

Brüsszel, 2020.9.30.
SWD(2020) 316 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon

amely a következő dokumentumot kíséri

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

2020. évi jogállamisági jelentés A jogállamiság helyzete az Európai Unióban

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt években az uniós intézmények aggodalmuknak adtak hangot a magyarországi bírói függetlenséggel kapcsolatban, többek között az Európai Parlament által kezdeményezett, az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás során. Továbbra is megválaszolásra vár az európai szemeszter keretében tett, a bírói függetlenség megerősítésére irányuló felhívás. Mindenekelőtt, a független Országos Bírói Tanács számára kihívást jelent a bíróságok igazgatásáért felelős Országos Bírósági Hivatal elnöke hatásköreinek ellensúlyozása. A Kúriával kapcsolatos fejlemények is aggodalomra adnak okot, különös tekintettel a Kúria azon határozatára, amelyben törvénysértőnek minősített egy, az Európai Unió Bíróságához benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. Az új szabályok lehetővé teszik az Alkotmánybíróság Országgyűlés által megválasztott tagjainak a Kúria bírói tisztségeire való, a szokásos eljárás mellőzésével történő kinevezését, valamint lazítják a Kúria elnökére vonatkozó kinevezési feltételeket. Ami a hatékonyságot és a minőséget illeti, az igazságszolgáltatási rendszer jól teljesít az eljárások hossza tekintetében, és magas szintű a digitalizáció.

A korrupcióellenes intézményi keret különböző szervek között oszlik meg. A független ellenőrzési mechanizmusok elégtelensége, valamint a politika és egyes nemzeti vállalkozások szoros összefonódása előmozdítja a korrupciót. Súlyos állítások felmerülése esetén rendszerszinten fordul elő, hogy nem kerül sor határozott fellépésre a magas rangú tisztviselőket vagy azok közvetlen környezetét érintő korrupciós ügyek kivizsgálása és üldözése céljából. Ez a probléma az európai szemeszter keretében és a Korrupció Elleni Államok Csoportja (a továbbiakban: GRECO) részéről is felmerült, tekintve, hogy hiányzik az elkötelezettség a GRECO ajánlásainak teljesítésére. A rendszerszintű ellenőrzések és a független felügyelet tekintetében javítható a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok ellenőrzése. Bár a lobbitevékenység szabályozása továbbra sem teljes körű, a korrupció megelőzésére irányuló politikák az államigazgatási és a bűnüldöző szervek integritására helyezik a hangsúlyt. A tömegtájékoztatás szabadságának korlátozásával párhuzamosan szűkülnek az állampolgári felügyelet lehetőségei, ami a civil társadalmi szervezeteket övező ellenséges környezettel, valamint az átláthatóságra és a közérdekű információkhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok alkalmazása során folyamatosan felmerülő új kihívásokkal együtt tovább gyengíti a korrupcióellenes keretet.

A Médiatanács függetlensége és hatékonysága veszélyben van. A médiabeli tulajdonviszonyok átláthatósága nem teljesen garantált. A Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA) elnevezésű konglomerátum létrehozásával megvalósuló médiakoncentráció fokozta a médiapluralizmust fenyegető veszélyeket. A kormánypárti médiaorgánumoknak juttatott jelentős összegű állami hirdetés révén a kormány közvetett politikai befolyást gyakorolhat a médiára. A független médiaorgánumok munkáját módszeresen akadályozzák, munkatársaikat megfélemlítik, és további aggodalomra ad okot, hogy egyre gyakrabban kerül sor az ilyen médiaorgánumok felvásárlására.

Aggályos a jogalkotási eljárás átláthatósága és minősége, mivel ritkábban alkalmaznak nyilvános konzultációkat és hatásvizsgálatokat. A jogbiztonsággal kapcsolatos kérdéseket vet fel a hatóságok számára biztosított azon új lehetőség, hogy a jogerős bírósági határozatokat megtámadhatják az Alkotmánybíróság előtt. A független intézmények gyengítése és a civil társadalomra nehezedő fokozott nyomás még súlyosabban kihat a fékekre és ellensúlyokra. Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy a külföldről támogatott szervezetek

átláthatóságáról szóló törvény összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Az ítélet végrehajtásához szükséges jogszabályi intézkedések előkészítése folyamatban van.

I. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER

A 2011 óta bevezetett alkotmánymódosítások és rendszeres igazságügyi reformok átalakították a magyar bírósági rendszer szerkezetét. A legutóbbi reformot 2019 decemberében fogadták el. Magyarországon négy szintű bírósági rendszer működik. Első fokon 113 járásbíróság jár el, a járásbíróságok határozataival szemben benyújtott fellebbezéseket a 20 törvényszék bírálja el, amelyek bizonyos ügyekben első fokon járnak el. Az öt ítélőtábla bírálja el a törvényszékek határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket. A Kúria legfontosabb szerepe az egységes jogalkalmazás biztosítása. Az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke az Alaptörvény szerinti, a bíróságok központi igazgatásáért felelős szerv. Személyét az Országgyűlés választja meg. Az Országos Bírói Tanács független szerv, amely az Alaptörvény szerint az OBH elnökét felügyeli és részt vesz a bíróságok igazgatásában. A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki az OBH elnökének javaslata alapján, amely a (bírák által megválasztott bírókból álló) helyi bírói tanácsok által felállított pályázói rangsoron alapul. Az OBH elnöke az Országos Bírói Tanács előzetes hozzájárulása nélkül nem térhet el ettől a rangsortól. Az Alkotmánybíróság, amely nem része a bírósági rendszernek, a jogszabályok és bírósági határozatok alkotmányosságát vizsgálja felül. Az ügyészség a nyomozás és a vádeljárás lefolytatásához szükséges hatáskörrel ellátott független intézmény. A Magyar Ügyvédi Kamara és a regionális ügyvédi kamarák az ügyvédi szakma érdekeit képviselő, a szakmai normákat meghatározó és akár fegyelmi intézkedések révén érvényesítő, öngazgatással rendelkező közjogi szervezetek.

Függetlenség

Az Országos Bírói Tanács számára nehézségeket okoz az Országos Bírósági Hivatal elnöke hatásköreinek ellensúlyozása; az Országos Bírósági Hivatal új elnökének megválasztása megnyithatja az utat a megerősített együttműködés előtt. Az OBH elnökét az Országgyűlés választja meg¹, és a bírósági rendszer igazgatásával kapcsolatos kiterjedt hatáskörrel rendelkezik. Az OBH elnöke az Országos Bírói Tanács² felügyelete mellett tevékenykedik. Az Országos Bírói Tanácsot azonban számos strukturális korlátozás akadályozza abban, hogy hatékonyan felügyelje az OBH elnökének tevékenységét. Mindenekelőtt nincs konzultációs joga az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogalkotási javaslatok tekintetében³. Korlátozott szerepet tölt be a bírói kinevezések⁴, valamint a bírósági elnökök és más bírósági vezetők kinevezése tekintetében⁵. Az Országos Bírói Tanács

¹ Az OBH elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés kétharmados többséggel választja meg kilenc évre a legalább öt éves bírói szolgálati viszonyal rendelkező bírák közül. Az OBH elnöke nem választható újra (lásd Magyarországnak az éves jogállamisági jelentéshez nyújtott hozzájárulását).

² Az Országos Bírói Tanács a Kúria elnökéből (aki tisztségéből adódóan tagja a testületnek), és 14 bíró-tagból (valamint 14 póttagból) áll, akiket a bírák maguk közül hat évre választanak meg (lásd Magyarországnak az éves jogállamisági jelentéshez nyújtott hozzájárulását).

³ A jogalkotási eljárás során az OBH elnöke képviseli az igazságszolgáltatást.

⁴ A bírói pályázatokat a 7/2011. (III. 4.) KIM rendelettel létrehozott és a 2011. évi CLXII. törvényen alapuló pontrendszer alapján bírálják el, amely tartalmazza a pályázók rangsorolásának meghatározásakor figyelembe veendő szempontok kimerítő felsorolását. Az igazságügyi miniszter meghatározhatja az e kritériumok alapján adható pontszámokat. Az értékelési rendszerben a személyes meghallgatás és a pályázati anyag egyes elemei alapján járnak pontok. A (bírák által maguk közül megválasztott bírókból álló) helyi bírói tanácsok meghallgatják a pályázókat, és a pontrendszer alkalmazásával rangsorolják őket. A rendelet 2017. november 1-jén hatályba lépett módosítása, amelyről nem folytattak konzultációt az Országos Bírói Tanáccsal, korlátozta a helyi bírói tanácsok szerepét, csökkentve az azok által adható pontszámokat.

⁵ A törvényszékek és az ítélőtáblák elnökeit és egyéb vezetőit az OBH elnöke nevezi ki a teljes ülésben eljáró érintett bíróság titkos szavazáson leadott szavazataira épülő rangsor alapján (a pontrendszer nem alkalmazható). Az OBH elnöke eltérhet a rangsortól, a teljes ülés szavazatainak többségét el nem nyert pályázók kinevezéséhez azonban az Országos Bírói Tanács előzetes hozzájárulása szükséges.

ezenfelül korlátozott erőforrásokkal rendelkeznek, és a költségvetési kifizetések tekintetében az OBH elnökétől függ⁶. Az OBH elnöke feletti hatékony ellenőrzés hiánya növeli az igazságszolgáltatási rendszer irányításával kapcsolatos önkényes döntések lehetőségét⁷. Az Országos Bírói Tanács különösen azt kifogásolta, hogy az OBH korábbi elnöke jogsértést követett el, amikor érvénytelenné nyilvánította a bírósági elnökök kiválasztására irányuló eljárásokat, és mérlegelési jogkörében eljárva, az Országos Bírói Tanács jóváhagyása nélkül ideiglenes bírósági elnököket nevezett ki⁸. E helyzet eredményeként az Országos Bírói Tanács hivatalosan indítványozta az Országgyűlésben az OBH elnökének⁹ tisztségétől való megfosztását. Az illetékes országgyűlési bizottság megvizsgálta az indítványt, és az Országgyűlés 2019 júniusában elutasította azt. Az Európa Tanács¹⁰, az Európai Bizottság¹¹ és az érdekelt felek¹² kiemelték az Országos Bírói Tanács korlátozott hatáskörét, és e hatáskör megerősítésének szükségességét. 2019. július 9-én az európai szemeszter keretében a Tanács azt az ajánlást fogalmazta meg Magyarország számára, hogy „erősítse meg a bírói függetlenséget”, és megállapította, hogy az Országos Bírói Tanács számára egyre nagyobb kihívást jelent az OBH elnöke hatásköreinek ellensúlyozása¹³. Azóta nem történt jogalkotási lépés e strukturális problémák megoldása érdekében. Az Országos Bírói Tanács üdvözölte az OBH új elnökének 2019. decemberi megválasztását, ami megnyithatja az utat az Országos Bírói Tanáccsal való megerősített együttműködés előtt, azonban a jogbiztonság garantálása mellett kizárólag a Tanács hatásköreinek jogszabályi megerősítésével érhető el a hatáskörök kiegyensúlyozása.

A nyilvánosság átlagosnak, a cégek azonban nagyon alacsony szintűnek érzékelik a bírói függetlenséget, bár a legfrissebb adatok javulást mutatnak. A nyilvánosság átlagosnak (48 %, „*meglehetősen vagy nagyon jó*”)¹⁴, a cégek viszont nagyon alacsonynak (26 % „*meglehetősen vagy nagyon jó*”)¹⁵ tartják a bíróságok és bírák függetlenségét. 2020-

⁶ Az Országos Bírói Tanács meghatározza saját költségvetését, és megállapodik arról az OBH elnökével. Az Országos Bírói Tanács költségvetését az OBH költségvetésén belül külön határozzák meg. Bár az Országos Bírói Tanács saját költségvetéssel rendelkezik, nem jogi személy, nem ellenőrzi függetlenül a saját pénzügyeit, nem rendelkezik elegendő emberi erőforrással (pusztán egyetlen alkalmazottja van), és nem dönthet további munkatársak felvételéről (az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatának az éves jogállamisági jelentéshez nyújtott hozzájárulása).

⁷ Európai Bizottság, 2019. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2019) 1016 final, 42. o.

⁸ 59/2018. (V.02.) OBt állásfoglalás, és 60/2018. (V. 02.) OBt állásfoglalás.

⁹ 34/2019. (V.08.) OBt állásfoglalás. Angol nyelvű fordítás a következő címen érhető el: <https://orszagosbiroitanacs.hu/?mdocs-file=1150>.

¹⁰ GRECO (2019), Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption (Magyarország: Az elégtelen előrehaladás és az átláthatóság hiánya akadályozza a korrupció elleni küzdelmet); Az Európa Tanács emberi jogi biztosa, (2019) Dunja Mijatović jelentése a 2019. február 4–8-i magyarországi látogatását követően.

¹¹ Európai Bizottság, 2019. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2019) 1016 final, 41–42. o.

¹² Pl. Európai Bírák Szövetsége (2019), Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary (Jelentés az EBSZ magyarországi tényfeltáró útjáról).

¹³ A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját. Ezt a kérdést a Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, és Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramjának véleményezéséről szóló 2020. július 20-i tanácsi ajánlás (27) preambulumbekkezdése is tárgyalja.

¹⁴ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 44. ábra. Az érzékelt bírói függetlenséget a következőképpen sorolták be: nagyon rossz (a válaszadók kevesebb mint 30 %-a véli úgy, hogy a bírói függetlenség meglehetősen jó vagy nagyon jó); rossz (30–39 %), átlagos (40–59 %), jó (60–75 %), nagyon jó (75 % felett).

¹⁵ Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 46 és 48. ábra. Az Eurobarométer-felmérés szerint a cégek a bírói függetlenség érzékelt hiánya tekintetében az alábbi fő okokat jelölték meg: a bírák jogállása és pozíciója nem megfelelően garantálja a függetlenségüket (17 %), gazdasági vagy egyéb sajátos érdekeket szolgáló nyomásgyakorlás (18 %), a kormány és a politikusok részéről beavatkozás vagy nyomásgyakorlás (19 %) (az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 47. ábra).

ban ugyanakkor megfordult az évek óta megfigyelhető negatív tendencia, és mindkét mutató javult¹⁶.

A Kúria törvénysértőnek minősített egy, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) elé előzetes döntéshozatalra utaló végzést. A legfőbb ügyész indítványára a Kúria 2019. szeptember 10-én ítéletet hozott¹⁷, amelyben törvénysértőnek minősítette egy kerületi bírósági bírónak a Bírósághoz intézett előzetes döntéshozatal iránti kérelmét, mivel úgy ítélte meg, hogy a kérdések irrevelánsak a folyamatban lévő ügy szempontjából. A Kúria ítélete deklaratív jellegű volt, és nem semmisítette meg a Bíróság elé utaló végzést¹⁸. Ennek ellenére 2019 októberében a Fővárosi Törvényszék ideiglenes elnöke kifejezetten a Kúria ítéletére hivatkozva fegyelmi eljárást indított azzal a bíróval szemben, aki meghozta az előzetes döntéshozatalra utaló végzést. 2019 novemberében a bíróság elnöke visszavonta ezt az indítványát. Az, hogy a Kúria rendkívüli jogorvoslati eljárás keretében felülvizsgálhatja az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek szükségességét, sértheti a nemzeti bíróságok azon lehetőségét, hogy az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdéseket terjesszenek a Bíróság elé, továbbá az, hogy fegyelmi eljárás indítható¹⁹, visszatarthatja az egyes bírákat attól, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek elő²⁰.

A médiában negatív narratívák szereplőiként tüntetnek fel bírókat és ügyvédek²¹. A kormány és a kormánypárti médiaorgánumok 2020 januárja óta több sajtónyilatkozatban bíraltak egyes bírósági határozatokat, többek között azokat, amelyek elítéltek bocsátottak feltételes szabadságra, kártérítést ítélték meg az iskolai szegregáció áldozatául esett roma

¹⁶ Eurobarométer adatok (44. és 46. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája), a Világ gazdasági Fórum szerint a vállalkozások körében továbbra is ez a tendencia érvényesült (az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 48. ábra). Egy 19 uniós tagállamra kiterjedő közelmúltbeli felmérés szerint az ügyvédek általános megítélése szerint a bírói függetlenség nagyon alacsony szintű (5,2/10). Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE (2020) Survey among lawyers on the independence of judges (Az igazságszolgáltatás függetlensége és elszámoltathatósága – ENCJ/CCBE (2020) Az ügyvédek körében végzett felmérés a bírák függetlenségéről), 2018-2019, 7., 9., 15., 16., 17. ábra).

¹⁷ Bt.III.838/2019/11. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 667–669 §-a lehetővé teszi a Kúria számára, hogy büntetőügyekben felülvizsgálja a jogerős bírósági határozatok jogszerűségét, az előzetes döntéshozatal iránti kérdések Bíróság elé utalását elrendelő végzéseket is beleértve.

¹⁸ A folyamatban lévő C-564/19. sz. IS-ügy.

¹⁹ A 2011. évi CLXII. törvény szerint a bíróság elnöke vagy a kinevezésre jogosult hatóság jogosult kezdeményezni a fegyelmi eljárás megindítását. Az OBH elnöke kizárólag az általa kinevezett bírósági vezetők, valamint az OBH-ba beosztott bíró ellen kezdeményezheti a fegyelmi eljárás megindítását. A fegyelmi eljárás megindításáról, a fegyelmi eljárás indításának megtagadásáról vagy előzetes vizsgálat elrendeléséről a szolgálati bíróság kijelölt fegyelmi tanácsa dönt. A szolgálati bíróság elnökét és tagjait az Országos Bírói Tanács nevezi ki. A szolgálati bíróság ügyrendje tartalmazza az eljáró tanácsok összetételét és az ügyelosztás szabályait. Az Országos Bírói Tanács jóváhagyja és közzéteszi a szolgálati bíróság ügyrendjét. Az Országos Bírói Tanács választott bíró-tagja az Országos Bírói Tanács hozzájárulásával vonható fegyelmi eljárás alá (lásd Magyarországnak az éves jogállamisági jelentéshez nyújtott hozzájárulását).

²⁰ Ezt a hatást az is erősítheti, hogy 2020. április 1-jétől jogszabály írja elő, hogy az alsóbb szintű bíróságok kötelesek kifejteni, hogy miért nem követik a Kúria kihirdetett határozataiban adott jogszabály-értelmezéseket. Az ilyen eltérés miatt rendkívüli jogorvoslati eljárás indítható a Kúria előtt. Lásd például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 561. §-a (3) bekezdésének g) pontját, 648. §-ának d) pontját, 649. §-ának (6) bekezdését, 652 §-ának (1) bekezdését.

²¹ Egy, a bírák körében végzett 2019-es felmérés megállapította, hogy a bírák 40 %-a tapasztalta azt, hogy a kormány és a média nem tartotta tiszteletben függetlenségüket. Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata, Hozzájárulás a 2020. évi éves jogállamisági jelentésre vonatkozó, az érdekelt felekkel folytatott online konzultációhoz. A felmérés 21 uniós tagállamra terjedt ki. (Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata, Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ (2020) Survey on the independence of judges, (Az igazságszolgáltatás függetlensége és elszámoltathatósága – ENCJ (2020) Felmérés a bírák függetlenségéről), 2019, 43. és 45. ábra.)

gyermek²², valamint a fogva tartási körülményeik miatt panaszt tévő bebörtönzött személyek²³ számára. 2020 februárjában a kormány bejelentette, hogy „nemzeti konzultációt”²⁴ kíván szervezni ezekről az igazságszolgáltatással kapcsolatos kérdésekről. Az ügyvédi kamara²⁵, a bírák egyesülete²⁶ és más érdekelt felek²⁷ aggodalmukat fejezték ki a kormány állításai miatt, amelyek szerintük alááshatják a közvéleménynek az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalmát. A konzultációra végül nem került sor. Az Emberi Jogok Európai Bírósága Baka kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének²⁸ végrehajtásával összefüggésben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2019 szeptemberében aggodalmának adott hangot a bírák és a bírósági elnökök véleménynyilvánítási szabadságára gyakorolt „elrettentő hatással” kapcsolatban²⁹.

A Kúriára történő bírói kinevezésekre vonatkozó új, külön szabályokat vezettek be. A Kúrián betöltendő bírói álláshelyek számát nem törvény, hanem az OBH elnöke határozza meg³⁰. A rendes eljárás szerint a Kúria bírót annak elnöke nevezi ki pályázati felhívást követően, a Kúria illetékes kollégiumának véleménye, valamint a pályázóknak a Kúria bírói tanácsa általi értékelése és rangsorolása alapján³¹. Egy 2019 decemberében elfogadott „salátatörvény”³² lehetővé teszi az alkotmánybírói tagok számára – akiket az Országgyűlés választ –, hogy pályázati eljárás nélkül kérjék bíróvá történő kinevezésüket³³.

²² Az Országgyűlés által 2020. július 3-án elfogadott 2020. évi LXXXVII. törvény úgy módosította a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt, hogy iskolai szegregáció esetén a bíróság a sérelemdíjat kizárólag oktatási, képzési szolgáltatásként határozhatja meg, kizárva ezzel a pénzbeli kártérítés megítélésének lehetőségét.

²³ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2015. március 10-i Varga és társai kontra Magyarország precedensértékű ítélete nyomán követéseként.

²⁴ A „nemzeti konzultáció” abból áll, hogy „Magyarország kormánya nevében” leveleket és azt kísérő kérdőíveket küldenek közvetlenül minden magyar háztartásnak. A kérdőíveken a polgárok a kormány által megfogalmazott kérdésekre adhatnak választ. A nemzeti konzultációt országos plakát- és médiakampány támogatja.

²⁵ A Magyar Ügyvédi Kamara elnökségének nyilatkozata (2020. január 21.).

²⁶ A Magyar Bírói Egyesület (MABIE) nyilatkozata (2020. március 10.).

²⁷ Pl. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet nyilatkozata (2020. február 21.).

²⁸ 20261/12. sz. kereset. Az ügy a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének elnöki tisztségéből való idő előtti felmentésére vonatkozott, amire az igazságszolgáltatási rendszer tervezett nagyszabású reformjával kapcsolatos nézetei és kritikái miatt került sor. A nagytanács megállapította, hogy „a *felperes tisztségéből való idő előtti felmentése kétségtelenül olyan »elrettentő hatással«* járt, amely nem csupán őt, hanem más bírákat és bírósági elnököket is visszatart attól, hogy a jövőben részt vegyenek az igazságszolgáltatást érintő jogalkotási reformokról és általánosabban az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos kérdésekről szóló nyilvános vitában” (173. pont).

²⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2019. szeptember 25-i határozata, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11. A Magyar Kormány szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága nem közölt további olyan ügyet a Kormánnyal, amelyben a felperesek, saját bírói függetlenségükkel összefüggésben a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos állításokat fogalmaztak volna meg.

³⁰ Lásd a 2011. évi LXXVI. tv. 76. §-a (4) bekezdésének a) pontját. Jelenleg 113 álláshely van (lásd a 41.SZ/2020. (III. 24.) OBHE határozatot), 82 álláshelyet a Kúria bírái, három álláshelyet pedig a Kúriára berendelt bírák töltenek be. A Kúria bírót a következő kollégiumokba osztják be: büntető kollégium (17 bíró), polgári kollégium (25 bíró) és közigazgatási kollégium (40 bíró). A különböző kollégiumba beosztott bírák számát nem rögzítik. Bírák nyugállományba vonulása miatt 2020-ban három betöltetlen álláshely lesz a polgári kollégiumban, öt betöltendő álláshely pedig a büntető kollégiumban; 2021-ben egy betöltetlen álláshely lesz a polgári kollégiumban, két betöltetlen álláshely a büntető kollégiumban, és két betöltetlen álláshely a közigazgatási kollégiumban.

³¹ A rangsorolás a pontrendszeren alapul. A Kúria elnöke az Országos Bírói Tanács előzetes hozzájárulása nélkül nem nevezheti ki a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázót.

³² 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról.

³³ Meg kell felelniük az állampolgársággal, a cselekvőképességgel, a jogi diplomával, a jogi szakvizsgával, a legalább 1 éves szakmai tapasztalattal, az alkalmassági vizsgával, a büntetlen előélettel, a

A bírói jogállás megszerzését követően az Alkotmánybíróság tagjai hivatali idejük lejártakor a rendes kinevezési eljárás lefolytatása nélkül kérhetik a Kúriára való kinevezésüket. Ennek következtében az Országgyűlés általi alkotmánybíróvá választás – amiben nem vesz részt jelentős részben bírákból álló testület – az érintett bíró kérése esetén gyakorlatilag önmagában véve a Kúria bírájává történő kinevezést eredményezhet³⁴. E jogszabályi változások a gyakorlatban növelték az Országgyűlés szerepét a Kúriára való bírói kinevezésekben. Ezenfelül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg a Kúria elnökét az öt éves bírói szolgálati viszonyral rendelkező – nem feltétlenül kúriai – bírák közül³⁵. 2020. január 1-jétől módosították a Kúria elnökének kiválasztására vonatkozó szabályokat is³⁶, lehetővé téve, hogy az Alkotmánybíróságon vagy nemzetközi bíróságon főtanácsadóként³⁷ töltött időt is figyelembe vegyék a „bírói szolgálati viszony” kiszámításakor. A kinevezési feltételek lazítása növeli a Kúria elnökévé megválasztható pályázók körét, így tágabb mérlegelési jogkört biztosít a köztársasági elnöknek ebben a tekintetben.

A „salátatörvény” strukturális változtatásokat vezetett be a meglévő bírósági rendszerben azzal a céllal, hogy gyorsabbá és kiszámíthatóbbá tegye a közigazgatási bíróságok munkáját. Megszüntették a kerületi bírósági szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságokat. 2020. április 1-jétől nyolc kijelölt törvényszék tárgyalja az elsőfokú közigazgatási ügyeket, és a Kúria bírálja el a rendes és rendkívüli jogorvoslat iránti kérelmeket. A különálló közigazgatási bírósági rendszer tervezett létrehozását elvetették³⁸.

2020 januárja óta emelték a bírói fizetéseket és jutalmazási rendszert vezettek be. A „salátatörvény” értelmében a bírói fizetések 3 év alatt 60 %-kal fognak emelkedni. A bírák

vagyonynyilatkozattal kapcsolatos általános kinevezési feltételeknek (a 2011. évi CLXII. törvény 4. §-a). A köztársasági elnök (2020. július 3-án kihirdetett) 2020. június 26-i határozatával kérelmükre bírónak nevezte ki az Alkotmánybíróság nyolc tagját.

³⁴ Az Európa Tanács ajánlása szerint, ha az alkotmányos vagy egyéb jogi rendelkezések előírják, hogy az államfő, a kormány vagy a törvényhozás hozza meg a bírók kiválasztásáról és előmeneteléről szóló döntéseket, egy jelentős részben bírókból álló független, illetékes hatóságot fel kell hatalmazni arra, hogy olyan ajánlásokat tegyen vagy véleményeket fogalmazzon meg, amelyeket az érintett kinevezésre jogosult hatóság a gyakorlatban követ (az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása, 47. pont). Lásd még a Bíróság C-585/18., C-624/18., és C-625/18. AK. ügyben hozott ítéletének 134. pontját.

³⁵ Nincs pályázati felhívás. A köztársasági elnök javasol egy pályázót. Az Országos Bírói Tanács a személyes meghallgatást követően nem kötelező erejű véleményt ad ki. Az Országgyűlés kétharmados többséggel szavaz. A következő elnök az új szabályok szerint 2020-ban kerül megválasztásra. A köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés – a bírói kar közreműködése és bírósági felülvizsgálat lehetősége nélkül – megfoszthatja tisztségétől a Kúria elnökét (a 2011. évi CLXI. törvény 74. §-a, 115. §-a és 116. §-ának(1) bekezdése).

³⁶ 2019. évi XXIV. törvény 1. §.

³⁷ A főtanácsadó (francia nyelven: „référéndaire”) az Alkotmánybíróság Hivatalának alkalmazásában álló és az alkotmánybírói törzskarokhoz beosztott köztisztviselő, akinek feladata a határozatok megszövegezése.

³⁸ 2018 decemberében az Országgyűlés – az Alaptörvény hetedik módosítását (2018. június 28.) végrehajtva – két törvényt (a 2018. évi CXXX. és CXXXI. törvényt) fogadott el a közigazgatási bírósági rendszer létrehozásáról. Számos szereplő – többek között a Velencei Bizottság (CDL-AD(2019)004. sz. vélemény) és az Európa Tanács emberi jogi biztosa (2018) – aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy e törvények megfelelnek-e a bírói függetlenségre vonatkozó követelményeknek. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa felszólította Magyarországot elnökét, hogy a közigazgatási bíróságokról szóló jogalkotási csomagot küldje vissza az Országgyűlésnek (2018. december 14-i nyilatkozat). A tervezett reformot először finomították (a 2019. április 1-jén elfogadott, 2019. évi XXIV. törvény), majd hatálybalépését elhalasztották (a 2019. július 2-án elfogadott, 2019. évi LXI. törvény). Bár a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény nem lépett hatályba, azt nem is helyezték hatályon kívül. 2019. december 12-én az Alaptörvény nyolcadik módosítása törölte a különálló közigazgatási bírósági rendszer felállítását előíró rendelkezéseket.

fizetésének emelése kedvező fejlemény, mivel a magyar bírák fizetése a legalacsonyabbak között volt az EU-ban³⁹. Ez a béremelkedés hozzájárul a bírói függetlenség erősítéséhez⁴⁰. Aggályok merültek fel⁴¹ azonban a lehetőséggel kapcsolatban, hogy a bíróságokat irányító hatóságok objektív és átlátható kritériumok nélkül⁴², saját mérlegelésük alapján jutalmat adhatnak⁴³ a bírácoknak. Az Európa Tanács szerint kerülni kell az olyan rendszereket, amelyek teljesítményfüggővé teszik a bírák illetményének lényeges részét, mivel azok nehézségeket okozhatnak a bírák függetlensége tekintetében⁴⁴. A Bíróság elé terjesztett előzetes kérdés tárgya e rendszernek a bírói függetlenségre gyakorolt hatása⁴⁵.

Bár az ügyészség szervezetét érintő számos kérdéssel foglalkoztak, egyes elemek továbbra is aggályokat vetnek fel. 2019 novemberében az Országgyűlés kétharmados többséggel kilenc évre újraválasztotta a legfőbb ügyészt⁴⁶. Az ügyészség szigorúan hierarchikus struktúrában működik⁴⁷. Bár törvény rögzíti az ügyészség függetlenségét⁴⁸, a jogi keret egyes elemei arra készítették a GRECO-t, hogy a legfőbb ügyész kinevezésre vonatkozó szabályok felülvizsgálatával kapcsolatos ajánlásokat fogalmazzon meg annak érdekében, hogy az ügyészséget megóvják a politikai befolyástól⁴⁹. A GRECO szigorú kritériumok bevezetését is javasolta azon döntések megalapozásához és indokolásához, hogy alárendelt ügyészekről elvegyenek eseteket, valamint sürgette a fegyelmi eljárások kezelési módjának⁵⁰ felülvizsgálatát. Bár a GRECO legtöbb ajánlása nyomán történt intézkedés,⁵¹ a

³⁹ Európa Tanács (2018), Európai igazságszolgáltatási rendszerek – Az igazságszolgáltatás hatékonysága és minősége, 3.20. táblázat.

⁴⁰ A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az, hogy a bírói kar tagjai olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói függetlenség lényegi biztosítékát alkotja, lásd különösen: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet, C-64/16, 27. pont, valamint 2019. február 7-i Carlos Escrivano Vindel ítélet, C-49/18, 66. pont.

⁴¹ Pl. az Amnesty International Magyarország, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása az éves jogállamisági jelentéshez.

⁴² E kritériumok tekintetében lásd: a Velencei Bizottság CDL-AD(2010)004. sz. jelentése, 46 és 51. pont; a Velencei Bizottság CDL-AD(2019)004. sz. véleménye, 80. pont;

⁴³ Az alapilletményen és juttatásokon túl a bírák prémiumokat és jutalmakat is kaphatnak. Az OBH elnöke és az általa kinevezett törvényszéki elnökök széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek arra, hogy a bírácokat különböző prémiumokkal járó többletfeladatokkal bízzák meg (az 5/2013. (VI. 25.) OBH utasítás 2. mellékletének 10. cikke) A prémiumok rendszere alkalmas arra, hogy jelentősen növelje egyes bírák jövedelmét, akik halmazhatják a különböző feladatokért járó prémiumokat. Ezen túlmenően az OBH elnöke határozza meg az el nem költött költségvetési előirányzatból fizetendő normatív jutalmak átlagos arányát. A költségvetési szerv vezetője (beleértve a törvényszék elnökét is) differenciálhat a munkavállalók (köztük az adott törvényszékhez tartozó járásbíróiágon dolgozó bírák) között (lásd az 5/2013. (VI. 25.) OBH utasítás 2. mellékletének 11. cikkét). A törvényszéki elnökök mérlegelési jogköre arra is kiterjed, hogy egyes bírácoknak magasabb jutalmat adjanak, más bírák jutalmát viszont csökkentsek vagy megvonják.

⁴⁴ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása, 55. pont.

⁴⁵ A folyamatban lévő C-564/19. sz. IS-ügy.

⁴⁶ A legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg az ügyészek közül.

⁴⁷ A legfőbb ügyész egyedi ügyekben utasításokat adhat az ügyészeknek; anélkül, hogy biztosítékokat vezetett volna be e tekintetben (az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája, 55. ábra). Az érintett ügyész kérheti a legfőbb ügyésztől, hogy írásban erősítse meg az egyedi ügyben adott utasítást. Az ügyész az utasítás végrehajtását kifejezetten megtagadhatja, ha annak teljesítésével bűncselekményt illetve szabálysértést valósítana meg, vagy ha annak teljesítése az ügyészt veszélyeztetné, továbbá ha az ügyész nem ért egyet az utasítással, kérheti, hogy az ügy elintézését más ügyészre bízzák, és az ilyen kérelem teljesítése nem tagadható meg (a 2011. évi CLXIV. törvény 53. §-a).

⁴⁸ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény.

⁴⁹ GRECO Negyedik értékelési kör – Értékelő jelentés, 177. pont; GRECO Negyedik körös értékelés – Interim megfeleléségi jelentés, 20. pont. Az Országgyűlés blokkoló kisebbsége mandátumának lejártá után is hivatalban tarthatja a legfőbb ügyészt azzal, hogy megakadályozza utódjának megválasztását.

⁵⁰ GRECO Negyedik értékelési kör – Értékelő jelentés, 190. és 216. pont; GRECO Negyedik körös értékelés – Interim megfeleléségi jelentés, 24. és 34. pont. A GRECO azt javasolta (xvii. ajánlás), „hogy az ügyészeket

fennmaradó ajánlások teljes körű végrehajtása szintén pozitív hatást gyakorolna a korrupcióellenes keretre.

Minőség

Az igazságszolgáltatási rendszer általában véve magas szinten digitalizált. Magyarország kiemelkedő helyet foglal el az elektronikus eszközök rendelkezésre állásának rangsorában⁵², ami a nyilvánosságnak a kihirdetett ítéletekhez való online hozzáférését illeti⁵³. Ugyancsak előkelő helyen áll a géppel olvasható bírósági határozatok előállítására vonatkozó szabályok tekintetében, bár a bírósági határozatokat nem olyan szabványok szerint modellezik, amelyek lehetővé tennék a géppel olvashatóságukat⁵⁴. Ezen túlmenően Magyarország nagyon jó eredményeket ér el az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának előmozdítása és ösztönzői tekintetében⁵⁵. A bírósági illetékek ugyanakkor továbbra is magasak⁵⁶, és aggályok merültek fel a költségmentességi rendszer inkluzivitásának mértéke⁵⁷ tekintetében. A Covid19-világjárványra válaszul hozott kormányzati intézkedések hatással voltak a bíróságok működésére. 2020. március 14-én az OBH elnökének, a Kúria elnökének és a legfőbb ügyésznek a javaslatára a Kormány egy rendeletben – egyes sürgős ügyektől eltekintve – elrendelte a magyar bíróságok működésének határozatlan időre történő felfüggesztését⁵⁸. 2020. március 30-án azonban az említett rendelet hatályát veszítette⁵⁹. 2020. március 31-én a kormány módosította az eljárási törvényeket, azzal a céllal, hogy megkönnyítse az igazságszolgáltatási rendszer működését a „veszélyhelyzet” ideje alatt⁶⁰.

Hatékonyság

A bíróságok működése a polgári és közigazgatási ügyekben nagyon hatékony. Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája szerint Magyarország nagyon jól teljesít az elsőfokú

érintő fegyelmi eljárások lefolytatása a közvetlen ügyészségi hierarchián kívül valósuljon meg”. A GRECO ajánlásainak teljesítése érdekében 2019 januárjában egy módosítás bevezette a feltételezett fegyelmi vétség kivizsgálásával megbízott fegyelmi biztos intézményét. A felettes ügyész azonban továbbra is részt vesz a fegyelmi eljárásban. A legfőbb ügyész dönt a cím visszavonására, a fizetési fokozatban való visszavetésre vagy alacsonyabb munkakörbe helyezésre, illetve a felmentésre irányuló intézkedésekről. Az egységvezető (felettes ügyész) a felügyelete alatt álló ügyészre vonatkozóan enyhébb intézkedéseket (feddés, megrovás) fogadhat el. A fegyelmi intézkedéseket elrendelő határozatok ellen munkaügyi bírósághoz lehet fellebbezni (lásd: 53. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája).

⁵¹ A GRECO második interim megfelelési jelentése szerint az ügyészséggel kapcsolatos ajánlások tekintetében egy ajánlás (xvi.) végrehajtása továbbra sem történt meg, három ajánlást (xiv., xv. és xvii.) pedig részben hajtottak végre. Ami a xiv. ajánlást illeti, a magyar hatóságok felülvizsgálták a legfőbb ügyész újraválasztásának a lehetőségét; a GRECO elégedett volt azzal, hogy a xiv. ajánlás első részét megfelelően végrehajtották (GRECO Negyedik körös értékelés – Interim megfelelési jelentés, 19–22. pont). Részben a xv. ajánlást is végrehajtották arra vonatkozó szabályok bevezetésével, hogy amennyiben egy büntető vagy közigazgatási ügyet egy ügyésztől elvonnak, annak rövid indoklását fel kell tüntetni az ügyiratok között (GRECO Negyedik körös értékelés – Interim megfelelési jelentés, 23–26. pont). A xvii. ajánlás tekintetében lásd az 50. lábjegyzetet.

⁵² 27. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁵³ 28. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁵⁴ 29. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁵⁵ 30. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁵⁶ 25. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁵⁷ A szegénységi küszöb felét elérő jövedelemmel rendelkező személy esetlegesen nem jogosult költségmentességre. 23. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁵⁸ 45/2020. (III. 14.) kormányrendelet.

⁵⁹ Az Alaptörvény 53. cikkének (3) bekezdésével összhangban.

⁶⁰ 74/2020. (III. 31.) kormányrendelet. Ez a rendelet az Alaptörvény 53. cikkének (4) bekezdésével összhangban 2020. június 18-án hatályát veszítette.

közigazgatási ügyek eldöntéséhez szükséges becsült idő, valamint az elsőfokú bíróságokon folyamatban lévő közigazgatási ügyek száma tekintetében⁶¹. Magyarország ugyancsak jól teljesít a polgári és kereskedelmi peres ügyek eldöntéséhez szükséges becsült idő tekintetében⁶². 2018-ban lépett hatályba az új polgári perrendtartásról szóló törvény⁶³, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény⁶⁴ és a büntetőeljárásról szóló törvény⁶⁵. Ezek az új szabályok megkönnyíthetik a polgári és büntetőügyek, valamint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának észszerű határidőn belüli lefolytatását⁶⁶.

A túlzottan hosszadalmas eljárások esetében még mindig hiányoznak a hatékony jogorvoslatok. Az Emberi Jogok Európai Bírósága Gázsó kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének végrehajtása még folyamatba van, és Magyarország továbbra is az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának megerősített felügyelete alatt áll⁶⁷.

II. KORRUPCIÓELLENES KERET

A korrupció megelőzésére, kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonására vonatkozó hatáskör megoszlik a különböző szakhatóságok között. A magyarországi korrupcióellenes tevékenységek koordinációját a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) végzi a Belügyminisztérium felügyelete alatt. A közsférában elkövetett korrupció kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása a Központi Nyomozó Főügyészség Nyomozó Osztálya és öt regionális nyomozó ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az ügyészséget a rendőrség nyomozói és a Nemzeti Védelmi Szolgálat támogatják. Az Állami Számvevőszék rendelkezik hatáskörrel a közpénzekkel való gazdálkodás és a politikai pártok pénzügyi ellenőrzése tekintetében.

A Transparency International legutóbbi korrupcióérzékelési indexében az ország 100 pontból 44-et szerzett, és ezzel az EU-n belül a 19., világszinten pedig a 70. helyen áll⁶⁸. A magyar válaszadók 87 %-a szerint a korrupció széles körben elterjedt (az uniós átlag 71 %), 32 %-uk pedig úgy véli, hogy a korrupció hatással van mindennapi életükre (az uniós átlag 26 %)⁶⁹. A vállalatok 80 %-a úgy ítéli meg, hogy a korrupció széles körben elterjedt (az uniós átlag 63 %), a vállalatok 48 %-a szerint pedig a korrupció problémát jelent az üzleti tevékenység során (az uniós átlag 37 %). Az emberek 39 %-a szerint van folyamatban elegendő sikeres büntetőeljárás ahhoz, hogy visszatartson a korrump gyakorlatoktól (az uniós

⁶¹ 8. és 15. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶² 7. ábra, az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.

⁶³ 2016. évi CXXX. törvény. Várhatóan felgyorsítja a polgári eljárásokat, hogy két szakaszból álló eljárást vezettek be az elsőfokú bíróságokon. Ez a tárgyalási szakból és az azt megelőző perfelvételi szakból áll, amelynek célja az ügy tárgyának tisztázása és a felek követeléseinek megállapítása.

⁶⁴ 2017. évi I. törvény. A legfontosabb rendelkezések, amelyek várhatóan elősegítik a közigazgatási eljárások időben történő lezárását, az olyan esetekben hozott mulasztási ítéletekkel kapcsolatosak, amikor a közigazgatási hatóságok nem tartják be a határozataik meghozatalára vonatkozó határidőket.

⁶⁵ 2017. évi XC. törvény. A tárgyalási szakban előkészítő tárgyalásra kerül sor az ügy tárgyának meghatározása céljából és a halogató taktikák elkerülése érdekében, ezt követően új bizonyításvétel iránti indítványok csak kivételes körülmények között nyújthatók be.

⁶⁶ Magyarország hozzájárulása a jogállamiságról szóló 2020. évi jelentéshez.

⁶⁷ 2018 októberében a kormány az Országgyűlés elé terjesztette a T/2923. sz. törvényjavaslatot. 2020 szeptemberében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta a harmadik ideiglenes állásfoglalását, amelyben „mélyseges csaldottsággal állapítja meg, hogy saját kötelezettségvállalásai és a Tanács két ideiglenes állásfoglalásában és több – legutóbb 2020. márciusi – határozatában már kifejezésre juttatott felszólításai ellenére a hatóságok nem nyújtottak be semmiféle olyan tájékoztatást, amelynek alapján a Tanács úgy ítélné meg, hogy előrelépés történt”. Lásd: CM/ResDH(2020)180 ideiglenes állásfoglalás.

⁶⁸ Transparency International (2019), Korrupcióérzékelési index.

⁶⁹ Az Eurobarométer 502. sz. különjelentése (2020).

átlag 36 %), viszont csupán a vállalatok 19 %-a véli úgy, hogy megfelelően büntetik a vezető tisztviselők megvesztegetése miatt felelősségre vont személyeket és cégeket (az uniós átlag 31 %) ⁷⁰.

A korrupcióellenes büntetőjogi keret nagyrészt rendelkezésre áll. A Büntető Törvénykönyv tartalmazza a korrupció és a kapcsolódó bűncselekmények szempontjából releváns fogalom meghatározásokat, és büntetni rendeli a vesztegetés és a befolyással üzérkedés, a sikkasztás, a hűtlen kezelés és a hivatali visszaélés különböző formáit. 2020 áprilisában az Országgyűlés elé terjesztettek egy törvényjavaslatot, amely az OECD vesztegetéssel foglalkozó munkacsoportja által megfogalmazott ajánlások ⁷¹ végrehajtására irányult, különös tekintettel a „külföldi köztisztviselő” fogalom meghatározásának módosítására annak tisztázása érdekében, hogy az magában foglalja a külföldi állami vállalatok tisztviselőit is.

A korrupcióellenes hatáskörök különböző szervek között oszlanak meg. A Belügyminisztérium alá tartozó Nemzeti Védelmi Szolgálat felel a korrupcióellenes politikák összehangolásáért. A büntetőeljárásról szóló törvény reformját követően, 2019 februárjától a közszférában elkövetett korrupció kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása a Központi Nyomozó Főügyészség Nyomozó Osztálya és öt regionális nyomozó ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Nyomozó Osztály vizsgálja ki a mentességet élvező személyek, a külföldi köztisztviselők, a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a kormány tagjai, a közbiztonsági hatóságok magas rangú tisztviselői által elkövetett vagy őket érintő, összetett korrupciós ügyeket. Az ügyészséget a rendőrség nyomozói és a Nemzeti Védelmi Szolgálat támogatják. Az Állami Számvevőszék szintén szerepet játszik a korrupcióellenes politikák végrehajtásában, különösen az állami intézmények pénzügyeit és a politikai pártok finanszírozását érintő ellenőrzési feladatai révén. Az Állami Számvevőszék rendszeres nemzeti integritási felméréseket is végez.

Bár egyes magas szinten elkövetett korrupciós ügyeket büntetőeljárás alá vonnak, azonban továbbra is nagyon korlátozott mértékben. A Legfőbb Ügyészség 2018. évi éves beszámolójában közzétette a korrupciós bűncselekményekre vonatkozó 2016–2018-as statisztikai adatokat. Az adatok szerint a 2016-os 984-ről 2017-re 1123-ra, 2018-ra pedig 2046-ra nőtt a korrupciós bűncselekmények miatt iktatott eljárások száma. Az elítéltek száma azonban csaknem változatlan maradt: a 2018-ban 250 fő, 2017-ben 254 fő, 2016-ban pedig 351 fő ⁷². A Legfőbb Ügyészség szerint a korrupciós ügyek többsége közszolgálati tisztviselőket érint, tipikusan adó- és vámtisztviselőket ⁷³. A Bizottság az európai szemeszter keretében is foglalkozott azzal, hogy nem került sor határozott fellépésre a magas rangú tisztviselőket vagy azok közvetlen környezetét érintő korrupciós ügyek üldözése céljából ⁷⁴. Bár az ügyészség indított néhány korrupcióval kapcsolatos vizsgálatot kormánypárti országgyűlési képviselők ellen, magas rangú kormánytisztviselők ellen az utóbbi években nem indult büntetőeljárás.

Magyarországon a korrupció megelőzésére irányuló politikák az államigazgatási és a bűnüldöző szervek integritására helyezik a hangsúlyt. Az előző korrupcióellenes program

⁷⁰ Az Eurobarométer 482. sz. gyorsfelmérése (2019).

⁷¹ OECD (2019).

⁷² Legfőbb Ügyészség (2019).

⁷³ Európai Bizottság, 2020. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2020) 516 final, 45–46. o.

⁷⁴ A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját, (16) preambulumbekzdés; Európai Bizottság, 2019. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2019) 1016 final, 44. o.

2018-as lejártát követően, 2020 júniusában a kormány kétéves időszakra (2020-2022) kiterjedő új programot fogadott el⁷⁵. A stratégia továbbra is a közigazgatás integritására helyezi a hangsúlyt, és az e-közigazgatás erősítésével, valamint a korrupció megelőzését szolgáló automatizált döntéshozattal kapcsolatos intézkedéseket tartalmaz. A stratégia célul tűzi ki továbbá a felderítés és nyomozás hatékonyságának fokozását, a korrupciós kockázatok elemzését és a jogi keret értékelését, valamint a közigazgatásban belső kontrollok kialakítását és az integritási intézkedések megerősítését. Az integritási keret központi szerepet biztosít a közigazgatási szerveken belüli integritás tanácsadóknak⁷⁶. A stratégiai korrupcióellenes keret azonban nem terjed ki a korrupció megelőzése szempontjából releváns egyéb területekre, például a politikai pártok finanszírozására, a vagyonyilatkozatokra vagy a lobbitevékenységre és a „forgóajtó-jelenség” szabályozására irányuló intézkedésekre. Nem foglalkozik továbbá a közigazgatás felsővezetésében megjelenő vagy az üzleti és politikai szereplők közötti kapcsolódási pontokból eredő klientizmussal, favoritizmussal és nepotizmussal összefüggő kockázatokkal. Az Állami Számvevőszék 2019. évi integritási felmérésében közölt számítás szerint a kormányzati szervek (50 %), a helyi közigazgatási szervek (51 %) és a felsőoktatás (50 %) esetében a legmagasabb a korrupció kockázata. A 2015 és 2019 közötti időszakban a tagállamok közül Magyarország tekintetében zajlott a legtöbb olyan OLAF-vizsgálat (43), amelyet pénzügyi ajánlással zártak le⁷⁷.

A rendszerszintű ellenőrzések és a független felügyelet tekintetében javítható a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok ellenőrzése. Magyarországon kiterjedt vagyonyilatkozati rendszer működik. A meglévő rendszer előírja, hogy az országgyűlési képviselőknek, a kormánytisztviselőknek és a köztisztviselőknek nyilatkozniuk kell vagyonukról és érdekeltségeikről. A kormány tagjainak, a vezető köztisztviselőknek és az országgyűlési képviselőknek a vagyonyilatkozata elérhető az interneten⁷⁸. Az ellenőrzések azonban nem szisztematikusak, hanem a gyanús esetekre vonatkozó bejelentéseken alapulnak. Az ellenőrzést a köztisztviselő munkáltatója, országgyűlési képviselők és a magas rangú kormánytisztviselők esetében pedig az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetlenségi, vagyon-, jövedelem- és érdekeltségi ügyekkel foglalkozó bizottsága végzi. Jogalap nélküli vagyongyarapodás gyanúja esetén a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzési eljárására kerülhet sor. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal azonban kizárólag akkor indíthat ilyen eljárást, ha a nyomozó hatóságok szintén bünyügyi vizsgálatot indítottak. Ez szűkíti a független ellenőrzések lehetőségét. A GRECO ajánlásokat fogalmazott meg az országgyűlési képviselőkre vonatkozó magatartási, összeférhetlenségi és vagyonyilatkozati szabályok

⁷⁵ 1328/2020. (VI. 19) kormányhatározat a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról

⁷⁶ A 2013. évi kormányrendelettel bevezetett integritásirányítási rendszerek következtében minden államigazgatási szervnek ki kell jelölnie egy ilyen tanácsadót. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (NKE) együtt, kifejezetten az integritási tanácsadók képzésére és az ahhoz szükséges szakképesítés megszerzésére szolgáló egyetemi programot hoztak létre.

⁷⁷ Az OLAF a csalással megszerzett uniós forrásoknak az uniós költségvetésbe való visszatéríttetése érdekében pénzügyi ajánlásokat intéz az uniós forrásokat biztosító vagy kezelő uniós intézményekhez vagy nemzeti hatóságokhoz. Az OLAF 2015 és 2019 között kiadott pénzügyi ajánlásai a megosztott irányítás alá tartozó két fő területen (európai strukturális és beruházási alapok és mezőgazdaság) 2015 és 2019 között Magyarországnak teljesített összes kifizetés 3,93 %-át tették ki (ez a legmagasabb az összes tagállam közül, az EU-27 átlaga 0,36 %). A Magyarország által feltárt szabálytalanságok pénzügyi hatása 1,41 % volt. (Az OLAF 2019. évi jelentése, 6. táblázat). Az OLAF-ajánlásokon alapuló vádemelések aránya Magyarországon 47 %, ami meghaladja az uniós átlagot (az OLAF 2019. évi jelentése, 7. táblázat).

⁷⁸ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

hatékony felügyeletének és végrehajtásának kérdésében. Ezek végrehajtása még nem történt meg⁷⁹.

Magyarországon hiányos a lobbitevékenység szabályozása, és nincsenek olyan szabályok, amelyek hatékonyan szabályoznák a „forgóajtó-jelenséget”. Felülvizsgálták a kifejezetten a lobbitevékenységre vonatkozó 2010. évi szabályozást⁸⁰, és kötelezővé tették a köztisztviselők számára az érdekérvényesítővel való kapcsolattartás közzétételét. A köztisztviselők kötelesek írásban tájékoztatni felettesüket, ha az érdekérvényesítővel tartott egyes találkozók kockázatot jelentenek a szervezet integritására nézve. A felettes jogosult a tisztviselő érdekérvényesítővel való találkozását megtiltani, vagy harmadik személy jelenlétéhez kötni. A hatályos rendelet azonban csak a kormánytisztviselők és az érdekérvényesítők közötti találkozók bizonyos vonatkozásait szabályozza. Mindenekelőtt nem írja elő az érdekérvényesítők kötelező nyilvántartásba vételét, illetve nem teszi kötelezővé az érdekképviselőkkel való kapcsolatfelvételek közzétételét vagy független ellenőrző szervnek történő bejelentését, és arra sem kötelezi a köztisztviselőket, hogy engedélyt kérjenek és jelentést tegyenek az ilyen kapcsolatfelvételekről. A GRECO megállapította, hogy javítani kell az integritási keretet és el kell fogadni a parlamenti képviselők magatartási kódexét, továbbá biztosítani kell a magatartási és összeférhetetlenségi szabályok hatékony felügyeletét és érvényesítését⁸¹. Magyarországon nincs külön szabályozás a „forgóajtó-jelenség” megelőzésére. Bár a Munka Törvénykönyve⁸² és a kormánytisztviselőkről szóló külön törvény⁸³ egyaránt tartalmaz titoktartási záradékot, nem határoz meg várakozási időszakot⁸⁴.

Magyarországon a visszaélést bejelentő személyek védelmére irányuló külön jogszabály van hatályban. A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló törvény⁸⁵ névtelenséget biztosít a visszaélést bejelentő személyek számára, és lehetővé teszi a közérdekű bejelentéseknek az alapvető jogok biztosa (lásd alább a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdésekről szóló szakaszt) által működtetett, külön bejelentési csatornán keresztül benyújtását. Az alapvető jogok biztosa azonban csak korlátozott hatáskörrel rendelkezik a hivatalához benyújtott bejelentések tekintetében. A gyakorlatban az alapvető jogok biztosának az az elsődleges feladata, hogy továbbítsa a bejelentéseket az illetékes hatóságoknak. Ezeket a bejelentéseket nem továbbítják automatikusan a bűnüldöző hatóságoknak, hanem először az érintett intézmény integritási tanácsadója végez közigazgatási vizsgálatot. Az integritási tanácsadók közvetlenül az intézményük vezetőjének számolnak be. Az alapvető jogok biztosa azonban kérelemre vagy hivatalból megvizsgálhatja, hogy a hatóságok megfelelően nyomon követték-e a bejelentéseket. A közérdekű bejelentéseket az érintett intézmények vizsgálják ki, és a vizsgálat eredményét tartalmazó válaszukat feltöltik egy elektronikus nyilvántartásba.

⁷⁹ GRECO – Negyedik értékelési kör – Értékelő jelentés. Az Országgyűlés 2019 decemberében 2020. február 1-jei hatállyal módosította az Országgyűlés működését és tagjainak jogállását szabályozó 2012. évi XXXVI. törvényt azzal a céllal, hogy végrehajtsa a GRECO ajánlásait (lásd Magyarországnak az éves jogállamisági jelentéshez nyújtott hozzájárulását).

⁸⁰ 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet.

⁸¹ GRECO Negyedik körös értékelés – Interim megfelelési jelentés, 39. pont.

⁸² 2012. évi I. törvény 8. § (4) bekezdés.

⁸³ 2018. évi CXXV. törvény. 93. § (1) bekezdés, g) pont.

⁸⁴ A 2018. évi CXXV. törvény. 117. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Kormány meghatározza azokat az ágazatokat és álláshelyeket, amelyek esetében a kormánytisztviselő közszolgálati jogviszonya megszűnését vagy megszüntetését követően nem foglalkoztatható. Ezt a rendelkezést még végre kell hajtani.

⁸⁵ 2013. évi CLXV. törvény.

A magyarországi párfinanszírozás továbbra is aggodalomra ad okot. A GRECO megállapította, hogy a politikai pártok nyilvántartásai átláthatók, ugyanakkor a pártok bevételeinek forrása és a választási kampányidőszakok hossza nem egyértelmű. Továbbá az állami támogatásban részesülő politikai pártok esetében ellenőrzési mechanizmusokra is szükség van⁸⁶.

III. MÉDIAPLURALIZMUS

A tömegtájékoztatás szabadságának és a médiapluralizmusnak a védelméről Magyarországon⁸⁷ az Alaptörvény⁸⁸, valamint az ágazati jogszabályok (a médiatörvény, a továbbiakban: Mttv.⁸⁹ és a sajtószabadságról szóló törvény, a továbbiakban: Smtv.⁹⁰) rendelkeznek. Az Smtv. kimondja, hogy a sajtószabadság kiterjed az államtól, valamint bármely szervezettől és érdekcsoporttól való függetlenségre is. A nyilvános információkhoz való hozzáférés jogát az Alaptörvény elismeri, és az az információszabadságról szóló törvényben (a továbbiakban: Infotv.)⁹¹ is kifejezésre jut. Az Mttv. létrehozta a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: NMHH, vagy Hatóság), amelynek döntéshozó szerve a Médiatanács⁹².

Bár az NMHH megfelelő erőforrásokkal rendelkezik, a Médiatanács függetlensége és hatékonysága kockázatnak van kitéve. A Médiatanács a Parlament által megválasztott elnökből⁹³ és négy tagból áll. A jelölésre vonatkozó szabályokat úgy alakították ki, hogy azok elősegítsék a politikai konszenzust a Médiatanács tagjainak kinevezése során⁹⁴. A 2020. évi Médiapluralizmus Monitor rámutat arra, hogy ezek a szabályok a gyakorlatban nem akadályozták meg a kormánypártot a Médiatanács mind az öt tagjának jelölésében. A Médiatanács függetlensége és hatékonysága tekintetében a Monitor közepes (53 %-os) kockázatot állapít meg.

A Főszerkesztők Fóruma egy 2012-ben alapított ágazati nem kormányzati szervezet. Tagjai a főbb magyarországi elektronikus, nyomtatott és online médiumok szerkesztői, önkéntes alapon. Fő célkitűzései közé tartozik az etikának az újságírói képzésben való megerősítése, iránymutatások kidolgozása, az etikus újságírás bevált gyakorlatainak előmozdítása, a médiába vetett bizalom növelése, valamint a média önszabályozó

⁸⁶ GRECO Harmadik körös értékelés – Második Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfelelési jelentéshez, 24. pont.

⁸⁷ 2019 és 2020 között Magyarország két hellyel lejjebb csúszott a Riporterok Határok Nélkül sajtószabadságranglistáján, és jelenleg a 89. helyet foglalja el világvizonylatban.

⁸⁸ Az Alaptörvény IX. cikkének (2) bekezdése kimondja: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit”.

⁸⁹ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

⁹⁰ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény.

⁹¹ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

⁹² Az Mttv. egyértelműen meghatározza a Hatóság céljait, kimondva, hogy a Hatóság „önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve” (109. §) és a Médiatanács „a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve” (123. §).

⁹³ A Médiatanács elnöke egyidejűleg betölti a Médiahatóság elnöki tisztségét.

⁹⁴ A Velencei Bizottság ajánlásait (CDL-AD(2015)015. sz. vélemény) követően az Mttv.-nek a Médiatanács elnökének és tagjainak kinevezésére és felmentésére vonatkozó rendelkezéseit ennek megfelelően módosították. Az Mttv. 124. §-a a jelöltek jelölésével megbízott eseti parlamenti bizottság egyhangú döntését írja elő. (Az NMHH elnöke a tisztségénél fogva a jelöltek között van.) A jelölőbizottság az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából áll, szavazatuk mértéke az általuk képviselt országgyűlési képviselőcsoport méretét tükrözi. Ha a jelölőbizottság az előírt határidőn belül nem tud négy tagjelöltet javasolni, a súlyozott szavazatok legalább kétharmadával javasolhat jelöltet.

eljárásainak kialakítása. 2015-ben a fórum megfogalmazta az újságírás etikai normáit és értékeit, például a pártatlanságot, az alaposságot, az információszerzésre és -kezelésre vonatkozó szabályokat. Célja a minőségi újságírás előmozdítása, különösen újságírói díjak révén.

Magyarországon a médiapiac pluralitása nagy kockázatnak van kitéve. Egy kormányrendelet⁹⁵ révén a több mint 470 kormányközeli médiaorgánumnak a „KESMA”⁹⁶ médiakonglomerátum létrehozásával történő összeolvasztása 2018 novemberében mentesült a Versenyhatóság⁹⁷ és az NMHH⁹⁸ vizsgálata alól, mert azt „nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak” nyilvánították, így a hatóságok nem vizsgálhatták azt. Az Alkotmánybíróság 2020. június 25-i határozatával elutasította a kormányrendelettel szemben az országgyűlési képviselők egynegyede által benyújtott kérelmet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy csak és kizárólag a kormány hatáskörébe tartozik a „nemzetstratégiai jelentőségű” kérdések meghatározása, és hogy az összefonódás egyetlen eleme sem értelmezhető úgy, mint amely szükségszerűen veszélyezteti az ország médiapluralizmusát. A tömegtájékoztató szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) *ad-hoc* jelentése⁹⁹ megállapította, hogy „a KESMA több mint 470 [...] különböző médiaorgánum összeolvadásával történő létrehozása növelni fogja az általános kockázatot (kockázatokat)”, amelyek a magyarországi médiapluralizmust fenyegetik a Médiapluralizmus Monitor által elemzett számos kulcsfontosságú mutató tekintetében, ideértve az újságírók munkakörülményeit, a horizontális és a médiaközi tulajdonosi koncentrációt, valamint az állami hirdetések elosztását. Konkrétan, e fejleményeknek a médiahatóság politikai és/vagy gazdasági befolyástól való függetlenségének, valamint a kormánynak a médiahatóság felülbírálására való képessége szempontjából való elemzése során a jelentés megállapította, hogy „egy olyan fontos műveletnek, mint a KESMA [...] a magyar médiahatóság vizsgálata alóli teljes kivonása további kockázati tényezőt jelent” a magyarországi médiapluralizmus szempontjából. A tömegtájékoztató szabadságával foglalkozó magyar és európai szervezetek¹⁰⁰, valamint a civil társadalom komoly aggodalmaknak adtak hangot azt követően, hogy Magyarország legszélesebb körben olvasott független médiaoldalánál, az *Index.hu*-nál 2020. július 22-én felmentették a főszerkesztőt, és ezt követően szinte valamennyi újságíró felmondott¹⁰¹. Az aggályok arra is rámutattak, hogy az *Index.hu* beleillik abba a mintába, ami a még fennmaradt független médiaoldalak kormánypárti üzletemberek általi gazdasági átvételét jelenti, amint az korábban az *Origo* hírügynökség esetében volt megfigyelhető.

Az ágazatspecifikus jogszabályok nem szabályozzák a médiatulajdon átláthatóságát. A lineáris médiaszolgáltatóknak be kell jelenteniük az NMHH-nak a médiaszolgáltatókban fennálló saját (vagy anyavállalatuk általi) közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedést¹⁰².

⁹⁵ 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet.

⁹⁶ Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány

⁹⁷ A Fővárosi Törvényszék 2020. január 29-i ítéletében megállapította, hogy az összefonódás jóváhagyása jogellenes volt, mivel a Gazdasági Versenyhivatal nem végzett érdemi vizsgálatot az összefonódással kapcsolatban, és elrendelte, hogy az utóbbi végezzen ilyen vizsgálatot.

⁹⁸ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a szerint.

⁹⁹ A tömegtájékoztató szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ (2019).

¹⁰⁰ <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>

¹⁰¹ 2020. július 24-i nyilatkozatukban az újságírók főszerkesztőjük elbocsátását „nyilvánvaló nyomásgyakorlási kísérletnek” minősítették. *Index.hu* (2020. július 24.), Az *Index* szerkesztőbizottsága és több mint 70 alkalmazott lemondása.

¹⁰² Mtv. 42. §. A gazdasági társaságok tulajdonosi szerkezetére vonatkozó alapvető információk szabadon hozzáférhetők az Igazságügyi Minisztérium honlapján. A társaság tulajdonosai kötelesek társaságukat

Az Mttv. részletes szabályokat tartalmaz a médiapiaci koncentráció megelőzésére. A 2020. évi Médiapluralizmus Monitor azonban a médiatulajdon átláthatósága tekintetében a helyzetet magas kockázatot jelentőnek (75 %) ítéli.

Az állami hirdetések lehetővé teszik a kormány számára, hogy közvetett politikai befolyást gyakoroljon a médiára. A Médiapluralizmus Monitor, valamint a fő érdekelt¹⁰³ álláspontja szerint Magyarországon a médiaszabadságot és -pluralizmust fenyegető legnagyobb veszély (82 %) a politikai függetlenség területén áll fenn. A Médiapluralizmus Monitor megállapítja, hogy bár a *közvetlen* politikai befolyás és ellenőrzés nem széles körben elterjedt, köztudott a médiára gyakorolt *közvetett* befolyás. A fent említett KESMA konglomerátumot a kormánypárti média esetében e folyamat csúcspontjának tekintik. Ezt tovább súlyosbította az állami hirdetések elosztásával kapcsolatos jogszabályok és átláthatóság hiánya, aminek következtében a 2020. évi Médiapluralizmus Monitor ezt a mutatót a lehető legmagasabb kockázati szintűnek (97 %) értékelte. A 2020. évi Médiapluralizmus Monitor kiemeli, hogy 2019-ben a kormányközeli orgánumoknál elhelyezett állami hirdetések aránya az újságok piacán 75 %-ot, a televíziós piacon 95 %-ot, az online hírek piacán 90 %-ot, a rádiópiacon pedig 90 %-ot tett ki.

Az információkhoz való nyilvános hozzáférés akadályokba ütközik. E területet „alacsony kockázatúnak” minősítve a 2020. évi Médiapluralizmus Monitor rámutat arra, hogy bár az alkalmazandó jogszabályok egyértelműek, és a bíróságok¹⁰⁴ hajlanak arra, hogy biztosítsák a nyilvános hozzáférést az újságírók és a nyilvánosság részére, az állami szervek elutasító határozatait megsemmisítő bírósági ítéletek a gyakorlatban gyakran végrehajthatatlanok¹⁰⁵. 2016-ban az emberijog-védők helyzetével foglalkozó különleges ENSZ-előadó azt ajánlotta Magyarországnak, hogy vizsgálja felül az információszabadságra és az adatvédelemre vonatkozó jogi rendelkezéseket a közérdekű információkhoz való szabad és ellenőrizetlen hozzáférés biztosítása érdekében¹⁰⁶. Ezt a kérdést a 2020. évi európai szemeszter keretében kiadott egyik országspecifikus ajánlás is felvetette¹⁰⁷. Az Infotv. előírja, hogy minden „közfeladatot ellátó szervezet” köteles az ellenőrzése alatt álló közérdekű adatokhoz kérésre hozzáférést biztosítani, a szóban forgó törvényben meghatározott kivételekkel¹⁰⁸. Bár az információszabadságról szóló törvény relatíve stabil, tovább módosultak más ágazati jogszabályok, és ez kikezdte az átláthatósági és információszabadsági keret általános hatékonyságát¹⁰⁹. Magyarország 2013-ban módosította¹¹⁰ az Infotv.-t annak érdekében, hogy

bejegyeztetni az Országos Céginformációs és Cégnylvántartási Rendszerbe, valamint bejelenteni a közzétett címeiket az NMHH-nál.

¹⁰³ Nemzetközi Sajtóintézet (IPI), az Article 19, az Újságírók Védelmével Foglalkozó Bizottság (CPJ), a Sajtó- és Médiaszabadság Európai Központja (ECPMF), az Európai Újságíró Szövetség (EFJ), a Free Press Unlimited (FPU) és a Ríporterek Határok Nélkül (RSF): A magyarországi sajtószabadsággal foglalkozó közös nemzetközi küldöttség következtetései (2019. december 3.).

¹⁰⁴ 2013 és 2016 között az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos 500 bírósági ügy több mint 70 %-ában az adatigénylők javára döntött a bíróság (*Kúria*, 2018).

¹⁰⁵ A kormányzati információkhoz való hozzáférés mutatója az 1-től 10-ig terjedő skálán 4-es (SGI, 2019).

¹⁰⁶ Az emberijog-védők helyzetével foglalkozó különleges ENSZ-előadó záró küldetésnyilatkozata, Országglátogatás Magyarországon, 2016. február 8-16.

¹⁰⁷ A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját, (32) preambulumbekkezdés.

¹⁰⁸ Továbbra is kihívást jelent az adatok proaktív közzététele, többek között az önkormányzatok 70 %-a nem teszi közzé a honlapján a minimálisan előírt információkat (Budapest Intézet, Korrupciókutató Központ Budapest (2019)).

¹⁰⁹ Európai Bizottság, 2020. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2020) 516 final, 46. o. Az egyik példa a külképviseletekről és a tartós külszolgáltatról szóló törvény (2019. évi LIX. tv-nyel történt) módosítása, amely korlátozásokat vezetett be a külföldi beruházások adataihoz való hozzáférés tekintetében. Ez egy 2012-ben kezdődött tendencia folytatása, amely hozzájárul az információhoz való hozzáférésre vonatkozó

megelőzze a „visszaélésszerű” információkéréseket. 2016-ban a kormány rendeletet¹¹¹ adott ki, amely felhatalmazza a közintézményeket arra, hogy kérjék a nyilvános információkhoz való hozzáférés iránti kérelmekkel kapcsolatban felmerült költségek megtérítését, amennyiben a kérelem megválaszolása a hatóság részéről további munkát igényelne. Ami az újságírók nyilvános eseményekhez való közvetlen hozzáférését illeti, a Médiapluralizmus Monitor 2020. évi jelentése szerint az újságírók bizonyos nyilvános eseményekre történő belépésének megakadályozása egyre gyakoribb jelenség.

A független médiaorgánumok rendszeres akadályozással és megfélemlítéssel szembesülnek. A *Mérték Médiaelemző Műhely* arról számolt be, hogy a bevételek alapján a kormánypárti média befolyása alatt van a hírmédia-piac és a politikai tartalmakról való tudósítás mintegy 80 %-a¹¹². A független média által elfoglalt csekély piaci részesedést a független újságírók és médiaorgánumok rendszeres akadályozása és megfélemlítése kíséri. A magyar Társaság a Szabadságjogokért (*TASZ*) 2019-ben és 2020-ban a Covid19-világjárvány alatt végzett kutatása rámutat a „független média munkájának rendszeres akadályozására”, többek között a sajtómegkeresések figyelmen kívül hagyásával, az újságírók belépésének korlátozásával, valamint a források hitelének rontásával, megbélyegzésével és megfélemlítésével¹¹³. Újságírók és más médiaszakemberek elleni fizikai támadásokról nem érkezett bejelentés. Magyarországon a szabadságvesztés a rágalmozás miatt kilátásba helyezett szankciók között szerepel¹¹⁴. 2019-ben az Európa Tanácsnak az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdítását célzó platformja két figyelmeztetést tett közzé Magyarországot érintően: az újságírók parlamentben folytatott tevékenységének korlátozásáról¹¹⁵, valamint az *Index.hu* két riporterével szemben a kormánypárti médiában, a szélsőjobboldali médiában és Budapesten elhelyezett, széles körben antiszemita jellegűnek tartott plakátok segítségével folytatott lejárató kampányról. Ugyanebben az évben egy kormánypárti hetilap egy több mint 200 személyt, köztük több újságírót is tartalmazó listát tett közzé, akiket Soros György „zsoldosainak” neveztek. A platform 2020-ban négy figyelmeztetést tett közzé: a Forbes Magyarország üzleti magazin terjesztésének tilalmáról¹¹⁶, a magyar állami média munkatársainak adott azon kormányutasításról, hogy több témában az írást megelőzően engedélyt kell kérniük, a Pápai Gábor karikaturistával szembeni jogi és egyéb fenyegetéseket és megfélemlítést célzó kampányról egy állítólagosan istenkáromló karikatúra közzétételét követően, valamint arról a (2020. március 30-án elfogadott¹¹⁷) törvényjavaslatról, amely bevezette a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos „rémhírek” terjesztésének büncselekményét, és az elkövetéséért kiszabható öt évig terjedő

jogszabályok értelmezésével kapcsolatos bizonytalanság növekedéséhez. Az Országgyűlés 2020. május 19-én elfogadta a 2020. évi XXIX. törvényt, amely 2. §-ának (3) bekezdése – 10 éves időtartamra – korlátozza a Budapest-Belgrád vasútvonal projekt megvalósításához kapcsolódó valamennyi szerződéshez és egyéb dokumentumhoz való nyilvános hozzáférést.

¹¹⁰ 2013. évi XCI. törvény („Lex Atlátszó”).

¹¹¹ 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság által 2018-ban vizsgált 300 panasz mintegy 10 %-a érintette a díjak indokolatlan alkalmazását (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (2019)).

¹¹² Mérték Médiaelemző Műhely (2019).

¹¹³ Társaság a Szabadságjogokért (*TASZ*) (2020).

¹¹⁴ A tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével foglalkozó központ (2019), A rágalmozás dekriminalizációja.

¹¹⁵ 2019. október 21-én az Országgyűlés elnöke olyan szabályokat vezetett be, amelyek korlátozzák az Országgyűlés épületében és az Országgyűlés Irodaházában dolgozó újságírók szabad mozgását és tevékenységét.

¹¹⁶ 2020 januárjában ideiglenes intézkedést rendelt el egy bíróság, amelyben adatvédelmi szabályokra hivatkozva megtiltotta a Forbes Magyarország üzleti magazin terjesztését.

¹¹⁷ 2020. évi XII. törvény

szabadságvesztés büntetést¹¹⁸. Magyarország e figyelmeztető jelzések közül többre részletes választ adott. Ami a világjárványhoz kapcsolódó hamis tények állításának vagy híresztelésének bűncselekménnyé nyilvánítását illeti, az Európai Bizottság kijelentette, hogy ez aggályokat vet fel a jobbiztonság tekintetében, és korlátozó hatással lehet a véleménynyilvánítás szabadságára¹¹⁹.

IV. A FÉKEKKEL ÉS ELLENSÚLYOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK

Magyarország egykamarás parlamenttel (Országgyűlés) rendelkező parlamentáris köztársaság. Az Országgyűlés – többek között — elfogadja és módosítja¹²⁰ Magyarország Alaptörvényét, jogszabályokat alkot¹²¹, megválasztja a miniszterelnököt, és – kétharmados többséggel – megválasztja az ország legfontosabb köztisztviselőit¹²². A köztársasági elnököt az Országgyűlés választja meg. Számos intézmény, köztük az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és az ombudsman („alapvető jogok biztosa”) feladata, hogy ellensúlyozza a törvényhozó és a végrehajtó hatalom hatásköreit. Nem csak a kormány, a köztársasági elnök és minden országgyűlési bizottság, hanem bármely országgyűlési képviselő benyújthat törvényjavaslatot¹²³.

A társadalmi egyeztetések és a hatásvizsgálatok alkalmazása csökkent. A magyar jogszabályok előírják a társadalmi egyeztetés, valamint az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatok kötelező alkalmazását¹²⁴. A gyakorlatban az egyeztetés és a hatásvizsgálatok inkább formálisak vagy szimbolikusak¹²⁵. Az európai szemeszter¹²⁶ keretében aggályok

¹¹⁸ Például Nemzetközi Sajtóintézet (2020), Hungary seeks power to jail journalists for ‘false’ COVID-19 coverage (Magyarország arra törekszik, hogy bebörtönözze az újságírókat a Covid19-járvánnyal kapcsolatos „hamis” tudósítások miatt), 2020. március 23., Human Rights Watch, Hungary’s Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power (Orbán Magyarországon a korlátlan hatalom megszerzésére használja a világjárványt), 2020. március 23.

¹¹⁹ A Bizottság nyilatkozata az Európai Parlament plenáris ülésén a magyarországi veszélyhelyzeti jogalkotásról és annak a jogállamiságra és az alapvető jogokra gyakorolt hatásáról folytatott vita során (2020. május 14.). A Büntető Törvénykönyv 337. § (2) bekezdése továbbra is hatályban van; a „veszélyhelyzet” 2020. június 18-i megszüntetésével az abban meghatározott bűncselekmény már nem követhető el.

¹²⁰ Az összes képviselő kétharmados többsége szükséges az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához (az Alaptörvény S. cikkének (2) bekezdése).

¹²¹ Az Alaptörvény 32 sarkalatos törvény elfogadását írja elő, amelyek egyes rendelkezéseit hajtják végre, és amelyek részletes szabályokat tartalmaznak a kulcsfontosságú intézmények működésére, illetve egyes alapvető jogok gyakorlására vonatkozóan. Sarkalatos törvények a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével fogadhatók el vagy módosíthatók (az Alaptörvény T. cikkének (4) bekezdése). A Velencei Bizottság bírálta Magyarországot amiatt, hogy a feltétlenül szükséges mértéket meghaladón alkalmazza a sarkalatos törvényeket, és még a részletes jogszabályok tekintetében is, ami demokratikus szempontból megkérdőjelezhetőnek tekintett, mivel ez megnehezíti reformok bevezetését a jövőben (CDL-AD(2012)009 sz. vélemény, 47. pont). A kormány azzal érvel, hogy magas szintű politikai konszenzusra van szükség az alapvető jogok legfontosabb vonatkozásainak és az állam szervezetének szabályozásához.

¹²² A köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagjai és elnöke, a *Kúria* elnöke, a legfőbb ügyész, az OBH elnöke, az alapvető jogok biztosa és helyettesei, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke.

¹²³ Az Alaptörvény 6. cikkének (1) bekezdése.

¹²⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet.

¹²⁵ Európai Bizottság, 2020. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2020) 516 final, 29. o. A szociális párbeszéd fő háromoldalú szerve a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (a továbbiakban: VKF). A fórum tagjait a kormány választja ki, és abba nem tartoznak bele egyes hagyományos szakszervezetek és munkáltatói érdekképviseleti szervezetek.

¹²⁶ A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját, (28) preambulumbekzdés.

merültek fel a szociális partnerek bevonásával, valamint a szakpolitikai döntéshozatal minőségével és kiszámíthatóságával kapcsolatban. Az egyeztetést és a hatásvizsgálatokat rendszeresen megkerülik különleges jogalkotási eljárások alkalmazásával, például sürgősségi eljárások vagy egyéni képviselői törvényjavaslatok révén, mivel az egyeztetésre és hatásvizsgálatra vonatkozó követelmények csak a kormány által benyújtott törvényjavaslatokra vonatkoznak¹²⁷.

A Covid19-világjárványra válaszul 2020. március 11-én a kormány¹²⁸ „veszélyhelyzetet”¹²⁹ hirdetett. Ennek időtartama nem volt előre meghatározva, a kormány mérlegelési jogkörébe tartozott annak fenntartása vagy megszüntetése¹³⁰. Az Országgyűlés 2020. március 30-án új törvényt¹³¹ fogadott el, amely lehetővé tette a kormány számára, hogy rendelet útján bármely törvény alkalmazását felfüggeszse. A tágan meghatározott hatáskörök és az egyértelmű határidő hiányának együttes hatásának fényében a biztosított veszélyhelyzeti hatáskörök kiterjednek tűntek. Az e hatáskörök alkalmazásával hozott egyes veszélyhelyzeti intézkedések kérdéseket vetettek fel szükségességük és arányosságuk tekintetében, befolyásolták az üzleti tevékenységet és a szabályozási környezet stabilitását¹³². Ezzel a kérdéssel a 2020. évi európai szemeszter¹³³ keretében egy országspecifikus ajánlás is foglalkozott, amelyben a Tanács azt ajánlotta Magyarországnak, hogy *„biztosítsa, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések szigorúan arányosak, időben korlátozottak és az európai és nemzetközi normákkal összhangban állók legyenek, és ne befolyásolják az üzleti tevékenységet és a szabályozási környezet stabilitását”*. 2020. június 18-ával a kormány megszüntette a „veszélyhelyzetet”¹³⁴, és 2020. december 18-ig „egészségügyi válsághelyzetet” hirdetett ki¹³⁵. Egyes veszélyhelyzeti intézkedések alkalmazhatóságát a „veszélyhelyzetten” túlra is kiterjesztették¹³⁶. Egyes veszélyhelyzeti intézkedéseket megtámadtak az Alkotmánybíróság előtt¹³⁷. Adóügyi és költségvetési hatáskörének

¹²⁷ Lásd: a Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját, (28) preambulumbekkezdés. 2019-ben csak nagyon kevés dokumentumot tettek közzé a kormány erre kijelölt honlapján (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (2019), 129. o.).

¹²⁸ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

¹²⁹ Az Alaptörvény 53. cikkének (1) bekezdése.

¹³⁰ Az Alaptörvény 54. cikkének (3) bekezdése.

¹³¹ Az Alaptörvény 53. cikkének (2) bekezdését végrehajtó 2020. évi XII. törvény, amely lehetővé teszi, hogy a Kormány rendelettel felfüggesztheti törvények alkalmazását. Az új törvény úgy rendelkezett, hogy a kormány rendkívüli hatásköreit csak annyiban lehet gyakorolni, amennyiben azok szükségesek és arányosak a Covid19-járvány megelőzésének, kezelésének és felszámolásának, valamint káros hatásai megelőzésének és leküzdésének céljával.

¹³² A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját, (27) preambulumbekkezdés. Lásd még a Velencei Bizottság CDL-AD(2020)014. sz. jelentését, különösen annak 6–16. pontját.

¹³³ A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját.

¹³⁴ 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet. A kormány által hozott konkrét intézkedések a „veszélyhelyzet” megszűnéséig tartottak.

¹³⁵ 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

¹³⁶ 2020. évi LVIII. törvény Például a 162. § legkésőbb 2020. augusztus 15-ig meghosszabbította a 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendelettel elrendelt, a nyilvánosan forgalmazott KARTONPACK Nyrt. feletti állami felügyeletet.

¹³⁷ Pl. a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályokat tartalmazó 135/2020. és az 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletek, valamint az általános adatvédelmi rendelet egyes rendelkezései alkalmazását felfüggesztő 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet; ezek az ügyek az Alkotmánybíróság előtt folyamatban vannak. Az Alkotmánybíróság 2020. július 14-én elutasította a 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet ellen benyújtott indítványt, amely lehetővé tette a munkáltatók és a munkavállalók számára, hogy megállapodjanak a munka

kizárására¹³⁸ hivatkozással 2020 júliusában az Alkotmánybíróság elutasított¹³⁹ egy „veszélyhelyzetben” hozott veszélyhelyzeti intézkedés¹⁴⁰ felülvizsgálatára irányuló indítványt.

A 2019 decemberi „salátatörvény” új szabályokat vezetett be az alkotmányos panasztételi eljárásra vonatkozóan. E jogalkotási reform eredményeként a közigazgatási hatóságok az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatják a már jogerőssé vált bírósági határozatot, ha az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti vagy hatáskörüket az Alaptörvénybe ütközően korlátozza¹⁴¹. Az ilyen eljárási rend kérdéseket vet fel a jogbiztonság elvét illetően¹⁴².

Míg az alapvető jogok biztosa „A-státuszú” akkreditációt kapott, reakkreditációját elhalasztották. 2019 októberében az ENSZ Akkreditációs Albizottsága (a továbbiakban: SCA) úgy ítélte meg, hogy a számos ajánlásra és aggályra válaszul tett lépésekre vonatkozó, rendelkezésre bocsátott információk nem kielégítőek¹⁴³. Az SCA azon a véleményen volt, hogy a kiválasztási folyamat¹⁴⁴ nem kellően széles körű és átlátható¹⁴⁵, és hogy a biztos által szolgáltatott információk nem mutattak megfelelő erőfeszítéseket valamennyi emberi jogi kérdés kezelésére, és a biztos nem is emelt szót olyan módon, amely valamennyi emberi jogot előmozdítaná és védelmezné. Ez különösen a biztosnak „a külföldi finanszírozású szervezetekről szóló törvényre” vonatkozó álláspontját illetően merült fel (lásd alább). Az SCA javasolta, hogy emeljen szót a megfelelő finanszírozás ügyében is. 2020 májusától a biztos hivatalában dolgozók jogállásáról és javadalmazásáról szóló új törvény¹⁴⁶ 30 %-os átlagos fizetésemelést ír elő. Emellett 2020-ban a biztos átvette a Független Rendészeti Panasztestület feladatait¹⁴⁷. Aggályok merültek fel számos intézmény függetlenségével és azzal kapcsolatban, hogy képesek-e ellensúlyozni a kormány hatásköreit¹⁴⁸.

A civil társadalomra továbbra is nyomás nehezedik, különösen ha kritikus álláspontot képvisel a kormánnyal szemben. A Bíróság 2020 júniusában megállapította, hogy a

törvénykönyvének rendelkezéseitől való eltérésről (II/887/2020. sz. végzés); az Alkotmánybíróság azzal érvelt, hogy a kormányrendelet már nem alkalmazandó.

¹³⁸ Az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése. E korlátozás miatt a Velencei Bizottság aggodalmát fejezte ki (CDL-AD(2012)009. sz. vélemény, 38. pont).

¹³⁹ 3234/2020.(VII. 1.) AB határozat.

¹⁴⁰ 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet, amely a gépjárműadóból származó bevételeket elvonta az önkormányzatoktól.

¹⁴¹ 2011. évi CLI. törvény 27. §. A hatóságok azon lehetőségét, hogy a jogerős bírósági határozatot megtámadhassák az Alkotmánybíróság előtt, először a 23/2018 (XII. 28.) AB határozat ismerte el, hatályon kívül helyezve a *Kúria* azon ítéletét, amely jogellenesnek minősítette a Magyar Nemzeti Bank mint pénzügyi felügyeleti hatóság határozatát.

¹⁴² Lásd még: az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12. számú ajánlása, 16. pont; a Velencei Bizottság CDL-AD(2010)004. sz. véleménye, 67. pont; CDL-AD(2017)031. sz. vélemény, 54. pont.

¹⁴³ Egyesült Nemzetek (2019). 2016-ban például az emberijog-védők helyzetével foglalkozó különleges ENSZ-előadó azt ajánlotta Magyarországnak, hogy erősítse meg a biztos szerepét és függetlenségét, valamint szilárdítsa meg hivatala pénzügyi autonómiáját; egyeztessen a biztossal a jogalkotási eljárásokról, és biztosítsa ajánlásainak megfelelő végrehajtását.

¹⁴⁴ 2011. évi CXI. törvény

¹⁴⁵ Az SCA megjegyezte, hogy a kiválasztási folyamat nem írja elő a betölthető álláshelyek meghirdetését; nem állapít meg egyértelmű és egységes szempontokat, amelyek alapján a pályázókat értékeli; nem határozza meg a széles körű egyeztetésre és/vagy a jelentkezési, előszűrési, kiválasztási és kinevezési folyamatban való részvétellel irányuló eljárást.

¹⁴⁶ 2019. évi CVII. törvény.

¹⁴⁷ 2019. évi CIX. törvény 145. §.

¹⁴⁸ A Transparency International hozzájárulása a 2020. évi jogállamisági jelentéshez.

külföldről támogatott civil szervezetek átláthatóságáról szóló, 2017 júniusában elfogadott magyar jogszabály¹⁴⁹ nem egyeztethető össze a tőke szabad mozgásával, az egyesülés szabadságához való joggal, valamint az Alapjogi Chartában¹⁵⁰ rögzített, a magánélet és a személyes adatok védelméhez való joggal. A Bíróság ítéletének végrehajtásához szükséges jogalkotási intézkedések előkészítése folyamatban van. 2019 novemberében a Bizottság eljárást indított Magyarország ellen a Bíróság¹⁵¹ előtt egy (a kormány által „Stop Soros”-nak nevezett) jogszabály¹⁵² kapcsán, amely bűncselekménnyé nyilvánította a nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek nevében eljáró személyek által a menedékjogot kérelmezni kívánó személyeknek nyújtott segítség megszervezését. 2018 júniusában a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala közös állásfoglalást tett közzé, amelyben arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált rendelkezések sértik az egyesülés és a véleménynyilvánítás szabadságát, és azokat hatályon kívül kell helyezni¹⁵³. A Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala egy másik törvényt is bírált, amely 25 %-os bevándorlási különadót vezetett be, amely a „bevándorlást támogató tevékenységeket” végző szervezetek pénzügyi támogatását terheli¹⁵⁴. Emellett a kormány és a kormánypárti média által alkalmazott ellenséges retorika akadályozza a civil társadalmi szervezetekkel való konstruktív együttműködést. A magyarországi civil teret „akadályozottnak” minősítették¹⁵⁵. Fontos, hogy az alkalmazandó jogi keret, valamint a politikai és nyilvános környezet figyelembe vegye az Európa Tanácsnak a civil társadalom mozgásterének védelmével és előmozdításával kapcsolatos ajánlásait¹⁵⁶.

¹⁴⁹ A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény. E törvény értelmében a külföldről adományt kapó civil szervezeteknek „külföldről támogatott szervezetként” kell nyilvántartásba vetetniük magukat a magyar bíróságokon, amennyiben a részükre egy évben más tagállamokból vagy harmadik országokból nyújtott juttatás összege meghalad egy meghatározott küszöbértéket. A nyilvántartásba vételkor fel kell tüntetniük többek között azoknak a támogatóknak a nevét, akiknek a juttatása elérte vagy meghaladta az 500 000 forintot (hőzavetőleg 1 400 eurót), valamint a támogatás pontos összegét. Ezeket az információkat ezt követően közzéteszik egy szabadon hozzáférhető, nyilvános elektronikus platformon. Ezenkívül az érintett civil szervezeteknek a honlapjukon és minden kiadványukban közzé kell tenniük, hogy „külföldről támogatott szervezetnek” minősülnek.

¹⁵⁰ A Bíróság C-78/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. június 18-án hozott ítélete.

¹⁵¹ A Bíróság előtt C-821/19. számon folyamatban lévő ügy.

¹⁵² 2018. évi VI. törvény. Ezt követően az Alkotmánybíróság a 3/2019. (III. 7.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a Büntető Törvénykönyv 353/A. §-a szerinti bűncselekmény megfogalmazása nem hivatkozik a humanitárius szervezetek által végzett tevékenységek tilalmára.

¹⁵³ A Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala közös állásfoglalása (CDL-AD(2018)013).

¹⁵⁴ „A bevándorlási különadó indokolatlan beavatkozást jelent az érintett nem kormányzati szervezetek véleménynyilvánítási és egyesülési szabadságába. E különadó kivetése visszatartó hatással lesz az alapvető jogok gyakorlására, valamint az e jogokat védő vagy védelmüket pénzügyileg támogató egyénekre és szervezetekre. El fogja tántorítani a potenciális adományozókat e civil szervezetek támogatásától, és meg fogja nehezíteni a legitim emberi jogi tevékenységeket végző civil társadalom helyzetét.” A Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala közös állásfoglalása (CDL-AD(2018)035).

¹⁵⁵ A CIVICUS általi minősítés; a minősítések egy ötfokozatú skálán a következőképpen határozhatók meg: nyitott, leszűkített, akadályozott, elnyomott és zárt. Az „akadályozott” minősítést jellemzően olyan országok kapják, ahol a civil teret erősen támadják a hatalom birtokosai, akik jogi és gyakorlati korlátokat szabnak az alapvető jogok teljes körű gyakorlásának.

¹⁵⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2018)11. számú ajánlása.

I. melléklet: Források betűrend szerinti jegyzéke*

* A 2020. évi jogállamisági jelentéshez kapcsolódó konzultáció keretében beérkezett észrevételek jegyzéke megtalálható az (Európai Bizottság weboldalon).

A Legfőbb Ügyész hivatala (2019), Criminality and Criminal Justice. [http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality and CriminalJustice 2009 2018.pdf](http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality_and_CriminalJustice_2009_2018.pdf).

Az Emberi Jogok Európai Bírósága, 2015. március 10-i ítélet, Varga és társai kontra Magyarország, 14097/12., 45135/12., 73712/12., 34001/13., 44055/13. és 64586/13. keresetek.

Az emberijog-védők helyzetével foglalkozó különleges ENSZ-előadó záró küldetésnyilatkozata, Országlátogatás Magyarországon, 2016. február 8-16. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=E>.

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa (2018), Commissioner calls on Hungary's President to return to the Parliament the legislative package on administrative courts (2018. december 14-i nyilatkozat). <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-hungary-s-president-to-return-to-the-parliament-the-legislative-package-on-administrative-courts>.

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa (2019) Dunja Mijatović jelentése a 2019. február 4-8-i magyarországi látogatását követően – Strasbourg, 2019. május 21. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>.

Az Európai Unió Bírósága, C-564/19. sz. ügy – IS, folyamatban.

Az Európai Unió Bírósága, C-821/19. sz. ügy, folyamatban.

Az Európai Unió Tanácsa (2019), A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját (HL C 301., 2019.9.5., 101. o.).

Az Európai Unió Tanácsa (2020), A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját (HL C 282/17., 2020.8.26.).

Az Európai Unió Bírósága, a C-64/16. sz., Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet.

Az Európai Unió Bírósága, a C-49/18. sz. Carlos Escribano Vindel ügyben 2019. február 7-én hozott ítélet.

Az Európai Unió Bírósága, a C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. AK egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélet.

Az Európai Unió Bírósága, a C-78/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. június 18-án hozott ítélet.

Bertelsmann Stiftung (2019), Sustainable Governance Indicators. https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments.

Budapest Intézet, Korrupciókutató Központ Budapest(2019), Nyitottság és integritás: a magyar városok önkormányzatainak megjelenése az interneten – Magyar városi önkormányzatok honlapjainak elemzése. <http://www.crcb.eu/?p=1799>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Assessing certain recent developments in the Hungarian media market through the prism of the Media Pluralism Monitor. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/79196553-5c39-11ea-8b81-01aa75ed71a1>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Decriminalisation of Defamation. https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Media Pluralism Monitor 2020. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

- CEPEJ (2018), European judicial systems – Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018 Edition (2016 data). <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.
- CIVICUS, Monitor tracking civic space: Hungary. <https://monitor.civicus.org/country/hungary/>.
- Egyesült Nemzetek (2019), Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége (GANHRI), Akkreditációs albizottság (SCA), Akkreditációs jelentés – 2019 október.
- Eötvös Károly Politikai Intézet (2020. február 21.), nyilatkozat. <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-02-21/csend-vagy-kialtas-hallgathatnak-e-a-birak-ha-megtamadjak-a-biroi-fuggetlenseget>.
- Európai Bizottság (2020), The OLAF Report 2019 (2019. évi OLAF-jelentés).
- Európai Bizottság (2020), Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája.
- Európai Bizottság, 2019. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2019) 1016 final.
- Európai Bizottság, 2020. évi országjelentés – Magyarország, SWD(2020) 516 final.
- Európai Bírák Szövetsége (EAJ) (2019), Jelentés az EAJ magyarországi tényfeltáró látogatásáról, 2019. május 3. <https://www.iaj-uum.org/iuw/wp-content/uploads/2019/05/Report-on-the-fact-finding-mission-of-a-delegation-of-the-EAJ-to-Hungary.pdf>.
- Európai Újságíró Szövetség (2020), Hungary media freedom crackdown: our letter to EU leaders. <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>.
- Európa Tanács, Platform az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdításáért – Magyarország. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/hungary>.
- Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. (A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12. ajánlása a tagállamoknak a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről.)
- Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2018), Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe. (A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2018)11. ajánlása a tagállamoknak az európai civil társadalom mozgásterének védelmének és előmozdításának erősítéséről.)
- Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2019), 2019. szeptember 25-i, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11. sz. határozat.
- Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2020), CM/ResDH(2020)180. sz. átmeneti állásfoglalás.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2012), Magyarország – Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, (Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényről és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényről szóló vélemény), CDL-AD(2012)008.)
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2010), Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, (Jelentés az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségéről, I. rész: A bírák függetlensége). CDL-AD(2010)004.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2012) Magyarország – Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary (Vélemény az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről), CDL-AD(2012)009.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2012), Magyarország – Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, (Vélemény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló

2011. évi CLXII. törvényről valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről) CDL-AD(2012)001.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2012), Magyarország – Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, (Vélemény a bíróságokról szóló sarkalatos törvényekről, amelyet a CDL-AD(2012)001 vélemény elfogadását követően módosítottak), CDL-AD(2012)020.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2015) Magyarország – Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, (Vélemény a magyarországi médiaszabályozásról (a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a tömegmédia reklámbevételeinek adóztatásáról szóló jogszabályok) CDL-AD(2015)015.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2017), Lengyelország – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, CDL-AD(2017)031.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2019), Magyarország – Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules, (Vélemény a közigazgatási bíróságokról szóló törvényről, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény és egyes átmeneti szabályok hatálybalépéséről szóló törvényről), CDL-AD(2019)004.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság (2020), Report – Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections – taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session, (Jelentés – A demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság tiszteletben tartása a szükségállapot idején: gondolatok – a Velencei Bizottság az 123. plenáris ülés helyébe lépő írásbeli eljárás keretében 2020. június 19-én tudomásul vette) (CDL-AD(2020)014).
- Európa Tanács: Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ ODIHR) (2018), Magyarország – Joint Opinion on the Provisions of the so-called “Stop Soros” draft Legislative Package which directly affect NGOs (in particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration), (Közös vélemény a nem kormányzati szervezeteket közvetlenül érintő úgynevezett „Stop Soros” jogalkotási csomag tervezetének rendelkezéseiről (különösen a Büntető Törvénykönyv jogellenes bevándorlás elősegítéséről szóló 353/A. §-ának tervezetéről)), CDL-AD(2018)013.
- Európa Tanács: Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ ODIHR) (2018), Magyarország – Joint Opinion on Section 253 on the special immigration tax of Act XLI of 20 July 2018 amending certain tax laws and other related laws and on the immigration tax, (Közös vélemény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény bevándorlási különadóról szóló 253. §-áról), CDL-AD(2018)035-e.
- Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) (2019), Implementing the OECD Antibribery Convention. Phase 4 Report Hungary. (Az OECD megvesztegetés elleni egyezményének átültetése. A 4. szakaszból szóló jelentés Magyarországról.)
- GRECO (2015), Negyedik értékelési kör – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzéséről szóló értékelő jelentés Magyarországról.
- GRECO (2017), Harmadik értékelési kör – Második Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfelelési jelentéshez (ETS 173 és 191, GPC 2) – A pártfinanszírozás átláthatósága.

- GRECO (2018), Negyedik értékelési kör – Interim megfelelési jelentés Magyarországról a korrupció megelőzéséről a parlamenti képviselők, bírák és ügyészek tekintetében.
- GRECO (2019), „Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption” (2019. március 1.) <https://www.coe.int/en/web/portal/-/hungary-insufficient-progress-and-lack-of-transparency-hamper-fight-against-corruption>.
- Human Rights Watch (2020. március 23.), Hungary’s Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power. <https://www.hrw.org/news/2020/03/23/hungarys-orban-uses-pandemic-seize-unlimited-power>.
- Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.
- Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ) és Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (CCBE) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20%202019.pdf>
- Index.hu (2020. július 24.), Editorial board of Index and more than 70 staff members resign. <https://index.hu/english/2020/07/24/editorial-board-of-index-resigns>.
- Kommunikációs Főigazgatóság (2019), Flash Eurobarometer 482: businesses’ attitudes towards corruption in the EU. (Eurobarométer 482. sz. gyorsfelmérés: a vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az EU-ban.)
- Kommunikációs Főigazgatóság (2020), Special Eurobarometer 502: corruption. (Eurobarométer 502. sz. tematikus felmérés: korrupció.)
- Kúria (2018), A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2018. december 3.). https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemenye_adatvedelem.pdf.
- Magyar Bírói Egyesület (MABIE) (2020. március 10.) nyilatkozat. <http://mabie.hu/index.php/1526-a-birok-neveben>.
- Magyarország Kormánya (2020), Magyarország hozzájárulása a 2020. évi jogállamisági jelentéshez.
- Magyar Ügyvédi Kamara (2020. január 21.), elnökségi állásfoglalás. <https://jogaszvilag.hu/napi-a-magyar-ugyvedi-kamara-visszautasitja-az-ugyvedeket-ert-tamadasokat/>.
- Mérték Médiaelemző Műhely (2019): Fidesz-friendly media dominate everywhere. <https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/>.
- Nemzetközi Sajtóintézet (2020), Hungary seeks power to jail journalists for ‘false’ COVID-19 coverage (23 March 2020). <https://ipi.media/hungary-seeks-power-to-jail-journalists-for-false-covid-19-coverage/>.
- Nemzetközi Sajtóintézet (IPI), az Article 19, az Újságírók Védelmével Foglalkozó Bizottság (CPJ), a Sajtó- és Médiaszabadság Európai Központja (ECPMF), az Európai Újságíró Szövetség (EFJ), a Free Press Unlimited (FPU) és a Riporterek Határok Nélkül (RSF) (2019): A magyarországi sajtószabadsággal foglalkozó közös nemzetközi küldöttség következtetései (2019. december 3.). <https://www.ecpmf.eu/fact-finding-mission-hungary-2019/>.
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (2019), A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2018. évi beszámolója, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Budapest. <https://naih.hu/files/Beszamolo-2018-MR.PDF>.

Riporterek Határok Nélkül (2020), „Hungary: Urgent EU response needed to leading independent news site’s demise.” (2020. július 28.). <https://rsf.org/en/news/hungary-urgent-eu-response-needed-leading-independent-news-sites-demise>.

Riporterek határok Nélkül (2020), Sajtószabadság-ranglista. <https://rsf.org/en/ranking>.

Társaság a Szabadságjogokért (2020), Research on the obstruction of the work of journalists during the coronavirus pandemic in Hungary (2020. április 15.). https://tasz.hu/a/files/coronavirus_press_research.pdf.

Transparency International (2019): Korrupcióérzékelési index.

Virtuális országlátogatás Magyarországon a 2020. évi jogállamisági jelentés keretében.

II. melléklet: Magyarországon tett országlátogatás

A Bizottság 2020 júniusában virtuális találkozót tartott az alábbi szervezetekkel:

- Amnesty International Magyarország
- Az Országgyűlés Jogalkotási Bizottsága
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
- Az Alkotmánybíróság Hivatala
- Állami Számvevőszék
- Belügyminisztérium
- Eötvös Károly Politikai Intézet
- Főszerkesztők Fóruma
- Igazságügyi Minisztérium
- K-Monitor
- Korrupciókutató Központ Budapest
- Kúria
- Magyar Helsinki Bizottság
- Magyar Ügyészség
- Magyar Ügyvédi Kamara
- Mérték Médiaelemző Műhely
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
- Országos Bírói Tanács
- Országos Bírósági Hivatal
- Társaság a Szabadságjogokért
- Transparency International Magyarország

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

- Amnesty International
- A sajtó- és médiaszabadság európai központja
- Az egész életen át tartó tanulás platformja
- Civil Society Europe
- Európai Egyházak Konferenciája
- Európai Civil Fórum
- EuroCommerce
- Európai Nonprofit Jogi Központ
- Európai Szövetség a Szabadságjogokért
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Nemzetközi Jogászbizottság
- Nemzetközi Emberi Jogi Föderáció
- Nemzetközi Sajtóintézet
- Nyílt Társadalom Igazságügyi Kezdeményezés / Nyílt Társadalom Európai Politikai Intézet
- Riporterek Határok Nélkül
- Transparency International EU