace novinářů a Mezinárodního tiskového institutu pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 37 a s. 7.

¹⁶⁰ Příspěvek Evropské federace novinářů pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 37.

¹⁶¹ Tamtéž.

¹⁶² Výbor na ochranu novinářů informoval, že soud v Budapešti vydal předběžné nařízení, v němž se odvolává na pravidla pro ochranu údajů, a to ve dnech 29. září a 15. října 2020 ve věci *Magyar Narancs*, čímž došlo k vynechání části článku investigativního novináře Ákose Keller-Alánta (příspěvek Výboru na ochranu novinářů pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 6). Jak bylo uvedeno v loňském roce, v lednu 2020 bylo soudem nařízeno předběžné opatření zakazující šíření ekonomického časopisu *Forbes Maďarsko* s odvoláním na pravidla ochrany údajů (zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, poznámka pod čarou 116).

Týkala se: propuštění bývalého redaktora online zpravodajského portálu *Index.hu* před jeho převzetím; pokynů vydaných ministerstvem zahraničních věcí a obchodu pro velvyslanectví v členských státech EU k poskytování informací o pracovních cestách maďarských novinářů; příkazu vydaného občanským soudem, který jednomu týdeníku zabránil zveřejnit článek o společnosti a jejích vlastnících z důvodů ochrany údajů; policejního výsledku dvou novinářů, kteří zveřejnili články o veřejné osobnosti, a výše uvedeného odmítnutí maďarské Rady pro sdělovací prostředky obnovit licenci rozhlasové stanice *Klubrádió*¹⁶³. V roce 2021 platforma zveřejnila jedno upozornění týkající se toho, co platforma nazvala „tirádou urážek“ namířenou proti rakouskému novináři ze strany maďarského veřejného subjektu televizního vysílání.

IV. DALŠÍ INSTITUCIONÁLNÍ OTÁZKY TÝKAJÍCÍ SE SYSTÉMU BRZD A PROTIVAH

Maďarsko je parlamentní republika s jednokomorovým parlamentem (Národním shromážděním). Parlament mimo jiné přijímá a mění¹⁶⁴ základní zákon Maďarska, přijímá zákony¹⁶⁵, volí předsedu vlády a dvoutřetinovou většinou volí nejvýznamnější veřejné činitele¹⁶⁶ v zemi. Prezident republiky je volen parlamentem. Existuje řada institucí pověřených vyvažováním pravomocí zákonodárné a výkonné moci a pověřených zajišťováním dodržování ústavního pořádku, včetně Ústavního soudu, Státního kontrolního úřadu a veřejného ochránce práv („komisaře pro základní práva“). Návrh zákona může kromě vlády předložit také prezident republiky a každý parlamentní výbor a kterýkoli poslanec¹⁶⁷.

Časté a náhlé změny právních předpisů nadále narušují předvídatelnost regulačního prostředí¹⁶⁸. Zúčastněné strany uvedly, že rychlost tvorby právních předpisů se ve srovnání s předchozími roky ještě zvýšila. Podle zúčastněných stran jsou případné konzultace čistě formální¹⁶⁹. To vyvolává otázky týkající se právní jistoty a kvality právních předpisů. Krátké lhůty mezi přijetím často se měnících pravidel a jejich vstupem v platnost ne vždy umožňují odpovídající přípravu na jejich uplatňování.

¹⁶³ Maďarsko odpovědělo na první a poslední z uvedených stížností a uvedlo, že případ *Index.hu* je záležitostí pracovního práva a že rozhodnutí ve věci *Klubrádió* přijala nezávislá Rada pro sdělovací prostředky.

¹⁶⁴ K přijetí nebo změně základního zákona je zapotřebí dvoutřetinová většina všech členů (čl. 5 odst. 2 základního zákona).

¹⁶⁵ Základní zákon stanoví přijetí 33 zásadních zákonů provádějících některá jeho ustanovení a obsahujících podrobná pravidla o fungování klíčových institucí nebo výkonu některých základních práv. Zásadní akty mohou být přijímány nebo pozměňovány dvoutřetinovou většinou přítomných poslanců parlamentu (čl. 7 odst. 4 základního zákona). Benátská komise kritizovala Maďarsko za to, že používá zásadní akty nad rámec toho, co je nezbytně nutné, a to i pokud jde o podrobnou právní úpravu, která je z demokratického hlediska považována za spornou, protože v budoucnu ztěžuje zavedení reformy (stanovisko CDL-AD(2012)009, bod 47). Vláda argumentuje tím, že je zapotřebí vysoké míry politické shody, aby bylo možné právně upravit nejvýznamnější aspekty základních práv a organizaci státu.

¹⁶⁶ Prezident republiky, členové a předseda Ústavního soudu, předseda Nejvyššího soudu, nejvyšší státní zástupce, předseda NJK, komisař a zástupce komisaře pro základní práva, předseda Státního kontrolního úřadu, prezident Maďarské národní banky.

¹⁶⁷ Čl. 6 odst. 1 základního zákona. V roce 2020 bylo 15 návrhů zákona předložených členy přijato (14 od většiny, 1 od opozice) (informace obdržené od Národního shromáždění v rámci návštěvy Maďarska).

¹⁶⁸ Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 17.

¹⁶⁹ Příspěvek Evropské asociace soudců pro účely zprávy o právním státu pro rok 2021, s. 23; příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 46. Vláda je toho názoru, že ústavní přezkum zákonů se vztahuje i na posouzení formálních kritérií právní jistoty: v případě nesplnění požadavku na odpovídající přípravu na uplatňování by Ústavní soud normu prohlásil za protiústavní.

Během sledovaného období vláda v reakci na pandemii COVID-19 vyhlásila nový „stav nebezpečí“. Dne 18. června 2020 vláda ukončila první „stav nebezpečí“¹⁷⁰. V souladu se stávajícími ústavními pravidly není doba trvání nového „stavu nebezpečí“, který byl zaveden dne 4. listopadu 2020, předem stanovena a vláda má diskreční pravomoc jej zachovat či ukončit¹⁷¹. Mimořádná opatření (vládní nařízení) přijatá v rámci tohoto režimu mohou zrušit jakýkoli zákon a zůstat v platnosti po dobu 15 dnů, pokud jejich prodloužení neschválí parlament. Dne 10. listopadu 2020 parlament povolil¹⁷² vládě, aby prodloužila použitelnost mimořádných opatření o 90 dnů¹⁷³. Dne 8. února 2021 vláda „stav nebezpečí“ ukončila¹⁷⁴ a téhož dne jej znovu vyhlásila¹⁷⁵. Mimořádná opatření by tak mohla zůstat v platnosti bez schválení parlamentem po dobu 15 dnů¹⁷⁶. Dne 22. února 2021 parlament pověřil vládu, aby prodloužila použitelnost mimořádných opatření o 90 dnů¹⁷⁷. Dne 18. května 2021 parlament dále prodloužil povolení do „patnáctého dne následujícího po dni zahájení podzimního zasedání v roce 2021“¹⁷⁸. Nadále přetrvávají obavy¹⁷⁹ ohledně stávajících pravidel týkajících se „stavu nebezpečí“ a mimořádných opatření. Navzdory doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru 2020¹⁸⁰ pokračovalo zasahování do obchodních činností a stability regulačního prostředí a některá mimořádná opatření vyvolávají otázky týkající se nezbytnosti a přiměřenosti¹⁸¹. Ústavní soud pokračoval v přezkumu ústavnosti některých mimořádných opatření¹⁸².

¹⁷⁰ Dne 11. března 2020 vláda v souladu s čl. 53 odst. 2 základního zákona vyhlásila „stav nebezpečí“. Dne 30. března 2020 přijal parlament nový zákon, který umožňoval vládě zrušit jakýkoli zákon nařízením. Udělené mimořádné pravomoci se zdály rozsáhlé s ohledem na kombinovaný účinek široce definovaných pravomocí a neexistence jasné lhůty. Ke dni 18. června 2020 vláda ukončila „stav nebezpečí“ a vyhlásila „stav nouze v oblasti veřejného zdraví“ do 18. prosince 2020 (viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 17–18). Vláda následně prodloužila „stav nouze v oblasti veřejného zdraví“ do 18. června 2021. Použitelná pravidla jsou stanovena v kapitole XIV zákona CLIV z roku 1997 o zdravotní péči. Je třeba poznamenat, že v souladu s kapitolou IX/A zákona LXXX z roku 2007 o právu na azyl vláda od 10. března 2016 udržuje krizový stav v důsledku hromadného přistěhovalectví. (Informace obdržené od Národního shromáždění v rámci návštěvy Maďarska.)

¹⁷¹ Čl. 54 odst. 3 základního zákona. Podrobná pravidla použitelná na mimořádná opatření jsou stanovena zákonem CXXVIII z roku 2011 o zvládnutí katastrof, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 51/A tohoto zákona je v podstatě stejný jako § 2 zákona XII z března 2020 (viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 17).

¹⁷² Zákon CIX z roku 2020 o zvládnutí druhé vlny koronavirové pandemie.

¹⁷³ Po uplynutí 90 dnů, dne 8. února 2021, se zákon CIX z roku 2020 stal nepoužitelným, což znamenalo ukončení pověření parlamentu k prodloužení použitelnosti mimořádných opatření.

¹⁷⁴ Nařízení vlády 26/2021 ze dne 29. ledna 2021.

¹⁷⁵ Nařízení vlády 27/2021 ze dne 29. ledna 2021. Toto nařízení znovu zavedlo určitá mimořádná opatření (nařízení vlády), aniž by byla zveřejněna, vydaná v rámci předchozího „stavu nebezpečí“ (v souladu s čl. 53 odst. 4 základního zákona se staly nepoužitelnými s ukončením „stavu nebezpečí“).

¹⁷⁶ Národní shromáždění je toho názoru, že tato technika nezasahovala do jeho výsadních pravomocí a že tato nařízení byla v souladu s ustanoveními základního zákona i příslušných zákonů (informace obdržené od Národního shromáždění v souvislosti s návštěvou Maďarska).

¹⁷⁷ Zákon I z roku 2021 o zvládnutí koronavirové pandemie.

¹⁷⁸ Zákon XL z roku 2021, kterým se mění zákon I z roku 2021 o zvládnutí koronavirové pandemie. Je třeba poznamenat, že podzimní zasedání parlamentu se koná mezi 1. zářím a 15. prosincem; datum dne zahájení není v této fázi známo.

¹⁷⁹ Udělené mimořádné pravomoci se zdály rozsáhlé s ohledem na kombinovaný účinek široce definovaných pravomocí a neexistenci jasné lhůty (viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 17).

¹⁸⁰ Doporučení Rady ze dne 20. července 2020 k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2020 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2020.

¹⁸¹ Například dne 7. dubna 2021 jedna rakouská pojišťovna oznámila, že obdržela rozhodnutí maďarského ministerstva vnitra o zablokování zamýšleného nabytí maďarských dceřiných společností jedné nizozemské

Novela ústavy omezí pravomoci vlády, pokud jde o režim „stavu nebezpečí“. Dne 15. prosince 2020 parlament přijal devátou novelu základního zákona. Se zúčastněnými stranami neproběhla žádná předchozí konzultace¹⁸³. Od 1. července 2023 významně mění pravidla týkající se zvláštního právního režimu (včetně „stavu nebezpečí“). Snižuje typy zvláštních právních režimů ze šesti na tři: válečný stav, nouzový stav a stav nebezpečí¹⁸⁴. Novela se nedotýká současného pravidla, které stanoví, že v rámci zvláštního právního režimu nelze pozastavit uplatňování základního zákona a nelze omezit činnost Ústavního soudu¹⁸⁵. V případě stavu nebezpečí bude mít parlament především kontrolu nad zachováním zvláštního právního režimu¹⁸⁶. Vláda bude moci vyhlásit „stav nebezpečí“ na dobu 30 dnů a bude jej moci prodloužit pouze na základě schválení parlamentem. Tato nová pravidla posílí dohled ze strany parlamentu¹⁸⁷.

Byly rozšířeny pravomoci komisaře pro základní práva a ohledně jeho nezávislosti byly vzneseny otázky. Dne 20. listopadu 2020 vyjádřil komisař Rady Evropy pro lidská práva znepokojení nad sloučením Orgánu pro rovné zacházení a Úřadu komisaře pro základní práva, přičemž připomněl, že přetrvávají pochybnosti o procesu jmenování stávajícího

pojišťovny, které se opírá o vládní nařízení č. 532/2020 ze dne 28. listopadu 2020, což je mimořádné opatření vydané v rámci režimu „stavu nebezpečí“, které se odchyluje od ustanovení zákona LVII z roku 2018, jelikož stanoví, že takové transakce mezi investory v EHP musí být oznámeny ministři jmenovanému vládou, který musí vzít prohlášení na vědomí.

¹⁸² Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 18. Většina věcí byla uzavřena, aniž by bylo rozhodnuto ve věci samé (usnesení 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.)). Ústavní soud shledal mimořádná opatření týkající se všeobecného zákazu shromažďování ve stavu nebezpečí (věc IV/288/2021) a přiřazení zvláštní ekonomické zóny v městě Göd (rozhodnutí 8/2021. (III. 2.) AB) ústavními, ale pro jejich uplatňování stanovil ústavní požadavek. Co se týče mimořádného opatření znemožňujícího obcím získat příjem z daní z motorových vozidel během stavu nebezpečí, Ústavní soud návrh podaný čtvrtinou poslanců parlamentu zamítl (rozhodnutí 3234/2020. (VII. 1.) AB). Ústavní soud rovněž přezkoumal vládní nařízení č. 521/2020 ze dne 25. listopadu 2020, kterým se prodlužuje odložení poskytnutí přístupu k veřejným dokumentům (viz výše, s. 18).

¹⁸³ Benátská komise se znepokojením konstatovala, že změny byly přijaty během nouzového stavu bez veřejné konzultace a že důvodová zpráva se skládá pouze ze tří stran; Benátská komise zdůraznila, že tato rychlost a nedostatek smysluplných veřejných konzultací jsou obzvláště znepokojující, pokud se týkají změn ústavy, a připomíná své předchozí varování před „instrumentálním postojem“ vládnoucí většiny Maďarska k základnímu zákonu, který by neměl být považován za politický nástroj (stanovisko k ústavním změnám přijatým maďarským parlamentem v prosinci 2020 (CDL(2021)028), body 83 a 84).

¹⁸⁴ Okolnosti pro vyhlášení válečného stavu (současný stav vnitrostátní krize) a nouzového stavu budou rozšířeny s přihlédnutím k požadavkům měnícího se bezpečnostního prostředí (například kybernetický útok, který nepředstavuje akt násilí, nebo útok ve formě znečištění životního prostředí) a parlament bude jediným orgánem oprávněným je vyhlásit. (údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 27.) Benátská komise zdůraznila, že je obtížné posoudit dopad několika ustanovení, aniž by znala legislativní změny, které mohou být na základě těchto ustanovení přijaty. Dospěla k závěru, že devátá novela ponechává specifikaci většiny podrobností především na zásadních aktech, které by případně mohly vyvolat některé závažné otázky týkající se rozsahu pravomocí státu během výjimečných stavů (stanovisko k ústavním změnám přijatým maďarským parlamentem v prosinci 2020 (CDL(2021)028), doporučení f).

¹⁸⁵ Článek 54 základního zákona. Podle nového § 48/A zákona CLI z roku 2011 o Ústavním soudu mohou zasedání Ústavního soudu probíhat i elektronicky na základě rozhodnutí jeho předsedy. Nový § 68/A téhož zákona stanoví, že v době zvláštního právního režimu a) předseda a generální tajemník zajišťují nepřetržité fungování Ústavního soudu a přijímají nezbytná organizační, operativní, správní a přípravná rozhodovací opatření a b) předseda může povolit odchylku od jednacího řádu Ústavního soudu. (údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 26–27.)

¹⁸⁶ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 27.

¹⁸⁷ Nový čl. 56 odst. 1 základního zákona umožní prezidentovi republiky zmocnit vládu k rozšíření „stavu nebezpečí“, pokud parlament tato rozhodnutí nemůže přijmout.

subjektu a o přiměřenosti úsilí tohoto orgánu řešit všechny otázky lidských práv a vystupovat způsobem, který podporuje a chrání všechna lidská práva¹⁸⁸. Vnitrostátní instituce pro lidská práva získala v říjnu 2014 status „A“. V říjnu 2018 podvýbor OSN pro akreditaci (SCA) Globální aliance národních institucí pro lidská práva (GANHRI) rozhodl o odložení svého rozhodnutí o opětovné akreditaci. Podvýbor SCA přezkoumává komisaře pro základní práva¹⁸⁹. Od ledna 2021 nové právní předpisy¹⁹⁰ začleňují Orgán pro rovné zacházení do Úřadu komisaře pro základní práva. Úřad komisaře pro základní práva působí při výkonu svých povinností uvedených v zákoně o rovném zacházení¹⁹¹ jako správní orgán¹⁹². Komisař může rovněž iniciovat přezkum zákonů ze strany Ústavního soudu¹⁹³. Podle práva EU¹⁹⁴ mohou orgány pro rovné zacházení „tvořit součást agentur pověřených na vnitrostátní úrovni ochranou lidských práv nebo práv jednotlivců“. Podle příslušného právního rámce je komisař pro základní práva nezávislý, podřízený pouze zákonům a nesmí mu být vydávány pokyny týkající se jeho činnosti. V tomto ohledu vláda trvá na tom, že výkonná moc nemá žádný vliv na to, jak komisař vykonává svou činnost. Zúčastněné strany však vyjádřily obavy, pokud jde o nezávislé a účinné fungování komisaře¹⁹⁵.

Byly vyjádřeny obavy ohledně úlohy Ústavního soudu při přezkumu konečných soudních rozhodnutí. Jak bylo uvedeno ve zprávě o právním státu 2020, správní orgány mohou po této legislativní změně před Ústavním soudem napadnout soudní rozhodnutí, které již nabylo právní moci, pokud porušuje jejich práva a omezuje jejich pravomoci podle základního zákona. Veřejné orgány v uplynulém roce napadly u Ústavního soudu některé pravomocné rozsudky, které se jich týkají a které byly vydány obecnými soudy. Tato

¹⁸⁸ Prohlášení komisařky Rady Evropy pro lidská práva Dunji Mijatovićové ze dne 20. listopadu 2020. Sloučení nepředcházela veřejná konzultace (příspěvek nadace Ökotárs – Maďarské nadace pro partnerství v oblasti životního prostředí pro zprávu o právním státu 2021, s. 17).

¹⁸⁹ Příspěvek Evropské sítě institucí pro lidská práva ke zprávě o právním státu 2021, s. 194.

¹⁹⁰ Zákon CXXVII z roku 2020, kterým se mění některé zákony s cílem zajistit účinnější uplatňování požadavku rovného zacházení (přijatý dne 1. prosince 2020). Ústavní rámec a základní záruky nezávislosti v případě komisaře zůstaly beze změny.

¹⁹¹ Zákon CXXV z roku 2003 o rovném zacházení a podpoře rovných příležitostí.

¹⁹² Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 28.

¹⁹³ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 27. Pravidla týkající se následného přezkumu zákonů byla základním zákonem podstatně změněna. Do 31. prosince 2011 mohl kdokoli, kdo neměl právní zájem, podat petici, která usilovala o ústavní přezkum právní normy. Podle nových pravidel platných od 1. ledna 2012 mohou tento postup zahájit pouze vláda, čtvrtina poslanců parlamentu, předseda Nejvyššího soudu, nejvyšší státní zástupce a komisař pro základní práva. Úřadující komisař tuto pravomoc nevykonával, a to ani pokud jde například o zákon LXXIX z roku 2021 o „přijetí přísnějších opatření proti pedofilům a o změně některých zákonů na ochranu dětí“. Vláda je toho názoru, že po zrušení žalob ve veřejném zájmu (*actio popularis*) pro následný přezkum zákonů zajišťuje zavedení „skutečné“ ústavní stížnosti proti soudním rozhodnutím účinnou ochranu základních práv.

¹⁹⁴ Směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, Úř. věst. L 180, 19.7.2000; směrnice 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování, Úř. věst. L 373, 21.12.2004; směrnice 2006/54/ES o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění), Úř. věst. L 204, 26.7.2006; směrnice 2010/41/EU o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice Rady 86/613/EHS, Úř. věst. L 180, 15.7.2010.

¹⁹⁵ Např. příspěvek od organizace *Háttér Society* pro zprávu o stavu právního státu 2021, s. 10; příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 52. viz také doporučení Komise (EU) 2018/951 o normách pro orgány pro rovné zacházení, Úř. věst. L 167, 4.7.2018, s. 28.

možnost přezkumu vyvolává otázky týkající se zejména právní jistoty¹⁹⁶. Ústavní soud projednávající ústavní stížnosti rozhoduje o podstatě věci, ačkoli není součástí soudního systému, a je charakterizován jako „soud čtvrtého stupně“¹⁹⁷, který jedná stejným způsobem jako obecné odvolací soudy¹⁹⁸. V této souvislosti se připomíná, že členové Ústavního soudu jsou voleni parlamentem hlasujícím dvoutřetinovou většinou¹⁹⁹ na základě obecných kritérií způsobilosti²⁰⁰.

Organizace občanské společnosti, které jsou vůči vládě kritické, jsou nadále pod tlakem.

V návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora ve věci žaloby pro nesplnění povinnosti podané Komisí proti Maďarsku²⁰¹ přijal parlament dne 18. května 2021 nový zákon²⁰², kterým se zrušuje zákon o transparentnosti organizací občanské společnosti financovaných ze zahraničí, který porušil právo EU. Stejný zákon zavedl nová pravidla, která vyžadují, aby Státní kontrolní úřad provedl kontrolu zákonnosti účtů organizací občanské společnosti s bilanční sumou roční rozvahy přesahující určitou částku²⁰³. V současné době probíhají řízení o

¹⁹⁶ Viz zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 18. Podle § 24 odst. 2 písm. d) základního zákona a v souladu s § 27 zákona CLI z roku 2011 o Ústavním soudu se osoba nebo organizace dotčená v konkrétních případech může obrátit na Ústavní soud proti soudnímu rozhodnutí, které bylo v rozporu se základním zákonem, pokud toto rozhodnutí porušuje jejich práva stanovená v základním zákoně a možnosti právních prostředků již byly vyčerpány (ústavní stížnost). Pokud Ústavní soud zjistí, že soudní rozhodnutí je v rozporu se základním zákonem, rozhodnutí zruší. Evropský soud pro lidská práva považuje ústavní stížnost za účinnou soudní ochranu, kterou je potřeba vyčerpat (viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. března 2019, *Szallontay vs. Maďarsko*, 71327/13; ze dne 12. listopadu 2019, *Geréb vs. Maďarsko*, 25520/13 a ze dne 12. listopadu 2019, *Takács vs. Maďarsko*, 73665/17). 90 % případů projednávaných Ústavním soudem od roku 2012 tvoří ústavní stížnosti (informace obdržené od předsedy Nejvyššího soudu v rámci návštěvy Maďarska). Od vstupu změny, která subjektům vykonávajícím veřejnou moc umožňuje napadnout konečné soudní rozhodnutí, v platnost dne 20. prosince 2019 podaly tyto subjekty sedm ústavních stížností. V roce 2020 podaly soukromé osoby proti soudnímu rozhodnutí 412 ústavních stížností. (Informace obdržené od kanceláře Ústavního soudu v rámci návštěvy Maďarska.) V letech 2012 až 2020 Ústavní soud zrušil 117 soudních rozhodnutí (včetně 47 rozhodnutí Nejvyššího soudu) (příspěvek předsedy Nejvyššího soudu pro zprávu o právním státu 2021, s. 10.)

¹⁹⁷ Příspěvek Rady evropských advokátních komor (CCBE) pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 23. CCBE uvádí, že Ústavní soud stále častěji jedná jako soud čtvrtého stupně a přezkoumává skutkovou podstatu rozsudků obecných soudů. Podle CCBE to představuje zbytečný zásah Ústavního soudu do fungování obecných soudů a zpochybňování jejich rozhodování a nezávislosti.

¹⁹⁸ Příspěvek předsedy Nejvyššího soudu do zprávy o právním státu 2021, s. 2. Podle vlády členové Ústavního soudu fakticky vykonávají soudní činnost (údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 12.).

¹⁹⁹ Parlament volí také předsedu Ústavního soudu (příspěvek od nadace *Századvég* pro zprávu o právním státu 2021, s. 6).

²⁰⁰ Každý maďarský občan, který nemá záznam v trestním rejstříku a má právo být volen v parlamentních volbách, se může stát členem Ústavního soudu, pokud: a) má právní vzdělání; b) dosáhl věku 45 let, avšak ne 70 let; a c) je teoretickým právníkem s vynikajícími znalostmi (univerzitní profesor nebo doktor Maďarské akademie věd) nebo má alespoň dvacet let odborné praxe v oblasti práva. Pokud daná osoba byla členem vlády nebo vedoucím úředníkem v kterékoli politické straně nebo vykonávala funkci vedoucího státního úředníka v průběhu čtyř let před volbami, zbavuje ji to možnosti stát se členem Ústavního soudu. (údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 1.)

²⁰¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 2020, *Komise v. Maďarsko*, C-78/18.

²⁰² Zákon XLIX z roku 2021 o transparentnosti organizací občanské společnosti vykonávajících činnost, která může ovlivnit veřejnou debatu, a o změně některých souvisejících zákonů.

²⁰³ Podle již stávajících pravidel (§ 28 až 30 zákona CLXXV z roku 2011 o svobodě sdružování, veřejně prospěšném statusu a činnostech organizací občanské společnosti a jejich podpoře a § 39 a 40 zákona CLXXXI z roku 2011 o soudní registraci organizací občanské společnosti a souvisejících procesních pravidlech) jsou všechny organizace občanské společnosti povinny vypracovat výroční účetní zprávu o svých aktivech, operacích, financích a příjmech. Jsou rovněž povinny podávat zprávy o svých veřejně prospěšných činnostech a příspěvcích obdržených v rámci systému, který občanům umožňuje nabídnout 1 %

nesplnění povinnosti²⁰⁴ ve vztahu k právním předpisům²⁰⁵, které kriminalizují organizování pomoci nabízené osobami jménem vnitrostátních, mezinárodních a nevládních organizací lidem, kteří chtějí požádat o azyl. Další zákon, kterým se zavádí zvláštní 25% daň z přistěhovalectví na finanční podporu organizací provádějícím „činnosti usnadňující přistěhovalectví“, jenž rovněž vyvolal obavy²⁰⁶, nadále platí. Vláda a provládní sdělovací prostředky nadále používají nepřátelskou rétoriku proti organizacím občanské společnosti, které vůči vládě zaujímají kritický postoj²⁰⁷. Občanský prostor v Maďarsku je hodnocen jako „zablokovaný“²⁰⁸. Podle vlády jsou Národní fond pro spolupráci a systém darování 1 % z daně z příjmu fyzických osob finančními nástroji určenými na podporu fungování a činnosti organizací občanské společnosti²⁰⁹. Podle zúčastněných stran jsou však organizace občanské společnosti nadále nedostatečně financovány²¹⁰, zejména pokud jsou kritické vůči vládě²¹¹. Devátá novela základního zákona (15. prosince 2020) zavedla v parlamentu kvalifikovanou většinu pro změnu pravidel týkajících se svěřenských fondů veřejného zájmu vykonávajících veřejné povinnosti²¹². Novým zákonem²¹³ přijatým dne 27. dubna 2021 byl vytvořen právní rámec pro fungování těchto svěřenských fondů²¹⁴. Členy správní rady²¹⁵ jsou současně

z jejich daně z příjmu fyzických osob občanské společnosti. (Příspěvek od centra *Alapjogokért Központ* pro zprávu o stavu právního státu 2021, s. 21.) Dne 1. července 2021 vstoupilo v platnost nové vládní nařízení (379/2021 ze dne 30. června 2021), které požaduje, aby organizace občanské společnosti zahrnuly do zprávy o svých veřejně prospěšných činnostech jména svých dárců. Dne 17. července 2021 byla tato ustanovení vládním nařízením 437/2021 ze dne 16. července 2021 zrušena.

²⁰⁴ Věc C-821/19, projednávána, ve které generální advokát Rantos vydal stanovisko dne 25. února 2021.

²⁰⁵ Tento právní předpis byl vládou označen jako „Stop-Soros“. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>

²⁰⁶ Zpráva o právním státu 2020, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, s. 19, v níž byly uvedeny informace o kritice vyjádřené ve společném stanovisku Benátské komise a OBSE-ODIHR (CDL-AD(2018)035).

²⁰⁷ Příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 57.

²⁰⁸ Hodnocení společnosti CIVICUS; hodnotí se na základě těchto pěti kategorií: otevřený, úzký, blokový, potlačovaný a zavřený.

²⁰⁹ Údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021, s. 28.

²¹⁰ Podle Evropského občanského fóra, zatímco organizace občanské společnosti stály v čele při poskytování podpory sociálním skupinám, jež byly krizí v důsledku pandemie COVID-19 nejvíce postiženy (mimo jiné poskytováním potravinové pomoci, podporou digitálního vzdělávání, šířením informací a právní pomoci), vláda občanské společnosti neotevřela žádné další zdroje financování (příspěvek Evropského občanského fóra pro zprávu o právním státu 2021, s. 38).

²¹¹ Některé zúčastněné strany poznamenávají, že demokratická občanská společnost v zemi byla hospodářsky vyčerpána z důvodu nedostatečného přístupu ke stále více zpolitizovanému veřejnému financování (příspěvek Evropského občanského fóra pro zprávu o právním státu 2021, s. 39).

²¹² Čl. 38 odst. 6 základního zákona.

²¹³ Zákon IX z roku 2021 o svěřenských fondech veřejného zájmu vykonávajících veřejnou službu. Cílem právních předpisů je podle vlády zabránit tomu, aby tyto svěřenské fondy byly neustále vystavovány politickým debatám, a zaručit plnění jejich úkolů.

²¹⁴ Zákon uvádí 33 svěřenských fondů, kterým je poskytnut významný veřejný majetek a které odpovídají za provoz různých vysokoškolských a jiných kulturních zařízení, přičemž každý z nich byl založen ministrem na základě schválení parlamentem prostřednictvím zvláštních právních předpisů. Například nadace Mathias Corvinus Collegium se státním tajemníkem ve správní radě obdržela přinejmenším 500 miliard HUF (1,4 miliardy EUR), což odpovídá celkovému ročnímu rozpočtu celého odvětví vysokoškolského vzdělávání v Maďarsku, v různých aktivech, včetně nemovitostí, vlastního kapitálu a hotovosti (příspěvek od organizací K-Monitor a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021, s. 13). Viz zákon XXVI z roku 2020 o podpoře programu řízení talentů nadace Mathias Corvinus Collegium a pedagogické činnosti nadace Maecenas Universitatis Corvini; Paragraf 6 a příloha 2 zákona CVI z roku 2020 o některých svěřenských fondech a o převodu aktiv na tyto svěřenské fondy.

ministři a státní tajemníci. Některé zúčastněné strany vyjádřily znepokojení²¹⁶ nad tím, že veřejný majetek je těmto soukromým subjektům darován, a to rovněž s přihlédnutím ke složení správní rady²¹⁷. K tomuto vývoji dochází v souvislosti s výše uvedenou právní nejistotou²¹⁸, pokud jde o použitelnost pravidel pro zadávání veřejných zakázek a pro přístup k veřejným informacím na tyto svěřenské fondy. Benátská komise uznala, že nová definice nezbavuje soukromé subjekty spravující veřejné finanční prostředky odpovědnosti, ale varovala před rizikem, že se veřejné prostředky a veřejné úkoly dostanou mimo demokratickou kontrolu, rovněž s přihlédnutím k nové definici veřejných prostředků²¹⁹.

²¹⁵ Svěřenecké fondy veřejného zájmu jsou spravovány správní radou složenou z nejméně pěti fyzických osob jmenovaných na dobu neurčitou. Po převodu práv zakladatele z ministra na správní radu bude moci členy správní rady odvolat a jmenovat pouze správní rada. Správní rada může měnit stanovy svěřenského fondu. Nový zákon zakladateli umožňuje vzdát se jakékoli formy kontroly nad správní radou, což činí její členy nezávislými a neodvolatelnými.

²¹⁶ Informace obdržené od Maďarského helsinského výboru v souvislosti s návštěvou Maďarska, odkazující na vytvoření „stínového státu“.

²¹⁷ Příspěvek od organizace K-Monitor a Transparency International Maďarsko do zprávy o právním státu 2021, s. 13.

²¹⁸ Viz oddíl o protikorupčním rámci (strana 14) a oddíl o pluralitě sdělovacích prostředků (strana 19) k těmto tématům.

²¹⁹ Stanovisko k ústavním změnám přijatým maďarským parlamentem v prosinci 2020 (CDL(2021)028), body 66 a 70.

Příloha I: Seznam zdrojů*

* Seznam příspěvků obdržených v rámci konzultací ke zprávě o právním státu 2021 lze nalézt na <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Alapjogokért Központ (2021), *příspěvek od centra Alapjogokért Központ pro zprávu o stavu právního státu 2021*.

Amnesty International Maďarsko, institut Eötvös Károly, Maďarská unie občanských svobod, organizace K-Monitor, organizace Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko (2021), *příspěvek od organizace Amnesty International Maďarsko, institutu Eötvös Károly, Maďarské unie občanských svobod, organizací K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital a Transparency International Maďarsko pro zprávu o právním státu 2021*.

Centrum pro pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků (2021), *nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků na rok 2021 – zpráva o Maďarsku*.

Unie pro občanské svobody v Evropě (2021), *příspěvek Unie pro občanské svobody v Evropě pro zprávu o právním státu 2021*.

Výbor na ochranu novinářů (2021), *příspěvek výboru na ochranu novinářů pro zprávu o právním státu 2021*.

Rada evropských advokátních komor (2021), *příspěvek Rady evropských advokátních komor pro zprávu o právním státu 2021*.

Komisařka Rady Evropy pro lidská práva (2020), *prohlášení komisařky Rady Evropy pro lidská práva, Dunji Mijatovićové, ze dne 20. listopadu 2020* (<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->).

Evropská asociace soudců (2021), *příspěvek Evropské asociace soudců pro zprávu o právním státu 2021*.

Evropské středisko pro svobodu tisku a sdělovacích prostředků (2021), *prohlášení Evropského střediska pro svobodu tisku a sdělovacích prostředků ze dne 15. března 2021* (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>).

Evropské občanské fórum (2021), *příspěvek Evropského občanského fóra pro zprávu o právním státu 2021*.

Evropská komise (2020), *srovnávací přehled EU o soudnictví*.

Evropská komise (2020), *zpráva o právním státu, kapitola o stavu právního státu v Maďarsku*.

Evropská komise (2021), *srovnávací přehled EU o soudnictví*.

Evropská komise (2021), *zpráva úřadu OLAF za rok 2021*.

Evropská federace novinářů (2021), *příspěvek Evropské federace novinářů pro zprávu o právním státu 2021*.

Evropská síť rad pro justici (2020), *dopis Evropské sítě rad pro justici zaslaný Evropské komisi dne 27. října 2020* (<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/Letter%20ENCJ%20RoL%20Hungary%20EC%2027%20October%202020.pdf>).

Evropská síť národních institucí pro lidská práva (2021), *příspěvek Evropské sítě národních institucí pro lidská práva ke zprávě o právním státu 2021*.

Maďarská vláda (2021), *údaje od Maďarska pro účely zprávy o právním státu 2021*.

GRECO (2019), *třetí kolo hodnocení – druhý dodatek ke druhé zprávě o plnění doporučení Maďarska – transparentnost financování politických stran*. GRECO (2020), *čtvrté kolo hodnocení – druhá*

průběžná zpráva o plnění doporučení Maďarska – prevence korupce, pokud jde o poslance, soudce a státní zástupce.

Háttér Society (2021), *příspěvek od organizace Háttér Society pro zprávu o stavu právního státu 2021.*

Mezinárodní tiskový institut (2021), *příspěvek Mezinárodního tiskového institutu pro zprávu o právním státu 2021.*

K-Monitor a Transparency International Maďarsko (2021), *příspěvek od organizací K-Monitor a Transparency International Maďarsko pro zprávu o stavu právního státu 2021.*

Předseda Nejvyššího soudu (2021), *příspěvek předsedy Nejvyššího soudu pro zprávu o stavu právního státu 2021.*

OECD (2019), *Zpráva o 4. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení: Maďarsko.*

Ökotárs – Maďarská nadace pro partnerství v oblasti životního prostředí (2021), *příspěvek od nadace Ökotárs – Maďarské nadace pro partnerství v oblasti životního prostředí pro zprávu o právním státu 2021.*

Századvég (2021), *příspěvek nadace Századvég do zprávy o právním státu 2021.*

Zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a advokátů (2021), *dopis zvláštního zpravodaje OSN pro nezávislost soudců a advokátů ze dne 15. dubna 2021.*

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

Benátská komise (2021), *stanovisko k ústavním změnám přijatým maďarským parlamentem v prosinci 2020 (CDL(2021)028).*

Příloha II: Návštěva Maďarska

Útvary Komise uspořádaly v dubnu 2021 virtuální jednání s těmito účastníky:

- *Alapjogokért Központ*
- Amnesty International Maďarsko
- Středisko pro výzkum korupce v Budapešti
- Fórum šéfredaktorů (*Főszerkesztők Fóruma*)
- Oddělení médií a komunikace ELTE
- Eötvös Károly Közpolitikai Intézet
- Maďarská advokátní komora
- Maďarská unie občanských svobod (*TASZ*)
- Maďarský helsinský výbor
- Maďarská asociace soudců (*MABIE*)
- K-Monitor
- *Kúria* (Nejvyšší soud)
- Mathias Corvinus Collegium
- Mérték Media Monitor
- Ministerstvo vnitra
- Ministerstvo spravedlnosti
- Národní asociace maďarských novinářů (*MÚOSZ*)
- Národní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací
- Národní soudní rada
- Národní úřad pro sdělovací prostředky a informační komunikaci
- Národní úřad pro justici
- *Nézőpont*
- Úřad komisaře pro základní práva
- kancelář Ústavního soudu
- *Országgyűlés* (Národní shromáždění) – legislativní výbor
- *Országgyűlés* (Národní shromáždění) – výbor pro imunitu
- Státní zastupitelství Maďarska
- Orgán pro zadávání veřejných zakázek
- Státní kontrolní úřad (*Számvevőszék*)
- *Századvég*
- Transparency International Maďarsko

* Komise se na řadě horizontálních jednání setkala rovněž s těmito organizacemi:

- Amnesty International
- Centrum pro reprodukční práva
- CIVICUS
- Unie pro občanské svobody v Evropě
- Civil Society Europe
- Konference evropských církví (Conference of European Churches)
- sdružení EuroCommerce
- Evropské středisko pro právní záležitosti neziskového sektoru (European Center for Not-for-Profit Law)
- Evropské středisko pro svobodu tisku a sdělovacích prostředků
- Evropské občanské fórum (European Civic Forum)
- Evropská federace novinářů

- Evropské partnerství pro demokracii
- Evropské fórum mládeže
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- evropská pobočka Mezinárodní asociace leseb a gayů (ILGA-Europe)
- Mezinárodní výbor právníků (International Commission of Jurists)
- Mezinárodní federace pro lidská práva (International Federation for Human Rights)
- Evropská síť Mezinárodní federace plánovaného rodičovství (International Planned Parenthood Federation European Network, IPPF EN)
- Mezinárodní tiskový institut
- Nizozemský helsinský výbor
- Institut evropské politiky nadace Open Society (Open Society European Policy Institute)
- Obhajoba filantropie (Philanthropy Advocacy)
- Protection International
- Reportéři bez hranic
- Transparency International EU