



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.7.2021.
SWD(2021) 714 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

**Izvješće o vladavini prava za 2021.
Poglavlje za Mađarsku**

priložen dokumentu

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Izvješće o vladavini prava za 2021.
Stanje vladavine prava u Europskoj uniji**

{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}

SAŽETAK

Kad je riječ o učinkovitosti i kvaliteti, mađarski pravosudni sustav postiže dobre rezultate s obzirom na trajanje postupka, a digitalizacija je na visokoj razini. Nastavlja se postupno povećavanje plaća sudaca i državnih odvjetnika. No kad je riječ o neovisnosti sudstva, novi razvoj događaja u pravosudnom sustavu razlog je za dodatnu zabrinutost, što je izraženo i u kontekstu postupka iz članka 7. stavka 1. UEU-a koji je pokrenuo Europski parlament. Uvedena su nova pravila kojima se dopušta imenovanje članova Ustavnog suda u Vrhovni sud (*Kúria*) mimo uobičajenog postupka, ali i izbor novog predsjednika *Kúrije*, kojem su dodijeljene dodatne ovlasti. Predsjednik *Kúrije* izabran je unatoč negativnom mišljenju Državnog sudbenog vijeća. Preporuka o jačanju neovisnosti sudstva izdana u kontekstu europskog semestra još nije provedena. To uključuje potrebu za službenim jačanjem ovlasti neovisnog Državnog sudbenog vijeća kako bi se uspostavila protuteža ovlastima predsjednika Državnog ureda za sudstvo.

U tijeku je provedba strategije za borbu protiv korupcije, no njezino je područje primjene i dalje ograničeno. I dalje postoje nedostaci u pogledu financiranja političkih stranaka, lobiranja i prakse „rotirajućih vrata”. Nije riješeno ni pitanje rizika povezanih s klijentelizmom, pristranošću i nepotizmom u javnoj upravi na visokoj razini, kao ni rizika koji proizlaze iz veza između poduzeća i političkih aktera. Neovisni mehanizmi kontrole i dalje nisu dostatni za otkrivanje korupcije. I dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka sustavnih provjera i nedovoljnog nadzora imovinskih kartica i izjava o nepostojanju sukoba interesa. Novim odredbama kaznenog prava nastoji se riješiti pitanje podmićivanja stranih dužnosnika i neformalnih plaćanja u zdravstvu. Iako je postotak predmeta povezanih s korupcijom u kojima je podignuta optužnica visok, a od 2020. otvoreno i nekoliko novih predmeta povezanih s korupcijom na visokoj razini, rezultati istraga navoda o dužnosnicima na visokoj razini i njihovu neposrednom krugu i dalje su ograničeni.

Medijski pluralizam i dalje je ugrožen. Nije uklonjena zabrinutost u vezi s neovisnošću i djelotvornošću Tijela za medije, među ostalim zbog odluka Vijeća za medije koje su dovele do gašenja neovisne radiostanice Klubrádió. Nisu uspostavljeni programi potpore medijima kako bi se ublažio utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na informativne medije, no znatna količina državnog oglašavanja i dalje omogućuje vladi da vrši neizravni politički utjecaj na medije. Pristup javnim informacijama ograničen je hitnim mjerama donesenima tijekom pandemije, čime je otežan pravodoban pristup neovisnih medija tim informacijama. Neovisnim medijima i novinarima i dalje se ometa rad i zastrašuje ih se.

Transparentnost i kvaliteta zakonodavnog postupka i dalje su zabrinjavajuće u kontekstu sustava provjere i ravnoteže. Izmjenom ustava ograničit će se ovlasti vlade kad je riječ o režimu „stanja opasnosti” nakon srpnja 2023. Povjereniku za temeljna prava dodijeljene su veće ovlasti, ali dionici nisu uvjereni u njegovu neovisnost. Komisija je pokrenula postupak zbog povrede kako bi osigurala provedbu presude Suda o zakonu o transparentnosti organizacija civilnog društva koje se financiraju stranim sredstvima. Parlament je nakon toga stavio taj zakon izvan snage i uveo nova pravila o provjerama zakonitosti u civilnom društvu. Organizacije civilnog društva koje su zauzele kritičan stav prema vladi i dalje su pod pritiskom, a izražena je i zabrinutost zbog novoosnovanih privatnih zaklada koje primaju znatna javna financijska sredstva i, a u kojima su članovi upravnog odbora bliski vlasti.

I. PRAVOSUDNI SUSTAV

Mađarska ima četverostupanjski sustav redovnih sudova. Postoji 113 okružnih sudova koji djeluju kao prvostupanjski, dok 20 regionalnih sudova saslušava žalbe na odluke okružnih sudova i odlučuje u određenim prvostupanjskim postupcima. Pet regionalnih žalbenih sudova odlučuje o žalbama na odluke regionalnih sudova. Glavna je uloga Vrhovnog suda (*Kúria*) jamčiti ujednačenu primjenu zakona. Temeljnim zakonom predsjedniku Državnog ureda za sudstvo, kojeg bira parlament, dodjeljuje se ovlast središnjeg upravljanja sudovima. Državno sudbeno vijeće neovisno je tijelo koje u skladu s Temeljnim zakonom nadgleda predsjednika Državnog ureda za sudstvo i sudjeluje u upravljanju sudovima. Suce imenuje predsjednik Republike na preporuku predsjednika Državnog ureda za sudstvo na temelju poretka kandidata koji odrede lokalna sudska vijeća (sastavljena od sudaca koje su izabrali njihovi kolege). Predsjednik Državnog ureda za sudstvo ne može odstupati od tog poretka bez prethodne suglasnosti Državnog sudbenog vijeća. Ustavni sud, koji nije dio sustava redovnih sudova, ocjenjuje ustavnost zakona i sudskih odluka. Državno odvjetništvo neovisna je institucija koja ima ovlasti za istragu i kazneni progon kaznenih djela. Mađarsko udruženje odvjetničkih komora i regionalne odvjetničke komore samostalna su i samoupravna javna tijela¹.

Neovisnost

Percepcija neovisnosti sudstva u javnosti i među poduzećima i dalje je prosječna. Percepcija neovisnosti sudova i sudaca u javnosti i dalje je prosječna, ali se smanjila s 48 % u 2020. na 40 % u 2021. Percepcija neovisnosti sudstva u 32 % poduzeća ocijenjena je „dobrom ili vrlo dobrom”², što je povećanje u odnosu na 26 % u 2020. Kad je riječ o javnosti, percepcija neovisnosti sudstva na negativnoj je putanji u zadnjih pet godina (koja je prekinuta 2020.)³; kad je riječ o poduzećima, nakon znatnog pada zabilježenog 2019. percepcija se nastavila poboljšavati⁴.

Državno sudbeno vijeće nastavilo se suočavati s poteškoćama u uspostavljanju protuteže ovlastima predsjednika Državnog ureda za sudstvo kad je riječ o upravljanju sudovima. Kako je istaknuto u Izvješću o vladavini prava za 2020.⁵, Državno sudbeno vijeće suočava se s nizom strukturnih ograničenja koja ga sprječavaju da djelotvorno nadzire

¹ Mađarsko udruženje odvjetničkih komora ima zadaću zastupati pravnu struku u odnosu na vladu, izvršavati opći nadzor nad regionalnim odvjetničkim komorama, utvrđivati određena pravila koja se odnose na pravnu struku donošenjem pravilnika te preispitivati odluke regionalnih odvjetničkih komora koje se odnose na disciplinske mjere. (Doprinos Vijeća odvjetničkih komora Europe za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 22.)

² Slike 47 i 49, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Razina percepcije neovisnosti sudstva kategorizirana je na sljedeći način: vrlo niska (manje od 30 % ispitanika smatra neovisnost sudstva dobrom ili vrlo dobrom), niska (od 30 % do 39 %), prosječna (od 40 % do 59 %), visoka (od 60 % do 75 %), vrlo visoka (iznad 75 %).

³ Slika 44, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020.; slika 47, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁴ Slike 46 i 48, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020.; slika 49., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁵ Predsjednika Državnog ureda za sudstvo predlaže predsjednik Republike, a parlament ga bira dvotrećinskom većinom iz redova sudaca s najmanje pet godina sudačkog iskustva na razdoblje od devet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Državno sudbeno vijeće sastoji se od predsjednika *Kúrije* po službenoj dužnosti i 14 sudaca-članova (i 14 zamjenskih članova) koje biraju njihovi kolege na razdoblje od šest godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Predsjednik Državnog ureda za sudstvo djeluje pod nadzorom Državnog sudbenog vijeća. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 2.–3.

djelovanje predsjednika Državnog ureda za sudstvo. Državno sudbeno vijeće nema pravnu osobnost⁶ i nema pravo predlagati zakonodavstvo ili imati savjetodavnu ulogu u pogledu zakonodavnih prijedloga koji utječu na pravosudni sustav⁷. Izabrani su novi članovi Državnog sudbenog vijeća i njihovi zamjenici⁸; Vijeće ima dogovoren proračun, a predsjednik Državnog ureda za sudstvo osiguralo mu je još jednog člana osoblja⁹. Trenutačni predsjednik Državnog ureda za sudstvo bolje surađuje s Vijećem no što je to činio njegov prethodnik, ali ta je suradnja ograničena na razinu koja se zahtijeva zakonom¹⁰ i nisu poduzeti nikakvi zakonodavni koraci kojima bi se riješila strukturna pitanja. Još nisu provedene preporuke Vijeća¹¹ u kontekstu europskog semestra za jačanje neovisnosti sudstva. Predsjednik Državnog ureda za sudstvo više je puta na višim sudovima zapošljavao suce koji su izvršavali upravne zadatke u Državnom uredu za sudstvo¹², i to bez poziva na podnošenje prijave.

Predsjedniku Kúrije, odnosno Vrhovnog suda, dodijeljene su dodatne ovlasti pri organizaciji rada tog suda. Od 1. siječnja 2021. na snazi su nova pravila¹³, koja predsjedniku Kúrije dopuštaju osnivanje sudbenih vijeća sastavljenih od predsjedavajućeg suca¹⁴ i četiri suca¹⁵ za različite skupine predmeta, nakon što odgovarajući odjel i sudbeno vijeće Kúrije donesu neobvezujuće mišljenje. Time su se dodatno povećale upravne ovlasti predsjednika Kúrije, koje uključuju imenovanje predsjedavajućih sudaca¹⁶, upućivanje sudaca

⁶ Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.

⁷ Informacije dobivene od Državnog sudbenog vijeća u kontekstu posjeta Mađarskoj. Vijeću nije dopušteno komunicirati putem internetskih stranica sudova (doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.), osim kad je riječ o informacijama čija je objava zakonski obvezna. Kad je Državno sudbeno vijeće željelo moći elektroničkom poštom kontaktirati sa svim sucima (npr. radi savjetovanja s njima o nacrtu novog etičkog kodeksa), registrirana je posebna e-adresa za Državno sudbeno vijeće u službenom sustavu e-pošte radi izravne komunikacije s cijelim sudstvom.

⁸ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 5.

⁹ Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.

¹⁰ Informacije dobivene od Državnog sudbenog vijeća u kontekstu posjeta Mađarskoj.

¹¹ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 3.

¹² Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 7. Članak 58. stavak 3. Zakona CLXII. iz 2011. o pravnom položaju i plaćama sudaca. Vidjeti npr. odluke 83.E/2020. (II. 21.) OBHE i 62.E/2021. (III. 12.) OBHE.

¹³ Zakonom CLXV. iz 2020. izmijenjen je članak 10. stavak 2. Zakona CLXI. iz 2011., s učinkom od 1. siječnja 2021. Uvođenje odborâ od pet članova mora se naznačiti u sustavu za raspodjelu predmeta (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 4.). Odgovarajući odjel sastavljen od sudaca (*kollégium*) donosi neobvezujuće mišljenje o uvođenju odborâ od pet članova (članak 10. stavak 2. Zakona CLXI. iz 2011.); sudbeno vijeće Kúrije donosi neobvezujuće mišljenje o sustavu raspodjele predmeta (vidjeti članak 151. stavak 1. točku (d) Zakona CLXI. iz 2011.). Osim toga, Zakonom CLXV. iz 2020. uvedeni su članak 118. stavak 6. i članak 127. stavak 2.a u Zakon CLXI. iz 2011., koji predsjedniku Kúrije omogućuju da imenuje potpredsjednika koji će privremeno obnašati dužnost glavnog tajnika te da poveže mandat (zamjenika) glavnog tajnika s mandatom predsjednika Kúrije.

¹⁴ Predsjedavajuće suce imenuje predsjednik Kúrije (članak 128. stavak 3. Zakona CLXI. iz 2011.) nakon što nadležni odjel donese neobvezujuće mišljenje (članak 131. točka (c) i članak 132. stavak 4. Zakona CLXI. iz 2011.). Predsjedavajući sudac odlučuje o sastavu odbora pred kojim će se voditi rasprava u predmetu te imenuje suca izvjestitelja.

¹⁵ Specijalizirani sudovi pred kojima se vodi rasprava (*eljáró tanács*) obično su sastavljeni od predsjedavajućeg suca (*tanácselnök*) i dvaju drugih sudaca iz istog odjela (*ítélkező tanács*). Broj radnih mjesta za suce pri Kúriji nije utvrđen statutom, nego ga određuje predsjednik Državnog ureda za sudstvo (vidjeti članak 76. stavak 4. točku (a) Zakona CLXI. iz 2011.). Trenutačno postoji 114 radnih mjesta (vidjeti Odluku br. 14.SZ/2021. (II. 24.) OBHE), a slobodno ih je 24. Treba napomenuti da predsjednik Kúrije odlučuje o imenovanju sudaca Kúrije, dok je uloga predsjednika Republike samo formalna (slika 54, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.).

¹⁶ Članak 128. stavak 3. Zakona CLXI. iz 2011.

i predsjedavajućih sudaca u različite odjele¹⁷, imenovanje voditeljâ službi¹⁸ te uspostavljanje sustava za raspodjelu predmeta među odjelima¹⁹. Predsjednik *Kúrije* ima i važne ovlasti kad je riječ o ulozi *Kúrije* u osiguravanju ujednačenog tumačenja prava na sudovima²⁰. Zato *Kúria* donosi odluke o ujednačenom tumačenju prava koje su obvezujuće za sudove²¹. Ako određeni odjel želi odstupiti od objavljene sudske prakse *Kúrije*, mora prekinuti postupak i zatražiti donošenje odluke o ujednačenom tumačenju prava²². Odborom za ujednačeno tumačenje može predsjedati predsjednik ili potpredsjednik *Kúrije*²³. Njegovih šest članova bira predsjedavajući član na *ad hoc* osnovi među sucima iz odgovarajućeg odjela. Osim toga, stranke mogu podnijeti pritužbu u pogledu ujednačenog tumačenja prava na konačnu odluku *Kúrije* ako ona odstupa od objavljene sudske prakse *Kúrije*²⁴. Odborom za pritužbe u pogledu ujednačenog tumačenja prava predsjednik ili potpredsjednik *Kúrije*. Njegovih osam članova bira predsjedavajući član na temelju algoritma²⁵. Odbor za pritužbe u pogledu ujednačenog tumačenja prava može poništiti konačne odluke koje donose odjeli u

¹⁷ U odjelu može djelovati više od jednog predsjedavajućeg suca. U tom slučaju predsjednik *Kúrije* raspoređuje jednog od njih na upravne zadatke. Odjeli su organizirani u okviru službi za građansko, kazneno i upravno pravo. Voditelj službe raspoređuje predmete među odjelima u skladu sa sustavom raspodjele predmeta. Odjel za općinska pitanja preispituje zakonitost općinskih odluka; njegove članove imenuje predsjednik *Kúrije*.

¹⁸ Sud u punom sastavu i nadležni odjel donose neobvezujuće mišljenje o kandidatima (članak 131. točke (a) i (c) i članak 132. stavak 4. Zakona CLXI. iz 2011.).

¹⁹ Sudbeno vijeće i službe *Kúrije* donose neobvezujuće mišljenje o sustavu raspodjele predmeta (vidjeti članak 9. stavak 1. Zakona CLXI. iz 2011.). Od 1. siječnja 2021. predsjednik *Kúrije* izmijenio je sustav raspodjele predmeta devet puta.

²⁰ Od 1. travnja 2020. sudovi nižeg stupnja imaju zakonsku obvezu objasniti zašto ne slijede tumačenje pravnih odredbi koje je *Kúria* donijela u objavljenim odlukama. Takvo odstupanje osnova je za izvanredan pravni lijek pred *Kúrijom*. Vidjeti npr. članak 561. stavak 3. točku (g), članak 648. točku (d), članak 649. stavak 6. i članak 652. stavak 1. Zakona XC iz 2017. o Zakonu o kaznenom postupku; članak 346. stavak 5., članak 406. stavak 1., članak 409. stavak 3. i članak 424. stavak 3. Zakona CXXX iz 2016. o Zakonu o parničnom postupku. Vijeće odvjetničkih komora Europe napominje da su ta pravila uvedena bez savjetovanja sa sudstvom, da dostupnost i mogućnost pretraživanja prethodne sudske prakse *Kúrije* nisu aktualizirane, pri čemu se pojedinačne odluke objavljuju u različitim publikacijama, te da nije jasno treba li pratiti samo *ratio decidendi* odluka ili i *obiter dicta*. Njegovo je mišljenje da će se novim pravilima smanjiti autonomija sudaca u tumačenju prava s obzirom na okolnosti konkretnog predmeta. (Doprinos Vijeća odvjetničkih komora Europe za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 24.)

²¹ Članak 25. stavak 3. Temelnog zakona. Postupak u pogledu ujednačenog tumačenja prava pokreće neki od odjela, predsjednik ili rukovoditelj nekog odjela *Kúrije* (odnosno njegov zamjenik), predsjednik nekog regionalnog žalbenog suda ili glavni državni odvjetnik i on se razlikuje od postupka za pritužbu u pogledu ujednačenog tumačenja prava koji pokreće jedna od stranaka u predmetu.

²² Članak 32. stavak 1. točka (b) i stavak 2. Zakona CLXI. iz 2011. Svaka služba ima vlastiti odbor za ujednačeno tumačenje prava.

²³ Potpredsjednike *Kúrije* imenuje predsjednik Republike na temelju preporuke predsjednika *Kúrije* (članak 128. stavak 1. Zakona CLXI. iz 2011.).

²⁴ Članak 41./B Zakona CLXI. iz 2011. Od 1. siječnja 2021. primjenjuje se izmjena pravila u kojoj su navedeni predmeti za koje je potrebno odbiti pritužbu u pogledu ujednačene primjene te kojom se proširilo područje primjene sudskih odluka koje se mogu osporiti na temelju pritužbe u pogledu ujednačenog tumačenja prava (pritom ih ograničujući na odluke donesene nakon 1. srpnja 2020.), ojačalo pravo stranaka na donošenje odluka u postupku (ovlaštene su opozvati pritužbu) i dopustilo obustavljanje sudske postupka te upućivanje Sudu Europske unije na donošenje prethodne odluke. Zakonom je dopušteno osnivanje odbora za pritužbe u pogledu ujednačenog tumačenja prava koji ima više od devet članova (to je i najmanji dopušten broj članova). (Doprinos predsjednika *Kúrije* za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.–10.)

²⁵ Članak 41./A stavak 1. Zakona CLXI. iz 2011. Od 1. svibnja 2021. predsjednik *Kúrije* izmijenio je sustav raspodjele predmeta kako bi uveo algoritam za sastav odbora za pritužbe u pogledu ujednačenog tumačenja prava.

pojedinačnim predmetima²⁶. Pravosudna tijela *Kúrije* (npr. sudbeno vijeće ili odjeli) imaju tek savjetodavnu ulogu²⁷ i ne mogu biti protuteža opsežnim ovlastima predsjednika *Kúrije*²⁸.

Novi predsjednik *Kúrije* izabran je s 1. siječnja 2021. na temelju novih posebnih pravila o imenovanju sudaca. Podsjeća se na to da je u lipnju 2020. predsjednik Republike imenovao osam članova Ustavnog suda kao suce *Kúrije* na njihov zahtjev²⁹ i s početkom mandata od 1. srpnja 2020., pri čemu ih šest nije imalo sudačko iskustvo na redovnom sudu. Kako je pojašnjeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., članovi Ustavnog suda na temelju izmjene donesene 2020. mogu, kad dobiju status suca, zatražiti imenovanje u *Kúriju* nakon završetka mandata na Ustavnom sudu³⁰. Predsjednik Republike preporučio je³¹ 5. listopada 2020. da parlament odabere jednog od njih na mjesto predsjednika *Kúrije*. Nakon saslušanja te osobe u skladu s relevantnim pravnim odredbama³² Državno sudbeno vijeće gotovo je jednoglasno odbilo njezinu kandidaturu³³. Nakon prekida članstva na Ustavnom sudu kandidata je 19. listopada 2020. Nacionalna skupština izabrala na mjesto predsjednika *Kúrije* na devet godina, s početkom mandata od 1. siječnja 2021.³⁴ Istog dana, 19. listopada, tadašnji ga je predsjednik *Kúrije* postavio u *Kúriju*, gdje je služio na mjestu predsjedavajućeg suca jednog od odjela dok nije preuzeo mjesto predsjednika *Kúrije*. Takav je razvoj događaja

²⁶ Članak 41./D stavak 1. točka c. Zakona CLXI. iz 2011. Vijeće odvjetničkih komora Europe napominje da bi novi sustav za pritužbe u pogledu ujednačenog tumačenja prava mogao dovesti do zbunjenosti i smanjene neovisnosti sudaca i pritom *Kúriji* dodijeliti prevelike ovlasti za donošenje odluka (doprinos Vijeća odvjetničkih komora Europe za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 24.).

²⁷ Kad je riječ o imenovanju ravnatelja sudova u *Kúriji*, ako predsjednik *Kúrije* želi imenovati kandidata bez suglasnosti odgovarajućeg pravosudnog tijela (izraženo većinom glasova), mora zatražiti suglasnost Državnog sudbenog vijeća (članak 132. stavak 6. Zakona CLXI iz 2011.).

²⁸ Informacije dobivene od Mađarskog helsinškog odbora u kontekstu posjeta Mađarskoj. Na primjer, sudbeno vijeće i odjel daju mišljenje o sustavu raspodjele predmeta (članak 9. stavak 1. Zakona CLXI. iz 2011.).

²⁹ Prema uobičajenom postupku suce *Kúrije* imenuje njezin predsjednik nakon poziva na podnošenje prijave, na temelju mišljenja nadležnog odjela (*kollégium*) tog suda te procjene i rangiranja kandidata koje provodi sudsko vijeće *Kúrije* sastavljeno od sudaca koje biraju njihovi kolege. Članak 3. stavak 4.a Zakona CLXII. iz 2011., kojim se dopušta imenovanje članova Ustavnog suda koje odabere parlament na sudačka mjesta bez objave poziva na podnošenje prijave, uveden je Zakonom CXXVII. iz 2019. o izmjeni određenih zakona u vezi s jednostupanjskim upravnim postupcima okružnih sudova („skupni zakonodavni akt”) (Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 5.). Državno sudbeno vijeće pozvalo je 21. rujna 2020. predsjednika Državnog ureda za sudstvo da donese prijedlog zakonodavstva kojim bi se članak 3. stavak 4.a uklonio iz Zakona CLXII. iz 2011. (Odluka 107/2020 (IX.21) OBT). Na sjednici Vijeća održanoj 9. rujna 2020. predsjednik Državnog ureda za sudstvo i predstavnik Ministarstva pravosuđa iznijeli su svoje mišljenje da Državno sudbeno vijeće nema nadležnost u tom pitanju.

³⁰ Članak 88. stavak 3. Zakona CLXII. iz 2011.

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

³² Članak 103. stavak 3. točka (a) Zakona CLXI. iz 2011.

³³ Trinaest sudaca-članova glasalo je protiv. Jedan glas za dao je tadašnji predsjednik *Kúrije* (član Državnog sudbenog vijeća po službenoj dužnosti) (doprinos predsjednika *Kúrije* za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 4.). Vijeće je prepoznalo osobne kvalitete i pripravnost kandidata, njegove akademske zasluge i iskustvo koje je stekao u području pravosuđa, u širem smislu, kao član Ustavnog suda i zamjenik glavnog državnog odvjetnika, a odbijanje je obrazložilo upućujući na nedostatak iskustva kandidata u sudnici te činjenicu da je njegova kandidatura bila moguća zbog izmjena zakonodavstva koje je Vijeće smatralo protivnima ustavnom zahtjevu u pogledu neovisnosti i nepristranosti čelne osobe u pravosudnom sustavu (odluka 120/2020. (X. 9.) OBT). Mišljenje Državnog sudbenog vijeća nije obvezujuće. Vlada smatra da se takvim rješenjem osigurava uključenost pravosudnih tijela (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 2.). Podsjeća se na to da je s učinkom od 1. siječnja 2020. člankom 1. Zakona XXIV. iz 2019. izmijenjen članak 114. stavak 1. Zakona CLXI. iz 2011. u smislu da se vrijeme provedeno na položaju višeg sudskog savjetnika na Ustavnom sudu ili nekom međunarodnom sudu može uzeti u obzir pri računanju razdoblja od pet godina „sudačkog iskustva” potrebnog za imenovanje predsjednikom *Kúrije*.

³⁴ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 12.

potvrdio zabrinutost istaknutu u Izvješću o vladavini prava za 2020.³⁵ jer se o imenovanju na najviše mjesto u pravosudnom sustavu odlučilo bez uključivanja pravosudnog tijela, što nije u skladu s europskim normama³⁶. Posebni izvijestitelj UN-a o neovisnosti sudaca i odvjetnika izjavio je da je taj izbor „napad na neovisnost sudstva i pokušaj da se sudstvo podvrgne volji zakonodavne vlasti, čime se povređuje načelo diobe vlasti”³⁷. Uzmemo li se u obzir upravne ovlasti predsjednika *Kúrije* i ključna uloga *Kúrije* u pravosudnom sustavu³⁸, taj je razvoj događaja izazvao ozbiljnu zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva³⁹.

Predsjednik Državnog ureda za sudstvo nastavio je poništavati postupke za odabir predsjednika sudova i imenovati privremene predsjednike sudova bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća. Predsjednik Državnog ureda za sudstvo nastavio je praksu otkazivanja⁴⁰, u sve više slučajeva i često bez dostatnih obrazloženja⁴¹, postupaka odabira predsjednika sudova i drugih ravnatelja sudova⁴², čak i kad su postojali prikladni kandidati koji su imali podršku kolega⁴³. Državno sudbeno vijeće već je kritiziralo tu praksu tijekom

³⁵ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 5.–6.

³⁶ Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe CM/Rec(2010) 12, točka 47. Vidjeti i predmet Suda Europske unije C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., točku 134.

³⁷ Dopis posebnog izvijestitelja UN-a o neovisnosti sudaca i odvjetnika od 15. travnja 2021. Osim toga, kako je istaknula Europska mreža sudbenih vijeća, izbor na mjesto predsjednika *Kúrije* omogućen je *ad hominem* zakonodavstvom (Europska mreža sudbenih vijeća (2020.)). Treba podsjetiti i na to da je Odbor ministara Vijeća Europe sa zabrinutošću primijetio da i dalje ne postoje zaštitne mjere povezane s *ad hominem* mjerama na ustavnoj razini kojima se ukida sudački mandat te da parlament može opozvati predsjednika *Kúrije* bez sudskog preispitivanja, kako je utvrđeno 2012. u skladu s činjenicama iz presude u predmetu Baka protiv Mađarske (Zahtjev br. 20261/12) Europskog suda za ljudska prava (1383. sjednica, od 29. rujna do 1. listopada 2020.).

³⁸ Vlada navodi da izvršavanje glavne uloge *Kúrije* u mađarskom pravosudnom sustavu u potpunosti nadzire Ustavni sud.

³⁹ Sud Europske unije smatra da države članice moraju, imajući na umu vrijednost vladavine prava, osigurati da se spriječi svako slabljenje njihova zakonodavstva u području organizacije pravosuđa, i to tako da ne donose pravila koja mogu ugroziti neovisnost sudaca (vidjeti predmet C-896/19, *Republika*, točke 63. i 64.).

⁴⁰ Poziv na podnošenje prijava proglašava se neriješenim ako tijelo za imenovanje ne prihvati nijednu prijavu. U tom se slučaju objavljuje novi poziv na podnošenje prijava. Ako se i novi poziv proglasi neriješenim, mjesto predsjednika (ravnatelja) suda na najviše godinu dana može preuzeti osoba koju izabere tijelo za imenovanje. (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 2.) Sudsko preispitivanje nije dostupno kad je riječ o odluci predsjednika Državnog ureda za sudstvo da otkáže postupak odabira predsjednika sudova i drugih ravnatelja sudova te se ne uključuje Državno sudbeno vijeće.

⁴¹ Predsjednik Državnog ureda za sudstvo 2020. otkazao je pet postupaka odabira ravnatelja sudova (predsjednici i potpredsjednici sudova, voditelji i zamjenici voditelja odjela) u kojima je postojao kandidat kojeg je podržavala većina pravosudnog tijela koje daje svoje mišljenje (odluke 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. Vlada navodi da je predsjednik Državnog ureda za sudstvo te odluke temeljio na članku 133. stavku 1. Zakona CLXI. iz 2011., pri čemu su one bile detaljno obrazložene i objavljene u službenom listu i na službenim internetskim stranicama suda. Zato su imenovana tri privremena predsjednika suda. Na sjednici održanoj 5. svibnja 2021. Državno sudbeno vijeće izrazilo je zabrinutost zbog nepostojanja ujednačenih kriterija za otkazivanje postupka odabira koje izvršava predsjednik Državnog ureda za sudstvo.

⁴² Predsjednike i određene druge ravnatelje regionalnih sudova i regionalnih žalbenih sudova imenuje predsjednik Državnog ureda za sudstvo nakon tajnog glasovanja na predmetnom sudu u punom sastavu. Predsjednik Državnog ureda za sudstvo može imenovati bilo kojeg kandidata koji je dobio većinu glasova (sudac može podržati više kandidata za koje se glasuje), ali za imenovanje kandidata koji nije dobio većinu glasova punog sastava suda potrebna je prethodna suglasnost Državnog sudbenog vijeća. Predsjednici regionalnih sudova imenuju predsjednike okružnih sudova (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 2.)

⁴³ Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 5.

mandata prethodnog predsjednika Državnog ureda za sudstvo⁴⁴. Prošle je godine odabir predsjednika sudova više puta kasnio zbog pandemije bolesti COVID-19. Zato su slobodna radna mjesta ostala prazna ili ih je privremeno popunio predsjednik Državnog ureda za sudstvo⁴⁵, ili je mandat ravnatelja sudova produljen na temelju zakonodavstva. Predsjednici sudova imaju ovlasti koje su relevantne za karijeru sudaca. Budući da je prvi mandat sudaca ograničen na tri godine⁴⁶, nastavak njihove sudačke karijere ovisi o procjeni njihove prikladnosti za trajni sudački mandat, u okviru koje predsjednik suda ocjenjuje njihove sudačke aktivnosti⁴⁷. Ako se suce ocijeni prikladnima, predsjednik suda traži od predsjednika Državnog ureda za sudstvo da predsjedniku Republike preporuči da ih imenuje na neograničeno razdoblje⁴⁸. Ako ih se ne ocijeni prikladnima, moraju napustiti položaj po završetku prvotnog mandata⁴⁹. Rezultati ocjene mogu se osporiti pred službeničkim sudom⁵⁰. Službenički sud ne može odobriti privremenu mjeru pravne zaštite u cilju sprječavanja prekida sudačke karijere dok se ocjena preispituje. Osim toga, svake tri godine predsjednik suda i predsjednik Državnog ureda za sudstvo mogu preraspodijeliti suce, bez njihove suglasnosti, na neki drugi sud na razdoblje do godine dana, iako u praksi ta mogućnost nije iskorištena od 2012.⁵¹ Postoji zabrinutost zbog učinka te ovlasti na nesmjernost sudaca⁵².

Nastavlja se postupno povećavanje plaća sudaca i državnih odvjetnika. Povećanje sudskih plaća istaknuto u Izvješću o vladavini prava za 2020. nastavilo se prema predviđanjima iz skupnog zakonodavnog akta iz 2019.⁵³ i očekuje se da će pridonijeti jačanju neovisnosti sudstva. U prvoj fazi, od siječnja 2020., plaće su se u prosjeku povećale za 32 %⁵⁴, a u drugoj fazi, od siječnja 2021., za 12 %. Za 2022. planira se dodatno povećanje od

⁴⁴ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 3.

⁴⁵ Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 5.–6.

⁴⁶ Članak 23. stavak 1. Zakona CLXII. iz 2011. Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2020., str. 1.

⁴⁷ Članak 24. stavak 2. i poglavlje V. Zakona CLXII. iz 2011. Predsjednik suda svoju ocjenu temelji na procjeni koju je proveo rukovoditelj odjela ili sudac kojeg je imenovao rukovoditelj odjela (članak 71. stavak 2. Zakona CLXII. iz 2011.).

⁴⁸ Članak 3. stavak 3. točka (c) i članak 24. stavak 3. Zakona CLXII. iz 2011.

⁴⁹ Članak 25. stavak 1. Zakona CLXII. iz 2011.

⁵⁰ Članci 80. i 101. Zakona CLXII. iz 2011. Članove službeničkih sudova imenuje Državno sudbeno vijeće (članak 102. stavak 1. i članak 145. stavak 2. Zakona CLXII. iz 2011., članak 103. stavak 3. točka (g) Zakona CLXI. iz 2011.).

⁵¹ Članak 31. stavak 3. Zakona CLXII. iz 2011. Prema informacijama koje je dostavila vlada u okviru izrade Izvješća o vladavini prava za 2021.

⁵² Četvrti evaluacijski krug GRECO-a – Drugo privremeno izvješće o sukladnosti, preporuka xi., točka 27. U skladu s europskim normama sudac ne bi trebao biti premješten na drugi sudački položaj bez svojeg pristanka, osim u slučajevima stegovne kazne ili reforme organizacije sudbenog sustava (vidjeti Preporuku Odbora ministara Vijeća Europe CM Rec(2010) 12, točku 52.).

⁵³ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 6.

⁵⁴ Dionici su izvijestili da su, u skladu sa zakonom, u prvoj fazi programa nerazmjerno povećane plaće predsjednika sudova i drugih ravnatelja sudova (Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 12., potvrđen informacijama dobivenima od Državnog sudbenog vijeća u kontekstu posjeta Mađarskoj). Od 1. siječnja 2020. dodaci povezani sa stupnjem suda povećali su se za od 10 do 20 % za suce okružnih sudova, od 20 do 40 % za suce regionalnih sudova, od 40 do 70 % za suce regionalnih žalbenih sudova te od 60 do 120 % za suce *Kúrije*. Uvedeno je znatnije povećanje dodataka za ravnatelje sudova. Od 1. siječnja 2020. dodatak na plaću voditeljâ odjela i glavnog tajnika *Kúrije* povećao se za od 60 do 200 %, onaj za predsjednike regionalnih žalbenih sudova i predsjednika regionalnog suda u Budimpešti za od 60 do 150 %, onaj za potpredsjednike regionalnih žalbenih sudova i predsjednike regionalnih sudova za od 50 do 120 %, a onaj za predsjedavajuće suce *Kúrije* za od 45 do 120 %. Prema informacijama koje je dostavila vlada, na razini okružnih sudova povećanja su u prosjeku iznosila 30 %, odnosno 29 % za suce i 34 % za ravnatelje sudova. Na razini regionalnih sudova prosječno povećanje iznosilo je 33 %, odnosno 33 % za suce i 33 % za ravnatelje sudova.

13 %⁵⁵. Međutim, i dalje postoji zabrinutost⁵⁶ povezana sa sustavom bonusa i ovlastima tijela koja upravljaju sudovima da dodjeljuju bonuse sucima na diskrecijskoj osnovi, bez objektivnih i transparentnih kriterija⁵⁷.

I dalje postoji zabrinutost zbog određenih elemenata organizacije državnog odvjetništva. Kako je istaknuto u Izvješću o vladavini prava za 2020., državno odvjetništvo organizirano je u strogo hijerarhijsku strukturu. Iako je neovisnost državnog odvjetništva utvrđena zakonom⁵⁸, zbog određenih elemenata pravnog okvira GRECO je izdao preporuke za preispitivanje pravila za imenovanje glavnog državnog odvjetnika kako bi se taj ured zaštitio od političkog utjecaja. Iako je većina preporuka GRECO-a o državnom odvjetništvu provedena, neke još nisu. Na primjer, preporuka o ukidanju mogućnosti zadržavanja glavnog državnog odvjetnika na funkciji nakon isteka mandata⁵⁹. Zatim, tu je i preporuka GRECO-a da se viši državni odvjetnik koji preuzima predmet od podređenog državnog odvjetnika u tome vodi strogim kriterijima te da se takve odluke obrazlože u pisanom obliku⁶⁰. GRECO je preporučio i povećanje razine odgovornosti i transparentnosti disciplinskih postupaka koji se vode protiv državnih odvjetnika. GRECO je i dalje zabrinut zbog činjenice da je izravni viši

⁵⁵ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 5.

⁵⁶ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 7. U skladu s informacijama dobivenima od Mađarskog helsinškog odbora u kontekstu posjeta Mađarskoj zakonska pravila o bonusima (članak 189. Zakona CLXII. iz 2011.) vrlo su nejasna i ostavljaju velik prostor za arbitrarnost. Ne postoje zakonom propisan popis ili definicije vrsta i oblika bonusa koje predsjednik Državnog ureda za sudstvo i drugi dužnosnici u pravosuđu mogu podijeliti sucima niti su utvrđeni jasni kriteriji na kojima se te odluke mogu temeljiti. Predsjednik Državnog ureda za sudstvo odbio je dati detaljne informacije Državnom sudbenom vijeću o isplati bonusa jer prema njegovu tumačenju prava ta tema nije obuhvaćena nadzornim ovlastima Državnog sudbenog vijeća (informacije dobivene od Državnog sudbenog vijeća u kontekstu posjeta Mađarskoj).

⁵⁷ Prosječni omjer normativnih bonusa koji se mogu isplatiti sucima i osoblju sudova utvrđuje predsjednik Državnog ureda za sudstvo. Ravnatelji sudova mogu odlučiti odstupiti od tog prosječnog omjera, vidjeti članak 11. stavak 4. Odluke 5/2013. (VI. 25.) OBH predsjednika Državnog ureda za sudstvo (predsjednici regionalnih sudova i regionalnih žalbenih sudova donose odluke o sucima i osoblju sudova; predsjednik Državnog ureda za sudstvo donosi odluku o predsjednicima sudova i sucima raspoređenima u Državni ured za sudstvo; predsjednik *Kúrije* donosi odluku o sucima *Kúrije*). Odluka 5/2013. (VI. 25.) OBH ne sadržava kriterije za odstupanje od prosječnog omjera u pojedinačnim slučajevima. Osim toga, ravnatelji mogu dodijeliti dodatne bonuse (koji nisu normativni). Prema preporukama Vijeća Europe treba izbjegavati sustave kojima se osnovna plaća suca temelji na rezultatima jer bi takvi sustavi mogli dovesti do problema za neovisnost sudaca (Preporuka Vijeća ministara Vijeća Europe CM/Rec(2010) 12, točka 55.).

⁵⁸ Doprinos centra Alapjogokért Központ za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3. Napominje se da nema učinkovitih pravnih sredstava protiv odluka državnog odvjetništva da neće kazneno goniti navodne kriminalne radnje koje štete javnom interesu, uključujući korupciju, prijevaru koja utječe na financijske interese EU-a i pronevjeru javnih sredstava (zamjenska privatna tužba nije dopuštena ako je žrtva država ili tijelo koje ima javne ovlasti (članak 787. stavak 3. točka (d) Zakona XC. iz 2017. o kaznenom postupku)).

⁵⁹ Četvrti evaluacijski krug GRECO-a – Drugo privremeno izvješće o sukladnosti, preporuka xiv., točka 37.

⁶⁰ Četvrti evaluacijski krug GRECO-a – Drugo privremeno izvješće o sukladnosti, preporuka xv., točka 42. Člankom 60./A Direktive 12/2012 (VI. 8.) glavnog državnog odvjetnika zahtijeva se uključivanje razloga za preuzimanje u spis. Vlada tvrdi da je u izvješću GRECO-a iz 2015. upotrijebljen pojam „potencijalno” kako bi se naglasilo da je riječ samo o hipotetskim, a ne o stvarnim situacijama, te je preporučeno poduzimanje dodatnih koraka samo kako bi se spriječili takvi potencijalni scenariji. Ipak, za pravilno funkcioniranje državnog odvjetništva ključno je da položaj glavnog državnog odvjetnika bude popunjen čak i u prijelaznom razdoblju, prije formiranja potrebne većine. Ta većina jamči neovisnost glavnog državnog odvjetnika i štiti diobu vlasti. Vlada tvrdi da se osnovno jamstvo protiv arbitrarnih odluka na koje se upućuje u Preliminarnom izvješću o sukladnosti GRECO-a osigurava samim Temeljnim zakonom jer se u njegovu članku 29. stavku 1. navodi da su „glavni državni odvjetnik i državno odvjetništvo neovisni”. Vlada ističe da se ta neovisnost državnog odvjetništva dodatno proširuje u članku 3. stavku 3. Zakona CLXIII. iz 2011. o državnom odvjetništvu.

državni odvjetnik taj koji odlučuje o meritumu predmeta umjesto nekog nepristranog tijela⁶¹. Potpuna provedba tih preporuka pozitivno bi utjecala na okvir za borbu protiv korupcije.

Kvaliteta

Digitalizacija pravosudnog sustava općenito je na visokoj razini. Mađarska je i dalje vrlo uspješna kad je riječ o digitalnim rješenjima za pokretanje i praćenje postupaka u građanskim/trgovačkim i upravnim predmetima⁶², digitalnim rješenjima za provedbu i praćenje sudskih postupaka u kaznenim predmetima⁶³ te internetskom pristupu objavljenim presudama namijenjenom javnosti⁶⁴. Osim toga, Mađarska postiže vrlo dobre rezultate u promicanju i poticanju korištenja alternativnim načinima rješavanja sporova⁶⁵. Međutim, razina uključenosti sustava pravne pomoći⁶⁶ izaziva određenu zabrinutost, a sudske pristojbe u trgovačkim predmetima i dalje su visoke⁶⁷. Suci bi mogli dobiti više prilika za osposobljavanje u području komunikacije⁶⁸.

Rad sudova prilagođen je okolnostima pandemije bolesti COVID-19. U trenutku izbijanja pandemije već su se primjenjivala digitalna rješenja (npr. sustav za rasprave na daljinu). Alati za rasprave na daljinu (videokonferencije) sve su se više upotrebljavali tijekom pandemije⁶⁹, zbog čega se povećala učinkovitost određenih sudskih postupaka⁷⁰. Neki su sudski postupci pojednostavnjeni⁷¹. Vlada je 8. ožujka 2021. uvela izmjene postupovnih zakona radi olakšavanja rada pravosudnog sustava tijekom „stanja opasnosti”⁷².

Učinkovitost

Učinkovitost u građanskim i upravnim predmetima i dalje je visoka. Prema podacima iz Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Mađarska postiže vrlo dobre rezultate s obzirom na procijenjeno vrijeme potrebno za rješavanje prvostupanjskih upravnih predmeta⁷³ i upravnih predmeta na sudovima svih stupnjeva⁷⁴, broj upravnih predmeta u postupku na prvostupanjskim sudovima⁷⁵ i broj građanskih, trgovačkih, upravnih i drugih

⁶¹ Četvrti evaluacijski krug GRECO-a – Drugo privremeno izvješće o sukladnosti, preporuka xvii., točka 52. GRECO je pohvalio stupanje izmjene članka 88. stavka 1. Zakona CLXIV iz 2011., kojom se predviđa obvezno uključivanje povjerenika za disciplinski nadzor u istragu, na snagu 1. siječnja 2019.

⁶² Slika 44, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁶³ Slika 45, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁶⁴ Slika 46, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁶⁵ Slika 27, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁶⁶ Slika 23, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁶⁷ Slika 25, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁶⁸ Slika 36, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁶⁹ Sudovi su 2019. održali 6 426 rasprava putem videokonferencijskih poziva, a 2020. održalo ih se 20 569. (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 11.). Sustav osposobljavanja za upotrebu digitalnih alata započeo je sporo, ali sad je funkcionalan. (Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 18. i 20.)

⁷⁰ Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.

⁷¹ *Ibid.* Na primjer, posebnim zakonom omogućuje se rješavanje predmeta pisanim postupkom, čak i u sporovima za koje prije nije bio predviđen takav postupak.

⁷² Uredba vlade 112/2021 od 6. ožujka 2021. Uredba je stavljena izvan snage 23. svibnja 2021. Od 17. travnja 2021. Uredbom vlade 182/2021 od 16. travnja 2021. izmijenjena je Uredba vlade 112/2021, čime je omogućeno održavanje rasprava na sudovima od 20. travnja 2021.

⁷³ Slika 9, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁷⁴ Slika 10, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁷⁵ Slika 16, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

predmeta u postupku⁷⁶. Mađarska je uspješna i kad je riječ o procijenjenom vremenu potrebnom za rješavanje građanskih i trgovačkih parnica na prvostupanjskim sudovima⁷⁷ i stopi rješavanja građanskih, trgovačkih, upravnih i drugih predmeta⁷⁸. Nova postupovna pravila od 9. srpnja 2020. omogućuju provedbu skraćenih postupaka u predmetima koji uključuju potraživanja žrtava kaznenih djela u građanskim sporovima⁷⁹.

Razvijaju se djelotvorna pravna sredstva za slučajeve pretjerano dugog trajanja postupka. Izvršenje presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Gázsó protiv Mađarske još traje, zbog čega je Mađarska i dalje pod pojačanim nadzorom Odbora ministara Vijeća Europe⁸⁰. Parlament je 15. lipnja 2021. donio novi zakon⁸¹ kojim se od 2021. uvodi mjera naknade štete ograničena na pretjerano duge građanske postupke.

II. OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Nacionalna služba zaštite (NVSZ), koja je pod nadzorom Ministarstva unutarnjih poslova, koordinira aktivnosti za borbu protiv korupcije u Mađarskoj, a odgovorna je i za sprječavanje kriminala u policiji, tijelima za izvršavanje zakonodavstva i drugim vladinim agencijama. Istraga i kazneni progon u slučajevima korupcije u javnom sektoru u isključivoj su nadležnosti Odjela za istrage Državnog odvjetništva i njegovih pet regionalnih ureda. Državno odvjetništvo podupiru istražna tijela policije i Nacionalna služba zaštite. Državni ured za reviziju nadležan je za kontrolu financijskog upravljanja javnim sredstvima i reviziju političkih stranaka.

Stručnjaci i rukovoditelji poduzeća smatraju da je razina korupcije u javnom sektoru i dalje visoka. Prema indeksu percepcije korupcije za 2020. koji je objavio Transparency International, Mađarska ima 44 od 100 bodova te se nalazi na 19. mjestu u Europskoj uniji i 69. u svijetu⁸². Ta se percepcija znatno smanjila⁸³ u posljednjih pet godina⁸⁴.

U kazneno zakonodavstvo uvedene su određene preinake radi suzbijanja podmićivanja stranih dužnosnika i neformalnih plaćanja u zdravstvu. Kako je istaknuto u Izvješću o

⁷⁶ Slika 14, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁷⁷ Slika 7, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁷⁸ Slika 11, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁷⁹ Zakon LXX. iz 2020. Sudovi djeluju brzo i uglavnom im je potrebno najviše osam radnih dana za djelovanje. Ako sud treba održati raspravu, to prije svega čini putem mreže za elektroničku komunikaciju ili drugim sredstvom za elektronički prijenos slike i zvuka. U žalbenim postupcima i postupcima preispitivanja stranke ne mogu zatražiti održavanje rasprave, (Doprinos predsjednika *Kúrije* za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.)

⁸⁰ U listopadu 2018. vlada je parlamentu podnijela prijedlog zakona T/2923. U lipnju 2021. Odbor ministara Vijeća Europe izrazio je veliku zabrinutost zbog izostanka dovoljno konkretnog napretka, a posebno jer nije predstavljen jasan plan za uspostavu mjera naknade štete u upravnim i kaznenim predmetima.

⁸¹ Zakon XCIV. iz 2021.

⁸² Transparency International, Indeks percepcije korupcije za 2020. (2021.), str. 2.–3. Razina percepcije korupcije kategorizirana je na sljedeći način: niska (percepcija među stručnjacima i rukovoditeljima poduzeća o korupciji u javnom sektoru ocijenjena je s više od 79 bodova), relativno niska (od 79 do 60 bodova), relativno visoka (od 59 do 50 bodova), visoka (manje od 50 bodova).

⁸³ Rezultat je 2015. iznosio 51 bod, a 2020. iznosio je 44 boda. Smatra se da se rezultat znatno povećao/smanjio kad se promijeni za više od pet bodova, poboljšao/pogoršao kad se promijeni za od četiri do pet bodova, a relativno je stabilan kad se promijeni za od jednog do tri boda u posljednjih pet godina.

⁸⁴ Podaci Eurobarometra o percepciji korupcije i s njom povezanim iskustvima građana i poduzeća iz prošlogodišnjeg izvješća ažuriraju se svake dvije godine. Najnoviji su podaci oni iz Posebnog istraživanja Eurobarometra br. 502 (2020.) i istraživanja Flash Eurobarometar br. 482 (2019.).

vladavini prava za 2020., djela povezana s korupcijom kvalificirana su kao kaznena djela⁸⁵. Kao odgovor na preporuku OECD-a⁸⁶ izmjena Kaznenog zakona stupila je na snagu 1. siječnja 2021. Tom se izmjenom mijenja definicija „stranog javnog dužnosnika” kako bi se pojasnilo da uključuje dužnosnike stranih javnih poduzeća. Izmjenom se uvode i strože kazne za plaćanja radi ubrzanja postupka. Izmijenjene su i odredbe o podmićivanju kako bi se uključilo iskorištavanje položaja zdravstvenih djelatnika i time ograničila mogućnost neformalnih plaćanja („iz zahvalnosti”) u zdravstvu, a davanje obećanja ili neprimjerene prednosti za pružanje zdravstvenih usluga učinilo podrednim kaznenim djelom⁸⁷.

U tijeku je provedba nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje 2020.–2022. i odgovarajućeg akcijskog plana. Kako je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., područje primjene strateškog okvira za borbu protiv korupcije ograničeno je na poticanje integriteta u javnoj upravi. Strategija⁸⁸ je donesena u lipnju 2020., a u njoj su predviđene mjere kao što su: uvođenje i razvoj elektroničkih rješenja za povećanje transparentnosti (npr. automatiziranog sustava za donošenje odluka), praćenje rizika za integritet, osposobljavanje državnih službenika u području integriteta te specijalizirano osposobljavanje u području borbe protiv korupcije namijenjeno službenicima za izvršavanje zakonodavstva, sucima i državnim odvjetnicima. Druga relevantna područja, kao što su financiranje političkih stranaka, izvješćivanje o imovinskom stanju, lobiranje i odredbe o „rotirajućim vratima” obuhvaćeni su posebnim instrumentima. Međutim, budući da nisu obuhvaćeni Strategijom, nedostaci se ne uklanjaju na koordinirani način⁸⁹. Isto tako, nisu uklonjeni ni rizici povezani s klijentelizmom, pristranošću i nepotizmom u javnoj upravi na visokoj razini, kao ni oni koji proizlaze iz bliskih veza između poduzeća i političkih aktera⁹⁰.

I dalje su prisutni problemi povezani s istragama i kaznenim progonom slučajeva korupcije na visokoj razini. Pravni okvir osigurava uvjete za učinkovite istrage i kazneni progon, a policija i državno odvjetništvo prema vlastitim izvješćima imaju odgovarajuće razine resursa i specijalizacije za izvršavanje zadaća. Međutim, državni odvjetnici ističu da postoje problemi povezani s otkrivanjem korupcije i prikupljanjem dokaza⁹¹. Kazneni postupak za kaznena djela korupcije uglavnom se pokreće na temelju kriminalističkih istražnih aktivnosti istražnih tijela. Većinu istraženih slučajeva otkriva Nacionalna služba zaštite. Obavijesti primljene od upravnih tijela i moguće nepravilnosti dojavljene putem preventivnih alata (npr. imovinske kartice, kanali za zviždače, informacije iz više registara) imaju relativno manju ulogu u kaznenim istragama⁹², a neovisni mehanizmi kontrole i dalje nisu dostatni za otkrivanje korupcije. Kako je navedeno u prošlogodišnjem izvješću, nedostatni neovisni mehanizmi kontrole i bliske veze između politike i određenih državnih poduzeća plodno su tlo za korupciju. Podaci državnog odvjetništva pokazuju da je postotak predmeta povezanih s korupcijom koje istražuje državno odvjetništvo i u kojima je podignuta

⁸⁵ Kazneni zakon uključuje relevantne definicije korupcije i srodnih kaznenih djela te se u njemu kao kazneno djelo kvalificiraju različiti oblici podmićivanja i trgovanja utjecajem, pronevjere, zlouporabe javnih sredstava i zlouporabe ovlasti javnih tijela.

⁸⁶ OECD (2019.), *Implementing the OECD Anti Bribery Convention – Phase 4 Report: Hungary* (Provedba Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja – izvješće o 4. fazi: Mađarska). Vidjeti Zakon XLIII. iz 2020.

⁸⁷ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 19.

⁸⁸ Odluka vlade 1328/2020 od 19. lipnja 2020. o srednjoročnoj nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za razdoblje 2020.–2022. i pripadajući akcijski plan.

⁸⁹ Vidjeti i Izvješće o vladavini prava za 2020., poglavlje za Mađarsku, str. 11.

⁹⁰ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 11.

⁹¹ Informacije dobivene od državnog odvjetništva u kontekstu posjeta Mađarskoj.

⁹² Informacije dobivene od državnog odvjetništva u kontekstu posjeta Mađarskoj.

optužnica općenito vrlo visok (86,5 %)⁹³. Od 2020. otvoreno je i nekoliko novih predmeta povezanih s korupcijom na visokoj razini⁹⁴, no i dalje su ograničeni rezultati istraga navoda o dužnosnicima na visokoj razini i njihovu neposrednom krugu⁹⁵, kao što je istaknuto i u Izvješću o vladavini prava za 2020.⁹⁶ Potpunom provedbom preporuka GRECO-a o djelotvornom funkcioniranju državnog odvjetništva dodatno bi se ojačao okvir za borbu protiv korupcije⁹⁷.

Vlasti testove integriteta i dalje smatraju učinkovitim sredstvom odvracanja od koruptivnog ponašanja, koje je dovelo do otvaranja nekoliko kaznenih predmeta u području sitne korupcije u razdoblju o kojem se izvješćuje⁹⁸. Od 1. siječnja 2021. na snazi je nova izmjena Zakona o policiji kojom se raspon članova osoblja koji mogu biti podvrgnuti testu integriteta proširuje izvan policije⁹⁹. Isto tako, svi članovi osoblja organizacija za upravljanje proračunom pod nadzorom vlade i članovi vlade sad mogu biti podvrgnuti testovima integriteta.

Mađarska ima opsežan sustav izvješćivanja o imovinskom stanju, ali i dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka sustavnih provjera i nedovoljnog nadzora izvješća o imovinskom stanju i izjava o nepostojanju sukoba interesa. U skladu s tim sustavom zastupnici u parlamentu, državni dužnosnici i javni službenici moraju prijaviti svoju imovinu i eventualne sukobe interesa. Međutim, i dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka sustavnog praćenja. Provjera imovinskih kartica¹⁰⁰ provodi se tek nakon prijavljenih sumnji, a provodi je poslodavac javnog dužnosnika ili, kad je riječ o provjerama imovinskih kartica zastupnika u parlamentu i visokih državnih dužnosnika, Parlamentarni odbor za imunitet. Odbor je izvijestio da je u posljednjih pet godina 15 od ukupno 16 prijava dostavljenih na provjeru odbijeno kao neutemeljeno. U preostalom slučaju predmetna je osoba ispravila svoje izvješće o imovinskom stanju i obvezama te nije pokrenut postupak¹⁰¹. Kako je navedeno u prošlogodišnjem izvješću¹⁰², prijava sumnji zbog neopravdanog povećanja imovine može dovesti do postupka provjere koji provodi Državna uprava za poreze i carine. No porezna uprava može pokrenuti takav postupak samo ako su i istražna tijela pokrenula kaznene istrage, čime se ograničava mogućnost neovisnih provjera. Nakon izmjene relevantnih

⁹³ Informacije dobivene od državnog odvjetništva u kontekstu posjeta Mađarskoj.

⁹⁴ Dva predmeta odnose se na zamjenika državnog tajnika optuženog za pasivno podmićivanje i višeg dužnosnika u poreznoj upravi. Dodatna tri predmeta odnose se na istaknute osobe na visokim položajima u privatnom sektoru ili međunarodnim organizacijama (informacije dobivene od državnog odvjetništva u kontekstu posjeta Mađarskoj).

⁹⁵ Državno odvjetništvo napomenulo je da se ne vode odvojeni statistički podaci o slučajevima „korupcije na visokoj razini” jer nije riječ o kategoriji definiranoj u kaznenom pravu.

⁹⁶ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 10.

⁹⁷ Vidjeti stranicu 8. Četvrti evaluacijski krug GRECO-a – Drugo privremeno izvješće o sukladnosti, preporuka xiv., točke 37. i 42.

⁹⁸ Nacionalna služba zaštite 2020. provela je 245 takvih testova, što je dovelo do pokretanja kaznenih postupaka protiv devet osoba. Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 13.

⁹⁹ Vidjeti članak 7. Zakona XXXIV. iz 1994. o policiji.

¹⁰⁰ Izvješća o imovinskom stanju javna su i podliježu provjerama, ali ne obuhvaćaju sustave upravljanja fiducijarnom imovinom (*bizalmi vagyonkezelői jogviszony*), zaklade (*vagyonkezelő alapítvány*), fondove rizičnog kapitala (*magántőkealap*) ni police životnog osiguranja. Izjave o interesu ne objavljuju se i ne podliježu provjeri te obuhvaćaju status upravitelja, fiducijara ili korisnika u okviru fiducijarnog odnosa, člana zaklade ili upravnog odbora zaklade i druge ključne funkcije (informacije koje je dostavila Nacionalna skupština u kontekstu posjeta Mađarskoj).

¹⁰¹ Informacije dobivene od Nacionalne skupštine u kontekstu posjeta Mađarskoj.

¹⁰² Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 11.

pravila¹⁰³ zastupnici u parlamentu moraju predsjedniku parlamenta prijaviti sve sukobe interesa ili neusklađenosti, a nakon toga podliježu određenim ograničenjima dok se situacija ne razriješi. Međutim, izjave o interesima i informacije o daljnjim radnjama nisu javno dostupne. Skupina država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) izdala je niz preporuka za pitanja povezana s djelotvornim nadzorom, provjerom i izvršavanjem pravila ponašanja, sukobima interesa i imovinskim karticama za zastupnike u parlamentu, koje su djelomično provedene¹⁰⁴.

Aktivnosti lobiranja i dalje nisu u cijelosti uređene te nema sustavne provedbe¹⁰⁵. Registracija lobista nije obvezna, kao ni objava izvješća o kontaktima. Uredbom vlade iz 2013.¹⁰⁶ propisuje se da se zaposlenici tijela javne uprave smiju iz poslovnih razloga sastajati s predstavnicima interesnih skupina samo nakon što su o tome obavijestili svoje nadređene, koji mogu zabraniti održavanje sastanka. Sastanci s predstavnicima interesnih skupina moraju se dokumentirati, ali nema obveze objavljivanja sastanaka, GRECO je preporučio jasan skup pravila za interakciju zastupnika u parlamentu s lobistima¹⁰⁷.

I dalje nedostaju jasna pravila o praksi rotirajućih vrata i razdobljima mirovanja. Zakon o radu¹⁰⁸ i posebno zakonodavstvo primjenjivo na javne dužnosnike¹⁰⁹ sadržavaju klauzule o povjerljivosti. Ipak, u praksi se ta pravila ne provode jer vlada još nije odredila sektore ni položaje na koje se primjenjuje jasno vremensko ograničenje za javne dužnosnike koji žele razvijati karijeru u područjima u kojima su djelovali¹¹⁰.

Financiranje stranaka u Mađarskoj i dalje izaziva zabrinutost¹¹¹. Državni ured za reviziju zadužen je za nadzor upotrebe javnih sredstava i kontrolira zakonitost financijskog upravljanja političkim strankama. GRECO je istaknuo i da, iako su provedene određene mjere kako bi se osiguralo da registri financijskih sredstava političkih stranaka budu transparentni i ažurirani, pojasnili izvori prihoda stranaka i sredstava za predizborne kampanje te osiguralo podrobnije praćenje, transparentnost financiranja stranaka uglavnom i dalje izaziva zabrinutost¹¹².

Uspostavljen je regulatorni okvir za zaštitu zviždača, ali potrebno je poduzeti dodatne mjere da bi se njihova zaštita poboljšala u praksi. Zakonom o zaštiti zviždača¹¹³ osigurava se anonimnost zviždača i omogućuje podnošenje pritužbi elektroničkim putem. Otkrivanje podataka u javnom interesu istražuju predmetne institucije, a njihov odgovor s rezultatom

¹⁰³ Zakon XXXVI. iz 2012. o Nacionalnoj skupštini, izmijenjen u prosincu 2019.

¹⁰⁴ GRECO (2020.), Četvrti evaluacijski krug – Drugo preliminarno izvješće o sukladnosti za Mađarsku – Sprječavanje korupcije zastupnika u parlamentu, sudaca i državnih odvjetnika, str. 5.

¹⁰⁵ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 11.–12.

¹⁰⁶ Uredba vlade 50/2013 od 25. veljače 2013. o sustavu upravljanja integritetom u tijelima javne uprave i postupovnim pravilima za primanje lobista.

¹⁰⁷ GRECO (2020.), Četvrti evaluacijski krug – Drugo preliminarno izvješće o sukladnosti za Mađarsku – Sprječavanje korupcije zastupnika u parlamentu, sudaca i državnih odvjetnika.

¹⁰⁸ Članak 8. stavak 4. Zakona I. iz 2012.

¹⁰⁹ Članak 93. stavak 1. točka (g) Zakona CXXV. iz 2018.

¹¹⁰ Zakonski propisano vremensko ograničenje odgovara vremenu provedenom na radnom mjestu koje podliježe ograničenju, a može biti najviše dvije godine (članak 117. stavak 2. Zakona CXXV. iz 2018.). Člankom 117. stavkom 1. Zakona CXXV. iz 2018. predviđeno je da vlada mora odrediti sektore i položaje na kojima državni službenik ne može biti zaposlen nakon prestanka njegove javne službe. Ta se odredba tek treba provesti.

¹¹¹ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 12.

¹¹² GRECO (2019.), Treći evaluacijski krug – Druga dopuna drugog izvješća o sukladnosti, točka 24.

¹¹³ Zakon CLXV. iz 2013. o pritužbama i zviždačima.

istrage mora se prenijeti u elektronički registar. Zviždači ne smiju snositi odgovornost za ono o čemu izvješćuju, osim ako se otkrije da su namjerno podnijeli lažnu prijavu¹¹⁴. Povjerenik za temeljna prava djeluje kao kanal za izvješćivanje¹¹⁵ i upravlja elektroničkom platformom, ali ima ograničenu službenu nadležnost za pritužbe zviždača¹¹⁶. OECD je prepoznao pozitivne aspekte regulatornog okvira, no brine ga djelotvornost zaštite zviždača¹¹⁷.

Zbog smanjenja područja primjene pravila o javnoj nabavi došlo je do povećanja rizika od korupcije. Novim zakonom¹¹⁸ donesenim 27. travnja 2021. izvan snage stavljen je poseban zahtjev iz Zakona o javnoj nabavi¹¹⁹, čime su zaklade koje je osnovala država, kao i pravne osobe kojima one upravljaju, isključene iz primjene pravila o javnoj nabavi kad je riječ o javnoj nabavi koja se financira sredstvima EU-a¹²⁰. Istim su zakonom uklonjena i pravila usmjerena na sprječavanje sukoba interesa, čime se javnim dužnosnicima omogućilo članstvo u upravnom odboru tih zaklada.

OLAF je proveo nekoliko istraga uz podršku mađarskog AFCOS-a (koordinacijska služba za borbu protiv prijevара). Posljednjih je godina u Mađarskoj broj predmeta u kojima je podignuta optužnica nakon preporuka OLAF-a za pokretanje sudskih postupaka bio veći od prosjeka EU-a. Ipak, unatoč ponovljenim zahtjevima, mađarska tijela još nisu odredila tijelo koje bi pružalo pomoć OLAF-u u provjerama na terenu ako određeni gospodarski subjekt koji podliježe kontroli odbija surađivati. Osim toga, kad je riječ o podijeljenom upravljanju, mađarska tijela često povlače projekte iz programa financiranja EU-a kad OLAF objavi financijsku preporuku ili, ponekad, kad tijela saznaju da je OLAF pokrenuo istragu. Nadalje, čini se da gospodarski subjekti koji su odgovorni za nepravilnost ili prijevaru ne vraćaju sustavno dugovane iznose¹²¹. U tim se slučajevima sredstva EU-a jednostavno zamjenjuju nacionalnim sredstvima, što negativno utječe na odvratajući učinak istrage OLAF-a i dovodi do većih rizika za državni proračun. U razdoblju od 2016. do 2020.

¹¹⁴ Zakonom CLXV. iz 2013. osigurava se da javna tijela i tijela lokalne vlasti imaju pravo postupanja u pitanjima povezanim s izvješćima zviždača (članak 1. stavci 1. i 4.). Ako je jasno da je zviždač u zloj vjeri prijavio lažne informacije od ključne važnosti, a one upućuju na to da je počinjeno određeno kazneno djelo ili prekršaj, osobni podaci dotičnog zviždača dostavljaju se tijelu ili osobi nadležnoj za provedbu postupka. Ako postoji vjerojatnost da je zviždač prouzročio nezakonitu štetu ili na neki drugi način ugrozio prava drugih, njegovi se osobni podaci dostavljaju tijelu ili osobi nadležnoj za pokretanje ili provedbu postupka na zahtjev (članak 3. stavak 4.).

¹¹⁵ Drugi su kanali za izvješćivanje kanal za poslodavce i sustav za unutarnju kontrolu javnih tijela.

¹¹⁶ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 12. U praksi je primarni zadatak pučkog pravobranitelja proslijediti tu prijavu nadležnim tijelima. Te se prijave ne prenose automatski tijelima kaznenog progona, već savjetnik za integritet predmetne institucije najprije provodi upravnu istragu. Savjetnici za integritet izravno odgovaraju svojem voditelju institucije. Ipak, pučki pravobranitelj može, na zahtjev ili po službenoj dužnosti, ispitati jesu li ta tijela poduzela odgovarajuće korake na temelju prijave. Otkrivanje podataka u javnom interesu istražuju predmetne institucije, a njihov odgovor s rezultatom istrage prenosi se u elektronički registar.

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

¹¹⁸ Zakon VIII. iz 2021. o izmjeni zakona o visokom obrazovanju i određenih povezanih zakona.

¹¹⁹ Članak 5. stavak 3. Zakona CXLIII. iz 2015. o javnoj nabavi, u kojem su subjekti koji su obvezni primjenjivati pravila o javnoj nabavi definirani na sljedeći način: „Kad je riječ o nabavi koja se financira iz fondova Europske unije, zaklade koje je osnovala država primjenjuju odredbe ovog Zakona, a isto vrijedi i za pravne osobe kojima upravljaju te zaklade [...]”.

¹²⁰ Zaklade od javnog interesa koje obavljaju javne dužnosti i pravne osobe kojima upravljaju nisu izričito obuhvaćene člankom 5. stavkom 1. Zakona CXLIII. iz 2015. o javnoj nabavi. Mogu se obuhvatiti člankom 5. stavkom 2., ali kad je riječ o javnoj nabavi financiranoj sredstvima Europske unije, ta odredba ne obuhvaća sve situacije koje su bile obuhvaćene bivšim člankom 5. stavkom 3., koji je stavljen izvan snage Zakonom VIII. iz 2021.

¹²¹ Informacije koje je dostavio OLAF u okviru izrade ovog izvješća o vladavini prava.

u Mađarskoj su zaključene 32 istrage OLAF-a uz financijsku preporuku u dvama glavnim područjima podijeljenog upravljanja¹²².

Tijela su priznala da bi zbog pandemije bolesti COVID-19 moglo doći do povećanog rizika od korupcije, ali smatralo se da nije potrebno uvoditi posebne mjere¹²³. Dionici su uputili na probleme u području javne nabave, gdje zbog odstupanja od pravila o javnoj nabavi i izravnih dodjela, u kombinaciji s nedostatnim pristupom informacijama, dolazi do povećanog rizika od korupcije te su izrazili zabrinutost u pogledu kupnje medicinske opreme preko posredničkih društava¹²⁴.

III. MEDIJSKI PLURALIZAM I SLOBODA MEDIJA

Mađarski Temeljni zakon¹²⁵ i sektorsko zakonodavstvo, a posebno Zakon o medijima¹²⁶ i Zakon o slobodi tiska¹²⁷, čine pravni okvir za zaštitu slobode medija i medijskog pluralizma. Zakonom o slobodi tiska propisuje se da sloboda tiska podrazumijeva neovisnost od države i od svih organizacija i interesnih skupina. Pravo na pristup javnim informacijama priznato je Temeljnim zakonom i izraženo je u Zakonu o slobodi informiranja¹²⁸. Na temelju Zakona o medijima osnovano je Nacionalno tijelo za medije i infokomunikacije (Tijelo za medije), čije je tijelo za donošenje odluka Vijeće za medije¹²⁹. Novo zakonodavstvo doneseno je 2019. kako bi se mađarsko zakonodavstvo uskladilo s Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama¹³⁰.

I dalje postoji zabrinutost u pogledu neovisnosti i učinkovitosti Vijeća za medije i Tijela za medije. Zakonom LXIII iz 2019. prenosi se Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama te su njime ojačane određene odredbe o resursima i operativnoj transparentnosti Tijela za medije¹³¹. Tijelo za medije ima proračunsku autonomiju i izvješćuje parlament na godišnjoj osnovi. Zapošljava 650 osoba¹³². Za donošenje odluka u Tijelu za medije nadležno je Vijeće za medije, koje se sastoji od predsjednika¹³³ i četiriju članova koje bira parlament. Iako se u pravilima o kandidaturi, koja se nisu mijenjala od prošlogodišnjeg izvješća, daje prednost političkom konsenzusu pri imenovanju članova Vijeća za medije¹³⁴, u praksi su

¹²² Izvješće OLAF-a za 2020. OLAF upućuje financijske preporuke institucijama EU-a ili nacionalnim tijelima koja osiguravaju sredstva EU-a ili upravljaju njima da zatraže povrat nepravilno utrošenih sredstava EU-a u proračun EU-a.

¹²³ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 17.

¹²⁴ Informacije dobivene u kontekstu posjeta Mađarskoj. Vidjeti i doprinos organizacija K-Monitor i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 12.–13.;

¹²⁵ U članku IX. stavku 2. navodi se: „Mađarska prepoznaje i štiti slobodu i raznolikost tiska i osigurava uvjete za slobodno širenje informacija potrebnih za formiranje demokratskog javnog mnijenja”.

¹²⁶ Zakon CLXXXV. iz 2010. o medijskim uslugama i masovnim medijima, kako je izmijenjen Zakonom LXIII. iz 2019.

¹²⁷ Zakon CIV. iz 2010. o slobodi tiska.

¹²⁸ Zakon CXII. iz 2011. o pravu na samoodređenje i slobodi informiranja.

¹²⁹ U razdoblju od 2020. do 2021. Mađarska je na svjetskom indeksu slobode medija Reportera bez granica pala za još tri mjesta i sada se nalazi na 92. mjestu u svijetu i na 26. mjestu u EU-u.

¹³⁰ Direktiva (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018.

¹³¹ Zakonom o medijima utvrđuju se ciljevi tog tijela te se propisuje da je ono „autonoma regulatorna agencija podređena isključivo zakonu” (članak 109.) i da je Vijeće za medije „neovisno tijelo Tijela za medije, koje podnosi izvješća parlamentu, na koje se primjenjuje samo mađarsko pravo” (članak 123.).

¹³² Informacije dobivene od Nacionalnog tijela za medije i infokomunikacije u kontekstu posjeta Mađarskoj.

¹³³ Predsjednik Tijela za medije automatski je nominiran za položaj predsjednika Vijeća za medije.

¹³⁴ Slijedom preporuka Venecijanske komisije (Mišljenje CDL-AD (2015)015), odredbe Zakona o medijima koje se odnose na imenovanje i razrješenje predsjednika i članova Vijeća za medije izmijenjene su na

dovela do toga da vladajuća stranka predlaže sve članove. Određene odluke Vijeća za medije dovele su do još veće sumnje u njegovu neovisnost¹³⁵. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. potvrđena je prethodna ocjena da postupci za imenovanje ne pružaju prikladne pravne zaštitne mjere za neovisnost iako se Zakonom o medijima službeno jamči neovisnost Tijela za medije, čime se još jedanput potvrdio srednji rizik za neovisnost i učinkovitost Tijela za medije u Mađarskoj¹³⁶.

Medijski pluralizam u Mađarskoj dodatno je oslabio. Medijski konglomerat „KESMA”¹³⁷ osnovan je u studenome 2018., ali Tijelo za medije dosad nije ispitalo njegov učinak na pluralizam i raznolikost medijskog tržišta u Mađarskoj. Dionici ističu da, iako u Mađarskoj i dalje djeluje velik broj medijskih kuća, na raznolikost medijskog tržišta negativno utječe koncentriranost vlasništva među nekoliko provladinih poduzeća i nedostatak uredničke neovisnosti koji iz toga proizlazi¹³⁸. Mađarske i europske organizacije za slobodu medija, kao i civilno društvo, izrazili su zabrinutost¹³⁹ zbog činjenice da je Vijeće za medije odbilo obnoviti licencu za emitiranje neovisnoj radiostanici Klubrádió jer navodno nije ispunila određene administrativne obveze. Ta je radiostanica zbog toga ugašena. *Kúria* je 17. lipnja 2021. potvrdila odluku Vijeća za medije. Komisija je zbog tog slučaja 9. lipnja 2021. pokrenula postupak protiv Mađarske zbog povrede prava¹⁴⁰. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. potvrđen je prošlogodišnji visoki rizik zbog koncentriranosti informativnih medija s obzirom na uspostavu i rad konglomerata KESMA te

odgovarajući način. Člankom 124. Zakona o medijima zahtijeva se jednoglasna odluka *ad hoc* parlamentarnog odbora zaduženog za predlaganje kandidata. (Predsjednik Tijela za medije kandidat je po službenoj dužnosti.) Odbor za imenovanje sastoji se od po jednog člana iz svakog kluba zastupnika, a njihova glasačka prava odražavaju veličinu kluba zastupnika koji predstavljaju. Ako odbor za imenovanje ne može predstaviti četiri kandidata u propisanom roku, može predložiti kandidate s najmanje dvije trećine ponderiranih glasova.

¹³⁵ Dionici su primijetili da je Tijelo za medije dodijelilo radijske frekvencije provladinim stanicama putem netransparentnih postupaka (doprinos Europskog udruženja novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 35.) i postupalo na pristran način pri odobravanju spajanja na medijskom tržištu (doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 34.). Odluke Tijela za medije mogu se podvrgnuti sudskom preispitivanju.

¹³⁶ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., izvješće o Mađarskoj, str. 11.–12.

¹³⁷ Srednjoeuropska zaklada za tisak i medije. Zaključak je *ad hoc* izvješća Centra za medijski pluralizam i slobodu medija iz 2019. da bi se uspostavom konglomerata KESMA povećali sveukupni rizici za medijski pluralizam i slobodu medija u Mađarskoj (Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 14.). Ustavni sud potvrdio je 25. lipnja 2020. ustavnost Uredbe vlade u kojoj je namjera za proširenje Srednjoeuropske zaklade za tisak i medije klasificirana kao pitanje od nacionalne strateške važnosti (Odluka 16/2020. (VII. 8.) AB).

¹³⁸ Međunarodni institut za medije ističe da je koordinacija sadržaja provladinih medija, posebno preko zaklade KESMA, osobito u ruralnim sredinama dovela do prevlasti stajališta države (doprinos Međunarodnog instituta za medije za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3.). Informacije dobivene u kontekstu posjeta Mađarskoj potvrdile su tu ocjenu.

¹³⁹ Doprinos Europskog udruženja novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 37.–38.; doprinos Međunarodnog instituta za medije za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 2.; doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 35.; izjava Europskog centra za slobodu tiska i medija od 15. ožujka 2021.

¹⁴⁰ Komisija smatra da se odluke Vijeća za medije o odbijanju zahtjeva stanice Klubrádió temelje na upitnim razlozima, nerazmjerne su i netransparentne, čime se krše telekomunikacijska pravila EU-a utvrđena u Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (Direktiva (EU) 2018/1972).

činjenicu da su provladine interesne skupine izvršile gospodarsko preuzimanje neovisnog informativnog portala Index.hu¹⁴¹.

Transparentnost vlasništva nad medijima još nije u cijelosti zajamčena. Trenutačni pravni okvir sadržava pravila o transparentnosti vlasništva nad medijima koja se primjenjuju samo u određenim slučajevima¹⁴² i trenutačno ne postoje planovi za njegovu izmjenu. Iako su određeni podaci o vlasništvu dostupni u nacionalnim registrima¹⁴³, samo su osnovne informacije o vlasnicima poduzeća slobodno dostupne u registru trgovačkih društava¹⁴⁴. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. transparentnost vlasništva nad medijima i dalje je ocijenjena kao visokorizična¹⁴⁵.

Zbog raspodjele državnog oglašavanja vlada i dalje može vršiti neizravan politički utjecaj na medije. Kako je istaknuto u prošlogodišnjem izvješću, ne postoji zakonodavstvo o raspodjeli državnog oglašavanja. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. ističe se da je država najveći oglašivač u Mađarskoj te da je zaslužna za oko jedne trećine ukupnih prihoda od oglašavanja na tržištu¹⁴⁶. Podaci pokazuju da je Mađarska vlada 2020. povećala rashode za oglašavanje za 13,8 % u odnosu na 2019., pri čemu su 85 % tih prihoda ostvarila provladina medijska poduzeća¹⁴⁷. Takva situacija omogućuje kontrolu nad provladinim, ali i nekim neovisnim medijima, zbog čega se u Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. ističe da je u Mađarskoj urednička neovisnost izložena najvećem riziku (92 %) ¹⁴⁸. Iako nisu uspostavljeni programi potpore medijima kako bi se umanjio utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na informativne medije, Tijelo za medije oslobodilo je pružatelje komercijalnih linearnih medijskih usluga od plaćanja tromjesečne naknade za pružanje medijskih usluga za prvu polovicu 2021.

Pristup javnim informacijama otežan je zbog hitnih mjera donesenih tijekom pandemije bolesti COVID-19. Pravila iz Zakona o slobodi informiranja nisu se promijenila; i dalje je predviđeno da svako „tijelo koje obavlja javne dužnosti” mora omogućiti pristup podacima od javnog interesa nad kojima ima kontrolu, ako se to zatraži, uz iznimke propisane

¹⁴¹ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., str. 17. i Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 14. U ožujku 2020. jedan je provladin ulagač preuzeo kontrolu nad poduzećem koje ostvaruje prihod od rada portala Index.hu. U kolovozu 2020. smijenjen je glavni urednik portala, što je dovelo do masovne ostavke 90 novinara, koji su smjenu svojeg glavnog urednika prozvali „otvorenim pokušajem vršenja pritiska” (doprinos Međunarodnog instituta za medije za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3.; vidjeti i doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 39.). Nakon toga, tim bivših zaposlenika portala Index.hupokrenuo je neovisni informativni portal Telex zahvaljujući privatnom skupnom financiranju. Vlada tvrdi da je smjena glavnog urednika portala Index.hu pitanje radnog prava. Poslodavac (poslovna organizacija, dionik na tržištu) ima pravo prekinuti pravni odnos sa zaposlenikom na temelju uvjeta i razloga propisanih zakonodavstvom. Vlada nije nadležna za konkretne odluke poslodavaca.

¹⁴² Pružatelji linearnih medijskih usluga moraju obavijestiti Tijelo za medije o svojem izravnom ili neizravnom vlasništvu (ili vlasništvu matičnog društva) nad pružateljima medijskih usluga. Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 14.

¹⁴³ Informacije dobivene od vlade u kontekstu posjeta Mađarskoj.

¹⁴⁴ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 14.

¹⁴⁵ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., izvješće o Mađarskoj, str. 13.

¹⁴⁶ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., izvješće o Mađarskoj, str. 18.

¹⁴⁷ *Ibid.*, str. 18.

¹⁴⁸ *Ibid.*, str. 17.

tim zakonom¹⁴⁹. Zakonski je rok za rješavanje takvih zahtjeva 15 dana, a može se produljiti za još 15 dana¹⁵⁰. Međutim, tijekom pandemije vlada je izdala uredbu¹⁵¹ kojom je javnim tijelima omogućila da odgode davanje pristupa javnim dokumentima za najviše 90 dana ako se smatra da bi takvo davanje informacija „ugrozilo ispunjavanje dužnosti javne ustanove u kontekstu izvanrednog stanja”. Ustavni sud presudio je 13. travnja 2021. da se, iako su nove odredbe u skladu s Temeljnim zakonom, odstupanja od uobičajenih rokova moraju ograničiti na slučajeve u kojima bi odgovaranje na zahtjev spriječilo tijelo koje posjeduje javne informacije u obavljanju zadaća povezanih s borbom protiv pandemije te ih treba obrazložiti u pisanom obliku¹⁵². Dionici su istaknuli da su u praksi tijela često zloupotrebljavala to odstupanje, što je posebno znatno utjecalo na neovisne novinare, koji navodno nisu mogli na vrijeme dobiti informacije o javnoj potrošnji ili cjepivima¹⁵³. To je dodatno pogoršalo situaciju neovisnih medija, koji imaju poteškoća u pravodobnom dobivanju pristupa informacijama¹⁵⁴. Nedostaci povezani s pristupom javnim informacijama navedeni u prošlogodišnjem izvješću¹⁵⁵, uključujući i naplaćivanje naknada¹⁵⁶, otežavaju i sprječavanje

¹⁴⁹ Proaktivno otkrivanje podataka i dalje je problem jer 70 % općina nije objavilo minimalne potrebne informacije na svojim internetskim stranicama (Institut u Budimpešti, Centar za istraživanje korupcije u Budimpešti (2019.)). Posebno zakonodavstvo kojim se ograničava pristup dokumentima i javnim informacijama i dalje je na snazi (npr. članak 5. Zakona VII. iz 2015. u vezi s razvojem nuklearne elektrane Paks i članak 2. stavak 3. Zakona XXIX. iz 2020. u vezi s provedbom projekta izgradnje željezničke pruge Budimpešta-Beograd).

¹⁵⁰ Članak 29. stavci 1. i 2. Zakona CXII. iz 2011.

¹⁵¹ Uredba vlade 521/2020 od 25. studenoga 2020. Na temelju tih pravila tijelo koje pruža javne usluge moglo bi ispuniti zahtjev u roku od 45 dana (protivno općem pravilu od 15 dana) nakon primitka zahtjeva, ako je vjerojatno da bi se ispunjenjem zahtjeva u roku od 15 dana ugrozile javne zadaće povezane sa stanjem opasnosti koje izvršava javno tijelo za obradu podataka. Taj već produljeni rok mogao bi se dodatno produljiti za najviše 45 dana ako se ti uvjeti nastave primjenjivati.

¹⁵² Odluka 15/2021. (V. 13.) AB.

¹⁵³ Europsko udruženje novinara tvrdi da je vlada iskoristila pandemiju bolesti COVID-19 da bi izvršila dodatnu kontrolu nad pristupom informacijama tako što je ograničila pristup konferencijama za medije, odgovarala samo na upite provladinih medija i zabranila lokalnim predstavnicima zdravstvenog sektora da razgovaraju s medijima, a sva pitanja povezana s pandemijom usmjeravala je kroz središnju „operativnu jedinicu” (doprinos Europskog udruženja novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 39.). Informacije dobivene u kontekstu posjeta Mađarskoj potvrdile su tu ocjenu.

¹⁵⁴ Europsko udruženje novinara tvrdi da javni dužnosnici ne daju intervjue neovisnim medijima te ih se često isključuje iz javnih događanja (doprinos Europskog udruženja novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 38.). Istraživanje koje je proveo Mađarski savez za građanske slobode pokazalo je da vlada sustavno ometa rad neovisnih medija tako što ignorira novinarske upite, otvoreno ih odbija, fizički im ograničava pristup, diskreditira ih, stigmatizira i zastrašuje njihove izvore (doprinos organizacija K-Monitor i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 18.; doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 43.; doprinos Unije za građanske slobode u Europi za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 40).

¹⁵⁵ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 15.

¹⁵⁶ Uredba vlade 301/2016 od 30. rujna 2016. omogućuje javnim ustanovama da zatraže naknadu troškova nastalih u vezi sa zahtjevom za pristup javnim informacijama ako bi odgovor na zahtjev podrazumijevao dodatno opterećenje javnog tijela (npr. ako vrijeme potrebno za pronalazak, organizaciju, izradu preslika i dezinfekciju zatraženih dokumenata prelazi četiri sata). Oko 10 % od 300 pritužbi koje je Nacionalno tijelo za zaštitu podataka i slobodu informiranja uputilo 2018. odnosilo se na neopravdanu primjenu naknada (Nacionalno tijelo za zaštitu podataka i slobodu informiranja (2019.)). Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 15. Vlada napominje da nije obvezna naplata naknade za dodatni rad javnog tijela. Drugi je problem povezan s trajanjem sudskih postupaka u predmetima povezanim s pristupom javnim informacijama; dionici navode da taj postupak u prosjeku može trajati do godinu i pol (doprinos organizacija K-Monitor i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 6.).

korupcije. Budući da je Devetom izmjenom Temelnog zakona uvedena restriktivna definicija „javnih sredstava”¹⁵⁷, dionici su izrazili zabrinutost zbog mogućih posljedica ograničavanja pristupa javnim informacijama povezanim s javnim poduzećima i zakladama od javnog interesa¹⁵⁸.

Novinari i mediji u Mađarskoj i dalje su se suočavali s različitim prijetnjama. Dionici su istaknuli da provladini mediji¹⁵⁹ i predstavnici vlade¹⁶⁰ izlažu novinare koji rade za neovisne medije negativnim kritikama. Dionici su prijavili da se novinarke nalaze u još težoj situaciji, a neki izvješćuju i o rodno uvjetovanom uznemiravanju na internetu¹⁶¹. Sudovi su i dalje nalagali privremenu pravnu zaštitu u okviru koje se zabranjuje distribuiranje časopisa¹⁶². Platforma Vijeća Europe za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara od listopada 2020. objavila je pet dodatnih upozorenja u vezi s Mađarskom. Ona su se odnosila na sljedeće: razrješenje bivšeg urednika internetskog informativnog portala Index.hu prije njegova preuzimanja, upute koje je Ministarstvo vanjskih poslova i trgovine dostavilo

¹⁵⁷ U Mišljenju Venecijanske komisije od 2. srpnja 2021. navodi se da jedan od učinaka izmjene može biti taj da bi se unutarnji rad novoosnovanih zaklada te njihovi prihodi i rashodi mogli smatrati „privatnima”, čime bi ih se zaštitilo od nadzora civilnog društva i medija jer ne podliježu zahtjevima za slobodan pristup informacijama građana i medija, čime se ugrožavaju transparentnost države i sloboda informiranja (Mišljenje o izmjenama ustava koje je mađarski parlament donio u prosincu 2020. (CDL(2021)028), točka 70.). Venecijanska komisija pojasnila je da se novom definicijom ne oslobađa privatna tijela koja upravljaju javnim financijskim sredstvima od dužnosti preuzimanja odgovornosti, koje su jasno utvrđene u članku 39. stavku 2. Temelnog zakona. Ipak, javna narav tih sredstava i primjenjiva jamstva transparentnosti mogu postati nesigurniji nakon drugog prijenosa tih „javnih novčanih sredstava” drugom subjektu.

¹⁵⁸ Vidjeti npr. doprinos organizacija K-Monitor i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 18.; doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 43.; doprinos Unije za građanske slobode u Europi za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 4. U članku 39. stavku 3. Temelnog zakona „javna sredstva” definirana su kao „prihodi, rashodi i potraživanja države”. Još nije poznat učinak te izmjene na pristup javnim informacijama, posebno za javna poduzeća i zaklade od javnog interesa. Temeljnim zakonom zahtijeva se da se svi podaci o javnim sredstvima i nacionalnoj imovini smatraju podacima od javnog interesa (članak 39. stavak 2.). Sveobuhvatna pravna definicija pojma „javnih informacija” (članak 3. točka 5. Zakona CXII. iz 2011. o pravu na samoodređenje i slobodi informiranja) nije izmijenjena. Vlada tvrdi da izmjena Temelnog zakona ne utječe na pristup javnim informacijama kojima upravljaju subjekti koji izvršavaju javne zadaće, na primjer zaklade od javnog interesa. No u primjeni prava sudovi su obvezni tumačiti tekstove zakona u skladu s Temeljnim zakonom (članak 28. Temelnog zakona). Ta je izmjena već utjecala na sudsku praksu u području sudskog izvršavanja slobode informiranja: Regionalni sud u Székesfehérváru utvrdio je 11. siječnja 2021. (presuda 26.P.20.281/2020/9) da za potrebe definicije iz članka 39. stavka 3. Temelnog zakona ulaganja i građevinski radovi koje je izvršavalo poduzeće tuženik uz financiranje sredstvima EU-a nisu obuhvaćeni pojmovima „prihodi, rashodi i potraživanja države” i stoga se ne mogu smatrati „javnim sredstvima”, pa podaci povezani s njima nisu obuhvaćeni konceptom „javnih informacija”, a tu je presudu 29. travnja 2021. potvrdio i Regionalni žalbeni sud u Győru (presuda Pf.III.20.050/2021/3).

¹⁵⁹ Doprinos Europskog udruženja novinara i Međunarodnog instituta za medije za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 37. odnosno str. 7.

¹⁶⁰ Doprinos Europskog udruženja novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 37.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Odbor za zaštitu novinara izvijestio je da je sud u Budimpešti izdao nalog za privremenu mjeru, pozivajući se na pravila o zaštiti podataka, u pogledu izdanja časopisa *Magyar Narancs* od 29. rujna i 15. listopada 2020., čime je zabranjena objava dijela članka istraživačkog novinara Ákosa Kellera-Alánta (doprinos Odbora za zaštitu novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 6.). Kako je navedeno prošle godine, u siječnju 2020. sud je naložio privremenu mjeru pravne zaštite tako što je zabranio distribuciju mađarske verzije poslovnog časopisa *Forbes* pozivajući se na pravila o zaštiti podataka (Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, bilješka 116).

veleposlanstvima u državama članicama EU-a o pružanju informacija o poslovnim putovanjima mađarskih novinara, nalog koji je izdao jedan građanski sud kako bi se spriječilo da jedan tjednik objavi članak o određenom poduzeću i njegovim vlasnicima na osnovi zaštite podataka, policijsko ispitivanje dvaju novinara koji su objavili članke o jednoj javnoj ličnosti te prethodno navedeno odbijanje mađarskog Vijeća za medije da obnovi radijsku koncesiju stanice Klubrádió¹⁶³. Platforma je 2021. objavila upozorenje o nečemu što je Platforma nazvala „nizom uvreda” koje je mađarska javna radiotelevizijska kuća usmjerila protiv jednog austrijskog novinara.

IV. OSTALA INSTITUCIJSKA PITANJA POVEZANA SA SUSTAVOM PROVJERE I RAVNOTEŽE

Mađarska je parlamentarna republika s jednodomnim parlamentom (Nacionalna skupština). Parlament, među ostalim, donosi i mijenja¹⁶⁴ Temeljni mađarski zakon, donosi zakone¹⁶⁵, bira premijera i dvotrećinskom većinom bira glavne mađarske javne dužnosnike¹⁶⁶. Predsjednika Republike bira parlament. Brojne su institucije zadužene za osiguravanje protuteže ovlastima zakonodavne i izvršne vlasti te poštovanja ustavnog poretka, uključujući Ustavni sud, Državni ured za reviziju i pučkog pravobranitelja („povjerenik za temeljna prava”). Osim vlade, predsjednika Republike i svih parlamentarnih odbora prijedlog zakona može podnijeti i svaki zastupnik u parlamentu¹⁶⁷.

Česte i nagle izmjene zakonodavstva i dalje ugrožavaju predvidljivost regulatornog okruženja¹⁶⁸. Dionici su prijavili da se brzina donošenja zakonodavstva još povećala u usporedbi s prethodnim godinama. Dionici ističu da su savjetovanja tek formalnost, ako se uopće održe¹⁶⁹. Zbog toga se javljaju sumnje u pravnu sigurnost i kvalitetu zakonodavstva. Razdoblja između donošenja i stupanja na snagu pravila koja se često mijenjaju kratka su, pa nije uvijek moguće prikladno se pripremiti za njihovu primjenu.

¹⁶³ Mađarska je odgovorila na prvu i zadnju od navedenih pritužbi i navela da je predmet koji se odnosi na portal Index.hu pitanje radnog prava i da je odluku o radiostanici Klubrádió donijelo neovisno Vijeće za medije.

¹⁶⁴ Za donošenje ili izmjenu Temelnog zakona potrebna je dvotrećinska većina svih zastupnika (članak S stavak 2. Temelnog zakona).

¹⁶⁵ Temeljnim zakonom predviđeno je donošenje 33 osnovna zakona kojima se provode neke odredbe Temelnog zakona i koji sadržavaju detaljna pravila o funkcioniranju glavnih institucija ili ostvarivanju određenih temeljnih prava. Osnovni zakoni mogu se donijeti ili izmijeniti dvotrećinskom većinom prisutnih zastupnika u parlamentu (članak T stavak 4. Temelnog zakona). Venecijanska komisija kritizirala je Mađarsku zbog primjene osnovnih zakona izvan onoga što je nužno potrebno, pa čak i u pogledu detaljnog zakonodavstva, što se iz demokratske perspektive smatra upitnim jer se time otežava uvođenje budućih reformi (Mišljenje CDL-AD(2012) 009, točka 47.). Vlada tvrdi da je potreban visok stupanj političkog konsenzusa kako bi se regulirali najvažniji aspekti temeljnih prava i organizacije države.

¹⁶⁶ Predsjednik Republike, članovi i predsjednik Ustavnog suda, predsjednik *Kúrije*, glavni državni odvjetnik, predsjednik Državnog ureda za sudstvo, povjerenik i zamjenici povjerenika za temeljna prava, predsjednik Državnog ureda za reviziju, predsjednik Mađarske narodne banke.

¹⁶⁷ Članak 6. stavak 1. Temelnog zakona. Kad je riječ o prijedlozima zakona koje su podnijeli članovi 2020., njih je 15 (14 koje je podnijela većina i jedan koji je podnijela opozicija) izglasano u zakone (informacije dobivene od Nacionalne skupštine u kontekstu posjeta Mađarskoj).

¹⁶⁸ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 17.

¹⁶⁹ Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 23.; doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 46. Vlada smatra da se ustavno preispitivanje zakona primjenjuje i na procjenu službenih kriterija pravne sigurnosti: ako se ne ispuni zahtjev prikladne pripreme za njezinu primjenu, Ustavni sud proglasio bi predmetnu normu neustavnom.

U razdoblju o kojem se izvješćuje vlada je proglasila novo „stanje opasnosti” kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. Vlada je 18. lipnja 2020. ukinula prvo „stanje opasnosti”¹⁷⁰. U skladu s trenutačnim ustavnim pravilima, trajanje novog „stanja opasnosti” uvedenog 4. studenoga 2020. nije unaprijed definirano te vlada ima diskrecijske ovlasti za njegovo zadržavanje ili ukidanje¹⁷¹. Hitnim mjerama (uredbe vlade) donesenima u okviru tog sustava može se ukinuti bilo koji zakon te one mogu ostati na snazi 15 dana, osim ako parlament odobri njihovo produljenje. Parlament je 10. studenoga 2020. vladi odobrio¹⁷² produljenje primjenjivosti hitnih mjera za 90 dana¹⁷³. Vlada je 8. veljače 2021. ukinula¹⁷⁴ „stanje opasnosti”, ali ga je istog dana ponovno uvela¹⁷⁵. Tako su hitne mjere mogle ostati na snazi dodatnih 15 dana bez potrebe za odobrenjem parlamenta¹⁷⁶. Parlament je 22. veljače 2021. vladi odobrio produljenje primjenjivosti hitnih mjera za 90 dana¹⁷⁷. Parlament je 18. svibnja 2021. dodatno produljio odobrenje do „15. dana nakon prvog dana jesenskog zasjedanja 2021.”¹⁷⁸ I dalje postoji zabrinutost¹⁷⁹ zbog trenutačnih pravila o „stanju opasnosti” i hitnih mjera. Unatoč preporuci izdanoj za cijelu zemlju u kontekstu europskog semestra za 2020.¹⁸⁰, i dalje dolazi do upletanja u poslovne aktivnosti i narušavanje stabilnosti regulatornog okruženja, a za neke od hitnih mjera nije sigurno koliko su potrebne i proporcionalne¹⁸¹. Ustavni sud nastavio je preispitivati ustavnost određenih hitnih mjera¹⁸².

¹⁷⁰ Vlada je 11. ožujka 2020. proglasila „stanje opasnosti” u skladu s člankom 53. stavkom 2. Temelnog zakona. Parlament je 30. ožujka 2020. donio novi zakon, kojim se vladi omogućuje da svojom uredbom ukinе bilo koji zakon. Dodijeljene ovlasti za izvanredne situacije činile su se opsežnima, posebno s obzirom na kombinirani učinak njihove široke definicije i nedostatka jasno određenog trajanja. Vlada je 18. lipnja 2020. ukinula „stanje opasnosti” i proglasila „izvanredno stanje zbog ugroženosti javnog zdravlja” do 18. prosinca 2020. (vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 17.–18.). Vlada je zatim produljila to „izvanredno stanje zbog ugroženosti javnog zdravlja” do 18. lipnja 2021. Primjenjiva pravila utvrđena su u poglavlju XIV. Zakona CLIV. iz 1997. o zdravstvenoj skrbi. Napominje se da, u skladu s poglavljem IX./A Zakona LXXX. iz 2007. o pravu na azil, vlada od 10. ožujka 2016. održava krizno stanje zbog masovne imigracije. (Informacije dobivene od Nacionalne skupštine u kontekstu posjeta Mađarskoj.)

¹⁷¹ Članak 54. stavak 3. Temelnog zakona. Detaljna pravila primjenjiva na hitne mjere utvrđena su Zakonom CXXVIII. iz 2011. o upravljanju katastrofama, kako je izmijenjen. Članak 51./A tog Zakona u suštini se ne razlikuje od članka 2. Zakona XII. iz ožujka 2020. (vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 17.).

¹⁷² Zakon CIX. iz 2020. o sprječavanju širenja drugog vala pandemije koronavirusa.

¹⁷³ Nakon isteka razdoblja od 90 dana, 8. veljače 2021., Zakon CIX. iz 2020. prestao je biti na snazi, što znači da je prestalo vrijediti odobrenje parlamenta za produljenje primjenjivosti hitnih mjera.

¹⁷⁴ Uredba vlade 26/2021 od 29. siječnja 2021.

¹⁷⁵ Uredba vlade 27/2021 od 29. siječnja 2021. Tom su uredbom, bez objavljivanja, ponovno uvedene određene hitne mjere (uredbe vlade) objavljene u okviru prethodnog „stanja opasnosti” (prestale su se primjenjivati kad je ukinuto „stanje opasnosti”, u skladu s člankom 53. stavkom 4. Temelnog zakona).

¹⁷⁶ Nacionalna skupština smatra da se tom metodom nisu narušila njezina prava i da su te uredbe bile u skladu s odredbama Temelnog zakona i drugih relevantnih zakona (informacije dobivene od Nacionalne skupštine u kontekstu posjeta Mađarskoj).

¹⁷⁷ Zakon I. iz 2021. o sprječavanju širenja pandemije koronavirusa.

¹⁷⁸ Zakon XL. iz 2021. o izmjeni Zakona I. iz 2021. o sprječavanju širenja pandemije koronavirusa. Treba napomenuti da se jesensko zasjedanje parlamenta održava u razdoblju od 1. rujna do 15. prosinca; datum prvog dana zasjedanja trenutačno nije poznat.

¹⁷⁹ Dodijeljene ovlasti za izvanredne situacije činile su se širokima, posebno s obzirom na kombinirani učinak njihove široke definicije i nedostatka jasno određenog trajanja (vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 17.).

¹⁸⁰ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2020. i mišljenju Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2020.

¹⁸¹ Na primjer, 7. travnja 2021. jedno je austrijsko osiguravajuće društvo objavilo da je primilo odluku mađarskog Ministarstva unutarnjih poslova kojom se blokira najavljeno preuzimanje mađarskih društava

Izmjenom Ustava ograničit će se ovlasti vlade kad je riječ o režimu „stanja opasnosti”. Parlament je 15. prosinca 2020. donio Devetu izmjenu Temelnog zakona. Nije održano prethodno savjetovanje s dionicima¹⁸³. Njome se od 1. srpnja 2023. znatno mijenjaju pravila o režimu posebnog pravnog poretka (uključujući „stanje opasnosti”). Broj posebnih pravnih poredaka smanjuje se sa šest na tri: ratno stanje, izvanredno stanje i stanje opasnosti¹⁸⁴. Izmjena ne utječe na trenutačno pravilo u skladu s kojim se za vrijeme posebnog pravnog poretka ne smije obustaviti primjena Temelnog zakona ni ograničiti rad Ustavnog suda¹⁸⁵. U slučaju stanja opasnosti parlament primarno ima kontrolu nad upravljanjem posebnim pravnim poretkom¹⁸⁶. Vlada može proglasiti „stanje opasnosti” na razdoblje od 30 dana i može ga produljiti samo uz odobrenje parlamenta. Tim će se novim pravilima povećati nadzor parlamenta¹⁸⁷.

Proširene su ovlasti povjerenika za temeljna prava, no izražena je sumnja u njegovu neovisnost. Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe izrazio je 20. studenoga 2020.

kćeri jednog nizozemskog osiguravajućeg društva na temelju Uredbe vlade 532/2020 od 28. studenoga 2020., hitne mjere donesene u okviru režima „stanja opasnosti” koja odstupa od odredbi Zakona LVII. iz 2018. jer je njome predviđeno da se o takvim transakcijama između ulagača iz EGP-a mora izvjestiti ministar kojeg je za to imenovala vlada i koji to izvješće mora uzeti u obzir.

¹⁸² Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 18. Većina predmeta zatvorena je bez odluke o meritumu (odluke 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.)). Ustavni sud utvrdio je da su hitne mjere povezane s općom zabranom okupljanja tijekom stanja opasnosti (predmet IV/288/2021.) i uspostava posebne gospodarske zone u gradu Gödu (odluke 8/2021. (III. 2.) AB) ustavne, ali je uspostavio ustavni zahtjev za njihovu primjenu. Kad je riječ o hitnoj mjeri da općine ne mogu stjecati prihode od poreza na motorna vozila tijekom stanja opasnosti, Ustavni sud odbio je zahtjev koji je podnijela četvrtina zastupnika u parlamentu (odluke 3234/2020. (VII. 1.) AB). Ustavni sud preispitao je i Uredbu vlade 521/2020 od 25. studenoga 2020. o produljenju roka koji se primjenjuje na zahtjeve za pristup javnim dokumentima (vidjeti prethodno navedeno, str. 18.).

¹⁸³ Venecijanska komisija izrazila je zabrinutost zbog toga što su izmjene donesene tijekom izvanrednog stanja, bez održavanja javnog savjetovanja, i što obrazloženje ima samo tri stranice. Venecijanska komisija naglasila je da su ta brzina i izostanak zadovoljavajućeg javnog savjetovanja posebno zabrinjavajući kad je riječ o izmjenama ustava te podsjeća na svoje prethodno upozorenje o „instrumentalnom ponašanju” mađarske vladajuće većine u odnosu na Temeljni zakon, koji se ne bi trebao smatrati instrumentom politike (Mišljenje o izmjenama ustava koje je donio mađarski parlament u prosincu 2020. (CLD(2021)028), točke 83. i 84.).

¹⁸⁴ Proširit će se okolnosti koje omogućavaju proglašenje ratnog stanja (aktualno stanje nacionalne krize) i izvanrednog stanja, uzimajući u obzir zahtjeve promjenjivog sigurnosnog okruženja (npr. kibernetički napad koji se ne smatra nasilnim činom ili napad u obliku onečišćenja okoliša), a parlament će biti jedino tijelo koje ih može proglasiti. (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 27.) Venecijanska komisija istaknula je da se učinak nekoliko odredbi ne može dobro procijeniti bez saznanja o zakonodavnim izmjenama koje bi se mogle donijeti na temelju tih odredbi. Zaključuje da Deveta izmjena omogućuje utvrđivanje većine pojedinosti u osnovnim zakonima, što bi moglo dovesti do velikih dvojbi o području primjene ovlasti koje država ima dok traje izvanredno stanje (Mišljenje o izmjenama ustava koje je donio mađarski parlament u prosincu 2020. (CDL(2021)028), preporuka (f)).

¹⁸⁵ Članak 54. Temelnog zakona. U novom članku 48./A Zakona CLI. iz 2011. o Ustavnom sudu navodi se da se sjednice Ustavnog suda mogu održati i elektroničkim putem, odluči li tako predsjednik tog suda. U novom članku 68./A istog zakona navodi se da za vrijeme posebnog pravnog poretka (a) predsjednik i glavni tajnik osiguravaju kontinuiran rad Ustavnog suda i poduzimaju potrebne organizacijske, operativne i upravne mjere te mjere povezane s pripremom odluka; i (b) predsjednik može odobriti odstupanje od postupovnih pravila Ustavnog suda. (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 26.–27.)

¹⁸⁶ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 27.

¹⁸⁷ Novim člankom 56. stavkom 1. Temelnog zakona predsjedniku Republike omogućit će se da vladi odobri produljenje „stanja opasnosti” ako je parlament spriječen u donošenju takvih odluka.

zabrinutost zbog spajanja Tijela za jednako postupanje i Ureda povjerenika za temeljna prava, podsjećajući na činjenicu da su i dalje prisutne sumnje u pogledu postupka imenovanja prvotnog tijela i prikladnosti načina na koji institucija pristupa pitanju ljudskih prava te promiče i štiti sva ljudska prava¹⁸⁸. Nacionalnoj ustanovi za ljudska prava u listopadu 2014. dodijeljen je status „A”. U listopadu 2018. Pododbor UN-a za akreditacije (SCA) Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI) odlučio je odgoditi svoju odluku o ponovnoj akreditaciji te ustanove. Pododbor preispituje funkciju povjerenika za temeljna prava¹⁸⁹. Od siječnja 2021. na snazi je novo zakonodavstvo¹⁹⁰, kojim je Tijelo za jednako postupanje integrirano u Ured povjerenika za temeljna prava. U obnašanju svojih dužnosti navedenih u Zakonu o jednakom postupanju¹⁹¹ Ured povjerenika za temeljna prava djeluje kao upravno tijelo¹⁹². Povjerenik može i pokretati postupak preispitivanja zakona na Ustavnom sudu¹⁹³. U skladu s pravom EU-a¹⁹⁴ tijela za jednakost „mogu biti dio agencija koje su na nacionalnoj razini nadležne za zaštitu ljudskih prava ili prava pojedinaca”. Iz relevantnog pravnog okvira proizlazi da je povjerenik za temeljna prava neovisan, podređen isključivo zakonima i ne smije dobivati upute o svojim aktivnostima. Vlada u tom pogledu tvrdi da izvršna vlast nimalo ne utječe na način na koji povjerenik izvršava svoje aktivnosti. No dionici su izrazili zabrinutost u pogledu neovisnosti i djelotvornosti rada povjerenika¹⁹⁵.

Izražena je zabrinutost zbog uloge Ustavnog suda u preispitivanju pravomoćnih sudskih presuda. Kako je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., nakon zakonodavne reforme upravna tijela mogu pred Ustavnim sudom osporiti sudsku odluku koja je već postala pravomoćna ako se njome krše njihova prava i umanjuju ovlasti koje su im

¹⁸⁸ Izjava povjerenice za ljudska prava Vijeća Europe, Dunje Mijatović, od 20 studenoga 2020. Spajanju nije prethodilo javno savjetovanje (doprinos zaklade Ökotárs – mađarskog partnerstva za zaštitu okoliša – za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 17.).

¹⁸⁹ Doprinos Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 194.

¹⁹⁰ Zakon CXXVII. iz 2020. o izmjeni određenih zakona radi osiguravanja učinkovitije primjene zahtjeva za jednako postupanje (donesen 1. prosinca 2020.). Ustavni okvir i osnovne mjere za zaštitu neovisnosti koje se odnose na povjerenika nisu se mijenjali.

¹⁹¹ Zakon CXXV. iz 2003. o jednakom postupanju i promicanju jednakih mogućnosti.

¹⁹² Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 28.

¹⁹³ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 27. Temeljni zakon doveo je do znatnih promjena pravila o naknadnom preispitivanju zakona. Do 31. prosinca 2011. bilo koja osoba bez pravnog interesa mogla je podnijeti zahtjev za ustavno preispitivanje pravne norme. U skladu s novim pravilima, koja se primjenjuju od 1. siječnja 2012., takve postupke mogu pokrenuti samo vlada, četvrtina članova parlamenta, predsjednik *Kúrije*, glavni državni odvjetnik ili povjerenik za temeljna prava. Trenutačni povjerenik još nije iskoristio tu ovlast, među ostalim u pogledu Zakona LXXIX. iz 2021. o „poduzimanju strožih mjera protiv počinitelja kaznenog djela pedofilije i izmjeni određenih zakona kako bi se zaštitilo djecu”. Vlada smatra da se nakon ukidanja *actio popularis* za naknadno preispitivanje zakona uvođenjem „stvarne” ustavne žalbe protiv sudskih odluka osigurava učinkovita zaštita temeljnih prava.

¹⁹⁴ Direktiva 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, SL L 180, 19.7.2000.; Direktiva 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, SL L 373, 21.12.2004.; Direktiva 2006/54/EZ o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka), SL L 204, 26.7.2006.; Direktiva 2010/41/EU o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 86/613/EEZ, SL L 180, 15.7.2010.

¹⁹⁵ Npr. doprinos društva Háttér za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 10.; doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 52. Vidjeti i Preporuku Komisije (EU) 2018/951 o standardima za tijela za jednakost (SL L 167, 4.7.2018., str. 28.).

dodijeljene na temelju Temelnog zakona. Prošle godine javna su tijela pred Ustavnim sudom osporila neke pravomoćne presude koje utječu na njih, a koje su donijeli redovni sudovi. Ta mogućnost preispitivanja dovodi u pitanje pravnu sigurnost¹⁹⁶. Osim toga, iako nije sastavni dio sustava sudova, kad Ustavni sud ispituje ustavne žalbe ipak odlučuje o meritumu predmeta, pa ga se naziva „sudom četvrtog stupnja”¹⁹⁷ koji djeluje na isti način kao redovni žalbeni sudovi¹⁹⁸. U tom se kontekstu podsjeća na činjenicu da članove Ustavnog suda bira parlament dvotrećinskom većinom¹⁹⁹ na temelju opsežnih kriterija prihvatljivosti²⁰⁰.

Nastavlja se pritisak na organizacije civilnog društva koje kritiziraju vladu. Nakon presude Suda u postupku zbog povrede koji je Komisija pokrenula protiv Mađarske²⁰¹ parlament je 18. svibnja 2021. donio novi zakon²⁰² o stavljanju izvan snage Zakona o transparentnosti organizacija civilnog društva koje se financiraju stranim sredstvima, kojim je povrijeđeno pravo EU-a. Istim su zakonom uvedena i nova pravila kojima se od Državnog ureda za reviziju zahtijeva da izvršava provjere zakonitosti računa organizacija civilnog društva čija godišnja bilanca prelazi određeni iznos²⁰³. Trenutačno je u tijeku postupak zbog

¹⁹⁶ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 18. U okviru članka 24. stavka 2. točke (d) Temelnog zakona i u skladu s člankom 27. Zakona CLI. iz 2011. o Ustavnom sudu, osoba ili organizacija uključena u konkretan predmet može se obratiti Ustavnom sudu kako bi se usprotivila sudskoj odluci koja je bila protivna Temeljnog zakonu ako se tom odlukom krše njezina prava utvrđena Temeljnim zakonom, a već su iskorišteni svi pravni lijekovi (ustavna žalba). Ako Ustavni sud utvrdi da je sudska odluka protivna Temeljnog zakonu, poništiti će odluku. Europski sud za ljudska prava smatra ustavnu žalbu učinkovitim pravnim lijekom koji se može iskoristiti (vidjeti odluke Europskog suda za ljudska prava od 12. ožujka 2019., Szalontay protiv Mađarske, 71327/13; od 12. studenoga 2019., Geréb protiv Mađarske, 25520/13; i od 12. studenoga 2019., Takács protiv Mađarske, 73665/17. Od 2012. ustavne žalbe čine 90 % predmeta koji se vode pred Ustavnim sudom (informacije dobivene od predsjednika *Kúrije* u kontekstu posjeta Mađarskoj). Otkad je 20. prosinca 2019. na snagu stupila izmjena kojom se subjektima s javnim ovlastima omogućilo osporavanje pravomoćnih sudskih presuda, takvi su subjekti podnijeli sedam ustavnih žalbi. Fizičke osobe podnijele su 412 ustavnih žalbi na sudske odluke 2020. (Informacije dobivene od Ureda Ustavnog suda u kontekstu posjeta Mađarskoj.) U razdoblju od 2012. do 2020. Ustavni sud poništio je 117 sudskih odluka, uključujući 47 odluka *Kúrije* (doprinos predsjednika *Kúrije* za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 10.)

¹⁹⁷ Doprinos Vijeća odvjetničkih komora Europe (CCBE) za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 23. CCBE je napomenuo je da Ustavni sud sve više djeluje kao sud četvrtog stupnja koji preispituje meritum odluka redovnih sudova. Prema CCBE-u, to predstavlja nepotrebno uplitanje Ustavnog suda u funkcioniranje redovnih sudova i dovodi u pitanje njihovu sudsku diskreciju i neovisnost.

¹⁹⁸ Doprinos predsjednika *Kúrije* za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 2. Vlada ističe da se članovi Ustavnog suda bave *de facto* pravosuđnom djelatnošću (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 12.).

¹⁹⁹ Parlament bira i predsjednika Ustavnog suda (doprinos zaklade *Századvég* za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 6.).

²⁰⁰ Svi mađarski državljani koji nisu u kaznenoj evidenciji i imaju pravo kandidirati se na parlamentarnim izborima mogu postati članovi Ustavnog suda: (a) ako imaju diplomu pravника; (b) ako su stariji od 45 i mlađi od 70 godina; i (c) ako su pravnici teoretičari s izvanrednom razinom znanja (sveučilišni profesori ili doktori mađarske Akademije znanosti) ili s najmanje dvadeset godina stručnog radnog iskustva u području prava. Ako je potencijalni kandidat bio član vlade ili je obnašao funkciju vodećeg dužnosnika bilo koje političke stranke ili vodećeg državnog službenika u razdoblju od četiri godine prije izbora, ne može biti izabran za člana Ustavnog suda. (Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 1.)

²⁰¹ Presuda Suda od 18. lipnja 2020., Komisija protiv Mađarske, C-78/18.

²⁰² Zakonom XLIX. iz 2021. o transparentnosti organizacija civilnog društva koje obavljaju aktivnost koja može utjecati na javnu raspravu i o izmjeni određenih povezanih zakona.

²⁰³ U skladu s postojećim pravilima (članci od 28. do 30. Zakona CLXXV. iz 2011. o slobodi udruživanja, statusu subjekta od javne koristi te aktivnostima organizacija civilnog društva i pružanju potpore takvim organizacijama, kao i članci 39. i 40. Zakona CLXXXI. iz 2011. o upisu organizacija civilnog društva u sudski registar i s tim povezanim postupovnim pravilima), sve organizacije civilnog društva obvezne su

povrede²⁰⁴ u vezi sa zakonodavnim aktom²⁰⁵ kojim se organizacija pomoći koju nudi bilo koja osoba u ime nacionalnih, međunarodnih i nevladinih organizacija osobama koje žele podnijeti zahtjev za azil kvalificira kao kazneno djelo. I dalje je na snazi zabrinjavajući²⁰⁶ zakon kojim se uvodi poseban porez na imigraciju od 25 % primjenjiv na financijsku potporu organizacijama koje provode „aktivnosti kojima se olakšava imigracija”. Vlada i provladini mediji nastavljaju s neprijateljskom retorikom protiv organizacija civilnog društva koje imaju kritičan stav prema vladi²⁰⁷. Građanski prostor u Mađarskoj ocijenjen je kao „zapriječen”²⁰⁸. Vlada ističe da su Nacionalni fond za suradnju i program odvajanja 1 % poreza na osobni dohodak alati za financiranje osmišljeni kako bi se podržali rad i aktivnosti organizacija civilnog društva²⁰⁹. Ipak, dionici tvrde da se organizacije civilnog društva i dalje suočavaju s nedostatkom financijskih sredstava²¹⁰, posebno ako su kritične prema vladi²¹¹. Devetom izmjenom Temelnog zakona (15. prosinca 2020.) uvedeno je donošenje odluka o izmjeni pravila o zakladama od javnog interesa koje obavljaju javne funkcije kvalificiranom većinom u parlamentu²¹². Novim zakonom²¹³ donesenim 27. travnja 2021. stvoren je pravni okvir za djelovanje takvih zaklada²¹⁴. Među članove upravnih odbora²¹⁵ ubrajaju se trenutni ministri

izrađivati godišnje računovodstveno izvješće o svojoj imovini, aktivnostima, financijskim sredstvima i prihodima. Obvezne su izvješćivati i o svojim aktivnostima od javne koristi te o donacijama koje su primile u okviru programa koji građanima omogućuje da odvoje 1 % svojeg poreza na osobni dohodak za civilno društvo. (Doprinos centra Alapjogokért Központ za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 21.) Nova Uredba vlade 379/2021 od 30. lipnja 2021. stupila je na snagu 1. srpnja 2021., a njome se od organizacija civilnog društva zahtijeva da u izvješćima o aktivnostima od javne koristi navedu imena svojih donatora. Na dan 17. srpnja 2021. Uredbom vlade 437/2021 od 16. srpnja 2021. te su odredbe stavljene izvan snage.

²⁰⁴ Predmet C-821/19, postupak u tijeku, u kojem je nezavisni odvjetnik Rantos dostavio svoje Mišljenje od 25. veljače 2021.

²⁰⁵ To je zakonodavstvo vlada nazvala „Stop-Soros”. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>

²⁰⁶ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Mađarsku, str. 19., u kojem se izvješćuje o kritikama iz Zajedničkog mišljenja Venecijanske komisije i OEES-a/ODIHR-a (CDL-AD(2018) 035).

²⁰⁷ Doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 57.

²⁰⁸ Ocjena organizacije CIVICUS; ljestvica od pet kategorija sadržava sljedeće ocjene: otvoren, sužen, zapriječen, potisnut i zatvoren.

²⁰⁹ Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 28.

²¹⁰ Europski građanski forum smatra da, iako su organizacije civilnog društva predvodile pružanje potpore društvenim skupinama na koje je najviše utjecala kriza uzrokovana pandemijom koronavirusa (osiguravale su pomoć u hrani, podupirale digitalno obrazovanje, dijelile informacije i pravnu pomoć itd.), vlada nije oslobodila nikakve dodatne izvore financijskih sredstava za civilno društvo (doprinos Europskog građanskog foruma za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 38.).

²¹¹ Određeni dionici napominju da je demokratsko civilno društvo u zemlji iscrpljeno u gospodarskom smislu zbog nedostatka pristupa javnom financiranju, koje je pod sve većim utjecajem politike (doprinos Europskog građanskog foruma za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 39.).

²¹² Članak 38. stavak 6. Temelnog zakona.

²¹³ Zakon IX. iz 2021. o zakladama od javnog interesa koje obavljaju javne dužnosti. Vlada tvrdi da je cilj tog zakona spriječiti da takve zaklade stalno budu predmet političkih rasprava i zajamčiti ispunjavanje njihovih zadaća.

²¹⁴ U zakonu se navode 33 zaklade sa znatnom javnom imovinom koje su zadužene za upravljanje raznim ustanovama za visoko obrazovanje i drugim kulturnim ustanovama, a svaku od njih osnovao je ministar nakon odobrenja parlamenta na temelju posebnog zakonodavstva. Na primjer, obrazovnoj ustanovi Mathias Corvinus Collegium, u čijem je upravnom odboru državni tajnik, dodijeljeno je barem 500 milijardi HUF (1,4 milijarde EUR), iznos koji odgovara sveukupnom godišnjem proračunu za cijeli sektor visokog obrazovanja u Mađarskoj, u obliku različite imovine, uključujući nekretnine, kapital i gotovinu (doprinos organizacija K-Monitor i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 13.). Vidjeti Zakon XXVI. iz 2020. o pružanju podrške programu upravljanja talentima ustanove Mathias Corvinus Collegium i aktivnostima poučavanja zaklade Maecenas Universitatis Corvini; članak 6. i Prilog 2. Zakona CVI. iz 2020. o određenim zakladama i prijenosu imovine tim zakladama.

i državni tajnici. Određeni su dionici izrazili zabrinutost²¹⁶ zbog doniranja javnih sredstava takvim privatnim subjektima, posebno uzme li se u obzir sastav upravnih odbora²¹⁷. Sve se to odvija u kontekstu prethodno opisane pravne nesigurnosti²¹⁸ u pogledu primjenjivosti pravila o javnoj nabavi i pristupu javnim informacijama na takve zaklade. Venecijanska komisija priznala je da se novom definicijom privatni subjekti koji upravljaju javnim sredstvima ne izuzimaju od obveze odgovornosti, ali je upozorila na rizik povezan s izuzimanjem javnih sredstava i javnih zadataka od demokratske kontrole, uzimajući pritom u obzir novu definiciju javnih sredstava²¹⁹.

²¹⁵ Zakladama od javnog interesa upravljaju upravni odbori sastavljeni od barem pet fizičkih osoba, koje se imenuju na neograničeno razdoblje. Nakon prijenosa prava osnivača s ministra na upravni odbor, samo će odbor moći razrješavati i imenovati članove odbora. Odbor može izmijeniti statute zaklade. Novi zakon osnivaču omogućuje odricanje svakog oblika kontrole nad upravnim odborom, pa njegovi članovi postaju neovisni i nemoguće ih je smijeniti.

²¹⁶ Informacije o stvaranju „države u sjeni” dobivene od Mađarskog helsinškog odbora u kontekstu posjeta Mađarskoj.

²¹⁷ Doprinos organizacija K-Monitor i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 13.

²¹⁸ Za više o tim temama vidjeti odjeljak o okviru za borbu protiv korupcije (str. 14.) i medijskom pluralizmu (str. 19.).

²¹⁹ Mišljenje o izmjenama ustava koje je mađarski parlament donio u prosincu 2020. (CDL(2021)028), točke 66. i 70.

Prilog I.: Popis izvora*

* *Popis doprinosa primljenih u okviru savjetovanja za potrebe Izvješća o vladavini prava za 2021. dostupan je 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.), Doprinos centra Alapjogokért Központ za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Amnesty International Mađarska, institut Eötvös Károly, Mađarski savez za građanske slobode, organizacije K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska (2021.), Doprinos organizacije Amnesty International Mađarska, instituta Eötvös Károly, Mađarskog saveza za građanske slobode te organizacija K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i Transparency International Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Centar za medijski pluralizam i slobodu medija (2021.), Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021. – izvješće o Mađarskoj.

Društvo Háttér (2021.), Doprinos društva Háttér za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Europska komisija (2020.), Izvješće o vladavini prava, Poglavlje za Mađarsku.

Europska komisija (2020.), Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u.

Europska komisija (2021.), Izvješće OLAF-a za 2021.

Europska komisija (2021.), Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u.

Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava (2021.), Doprinos Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Europska mreža sudbenih vijeća (2020.), Dopis europske mreže sudbenih vijeća Europskoj komisiji od 27. listopada 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>).

Europski centar za slobodu tiska i medija (2021.), Izjava Europskog centra za slobodu tiska i medija od 15. ožujka 2021. (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>).

Europski građanski forum (2021.), Doprinos Europskog građanskog foruma za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Europsko udruženje novinara (2021.), Doprinos Europskog udruženja novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Europsko udruženje sudaca (2021.), Doprinos Europskog udruženja sudaca za Izvješće o vladavini prava za 2021.

GRECO (2019.), Treći evaluacijski krug – Druga dopuna drugog izvješća o sukladnosti za Mađarsku – Transparentnost financiranja stranaka. GRECO (2020.) Četvrti evaluacijski krug – Drugo privremeno izvješće o sukladnosti za Mađarsku – Sprječavanje korupcije zastupnika u parlamentu, sudaca i državnih odvjetnika.

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

K-Monitor i Transparency International Mađarska (2021.), Doprinos organizacija K-Monitor i Transparency International za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Mađarska vlada (2021.), Informacije koje je dostavila Mađarska za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Međunarodni institut za medije (2021.), Doprinos Međunarodnog instituta za medije za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Odbor za zaštitu novinara (2021.), Doprinos Odbora za zaštitu novinara za Izvješće o vladavini prava za 2021.

OECD (2019.), *Implementing the OECD Anti Bribery Convention – Phase 4 Report: Hungary* (Provedba Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja – izvješće o 4. fazi: Mađarska).

Posebni izvijestitelj UN-a o neovisnosti sudaca i odvjetnika (2021.), Dopis posebnog izvijestitelja UN-a o neovisnosti sudaca i odvjetnika od 15. travnja 2021.

Povjerenica za ljudska prava Vijeća Europe (2020.), Izjava povjerenice za ljudska prava Vijeća Europe, Dunje Mijatović, od 20. studenoga 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->).

Predsjednik Kúrije (2021.), Doprinos predsjednika Kúrije za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Unija za građanske slobode u Europi (2021.), *Doprinos Unije za građanske slobode u Europi za Izvješće o vladavini prava za 2021.*

Venecijanska komisija (2021.), *Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020* (Mišljenje o izmjenama ustava koje je mađarski parlament donio u prosincu 2020.) (CDL(2021)028).

Vijeće odvjetničkih komora Europe (2021.), Doprinos Vijeća odvjetničkih komora Europe za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Zaklada Ökotárs – Mađarsko partnerstvo za zaštitu okoliša (2021.), Doprinos zaklade Ökotárs – mađarskog partnerstva za zaštitu okoliša – za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Zaklada Századvég (2021.), Doprinos zaklade Századvég za Izvješće o vladavini prava za 2021.

Prilog II.: Posjet Mađarskoj

Službe Komisije održale su u travnju 2021. virtualne sastanke sa sljedećim organizacijama:

- *Alapjogokért Központ*,
- Amnesty International Mađarska,
- Centar za istraživanje korupcije u Budimpešti,
- Forum glavnih urednika (Főszerkesztők Fóruma),
- Odsjek za medije i komunikacije sveučilišta ELTE,
- Institut za politiku Eötvös Károly,
- Mađarsko udruženje odvjetničkih komora,
- Mađarski savez za građanske slobode (TASZ),
- Mađarski helsinški odbor,
- Mađarsko udruženje sudaca (MABIE),
- K-Monitor,
- Kúria (Vrhovni sud),
- Obrazovna ustanova Mathias Corvinus Collegium,
- Mérték Média Monitor,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo pravosuđa,
- Nacionalno udruženje mađarskih novinara (MÚOSZ),
- Nacionalno tijelo za zaštitu podataka i slobodu informiranja,
- Državno sudbeno vijeće,
- Nacionalno tijelo za medije i infokomunikacije,
- Državni ured za sudstvo,
- *Nézőpont*,
- Ured povjerenika za temeljna prava,
- Ured Ustavnog suda,
- Országgyűlés (Nacionalna skupština), Odbor za zakonodavstvo,
- Országgyűlés (Nacionalna skupština), Odbor za imunitet,
- Državno odvjetništvo Mađarske,
- Tijelo za javnu nabavu,
- Državni ured za reviziju (Számvevőszék),
- *Századvég*,
- Transparency International Mađarska.

* Komisija je održala i niz horizontalnih sastanaka sa sljedećim organizacijama:

- Amnesty International,
- Centar za reproduktivna prava,
- CIVICUS,
- Unija za građanske slobode u Europi,
- mreža „Civilno društvo Europe”,
- Konferencija europskih crkava,
- EuroCommerce,
- Europski centar za neprofitno pravo,
- Europski centar za slobodu tiska i medija,
- Europski građanski forum,
- Europska federacija novinara,
- Europsko partnerstvo za demokraciju,

- Europski forum mladih,
- Front Line Defenders (Zaklada za zaštitu branitelja ljudskih prava),
- zaklada „Kuća ljudskih prava”,
- Human Rights Watch,
- ILGA-Europe,
- Međunarodna komisija pravnika,
- Međunarodna federacija za ljudska prava,
- Europska mreža Međunarodne federacije za planiranje obitelji (IPPF EN),
- Međunarodni institut za medije,
- Nizozemski helsinški odbor,
- Institut za europsku politiku otvorenog društva,
- Philanthropy Advocacy,
- Protection International,
- Reporter bez granica,
- Transparency International EU.