



Brüsszel, 2020.9.30.  
COM(2020) 580 final

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

**2020. évi jogállamisági jelentés  
A jogállamiság helyzete az Európai Unióban**

{SWD(2020) 300-326}

*A jogállamiság segít megvédeni az embereket az erőfölényben lévők önkényuralmától.  
Garantálja legalapvetőbb, mindennapi jogainkat és szabadságainkat.  
Lehetővé teszi, hogy kinyilvánítsuk véleményünket és a szabad sajtóból tájékozódjunk.*

***Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről (2020)***

## **1. Bevezetés**

Az Európai Unió közös értékeken, többek között az alapvető jogokon, a demokrácián és a jogállamiságon alapul<sup>1</sup>. Ezek képezik társadalmaink és közös identitásunk alapját. Egyetlen demokrácia sem virágozhat az alapvető jogok és a polgári szabadságjogok védelmét garantáló független bíróságok nélkül, sem pedig aktív civil társadalom, valamint szabad és plurális média nélkül. Világviszonylatban is elismert, hogy az EU nagyon magas szintű normákkal rendelkezik ezeken a területeken<sup>2</sup>. Ugyanakkor ezeket a magas szintű normákat nem mindig egyöntetűen alkalmazzák, javításokat lehet eszközölni, és mindig fennáll a visszalépés kockázata. Az összes uniós intézmény és tagállam közös felelőssége, hogy kiálljanak alapvető értékeinkért: ebben mindegyiküknek részt kell vennie.

### *Mi a jogállamiság?*<sup>3</sup>

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke szerint a jogállamiság olyan közös érték, amelyet valamennyi tagállam magáénak vall. A jogállamiság értelmében valamennyi közhatalmi jogosítványt kizárólag törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek és az alapvető jogoknak megfelelően, független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett alkalmaznak. A jogállamiság olyan elveket foglal magába, mint a törvényesség, amely az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és plurális törvényhozási eljárást jelenti; a jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem, ideértve az alapvető jogok tiszteletben tartását is; a hatalmi ágak szétválasztása és a törvény előtti egyenlőség. Ezeket az elveket az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága is elismerte. Emellett az Európa Tanács olyan normákat dolgozott ki, illetve olyan véleményeket és ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek megalapozott iránymutatással szolgálnak a jogállamiság előmozdításához és fenntartásához.

A jogállamiság egy megszilárdult elv. Bár a tagállamok eltérő nemzeti identitással, jogrendszerekkel és hagyományokkal rendelkeznek, a jogállamiság elvének lényegi tartalma az egész EU-ban azonos. A jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen ahhoz is, hogy a polgárok és a vállalkozások megbízzanak a közintézményekben, és a polgárok minden

<sup>1</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke. Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – köztük a kisebbségekhez tartozó személyeket megillető jogok – tiszteletben tartásán alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

<sup>2</sup> World Justice Project – Jogállamisági index; Világgazdasági Fórum – Globális versenyképességi jelentés; Transparency International – Korrupcióérzékelési index; Riporterek Határok Nélkül – Sajtószabadság-index.

<sup>3</sup> Lásd: COM(2019) 163 „Az Unión belüli jogállamiság további erősítése: Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések”, valamint COM(2019) 343 „Az Unión belüli jogállamiság megerősítése: Intézkedési terv”. A Bíróság közelmúltbeli ítélezési gyakorlata szintén különösen fontos.

tagállamban támogatják a jogállamiság alapvető elveit<sup>4</sup>. A jogállamiság minden polgár életére közvetlen hatással van. Megléte alapvető feltétele annak, hogy biztosítható legyen a törvény előtti egyenlő bánásmód és az uniós polgárok jogainak védelme. Alapvető fontosságú az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtásához, és központi eleme az egyenlőség, a lehetőségek és a társadalmi méltányosság Uniójának. A 2020. évi különleges körülmények újabb kihívást jelentenek a polgárok jogai tekintetében, ugyanis a Covid19-világjárvány kezelése érdekében korlátozni kellett szabadságainkat, például a mozgás szabadságát, a gyülekezési szabadságot vagy a vállalkozás szabadságát. A jogállamiság tiszteletben tartását biztosító hatékony nemzeti fékek és ellensúlyok alapvetően fontosak ahhoz, hogy a jogainkat érintő ilyen jellegű korlátozások a szükséges és arányos mértékre korlátozódjanak, időben korlátozottak legyenek, és a nemzeti parlamentek és bíróságok felügyelete mellett valósuljanak meg.

*A jogállamiság megerősítése: az Unió hatékony működésének zálogát képező prioritás*

Az EU alapja a jogállamiság. A jogállamiságot érő fenyegetések Uniónk jogi, politikai és gazdasági alapjait veszélyeztetik. Az egyik tagállamban tapasztalható hiányosságok más tagállamokat és az EU egészét is érintik. A jogállamiság elvének tiszteletben tartása minden egyes tagállam elsődleges felelőssége, azonban az Uniónak minden esetben közös érdeke és feladata a jogállamisággal kapcsolatos problémák megoldásában való részvétel, bárhol is jelenjenek meg azok. Amint azt az Európai Tanács nemrégiben hangsúlyozta, a jogállamiság tiszteletben tartása emellett központi eleme a belső piac működésének, a kölcsönös bizalmon és elismerésen alapuló igazságügyi együttműködésnek, továbbá az Unió pénzügyi érdekei védelmének is.<sup>5</sup> Ahhoz, hogy az EU sikeresen a fenntartható és reziliens fellendülés pályájára állhasson, elengedhetetlen, hogy eszközei a jogállamiság keretei között működhessenek.

Az EU számára a jogállamiság a határain túl is fontos. Az EU továbbra is szilárd és következetes megközelítés érvényesítésére törekszik annak érdekében, hogy belső jogállamisági politikái összhangban legyenek azzal, ahogyan a jogállamiság a csatlakozásra váró és a szomszédos országokkal kialakított együttműködésben, valamint a kétoldalú, regionális és többoldalú szinten folytatott valamennyi külső tevékenységben jelen van.

Az Egyesült Nemzetek Alapokmányába és a nemzetközi közjogba foglalt egyetemes értékektől és elvektől vezérelve az EU világszerte rendületlenül védelmezi az emberi jogokat, a demokráciát és a jogállamiságot, amint azt az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó, a 2020 és 2024 közötti időszakra szóló új uniós cselekvési terv<sup>6</sup> is tanúsítja. Ez az uniós fellépés összhangban áll a fenntartható fejlődési célokkal<sup>7</sup>. A jogállamiság világszintű védelmezése kiterjed a nemzetközi és regionális szervezetekkel – például az ENSZ-szel, az Európa Tanáccsal és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel – folytatott jogállamisági kérdésekkel kapcsolatos együttműködés megerősítésére is.

Az elmúlt évtizedben az EU számos eszközt dolgozott ki és vizsgált meg a jogállamiság érvényre juttatásának elősegítése érdekében<sup>8</sup>. Az egyes tagállamokban a jogállamisággal

<sup>4</sup> 489. sz. Eurobarométer tematikus felmérés – jogállamiság.

<sup>5</sup> Az Európai Tanács 2020. július 17–21-i ülésének következtetései: „Az Unió pénzügyi érdekeit az uniós szerződésekben foglalt általános elvekkel, különösen az EUSZ [az Európai Unióról szóló szerződés] 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban kell védeni. Az Európai Tanács hangsúlyozza az Unió pénzügyi érdekei védelmének fontosságát. Az Európai Tanács hangsúlyozza a jogállamiság tiszteletben tartásának fontosságát.”

<sup>6</sup> JOIN(2020) 5 final.

<sup>7</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>8</sup> Uniós szintű jogállamisági eszköztár. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf)

kapcsolatban jelentkező súlyos kihívások további uniós és nemzeti szintű vitákat váltottak ki arról, hogy miként lehetne megerősíteni az EU-nak az ilyen helyzetek kezelésére irányuló képességét. 2019. júliusi közleményében a Bizottság azt javasolta, hogy az EU és tagállamai fokozzák a jogállamiságot alátámasztó szilárd politikai és jogi kultúra előmozdítására irányuló erőfeszítéseiket, és dolgozzanak ki olyan eszközöket, amelyek megakadályozzák a jogállamisággal kapcsolatos problémák kialakulását vagy súlyosbodását<sup>9</sup>.

#### *Az európai jogállamisági mechanizmus*

Von der Leyen elnök politikai iránymutatása kifejezésre juttatta azt a szándékot, hogy a jogállamiság megerősítésére irányuló közös uniós és tagállami elkötelezettség érvényre juttatásának alapvető alkotóelemeként egy új, átfogó jogállamisági mechanizmus jöjjön létre. A mechanizmus működtetése éves ciklusokban történik, és célja a jogállamiság előmozdítása és a problémák kialakulásának vagy súlyosbodásának megelőzése. A mechanizmus a jogállamiság tiszteletben tartását közvetlenül befolyásoló területekkel (igazságszolgáltatási rendszer, korrupcióellenes keret, médiapluralizmus és -szabadság, a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések) kapcsolatos kérdések és a bekövetkező jelentős fejlemények jobb megismerésére és megértésére összpontosít. A kihívások azonosítása segíteni fogja a tagállamokat abban, hogy a Bizottság, a többi tagállam és az érdekelt felek, például a Velencei Bizottság közreműködésével és támogatásával olyan megoldásokat találjanak, amelyek megóvják a jogállamiságot.

A nemzeti hatóságokkal és az érdekeltekkel való szoros párbeszédre alapuló megközelítés átláthatóságot biztosít, és objektíven és pártatlanul valamennyi tagállamra kiterjed. A Bizottság mindezt évente összefoglalja egy jogállamisági jelentésben, amely 27 országfejezetbe foglalt tagállamonkénti értékelést tartalmaz. Ez a jogállamisági mechanizmus tovább erősíti és kiegészíti azokat az egyéb uniós eszközöket, amelyek a hatályuk alá tartozó területeken arra ösztönzik a tagállamokat, hogy hajtsanak végre strukturális reformokat. Ilyenek többek között az uniós igazságügyi eredménytábla<sup>10</sup> és az európai szemeszter<sup>11</sup>, valamint az új Next Generation EU eszköz. Az éves jelentésben szereplő értékelések referenciaként szolgálnak az említett eszközök számára. Az uniós jogállamisági eszköztár egyéb elemei szükség esetén továbbra is hatékony és arányos reagálást biztosítanak a jogállamiságot érő kihívásokra<sup>12</sup>.

A jogállamisági mechanizmus mellett, hogy a párbeszéd útján elmélyíti a közös értelmezést, keretet biztosít majd ahhoz, hogy a Bizottság támogatást nyújtson a tagállamok és a nemzeti érdekelt felek számára a jogállamiságot érintő kihívások megoldásához. Számos eszköz és alap segíti elő a strukturális reformokat technikai segítségnyújtás útján, valamint a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a korrupció elleni küzdelem és a médiapluralizmus terén megvalósuló projektek finanszírozása révén. Az európai dimenzióval rendelkező projektek esetében egyedi és közvetlen támogatások is rendelkezésre állnak a civil társadalom és a (például igazságszolgáltatási vagy újságírói) hálózatok számára. A reformok profitálhatnak az

---

<sup>9</sup> Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági közleményeket.

<sup>10</sup> Az uniós igazságügyi eredménytábla egy olyan éves összehasonlító információs eszköz, amelynek célja, hogy segítse az Uniót és a tagállamokat a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyabbá tételében azáltal, hogy objektív, megbízható és összehasonlítható adatokat szolgáltat bizonyos, valamennyi tagállam igazságszolgáltatási rendszerének hatékonyságát, minőségét és függetlenségét értékelő releváns mutatókról.

<sup>11</sup> Az európai szemeszter annyiban tárgyalja a jogállamisággal kapcsolatos problémákat, amennyiben azok hatással vannak az üzleti környezetre, a beruházásokra, a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra.

<sup>12</sup> Az európai jogállamisági mechanizmust meg kell különböztetni az olyan egyéb eszközöktől, mint az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárások vagy a kötelezettségzegési eljárások.

elismert nemzetközi szervek, például az Európa Tanács szakismeretéből, valamint a más tagállamok gyakorlati szakembereivel folytatott eszmecserekből is.

A jogállamisággal kapcsolatos uniós munka elmélyítéséhez az uniós intézmények és a tagállamok közötti szoros és lankadatlan együttműködésre van szükség. Az európai jogállamisági mechanizmusnak az az egyik fő célkitűzése, hogy ösztönözze az intézményközi együttműködést, és valamennyi uniós intézményt arra bátorítsa, hogy saját intézményi szerepének megfelelően járuljon hozzá ahhoz. Ez az európai jogállamisági mechanizmus központi eleme, és tükrözi az Európai Parlament<sup>13</sup> és a Tanács<sup>14</sup> régóta tanúsított kiemelt érdeklődését a kérdés iránt. Ezt a célt szolgálja a mechanizmus közös és objektív alapja, amely valamennyi tagállamot egyformán vizsgál. A Bizottság várakozással tekint a két intézményben jelenleg folyó munka támogatása elé, beleértve az Európai Parlament készülében lévő állásfoglalásából fakadó intézkedéseket is<sup>15</sup>. Az európai jogállamisági mechanizmus elősegíti majd a jogállamiságról folytatott uniós szintű megbeszélések észszerűsítését és az intézményközi együttműködés megerősítését, lehetővé téve az Európai Parlament és a Tanács éves ritmushoz igazodó munkavégzését, a strukturált és célzott fellépést, valamint a nemzeti parlamentekkel való együttműködést.

A jogállamisági mechanizmus az egyik eleme annak a tágabb uniós szintű törekvésnek, amely a demokrácia, az egyenlőség, valamint az emberi jogok – köztük a kisebbségekhez tartozó személyek jogai – tiszteletben tartásának értékeit hivatott megerősíteni. Ezt egy sor jövőbeni kezdeményezés fogja kiegészíteni, köztük az európai demokráciáról szóló cselekvési terv, az Alapjogi Charta végrehajtására vonatkozó megújult stratégia és a legkiszolgáltatottabbak szükségleteinek kielégítésére irányuló célzott stratégiák, amelyek célja egy olyan társadalom kialakításának előmozdítása, amelyben a pluralizmus, a megkülönböztetésmentesség, az igazságosság, a szolidaritás és az egyenlőség alapértéknek számít.

#### *Az első jogállamisági jelentés<sup>16</sup>*

A Bizottság célja, hogy e jelentés révén – beleértve a tagállamspecifikus értékeléseket bemutató 27 országfejezetet is – ismertesse a tagállamokban fennálló helyzet azon első kulcselemeit, amelyekre a jogállamisági mechanizmus új ciklusa és a jövőbeli jelentések épülhetnek majd.

Az e jogállamisági jelentés szerves részét képező 27 országfejezetben szereplő értékelést a Bizottság a tagállamokkal megvitatott hatókörnek és módszertannak megfelelően készítette el.<sup>17</sup> A munka négy fő pillér köré összpontosult: az igazságszolgáltatási rendszer, a korrupcióellenes keret, a médiapluralizmus, valamint a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések. A módszertan mindegyik pillér esetében felidézi az értékelés szempontjából releváns uniós jogi rendelkezéseket. Hivatkozik továbbá az Európa Tanács véleményeire és ajánlásaira, amelyek hasznos iránymutatást nyújtanak. Az

<sup>13</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása (2016. október 25.) a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról; az Európai Parlament állásfoglalása (2018. november 14.) a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló átfogó uniós mechanizmus szükségességéről.

<sup>14</sup> Az Általános Ügyek Tanácsának 2019. novemberi elnökségi következtetései hangsúlyozták, hogy a Bizottság jelentései alapul szolgálhatnak a Tanács által a jogállamiságról folytatott éves párbeszédhez <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

<sup>15</sup> A demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozása (2020/2072(INL)).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

előkészítési folyamat során a Bizottság az említett négy területet határozta meg a jogállamiság megóvásának egymással kölcsönösen összefüggő kulcspilléreiként. A hatékony igazságszolgáltatási rendszerek és a szilárd intézményi fékek és ellensúlyok a jogállamiság tiszteletben tartásának központi elemét képezik demokráciáinkban. A jogszabályok és az erős intézmények azonban nem elegendők. A jogállamiság a bírói függetlenség tiszteletben tartásán, a hatékony korrupcióellenes politikákon, a szabad és plurális médián, az átlátható és magas színvonalú közigazgatáson, a szabad és aktív civil társadalmon alapuló, támogató társadalmi környezetet kíván. A megelőző politikák és a helyi szintű kampányok felkeltik a polgárok figyelmét, és folyamatosan az érdeklődés középpontjában tartják a jogállamiság tiszteletben tartását. Az oknyomozó újságírás, a független média és a civil társadalom általi ellenőrzés alapvető fontosságú a döntéshozók elszámoltathatóságának fenntartásához.

Ez a számos forrásra támaszkodó jelentés a Bizottság által a Tanácsban politikai szinten, valamint kétoldalú politikai és technikai szintű találkozók keretében a tagállamokkal folytatott szoros együttműködés gyümölcse. A módszertan a jogállamisági mechanizmus éves folyamatának részévé válik. Létrejött a jogállamisággal foglalkozó nemzeti kapcsolattartó pontok hálózata, amely arra hivatott, hogy segítséget nyújtson a mechanizmus és a hozzá kapcsolódó módszertan kialakításához, és folyamatos kommunikációs csatornaként működjön. A hálózat két alkalommal ülésezett. A jelentés elkészítésének folyamatában valamennyi tagállam részt vett: május elején írásbeli észrevételeket nyújtottak be<sup>18</sup>, majd csatlakoztak a májustól júliusig megtartott virtuális országglátogatásokhoz<sup>19</sup>. Az említett országglátogatások során a Bizottság megvitatta a jogállamisággal kapcsolatos fejleményeket a tagállamok nemzeti hatóságaival, köztük az igazságügyi és független hatóságokkal, a bűnüldöző hatóságokkal, valamint más érdekelt felekkel, például az újságíró-szövetségekkel és a civil társadalommal. E jelentés elfogadása előtt a tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy közöljék az országfejezetükkel kapcsolatos új ténybeli fejleményeket.

A Bizottság emellett célzott konzultációt folytatott az érdekelt felekkel, amely során különféle uniós ügynökségek, európai hálózatok, nemzeti és európai civil társadalmi szervezetek és szakmai szövetségek, valamint nemzetközi és európai szereplők nyújtottak értékes horizontális és országspecifikus észrevételeket.<sup>20</sup> Ezek közé tartozik az Alapjogi Ügynökség, az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata, az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Európai Hálózata, a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI), az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (CCBE), az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), valamint a nemzeti és nemzetközi civil társadalmi szervezetek és újságíró-szövetségek.

A Bizottság kvalitatív értékelésén alapuló országfejezetek a 2019 januárja óta bekövetkezett jelentős fejlemények összegzésére helyezik a hangsúlyt. Ezt az egyes pillérek szempontjából releváns jogi és intézményi keret rövid tényszerű leírása vezeti be. Az értékelés egyaránt bemutatja a kihívásokat és a pozitív fejleményeket, ideértve a bevált gyakorlatokat is. A Bizottság következetes és egységes megközelítést érvényesített azáltal, hogy minden tagállam esetében azonos módszertant alkalmazott és azonos témákat vizsgált, ugyanakkor mindenkor a helyzettel és a fejleményekkel arányosan járt el. Az országfejezeteknek nem az a célja, hogy maradéktalanul ismertessék a jogállamiság tagállami helyzetének valamennyi releváns

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en)

<sup>19</sup> Az országglátogatásokkal kapcsolatos részletesebb információkat az országfejezetek tartalmazzák.

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en)

elemét, hanem a jelentős fejleményeket kívánják bemutatni<sup>21</sup>. Ezen első tapasztalatoktól és a tagállami helyzet alakulásától függően a Bizottság a következő években más releváns szempontokat is vizsgálhat vagy továbbfejleszthet a jelentésekben.

Az értékelés utal az uniós jogi követelményekre, így a Bíróság ítéleteire is. Emellett az Európa Tanács ajánlásai és véleményei a normákra és bevált gyakorlatokra vonatkozó hasznos referenciakeretet biztosítanak. Az Európa Tanács úgy is hozzájárult az országfejezetekben szereplő értékeléshez, hogy áttekintést adott az érintett uniós tagállamokkal kapcsolatos közelmúltbeli véleményeiről és jelentéseiről<sup>22</sup>.

A jogállamisági jelentésben szereplő értékelés e párbeszédre, egyeztetési és szakértői észrevételezési folyamatra épül. Szilárd és jól dokumentált alapot biztosít az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal folytatandó eszmecserehez és további munkához. Az európai jogállamisági mechanizmus, amely kollektív tanulási és az uniós támogatást mozgósító folyamat, várhatóan tovább alakul és tökéletesedik majd az intézményközi viták és a tagállamokkal folytatott párbeszéd során.

#### *A Covid19-világjárvány: a jogállamiság ellenálló képességi próbája*

Közvetlen egészségügyi és gazdasági hatásain túl a Covid19-válság számos különféle kihívást támasztott a társadalommal, közelebbről a közigazgatási szervekkel, valamint a jogi és alkotmányos rendszerekkel szemben. A válság valós körülmények között végrehajtott stressztesztnak bizonyult a nemzeti rendszerek válság idején tanúsított ellenálló képessége szempontjából. Valamennyi tagállam rendkívüli intézkedéseket hozott a közegészségvédelem érdekében, így a legtöbb ország valamilyen szükséghelyzetet jelentett be, vagy az alkotmányos rendelkezéseken, illetve a közegészségvédelmi jogszabályokon alapuló rendkívüli szükséghelyzeti jogköröket biztosított. A fékek és ellensúlyok szokásos nemzeti rendszerének megváltoztatása vagy felfüggesztése különös kihívásokat támaszthat a jogállamiság tekintetében, és ezek a fejlemények egyes tagállamokban a nyilvános viták nagy horderejű témájává váltak. Ennek következtében a Bizottság szorosan nyomon követte a szükséghelyzeti intézkedések alkalmazását, és ez adott esetben az országfejezetekben is megjelenik.

A Bizottság hangsúlyozta, hogy a válságelhárítás során tiszteletben kell tartani a szerződésekben lefektetett alapelveinket és értékeinket. A szükséghelyzeti intézkedések szempontjából többek között az a kulcskérdés, hogy azok időben korlátozottak-e, léteznek-e biztosítékok a tekintetben, hogy az intézkedések feltétlenül szükségesek és arányosak, továbbá hogy fenntartható-e a parlament és az igazságszolgáltatás által gyakorolt felügyelet, valamint a média és a civil társadalom általi ellenőrzés<sup>23</sup>. Emellett rendkívül fontos, hogy a válság leginkább akut szakaszának enyhültével miként csökkentik vagy szüntetik meg fokozatosan ezeket a jogköröket. Mivel a világjárvány még mindig nem szűnt meg, a

<sup>21</sup> Az idén módszeresen nem vizsgált elemek közé tartoznak a bűnüldözés elszámoltathatósági mechanizmusai, a közszolgálati média szerepe és függetlensége, valamint a jogszabályok hatékony hatósági végrehajtásának biztosítása és az igazgatási hatáskörrel való visszaélés megelőzése céljából hozott intézkedések.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en)

<sup>23</sup> Az Európa Tanács hasznos iránymutatást nyújtott arról, hogy milyen kritériumokat kell figyelembe venni. Ezek közé tartozik, hogy a jogszabályokat és a szükséghelyzeti szabályozásokat az alkalmazandó eljárásokkal összhangban fogadták-e el, hogy a szükségállapot és valamennyi szükséghelyzeti intézkedés időben szigorúan korlátozott-e, hogy a szükséghelyzeti jogköröket szűken határozták-e meg, továbbá hogy a fékek és ellensúlyok rendszerének „gyengítése” korlátozott és arányos-e és a végrehajtási intézkedések felett érvényesül-e a nélkülözhetetlen parlamenti ellenőrzés. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> és [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

szükséghelyzeti szabályozás, illetve a szükséghelyzeti intézkedések számos tagállamban továbbra is hatályban vannak. Ezért a Bizottságnak folytatnia kell a nyomon követést. Nemzetközi szervezetek is vizsgálják a helyzetet,<sup>24</sup> az Európai Parlament pedig felkérte a Velencei Bizottságot, hogy nyilvánítson véleményt a tagállamokban hozott intézkedésekről és azoknak a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra gyakorolt hatásáról<sup>25</sup>.

A válságra adott reakciók azt mutatták, hogy a nemzeti rendszerek összességében erős ellenálló képességgel rendelkeznek. Sok tagállamban a bíróságok ellenőrizték a szükséghelyzeti intézkedéseket, valamint politikai és jogi vitákra került sor arról, hogy az alkalmazott szükséghelyzeti szabályozások indokoltak és arányosak, a döntések pedig jogszerűek voltak-e, továbbá hogy a megfelelő eljárásokat és eszközöket alkalmazták-e. A folyamatos bizottsági nyomon követés és a nemzeti viták során már több olyan megállapítás és megfontolás kikristályosodott, amelyek további adalékul szolgálhatnak a nemzeti vitákhoz és javíthatják a jogi és politikai reagálást.

Az egyik ilyen szempont, hogy milyen a jogállamiság kultúrája, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerébe vetett bizalom mértéke a tagállamokban. Ez különösen a nemzeti intézmények közötti szerepmegosztást és lojális együttműködést, a parlamenti ellenőrzés szerepét, valamint a polgárokra vonatkozó konzultációs és átláthatósági szabályok fenntartásának lehetőségeit érinti. A Covid19-világjárvány rávilágított annak fontosságára, hogy a közegészség-védelemhez szükséges sürgős és hatékony döntéshozatal ne jelentse a fékek és ellensúlyok – köztük a parlamentek – megkerülését, kiváltképpen akkor, ha az intézkedések az egész lakosság egészének alapvető szabadságait és jogait érintik.

Egy második szempont, hogy milyen következményekkel jár mindez a médiának és a civil társadalomnak a demokratikus ellenőrzés gyakorlása terén kifejtett tevékenységére. Amennyiben a szükséghelyzeti jogkörök gyengítik a döntéshozók tevékenységét befolyásoló intézményi fékeket, még inkább fontossá válik az állami döntéseknek a média és a civil társadalom általi ellenőrzése. Egyes tagállamokban azonban a média és a civil társadalom új akadályokba ütközik. Az ilyen helyzetek többek között hozzájárulnak a dezinformáció terjedéséhez és a hatóságokba vetett bizalom csökkenéséhez, ami káros a jogállamiságra nézve<sup>26</sup>.

Egy harmadik szempont az igazságszolgáltatási rendszer ellenálló képessége. A független bírósághoz forduláshoz és a bírósági felülvizsgálathoz való jog a jogállamiság alapvető eleme. Az uniós jog alkalmazása során uniós bíróságként is működő nemzeti bíróságok részleges bezárása komoly sebezhetőséget tárt fel. Számos tagállam hozott intézkedéseket a pandémia hatásának csökkentésére, és a közösségi kontaktusok korlátozását előíró szabályok vagy videokonferencia-technikák alkalmazásával újra tudta indítani a bírósági tárgyalásokat. A világjárvány több tagállamban az eljárások digitalizálásának is lendületet adott.

Ezek a megfontolások tükrözik a jogállamisággal kapcsolatban egyes tagállamokban lefolytatott általánosabb vitákat, amelyek nemzeti rendszereik ellenálló képességével

---

<sup>24</sup> Lásd például: az Európa Tanács Velencei Bizottsága, „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections” (A demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság tiszteletben tartása szükséghelyzetekben – megfontolások), 2020. május 26., CDL-PI(2020)005rev.

<sup>25</sup> [www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967](http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967)

<sup>26</sup> Lásd még: Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A Covid19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket, 2020. június 10., JOIN(2020) 8 final.



foglalkoztak<sup>27</sup>. Így a Covid19-világjárvány rávilágított arra, hogy a jogállamiság miként gyakorol közvetlen hatást az emberek mindennapi életére.

## **2. A tagállamok jogállamisági helyzetének legfontosabb elemei**

A tagállamok alkotmányos, jogi és politikai rendszerei általában magas szintű jogállamisági normákat jelenítenek meg. A jogállamiság alapvető elveit – a jogszerűséget, a jogbiztonságot, a végrehajtó hatalom önkényes gyakorlásának tilalmát, a független és pártatlan bíróságok általi hatékony igazságügyi védelmet, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását, a hatalmi ágak szétválasztását és a törvény előtti egyenlőséget – rögzítették a nemzeti alkotmányokban és megjelenítették a jogszabályokban. Előfordulnak azonban olyan komoly kihívások is, amelyek próbára teszik a jogállamiság biztosítékainak ellenálló képességét, és így feltűnőbbé válnak a hiányosságok.

A következő négy szakaszban a mechanizmus céljából meghatározott négy pillért vizsgálva kiemeljük a jelentős közös témákat és trendeket, a konkrét kihívásokat és a pozitív fejleményeket<sup>28</sup>. Az országfejezetekben szereplő, mind a 27 tagállamra kiterjedő értékelés alapján példaként bemutatjuk a különösen kiemelkedő tagállami fejleményeket.<sup>29</sup> A cél a jogállamiság megszilárdításáról szóló konstruktív vita ösztönzése, és valamennyi tagállam bátorítása arra, hogy vizsgálják meg, miként lehetne megoldani a kihívásokat és okulni egymás tapasztalataiból, valamint annak bemutatása, hogy hogyan lehet tovább erősíteni a jogállamiságot a nemzeti hagyományok és sajátosságok maradéktalan tiszteletben tartása mellett.

### **2.1. Igazságszolgáltatási rendszerek**

A hatékony igazságszolgáltatási rendszerek elengedhetetlenek a jogállamiság megőrzéséhez. A nemzeti jogrendszer által követett modelltől és az annak alapjául szolgáló hagyományoktól függetlenül az igazságszolgáltatás eredményességét annak függetlensége, minősége és hatékonysága határozza meg. Bár a tagállami igazságszolgáltatás szervezetének kialakítása nemzeti hatáskörbe tartozik, a tagállamoknak hatáskörük gyakorlásakor gondoskodniuk kell arról, hogy a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereik hatékony jogvédelmet nyújtsanak<sup>30</sup>. A nemzeti bíróságok függetlensége alapvető fontosságú e bírói jogvédelem biztosításához.<sup>31</sup> A nemzeti bíróságok gondoskodnak az uniós jog által biztosított jogok és kötelezettségek hatékony érvényesítéséről. Amint az Európai Unió Bírósága ismételten kifejtette, az uniós jognak való megfelelést biztosító hatékony bírói jogvédelem megléte lényegi eleme a

---

<sup>27</sup> A további lehetséges kérdések közé tartozik a korrupcióellenes keret ellenálló képessége a szűkséghelyzetek alatt a közbeszerzés területén megjelenő korrupciós kockázatokkal szemben.

<sup>28</sup> Az elemzés ugyanakkor nem nyújt teljes körű áttekintést a tagállamokban történt összes fejleményről. Lásd még a 18. lábjegyzetet.

<sup>29</sup> A példákban említett fejleményeket a vonatkozó országfejezetekben leírt összefüggésben kell értelmezni. Az ilyen összefüggéseket szem előtt tartó olvasás megkönnyítése érdekében hiperhivatkozásokat illesztettünk a szövegbe.

<sup>30</sup> A Bíróság 2019. június 24-i ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyelország, C-619/18, EU:C:2019:531, 52. és 54. pont; a Bíróság 2019. november 5-i ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyelország, C-192/18, EU:C:2019:924, 102–103. pont.

<sup>31</sup> A Bíróság 2018. február 27-i ítélete, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; a Bíróság 2019. február 7-i ítélete, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

jogállamiságnak.<sup>32</sup> A hatékony igazságszolgáltatási rendszerek emellett megalapozzák a kölcsönös bizalmat, amely szilárd kiindulópontot jelent a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló közös térség,<sup>33</sup> a beruházásbarát környezet, a hosszú távú fenntartható növekedés és az Unió pénzügyi érdekeinek védelme számára. Az Európai Unió Bírósága tovább pontosította az uniós jogból fakadó követelményeket a bírói függetlenség tekintetében. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlata szintén meghatároz olyan alapvető normákat, amelyeket tiszteletben kell tartani a bírói függetlenség megóvása érdekében.

Az igazságszolgáltatási rendszer működése kiemelt helyen szerepel a nemzeti politikai napirendekben, amit az is igazol, hogy szinte minden tagállam elindított igazságügyi reformokat,<sup>34</sup> még ha azok célja, hatóköre, formája és végrehajtási állapota országonként eltérő is. A reformtörekvések az alkotmányos berendezkedés strukturális megváltoztatásától – így igazságszolgáltatási tanács vagy új bíróságok felállításától – konkrét operatív intézkedésekig, például a bírósági ügyviteli rendszer digitalizálásáig terjednek. A párbeszéd során az derült ki, hogy a tagállamok szoros figyelemmel kísérik a más tagállamokban zajló reformokat és a jogállamisággal kapcsolatos fejleményeket, valamint az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatának alakulását.

#### *A bírói függetlenség megítélése az EU-ban*

A vállalatok és a lakosság körében 2020-ban végzett Eurobarométer felmérések szerint<sup>35</sup> jellemzően ugyanazok a tagállamok találhatók a skála felső, illetve alsó végén. A legutóbbi Eurobarométer felmérés azt jelzi, hogy hat tagállamban a közvélemény nagyon jónak tartja a bírói függetlenséget (75 % felett). Ez a megítélés többé-kevésbé stabil maradt az elmúlt négy év során. Ugyanakkor az elmúlt évben kilenc tagállamban romlott a függetlenség megítélése, néhány tagállamban pedig változatlanul nagyon rossznak tartják a bírói függetlenséget (30 % alatt).

#### *Folyamatban vannak a bírói függetlenség strukturális biztosítékainak megerősítésére irányuló erőfeszítések*

Több tagállamban folynak olyan erőfeszítések, amelyek célja a bírói függetlenség megerősítése és a végrehajtó, illetve a törvényhozó hatalom igazságszolgáltatásra gyakorolt befolyásának csökkentése. Ezek közé tartozik a független nemzeti igazságszolgáltatási tanács létrehozása vagy megerősítése. A bírák kinevezésének módja az egyik olyan elem, amely hatással lehet a bírói függetlenségre és arra, hogy a nyilvánosság milyenek érzékeli a függetlenséget. Több tagállam olyan reformokat tervez vagy fogadott el, amelyek arra irányulnak, hogy szorosabban bevonják az igazságszolgáltatást az eljárásba vagy egyértelmű kritériumokat, illetve bírósági felülvizsgálati mechanizmusokat határozzanak meg. A bírakkal és ügyészekkel szembeni fegyelmi eljárások reformja szintén azt igazolja, hogy kiemelt figyelmet fordítanak arra a szükséges egyensúlyra, amely lényegi garanciák biztosítása mellett fenntartja az elszámoltathatóságot.

<sup>32</sup> A Bíróság 2017. március 28-i ítélete, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 73. pont; a Bíróság 2018. február 27-i ítélete, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 36. pont; a Bíróság 2018. július 25-i ítélete, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, 51. pont; a Bíróság 2019. június 24-i ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyelország, C-619/18, EU:C:2019:531, 46. pont; a Bíróság 2019. november 19-i ítélete, A.K., C-585/18, C-624/18, és C-625/18, EU:C:2019:982, 120. pont.

<sup>33</sup> A Bíróság 2018. július 25-i ítélete, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, 49. pont.

<sup>34</sup> Lásd még: Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 1. ábra.

<sup>35</sup> Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája. FL 483. és 484. sz. Eurobarométer felmérés, 2020. január. A Bizottság más forrásokat, például a Világgazdasági Fórumtól származó információkat is felhasznált.

[Máltán](#) például a Parlament számos reformot fogadott el a közelmúltban a bírói függetlenség megerősítése céljából. A [Csehországban](#) kidolgozás alatt álló reformok célja, hogy fokozzák a bírák kinevezésének, előléptetésének és felmentésének átláthatóságát. [Cipruson](#) 2019 júliusa óta új, részletes kritériumok vonatkoznak a bírák kinevezésére, és jelenleg tárgyalások folynak a további módosításokról. [Lettországban](#) a bírói függetlenség megerősítése érdekében új hatásköröket biztosítottak az Igazságszolgáltatási Tanács számára.

Azokban a tagállamokban, ahol hagyományosan jónak vagy akár nagyon jónak tartják a bírói függetlenséget, szintén léteznek olyan viták, mérlegelési folyamatok és reformtervek, amelyek a bírói függetlenség jogi és alkotmányos biztosítékait hivatottak megerősíteni<sup>36</sup>. Azok a tagállamok, ahol a hatalmi ágak szétválasztása és a bírói függetlenség tiszteletben tartása inkább a politikai hagyományok részét képezte, nem pedig részletes jogi biztosítékokra épült, arról számoltak be, hogy a más tagállamokban bekövetkezett fejlemények jelentették az egyik okát annak, hogy a formálisabb rendszerek alkalmazása felé mozdultak el.

[Írországban](#) például 2019 végén független Bírói Tanácsot hoztak létre a bírói függetlenség megóvása érdekében. [Luxemburgban](#) az Alkotmány tervezett felülvizsgálatának célja a bírói függetlenséget megerősíteni hivatott új elemek bevezetése. [Finnországban](#) 2020 januárjában a bíróságok igazgatásáért felelős független hivatal, a Nemzeti Bírósági Igazgatási Hivatal vett át egyes, korábban az Igazságügyi Minisztérium által ellátott feladatokat. [Hollandiában](#) reformokat terveznek annak érdekében, hogy korlátozzák a végrehajtó és a törvényhozó hatalom befolyását a Legfelsőbb Bíróság bírúinak és az Igazságszolgáltatási Tanács tagjainak kinevezésére. [Svédországban](#) a szükséges jogalkotási és alkotmányos reformokra irányuló javaslatok kidolgozása céljából 2020 februárjában felállították „A demokrácia és a bírói függetlenség védelmének megerősítésével” foglalkozó vizsgálóbizottságot.

*Egyre intenzívebb vita folyik az ügyészségnek a végrehajtó hatalomtól való függetlenségéről, mivel az komoly kihatással van a bűnözés és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó képességre*

Jóllehet az EU-n belül nem létezik egységes modell az ügyészség intézményi kialakítására, a különböző szintű ügyészek kinevezésére, felmentésére vagy a velük szembeni fegyelmi eljárásokra nézve, az intézményi biztosítékok segítségével elérhető, hogy az ügyészség kellően független és az indokolatlan politikai nyomásgyakorlástól mentes legyen<sup>37</sup>. Az Emberi Jogok Európai Bírósága<sup>38</sup> egyik közelmúltbeli ítéletében kiemelte, hogy az ügyészség függetlensége az igazságszolgáltatás függetlensége megőrzésének kulcseleme.

Folyamatban vannak az ügyészség függetlenségének megerősítését célzó reformok [Máltán](#), ahol teljesen különálló ügyészséget hoznak létre, megszüntetve azt a hagyományos helyzetet, hogy a legfőbb ügyész a kormány jogi tanácsadójaként is eljár. [Ciprus](#) szintén jogszabályi változtatásokat készít elő, amelyek célja a Köztársasági Jogi Hivatal átalakítása a hivatalon belüli különálló, autonóm igazgatóságok létrehozásával.

---

<sup>36</sup> Lásd az előző lánkjegyzetet.

<sup>37</sup> Az Európa Tanács normái. A Velencei Bizottság Jogállamisági ellenőrzőlistája az ügyészséggel kapcsolatban megjegyzi, hogy „[n]em létezik közös norma az ügyészség szervezete, különösen az ügyészek kinevezésére köteles hatóság vagy az ügyészség belső szervezete tekintetében. Ugyanakkor megfelelő önállóságot kell biztosítani annak érdekében, hogy az ügyészségek védve legyenek az indokolatlan politikai befolyástól”.

<sup>38</sup> A 3594/19. sz., Kövesi kontra Románia ügyben 2020. május 5-én hozott ítélet 208. pontja.

Egyes tagállamokban, például [Németországban](#) és [Ausztriában](#)<sup>39</sup> vitatémává vált a végrehajtó hatalomnak az a jogosultsága, hogy akár egyedi ügyekben is utasítsa az ügyészséget, különösen az Európai Unió Bíróságának az európai elfogatóparancsra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát követően<sup>40</sup>. [Lengyelországban](#) különös aggodalmat keltett a legfőbb ügyészi hivatalt is betöltő igazságügyi miniszter kettős szerepe, mivel az növeli a politikai befolyással szembeni kiszolgáltatottságot az ügyészség szervezete és az ügyek kivizsgálása tekintetében. Egyes tagállamokban a legfőbb ügyésznek az alacsonyabb rangú ügyészek vonatkozásában betöltött szerepe is vet fel aggályokat. [Bulgáriában](#) például még véglegesíteni kell a legfőbb ügyész hatékony elszámoltathatóságára vonatkozó szabályozással kapcsolatos, régóta meglévő aggályok elosztatására hivatott jogalkotási eljárásokat.

*Az igazságszolgáltatás függetlensége néhány tagállamban továbbra is aggodalomra ad okot*

Annak ellenére, hogy számos tagállam reformtörekvéseket tett az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítésére, a fejlemények néhány tagállamban aggodalomra adnak okot. Ezek az aggályok intenzitásukban és hatókörükben, valamint a vonatkozó intézkedések típusát illetően eltérőek. Az igazságszolgáltatási tanácsok feladataik ellátására való képességével kapcsolatos aggályoktól az olyan rendszerszintű aggályokig terjednek, mint a végrehajtó és törvényhozó hatalmi ágak az igazságszolgáltatási rendszerek – köztük az alkotmánybíróságok vagy a legfelsőbb bíróságok – működésére gyakorolt növekvő befolyása. E fejlemények némelyike arra készítette a Bizottságot, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson vagy az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárások keretében aggodalmát fejezze ki.

Egyes tagállamokban a változás iránya komoly aggályokat vetett fel a reformoknak az igazságszolgáltatás függetlenségére gyakorolt hatását illetően. Ez volt az egyik olyan kérdés, amelyet az Európai Parlament által [Magyarországgal](#) szemben kezdeményezett, az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás felvetett. Konkrétan, a független Országos Bírői Tanács szembesül kihívásokkal a bíróságok igazgatásáért felelős Országos Bírósági Hivatal elnöke hatáskörének kiegyensúlyozása terén; az új elnök megválasztása megnyithatja az utat a megerősített együttműködés előtt. További aggályok merültek fel azokkal az új szabályokkal kapcsolatban, amelyek lehetővé teszik, hogy az Országgyűlés által megválasztott Alkotmánybíróság tagjait a rendes kinevezési eljárástól eltérve nevezzék ki a Legfelsőbb Bíróságra. [Lengyelország](#) 2015 óta végrehajtott igazságügyi reformjai mind hazai, mind uniós szinten jelentős vitákat váltottak ki, és komoly aggályokat vetettek fel, amelyek közül több továbbra is fennáll. Ez arra készítette a Bizottságot, hogy 2017-ben elindítsa az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást, amelyet jelenleg a Tanács tárgyal. 2019-ben és 2020-ban a Bizottság két kötelezettségszegési eljárást indított az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítása érdekében, és a Bíróság ideiglenes intézkedéseket hozott, amelyekkel felfüggesztette a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsának a bírákat érintő fegyelmi ügyekkel kapcsolatos hatáskörét.

Néhány más tagállam is kihívásokkal szembesül. [Bulgáriában](#)<sup>41</sup> a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Felügyelete

---

<sup>39</sup> A végrehajtó hatalom e jogosultságához intézményi biztosítékok vagy hosszú múltra visszatekintő konvenciók társulnak, amelyek a gyakorlatban korlátozzák annak veszélyét, hogy a végrehajtó hatalom visszaél ezzel a hatáskörrel.

<sup>40</sup> Nevezetesen a Bíróság 2019. május 27-i ítélete, *OG és PI*, C-508/18 és C-82/19 PPU egyesített ügyek, EU:C:2019:456 (az európai elfogatóparancsról).

<sup>41</sup> Bulgária 2007. évi uniós csatlakozása óta a Bizottság az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében nyomon követi a bolgár reformokat olyan területeken, mint az igazságszolgáltatás és a korrupció elleni küzdelem. A jogállamiság megerősítéséről szóló közlemény (COM(2019) 343) kimondja, hogy amint

összetétel és működés szempontjából szintén aggályokat vetett fel, amelyek még mindig fennállnak. [Romániában](#)<sup>42</sup> a 2017–2019-ben bevezetett, a bírói függetlenségre negatív hatást gyakorló vitatott reformok továbbra is hatályban vannak<sup>43</sup>. 2020-ban a kormány kifejezte elkötelezettségét az iránt, hogy a korábbi évek visszalépését követően helyreállítsa az igazságügyi reform pályáját, ami jelentősen csökkentette az igazságszolgáltatással kapcsolatos feszültségeket. [Horvátországban](#) az alacsony szintű közigazgatási kapacitás megnehezíti az Országos Bírói Tanács és az Államügyészi Tanács számára a megbízatásuk teljesítését, mivel a bírák és ügyészek kinevezésével kapcsolatos szerepük beszűkült, valamint hiányzik a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére szolgáló korszerűsített IT-rendszer. [Szlovákiában](#) régóta aggodalomra ad okot az igazságszolgáltatási rendszer függetlensége és integritása. 2020 áprilisában a kormány jelentős reformterveket jelentett be az igazságszolgáltatás függetlenségének és integritásának megerősítésére, valamint az alkotmánybíróság kinevezési eljárására vonatkozóan.

Néhány tagállamban gyakran számolnak be a bírák és ügyészek elleni politikai támadásokról és médiakampányokról. A bírák azon jogát érintő – köztük fegyelmi – intézkedésekre is sor került, hogy szabadon nyújthatnak be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Európai Unió Bíróságához. Az ilyen támadásoknak és intézkedéseknek visszatartó hatásuk lehet, és rombolhatják az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat, ami kihat az igazságszolgáltatás függetlenségére<sup>44</sup>. A támadások számos esetben olyan bírák és ügyészek ellen irányulnak, akik nyilvánosan elítélő véleményt fogalmaznak meg azokkal a fejleményekkel kapcsolatban, amelyek az igazságszolgáltatás egészét károsíthatják. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a közelmúltban hozott, 2020. május 5-i határozatában megerősítette az ügyészek és bírák véleménynyilvánítási szabadságát az igazságszolgáltatást érintő jogalkotási reformokról, és általánosságban az igazságszolgáltatás függetlenségét érintő kérdésekről szóló nyilvános vitákban való részvétel tekintetében<sup>45</sup>.

*A Covid19-világjárvány miatt még hangsúlyosabbá vált az igazságszolgáltatási rendszerek digitalizálásának fontossága.*

A tagállamok évek óta törekednek arra, hogy a lehető legjobban kihasználják az információs és kommunikációs technológiai eszközöket a bíróságoknak a felekkel és az ügyvédekkel való kommunikációjának megkönnyítése, a munkateher hatékony kezelése és az átláthatóság növelése érdekében, ideértve a bírósági határozatokhoz való online hozzáférést is. A tagállamokban számos kezdeményezés van folyamatban annak érdekében, hogy valódi javulást érjenek el az igazságszolgáltatási rendszereket igénybe vevők számára. A Covid19-világjárvány további lendületet adott ezeknek az erőfeszítéseknek, rámutatva a reformok

---

az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus véget ér, a horizontális eszközök keretében folytatni kell a nyomon követést. A jogállamisági mechanizmus keretét biztosít e kérdések jövőbeli továbbvitéléhez.

<sup>42</sup> Románia 2007. évi uniós csatlakozása óta a Bizottság az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében nyomon követi a román reformokat olyan területeken, mint az igazságszolgáltatás és a korrupció elleni küzdelem. A jogállamiság megerősítéséről szóló közlemény (COM(2019) 343) kimondja, hogy amint a különleges együttműködési és ellenőrzési mechanizmus véget ér, a horizontális eszközök keretében folytatni kell a nyomon követést. A jogállamisági mechanizmus keretét biztosít e kérdések jövőbeli továbbvitéléhez.

<sup>43</sup> Erre példa az igazságszolgáltatásban elkövetett bűncselekmények kivizsgálásával foglalkozó ügyészi osztály, amelynek kizárólagos feladata a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények üldözése, és amely továbbra is működik.

<sup>44</sup> Különösen ez a helyzet akkor, ha hiányzik a hivatalos reakció vagy a hatékony jogorvoslati lehetőségek.

<sup>45</sup> A 3594/19. sz., Kövesi kontra Románia ügyben 2020. május 5-én hozott ítélet 201., 205. és 209. pontja. Lásd még a 20261/12. sz. Baka kontra Magyarország ügyben 2016. június 23-án hozott ítélet 156-157. és 164-167. pontját.

felgyorsításának fontosságára az igazságügyi intézmények ügykezelésének digitalizálása, a felekkel és ügyvédekkel folytatott információ- és dokumentumcsere, valamint az igazságszolgáltatáshoz való folyamatos és könnyű hozzáférés érdekében. Számos kezdeményezés indul, amelyek lehetővé teszik a bíróságokat igénybe vevők számára, hogy online nyomon kövessék az eljárás szakaszait, vagy olyan szabványnak megfelelően modellezzék az ítéleteket, amely lehetővé teszi azok gépi olvashatóságát.

Néhány tagállam már igen nagy előrehaladást ért el az ilyen rendszerek bevezetése terén. [Észtországban](#) és [Lettországban](#) például az igazságügyi rendszereket a bíróságokon alkalmazott legfejlettebb információs és kommunikációs technológiák jellemzik. Ezek nagy fokú hozzáférhetőséget és rugalmasságot biztosítanak a bírósági felhasználás során, és nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a bíróságok a Covid19-világjárvány alatt viszonylag kevés zavarral folyamatosan működtek. [Szlovéniában](#) magas szintű az igazságszolgáltatási rendszer ügyvitelének digitalizációja, és további fejlesztések folynak a bíróságok és a felek közötti elektronikus kommunikáció javítása érdekében. [Magyarországon](#) is magas szintet ért el az igazságszolgáltatás digitalizálása, és a közzétett ítéletekhez való online hozzáférés tekintetében széles körben rendelkezésre állnak elektronikus eszközök. [Portugáliában](#) a polgári perrendtartás módosítása minden polgári eljárásban bevezette az „alapértelmezésben digitális” elvet. [Olaszországban](#) folyamatban van a polgári eljárás reformja, amely kizárólagos online benyújtásról és az elektronikus eszközök szélesebb köréről rendelkezik, ideértve a bírósági illetékek online megfizetését is. A Bizottság a helyreállítási tervvel összefüggésben hangsúlyozta az igazságszolgáltatási rendszerek digitalizációjának fontosságát<sup>46</sup>. Ezeket az erőfeszítéseket a jövőben a Digitális Európa program és a Next Generation EU eszköz révén lehetne támogatni.

*Az igazságszolgáltatásba való beruházásra minden eddiginél nagyobb szükség van a hatékonysággal kapcsolatos kihívások kezeléséhez*

Az eredményes igazságszolgáltatási rendszerek megfelelő humán- és pénzügyi erőforrásokra támaszkodnak. Míg az igazságszolgáltatási rendszerre fordított kormányzati kiadások általában nőnek<sup>47</sup>, számos tagállamban az igazságszolgáltatásnak korlátozott erőforrásokkal kell működnie. Az igazságszolgáltatási rendszerekbe való beruházás nélkülözhetetlen az egyes tagállamok előtt álló hatékonysági kihívások kezeléséhez is. Az igazságszolgáltatási rendszerekben az elhúzódó eljárásokat és ügyhátralékokat megfelelő intézkedésekkel kell kezelni. A Covid19-válság gazdasági és társadalmi hatásai rávilágítottak arra, hogy meg kell erősíteni az igazságszolgáltatási rendszer rezilienciáját, nevezetesen azért, mert az ügyteher várhatóan növekedni fog. Az alacsony hatékonyság miatt bizalmatlanság alakulhat ki az igazságszolgáltatási rendszerek iránt, ami ürügyként szolgálhat a jogállamiságot érintő nem megfelelő igazságügyi reformokra. Az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának és minőségének erősítésére irányuló, az üzleti környezet javát szolgáló tervezett beruházásokat a Next Generation EU programok és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz segítheti elő. Egyes tagállamokban a kormányprogramokban hivatalosan elismerték a további források szükségességét. [Németország](#) például egy „jogállamisági paktumot” hajt végre, amely jelentős kiegészítő forrásokat tartalmaz mind szövetségi, mind tartományi (*Länder*) szinten. Az [ausztriai](#) és [franciaországi](#) kezdeményezések szintén az igazságszolgáltatási rendszer forrásainak növelését célozzák.

## **2.2 Korrupcióellenes keret**

<sup>46</sup> Európa nagy pillanata: helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért (COM(2020) 456 final).

<sup>47</sup> Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája

A korrupció elleni küzdelem elengedhetetlen a jogállamiság fenntartásához. A korrupció minden szinten aláássa az állam és a hatóságok működését, és kulcsfontosságú tényező a szervezett bűnözésben<sup>48</sup>. Az eredményes korrupcióellenes keretek, az átláthatóság és integritás az állami hatalom gyakorlása terén erősítheti a jogrendszereket és a hatóságokba vetett bizalmat. A korrupció elleni küzdelemnek a korrupciónak az adott országban való előfordulási gyakoriságára és formájára vonatkozó bizonyítékokon, a korrupciót lehetővé tevő feltételeken, valamint a korrupció megelőzésére, felderítésére és szankcionálására felhasználható jogi, intézményi és egyéb ösztönzőkön kell alapulnia.

A korrupció elleni küzdelem nem szűkíthető le mindenki által egységesen alkalmazható intézkedéscsomagokra. Figyelembe kell vennie sajátos kockázati tényezőket is, amelyek tagállamonként eltérőek lehetnek. Mindazonáltal valamennyi tagállamnak rendelkeznie kell a korrupció megelőzésére, felderítésére, megfékezésére és szankcionálására szolgáló eszközökkel. Az EU már régóta elismeri, hogy olyan átfogó megelőzési stratégiákra van szükség, amelyek a társadalom valamennyi csoportjában növelik az átláthatóságot és az integritást, és a kiváltó okokra összpontosítanak.<sup>49</sup> E stratégiáknak a fenyegetések, sebezhetőségek és kockázati tényezők értékelésén kell alapulniuk. A korrupció elleni küzdelem uniós megközelítésének hasonlóan részét képezi a minden szinten megnyilvánuló igény az integritással kapcsolatos megbízható és eredményes intézkedések, a korrupció megelőzésére szolgáló hatékony rendszerek, valamint az eredményes, elszámoltatható és átlátható közintézmények iránt.

A korrupció elleni küzdelem átfogó megközelítésének a megelőző és megakadályozó intézkedések kombinációján kell alapulnia. Ehhez szükség van független és pártatlan igazságszolgáltatási rendszerekre, amelyek pártatlan vizsgálatok és büntetőeljárások lefolytatásával eredményesen érvényesítik a korrupcióellenes jogszabályokat, valamint hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókra, köztük a korrupcióból származó bevételek hatékony visszafizettetésére.<sup>50</sup> Ehhez szilárd jogi és intézményi keretre, megfelelő közigazgatási és igazságszolgáltatási kapacitásra, valamint a jogérvényesítési intézkedésekhez politikai eltökéltségre van szükség. A független és plurális média, különösen az oknyomozó újságírás és az aktív civil társadalom fontos szerepet játszik a közügyek ellenőrzésében, az esetleges korrupció és az integritásra vonatkozó előírások megsértésének felderítésében, a tudatosság növelésében és az integritás előmozdításában. A korrupció elleni küzdelem fontos uniós dimenzióval is rendelkezik, mivel kapcsolódik az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez<sup>51</sup>. Az Európai Ügyészség e tekintetben kulcsfontosságú szerepet fog játszani<sup>52</sup>. Az elmúlt néhány évben uniós jogszabályokat fogadtak el a korrupció elleni

<sup>48</sup> Az EU súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettségének (EU SOCTA) 2017. évi értékelése, Európol.

<sup>49</sup> A 14310/19. tanácsi dokumentum.

<sup>50</sup> Lásd ugyanott.

<sup>51</sup> Az EUMSZ 325. cikke értelmében az Uniónak és tagállamainak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység elleni küzdelem érdekében. Bár a csalás és a korrupció különböző jogi fogalmak, az uniós költségvetést érintő csalási ügyek korrupcióval is együtt járhatnak. Uniós szinten az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) belső és külső vizsgálatokat végez a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem céljából.

<sup>52</sup> Az Európai Ügyészség – amelynek felállítása jelenleg is folyamatban van – az EU független ügyészsége lesz, amely hatáskörrel rendelkezik az uniós költségvetés elleni bűncselekmények (például csalás, korrupció vagy határon átnyúló súlyos héacsalás) esetén a nyomozás, a vádhatósági eljárás lefolytatása és a bíróság elé állítás terén. Az Európai Ügyészségben jelenleg részt vevő tagállamok: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lettorság, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

küzdelem megerősítése érdekében, ideértve a visszaélést bejelentő személyeknek a megtorlás minden formájával szembeni védelmére vonatkozó szabályokat is<sup>53</sup>. A pénzmosás elleni felülvizsgált szabályok – nevezetesen a gazdasági társaságok tényleges tulajdonosaira vonatkozó nyilvántartások létrehozása<sup>54</sup>, valamint a pénzügyi információk cseréjének elősegítésére és a pénzügyi nyomozások felgyorsítására irányuló további lépések<sup>55</sup> — mind jelentős hatással vannak a korrupció elleni küzdelem elősegítésére.

### *Korrupcióérzékelés az EU-ban*

A korrupcióérzékelési index<sup>56</sup> eredményei azt mutatják, hogy tíz tagállam a világ húsz legkevésbé korruptnak érzékelt országa közt van, és az EU átlagos pontszáma világszinten is jó. Több tagállam javította pontszámát az előző évekhez képest, míg más tagállamok továbbra is jelentősen alacsonyabb pontszámot értek el, mint más európai országok.

A legfrissebb Eurobarométer korrupcióérzékelési felmérések<sup>57</sup> szerint a korrupció továbbra is komoly problémát jelent az uniós polgárok és vállalkozások számára. Az európaiak több mint héttizede (71 %) véli úgy, hogy országában széles körben elterjedt a korrupció, több mint négytizedük szerint (42 %) pedig országukban nőtt a korrupció szintje. Egyúttal a válaszadók mindössze 34 %-a véli úgy, hogy kormánya korrupció elleni küzdelem terén tett erőfeszítései eredményesek. Emellett az európai vállalatok több mint hattizede (63 %) véli úgy, hogy a korrupció problémája széles körben jelen van a saját országában, és a vállalatok többsége (51 %) szerint valószínűtlen, hogy hazájában elfognák vagy a rendőrségnek illetve az ügyészségnek jelentenék a korrupt személyeket vagy vállalkozásokat.

### *Nemzeti korrupcióellenes stratégiák*

A stratégiai korrupcióellenes keret lehetőséget kínál arra, hogy a politikai kötelezettségvállalást és jövőképet konkrét intézkedésekre váltsák. A nemzeti korrupcióellenes stratégiák biztosíthatják, hogy az egyes jogalkotási vagy intézményi joghézagokat ne elszigetelten kezeljék, és hogy a korrupcióellenes rendelkezéseket minden érintett szakpolitikai ágazatban érvényesítsék annak érdekében, hogy azok tényleges hatást gyakoroljanak. Több tagállam fogadott el átfogó új vagy felülvizsgált korrupcióellenes stratégiát konkrét és mérhető célkitűzésekkel, világos költségvetéssel és a szakosított intézmények jól meghatározott feladataival, valamint az érdekelt felek erőteljes bevonásával.

[Franciaország](#) például 2020 januárjában többéves nemzeti tervet fogadott el a korrupció elleni küzdelemről a 2020–2022 közötti időszakra, amely a korrupció megelőzési és visszaszorítási dimenzióira egyaránt kiterjed. Más tagállamok, mint [Bulgária](#), [Horvátország](#), [Csehország](#), [Észtország](#), [Görögország](#), [Olaszország](#), [Litvánia](#), [Románia](#) és [Szlovákia](#) már évek óta rendelkeznek átfogó nemzeti korrupcióellenes stratégiával. Bár fontos a korrupcióellenes tervek és stratégiák kidolgozása, azok eredményes végrehajtása és nyomon követése kulcsfontosságú az előrehaladás biztosításához.

<sup>53</sup> Az (EU) 2019/1937 irányelv (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről.

<sup>54</sup> Az (EU) 2015/849 irányelv a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, és az (EU) 2018/1673 irányelv (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről.

<sup>55</sup> (EU) 2019/1153 irányelv a pénzügyi és egyéb információk bizonyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő felhasználásának megkönnyítését szolgáló szabályok megállapításáról.

<sup>56</sup> <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

<sup>57</sup> Eurobarométer 502. sz. tematikus felmérés: „Korrupció”, 2020. június, valamint Eurobarométer 482. sz. gyorsfelmérés: „A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az EU-ban”, 2019. december.



Más tagállamokban folyamatban van a nemzeti korrupcióellenes stratégia kidolgozása. [Írországban](#) a kormány bejelentette, hogy eredményesebben kívánja leküzdeni a korrupciót azáltal, hogy folytatja a korrupció megelőzésére és visszaszorítására irányuló intézkedésekben részt vevő különböző állami szervek és a büntetőjogi jogérvényesítési eljárások folyamatban lévő átfogó értékelését. [Portugáliában](#) is tárgyalások folynak, és munkacsoportot hoztak létre a nemzeti korrupcióellenes stratégia előkészítésére. [Finnország](#) és [Svédország](#), amelyek stratégiai megközelítés helyett inkább a gyakorlatokra, hagyományokra, valamint az integritás és átláthatóság magas szintű normáira támaszkodva kívánták megelőzni a korrupciót, jelenleg szintén nemzeti korrupcióellenes tervek előkészítésén dolgoznak.

#### *A büntető igazságszolgáltatási rendszer korrupció elleni küzdelemre irányuló kapacitásának megerősítése*

Egyes tagállamok reformokat is végrehajtottak annak érdekében, hogy büntetőjogi jogszabályaikat összhangba hozzák a nemzetközi korrupcióellenes normákkal. [Lettország](#) például a közelmúltban módosította büntetőjogát több korrupciós bűncselekmény meghatározása tekintetében, megszüntetve bizonyos korlátozásokat a vesztegetés és a befolyással üzérkedés hatályát illetően.

Az is kulcsfontosságú, hogy a büntetőjog érvényesítésével megbízott intézmények eredményesen és pártatlanul működjenek. Elengedhetetlen, hogy az igazságszolgáltatási, ügyészségi és bűnüldöző szervek rendelkezzenek a megfelelő finanszírozással, emberi erőforrásokkal, műszaki kapacitással és különleges szakértelemmel. Néhány tagállamban intézkedéseket vezettek be a korrupció elleni küzdelemre és az eredményes büntetőeljárások akadályainak csökkentésére szolgáló intézményi keret kapacitásának megerősítésére. Például a 2019 januárjában [Olaszországban](#) elfogadott korrupcióellenes törvény szigorította a korrupciós bűncselekmények szankcionálását, és az elsőfokú ítéleteket követően felfüggesztette az elévülési időt. Emellett a parlament jelenleg tárgyalja a büntetőeljárás racionalizálását célzó átfogó reformot, mivel a büntetőeljárások túlzott elhúzódása nem engedi érvényesülni a szankciók visszatartó hatását. [Spanyolország](#) is arra törekedett, hogy növelje a bűnüldözési kapacitást kiegészítői források elkülönítésével, naprakésszé tegye a büntető jogszabályokat a súlyos bűncselekményekre vonatkozó elévülési idő kiterjesztésével, és szigorúbb szankciókat vezessen be a korrupcióval kapcsolatos bűncselekményekre. Hasonlóképpen, [Franciaország](#) a közelmúltban intézkedéseket hozott a pénzügyi rendőrség átszervezésére, és egy 2020-es jelentés kimutatta, hogy a korrupcióval kapcsolatos ügyek aránya az összes ügy számához képest jelentősen nőtt.

Szintén fontos a megfelelő egyensúly megteremtése a köztisztviselők kiváltságai és mentességei, valamint annak biztosítása között, hogy ezeket ne használják fel a korrupciós vádak hatékony kivizsgálásának és büntetőeljárás alá vonásának akadályozására. [Görögország](#) 2019-ben alkotmányossági felülvizsgálat keretében intézkedéseket hozott a magas szinten elkövetett korrupció büntetőeljárás alá vonása előtt álló, a mentességekhez és a különleges elévülési szabályokhoz kapcsolódó egyes fontos akadályok felszámolására.

Más tagállamokban jelentős erőfeszítések folynak, gyakran konkrét kihívásokra vagy társadalmi nyomásra reagálva. Példaként említhető [Málta](#), ahol a Daphne Caruana Galizia oknyomozó újságíró meggyilkolásával kapcsolatos folyamatban lévő nyomozás és egy külön nyilvános vizsgálat súlyos korrupciós mintákat fedett fel, és a közvélemény nyomtatékosan követelte a korrupció elleni küzdelemre irányuló kapacitások megerősítését és szélesebb jogállamisági reformokat. Széles körű reformprojekt indult a hiányosságok megszüntetése és az intézményi korrupcióellenes keret megerősítése érdekében, többek között a bűnüldözés és a vádhatóság tekintetében. Hasonlóképpen [Szlovákiában](#) a kormány egy sor reformot jelentett

be arra reagálva, hogy a Ján Kuciak újságíró és menyasszonya, Martina Kušnírová meggyilkolásával kapcsolatban folytatott nyomozás keretében feltárt tények általános felháborodást keltettek a közvélemény körében. A bírósági eljárások még jelenleg is folyamatban vannak.

Egyes esetekben a folyamatban lévő reformok az olyan területekkel kapcsolatban felmerülő konkrét problémákra is választ adnak, mint a korrupció vagy a pénzmosás. Például [Ausztriában](#), egyes nagy nyilvánosságot kapott korrupciós ügyeket követően a kormány esetleges reformokat tervez, hogy tovább erősítse a Számvevőszék ellenőrzését a politikai pártok finanszírozása felett. [Hollandiában](#) több kezdeményezés is folyamatban van, amelyek célja a korrupció felderítésére, kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonására szolgáló keret további megerősítése, különösen a pénzügyi szektor tekintetében. Hollandiában a korrupcióellenes központ és a pénzügyi információs egység által végzett közös ügyirat-elemzés, amely biztosítja a know-how megosztását, valamint a korrupcióval kapcsolatos szokatlan tranzakciók hatékonyabb és szélesebb körű elemzését, jó példája a kezelendő hiányosságok azonosításának.

*Továbbra is kihívások mutatkoznak a nyomozások és a korrupcióra vonatkozó szankciók alkalmazása terén*

A valamennyi tagállamra kiterjedő egységes, naprakész és konszolidált statisztikák hiánya megnehezíti a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások és büntetőeljárások sikerének összehasonlító nyomon követését. A tagállamokban elkövetett korrupciós ügyek büntetőjogi kezeléséről szóló hivatalos statisztikákkal kapcsolatos két európai bizottsági kísérleti adatgyűjtés szerint továbbra is akadályokba ütközik, hogy EU-szerte összehasonlító adatokat gyűjtsenek a korrupciós ügyeknek a büntetőeljárás különböző szakaszaiban történő tagállami kezeléséről. A részt vevő tagállamoktól kapott adatok azt mutatják, hogy jelentős különbségek vannak a tagállamok között a bűncselekmények meghatározása, az adatok rendelkezésre állása és az adatok rögzítésének módszertana tekintetében<sup>58</sup>.

A nyomon követés azt mutatja, hogy több tagállamban aggályok merültek fel a korrupciós ügyek – köztük a magas szinten elkövetett korrupciós ügyek – kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának és a kapcsolódó ítélethozatalnak az eredményességét illetően. Ilyen például [Bulgária](#), ahol a korrupcióellenes jogi és intézményi keretek reformja az illetékes hatóságok közötti együttműködés javulását eredményezte, azonban továbbra is jelentős kihívásokat kell leküzdeni, mielőtt ezek az intézmények megalapozott hírnévre tehetnek szert a pártatlanság, az objektivitás és a függetlenség tekintetében. Még mindig nem tudnak megbízható eredményeket felmutatni a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben hozott jogerős ítéletek terén. [Horvátországban](#) a szakosodott korrupcióellenes szolgálatok korrupció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítéseit hátráltatja, hogy hiányoznak a szakosodott nyomozók és

---

<sup>58</sup> A bűnözéssel kapcsolatos adatokra irányuló szakpolitikai igényekkel foglalkozó szakértői csoport révén a Bizottság együttműködött a tagállamokkal azon mutatók azonosításában, amelyek esetében a bűnözés és a büntető igazságszolgáltatási eljárásra vonatkozó hivatalos statisztikák kellően széles körben rendelkezésre állnak ahhoz, hogy indokolt legyen az uniós szintű adatgyűjtés. 26 tagállamtól érkezett válasz a 2011., 2012. és 2013. referenciaévekre vonatkozó adatgyűjtésre. A korrupciós ügyeknek a tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszerében való kezelésére vonatkozó hivatalos statisztikai adatgyűjtés végleges változatát 2016 januárjában tették közzé, amely a következő címen érhető el: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf). A második adatgyűjtést 2018 júniusában indították el az adatgyűjtés 2014., 2015. és 2016. referenciaévre vonatkozó aktualizálása céljából, amelyre 22 tagállamtól érkezett válasz.

alacsony az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága, mivel a hosszadalmas bírósági eljárások és fellebbezések – a magas rangú tisztviselők elleni eljárásokban is – gyakran akadályozzák az ügyek lezárását. Hasonlóképpen [Szlovákiában](#) az elmúlt években csak kevés magas szinten elkövetett korrupciós ügyet vizsgáltak ki vagy vontak büntetőeljárás alá, és gyenge a visszaélést bejelentő személyek védelme, a szakosodott korrupcióellenes intézmények pedig csak korlátozott kapacitással rendelkeznek a nyomozás és a vádemelés terén. Mindez lényeges kihívást jelent.

[Csehországban](#), ahol jelenleg nemzeti és európai szinten is folyamatban vannak potenciális összeférhetlenséggel és az uniós források felhasználásával kapcsolatos vizsgálatok és ellenőrzések, szintén fennállnak azzal kapcsolatban aggodalmak, hogy nem vizsgálják ki szisztematikusan a magas szinten elkövetett korrupciós ügyeket. [Magyarországon](#) noha néhány esetben folytatnak büntetőeljárást a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatosan, ezek száma még mindig nagyon alacsony, és úgy tűnik, hogy súlyos vádak felmerülése esetén folyamatosan elmarad a határozott fellépés annak érdekében, hogy nyomozást indítsanak és büntetőeljárás alá vonják a magas rangú tisztviselőket vagy közvetlen környezetüket érintő korrupciós ügyeket. A magas szinten elkövetett korrupciós ügyek kezelése szintén hiányosságokat mutat [Máltán](#), ahol a jelentések szerint a felsővezetői feladatokat ellátó személyekkel szembeni büntetőügyek a büntetőeljárás korai szakaszában elakadnak, és ahol a közelmúltbeli reformok a nyomozás és a büntetőeljárás alá vonás előtt álló kihívások kezelésére irányulnak.

*A korrupció megelőzésére és az integritásra vonatkozó keret megerősítésére irányuló intézkedések*

A korrupció megelőzésére irányuló politikák számos területet lefednek, ide tartoznak például az etikai szabályok, a figyelemfelhívó intézkedések, a vagyonyilatkozatra, az összeférhetlenségre, a belső kontrollmechanizmusokra, a lobbitevékenységre és a forgóajtó-jelenségre vonatkozó szabályok. Az átláthatóság, a közérdekű információkhoz való hozzáférés, a visszaélést bejelentő személyek védelme és a közélet tisztaságának általános kultúrája olyan kulcsfontosságú elemek, amelyek lehetővé teszik a korrupció megelőzését és felderítését. Számos tagállam hozott vagy tervez intézkedéseket hozni a megelőzési és integritási keret megerősítése érdekében. Ilyen például [Bulgária](#), [Írország](#), [Görögország](#), [Málta](#), [Csehország](#), [Lengyelország](#) és [Portugália](#). A folyamatban lévő jogalkotás olyan területekre terjed ki, mint a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos kötelezettségek, a valamennyi köztisztviselőre (köztük a parlamenti képviselőkre) vonatkozó összeférhetlenségi szabályok, a közhivatal átláthatósága, vagy olyan, az átláthatósággal foglalkozó egységek és hivatalok létrehozása, amelyek feladata a vagyonyilatkozatok és az összeférhetlenség nyomon követése és ellenőrzése. Bizonyos tagállamokban, mint [Dánia](#), [Finnország](#) és [Svédország](#), a korrupciómegelőzés alapvetően az integritás erős kultúráján alapul, kevés formalizált szabállyal és ellenőrzéssel.

Az eredményesség érdekében ezeknek az intézkedéseknek a kockázatok és sebezhetőségek gondos felmérésén kell alapulniuk, és olyan mechanizmusokat kell tartalmazniuk, amelyek biztosítják az integritást érintő események megfelelő üldözését és nyomon követését. A megelőző intézkedések látható eredményekhez vezetnek, ha egy átfogó megközelítés részét képezik, és valamennyi érintett szakpolitikai ágazatban észszerűsítik őket. Számos országban továbbra is kihívások jelentkeznek azon végrehajtási vagy ellenőrzési mechanizmusok tekintetében, amelyek a vagyonyilatkozatokkal, a lobbitevékenységgel, az összeférhetlenségekkel és a forgóajtó-jelenséggel kapcsolatos integritást érintő események igazolására és esetleges szankcionálására szolgálnak.

### 2.3 Médiapluralizmus és médiaszabadság

Valamennyi tagállam rendelkezik a médiaszabadság és a médiapluralizmus védelmét szolgáló jogi kerettel, és az uniós polgárokat széles körben megilletik a médiaszabadságra és a médiapluralizmusra vonatkozó magas szintű normák. A véleménynyilvánítás szabadságát, a médiaszabadságot és a médiapluralizmust, valamint az információhoz való hozzáférés jogát általában az alkotmány vagy a másodlagos jog rögzíti. A médiapluralizmus és a médiaszabadság kulcsfontosságú tényezők a jogállamiság, a demokratikus elszámoltathatóság és a korrupció elleni küzdelem szempontjából. A magas szinten elkövetett korrupcióval és a szervezett bűnözéssel kapcsolatos vádak kivizsgálásában részt vevő újságírók meggyilkolása figyelmeztetést jelentett a tagállamoknak azzal kapcsolatban, hogy kötelességük biztosítani az újságírók számára a támogató környezetet, védeni biztonságukat és proaktívan előmozdítani a médiaszabadságot és a médiapluralizmust.

A Covid19-világjárvány okozta fejlemények tovább erősítették a szabad és plurális média kulcsfontosságú szerepét és azt, hogy e média alapvető szolgáltatást nyújt a társadalom számára azáltal, hogy tényeken alapuló információkat szolgáltat – és így hozzájárul a dezinformáció elleni küzdelemhez –, valamint fenntartja a demokratikus elszámoltathatóságot. E fejlemények azt is nyilvánvalóvá tették, hogy milyen kockázatok származnak a véleménynyilvánítás szabadságának és az információhoz való hozzáférésnek a korlátozásából. A válság rávilágított arra, hogy az „infodémia” kezelésére irányuló intézkedéseket ürügyként használhatják az alapvető jogok és szabadságok aláásására, illetve politikai célokból visszaélhetnek velük<sup>59</sup>. A válság tovább súlyosbította az ágazat már amúgy is nehéz gazdasági helyzetét, mivel a reklámbevételek – a megnövekedett közönség ellenére – drámai visszaesést mutatnak. A helyzet különösen érzékenyen érinti a kiszolgáltatott kisebb szereplőket, valamint a helyi és regionális médiaorgánumokat. Ennek következtében fennáll a veszélye annak, hogy meggyengül az EU-n belüli médiaágazat és csökken annak sokszínűsége.

A jogállamiságról szóló első jelentésben a nyomon követés a médiaszabadság és a médiapluralizmus néhány olyan alapvető elemére összpontosít, amelyek különös kihatással vannak a jogállamiságra, mint például a médiaszabályozó hatóságok függetlensége, a médiatulajdon átláthatósága, az állami hirdetések, az újságírók biztonsága és az információhoz való hozzáférés. A médiakörnyezetnek az első jelentésben még nem tárgyalt egyéb vonatkozásai – mint például a közszolgálati média szerepe és függetlensége – szintén igen jelentősek a jogállamiság összefüggésében, és a jelentések az elkövetkező években részletesebben foglalkoznak majd ezekkel. A jogállamisági jelentésben foglalt nyomon követést kiegészítik majd az európai demokráciára vonatkozó cselekvési tervben, valamint a média- és audiovizuális ágazatra vonatkozó cselekvési tervben foglalt intézkedések is, amelyekre a Bizottság a közeljövőben tesz majd javaslatot.

*A Médiapluralizmus Monitor*<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> JOIN(2020) 8 final.

<sup>60</sup> A 2020. évi Médiapluralizmus Monitor a 2020. évi jogállamisági jelentés fontos forrása volt. Az Európai Unió által társfinanszírozott Médiapluralizmus Monitor a médiaökoszisztémák egészségének dokumentálására szolgáló tudományos és holisztikus eszköz, amely részletesen ismerteti a tagállamokban és egyes tagjelölt országokban a médiapluralizmust és a médiaszabadságot fenyegető veszélyeket. A tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ 2013/2014 óta rendszeresen alkalmazza ezt az eszközt. A Bizottság más forrásokat is felhasznált, például az országfejezetekben említett sajtószabadság-ranglistát.

A Médiapluralizmus Monitor négy területre összpontosítva valamennyi uniós tagállamban értékeli a médiaszabadságot és a médiapluralizmust fenyegető kockázatokat: a média szabadságának alapvető védelmére, a piac pluralitására, a politikai függetlenségre és a társadalmi befogadás szerepére a médiában. A Monitor legfrissebb eredményei (MPM 2020) különösen azt emelik ki, hogy számos vizsgált tagállamban továbbra is (fizikai és online) fenyegetések és támadások érik az újságírókat és más médiaszereplőket. Az eredmények azt mutatják továbbá, hogy nem minden médiaszabályozó tekinthető külső befolyástól mentesnek, sem az igazgatóságuk kinevezésének módja, sem pedig a hatáskörükbe tartozó feladataik végrehajtása tekintetében. A jelentés szerint a médiatulajdon átláthatósága átlagosan közepes kockázatot jelent a tagállamokban a jogi rendelkezések tényleges érvényesülésének hiánya és/vagy amiatt, hogy csak közintézményeknek nyújtanak tájékoztatást, a nyilvánosságnak azonban nem. Az eredmények arra is rámutatnak, hogy a hírügynökségek továbbra is kiszolgáltatottak a politikai beavatkozással szemben, különösen akkor, ha a hírügynökségek gazdasági feltételei bizonytalanok.

### *A médiahatóságok függetlensége*

A médiahatóságok kulcsfontosságú szerepet játszanak a médiapluralizmus érvényesítésében. A médiaspecifikus szabályozás és a médiapolitikai döntések végrehajtása során a gazdasági és politikai érdekektől való függetlenségük és a döntéseik pártatlansága közvetlen hatással van a piaci pluralitásra és a médiakörnyezet politikai függetlenségére.

A médiahatóságok függetlenségét és hatáskörét valamennyi tagállamban törvény állapítja meg. Mindazonáltal aggályok merültek fel a hatóság átpolitizáltságával kapcsolatban például [Magyarország](#), [Málta](#) és [Lengyelország](#) esetében. Aggályok merülnek fel egyes nemzeti médiahatóság eredményességével kapcsolatban is, tekintettel a rendelkezésükre álló erőforrásokra, például [Bulgária](#), [Görögország](#), [Luxemburg](#), [Románia](#) és [Szlovénia](#) esetében. [Csehországban](#) a kormány reformot fontolgat a médiaszabályozó függetlenségének további megerősítése érdekében.

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, amelynek átültetését idén kell befejezni<sup>61</sup>, olyan konkrét követelményeket tartalmaz, amelyek hozzájárulnak a nemzeti médiahatóságok függetlenségének megerősítéséhez.

### *A médiatulajdon átláthatósága*

A médiatulajdon átláthatósága alapvető előfeltétele az adott médiapiac pluralitására vonatkozó megbízható elemzésnek; nemcsak a megalapozott szabályozási, verseny- és szakpolitikai eljárások lefolytatásához szükséges, hanem ahhoz is, hogy a nyilvánosság értékelni tudja a média által terjesztett információkat és véleményeket<sup>62</sup>. Egyes tagállamokban jól kidolgozott rendszerek biztosítják a médiatulajdon átláthatóságát. [Németországban](#) például a hírmédia-ágazatra, a kereskedelmi műsorszolgáltatókra, az online médiára és a sajtóra külön kötelezettségek vonatkoznak a tulajdonosi szerkezet nyilvánosságra hozatalát illetően. A politikai pártoknak nyilvánosságra kell hozniuk a médiaszervezetekben való részvételüket. [Franciaországban](#) a médiavállalatoknak nyilvánosságra kell hozniuk három legnagyobb tulajdonosukat, és értesíteniük kell a médiahatóságot („Conseil Supérieur de l’Audiovisuel”, a továbbiakban: CSA), ha a tulajdoni részesedés vagy az ellenőrzés eléri vagy meghaladja az 10 %-os küszöbértéket. A kiadók

<sup>61</sup> A 2018. november 14-i (EU) 2018/1808 irányelv konkrét követelményeket tartalmaz a nemzeti médiahatóságok függetlenségére vonatkozóan.

<sup>62</sup> A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2018)11 ajánlása a tagállamok számára a médiapluralizmusról és a médiatulajdon átláthatóságáról.

tőkeszerkezetére vonatkozó információk a CSA honlapján érhetők el. [Portugália](#) részletes kerettel rendelkezik a médiatulajdon átláthatóságának biztosítására. A médiatulajdon és -finanszírozás nyilvánosságra hozatalára vonatkozó kötelezettséget az Alkotmány rögzíti, annak nyomon követése a médiahatóság feladata.

Néhány tagállamban akadályok állnak a tulajdonjogok tényleges nyilvánosságra hozatala előtt, illetve nincs hatékony nyilvánosságra hozatali rendszer. [Csehországban](#) a médiavállalatok nem kötelesek felfedni tulajdonosi szerkezetüket, azok változásait vagy a vállalat tényleges tulajdonosára vonatkozó információkat. [Cipruson](#) az írott és a digitális sajtó tulajdoni viszonyai nem átláthatóak, ami aggályokat vet fel a kereszttulajdonlást illetően. A médiatulajdon átláthatóságának hiánya [Bulgáriában](#) is aggodalomra ad okot.

#### *Az állami hirdetések elosztása*

Az állami hirdetések<sup>63</sup> fontos bevételi forrást jelenthetnek a média számára. Az állam által ezen az úton juttatott támogatás – különösen válságidőszakokban – létfontosságú lehet elsősorban a nonprofit alapon működő közösségi média és az újságírás kevésbé kereskedelmi alapú formái számára, és az átláthatósági szabályok és a tisztességes kritériumok csökkenthetik a favoritizmus kockázatát. Ezért különösen fontos az állami erőforrások és az állami támogatás szétosztásának tisztességes és átlátható szabályozása és e szabályozás eredményes érvényesítése. Ha nincsenek ilyen szabályok, az növeli annak kockázatát, hogy egyes meghatározott médiaorgánumoknak részrehajló módon juttatnak közpénzeket.

Sok tagállam nem rendelkezik olyan konkrét jogszabályokkal, amelyek tisztességes és átlátható módon szabályozzák az állami hirdetéseknek a médiaorgánumok közötti elosztását. Ha nincsenek egyértelmű és átlátható szabályok, akkor nem lehet tudni, ki milyen csatornán keresztül mennyi állami hirdetéshez jut. [Magyarországon](#), mivel nincs jogszabályi szinten szabályozva és nem átlátható az állami hirdetések szétosztása, jelentős állami hirdetési források jutnak a kormánybarát médiaszolgáltatókhoz, ami lehetőséget ad a kormánynak arra, hogy közvetetten politikai befolyást gyakoroljon a média felett. [Ausztria](#) viszonylag sok állami hirdetést rendel a médiaszolgáltatóktól, és a hirdetések tisztességes szétosztásának szabályozatlansága miatt aggályok merültek fel a hirdetések keresztül gyakorolt politikai befolyás lehetőségével kapcsolatban.

Egyes esetekben ezeket a kockázatokat enyhíthetik az általános közbeszerzési szabályok és/vagy az állami kiadásokkal való felelősségteljes gazdálkodás elvei. Például [Szlovákiában](#) nem létezik szabályozási keret állami hirdetések szétosztására, az állam és a magánszektor közötti szerződések azonban bekerülnek egy központi szerződés-nyilvántartásba, amelyhez bárki hozzáférhet.

Nemrégiben a Bizottság javasolta, hogy az EU költségvetéséhez kapcsolódó helyreállítási csomag segítse az azonnali likviditási szükségletek kielégítését, miközben az ágazatban végrehajtott digitális beruházásokat és rezilienciaépítést az InvestEU, a Kreatív Európa és az Európai horizont program is támogatja. A Bizottság emellett arra buzdította a tagállamokat és valamennyi uniós szereplőt, hogy a médiafüggetlenség, a mediaszabadság és a médiapluralizmus tiszteletben tartása mellett segítsék az ágazatot.<sup>64</sup>

#### *Politikai nyomásgyakorlás a médiára*

---

<sup>63</sup> A Médiapluralizmus Monitor meghatározása szerint az állami hirdetések minden olyan hirdetést magukban foglalnak, „amelyért a kormányok (akár országos vagy regionális, akár helyi szinten) és az állami tulajdonú szervezetek és vállalkozások fizetnek a médiának”.

<sup>64</sup> JOIN(2020) 8.

Ha a jogszabályok nem nyújtanak védelmet a politikai befolyással szemben vagy lehetővé teszik, hogy a politikai szereplők tulajdonában médiaszolgáltatók legyenek, az veszélyezteti a médiának a politikától való függetlenségét, ezen keresztül pedig növeli a médiapluralizmus sérülésének veszélyét.

Az országfejezetek több, az érdekeltek szerint súlyosan aggályos esetet azonosítottak. Például [Bulgáriában](#) a beszámolók szerint több médiaorgánium tulajdonosai kötődnek politikai szereplőkhöz, bár maguk az érintett politikai szereplők nem tulajdonosok hivatalosan. Emellett sok bolgár újságíró szerint a média politikai befolyásolása „gyakori” és „széles körű”. [Magyarországon](#) egyes vélekedések szerint a média- és a versenyhatóságok megkerülésével létrehozott, több mint 470 kormánybarát médiaorgániumot egyesítő KESMA médiakonglomerátum veszélyezteti a médiapluralizmust. További aggályok fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban, hogy egy közelmúltbeli felvásárlás a még meglévő független híroldalak feletti gazdasági irányítás megszerzésének folyamatába illeszkedik. [Máltán](#) a két fő parlamenti párt számos máltai médiaorgánium és műsorszolgáltató felett gyakorol tulajdonosi, irányítási vagy igazgatási jogokat. [Lengyelországban](#) a 2020-as elnökválasztási kampányban a kormányon lévő pártkoalíció felvetette a külföldi tulajdonú médiaorgániumokkal kapcsolatos jogszabályok módosításának lehetőségét, ami kihathatott volna a médiapluralizmusra.

#### *A tájékoztatáshoz való jog*

A tájékoztatáshoz való jog alapvető előfeltétele a demokratikus vitafolyamatnak és a közintézmények feletti ellenőrzésnek, ezért különösen fontos a média számára, de általánosabban a jogállamiság fenntartása szempontjából is. A tájékoztatáshoz való jog a közigazgatás és a döntéshozatal átláthatóságához is szorosan kapcsolódik. Ezt a jogot vagy alkotmányi szinten, vagy a másodlagos jog szintjén minden tagállam garantálja, egyes országfejezetek azonban problémákat jeleznek a tájékozódás akadályozását vagy a tájékoztatás lassúságát illetően. Például a beszámolók szerint [Csehországban](#), [Máltán](#) és [Romániában](#) több esetben nehézségek és akadályok merültek fel a tájékozódással kapcsolatban.

#### *Az újságírók fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni védelmét támogató intézkedések*

Több tagállamban az újságírókat és más médiaszereplőket egyre gyakrabban éri fenyegetés vagy támadás (fizikai értelemben vagy az online térben) írásaikért vagy munkájukkal kapcsolatban. Ez több formában történhet: a közéleti részvétel elleni stratégiai perekkel;<sup>65</sup> fizikai támadással való fenyegetéssel vagy tényleges fizikai támadással; online zaklatással, különösen a női újságírók esetében; lejárató kampányokkal, megfélemlítéssel és politikai célzatú fenyegetéssel. Ilyen fenyegetésekről, támadásokról és lejárató kampányokról valamilyen formában számos tagállam esetében beszámoltak. Kiemelendő konkrét eseteket a [Bulgáriára](#), a [Horvátországra](#), a [Magyarországra](#), a [Szlovéniára](#) és a [Spanyolországra](#) vonatkozó országfejezet tartalmaz. A fenyegetések és a támadások elrettentő hatást fejtenek ki az újságírókra, és magukban hordozzák annak a veszélyét, hogy a vitatott társadalmi kérdésekben beszűkül a nyilvános diskurzus.

A helyzet orvoslása érdekében egyes tagállamok helyes gyakorlati megoldásokat alakítottak ki, és struktúrákat hoztak létre, illetve intézkedéseket hoztak az érintettek támogatására és védelmére. [Belgiumban](#) a flamand újságírói szövetség létrehozott egy, az újságírók elleni

<sup>65</sup> A közéleti részvétel elleni stratégiai per olyan per, amelynek célja a kritikát megfogalmazó személyeknek a jogi védelem költségeivel való megterhelésen keresztüli cenzúrázása, megfélemlítése és elhallgattatása, és amelyet mindaddig folytatnak, amíg a kérdéses személy fel nem hagy kritikájával vagy ellenvéleményével.

fizikai vagy verbális agresszió esetén hívható forródrótot. [Olaszországban](#) koordinációs központot alakítottak ki az újságírók elleni cselekmények kezelésére. [Hollandiában](#) az ügyészség, a rendőrség, a Főszerkesztők Egyesülete és az Újságírói Szövetség megállapodott egymással egy „*PersVeilig*” elnevezésű, az újságírók elleni fenyegetéseket, erőszakot és agressziót csökkenteni hivatott protokollról. [Svédország](#) nemzeti kapcsolattartó pontokat hozott létre és kiegészítő humán- és pénzügyi erőforrásokat mozgósított az újságírók támogatása és a gyűlölet-bűncselekményekre irányuló nyomozások minőségének javítása érdekében.

#### ***2.4. A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések***

Az intézményi fékek és ellensúlyok alapvető építőkövei a jogállamiságnak. Garantálják, hogy az állami szervek úgy végezzék tevékenységüket, folytassanak együttműködést egymással és gyakoroljanak ellenőrzést egymás felett, hogy az az állami hatóság, amely egy adott hatáskört gyakorol, mindig a többi állami hatóság ellenőrzése mellett járjon el. Az eredményes igazságszolgáltatás mellett a fékek és ellensúlyok rendszere az átláthatóságon, az elszámoltathatóságon, a demokratikus eljárásokon és a pluralizmuson alapuló törvénykezésre, a hatalmi ágak szétválasztására, a jogszabályok alkotmányossági és bírói felülvizsgálatára, az átlátható és magas színvonalú közigazgatásra, valamint egyéb, eredményesen működő független hatóságokra, például az ombudsmani hivatalokra vagy a nemzeti emberi jogi intézményekre támaszkodik. Az egyes tagállamokban a fékek és ellensúlyok rendszere a különböző politikai, jogi és alkotmányos tradíciók miatt eltérően működik. Mindamellett, hogy a pontos modellt minden tagállam maga választja meg, alapvetően fontos, hogy az alkalmazott rendszer biztosítsa a jogállamiság és a demokratikus normák csorbítatlanságát.

Az első jogállamisági jelentés egyes, a jogállamiság szempontjából kulcsfontosságú elemekre, köztük a törvények kidolgozásának és elfogadásának folyamatára és ezen belül az érdekeltek részvételére, a gyorsított és a sürgősségi eljárások alkalmazására, valamint a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának rendszerére összpontosít. Emellett elemzi a fékek és ellensúlyok rendszerének megerősítését célzó alkotmányreformokat, és vizsgálja a Covid19-világjárvány elleni küzdelem érdekében hozott különleges intézkedéseket. A bemutatott elemzés emellett a független intézmények, például az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepére, valamint a civil társadalmi szervezeteknek a jogállamiság ápolásában betöltött szerepére is kiterjed.

A fékek és ellensúlyok rendszere egyetlen tagállamban sem mentes a feszültségektől, és ez bizonyos mértékig szükségszerű velejárója a demokratikus társadalmakban zajló politikai folyamatoknak. Ezeket a feszültségeket növelheti egy gazdasági válság, a Covid19-világjárvány vagy a társadalmi változások, de a fékek és ellensúlyok rendszere ilyen helyzetekben sem kevésbé fontos, mint máskor. Az elmúlt években az Unióban többször is válság alakult ki a jogállamiság körül, és ennek kapcsán támadások érték az intézményi fékeket és ellensúlyokat. Ezért a jogállamiság megőrzése szempontjából alapvető fontosságú az intézményi fékek és ellensúlyok rezilienciájának megerősítése.

A civil társadalom működését támogató keretek lehetővé teszik a társadalmi vitát és a hatalmon lévők ellenőrzését. Ahogyan a független újságírók és a kritikus média esetében is, a civil társadalom szereplőivel szembeni elhallgattatási kísérleteket mindig figyelmeztető jelnek kell tekinteni a jogállamiság szempontjából.

#### ***A jogállamiságról folytatott társadalmi vita szerepe a jogállamisági kultúra megerősítésében***

Az előremutató reformkezdeményezések gyakran a jogállamiság szempontjából lényeges konkrét kérdésekről folytatott társadalmi vitákból nőnek ki. Ennek fontos első lépése, hogy a



társadalomban vita folyjék és tudatosság alakuljon ki a jogállamiság hatékony működéséhez szükséges fékek és ellensúlyok rendszeréről. A jogállamiságról folyó vitára EU-szerte fordított egyre nagyobb figyelmet jól példázzák azok az erőfeszítések, amelyek parlamenti meghallgatásokon, tudatosságnövelő kampányokon vagy a bíróságok kezdeményezésein keresztül igyekeznek országos szintű vitafolyamatokat generálni. [Csehországban](#) a Szenátus konferenciákat és eszmecseréket szervez az igazságszolgáltatással kapcsolatos kérdésekben. [Dániában](#) a Nemzeti Bírósági Igazgatási Tanács az elmúlt években több kezdeményezést indított útjára a jogállamiság előmozdítása, az igazságszolgáltatási rendszer különböző célcsoportokon belüli jobb megismertetése, valamint az igazságszolgáltatás ügyfélközpontúbbá tétele érdekében. [Németországban](#) a rendszeres vitafolyamat, az országos tájékoztatói és figyelemfelkeltő kampányok, valamint a jogállamiság egyes kérdéseit tárgyaló kiadványok elősegítik a dinamikus jogállamisági kultúra meglétét. [Hollandiában](#) a parlament mindkét háza rendszeresen szervez politikai vitákat a jogállamiság helyzetéről.

*Az intézményi fékek és ellensúlyok megerősítését célzó alkotmányreformok, különös tekintettel az alkotmányossági felülvizsgálat intézményére*

Több tagállamban zajlik reformfolyamat. Ezek egyebek mellett olyan új csatornák kialakítására irányulnak, amelyeken keresztül a polgárok kifejezhetik a végrehajtó vagy a jogalkotó hatalom működésével szembeni ellenvéleményüket.

Például [Cipruson](#) egy jogszabálytervezet előirányozza egy Alkotmánybíróság létrehozását, amely átveszi a Legfelsőbb Bíróságtól a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát. [Litvániában](#) egy 2019-es alkotmánymódosítással bevezették az egyedi alkotmányossági felülvizsgálat és a már elfogadott jogszabályokkal kapcsolatos utólagos normakontroll intézményét. [Luxemburgban](#) egy nemrégiben elfogadott alkotmánymódosítás megerősítette a jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét kimondó alkotmánybírósági határozatok joghatását, az alkotmány egy másik tervezett módosítása pedig alkotmányi szintre emelné az ombudsmani hivatalt. [Szlovákiában](#) a kormány az Alkotmánybíróság hatásköreinek megerősítését fontolgatja, ezen belül különösen azt, hogy bevezeti az alkotmányjogi panasz intézményét és a jogszabályok előzetes alkotmányossági kontrollját. Az alkotmányreformok a fékek és ellensúlyok rendszerének más vetületeit is érintik. Például [Máltán](#) egy nemrégiben elfogadott alkotmánymódosítás megreformálta az elnökválasztási eljárást és az ombudsman szerepét, egy nemrégiben a parlamenthez benyújtott tervezet pedig módosítaná egyes független bizottságok esetében a tagok kinevezésének szabályait. [Svédországban](#) a demokratikus rendszer megerősítése keretében vizsgálják az alkotmánymódosítások elfogadására vonatkozó szabályok megreformálását, egy parlamenti vizsgálóbizottság pedig a parlamenti ombudsmanok alkotmányos jogállását, feladatait és tevékenységét tekinti át.

Ezek az erőfeszítések részben nemzetközi szakértői testületek, például a Velencei Bizottság ajánlásaiból is merítenek, ami már önmagában elismerését jelenti annak, hogy az eltérő vélemények és a szakmai álláspontok széles körű és alapos konzultációs folyamaton keresztül figyelembevétele segíti egy kiegyensúlyozott rendszer kialakítását.

*A strukturális reformok szempontjából fontos a jogalkotási eljárások inkluzivitásának és minőségének javítása*

A törvénykezés egyre nagyobb mértékben támaszkodhat inkluzivitást és tényalapúságot biztosító eszközökre. Több tagállam szisztematikus politikává tette az érdekeltek részvételének biztosítását, valamint annak garantálását, hogy a strukturális reformok széles körű társadalmi vitafolyamat eredményeként jöjjenek létre; hozzá kell azonban tenni, hogy ezek a törekvések a gyakorlatban nem mindig érvényesülnek teljes mértékben.

Egyes tagállamok a jogalkotási eljárások inkluzivitásának növelésén is fáradoznak. Például [Cipruson](#) és [Csehországban](#) erőfeszítéseket tesznek a konzultáció és az átláthatóság javítására. [Észtországban](#) az eljárások felhasználóbarátabbá és inkluzívabbá tétele érdekében folyamatban van egy új jogalkotási környezet kialakítása és egy jogalkotás-politikai iránymutatás kidolgozása. [Görögországban](#) a jogalkotási eljárások átfogó reformja zajlik. [Franciaországban](#) az éghajlatváltozásról szóló polgári konvent elnevezésű, nemrégiben újtára indított kezdeményezés innovatív módon igyekszik bekapcsolni a polgárokat a jogalkotási folyamatokba.

*A gyorsított és a sürgősségi jogalkotás túlzott mértékű alkalmazása jogállamisági aggályokat vethet fel*

A rendes jogalkotási eljárás minden tagállamban a parlamentet helyezi a legmagasabb szintű jogalkotó pozíciójába. A jogállamisági válságoknak azonban gyakori velejárója a gyorsított jogalkotási eljárások igénybevétele és a konzultáció mellőzése. A Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) több alkalommal hangsúlyozta a parlamenti eljárás fontosságát, a jogalkotási javaslatokkal és a jogszabály-módosításokkal kapcsolatos alapos egyeztetések és ezen belül az érdekeltekkel, a szakértőkkel és a civil társadalommal folytatott érdemi konzultációk, valamint a politikai ellenzékkel való párbeszéd szükségességét.<sup>66</sup> Emellett a parlament megkerülése a jogalkotás során sérti a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, amely pedig nélkülözhetetlen eleme a jogállamiságnak.

Néhány tagállamban aggályokat vetett fel a gyorsított parlamenti törvénykezés vagy a sürgősséggel hozott kormányrendeletek gyakoribbá válása, különösen azokban az esetekben, amikor az így meghozott intézkedések széles körű, az alapjogokat is érintő reformokhoz vagy az állam legfontosabb alrendszerei, például az igazságszolgáltatás vagy az alkotmánybíróság működéséhez kapcsolódtak. Ilyen esetekben fokozott a veszélye annak, hogy olyan jogszabályok születnek, amelyek veszélyeztetik az emberi jogok tiszteletben tartását, a jogállamiságot vagy a demokráciát, illetve a nemzetközi kötelezettségek teljesítését.<sup>67</sup> [Lengyelországban](#) a 2015-től 2019-ig tartó időszakban a parlamentben széles körben fogadtak el sürgősséggel törvényeket az igazságszolgáltatási rendszer jelentős átalakításával kapcsolatban, aminek következtében nőtt a politika befolyása az igazságszolgáltatásra. [Romániában](#) a fontos területeken, köztük az igazságszolgáltatási reform kapcsán elfogadott számos sürgősségi kormányrendelet aggályokat vetett fel a jogalkotás minőségével, a jobbiztonsággal és a hatalmi ágak szétválasztásával kapcsolatban.<sup>68</sup> A gyorsított eljárások gyakori igénybevétele vagy a parlamenti képviselők által közvetlenül, a rendes jogszabály-előkészítési folyamatot és az érdekeltekkel való konzultációt kikerülve benyújtott javaslatok alapján elfogadott törvények szintén kockázatot képeznek a jogállamiságra nézve.

*A nemzeti parlamentek, az alkotmánybíróságok és a legfelsőbb bíróságok kulcsszerepet játszottak a Covid19-világjárvánnyal összefüggő intézkedések ellenőrzésében*

A válságra adott reakciók összességében a nemzeti rendszerek fokozott rezilienciáját jelezték, és a bevezetett intézkedésekről intenzív politikai és jogi viták bontakoztak ki. Számos tagállamban a parlamenti ellenőrzés és a parlamenti viták fontos szerepet játszottak a szükségállapot vagy az egészségügyi szükséghelyzet bevezetésével kapcsolatos javaslatok kereteinek meghatározásában, valamint a kormány által elfogadott rendeletek utólagos

<sup>66</sup> Jogállamisági ellenőrzőlista – CDL-AD(2016) 007 (<https://www.osce.org/odihr/legislative-support>).

<sup>67</sup> Emellett a parlament által – részben gyorsított eljárással – elfogadott jogszabály-módosítások sok esetben kiszámíthatatlanok és átláthatatlanok, és a közérdek szempontjából is felvetnek aggályokat.

<sup>68</sup> Egy 2019 májusában tartott konzultatív népszavazáson a polgárok többsége támogatta az igazságügy területét érintő sürgősségi kormányrendeletek elfogadásának betiltását.

ellenőrzésében. Emellett ezeket az intézkedéseket sok esetben felülvizsgálták az alkotmánybíróságok, a legfelsőbb bíróságok és a rendes bíróságok. Ebben a helyzetben, amikor a gyors reagálás és az alapjogok tiszteletben tartása egyaránt fontos szempont volt, különösen nagy szerep hárult az előzetes alkotmányossági normakontroll mechanizmusaira.

*Az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények fontos szerepet töltenek be*

A nemzeti emberi jogi intézmények fontos szerepet töltenek be a jogállamiság védelmében, és a jogállamisági válságokban független ellenőrzést gyakorolhatnak a rendszer felett. Néhány tagállam (jelesül [Csehország](#), [Olaszország](#) és [Málta](#)) még nem hozott létre ilyen intézményt, bár ezekben az országokban más hatóságok aktívan foglalkoznak az alapjogi kérdésekkel.<sup>69</sup> [Olaszországban](#) két törvénytervezet is született a Független Nemzeti Emberi Jogi Hatóság létrehozásáról, amelyeket jelenleg tárgyal a parlament. [Máltán](#) szintén a parlament előtt van az emberi jogi intézmény létrehozását célzó törvényjavaslat. Az ombudsmanoknak a fékek és ellensúlyok rendszerében betöltött szerepe tagállamonként eltérő. Egyes tagállamokban az ombudsman megtámadhatja a jogszabályokat az alkotmánybíróság előtt, vagy felkérheti a parlamentet azok felülvizsgálatára.

*A civil társadalmi szervezetek instabil környezetben működnek, de továbbra is erős bástyái a jogállamiságnak*

Egy nemrégiben hozott ítéletében<sup>70</sup> az Európai Unió Bírósága egyértelművé tette, hogy a civil társadalmi szervezeteknek rendelkezniük kell azzal a lehetőséggel, hogy „*indokolatlan állami beavatkozás nélkül működ[jenek] és folyta[ssák] tevékenység[üke]t*”. A Bíróság kimondta, hogy az egyesülés szabadságához fűződő jog a demokratikus és plurális társadalom egyik alappillére, hiszen lehetővé teszi a polgárok számára, hogy a közérdekű ügyekben közösen lépjenek fel, és ezzel hozzájáruljanak a közélet megfelelő működéséhez.

A legtöbb tagállamban olyan környezet alakult ki, amely segíti és támogatja a civil társadalmat. Egyes tagállamok az elmúlt időszakban megerősítették a civil társadalom működési környezetét, vagy most terveznek ilyen célú kezdeményezéseket. Például [Horvátországban](#) a kormány készen áll arra, hogy nemzeti tervet fogadjon el a civil társadalmi szervezetek tevékenységéhez jogi, pénzügyi és intézményi támogatást nyújtó rendszer javításáról. [Szlovéniában](#) a nem kormányzati szektor és az önkéntesség továbbfejlesztésére irányuló nemzeti stratégia javítani kívánja 2023-ig a – különösen a demokratikus és plurális társadalom elveinek előmozdítására törekvő – nem kormányzati szervezetek támogatását. Számos tagállamban a civil társadalom nehéz körülmények között is nagy ellenálló képességről tett tanúbizonyságot, és a fékek és ellensúlyok rendszerének alkotóelemeként továbbra is aktívan kiveszi a részét a jogállamiságról nemzeti és európai szinten folytatott társadalmi vitából. [Szlovákiában](#) a civil társadalom élénken reagált Ján Kuciak és menyasszonya, Martina Kušnírová 2018-as meggyilkolására és az azt követő fejleményekre. [Romániában](#) a civil társadalom határozott fellépése kulcsszerepet játszott országos szinten a korrupcióellenes reformok ösztönzésében és a jogállamiság védelmében. [Olaszországban](#) élénk civil társadalom működik, bár egyes nem kormányzati szervezetekkel szemben – főként bizonyos kérdésekben, például a migráció kapcsán – lejárato kampányok folynak. [Görögországban](#) egyes, a migráció területén működő civil társadalmi szervezetek

<sup>69</sup> Csehországban és Máltán egyaránt működik független ombudsman; Olaszországban a Minisztériumközi Emberi Jogi Bizottság (CIDU) a civil társadalommal, az elméleti szakemberekkel és az érdekeltekkel karöltve törekszik az emberi jogok védelmének előmozdítására, a regionális ombudsmanok pedig örököndek a személyeket megillető szabadságok és jogok érvényesülése felett.

<sup>70</sup> A Bíróság 2020. június 18-i ítélete, *Bizottság kontra Magyarország*, C-78/18, EU:C:2020:476, 112. és 113. pont.

aggályait fejezték ki amiatt, hogy beszűkült a civil szervezetek mozgástere a terepi munka kapcsán.

Egyes tagállamokban ugyanakkor előfordult, hogy a civil társadalomnak komoly kihívásokkal kellett szembenéznie a külföldi finanszírozást korlátozó új jogszabályok, vagy pedig lejárató kampányok miatt. Például [Bulgáriában](#) a nem kormányzati szervezeteknek folyósított külföldi finanszírozás átláthatóságával kapcsolatos új jogszabálytervezetet több kritika is érte a civil társadalomra gyakorolt esetleges negatív hatásai miatt. [Magyarország](#) vonatkozásában az Európai Unió Bírósága 2020 júniusában kimondta, hogy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017-es törvény sérti a tőke szabad mozgásának elvét, az egyesülés szabadságához való jogot, valamint a magánélet és a személyes adatok védelméhez való jogot. [Lengyelországban](#) a közhatalom képviselői negatív értelmű kijelentésekkel illetik a nem kormányzati szervezeteket, ami hátrányosan hat a civil társadalomra. További aggályokat vetettek fel a kormánynak az LMBTI+ csoportokkal szembeni fellépései, ideértve a csoportok egyes képviselőinek letartóztatását és őrizetben tartását is, valamint a szóban forgó csoportokkal szembeni lejárató kampányait.

### 3. EU-szintű fejlemények és fellépés a jogállamiság területén

Az elmúlt évben a jogállamiság megőrizte kiemelt helyét a politikai napirenden. Ahogyan arról Ursula von der Leyen elnök politikai iránymutatása is tanúskodik, a jogállamiság tiszteletben tartása a jelenlegi Bizottság alapvető prioritásai közé tartozik: a dokumentum ezt a területet külön kiemelt portfólióként jelöli meg, és az egyik alelnök, valamint a jogállamiságért felelős biztos feladatkörébe utalja. A Bizottság – az új európai jogállamisági mechanizmus kialakításának megkezdése mellett – már a kezdetektől fogva reagált a tagállamokban és az EU szintjén a jogállamisággal kapcsolatban bekövetkező fejleményekre. A folyamatos monitoringon túlmenően a Bizottság – egyebek mellett az európai szemeszter keretei között – ösztönözte a tagállami igazságszolgáltatási rendszerek és korrupcióellenes keretek hatékonyságával kapcsolatos kihívások azonosítására irányuló párbeszédet és együttműködést.

A Covid19-világjárvány fontos jogállamisági kérdéseket vetett fel, amelyek mindmáig jelen vannak az európai diskurzusban. A Bizottság március közepe óta figyelemmel kíséri azokat a tagállami intézkedéseket, amelyek kihatnak a jogállamiságra, a demokráciára és az alapjogokra. Az európai szemeszter keretében elfogadott 2020. augusztusi országspecifikus ajánlások emlékeztetnek arra, hogy ezeknek a rendkívüli intézkedéseknek szükségeseknek és arányosoknak kell lenniük, határozott időre kell szólniuk, és megfelelő ellenőrzésnek kell őket kísérniük.<sup>71</sup>

Az Európai Parlament egyre fontosabb szerepet tölt be a jogállamiságra vonatkozó európai szintű vitafolyamat tematizálásában. Az elmúlt évben az Európai Parlament folyamatosan, az eseményeket követve reagált a közös értékeink, köztük a jogállamiság tiszteletben tartásával kapcsolatos fejleményekre. Az Európai Parlament több állásfoglalást<sup>72</sup> is elfogadott, az

<sup>71</sup> Az ajánlásokat a Tanács fogadta el (HL C 282., 2020.8.26.).

<sup>72</sup> Különösen „A jogállamiság helyzete és a korrupció elleni küzdelem, különösen Máltán és Szlovákiában” című 2019. március 28-i állásfoglalás (P8\_TA(2019) 0328); a „Jogállamiság Máltán, a Daphne Caruana Galizia meggyilkolásával kapcsolatban közelmúltban napvilágot látott információk tükrében” című 2019. december 18-i állásfoglalás (P9\_TA(2019) 0103); „Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti, folyamatban lévő meghallgatások Lengyelországról és Magyarországról” című 2020. január 16-i állásfoglalás (P9\_TA(2020) 0014); valamint az „Összehangolt uniós fellépés a COVID-19-világjárvány és

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) pedig jelentéseket fogadott el és helyszíni országlátogatásokat szervezett.<sup>73</sup> Ezek a politikai viták kulcsszerepet játszottak abban, hogy a jogállamisági kérdések megkapják méltó helyüket a politikai napirenden. A Bizottság elismeri a jogállamiság kérdéskörének a demokráciával és az alapjogokkal fennálló szükségszerű kapcsolatát, amellyel két szálon fog foglalkozni: részint az európai demokráciáról szóló cselekvési terv, részint pedig az Alapjogi Charta végrehajtására vonatkozó új stratégia keretében (mindkettő elfogadása még idénre várható). A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az első jogállamisági jelentés és az annak kapcsán a tagállamokkal folytatott párbeszéd szilárdan megalapozza az Európai Parlament jövőbeli tevékenységét ezen a területen.

A jogállamisági mechanizmus a Tanács ilyen irányú tevékenységének intenzívebbé válására is reagál. A Tanács 2019 őszén megvitatta annak lehetőségét, hogy az általa folytatott évenkénti jogállamisági párbeszédet kiegészítse egy évenkénti helyzetfelméréssel. Az ehhez kapcsolódó vitafolyamat és tapasztalatcsere inkluzív és konstruktív módon segítené elő a jogállamisági problémák megelőzését. A Tanács elnöksége hangot adott annak a szándékának, hogy a Bizottság jogállamisági jelentése alapján politikai szintű jogállamisági párbeszédet szervez, és ennek keretében konkrét tagállamokra összpontosító vitákat is kezdeményez.<sup>74</sup>

Az első jogállamisági jelentés tehát mind az európai, mind a nemzeti szintű vitafolyamatban meghatározó lesz. Emellett rendszeres találkozókra kerül sor a jogállamisági kapcsolattartó pontokkal, valamint az érdekeltekkel. A következő jelentés előkészítése érdekében a tagállamok már 2021 elején felkérést kapnak hozzájárulásuk elkészítésére, tavasszal pedig valamennyi tagállamban sor kerül országlátogatásra. Ezzel párhuzamosan az EU-finanszírozáson és szakértői tanácsadáson keresztül erőfeszítések fognak irányulni a jogállamisági szempontokkal összeegyeztethető reformok segítésére. A Bizottság 2017 óta rendelkezik olyan konkrét programmal, amelynek keretében technikai támogatást nyújt a tagállami reformfolyamatokhoz, és ez a jogállamisággal összefüggő reformokra is kiterjed.<sup>75</sup> A támogatás helyszíni szakértői kiküldetéseket és tényfeltáró missziókat, a helyes gyakorlat megosztását, helyzetelemzést, valamint a helyzet kezelésére irányuló célzott megoldások kidolgozását és megvalósítását foglalhatja magában. A Bizottság más programjai közül a Jogérvényesülés program, a Polgárok, egyenlőség, jogok és értékek program, valamint a Belső Biztonsági Alap rendőrségi ága vehető még igénybe ezen a területen, egyebek mellett a civil társadalom és más érdekeltek előtt nyitva álló pályázati felhívásokon keresztül. Ahogyan arra az európai szemeszter keretében készült jelentések gyakran rámutatnak, az igazságügyi és a korrupcióellenes rendszerek reformja nagy hatással lehet az üzleti környezetre, ezért ezt a szempontot a tagállamoknak a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervük elkészítésekor gondosan mérlegelniük kell.

---

annak következményei elleni küzdelem érdekében” című 2020. április 17-i állásfoglalás (P9\_TA(2020) 0054).

<sup>73</sup> A LIBE bizottság keretei között működő, a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok nyomon követésével foglalkozó csoport. A csoport a demokráciát, a jogállamiságot és az alapjogokat fenyegető veszélyekre, valamint a korrupció elleni küzdelemre összpontosít az egész EU-ra és valamennyi tagállamra kiterjedően, és azzal a céllal jött létre, hogy konkrét fellépésekre, például az érdekeltekkel való találkozásra, meghallgatásokra és tényfeltáró látogatásokra, valamint állásfoglalás- és jelentéstervezetek készítésére tegyen javaslatot a LIBE bizottság számára.

<sup>74</sup> A német elnökség programja, 20. o.

<sup>75</sup> A strukturálisreform-támogató program, 2021-től pedig a technikai támogatási eszköz. Ez a program nem igényel társfinanszírozást.

Az európai jogállamisági mechanizmusok mellett az EU jogállamisági eszköztára további eszközöket is tartalmaz, amelyek számos különböző helyzetben igénybe vehetők a reagálásra. A nyilvános diskurzus középpontjában leggyakrabban az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke áll. Az ebben foglalt, a Szerződésen alapuló eljárás a tagállamokban az EU alapértékeivel szemben jelentkező veszélyeket hivatott kezelni, és a legvégső esetre az EU által egy tagállamra kiszabható legsúlyosabb politikai szankciót, a tanácsi szavazati jog felfüggesztését helyezi kilátásba. Az eljárást 2017-ig egyetlen alkalommal sem aktiválták. A Bizottság 2017 decemberében Lengyelországgal, az Európai Parlament pedig 2018 szeptemberében Magyarországgal szemben indított eljárást. Ezek az eljárások jelenleg folyamatban vannak a Tanács keretei között: meghallgatásokra kerül sor, a felek tájékoztatók a két érintett tagállamon belüli helyzetről,<sup>76</sup> de a legtöbb azonosított kihívás továbbra is megoldatlan. A Bizottság szorgalmazza, hogy az érintett tagállamok és a Tanács igyekezzenek felgyorsítani az eljárások keretében megfogalmazott problémák megoldását, és keressenek olyan megoldásokat, amelyek védelmet biztosítanak a jogállamiság és a valamennyi tagállam számára közös értékek számára. Az azonosított aggályok megoldásáig a Bizottság elkötelezett amellett, hogy támogatást nyújtson a Tanács számára a 7. cikk szerinti eljárások folytatásához és a megoldások megtalálásához.

Az Európai Unió Bírósága a területre vonatkozó ítélkezési gyakorlat kialakításával szintén kulcsszerepet játszik a jogállamiság fenntartásában. Azokban az esetekben, amikor a jogállamiság területén fennálló hiányosságok az uniós jog megsértését eredményezik, a Bizottság stratégiai megközelítést követve, az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatára támaszkodva kötelezettségszegési eljárásokat indít. Ezek az eljárások az uniós jog megszegésének különböző konkrét eseteire vonatkoznak. A Bizottság elkötelezett amellett, hogy a „Szerződések őre” szerepkörében teljes hatáskörét latba vetve biztosítsa a jogállamisággal összefüggő uniós jogi követelmények tiszteletben tartását. Maga számos alkalommal indított a jogállamisággal összefüggésben eljárást az Európai Unió Bírósága előtt, és emellett a nemzeti bíróságok is számtalan ügyben kértek a Bíróságtól előzetes döntéshozatalt az uniós jog értelmezéséről. A Bíróság 2019–2020-ban jelentős ítélkezési gyakorlatot alakított ki a jogállamiság területén. Ennek keretében megerősítette és egyértelműsítette például a hatékony bírói jogvédelem elvét és a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot.<sup>77</sup> A jogállamiság területén elbírálás alatt álló fontos kötelezettségszegési eljárások és előzetes döntéshozatalra utalt ügyek számát tekintve a Bíróság ezt az ítélkezési gyakorlatot a következő hónapokban és években várhatóan tovább fogja fejleszteni.

Végezetül az Európai Tanács a július 17–21-i ülészakán elfogadott következtetéseiben emlékeztetett az uniós költségvetéssel összefüggésben a jogállamiság és az uniós alapértékek tiszteletben tartásának fontosságára. Emlékeztetve az uniós költségvetésnek az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban történő védelme fontosságára, az Európai Tanács támogatta egy, a feltételelességen és a szabályok megszegése esetén meghozható intézkedéseken alapuló rendszer bevezetését. Az Európai Tanács által tanúsított elkötelezettségből kiindulva a Bizottság *a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről*<sup>78</sup> szóló

<sup>76</sup> Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján 2019-ben két meghallgatásra került sor, és a felek a magyarországi aktuális helyzetről két, a lengyelországi aktuális helyzetről öt ízben tájékoztókat. A felek 2020-ban az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján egy ízben tájékoztókat a magyarországi és a lengyelországi aktuális helyzetről, meghallgatásra nem került sor.

<sup>77</sup> Ahogyan azokat az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdése és az EU Alapjogi Chartájának 47. cikke garantálja.

<sup>78</sup> COM(2018) 324.

javaslatáról az Európai Parlamentben és a Tanácsban folyó egyeztetések felgyorsulását várja. A javaslat az uniós költségvetés védelmét célozza azokban az esetekben, amikor egy tagállamban a jogállamiság tekintetében általánossá vált hiányosságok állnak fenn, és ezek veszélyeztethetik az Unió pénzügyi érdekét.

#### **4. Következtetések és a következő lépések**

Von der Leyen elnök 2019 júliusában felszólította az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a tagállamokat, hogy a jogállamiság területén folytatott együttműködésük keretében vegyenek részt egy olyan új európai jogállamisági mechanizmus kialakításában, amely valamennyi tagállam és uniós intézmény részvételével a megelőzésre törekszik.

Az első jogállamisági jelentés a Bizottság és a tagállamok új párbeszédén alapul, amelyre támaszkodva valamennyi tagállamról elkészült egy-egy országspecifikus elemzés. Ez a jelentés fontos lépés ahhoz, hogy az EU-n belül közös értelmezés alakuljon ki a jogállamiság fogalmáról, és nőjön az egymás iránti kölcsönös bizalom. A Bizottság üdvözlö az összes tagállammal folytatott nyitott párbeszédet és az országspecifikus elemzés elkészítése során az összes tagállam által tanúsított elkötelezettséget. Annak jele ez, mennyire fontos minden tagállam számára a jogállamiság, de azé is, mennyire elkötelezett minden tagállam az európai folyamat iránt. A Bizottság úgy látja, hogy ez a folyamat segíteni fogja a jogállamisági problémák kialakulásának vagy elmélyülésének megelőzését, és támogatni fogja EU-szerte egy kikezdhethetetlen jogállamisági kultúra kialakulását mind a politika, mind pedig a jog területén. A jogállamisági mechanizmus készen áll arra, hogy az EU jogállamisági eszköztárának központi elemeként működjön.

A jelentés számba veszi a tagállamokban a jogállamiság területén bekövetkezett fejleményeket. Kiemeli, hogy számos tagállam magas szintű normákkal rendelkezik a jogállamiság területén, és nemzetközi viszonylatban is elismert mintának számít a jogállamiság legfontosabb elveinek érvényesítésében. A jelentés ugyanakkor lényeges kihívásokat is azonosít, olyan eseteket, amelyekben nyomás nehezedik a bíróságok függetlenségére, amelyekben a rendszerek nem bizonyulnak kellően stabilnak a korrupcióval szemben, amelyekben a média szabadságával és a médiapluralizmussal kapcsolatos fenyegetések a demokratikus elszámoltathatóságot veszélyeztetik, amelyekben kihívások jelentkeznek a rendszer eredményességét biztosító fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatban. A Bizottság bátorítónak tartja, hogy minden tagállam együttműködést tanúsított a jelentés elkészítése kapcsán, és szorgalmazza, hogy a jelentés nyomán megteendő intézkedésekkel összefüggésben is hasonló készséget mutassanak az együttműködésre.

A Bizottság bizalommal várja, hogy az Európai Parlament és a Tanács további tanúbizonyosságát tegye a jogállamisági kérdésekben mutatott elkötelezettségének, és úgy ítéli meg, hogy ez a jelentés szilárd alapot biztosít az intézményközi munka folytatásához. A Bizottság emellett felkéri a nemzeti parlamenteket és a nemzeti hatóságokat a jelentés és a hozzá tartozó országfejezetek megvitatására és egymás kölcsönös támogatására, bátorítást merítve ebből a reformokhoz, és elfogadva ezáltal az európai szolidaritást. Azon nemzeti szereplők széles körét figyelembe véve, akik a kormányzati szerveken túlmenően részt vettek a jelentés elkészítésében és segítették annak létrejöttét, az is bizton állítható, hogy megvan az igény a nemzeti szintű vitákra.

Ez az első jogállamisági jelentés alapköve egy, a tagállamokkal, az Európai Parlamenttel és a nemzeti parlamentekkel, valamint más, nemzeti és európai uniós szinten működő érdekelttekkel folytatott folyamatos párbeszédén alapuló új, dinamikus folyamatnak. A Bizottság most az európai jogállamisági mechanizmus első évének tapasztalataiból kiindulva, a megszerzett lendületet fenntartva hozzáfog a 2021. évi jogállamisági jelentés elkészítéséhez

annak érdekében, hogy tovább szilárdítsa a jogállamiságot demokráciáinkban. Jobban felszerelkezve könnyebben nézhetünk szembe a példátlan gazdasági, éghajlati és egészségügyi válságból fakadó kihívásokkal úgy, hogy közben teljes mértékben tiszteletben tartjuk közös elveinket és értékeinket.