



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
SWD(2021) 714 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech**

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

STRESZCZENIE

Jeżeli chodzi o efektywność i jakość, węgierski system wymiaru sprawiedliwości osiąga dobre wyniki pod względem długości postępowania i charakteryzuje się wysokim poziomem cyfryzacji. Wynagrodzenia sędziów i prokuratorów nadal stopniowo rosną. Jeżeli jednak chodzi o niezależność sądów, w systemie wymiaru sprawiedliwości zaszły nowe zmiany, co pogłębiło istniejące obawy, wyrażane również w kontekście wszczętej przez Parlament Europejski procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE. Zastosowano w praktyce nowe przepisy pozwalające na powoływanie członków Trybunału Konstytucyjnego do Sądu Najwyższego (Kúria) z pominięciem zwykłej procedury, co umożliwiło wybranie nowego Prezesa Kúrii, który otrzymał również nowe uprawnienia. Prezesa Kúrii wybrano pomimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądowniczej. Nadal nie odniesiono się do zalecenia wystosowanego w kontekście europejskiego semestru, w którym wezwano do wzmocnienia niezależności sądów. Obejmuje ono konieczność formalnego zwiększenia uprawnień niezależnej Krajowej Rady Sądowniczej, aby mogła zapewnić przeciwwagę dla uprawnień Przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa.

Realizacja strategii antykorupcyjnej trwa, ale jej zakres pozostaje ograniczony. Nadal występują niedociągnięcia dotyczące finansowania partii politycznych, lobbingu i efektu „drzwi obrotowych”. Wciąż nie zaradcono zagrożeniom związanym z klientelizmem, faworyzowaniem i nepotyzmem w administracji publicznej wysokiego szczebla, jak również zagrożeniom wynikającym z powiązań między podmiotami ze środowiska biznesu i ze środowiska politycznego. Niezależne mechanizmy kontroli są w dalszym ciągu niewystarczające do wykrywania korupcji. Nadal istnieją obawy dotyczące braku systematycznych kontroli i niewystarczającego nadzoru nad oświadczeniami o stanie majątkowym i oświadczeniami o braku konfliktu interesów. Nowe przepisy prawa karnego mają na celu zwalczanie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i opłat nieformalnych w opiece zdrowotnej. Chociaż liczba aktów oskarżenia w sprawach o korupcję jest wysoka, a od 2020 r. wszczęto szereg nowych spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, dochodzenia w sprawie zarzutów dotyczących urzędników wysokiego szczebla i ich najbliższego otoczenia przyniosły dotychczas ograniczone efekty.

Nadal zagrożony jest pluralizm mediów. W dalszym ciągu występują obawy dotyczące niezależności i skuteczności Organu ds. Mediów, również w kontekście decyzji Rady ds. Mediów, które doprowadziły do zamknięcia niezależnej stacji radiowej Klubrádió. Chociaż nie ustanowiono żadnych programów wsparcia mediów w celu przeciwdziałania wpływowi pandemii COVID-19 na media informacyjne, rząd mógł nadal pośrednio wywierać wpływ polityczny na media za pomocą licznych reklam państwowych. Za pomocą środków nadzwyczajnych wprowadzonych podczas pandemii ograniczono dostęp do informacji publicznych, co utrudniło niezależnym środkom masowego przekazu szybkie uzyskiwanie takich informacji. Niezależne środki masowego przekazu i niezależni dziennikarze nadal napotykają przeszkody w wykonywaniu swojej pracy i spotykają się z zastraszaniem.

Jeżeli chodzi o mechanizm kontroli i równowagi, nadal istnieją obawy dotyczące przejrzystości i jakości procesu ustawodawczego. Uprawnienia rządu dotyczące „stanu zagrożenia” zostaną ograniczone od lipca 2023 r. w drodze nowelizacji konstytucji. Komisarz ds. Praw Podstawowych zyskał więcej uprawnień, ale zainteresowane strony zakwestionowały jego niezależność. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby zapewnić wykonanie wyroku Trybunału

Sprawiedliwości w sprawie ustawy dotyczącej przejrzystości organizacji społeczeństwa obywatelskiego finansowanych z zagranicy. W rezultacie parlament uchylił tę ustawę i wprowadził nowe przepisy dotyczące kontroli legalności mające zastosowanie do społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego krytycznie nastawione do rządu nadal są obiektem presji, a jednocześnie wyrażono obawy dotyczące nowo utworzonych prywatnych funduszy powierniczych, które otrzymują znaczne środki publiczne i którymi zarządzają członkowie zarządu powiązani z obecnym rządem.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Na Węgrzech funkcjonuje czteroinstancyjny system sądów powszechnych. Sądy rejonowe w liczbie 113 orzekają w pierwszej instancji, a 20 sądów okręgowych rozpoznaje apelacje od orzeczeń sądów rejonowych i orzeka w niektórych sprawach w pierwszej instancji. Pięć okręgowych sądów apelacyjnych rozpoznaje apelacje od orzeczeń sądów okręgowych. Główną rolą Sądu Najwyższego (Kúria) jest gwarantowanie jednolitego stosowania prawa. W ustawie zasadniczej centralną administrację sądów powierzono wybieranemu przez parlament Przewodniczącemu Krajowego Biura Sądownictwa (KBS). Krajowa Rada Sądownicza jest niezależnym organem, który zgodnie z ustawą zasadniczą sprawuje nadzór nad Przewodniczącym KBS i uczestniczy w administracji sądów. Sędziów powołuje Prezydent Republiki w oparciu o zalecenie Przewodniczącego KBS na podstawie rankingu kandydatów sporządzonego przez lokalne rady sądownicze (składające się z sędziów wybranych przez środowisko sędziowskie). Przewodniczący KBS nie może odstąpić od tego rankingu bez uprzedniej zgody Krajowej Rady Sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny nie jest częścią systemu sądów powszechnych; kontroluje zgodność przepisów i orzeczeń sądowych z konstytucją. Prokuratura jest niezależną instytucją posiadającą uprawnienia w zakresie prowadzenia śledztw i ścigania przestępstw. Węgierska Izba Adwokacka i okręgowe izby adwokackie są niezależnymi i samorządными organami publicznymi¹.

Niezależność i niezawisłość

Poziom postrzeganej niezależności sądów jest nadal przeciętny wśród ogółu społeczeństwa i niski wśród przedsiębiorstw. Postrzegana niezależność sądów i niezawisłość sędziów wśród ogółu społeczeństwa pozostaje na średnim poziomie – spadła z 48 % w 2020 r. do 40 % w 2021 r. 32 % przedsiębiorstw uważa, że niezależność sądów znajduje się na „dość dobrym lub bardzo dobrym” poziomie², co stanowi wzrost w porównaniu z 26 % w 2020 r. Jeśli chodzi o ogół społeczeństwa, w ciągu ostatnich pięciu lat postrzeganie niezależności sądów stopniowo się pogarszało (tendencja ta zatrzymała się

¹ Do zadań Węgierskiej Izby Adwokackiej należy: reprezentowanie adwokatury przed rządem, sprawowanie ogólnego nadzoru nad okręgowymi izbami adwokackimi, określanie niektórych zasad funkcjonowania adwokatury przez przyjmowanie regulaminów oraz kontrolowanie uchwał okręgowych izb adwokackich dotyczących środków dyscyplinarnych. (Uwagi przekazane przez Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej na potrzeby opracowania sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 22.)

² Wykresy 47 i 49, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

w 2020 r.)³; jeśli chodzi o przedsiębiorstwa, odnotowano dalszą poprawę w tym zakresie po znacznym spadku w 2019 r.⁴

Krajowa Rada Sądownicza nadal napotyka wyzwania w zapewnianiu przeciwwagi dla uprawnień Przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa w obszarze zarządzania sądami. Jak wskazano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.⁵, Krajowa Rada Sądownicza boryka się jednak z szeregiem ograniczeń strukturalnych, które uniemożliwiają jej sprawowanie skutecznego nadzoru nad działaniami Przewodniczącego KBS. Krajowa Rada Sądownicza nie posiada osobowości prawnej⁶, nie przysługuje jej inicjatywa ustawodawcza ani nie ma prawa do wyrażania opinii w sprawie wniosków ustawodawczych mających wpływ na system wymiaru sprawiedliwości⁷. Do Krajowej Rady Sądowniczej wybrano nowych członków i ich zastępców⁸; rada dysponuje uzgodnionym budżetem, a Przewodniczący KBS przydzielił jej jednego dodatkowego pracownika⁹. Obecny Przewodniczący KBS współpracuje z radą lepiej niż jego poprzednik, ale współpraca ta ogranicza się do zakresu wymaganego przez prawo¹⁰, nie poczyniono też żadnych kroków legislacyjnych w celu rozwiązania problemów strukturalnych. Nadal nie odniesiono się do zaleceń Rady¹¹ wystosowanych w kontekście europejskiego semestru, w których wezwano do „wzmocnienia niezależności sądów”. Przewodniczący KBS wielokrotnie obsadzał wolne stanowiska w sądach wyższej instancji, bez zaproszenia do zgłaszania kandydatur, sędziami wykonującymi zadania administracyjne w KBS¹².

³ Wykres 44, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. Wykres 47, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁴ Wykresy 46 i 48, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. Wykres 49, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁵ Przewodniczący KBS jest nominowany przez Prezydenta Republiki i wybierany na dziewięcioletnią kadencję przez parlament większością dwóch trzecich głosów spośród sędziów posiadających co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe na stanowisku sędziego, przy czym nie może zostać wybrany ponownie. W skład Krajowej Rady Sądowniczej wchodzi: Prezes Kúrii, z urzędu, i 14 sędziów (oraz 14 zastępców) wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach na sześć lat, bez możliwości reelekcji. Przewodniczący KBS działa pod nadzorem Krajowej Rady Sądowniczej. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 2–3.

⁶ Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9.

⁷ Informacje otrzymane od Krajowej Rady Sądowniczej w kontekście wizyty na Węgrzech. Rada nie może komunikować się za pośrednictwem strony internetowej sądów (uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9) poza publikacją informacji wymaganych przez prawo. Kiedy Krajowa Rada Sądownicza chciała dotrzeć do wszystkich sędziów za pośrednictwem poczty elektronicznej (np. w celu skonsultowania z nimi projektu nowego kodeksu etyki), w oficjalnym systemie poczty elektronicznej zarejestrowano specjalny adres e-mail Krajowej Rady Sądowniczej, aby mogła ona bezpośrednio komunikować się z całym środowiskiem sędziowskim.

⁸ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 5.

⁹ Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9.

¹⁰ Informacje otrzymane od Krajowej Rady Sądowniczej w kontekście wizyty na Węgrzech.

¹¹ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 3.

¹² Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 7. § 58 ust. 3 ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów. Zob. np. decyzje 83.E/2020 (II. 21.) OBHE oraz 62.E/2021. (III. 12.) OBHE.

Prezes Sądu Najwyższego (Kúria) otrzymał dodatkowe uprawnienia dotyczące organizacji pracy tego sądu. Z dniem 1 stycznia 2021 r. weszły w życie nowe przepisy¹³, zgodnie z którymi Prezes Kúrii – po uzyskaniu niewiążącej opinii odpowiedniego wydziału i Rady Sądowniczej Kúrii – może powoływać na potrzeby niektórych kategorii spraw składy sędziowskie złożone z sędziego przewodniczącego¹⁴ i czterech sędziów¹⁵. Zwiększyło to jeszcze bardziej uprawnienia administracyjne Prezesa Kúrii, które obejmują powoływanie prezesów izb¹⁶, przydzielanie sędziów i prezesów izb do izb¹⁷, powoływanie przewodniczących wydziałów¹⁸ oraz ustalanie systemu przydziału spraw do poszczególnych izb¹⁹. Prezes Kúrii ma również istotne uprawnienia w odniesieniu do roli Kúrii w zapewnieniu jednolitego stosowania prawa przez sądy²⁰. W tym celu Kúria wydaje

¹³ Ustawą CLXV z 2020 r. zmieniono § 10 ust. 2 ustawy CLXI z 2011 r. z dniem 1 stycznia 2021 r. Utworzeniu pięcioosobowych składów musi towarzyszyć informacja w systemie przydziału spraw (informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 4); odpowiedni wydział złożony z sędziów (*kollégium*) wydaje niewiązącą opinię na temat utworzenia pięcioosobowych składów (§ 10 ust. 2 ustawy CLXI z 2011 r.); Rada Sądownicza Kúrii wydaje niewiązącą opinię na temat systemu przydziału spraw (§ 151 ust. 1 lit. d) ustawy CLXI z 2011 r.). Ponadto w ustawie CLXV z 2020 r. wprowadzono § 118 ust. 6 i § 127 ust. 2a ustawy CLXI z 2011 r., umożliwiające Prezesowi Kúrii powołanie wiceprezesa pełniącego funkcję sekretarza generalnego *ad interim* i łączący kadencję (zastępcy) sekretarza generalnego z kadencją Prezesa Kúrii.

¹⁴ Sędziów przewodniczących powołuje Prezes Kúrii (§ 128 ust. 3 ustawy CLXI z 2011 r.) po uzyskaniu niewiążącej opinii właściwego wydziału (§ 131 lit. c) i § 132 ust. 4 ustawy CLXI z 2011 r.). Sędzia przewodniczący decyduje o składzie sędziowskim rozpoznającym daną sprawę i wyznacza sędziego sprawozdawcę.

¹⁵ Zazwyczaj składy sędziowskie rozpoznające sprawy (*eljáró tanács*) obejmują sędziego przewodniczącego (*tanácselnök*) i dwóch innych sędziów orzekających w tej samej izbie (*ítélkező tanács*). Liczba stanowisk sędziowskich w Kúrii nie została określona w ustawie, lecz ustala ją Przewodniczący KBS (zob. § 76 ust. 4 lit. a) ustawy CLXI z 2011 r.). Obecnie istnieje 114 stanowisk (zob. decyzja 14.SZ/2021. (II. 24.) OBHE), z czego 24 stanowiska są nieobsadzone. Należy zauważyć, że o powołaniu sędziów Kúrii decyduje Prezes Kúrii; Prezydent Republiki odgrywa jedynie rolę formalną (wykres 54, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.).

¹⁶ § 128 ust. 3 ustawy CLXI z 2011 r.

¹⁷ W izbie może być kilku sędziów przewodniczących. W takim przypadku Prezes Kúrii wyznacza jednego z nich do wykonywania zadań administracyjnych. Izby są zorganizowane w wydziały: cywilny, karny i administracyjny. Przewodniczący wydziału rozdziela sprawy pomiędzy izby według systemu przydziału spraw. Izba Gminna sprawdza zgodność z prawem aktów prawa miejscowego; jej członków powołuje Prezes Kúrii na pięcioletnią kadencję.

¹⁸ Sąd w pełnym składzie i właściwy wydział wydają niewiązącą opinię na temat kandydatów (§ 131 lit. a) i c) oraz § 132 ust. 4 ustawy CLXI z 2011 r.).

¹⁹ Rada Sądownicza i wydziały Kúrii wydają niewiązącą opinię na temat systemu przydziału spraw (zob. § 9 ust. 1 ustawy CLXI z 2011 r.). Od dnia 1 stycznia 2021 r. Prezes Kúrii dziewięciokrotnie zmieniał system przydziału spraw.

²⁰ Od dnia 1 kwietnia 2020 r. sądy niższej instancji są zobowiązane z mocy prawa do wyjaśnienia, dlaczego nie stosują się do wykładni przepisów prawa dokonanej przez Kurię w opublikowanych orzeczeniach. Odstępstwo takie stanowi podstawę do zastosowania nadzwyczajnego środka ochrony prawnej przed Kurią. Zob. np. § 561 ust. 3 lit. g), § 648 lit. d), § 649 ust. 6, § 652 ust. 1 ustawy XC z 2017 r. – kodeks postępowania karnego; § 346 ust. 5, § 406 ust. 1, § 409 ust. 3 i § 424 ust. 3 ustawy CXXX z 2016 r. – kodeks postępowania cywilnego. Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej zauważa, że przepisy te wprowadzono bez konsultacji z sądownictwem, że dostępne i możliwe do wyszukania precedensy publikowane przez Kurię nie są aktualne, a poszczególne orzeczenia zamieszcza się w różnych publikacjach, oraz że nie jest jasne, czy należy przestrzegać jedynie *ratio decidendi* orzeczeń, czy również *obiter dicta*. Zdaniem rady nowe przepisy ograniczą autonomię sędziów w zakresie wykładni prawa w świetle okoliczności konkretnej sprawy. (Uwagi przekazane przez Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej na potrzeby opracowania sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 24.)

orzeczenia w sprawie jednolitości, które są wiążące dla sądów²¹. Jeżeli izba chce odejść od opublikowanego orzecznictwa Kúrii, musi zawiesić postępowanie i zwrócić się o wydanie orzeczenia w sprawie jednolitości²². Składowi sędziowskiemu rozpatrującemu kwestie jednolitości może przewodniczyć Prezes lub Wiceprezes Kúrii²³; przewodniczący składu wybiera jego sześciu członków na zasadzie ad hoc spośród sędziów danego wydziału. Ponadto, jeżeli prawomocne orzeczenie Kúrii odbiega od opublikowanego orzecznictwa Kúrii²⁴, strony mogą wnieść skargę na brak jednolitości. Składowi sędziowskiemu rozpoznającemu skargi na brak jednolitości może przewodniczyć Prezes lub Wiceprezes Kúrii; ośmiu członków składu wybiera przewodniczący na podstawie algorytmu²⁵. Skład sędziowski rozpoznający skargi na brak jednolitości może uchylić prawomocne orzeczenia wydane przez izby w poszczególnych sprawach²⁶. Organy sądowe Kúrii (np. Rada Sądownicza lub wydziały), które pełnią jedynie rolę doradczą²⁷, nie są w stanie zapewnić przeciwwagi wobec szerokich uprawnień Prezesa Kúrii²⁸.

Nowego Prezesa Kúrii wybrano w dniu 1 stycznia 2021 r. na podstawie nowych przepisów szczególnych dotyczących powoływania na stanowiska sędziowskie. Należy przypomnieć, że w czerwcu 2020 r. Prezydent Republiki powołał z dniem 1 lipca 2020 r. ośmiu członków Trybunału Konstytucyjnego na stanowiska sędziów Kúrii na ich wniosek²⁹,

²¹ Art. 25 ust. 3 ustawy zasadniczej. Procedura badania jednolitości – wszczynana przez jedną z izb, Prezesa lub (zastępcę) przewodniczącego wydziału Kúrii, prezesa regionalnego sądu apelacyjnego lub Prokuratora Generalnego – różni się od procedury rozpoznawania skargi na brak jednolitości, którą wszczyna jedna ze stron postępowania.

²² § 32 ust. 1 lit. b) i § 32 ust. 2 ustawy CLXI z 2011 r. Każdy wydział ma własny skład sędziowski rozpatrującemu kwestie jednolitości.

²³ Wiceprezesów Kúrii powołuje Prezydent Republiki na wniosek Prezesa Kúrii (§ 128 ust. 1 ustawy CLXI z 2011 r.).

²⁴ § 41/B ustawy CLXI z 2011 r. Z dniem 1 stycznia 2021 r. na mocy nowelizacji określono przesłanki oddalenia skargi na brak jednolitości, rozszerzono zakres orzeczeń sądowych, które można zaskarżyć w drodze skargi na brak jednolitości (ograniczając go jednocześnie do orzeczeń wydanych po dniu 1 lipca 2020 r.), wzmocniono dyspozycyjność stron w postępowaniu (uprawniono je do cofnięcia skargi) oraz umożliwiono zawieszenie postępowania sądowego i wystąpienie z wnioskiem do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Przepisy umożliwiają utworzenie składu sędziowskiego rozpoznającego skargi na brak jednolitości liczącego ponad dziewięciu członków (jest to zarazem minimalna liczba członków takiego składu). (Uwagi przekazane przez Prezesa Kúrii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9–10.)

²⁵ § 41/A ust. 1 ustawy CLXI z 2011 r. Z dniem 1 maja 2021 r. Prezes Kúrii zmienił system przydziału spraw przez wprowadzenie algorytmu ustalania składów sędziowskich rozpoznających skargi na brak jednolitości.

²⁶ § 41/D ust. 1 lit. c) ustawy CLXI z 2011 r. Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej zauważa, że nowy system skarg na brak jednolitości może wzbudzać zamęt i prowadzić do zmniejszenia niezawisłości sędziów, przyznając jednocześnie zbyt dużą władzę decyzyjną Kúrii (uwagi przekazane przez Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej na potrzeby opracowania sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 24).

²⁷ Jeżeli chodzi o powoływanie osób pełniących kierownicze stanowiska w Kúrii, gdy Prezes Kúrii chce powołać osobę nominowaną bez zgody danego organu sądowego (wyrażonej większością głosów), musi uzyskać zgodę do Krajowej Rady Sądowniczej (§ 132 ust. 6 ustawy CLXI z 2011 r.).

²⁸ Informacje otrzymane od Węgierskiego Komitetu Helsińskiego w kontekście wizyty na Węgrzech. Np. Rada Sądownicza i wydziały wydają opinię na temat systemu przydziału spraw (zob. § 9 ust. 1 ustawy CLXI z 2011 r.).

²⁹ W ramach zwykłej procedury sędziowie są powoływani do Kúrii przez jej Prezesa po ogłoszeniu zaproszenia do zgłaszania kandydatur na podstawie opinii właściwego wydziału Kúrii (*kollégium*) oraz oceny i rankingu kandydatów sporządzonych przez Radę Sądowniczą Kúrii złożoną z sędziów wybranych przez innych sędziów. § 3 ust. 4a ustawy CLXII z 2011 r., umożliwiający powoływanie na stanowiska sędziowskie członków Trybunału Konstytucyjnego, wybieranych przez parlament bez zaproszenia do zgłaszania kandydatur, wprowadzono ustawą CXXVII z 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku

przy czym sześciu z nich nie miało doświadczenia w orzekaniu w sądach powszechnych. Jak wyjaśniono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., w następstwie nowelizacji uchwalonej w 2020 r. członkowie Trybunału Konstytucyjnego, po uzyskaniu statusu sędziego, mogli złożyć wniosek o powołanie ich do Kúrii po upływie kadencji w Trybunale Konstytucyjnym³⁰. W dniu 5 października 2020 r. Prezydent Republiki zalecił³¹, aby parlament wybrał jednego z nich na stanowisko Prezesa Kúrii. Po wysłuchaniu tej osoby zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa³² Krajowa Rada Sądownicza niemal jednogłośnie odrzuciła jej kandydaturę³³. Po tym jak kandydat ten zrezygnował z członkostwa w Trybunale Konstytucyjnym, w dniu 19 października 2020 r. Zgromadzenie Narodowe wybrało go na stanowisko Prezesa Kúrii na dziewięcioletnią kadencję ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r.³⁴ Również w dniu 19 października ówczesny Prezes Kúrii przydzielił go do Kúrii, gdzie pełnił funkcję sędziego przewodniczącego jednej z izb do czasu objęcia urzędu Prezesa Kúrii. Wydarzenia te potwierdzają obawy, które przedstawiono już w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.³⁵, gdyż decyzję o powołaniu na najwyższe stanowisko sędziowskie podjęto bez udziału organu sądowego i w sposób niezgodny z normami europejskimi³⁶. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników określił ten wybór jako „atak na niezależność sądownictwa i próbę podporządkowania sądownictwa woli władzy ustawodawczej, co jest sprzeczne z zasadą podziału władzy”³⁷.

z jednoinstancyjnymi postępowaniami administracyjnymi urzędów okręgowych („zbiorczy akt prawny”) (sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 5). W dniu 21 września 2020 r. Krajowa Rada Sądownicza wezwała Przewodniczącego KBS do zaproponowania przepisów uchylających § 3 ust. 4a ustawy CLXII z 2011 r. (decyzja 107/2020. (IX.21.) OBT). Podczas posiedzenia Rady w dniu 9 września 2020 r. Przewodniczący KBS oraz przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości wyrazili opinię, że Krajowa Rada Sądownicza nie jest właściwa w tej sprawie.

³⁰ § 88 ust. 3 ustawy CLXII z 2011 r.

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

³² § 103 ust. 3 lit. a) ustawy CLXI z 2011 r.

³³ Przeciw kandydaturze głosowało trzynastu sędziów zasiadających w Radzie. Jeden głos za oddał ówczesny Prezes Kúrii (zasiadający w Krajowej Radzie Sądowniczej z urzędu) (uwagi przekazane przez Prezesa Kúrii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 4). Rada uznała cechy osobiste i przygotowanie kandydata, jego zasługi naukowe oraz doświadczenie, które zdobył w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w szerszym rozumieniu jako członek Trybunału Konstytucyjnego i zastępca Prokuratora Generalnego, ale uzasadniła odrzucenie kandydatury, wskazując na brak doświadczenia kandydata zdobytego na sali sądowej oraz fakt, że jego kandydaturę umożliwiły zmiany legislacyjne, które Rada uznała za sprzeczne z konstytucyjnym wymogiem niezależności i bezstronności zwierzchnika systemu sądowego (decyzja 120/2020. (X. 9.) OBT). Opinia Krajowej Rady Sądowniczej nie jest wiążąca. Rząd jest zdania, że takie rozwiązanie gwarantuje zaangażowanie organów sądowych (informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 2). Należy przypomnieć, że z dniem 1 stycznia 2020 r. na mocy § 1 ustawy XXIV z 2019 r. zmieniono § 114 ust. 1 ustawy CLXI z 2011 r. w taki sposób, aby przy obliczaniu okresu pięciu lat „doświadczenia zawodowego w charakterze sędziego” wymaganego do objęcia stanowiska Prezesa Kúrii uwzględniano czas sprawowania funkcji starszego referendarza w Trybunale Konstytucyjnym lub sądzie międzynarodowym.

³⁴ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 12.

³⁵ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 5–6.

³⁶ Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 47. Zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., pkt 134.

³⁷ Pismo Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z dnia 15 kwietnia 2021 r. Ponadto, jak podkreśliła Europejska Sieć Rad Sądownictwa, wybór na stanowisko Prezesa Kúrii był możliwy dzięki ustawodawstwu *ad hominem* (Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2020)). Należy również pamiętać, że Komitet Ministrów Rady Europy z niepokojem odnotował dalszy brak zabezpieczeń związanych z konstytucyjnymi środkami *ad hominem* powodującymi wygaśnięcie mandatu sędziego oraz uprawnieniami parlamentu, ustanowionymi w 2012 r. w następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw

W świetle uprawnień administracyjnych Prezesa Kúrii oraz zasadniczej roli Kúrii w systemie wymiaru sprawiedliwości³⁸ wydarzenia te budzą poważne obawy co do niezależności sądownictwa³⁹.

Przewodniczący Krajowego Biura Sądownictwa nadal unieważniał procedury wyboru prezesów sądów oraz powoływał prezesów sądów *ad interim* bez zgody Krajowej Rady Sądowniczej. Przewodniczący KBS nadal unieważniał⁴⁰ – w coraz większej liczbie spraw i często bez odpowiedniego uzasadnienia⁴¹ – procedury wyboru prezesów sądów i innych osób pełniących kierownicze stanowiska w sądach⁴², nawet w przypadku kandydatów posiadających odpowiednie kwalifikacje, którzy uzyskali poparcie środowiska sędziowskiego⁴³. Krajowa Rada Sądownicza skrytykowała takie praktyki jeszcze za kadencji poprzedniego Przewodniczącego KBS⁴⁴. W zeszłym roku wybór prezesów sądów był wielokrotnie odkładany z powodu pandemii COVID-19; w rezultacie wolne stanowiska pozostawały nieobsadzone lub były obsadzone tymczasowo przez Przewodniczącego KBS⁴⁵ lub mandat osób pełniących kierownicze stanowiska w sądach przedłużano na mocy przepisów. Prezesi sądów wykonują uprawnienia, które mają znaczenie dla perspektyw

Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom (skarga nr 20261/12), do odwołania Prezesa Kúrii bez kontroli sądowej (1383. posiedzenie, które odbyło się w dniach 29 września–1 października 2020 r.).

³⁸ Zdaniem rządu kluczowa rola Kúrii w węgierskim systemie wymiaru sprawiedliwości podlega pełnej kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

³⁹ Według Trybunału Sprawiedliwości państwa członkowskie są zobowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle wartości państwa prawnego, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (zob. sprawa C-896/19, Republika, pkt 63 i 64).

⁴⁰ Zaproszenie do zgłaszania kandydatur uznaje się za nierozstrzygnięte, jeżeli organ powołujący nie zaakceptuje żadnej z nich. W takim przypadku ogłasza się nowe zaproszenie do zgłaszania kandydatur. Jeśli również to kolejne postępowanie zostanie uznane za nierozstrzygnięte, stanowisko prezesa sądu (osoby pełniące funkcję kierowniczą w sądzie) można obsadzić osobą wybraną przez organ powołujący na okres maksymalnie jednego roku. (Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 2.) Od decyzji Przewodniczącego KBS o unieważnieniu procedur wyboru prezesów sądów i innych osób pełniących kierownicze stanowiska w sądach nie przysługuje środek zaskarżenia do sądu; Krajowa Rada Sądownicza nie jest w ten proces zaangażowana.

⁴¹ W 2020 r. Przewodniczący KBS unieważnił pięć procedur wyboru osób pełniących kierownicze stanowiska w sądach (prezesów sądów, wiceprezesów, przewodniczących i wiceprzewodniczących wydziałów), w których był kandydat uzyskał poparcie większości opiniującego organu sądowego (decyzje 373.E/2020. (X. 1.) OBHE, 388.E/2020. (X. 19.) OBHE, 415.E/2020. (XI. 12.) OBHE, 443.E/2020. (XI. 30.) OBHE, 444.E/2020. (XI. 30.) OBHE. Zdaniem rządu te decyzje Przewodniczącego KBS były oparte na § 133 ust. 1 ustawy CLXI z 2011 r., zawierały szczegółowe uzasadnienie i zostały opublikowane w dzienniku urzędowym oraz na oficjalnej stronie internetowej sądu. W rezultacie powołano trzech prezesów sądu *ad interim*. Na posiedzeniu w dniu 5 maja 2021 r. Krajowa Rada Sądownicza wyraziła zaniepokojenie brakiem jednolitych kryteriów unieważnienia procedury wyboru przez Przewodniczącego KBS.

⁴² Prezesi i niektóre inne osoby na stanowiskach kierowniczych sądów okręgowych i okręgowych sądów apelacyjnych są powoływani przez Przewodniczącego KBS po tajnym głosowaniu sędziów danego sądu obradującego w pełnym składzie. Przewodniczący KBS może powołać dowolnego kandydata, który uzyskał większość głosów (podczas głosowania sędziowie mogą udzielić poparcia wielu kandydatom), ale powołanie kandydata, który nie otrzymał większości głosów pełnego składu sędziowskiego, wymaga uprzedniej zgody Krajowej Rady Sądowniczej. Prezesi sądów okręgowych powołują prezesów sądów rejonowych. (Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 2.)

⁴³ Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 5.

⁴⁴ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 3.

⁴⁵ Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 5–6.

zawodowych sędziów. Ponieważ za pierwszym razem kandydaci są powoływani na stanowisko sędziowskie na okres trzech lat⁴⁶, kontynuacja kariery sędziowskiej zależy od oceny odpowiedniości do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, w ramach której prezes sądu ocenia pracę sędziego⁴⁷. W przypadku pozytywnej oceny prezes sądu zwraca się do Przewodniczącego KBS o wystąpienie do Prezydenta Republiki o powołanie sędziego na czas nieokreślony⁴⁸. W przypadku negatywnej oceny sędzia musi zrezygnować z wykonywania zawodu sędziego po upływie okresu, na który go powołano⁴⁹. Od wyników oceny można się odwołać do sądu ds. służby publicznej⁵⁰; sąd ds. służby publicznej nie może zarządzić środka tymczasowego, aby zapobiec przerwaniu kariery sędziowskiej na czas kontroli oceny. Ponadto co trzy lata prezes sądu i Przewodniczący KBS mogą przenieść sędziów – bez ich zgody – do innego sądu na okres do jednego roku, choć w praktyce od 2012 r. nie skorzystali z tej możliwości⁵¹. Zgłoszono obawy co do wpływu tego uprawnienia na nieusuwalność sędziów⁵².

Wynagrodzenia sędziów i prokuratorów nadal stopniowo rosną. Wzrost wynagrodzeń sędziów odnotowany w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. kontynuowano zgodnie z przepisami zbiorczego aktu prawnego z 2019 r.⁵³ i oczekuje się, że przyczyni się to do zwiększenia niezależności sądów. W pierwszym etapie, od stycznia 2020 r., wynagrodzenia wzrosły średnio o 32 %⁵⁴, a w drugim etapie – od stycznia 2021 r. – o 12 %.

⁴⁶ § 23 ust. 1 ustawy CLXII z 2011 r. Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., s. 1.

⁴⁷ § 24 ust. 2 i rozdział V ustawy CLXII z 2011 r. Prezes sądu opiera swoją ocenę na ocenie przeprowadzonej przez przewodniczącego wydziału lub sędziego wyznaczonego przez przewodniczącego wydziału (§ 71 ust. 2 ustawy CLXII z 2011 r.).

⁴⁸ § 3 ust. 3 lit. c) i § 24 ust. 3 ustawy CLXII z 2011 r.

⁴⁹ § 25 ust. 1 ustawy CLXII z 2011 r.

⁵⁰ § 80 i 101 ustawy CLXII z 2011 r. Sędziów orzekających w sądach ds. służby publicznej powołuje Krajowa Rada Sądownicza (§ 102 ust. 1 i § 145 ust. 2 ustawy CLXII z 2011 r., § 103 ust. 3 lit. g) ustawy CLXI z 2011 r.).

⁵¹ § 31 ust. 3 ustawy CLXII z 2011 r. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez rząd w ramach prac nad sprawozdaniem na temat praworządności z 2021 r.

⁵² GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności], zalecenie (xi), pkt 27. Zgodnie z normami europejskimi nie powinno się przenosić sędziów na inne stanowisko sędziowskie bez ich zgody, z wyjątkiem przypadków nałożenia sankcji dyscyplinarnych lub wdrażania reformy organizacji systemu sądowego (zob. rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 52).

⁵³ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 6.

⁵⁴ Zainteresowane strony poinformowały, że zgodnie z przepisami prawa na pierwszym etapie programu wzrosły przede wszystkim wynagrodzenia prezesów sądów i innych osób pełniących kierownicze stanowiska w sądach (uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 12, potwierdzone informacjami otrzymanymi od Krajowej Rady Sądowniczej w kontekście wizyty na Węgrzech). Z dniem 1 stycznia 2020 r. dodatki związane z orzekaniem w konkretnej instancji podniesiono z 10 do 20 % w przypadku sędziów sądów rejonowych, z 20 do 40 % w przypadku sędziów sądów okręgowych, z 40 do 70 % w przypadku sędziów okręgowych sądów apelacyjnych oraz z 60 do 120 % w przypadku sędziów Kúrii. Jeśli chodzi o dodatki dla osób pełniących kierownicze stanowiska w sądach, podwyżka była jeszcze większa. Np. z dniem 1 stycznia 2020 r. w przypadku przewodniczących wydziałów i sekretarza generalnego Kúrii dodatek do wynagrodzenia podniesiono z 60 do 200 %, w przypadku prezesów regionalnych sądów apelacyjnych i prezesa Sądu Okręgowego w Budapeszcie – z 60 do 150 %, w przypadku wiceprezesów okręgowych sądów apelacyjnych i prezesów sądów okręgowych – z 50 do 120 %, a w przypadku sędziów przewodniczących Kúrii – z 45 do 120 %. Według informacji otrzymanych od rządu na szczeblu sądów rejonowych średnia wynosiła 30 %, w tym 29 % w przypadku sędziów i 34 % w przypadku osób pełniących

Kolejną podwyżkę – o 13 % – zaplanowano na 2022 r.⁵⁵ Nadal podnoszone są jednak obawy⁵⁶ związane z systemem premii i uprawnieniami organów zarządzających sądami do przyznawania premii sędziom w sposób uznaniowy, bez stosowania obiektywnych i przejrzystych kryteriów⁵⁷.

Nadal istnieją obawy co do niektórych elementów organizacji prokuratury. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., prokuratura ma ściśle hierarchiczną strukturę. Chociaż niezależność prokuratury jest zapisana w prawie⁵⁸, pewne elementy ram prawnych skłoniły GRECO do wydania zaleceń, aby przeprowadzono przegląd zasad powoływania Prokuratora Generalnego w celu uchronienia tego urzędu przed wpływem politycznym. Mimo że wdrożono większość zaleceń GRECO dotyczących prokuratury, niektórych z nich nadal nie uwzględniono. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku zalecenia dotyczącego zniesienia możliwości pozostania Prokuratora Generalnego na stanowisku po upływie kadencji⁵⁹. Dotyczy to również zalecenia GRECO, aby w sytuacjach, w których prokurator przełożony przejmuje sprawę od podległego mu prokuratora, stosowano ściśle kryteria i aby takie decyzje były uzasadniane na piśmie⁶⁰.

kierownicze stanowiska w sądach; na szczeblu sądów okręgowych średnia wynosiła 33 %, w tym 33 % w przypadku sędziów i 33 % również w przypadku osób pełniących kierownicze stanowiska w sądach.

⁵⁵ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 5.

⁵⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 7. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od Węgierskiego Komitetu Helsińskiego w kontekście wizyty na Węgrzech określone w prawie przepisy dotyczące premii (§ 189 ustawy CLXII z 2011 r.) są bardzo niejasne i pozostawiają znaczną swobodę uznania; nie istnieje ustawowy wykaz ani definicja rodzajów i form premii, które Przewodniczący KBS i inni kierownicy sądów mogą przyznawać sędziom, ani nie ma jasnych kryteriów określających, na czym takie decyzje mogą być oparte. Przewodniczący KBS odmówił udzielenia Krajowej Radzie Sądowniczej szczegółowych informacji na temat wypłacania premii, ponieważ zgodnie z jego interpretacją przepisów kwestia ta nie wchodzi w zakres uprawnień nadzorczych Krajowej Rady Sądowniczej (informacje otrzymane od Krajowej Rady Sądowniczej w kontekście wizyty na Węgrzech).

⁵⁷ Średni stosunek premii normatywnych wypłacanych wszystkim sędziom i pracownikom sądów określa Przewodniczący KBS; osoby pełniące kierownicze stanowiska w sądach mogą podjąć decyzję o odstąpieniu od tego średniego stosunku, zob. § 11 ust. 4 zarządzenia 5/2013. (VI. 25.) OBH Przewodniczącego KBS (w sprawie sędziów i pracowników sądów decyzję podejmuje prezesi sądów okręgowych i okręgowych sądów apelacyjnych; w sprawie tych prezesów sądów i sędziów przydzielonych do KBS decyzję podejmuje Przewodniczący KBS; a decyzja w sprawie sędziów Kúrii należy do Prezesa Kúrii). Zarządzenie 5/2013. (VI. 25.) OBH nie zawiera kryteriów dotyczących odstąpienia od średniego stosunku w poszczególnych przypadkach. Co więcej, osoby pełniące stanowiska kierownicze mogą przyznawać dodatkowe premie (nienormatywne). Zdaniem Rady Europy należy unikać stosowania systemów wiążących wynagrodzenie sędziego z wynikami, ponieważ mogą one stanowić przeszkodę dla niezawisłości sędziów (rekommendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 55).

⁵⁸ Uwagi przekazane przez Alapjogokért Központ na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3. Stwierdzono, że nie ma skutecznych środków odwoławczych od postanowienia prokuratury o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie podejrzenia działalności przestępczej szkodliwej dla interesu publicznego, w tym korupcji, działania na szkodę interesów finansowych UE i sprzeniewierzenia środków publicznych (nie ma możliwości wszczęcia postępowania z powództwa cywilnego, jeżeli pokrzywdzonym jest państwo lub organ, któremu powierzono władzę publiczną (§ 787 ust. 3 lit. d) ustawy XC z 2017 r. – kodeks postępowania karnego)).

⁵⁹ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności], zalecenie (xiv), pkt 37.

⁶⁰ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności], zalecenie (xv), pkt 42. § 60/A zarządzenia nr 12/2012 (VI. 8.) Prokuratora Generalnego wymaga odnotowania przyczyny przejęcia w aktach sprawy. Zdaniem rządu sformułowania „potencjalny” użyto w sprawozdaniu GRECO z 2015 r., aby wyrazić, że chodzi tylko o sytuacje hipotetyczne, a nie faktyczne, i dalsze działania zalecono jedynie w celu zapobieżenia takim potencjalnym scenariuszom; niemniej niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania prokuratury jest obsadzenie

GRECO zaleciła również zwiększenie rozliczalności i przejrzystości postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko prokuratorom; GRECO jest nadal zaniepokojona faktem, że sprawy wciąż rozpatruje bezpośredni prokurator przełożony, a nie bezstronny organ⁶¹. Pełne wdrożenie tych zaleceń wzmocniłoby ramy antykorupcyjne.

Jakość

Poziom cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości jest ogólnie wysoki. Węgry nadal zajmują bardzo wysoką pozycję w rankingach dotyczących rozwiązań cyfrowych w zakresie wszczynania i monitorowania postępowań w sprawach cywilnych/gospodarczych i administracyjnych⁶², dotyczących rozwiązań cyfrowych w zakresie prowadzenia i monitorowania postępowań w sprawach karnych⁶³ oraz dotyczących zapewnienia ogółowi społeczeństwa internetowego dostępu do publikowanych wyroków⁶⁴. Ponadto Węgry osiągają bardzo dobre wyniki w zakresie promowania i zachęcania do stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów⁶⁵. Istnieją jednak obawy w kwestii poziomu dostępności programu pomocy prawnej⁶⁶, a opłaty sądowe w sprawach gospodarczych są nadal wysokie⁶⁷. Sędziowie mogliby mieć większe możliwości szkoleń z zakresu komunikacji⁶⁸.

W czasie pandemii COVID-19 pracę sądów dostosowano do sytuacji. Rozwiązania cyfrowe (np. system umożliwiający przeprowadzanie rozpraw na odległość) funkcjonowały już w momencie wybuchu pandemii. W czasie pandemii zaczęto powszechnie wykorzystywać narzędzia służące do prowadzenia rozpraw na odległość (wideokonferencji)⁶⁹, dzięki czemu niektóre postępowania sądowe przebiegały sprawniej⁷⁰. Niektóre procedury sądowe uproszczono⁷¹. W dniu 8 marca 2021 r. rząd wprowadził

stanowiska Prokuratora Generalnego nawet w okresie przejściowym, do czasu zgromadzenia wymaganej większości; większość ta gwarantuje niezależność Prokuratora Generalnego i chroni podział władzy. Według rządu podstawową ochronę przed arbitralnymi decyzjami, o których mowa we wstępnym raporcie zgodności GRECO, przewidziano w samej ustawie zasadniczej, której art. 29 ust. 1 stanowi, że „Prokurator Generalny i prokuratura są niezależnymi organami”. Rząd wskazuje, że tę niezależność prokuratury rozszerzono w § 3 ust. 3 ustawy CLXIII z 2011 r. o prokuraturze.

⁶¹ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności], zalecenie (xvii), pkt 52. GRECO przyjęła z zadowoleniem wejście w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. nowelizacji § 88 ust. 1 ustawy CLXIV z 2011 r. przewidującej obowiązkowe zaangażowanie komisarza dyscyplinarnego w prowadzenie dochodzenia.

⁶² Wykres 44, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶³ Wykres 45, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶⁴ Wykres 46, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶⁵ Wykres 27, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶⁶ Wykres 23, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶⁷ Wykres 25, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶⁸ Wykres 36, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶⁹ W 2019 r. sądy przeprowadziły za pośrednictwem wideokonferencji 6 426 rozpraw, natomiast w 2020 r. liczba ta wyniosła 20 569. (Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 11). Uruchomienie systemu szkoleń z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych przebiegało powoli, ale obecnie już funkcjonuje. (Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18 i 20.)

⁷⁰ Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9.

⁷¹ Tamże. Np. odrębna ustawa umożliwia rozpatrywanie spraw w trybie pisemnym również w tych sprawach, w przypadku których wcześniej nie przewidziano takiej możliwości.

w prawie procesowym zmiany mające na celu ułatwienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie „stanu zagrożenia”⁷².

Efektywność

Efektywność w sprawach cywilnych i administracyjnych jest nadal wysoka. Według unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Węgry osiągają bardzo dobre wyniki pod względem szacunkowego czasu potrzebnego na rozstrzygnięcie spraw administracyjnych w pierwszej instancji⁷³ i we wszystkich instancjach sądowych⁷⁴; liczby spraw administracyjnych w toku w sądach pierwszej instancji⁷⁵; oraz liczby cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych spraw w toku⁷⁶. Węgry osiągają również dobre wyniki, jeżeli chodzi o szacunkowy czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i gospodarczych w pierwszej instancji⁷⁷ oraz tempo rozpoznawania spraw cywilnych, gospodarczych i administracyjnych oraz innego rodzaju spraw⁷⁸. Zgodnie z nowymi przepisami procesowymi od dnia 9 lipca 2020 r. sprawy dotyczących roszczeń cywilnych ofiar przestępstw można przeprowadzać w trybie przyspieszonym⁷⁹.

Skuteczne środki ochrony prawnej stosowane w przypadku nadmiernej przewlekłości postępowania są obecnie opracowywane. Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Gázsó przeciwko Węgrom nadal jest w toku, a Węgry pozostają pod zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w tym zakresie⁸⁰. W dniu 15 czerwca 2021 r. parlament przyjął nową ustawę⁸¹ wprowadzającą odszkodowanie z tytułu nadmiernej przewlekłości postępowań cywilnych od 2021 r.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

Służba Obrony Narodowej (NVSZ) działająca pod nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych koordynuje działania antykorupcyjne na Węgrzech i odpowiada również za zwalczanie przestępczości w policji, organach ścigania i innych agencjach rządowych. Prowadzenie dochodzeń w sprawach korupcji w sektorze publicznym i ściganie tych przestępstw leży w wyłącznej kompetencji Wydziału Śledczego Centralnego Biura Śledczego

⁷² Dekret rządowy 112/2021 z dnia 6 marca 2021 r. Dekret ten przestał obowiązywać z dniem 23 maja 2021 r. Od dnia 17 kwietnia 2021 r. dekretem rządowym 182/2021 z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniono dekret rządowy 112/2021; umożliwił sądom prowadzenie rozpraw od dnia 20 kwietnia 2021 r.

⁷³ Wykres 9, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁷⁴ Wykres 10, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁷⁵ Wykres 16, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁷⁶ Wykres 14, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁷⁷ Wykres 7, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁷⁸ Wykres 11, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁷⁹ Ustawa LXX z 2020 r. Sądy działają niezwłocznie – ogólny termin na dokonanie czynności wynosi maksymalnie osiem dni roboczych. W przypadku konieczności zorganizowania rozprawy przeprowadza się ją przede wszystkim za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej lub za pomocą innych środków zapewniających możliwość przesyłania obrazu i dźwięku drogą elektroniczną. W postępowaniach apelacyjnych i postępowaniach w przedmiocie kontroli zgodności z konstytucją strony nie są uprawnione do wystąpienia o zwołanie rozprawy. (Uwagi przekazane przez Prezesa Kúrii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9.)

⁸⁰ W październiku 2018 r. rząd przedłożył w parlamencie projekt ustawy T/2923. W czerwcu 2021 r. Komitet Ministrów Rady Europy wyraził głębokie zaniepokojenie brakiem wystarczająco wymiernych postępów w tym obszarze, odnotowując w szczególności brak konkretnego planu dotyczącego wprowadzenia możliwości wypłaty odszkodowań w sprawach administracyjnych i karnych.

⁸¹ Ustawa XCIV z 2021 r.

Prokuratury Generalnej oraz pięciu prokuratur okręgowych. Prokuraturę wspierają siły dochodzeniowe policji oraz Służba Obrony Narodowej. Państwowa Izba Obrachunkowa posiada kompetencje w zakresie nadzoru nad zarządzaniem finansowym środkami publicznymi oraz kontroli partii politycznych.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na wysokim poziomie. W opublikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2020 r. Węgry, z wynikiem 44/100, zajmują 19. miejsce w Unii Europejskiej i 69. na świecie⁸². Wskaźnik ten pogorszył się⁸³ na przestrzeni ostatnich pięciu lat⁸⁴.

W przepisach prawa karnego wprowadzono pewne zmiany mające na celu zwalczanie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i opłat nieformalnych w opiece zdrowotnej. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. stosowne przestępstwa korupcyjne są penalizowane⁸⁵. W odpowiedzi na zalecenie OECD⁸⁶ nowelizacja kodeksu karnego weszła w życie w dniu 1 stycznia 2021 r. Na mocy tej nowelizacji zmodyfikowano definicję „zagranicznego funkcjonariusza publicznego” w celu wyjaśnienia, że obejmuje ona funkcjonariuszy zagranicznych przedsiębiorstw publicznych. Obejmowała ona również wprowadzenie surowszych wyroków z tytułu przekazywania drobnych gratyfikacji. Również przepisy dotyczące łapownictwa zostały zmienione, aby uwzględnić nienależne korzyści uzyskiwane przez pracowników służby zdrowia, ograniczając tym samym możliwość uiszczania opłat nieformalnych („opłat będących wyrazem wdzięczności”) w sektorze opieki zdrowotnej i sprawiając, że obietnica udzielenia lub udzielenie nienależnej korzyści w zamian za świadczenie zdrowotne jest obecnie traktowana jako występki⁸⁷.

Trwa wdrażanie krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022 i specjalnego planu działania w tym zakresie. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. zakres strategicznych ram antykorupcyjnych ogranicza się do propagowania uczciwości zawodowej w administracji publicznej. W strategii⁸⁸, którą przyjęto w czerwcu 2020 r., przewidziano m.in. następujące działania: wprowadzanie

⁸² Transparency International (2021), wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r., s. 2–3. Kategoryzacja poziomu postrzeganej korupcji przedstawia się w następujący sposób: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79); stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

⁸³ W 2015 r. osiągnięto wynik 51, natomiast w 2020 r. – 44. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

⁸⁴ Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019 r.).

⁸⁵ Kodeks karny zawiera odpowiednie definicje korupcji i przestępstw powiązanych; penalizacji podlegają w nim różne formy przekupstwa i płatnej protekcji, przywłaszczenia, sprzeniewierzenia środków publicznych i nadużycia władzy publicznej.

⁸⁶ OECD (2019), „Implementing the OECD Anti-Bribery Convention – Phase 4 Report: Hungary” [„Sprawozdanie z 4. etapu wdrażania Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych: Węgry”]. Zob. ustawa XLIII z 2020 r.

⁸⁷ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 19.

⁸⁸ Decyzja rządu 1328/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie średniookresowej krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022 i towarzyszącego planu działania.

i rozwijanie rozwiązań elektronicznych przyczyniających się do poprawy przejrzystości (np. zautomatyzowany system podejmowania decyzji), monitorowanie zagrożeń dla uczciwości zawodowej, organizowanie szkoleń w zakresie uczciwości zawodowej dla urzędników służby cywilnej oraz specjalistycznych szkoleń antykorupcyjnych dla funkcjonariuszy organów ścigania, sędziów i prokuratorów. Inne istotne obszary takie jak finansowanie partii politycznych, ujawnianie informacji majątkowych, lobbing i przepisy dotyczące efektu „drzwi obrotowych” uregulowano za pomocą konkretnych instrumentów. Ponieważ jednak obszary te nie wchodzą w zakres strategii, należy stwierdzić, że działania następcze związane z niedociągnięciami nie były podejmowane w skoordynowany sposób⁸⁹. Podobnie wciąż nie odniesiono się do zagrożeń związanych z klientelizmem, faworyzowaniem i nepotyzmem w administracji publicznej wysokiego szczebla ani do zagrożeń wynikających z obszarów wzajemnego oddziaływania między podmiotami ze środowiska biznesu i ze środowiska politycznego⁹⁰.

Nie wyeliminowano wszystkich wyzwań w zakresie prowadzenia śledztw w sprawie przestępstw korupcji na wysokim szczeblu i ścigania tych przestępstw. Ramy prawne zapewniają warunki sprzyjające efektywnemu prowadzeniu dochodzeń i śledztw, a policja i prokuratura zgłaszają, że dysponują odpowiednimi poziomami zasobów i wiedzy fachowej do wykonywania powierzonych im zadań. Prokuratorzy zwracają jednak uwagę na wyzwania w zakresie wykrywania korupcji i gromadzenia dowodów w sprawach dotyczących korupcji⁹¹. Postępowania karne w sprawie przestępstw korupcyjnych wszczyna się zazwyczaj na podstawie wyników czynności dokonanych przez organy dochodzeniowo-śledcze na etapie postępowania przygotowawczego. Większość przypadków korupcji, które są następnie przedmiotem śledztwa, wykrywa Służba Obrony Narodowej. Informacje uzyskiwane od organów administracji i potencjalne nieprawidłowości zgłaszane za pośrednictwem narzędzi prewencyjnych (np. oświadczenia o stanie majątkowych, kanały dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów, informacje pochodzące z różnych rejestrów) odgrywają relatywnie mniejszą rolę w postępowaniach przygotowawczych⁹², a niezależne mechanizmy kontroli pozostają niewystarczające do wykrycia korupcji. Jak wskazano w ubiegłym roku, korupcji sprzyjają wadliwe niezależne mechanizmy kontroli oraz ścisłe wzajemne powiązania między polityką i pewnymi przedsiębiorstwami państwowymi. Z danych przekazanych przez prokuraturę wynika, że wskaźnik wniesienia aktu oskarżenia w sprawach dotyczących korupcji będących przedmiotem śledztwa prowadzonego przez prokuraturę jest – ogólnie rzecz biorąc – bardzo wysoki (86,5 %)⁹³. Choć od 2020 r. wszczęto szereg nowych postępowań przeciwko wysoko postawionym politykom⁹⁴, osiągnięcia w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących zarzutów skierowanych przeciwko urzędnikom wysokiego szczebla i osobom z ich najbliższego otoczenia pozostają ograniczone⁹⁵, na co zwrócono

⁸⁹ Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 11.

⁹⁰ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 11.

⁹¹ Informacje otrzymane od prokuratury w kontekście wizyty na Węgrzech.

⁹² Informacje otrzymane od prokuratury w kontekście wizyty na Węgrzech.

⁹³ Informacje otrzymane od prokuratury w kontekście wizyty na Węgrzech.

⁹⁴ Dwa postępowania dotyczą zastępcy sekretarza stanu oskarżonego o przekupstwo bierne oraz urzędnika wyższego szczebla w administracji podatkowej. Trzy kolejne postępowania dotyczą osób zajmujących stanowiska na wysokim szczeblu w sektorze prywatnym lub w organizacjach międzynarodowych (informacje otrzymane od prokuratury w kontekście wizyty na Węgrzech).

⁹⁵ Prokuratura Generalna zauważyła, że nie prowadzi się żadnych odrębnych statystyk na temat postępowań dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, ponieważ nie jest to kategoria zdefiniowana w prawie karnym.

uwagę w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.⁹⁶ Pełne wdrożenie zaleceń GRECO dotyczących skutecznego funkcjonowania prokuratury dodatkowo wzmocniłoby ramy antykorupcyjne⁹⁷.

Władze w dalszym ciągu uważają, że badania dotyczące uczciwości stanowią skuteczny środek odstraszający względem zachowań korupcyjnych; w okresie objętym sprawozdaniem badania te doprowadziły do wszczęcia szeregu spraw karnych dotyczących drobnej korupcji⁹⁸. Z dniem 1 stycznia 2021 r. weszła w życie nowa zmiana ustawy o policji rozszerzająca zakres pracowników, którzy poza policją mogą podlegać badaniom dotyczącym uczciwości⁹⁹. W związku z tym obecnie wszyscy pracownicy instytucji budżetowych pod nadzorem rządu i członkowie rządu mogą zostać poddani badaniu dotyczącemu uczciwości.

Węgry mają rozbudowany system ujawniania informacji majątkowych, jednak nadal istnieją obawy dotyczące braku systematycznych kontroli i niewystarczającego nadzoru nad oświadczeniami o stanie majątkowym i oświadczeniami o braku konfliktu interesów. W ramach tego systemu wymaga się od posłów do parlamentu, urzędników państwowych i urzędników publicznych złożenia oświadczenia o ich stanie majątkowym i interesach. W dalszym ciągu utrzymują się jednak obawy w odniesieniu do braku systematycznego monitorowania. Weryfikacja oświadczeń o stanie majątkowym¹⁰⁰ następuje dopiero po powiadomieniu o podejrzeniu i pozostaje w gestii pracodawcy urzędnika publicznego lub parlamentarnej Komisji ds. Immunitetu zajmującej się deklaracjami parlamentarzystów i urzędników państwowych wysokiego szczebla. Komisja ta poinformowała, że w ciągu ostatnich pięciu lat 15 spośród 16 powiadomień przedłożonych do weryfikacji zostało odrzuconych jako nieuzasadnione. W ostatnim przypadku osoba, której dotyczy sprawa, skorygowała swoje oświadczenie o stanie majątkowym i nie wszczęto postępowania¹⁰¹. Jak poinformowano w ubiegłym roku¹⁰², podejrzenia o nieuzasadnione wzbogacenie się mogą prowadzić do wszczęcia procedury weryfikacyjnej prowadzonej przez Krajowy Urząd Podatkowy i Celny. Organ ten może jednak wszcząć takie postępowanie wyłącznie w przypadku, gdy organy śledcze wszczęły również postępowanie karne, co ogranicza możliwość niezależnej weryfikacji. Po zmianie odpowiednich przepisów¹⁰³ posłowie do parlamentu muszą poinformować przewodniczącego o wszelkich konfliktach interesów lub niepołączalności stanowisk, w wyniku których podlegają oni określonym

⁹⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 10.

⁹⁷ Zob. s. 8. GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności], zalecenie (xiv), pkt 37 i 42.

⁹⁸ W 2020 r. Służba Obrony Narodowej przeprowadziła 245 takich badań, co doprowadziło do wszczęcia postępowania w sprawach karnych przeciwko dziewięciu osobom. Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 13.

⁹⁹ Zob. § 7 ustawy XXXIV z 1994 r. o policji.

¹⁰⁰ Oświadczenia majątkowe – które są podawane do wiadomości publicznej i podlegają weryfikacji – nie obejmują powierniczego zarządzania aktywami (*bizalmi vagyonkezelői jogviszony*), trustów (*vagyonkezelő alapítvány*), funduszy *private equity* (*magántőkealap*) i polis ubezpieczeniowych na życie. Oświadczenia o braku konfliktu interesów – które nie są podawane do wiadomości publicznej i nie podlegają weryfikacji – obejmują status powiernika lub beneficjenta w ramach stosunku powierniczego, a także członkostwo w fundacji, zarządzie fundacji i inne kluczowe stanowiska (informacje otrzymane od Zgromadzenia Narodowego w kontekście wizyty na Węgrzech).

¹⁰¹ Informacje otrzymane od Zgromadzenia Narodowego w kontekście wizyty na Węgrzech.

¹⁰² Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 11.

¹⁰³ Ustawa XXXVI z 2012 r. o Zgromadzeniu Narodowym, zmieniona w grudniu 2019 r.

ograniczeniom w oczekiwaniu na rozwiązanie tej sytuacji. Oświadczenia o braku konfliktu interesów i informacje o wszelkich działaniach następczych nie są jednak publicznie dostępne. Kwestia skutecznego nadzoru, weryfikacji i egzekwowania zasad postępowania oraz zasad dotyczących konfliktów interesów i oświadczeń o stanie majątkowym posłów do parlamentu była przedmiotem zaleceń powołanej przez Radę Europy Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), które to zalecenia zostały częściowo wdrożone¹⁰⁴.

Kwestia lobbingu w dalszym ciągu nie została jeszcze w pełni uregulowana, a regulacje nie są egzekwowane w sposób systematyczny¹⁰⁵. Nie przewidziano obowiązkowej rejestracji lobbystów ani ujawniania sprawozdań dotyczących kontaktów. Zgodnie z dekretem rządowym z 2013 r.¹⁰⁶ pracownicy organów administracji państwowej mogą spotkać się z przedstawicielami grup interesu w związku z wykonywaniem przez tych pracowników swoich obowiązków wyłącznie po tym, jak poinformują o tym fakcie swoich przełożonych, którzy mogą zakazać spotkania. Spotkania z przedstawicielami grup interesu muszą być dokumentowane, ale nie ma obowiązku ujawniania spotkań. GRECO zaleciła wprowadzenie jasnego zbioru przepisów dotyczących kontaktów z lobbystami w odniesieniu do posłów do parlamentu¹⁰⁷.

Nadal brakuje jasnych przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” i okresów karencji. Zarówno kodeks pracy¹⁰⁸, jak i szczegółowe przepisy mające zastosowanie do urzędników publicznych¹⁰⁹ zawierają przepisy dotyczące poufności. W praktyce przepisy te nie są jednak egzekwowane, ponieważ rząd musi jeszcze wskazać sektory i stanowiska, w przypadku których urzędnicy publiczni mają jasno określony limit czasowy, jeżeli chodzi o wybór kariery zawodowej w obszarze, w którym byli aktywni¹¹⁰.

Kwestią problematyczną pozostaje wciąż finansowanie partii politycznych na Węgrzech¹¹¹. Zadaniem Państwowej Izby Obrachunkowej jest sprawowanie nadzoru nad rozliczalnością wykorzystania środków publicznych oraz kontrola legalności w odniesieniu do zarządzania finansami partii politycznych. Jak zauważyła również GRECO, chociaż wprowadzono pewne środki w celu zapewnienia przejrzystości i aktualności rejestrów finansowych partii politycznych, w celu wykazania źródeł dochodów partii i okresów

¹⁰⁴ GRECO (2020), Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report on Hungary – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności dotyczący Węgier – Zapobieganie korupcji w odniesieniu do członków parlamentu, sędziów i prokuratorów], s. 5.

¹⁰⁵ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 11–12.

¹⁰⁶ Dekret rządowy nr 50/2013 z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie systemu zarządzania uczciwością zawodową w organach administracji publicznej oraz przepisów proceduralnych dotyczących przyjmowania lobbystów.

¹⁰⁷ GRECO (2020), Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report on Hungary – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności dotyczący Węgier – Zapobieganie korupcji w odniesieniu do członków parlamentu, sędziów i prokuratorów].

¹⁰⁸ § 8 ust. 4 ustawy I z 2012 r.

¹⁰⁹ § 93 ust. 1 lit. g) ustawy CXXV z 2018 r.

¹¹⁰ Okres obowiązywania ograniczenia określony w ustawie jest równy okresowi, przez jaki dana osoba zajmowała stanowisko objęte ograniczeniem, i wynosi maksymalnie dwa lata (§ 117 ust. 2 ustawy CXXV z 2018 r.). § 117 ust. 1 ustawy CXXV z 2018 r. stanowi, że rząd musi określić sektory i stanowiska, na których urzędnik państwowy nie może zostać zatrudniony po zakończeniu służby publicznej. Przepis ten oczekuje na wdrożenie.

¹¹¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 12.

kampanii, a także zagwarantowania bardziej szczegółowego monitorowania, nadal istnieją ogólne obawy, jeżeli chodzi o przejrzystość finansowania partii¹¹².

Istnieją ramy regulacyjne służące ochronie sygnalistów i konieczne są dalsze kroki w celu zwiększenia ochrony w praktyce. W ustawie o ochronie sygnalistów¹¹³ przewiduje się anonimowość sygnalistów i umożliwia składanie skarg drogą elektroniczną. Instytucje, o których mowa, prowadzą dochodzenie dotyczące ujawniania interesu publicznego, a ich odpowiedź zawierająca wyniki dochodzenia ma być umieszczana w elektronicznym rejestrze. Nie można pociągnąć do odpowiedzialności sygnalistów w związku z ich zgłoszeniem, chyba że dowiedziono, iż umyślnie dokonali fałszywego zgłoszenia¹¹⁴. Komisarz Praw Podstawowych pełni funkcję kanału dokonywania zgłoszeń¹¹⁵ i obsługuje platformę elektroniczną, ale ma jedynie ograniczone oficjalne kompetencje, jeżeli chodzi o skargi sygnalistów¹¹⁶. OECD uznała pozytywne aspekty ram regulacyjnych, ale wyraziła obawy co do skuteczności ochrony sygnalistów¹¹⁷.

Zawężenie zakresu stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych doprowadziło do zwiększenia ryzyka korupcji. Nową ustawą¹¹⁸ przyjętą w dniu 27 kwietnia 2021 r. uchylono szczególny wymóg zawarty w ustawie o zamówieniach publicznych¹¹⁹, wyłączając w ten sposób trusty ustanowione przez państwo, jak również zarządzane przez nie osoby prawne z wyraźnego zakresu stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych w odniesieniu do zamówień finansowanych ze środków Unii Europejskiej¹²⁰. Tą samą ustawą uchylono również przepisy mające na celu zapobieganie

¹¹² GRECO (2019), Third Evaluation Round – Second Addendum to the Second Compliance Report [Trzecia runda oceny GRECO – drugie addendum do drugiego raportu zgodności], pkt 24.

¹¹³ Ustawa CLXV z 2013 r. w sprawie skarg i sygnalizowania nieprawidłowości.

¹¹⁴ Ustawa CLXV z 2013 r. stanowi, że organy publiczne i organy samorządu terytorialnego są uprawnione do podejmowania działań w sprawach dotyczących zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów (§ 1 ust. 1 i 4). W przypadku, gdy stało się jasne, że sygnalista zgłosił w złej wierze nieprawdziwe informacje o kluczowym znaczeniu, i w związku z tym stwierdza się, że doszło do przestępstwa lub naruszenia, dane osobowe sygnalisty zostają przekazane organowi lub osobie uprawnionym do przeprowadzenia postępowania. Jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że sygnalista wyrządził bezprawną szkodę lub w inny sposób naruszył prawa innych osób, jego dane osobowe przekazuje się organowi lub osobie uprawnionej do wszczęcia lub przeprowadzenia postępowania na wniosek takiego organu lub osoby (§ 3 ust. 4).

¹¹⁵ Do innych kanałów dokonywania zgłoszeń należą kanał za pośrednictwem pracodawcy oraz system kontroli wewnętrznej organów publicznych.

¹¹⁶ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 12. W praktyce głównym zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest przekazywanie zgłoszeń właściwym organom. Zgłoszenia te nie są automatycznie przekazywane organom ścigania – zamiast tego najpierw doradca ds. uczciwości danej instytucji prowadzi dochodzenie administracyjne. Doradcy ds. uczciwości podlegają bezpośrednio szefowi swojej instytucji. Na wniosek albo z urzędu Rzecznik Praw Obywatelskich może jednak zbadać, czy organy te podjęły odpowiednie działania następcze w związku ze zgłoszeniami. Instytucje, o których mowa, prowadzą dochodzenie dotyczące ujawniania interesu publicznego, a ich odpowiedź zawierająca wyniki dochodzenia jest umieszczana w elektronicznym rejestrze.

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

¹¹⁸ Ustawa VIII z 2021 r. zmieniająca ustawę o szkolnictwie wyższym i niektóre ustawy powiązane.

¹¹⁹ § 5 ust. 3 ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych, w którym określono podmioty zobowiązane do stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych: „W odniesieniu do zamówień finansowanych ze środków Unii Europejskiej trusty ustanowione przez państwo oraz osoby prawne utrzymywane przez takie trusty stosują przepisy niniejszej ustawy [...]”.

¹²⁰ Trusty działające w interesie publicznym pełniące funkcje publiczne i utrzymywane przez nie osoby prawne nie są wyraźnie objęte zakresem § 5 ust. 1 ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych. Mogą one wchodzić w zakres § 5 ust. 2, ale w odniesieniu do zamówień finansowanych ze środków Unii Europejskiej

konfliktom interesów, co umożliwiło osobom pełniącym funkcje publiczne zasiadanie w zarządzie takich trustów.

Przy wsparciu węgierskiej AFCOS (jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych) zakończono szereg dochodzeń prowadzonych przez OLAF. W ostatnich latach liczba aktów oskarżenia wydanych w następstwie zaleceń OLAF dla sądów była na Węgrzech wyższa niż średnia UE. Mimo wielokrotnych wezwań władze węgierskie nie wskazały jednak jeszcze organu odpowiedzialnego za zapewnianie OLAF-owi wsparcia podczas kontroli na miejscu w sytuacji, gdy podmiot gospodarczy podlegający kontroli odmówi współpracy. Ponadto, jeżeli chodzi o obszar zarządzania dzielonego, zauważa się, że władze węgierskie często wycofują projekty z finansowania UE, gdy OLAF wydaje zalecenie finansowe, a czasem wówczas, gdy dowiedzą się o wszczęciu przez OLAF dochodzenia. Co więcej, wydaje się, że nie odzyskuje się w sposób systematyczny należnych kwoty od podmiotu gospodarczego, który dopuścił się nieprawidłowości lub nadużycia finansowego¹²¹. W takich przypadkach dotacja UE jest po prostu zastępowana środkami krajowymi, co ma negatywny wpływ na efekt odstraszający dochodzenia prowadzonego przez OLAF i stanowi większe ryzyko dla budżetu krajowego. W latach 2016–2020 na Węgrzech zamknięto 32 dochodzenia prowadzone przez OLAF i zakończono je wydaniem zalecenia finansowego w dwóch głównych obszarach zarządzania dzielonego¹²².

Władze przyznały, że pandemia COVID-19 może zwiększyć ryzyko korupcji, ale uznano, iż nie jest konieczne wprowadzenie żadnych środków szczególnych¹²³. Zainteresowane strony zwróciły uwagę na problemy w obszarze zamówień publicznych, gdzie odstępstwa od przepisów dotyczących zamówień publicznych i bezpośrednie udzielanie zamówień w połączeniu z niedociągnięciami w dostępie do informacji zwiększają ryzyko korupcji i budzą wątpliwości, jeżeli chodzi o zakup sprzętu medycznego za pośrednictwem przedsiębiorstw pośredniczących¹²⁴.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

W węgierskiej ustawie zasadniczej¹²⁵ oraz w ustawodawstwie sektorowym – w szczególności w ustawie o mediach¹²⁶ i ustawie w sprawie wolności prasy¹²⁷ – zapewniono ramy prawne na potrzeby ochrony i pluralizmu mediów. W ustawie w sprawie wolności prasy określono, że wolność prasy oznacza niezależność od państwa i od jakichkolwiek organizacji i grup interesu. Prawo dostępu do informacji publicznych uznano w ustawie zasadniczej i znajduje

w przepisie tym nie uwzględniono wszystkich sytuacji, które były uwzględnione w zakresie poprzedniego § 5 ust. 3 uchylonego ustawą VIII z 2021 r.

¹²¹ Informacje przekazane przez OLAF w ramach przygotowywania niniejszego sprawozdania na temat praworządności.

¹²² „The OLAF Report 2020” [„Sprawozdanie OLAF za 2020 r.”]. Zalecenia finansowe są kierowane przez OLAF do instytucji Unii lub organów krajowych dostarczających środki UE lub zarządzających takimi środkami i służą odzyskaniu zdefraudowanych środków UE oraz ich przywrócenia do budżetu UE.

¹²³ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 17.

¹²⁴ Informacje otrzymane w kontekście wizyty na Węgrzech. Zob. również uwagi przekazane przez K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 12–13.

¹²⁵ Art. IX ust. 2 stanowi, że: „Węgry uznają i chronią wolność prasy oraz jej różnorodność, zapewniają także warunki swobodnej komunikacji niezbędnej do kształtowania się demokratycznej opinii publicznej”.

¹²⁶ Ustawa CLXXXV z 2010 r. w sprawie usług medialnych i środków komunikacji masowej, zmieniona ustawą LXIII z 2019 r.

¹²⁷ Ustawa CIV z 2010 r. w sprawie wolności prasy.

ono wyraz w ustawie o swobodnym dostępie do informacji¹²⁸. W ustawie o mediach ustanowiono Krajowy Organ ds. Mediów, Informacji i Komunikacji (Organ ds. Mediów), którego organem decyzyjnym jest Rada ds. Mediów¹²⁹. Przepisy przyjęto w 2019 r. w celu dostosowania ustawodawstwa węgierskiego do dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹³⁰.

Utrzymują się obawy co do niezależności i skuteczności Rady ds. Mediów i Organu ds. Mediów. Ustawą LXIII z 2019 r. transponującą zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych wzmocniono niektóre przepisy dotyczące zasobów i przejrzystości operacyjnej Organu ds. Mediów¹³¹. Organ ds. Mediów posiada autonomię budżetową i corocznie składa sprawozdania parlamentowi. Organ ten zatrudnia 650 pracowników¹³². W skład organu decyzyjnego Organu ds. Mediów, Rady ds. Mediów, wchodzi Prezes¹³³ i czterech członków wybieranych przez parlament. Chociaż zasady dotyczące nominowania, które pozostały niezmienione od czasu opublikowania zeszłorocznego sprawozdania, sprzyjają zachowaniu konsensusu politycznego w powoływaniu członków Rady ds. Mediów¹³⁴, w praktyce doprowadziły one do tego, że partia rządząca powołała wszystkich członków. Niektóre uchwały Rady ds. Mediów zwiększyły obawy co do jej faktycznej niezależności¹³⁵. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. potwierdzono wcześniejszą ocenę, że chociaż ustawa o mediach formalnie gwarantuje niezależność Organu ds. Mediów, procedury powoływania nie zapewniają odpowiednich prawnych gwarancji niezależności, co ponownie wskazuje na średnie ryzyko dla Węgier pod względem niezależności i skuteczności Organu ds. Mediów¹³⁶.

¹²⁸ Ustawa CXII z 2011 r. w sprawie prawa do prywatności informacji i swobodnego dostępu do informacji.

¹²⁹ W latach 2020–2021 Węgry spadły o kolejne trzy pozycje w światowym rankingu wolności prasy publikowanym przez organizację Reporterzy bez Granic i zajmują obecnie 92. miejsce na świecie i 26. miejsce w UE.

¹³⁰ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r.

¹³¹ W ustawie o mediach określono cele tego Organu, wskazując, że jest to „autonomiczna agencja regulacyjna podlegająca wyłącznie przepisom prawa” (§ 109) oraz że Rada ds. Mediów jest „niezależnym podmiotem w ramach Organu odpowiadającym przed parlamentem i podlegającym wyłącznie węgierskiemu prawu” (§ 123).

¹³² Informacje otrzymane od Krajowego Organu ds. Mediów, Informacji i Komunikacji w kontekście wizyty na Węgrzech.

¹³³ Prezes Organu ds. Mediów jest automatycznie powoływany na stanowisko Prezesa Rady ds. Mediów.

¹³⁴ W następstwie zaleceń Komisji Weneckiej (opinia CDL-AD(2015)015) odpowiednio zmieniono przepisy ustawy o mediach dotyczące powoływania i odwoływania Przewodniczącego i członków Rady ds. Mediów. W art. 124 ustawy o mediach określono wymóg, aby decyzja komisji parlamentarnej ad hoc odpowiedzialnej za nominowanie kandydatów była jednomyślna. (Prezes Organu ds. Mediów jest kandydatem z urzędu.) W skład komitetu nominacyjnego wchodzi po jednym członku z każdej grupy politycznej; przysługujące im prawo głosu odzwierciedla wielkość reprezentowanej przez nich grupy politycznej. Jeżeli komitet nominacyjny nie jest w stanie w określonym terminie przedstawić czterech nominowanych osób, może nominować kandydatów, którzy uzyskali co najmniej dwie trzecie głosów ważonych.

¹³⁵ Zainteresowane strony zauważyły, że Organ ds. Mediów przyznawał częstotliwości radiowe stacjom prorządowym w ramach nieprzejrzystych procedur (uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 35) i wykazywał stronniczość przy zatwierdzaniu fuzji na rynku mediów (uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności 2021 r., s. 34). Decyzje Organu ds. Mediów podlegają kontroli sądowej.

¹³⁶ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie dotyczące Węgier, s. 11–12.

Pluralizm mediów na Węgrzech uległ dalszemu pogorszeniu. Po utworzeniu konglomeratu medialnego „KESMA”¹³⁷ w listopadzie 2018 r. do tej pory Organ ds. Mediów nie podjął się zbadania jego wpływu na pluralizm i różnorodność węgierskiego rynku medialnego. Według zainteresowanych stron, podczas gdy na Węgrzech nadal działa szeroki zakres środków masowego przekazu, na różnorodność rynku medialnego negatywnie wpływa koncentracja własności w rękach kilku prorządowych przedsiębiorców i wynikający z tego brak niezależności redakcyjnej¹³⁸. Węgierskie i europejskie organizacje zajmujące się wolnością mediów, a także społeczeństwo obywatelskie, wyraziły zaniepokojenie¹³⁹ w związku z odmową odnowienia przez Radę ds. Mediów koncesji na nadawanie niezależnej stacji radiowej Klubrádió, uzasadnioną domniemanym niedopełnieniem przez stację pewnych obowiązków administracyjnych. W rezultacie stacja została zamknięta. W dniu 17 czerwca 2021 r. Kúria podtrzymała uchwałę Rady ds. Mediów. W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja wszczęła przeciwko Węgrom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z tą sprawą¹⁴⁰. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. potwierdzono zeszłoroczną wysoką ocenę ryzyka w odniesieniu do koncentracji mediów informacyjnych w świetle utworzenia i funkcjonowania KESMA oraz z powodu ekonomicznego przejścia niezależnego portalu informacyjnego Index.hu przez interesy prorządowe¹⁴¹.

¹³⁷ Środkowoeuropejska Fundacja Prasy i Mediów. W sprawozdaniu ad hoc z 2019 r. Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów stwierdziło, że ustanowienie KESMA pogłębi ogólne zagrożenia dla pluralizmu mediów na Węgrzech (sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 14). W dniu 25 czerwca 2020 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność dekretu rządowego, uznając zamiar rozszerzenia działalności Środkowoeuropejskiej Fundacji Prasy i Mediów za mający strategiczne znaczenie dla państwa (decyzja 16/2020. (VII. 8.) AB).

¹³⁸ Według Międzynarodowego Instytutu Prasowego koordynacja treści mediów prorządowych, zwłaszcza za pośrednictwem fundacji KESMA, doprowadziła do dominacji narracji państwowej, zwłaszcza na obszarach wiejskich (uwagi przekazane przez Międzynarodowy Instytut Prasowy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3). Informacje otrzymane w kontekście wizyty na Węgrzech potwierdziły tę ocenę.

¹³⁹ Uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 37–38; uwagi przekazane przez Międzynarodowy Instytut Prasowy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 2; uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 35; oświadczenie Europejskiego Centrum Wolności Prasy i Mediów z dnia 15 marca 2021 r.

¹⁴⁰ Komisja uważa, że decyzje Rady ds. Mediów o odrzuceniu wniosku Klubrádió opierają się na wątpliwych podstawach, są nieproporcjonalne i nieprzejrzyste, co stanowi naruszenie unijnych przepisów telekomunikacyjnych, określonych w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej (dyrektywa (UE) 2018/1972).

¹⁴¹ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie dotyczące Węgier, s. 17, i sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 14. W marcu 2020 r. prorządowy inwestor przejął kontrolę nad spółką generującą przychody Index.hu; w sierpniu 2020 r. usunięto redaktora naczelnego, co doprowadziło do masowej rezygnacji 90 dziennikarzy, którzy określili zwolnienie swojego redaktora naczelnego jako „jawną próbę wywierania nacisku” (uwagi przekazane przez Międzynarodowy Instytut Prasowy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3; zob. również uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 39). Następnie były zespół Index.hu uruchomił niezależny portal informacyjny Telex, finansowany prywatnie poprzez crowdfunding. Według rządu zwolnienie redaktora naczelnego Index.hu jest kwestią z zakresu prawa pracy; pracodawca (organizacja biznesowa, podmiot rynkowy) ma prawo do

Przejrzystość własności mediów nadal nie jest w pełni zagwarantowana. Obecne ramy prawne zawierają przepisy dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów tylko w określonych przypadkach¹⁴² i obecnie nie ma planów ich zmiany. Chociaż niektóre dane dotyczące własności są dostępne w rejestrach krajowych¹⁴³, tylko podstawowe informacje na temat własności przedsiębiorstw są publicznie dostępne w rejestrze przedsiębiorstw¹⁴⁴. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. przejrzystość własności mediów nadal oceniana jest jako wysoce zagrożona¹⁴⁵.

Przydział reklam państwowych nadal umożliwia rządowi wywieranie pośredniego wpływu politycznego na media. Jak podano w zeszłym roku, nie ma przepisów regulujących dystrybucję reklam państwowych. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 podkreślono, że państwo jest największym reklamodawcą na Węgrzech, odpowiadającym za około jedną trzecią całkowitych dochodów z reklam na rynku¹⁴⁶. Z danych wynika, że w 2020 r. państwo węgierskie zwiększyło swoje wydatki na reklamę o 13,8 % w porównaniu z 2019 r., a 85 % tych przychodów trafiło do przedsiębiorstw medialnych sprzyjających rządowi¹⁴⁷. Taki stan rzeczy umożliwia kontrolę zarówno nad sprzyjającymi rządowi, jak i niektórymi niezależnymi środkami masowego przekazu, co doprowadziło do tego, że w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. uznano niezależność redakcyjną w tym państwie za najbardziej zagrożoną (92 %) ¹⁴⁸. Chociaż nie ustanowiono żadnych programów wsparcia mediów w celu przeciwdziałania wpływowi pandemii COVID-19 na media informacyjne, Organ ds. Mediów zwolnił komercyjnych linearnych dostawców usług medialnych z obowiązku uiszczania kwartalnej opłaty za świadczenie usług medialnych w pierwszej połowie 2021 r.

Za pomocą środków nadzwyczajnych wprowadzonych podczas pandemii COVID-19 ograniczono dostęp do informacji publicznych. Przepisy ustawy o swobodnym dostępie do informacji nie uległy zmianie; zgodnie z nimi każdy „organ wypełniający zadania publiczne” musi na wniosek zapewnić dostęp do danych użyteczności publicznej, które podlegają jego kontroli, z wyłączeniem sytuacji określonych w ustawie¹⁴⁹. Ustawowy termin rozpatrywania takich wniosków wynosi 15 dni i może zostać przedłużony o 15 dni¹⁵⁰. W czasie pandemii

rozwiązania stosunku prawnego z pracownikiem na warunkach i z przyczyn określonych przez prawo; rząd nie ma kontroli nad konkretną decyzją pracodawcy.

¹⁴² Dostawcy linearnych usług medialnych muszą powiadomić Organ ds. Mediów o bezpośrednich lub pośrednich udziałach własnościowych (swoich lub spółki dominującej) w podmiotach będących dostawcami usług medialnych. Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 14.

¹⁴³ Informacje otrzymane od rządu w kontekście wizyty na Węgrzech.

¹⁴⁴ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 14.

¹⁴⁵ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie dotyczące Węgier, s. 13.

¹⁴⁶ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie dotyczące Węgier, s. 18.

¹⁴⁷ Tamże, s. 18.

¹⁴⁸ Tamże, s. 17.

¹⁴⁹ Ujawnianie danych przez podmioty z własnej inicjatywy również stanowi problem, gdyż 70 % gmin nie publikuje minimum wymaganych informacji na swoich stronach internetowych (Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest (2019)). Nadal obowiązują szczegółowe przepisy ograniczające dostęp do dokumentów i informacji publicznych (np. § 5 ustawy VII z 2015 r. dotyczący projektu budowy elektrowni jądowej w Paks oraz § 2 ust. 3 ustawy XXIX z 2020 r. dotyczący realizacji projektu połączenia kolejowego Budapeszt-Belgrad).

¹⁵⁰ § 29 ust. 1 i 2 ustawy CXII z 2011 r.

rząd wydał jednak dekret¹⁵¹ zezwalający organom publicznym na opóźnienie udostępnienia dokumentów publicznych o maksymalnie 90 dni, w przypadku gdy takie udostępnienie informacji było postrzegane jako „zagrożające wypełnieniu przez instytucję publiczną jej obowiązku związanego ze stanem wyjątkowym”. W dniu 13 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że chociaż nowe przepisy są zgodne z ustawą zasadniczą, odstępstwa od zwykłych terminów muszą być ograniczone do przypadków, w których rozpatrzenie wniosku utrudniłoby posiadaczowi informacji publicznej wykonywanie zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii, i muszą być należycie uzasadnione na piśmie¹⁵². Zainteresowane strony wskazały, że w praktyce władze często nadużywały tego odstępstwa, co miało poważny wpływ w szczególności na niezależnych dziennikarzy, którzy – według doniesień – nie mogli w odpowiednim czasie uzyskać dostępu do danych dotyczących wydatków publicznych lub szczepień¹⁵³. Pogorszyło to jeszcze bardziej sytuację niezależnych środków masowego przekazu, które mają trudności z dostępem do informacji w odpowiednim czasie¹⁵⁴. Zgłoszone w ubiegłym roku niedociągnięcia w dostępie do informacji publicznych¹⁵⁵, w tym w zakresie pobierania opłat¹⁵⁶, nadal stanowią problem

¹⁵¹ Dekret rządowy 521/2020 z dnia 25 listopada 2020 r. Zgodnie z tymi zasadami wniosek mógł zostać zrealizowany przez organ służby publicznej w ciągu 45 dni (w przeciwieństwie do ogólnej zasady 15 dni) od otrzymania wniosku, jeżeli istniało prawdopodobieństwo, że uwzględnienie wniosku w terminie 15 dni zagrażałoby wykonaniu zadań publicznych związanych ze stanem zagrożenia, wykonywanych przez organ publiczny będący administratorem danych. Jeżeli warunki te nadal występowały, istniała możliwość kolejnego przedłużenia terminu o nie więcej niż 45 dni.

¹⁵² Decyzja 15/2021. (V. 13.) AB.

¹⁵³ Według Europejskiej Federacji Dziennikarzy rząd wykorzystał pandemię COVID-19 do sprawowania dalszej kontroli nad dostępem do informacji, ograniczając dostęp do konferencji prasowych, odpowiadając jedynie na zapytania mediów sprzyjających rządowi, zakazując lokalnym przedstawicielom sektora opieki zdrowotnej rozmów z mediami i nakazując im kierowanie wszystkich pytań dotyczących pandemii do centralnej „jednostki operacyjnej” (uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 39). Ocenę tę potwierdzono na podstawie informacji otrzymanych w kontekście wizyty na Węgrzech.

¹⁵⁴ Według Europejskiej Federacji Dziennikarzy urzędnicy publiczni nie zgadzają się na wywiady dla niezależnych środków masowego przekazu, a środki te często są wykluczane z imprez publicznych (uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 38). Badania przeprowadzone przez Węgierską Unię Wolności Obywatelskich ujawniły systemowe utrudnianie pracy niezależnych mediów przez rząd w formie ignorowania zapytań prasowych, otwartej odmowy, fizycznych ograniczeń stosowanych wobec dziennikarzy, dyskredytacji, piętnowania i zastraszania ich źródeł (uwagi przekazane przez K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18; uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 43; uwagi przekazane przez Civil Liberties Union for Europe na potrzeby rocznego sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 40).

¹⁵⁵ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 15.

¹⁵⁶ Dnia 30 września 2016 r. rząd wydał dekret 301/2016, w którym przyznał instytucjom publicznym uprawnienia do żądania zwrotu kosztów poniesionych w związku z wnioskami o dostęp do informacji publicznych, w przypadku gdy odpowiedź na wniosek pociągałaby za sobą dodatkową pracę ze strony organu publicznego (np. czas – przekraczający 4 godziny – wymagany na znalezienie, zorganizowanie, skopiowanie i odfakowanie wnioskowanych dokumentów). Spośród 300 skarg rozpatrzonych przez Krajowy Organ ds. Ochrony Danych i Swobodnego Dostępu do Informacji w 2018 r. ok. 10 % dotyczyło nieuzasadnionego zastosowania opłat (Krajowy Organ ds. Ochrony Danych i Swobodnego Dostępu do Informacji (2019)). Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 15. Rząd zauważa, że pobieranie opłaty za dodatkową pracę ze strony organu publicznego nie jest obowiązkowe. Kolejna kwestia związana jest z długością postępowania sądowego w sprawach o dostęp do informacji publicznej; zainteresowane strony informują, że średnio może

również w kontekście zapobiegania korupcji. W związku z tym, że w ramach dziewiętej zmiany ustawy zasadniczej wprowadzono restrykcyjną definicję „środków publicznych”¹⁵⁷, zainteresowane strony podniosły kwestię możliwych konsekwencji tej nowelizacji dla ograniczenia dostępu do informacji publicznych związanych z przedsiębiorstwami publicznymi i trustami działającymi w interesie publicznym¹⁵⁸.

Na Węgrzech dziennikarze i środki masowego przekazu nadal borykali się z różnymi zagrożeniami. Według zainteresowanych stron dziennikarze pracujący dla niezależnych mediów są narażeni na negatywną narrację ze strony mediów sprzyjających rządowi¹⁵⁹ i przedstawicieli rządu¹⁶⁰. Zainteresowane strony donoszą, że dziennikarki znajdują się w trudniejszej sytuacji; niektóre z nich zgłaszają również nękanie w internecie ze względu na płeć¹⁶¹. Sądy nadal zarządzały tymczasowe środki zaradcze zakazujące rozpowszechniania czasopism¹⁶². Od października 2020 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę

ono trwać do półtora roku (uwagi przekazane przez K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 6).

¹⁵⁷ Zgodnie z opinią Komisji Weneckiej z dnia 2 lipca 2021 r. jednym ze skutków nowelizacji może być to, że wewnętrzne funkcjonowanie nowo utworzonych fundacji oraz ich dochody i wydatki mogą zostać uznane za „prywatne”, a zatem niepodlegające kontroli ze strony społeczeństwa obywatelskiego i mediów, ponieważ nie podlegają one wnioskowi dotyczącemu swobodnego dostępu do informacji składanym przez obywateli i media, co podważa przejrzystość państwa i swobodny dostęp do informacji (opinia w sprawie zmian konstytucji przyjętych przez parlament węgierski w grudniu 2020 r. (CDL(2021)028), pkt. 70). Komisja Wenecka wyjaśniła, że nowa definicja nie zwalnia podmiotów prywatnych zarządzających funduszami publicznymi z obowiązku odpowiedzialności, który wyraźnie określono w art. 39 ust. 2 ustawy zasadniczej. Jawność tych funduszy i związane z nią gwarancje przejrzystości mogą stać się jednak bardziej niepewne po drugim transferze takich „środków publicznych” do innego podmiotu.

¹⁵⁸ Zob. np. uwagi przekazane przez K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18; uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlyja Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 43; uwagi przekazane przez Civil Liberties Union for Europe na potrzeby rocznego sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 4. W art. 39 ust. 3 ustawy zasadniczej „środki publiczne” zdefiniowano jako „dochody, wydatki i należności państwa”. Nie wiadomo jeszcze, jaki będzie wpływ tej zmiany na dostęp do informacji publicznych, w szczególności w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i trustów działających w interesie publicznym. Zgodnie z ustawą zasadniczą dane dotyczące finansów publicznych oraz majątku narodowego należy uznać za dane publiczne (art. 39 ust. 2). Kompleksowa definicja prawna „informacji publicznych” (§ 3 ust. 5 ustawy CXII z 2011 r. o prawie do samostanowienia informacyjnego i o swobodnym dostępie do informacji) nie została zmieniona. Zdaniem rządu zmiana ustawy zasadniczej nie ma wpływu na dostęp do informacji publicznych kontrolowanych przez podmioty wykonujące zadania publiczne, np. przez trusty działające w interesie publicznym. Przy stosowaniu prawa sądy są jednak zobowiązane do interpretowania tekstu ustaw zgodnie z ustawą zasadniczą (art. 28 ustawy zasadniczej). Zmiana ta wpłynęła już na orzecznictwo dotyczące sądowego egzekwowania swobodnego dostępu do informacji: w dniu 11 stycznia 2021 r. Sąd Okręgowy w Székesfehérvár (wyrok 26.P.20.281/2020/9), orzekł, że do celów definicji zawartej w art. 39 ust. 3 ustawy zasadniczej prace inwestycyjne i budowlane prowadzone przez pozwane przedsiębiorstwo i finansowane ze środków UE nie są objęte pojęciami „dochody, wydatki i należności państwa”, a zatem nie kwalifikują się jako „środki publiczne”, i w konsekwencji dane ich dotyczące nie są objęte pojęciem „informacji publicznej”; rozstrzygnięcie to potwierdził Okręgowy Sąd Apelacyjny w Győr (wyrok Pf.III.20.050/2021/3) w dniu 29 kwietnia 2021 r.

¹⁵⁹ Uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy i Międzynarodowy Instytut Prasowy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., odpowiednio s. 37 i 7.

¹⁶⁰ Uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 37.

¹⁶¹ Tamże.

¹⁶² Komitet Ochrony Dziennikarzy poinformował, że sąd w Budapeszcie wydał nakaz wstępny, powołując się na przepisy o ochronie danych, dotyczący zarówno wydania Magyar Narancs z dnia 29 września, jak i 15

dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano pięć kolejnych wpisów dotyczących Węgier. Dotyczyły one odpowiednio: zwolnienia byłego redaktora internetowego portalu informacyjnego Index.hu przed jego przejściem; instrukcji wydanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Handlu dla ambasad w państwach członkowskich UE dotyczących udzielania informacji w odniesieniu do podróży służbowych odbywanych przez węgierskich dziennikarzy; nakazu wydanego przez sąd cywilny uniemożliwiający tygodnikowi publikację artykułu na temat przedsiębiorstwa i jego właścicieli ze względu na ochronę danych; przesłuchania przez policję dwóch dziennikarzy, którzy opublikowali artykuły na temat osoby publicznej, oraz wspomnianej wyżej odmowy odnowienia przez węgierską Radę ds. Mediów koncesji radiowej dla Klubrádió¹⁶³. W 2021 r. na platformie opublikowano jeden wpis dotyczący tego, co platforma nazwała „tyradą obelg” skierowaną przeciwko austriackiemu dziennikarzowi przez węgierskiego nadawcę publicznego.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Węgry są republiką parlamentarną z jednoizbowym parlamentem (Zgromadzeniem Narodowym). Parlament między innymi przyjmuje i zmienia¹⁶⁴ ustawę zasadniczą Węgier, ustanawia prawo¹⁶⁵, wybiera premiera oraz wybiera – większością dwóch trzecich głosów – najważniejszych urzędników publicznych¹⁶⁶ w państwie. Prezydenta Republiki wybiera parlament. Istnieje szereg instytucji, których zadaniem jest równoważenie sił organu ustawodawczego i wykonawczego oraz zapewnienie poszanowania porządku konstytucyjnego, w tym Trybunał Konstytucyjny, Państwowa Izba Obrachunkowa i Rzecznik Praw Obywatelskich („Komisarz Praw Podstawowych”). Oprócz rządu projekt ustawy może wnieść Prezydent Republiki, każda komisja parlamentarna oraz każdy poseł do parlamentu¹⁶⁷.

października 2020 r., pomijając w ten sposób część artykułu dziennikarza śledczego Ákosa Kellera-Alánta (uwagi przekazane przez Komitet Ochrony Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 6). Jak poinformowano w zeszłym roku, w styczniu 2020 r. sąd zarządził tymczasowe środki zaradcze zakazujące rozpowszechniania węgierskiej edycji magazynu biznesowego Forbes, powołując się na przepisy o ochronie danych (sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, przypis 116).

¹⁶³ Węgry udzieliły odpowiedzi na pierwszą i ostatnią z wymienionych skarg, stwierdzając, że sprawa Index.hu jest kwestią prawa pracy, a decyzja dotycząca Klubrádió została podjęta przez niezależną Radę ds. Mediów.

¹⁶⁴ Przyjęcie lub zmiana ustawy zasadniczej wymaga większości dwóch trzecich głosów wszystkich posłów (art. 5 ust. 2 ustawy zasadniczej).

¹⁶⁵ Ustawa zasadnicza przewiduje przyjęcie 33 ustaw organicznych wdrażających niektóre z zawartych w niej przepisów i zawierających szczegółowe przepisy w zakresie funkcjonowania kluczowych instytucji lub przestrzegania niektórych praw podstawowych. Ustawy organiczne mogą być przyjmowane lub zmieniane większością dwóch trzecich głosów posłów do parlamentu uczestniczących w głosowaniu (art. 7 ust. 4 ustawy zasadniczej). Komisja Wenecka skrytykowała Węgry za wykorzystywanie ustaw organicznych do celów innych niż ściśle niezbędne, a nawet w odniesieniu do szczegółowych przepisów, które uznała za budzące wątpliwości z demokratycznego punktu widzenia, gdyż utrudniają one wprowadzanie reform w przyszłości (opinia CDL-AD(2012)009, pkt 47). Rząd twierdzi, że w celu regulowania najważniejszych kwestii związanych z prawami podstawowymi i organizacją państwa konieczny jest konsensus polityczny na wysokim szczeblu.

¹⁶⁶ Prezydent Republiki, członkowie i Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Kúrii, Prokurator Generalny, Przewodniczący KBS, Komisarz i Zastępca Komisarza ds. Praw Podstawowych, Prezes Państwowej Izby Obrachunkowej, Prezes Węgierskiego Banku Narodowego.

¹⁶⁷ Art. 6 ust. 1 ustawy zasadniczej. W 2020 r. uchwalono 15 projektów ustaw złożonych przez posłów (14 przez większość, 1 przez opozycję) (informacje otrzymane od Zgromadzenia Narodowego w kontekście wizyty na Węgrzech).

Częste i nagłe zmiany przepisów w dalszym ciągu osłabiają przewidywalność otoczenia regulacyjnego¹⁶⁸. Zainteresowane strony poinformowały, że tempo wprowadzania nowych przepisów jeszcze bardziej wzrosło w porównaniu z poprzednimi latami. Według zainteresowanych stron konsultacje, jeżeli w ogóle są przeprowadzane, mają charakter czysto formalny¹⁶⁹. Budzi to wątpliwości co do pewności prawa i jakości przepisów. Krótkie okresy czasu między przyjęciem a wejściem w życie często zmieniających się przepisów nie zawsze pozwalają na odpowiednie przygotowanie się do ich stosowania.

W okresie, którego dotyczy sprawozdanie, rząd ogłosił nowy „stan zagrożenia” w odpowiedzi na pandemię COVID-19. W dniu 18 czerwca 2020 r. rząd zniósł pierwszy „stan zagrożenia”¹⁷⁰. Zgodnie z obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi czas trwania nowego „stanu zagrożenia” wprowadzonego w dniu 4 listopada 2020 r. nie jest określony z góry, a rząd ma swobodę decydowania o jego utrzymaniu lub zakończeniu¹⁷¹. Środki nadzwyczajne (dekrety rządowe) przyjęte w takim trybie mogą spowodować zawieszenie stosowania dowolnej ustawy i pozostają w mocy przez 15 dni, chyba że parlament zatwierdzi ich przedłużenie. W dniu 10 listopada 2020 r. parlament upoważnił¹⁷² rząd do przedłużenia okresu stosowania środków nadzwyczajnych o 90 dni¹⁷³. W dniu 8 lutego 2021 r. rząd zniósł¹⁷⁴ „stan zagrożenia” i tego samego dnia ponownie go ogłosił¹⁷⁵. W ten sposób środki

¹⁶⁸ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 17.

¹⁶⁹ Uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 23. Uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 46. Rząd jest zdania, że kontrola zgodności ustaw z konstytucją obejmuje również ocenę formalnych kryteriów pewności prawa: jeżeli wymóg odpowiedniego przygotowania do stosowania nie zostałby spełniony, Trybunał Konstytucyjny stwierdziłby, że norma jest niezgodna z konstytucją.

¹⁷⁰ W dniu 11 marca 2020 r. rząd ogłosił „stan zagrożenia” zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy zasadniczej. W dniu 30 marca 2020 r. parlament uchwalił nową ustawę, która zezwala rządowi na zawieszenie stosowania dowolnej ustawy dekretem. W świetle łącznego rezultatu szeroko zdefiniowanych uprawnień i braku jasnego terminu zakończenia wydaje się, że przyznane uprawnienia nadzwyczajne miały rozległy charakter. Z dniem 18 czerwca 2020 r. rząd zniósł „stan zagrożenia” i ogłosił „stan wyjątkowy w zakresie zdrowia publicznego” do dnia 18 grudnia 2020 r. (zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 17–18). Następnie rząd przedłużył okres obowiązywania „stanu wyjątkowego w zakresie zdrowia publicznego” do dnia 18 czerwca 2021 r. Obowiązujące przepisy określono w rozdziale XIV ustawy CLIV z 1997 r. o opiece zdrowotnej. Należy zauważyć, że zgodnie z rozdziałem IX/A ustawy LXXX z 2007 r. o prawie do azylu rząd utrzymuje od dnia 10 marca 2016 r. stan kryzysu z powodu masowej imigracji. (Informacje otrzymane od Zgromadzenia Narodowego w kontekście wizyty na Węgrzech.)

¹⁷¹ Art. 54 ust. 3 ustawy zasadniczej. Szczegółowe przepisy mające zastosowanie do środków nadzwyczajnych określa ustawa CXXVIII z 2011 r. o zarządzaniu klęskami żywiołowymi, z późniejszymi zmianami. § 51/A wspomnianej ustawy jest co do zasady taki sam jak § 2 ustawy XII z marca 2020 r. (zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 17).

¹⁷² Ustawa CIX z 2020 r. o powstrzymaniu drugiej fali pandemii koronawirusa.

¹⁷³ Po upływie 90 dni, w dniu 8 lutego 2021 r., ustawa CIX z 2020 r. przestała mieć zastosowanie, co oznaczało koniec okresu obowiązywania upoważnienia parlamentarnego do przedłużenia stosowania środków nadzwyczajnych.

¹⁷⁴ Dekret rządowy 26/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r.

¹⁷⁵ Dekret rządowy 27/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r. Na mocy tego dekretu przywrócono – bez publikacji – niektóre środki nadzwyczajne (dekrety rządowe) wydane w czasie poprzedniego „stanu zagrożenia” (przestały one mieć zastosowanie wraz ze zniesieniem „stanu zagrożenia” zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy zasadniczej).

nadzwyczajne mogły pozostać w mocy bez zgody parlamentu przez okres 15 dni¹⁷⁶. W dniu 22 lutego 2021 r. parlament upoważnił rząd do przedłużenia okresu stosowania środków nadzwyczajnych o 90 dni¹⁷⁷. W dniu 18 maja 2021 r. parlament dodatkowo przedłużył obowiązywanie tego upoważnienia do „15 dnia następującego po dniu otwarcia sesji jesiennej w 2021 r.”¹⁷⁸. Obowiązujące przepisy dotyczące „stanu zagrożenia” i środków nadzwyczajnych nadal wzbudzają obawy¹⁷⁹. Pomimo zalecenia dla tego państwa w kontekście europejskiego semestru w 2020 r.¹⁸⁰, nadal dochodziło do zakłócania działalności gospodarczej i stabilności otoczenia regulacyjnego, a niektóre środki nadzwyczajne budzą wątpliwości co do ich konieczności i proporcjonalności¹⁸¹. Trybunał Konstytucyjny nieustannie przeprowadzał kontrole zgodności określonych środków nadzwyczajnych z konstytucją¹⁸².

Uprawnienia rządu dotyczące „stanu zagrożenia” zostaną ograniczone w drodze nowelizacji konstytucji. W dniu 15 grudnia 2020 r. parlament przyjął dziewięć zmianę ustawy zasadniczej. Nie przeprowadzono uprzednich konsultacji z zainteresowanymi stronami¹⁸³. Na jej podstawie przepisy dotyczące systemu szczególnego porządku prawnego

¹⁷⁶ Zgromadzenie Narodowe jest zdania, że metoda ta nie naruszyła jego prerogatyw i że dekrety te były zgodne z przepisami zarówno ustawy zasadniczej, jak i odpowiednich ustaw (informacje otrzymane od Zgromadzenia Narodowego w kontekście wizyty na Węgrzech).

¹⁷⁷ Ustawa I z 2021 r. o powstrzymaniu pandemii koronawirusa.

¹⁷⁸ Ustawa XL z 2021 r. zmieniająca ustawę I z 2021 r. o powstrzymaniu pandemii koronawirusa. Należy zauważyć, że jesienna sesja parlamentu trwa od dnia 1 września do dnia 15 grudnia; dzień otwarcia jest nieznany na tym etapie.

¹⁷⁹ W świetle łącznego rezultatu szeroko zdefiniowanych uprawnień i braku jasnego terminu zakończenia wydaje się, że przyznane uprawnienia nadzwyczajne miały rozległy charakter (zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 17).

¹⁸⁰ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2020 r.

¹⁸¹ Na przykład w dniu 7 kwietnia 2021 r. austriacki zakład ubezpieczeń ogłosił, że otrzymał decyzję węgierskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych blokującą planowane przejęcie węgierskich spółek zależnych niderlandzkiego zakładu ubezpieczeń, w której powołano się na dekret rządowy 532/2020 z dnia 28 listopada 2020 r. – środek nadzwyczajny wydany w trybie „stanu zagrożenia” – który różni się od przepisów ustawy LVII z 2018 r. w zakresie, w jakim przewiduje ona, że takie transakcje między inwestorami z EOG należy zgłosić ministrowi wyznaczonemu przez rząd, który musi zapoznać się ze zgłoszeniem.

¹⁸² Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 18. Większość spraw zamknięto bez podejmowania decyzji co do ich istoty (orzeczenia IV/74/2021, IV/200/2021, IV/02069/2020, IV/00295/2021, 3237/2021. (VI. 4.), 3238/2021. (VI. 4.), 3206/2021. (V. 19.), 3178/2021. (IV. 30.), 3159/2021. (IV. 22.), 3413/2020. (XI. 26.), 3388/2020. (X. 22.), 3326/2020. (VIII. 5.)). Trybunał Konstytucyjny uznał, że środki nadzwyczajne związane z ogólnym zakazem zgromadzeń w czasie stanu zagrożenia (sprawa IV/288/2021) oraz wyznaczeniem specjalnej strefy gospodarczej w mieście Göd (decyzja 8/2021. (III. 2.). AB) za zgodne z konstytucją, ale określił konstytucyjny wymóg ich stosowania. Jeżeli chodzi o środek nadzwyczajny uniemożliwiający gminom osiąganie dochodów z podatków od pojazdów silnikowych w czasie stanu zagrożenia, Trybunał Konstytucyjny oddalił wniosek jednej czwartej posłów do parlamentu (decyzja 3234/2020. (VII. 1.) AB). Trybunał Konstytucyjny dokonał również przeglądu dekretu rządowego 521/2020 z dnia 25 listopada 2020 r. przedłużającego opóźnienie mające zastosowanie do wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów publicznych (zob. powyżej, s. 18).

¹⁸³ Komisja Wenecka z zaniepokojeniem zauważyła, że zmiany zostały przyjęte w czasie stanu wyjątkowego, bez przeprowadzenia konsultacji publicznych, a uzasadnienie składa się zaledwie z trzech stron; Komisja Wenecka podkreśliła, że takie tempo i brak znaczących konsultacji publicznych są szczególnie niepokojące, jeżeli dotyczą zmian konstytucji, i przypomniała swoje wcześniejsze ostrzeżenie przed „instrumentalnym podejściem” węgierskiej większości rządzącej do ustawy zasadniczej, która nie powinna być postrzegana jako instrument polityczny (Opinia w sprawie zmian konstytucji przyjętych przez węgierski parlament w grudniu 2020 r. (CDL(2021)028), pkt. 83 i 84).

(w tym „stanu zagrożenia”) ulegną znaczącej zmianie od dnia 1 lipca 2023 r. Przewiduje ona ograniczenie rodzajów szczególnego porządku prawnego z sześciu do trzech: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan zagrożenia¹⁸⁴. Zmiana nie ma wpływu na obowiązujący obecnie przepis stanowiący, że w szczególnym porządku prawnym nie można zawiesić stosowania ustawy zasadniczej i ograniczyć działalności Trybunału Konstytucyjnego¹⁸⁵. W przypadku stanu zagrożenia parlament będzie przede wszystkim sprawował kontrolę nad utrzymaniem szczególnego porządku prawnego¹⁸⁶. Rząd będzie mógł ogłosić „stan zagrożenia” na okres 30 dni i będzie mógł go przedłużyć jedynie po otrzymaniu upoważnienia od parlamentu. Te nowe przepisy zwiększą nadzór ze strony parlamentu¹⁸⁷.

Uprawnienia Komisarza ds. Praw Podstawowych zostały rozszerzone, przy czym pojawiły się wątpliwości co do jego niezależności. W dniu 20 listopada 2020 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wyraziła zaniepokojenie z powodu połączenia Organu ds. Równego Traktowania i Biura Komisarza Praw Podstawowych, przypominając, że nadal istnieją wątpliwości co do procesu powołania osoby obecnie sprawującej ten urząd oraz adekwatności starań podejmowanych przez tę instytucję w celu rozwiązania wszystkich kwestii związanych z prawami człowieka i wypowiadania się w sposób promujący i zapewniający ochronę wszystkich praw człowieka¹⁸⁸. Krajowa instytucja praw człowieka została akredytowana i otrzymała status „A” w październiku 2014 r. W październiku 2018 r. Podkomitet ds. Akredytacji ONZ Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) postanowił odroczyć decyzję w sprawie udzielenia jej ponownej akredytacji. Podkomitet ds. Akredytacji przeprowadza kontrolę dotyczącą Komisarza ds. Praw Podstawowych¹⁸⁹. W styczniu 2021 r. na mocy nowego ustawodawstwa¹⁹⁰ Organ ds.

¹⁸⁴ Okoliczności ogłoszenia stanu wojennego (obecnego stanu kryzysu narodowego) i stanu wyjątkowego zostaną rozszerzone, z uwzględnieniem wymogów zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa (np. cyberatak niebędący aktem przemocy lub atak polegający na zanieczyszczeniu środowiska), a parlament będzie jedynym organem uprawnionym do ich ogłaszania. (Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 27.) Komisja Wenecka podkreśliła, że trudno jest ocenić wpływ niektórych przepisów, nie znając zmian legislacyjnych, które mogą zostać przyjęte w związku z tymi przepisami. Stwierdziła ona, że w dziewiątej zmianie większość szczegółowych kwestii pozostawiono do określenia głównie w ustawach organicznych, co może ostatecznie wzbudzać poważne wątpliwości dotyczące zakresu uprawnień państwa w stanach wyjątkowych (Opinia w sprawie zmian konstytucji przyjętych przez węgierski parlament w grudniu 2020 r. (CDL(2021)028, zalecenie f)).

¹⁸⁵ Art. 54 ustawy zasadniczej. Zgodnie z nowym § 48/A ustawy CLI z 2011 r. o Trybunale Konstytucyjnym posiedzenia Trybunału Konstytucyjnego mogą odbywać się również za pośrednictwem środków elektronicznych, na podstawie decyzji jego Prezesa. Nowy § 68/A tej samej ustawy stanowi, że w czasie obowiązywania szczególnego porządku prawnego a) Prezes i Sekretarz Generalny zapewniają nieprzerwane funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego i wprowadzają niezbędne środki organizacyjne, operacyjne, administracyjne i środki związane z wydawaniem orzeczeń, oraz b) Prezes może zezwolić na odstępstwo od regulaminu Trybunału Konstytucyjnego. (Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 26–27).

¹⁸⁶ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 27.

¹⁸⁷ Dzięki nowemu art. 56 ust. 1 ustawy zasadniczej Prezydent Republiki będzie mógł upoważnić rząd do przedłużenia „stanu zagrożenia”, jeżeli parlament nie będzie mógł podjąć tych decyzji.

¹⁸⁸ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Dunja Mijatović, oświadczenie z dnia 20 listopada 2020 r. Połączenie nie zostało poprzedzone konsultacjami publicznymi (uwagi przekazane przez Ökotárs – Hungarian Environmental Partnership Foundation na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 17).

¹⁸⁹ Informacje przekazane przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 194.

¹⁹⁰ Ustawa CXXVII z 2020 r. zmieniająca niektóre ustawy w celu zapewnienia efektywniejszego stosowania wymogu równego traktowania (przyjęta w dniu 1 grudnia 2020 r.). Ramy konstytucyjne i podstawowe zabezpieczenia niezależności w przypadku Komisarza pozostały niezmienione.

Równego Traktowania został włączony do Biura Komisarza Praw Podstawowych. Wykonując swoje obowiązki określone w ustawie o równym traktowaniu¹⁹¹, Biuro Komisarza ds. Praw Podstawowych działa jako organ administracyjny¹⁹². Komisarz może również wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie kontroli przepisów¹⁹³. Zgodnie z prawem Unii¹⁹⁴ organy ds. równości „mogą wchodzić w skład agencji odpowiedzialnych na poziomie krajowym za obronę praw człowieka i przestrzeganie praw jednostek”. Zgodnie z odpowiednimi ramami prawnymi Komisarz ds. Praw Podstawowych jest niezależny, podlega wyłącznie ustawom i nie może otrzymywać poleceń dotyczących jego działań. W tym względzie rząd utrzymuje, że organ wykonawczy nie ma żadnego wpływu na sposób, w jaki Komisarz wykonuje swoje działania. Zainteresowane strony wyraziły jednak obawy co do niezależności i skuteczności funkcjonowania urzędu Komisarza¹⁹⁵.

Wyrażono zaniepokojenie dotyczące roli Trybunału Konstytucyjnego w dokonywaniu przeglądu prawomocnych orzeczeń sądowych. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., wskutek tej zmiany legislacyjnej organy administracji mogą zaskarżyć przed Trybunałem Konstytucyjnym orzeczenie sądu kończące postępowanie w sprawie, jeżeli narusza ono ich prawa i ogranicza ich uprawnienia przysługujące im na podstawie ustawy zasadniczej. W ostatnim roku organy publiczne zaskarżyły do Trybunału Konstytucyjnego niektóre dotyczące ich prawomocne orzeczenia wydane przez sądy powszechne. Ta możliwość przeglądu budzi obawy w odniesieniu do pewności prawa¹⁹⁶.

¹⁹¹ Ustawa CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu i promowaniu równości szans.

¹⁹² Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 28.

¹⁹³ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 27. Przepisy dotyczące kontroli ustaw po ich uchwaleniu zostały znacząco zmienione na mocy ustawy zasadniczej. Do dnia 31 grudnia 2011 r. każdy, kto nie miał interesu prawnego, mógł złożyć wniosek o przeprowadzenie kontroli zgodności normy prawnej z konstytucją. Zgodnie z nowymi przepisami, obowiązującymi od dnia 1 stycznia 2012 r., procedurę taką może wszcząć jedynie rząd, jedna czwarta posłów do parlamentu, Prezes Kúrii, Prokurator Generalny i Komisarz ds. Praw Podstawowych. Obecny Komisarz nie skorzystał z tego uprawnienia, w tym na przykład w odniesieniu do ustawy LXXIX z 2021 r. w sprawie „podjęcia bardziej rygorystycznych działań przeciwko przestępcom-pedofilom oraz zmiany niektórych ustaw w celu ochrony dzieci”. Rząd jest zdania, że po zniesieniu skargi obywatelskiej w odniesieniu do kontroli ustaw po ich uchwaleniu, wprowadzenie możliwości wniesienia „rzeczywistej” skargi konstytucyjnej na orzeczenia sądowe zapewnia efektywną ochronę praw podstawowych.

¹⁹⁴ Dyrektywa 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z 19.7.2000; dyrektywa 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.U. L 373 z 21.12.2004; dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana), Dz.U. L 204 z 26.7.2006; dyrektywa 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz.U. L 180 z 15.7.2010.

¹⁹⁵ Np. uwagi przekazane przez Háttér Society na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 10; Uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 52. Zob. również zalecenie Komisji (UE) 2018/951 w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, Dz.U. L 167 z 4.7.2018, s. 28.

¹⁹⁶ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 18. Na mocy art. 24 ust. 2 lit. d) ustawy zasadniczej i zgodnie z § 27 ustawy CLI z 2011 r. o Trybunale Konstytucyjnym, osoba lub organizacja, której dotyczyła konkretna sprawa, może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie orzeczenia sądowego, które było sprzeczne z ustawą zasadniczą, jeżeli orzeczenie to narusza jej prawa określone w ustawie zasadniczej, a możliwości skorzystania ze środka odwoławczego zostały już wyczerpane (skarga konstytucyjna). Jeśli Trybunał

Ponadto, mimo że nie jest on częścią systemu sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny rozpatrujący skargi konstytucyjne orzeka jednak co do istoty sprawy i został określony jako „sąd czwartej instancji”¹⁹⁷, działający w taki sam sposób jak zwykłe sądy apelacyjne¹⁹⁸. W tym kontekście należy przypomnieć, że członkowie Trybunału Konstytucyjnego są wybierani przez parlament większością dwóch trzecich głosów¹⁹⁹ na podstawie szerokich kryteriów kwalifikowalności²⁰⁰.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyrażające krytyczne opinie na temat rządu pozostają pod presją. W następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej przeciwko Węgrom przez Komisję²⁰¹ parlament przyjął w dniu 18 maja 2021 r. nową ustawę²⁰² uchylającą ustawę o przejrzystości organizacji społeczeństwa obywatelskiego finansowanych z zagranicy, która naruszała prawo UE. Tą samą ustawą wprowadzono nowe przepisy nakładające na Państwową Izbę Obrachunkową obowiązek przeprowadzania kontroli legalności rachunków organizacji społeczeństwa obywatelskiego, których roczna suma bilansowa przekracza określoną kwotę²⁰³. Obecnie toczy się postępowanie²⁰⁴ w sprawie uchybienia zobowiązaniom

Konstytucyjny stwierdzi, że orzeczenie sądowe jest sprzeczne z ustawą zasadniczą, unieważni je. Europejski Trybunał Praw Człowieka uważa skargę konstytucyjną za skuteczny środek prawny, który należy wyczerpać (zob. decyzje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 marca 2019 r. Szalontay/Węgry, 71327/13; z dnia 12 listopada 2019 r., Geréb/Węgry, 25520/13; oraz z dnia 12 listopada 2019 r., Takács/Węgry, 73665/17). Od 2012 r. 90 % spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny stanowiły skargi konstytucyjne (informacje otrzymane od Prezesa Kúrii w kontekście wizyty na Węgrzech). Od czasu wejścia w życie w dniu 20 grudnia 2019 r. zmiany umożliwiającej podmiotom sprawującym władzę publiczną zaskarżenie prawomocnego orzeczenia sądowego podmioty te wniosły 7 skarg konstytucyjnych. W 2020 r. osoby prywatne złożyły 412 skarg konstytucyjnych na orzeczenie sądowe. (Informacje otrzymane od Biura Trybunału Konstytucyjnego w kontekście wizyty na Węgrzech). W latach 2012–2020 Trybunał Konstytucyjny unieważnił 117 orzeczeń sądowych (w tym 47 orzeczeń Kúrii) (uwagi przekazane przez Prezesa Kúrii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 10).

¹⁹⁷ Uwagi przekazane przez Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej na potrzeby opracowania sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 23. Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej zauważyła, że Trybunał Konstytucyjny coraz częściej działa jako sąd czwartej instancji, dokonując przeglądu zasadności wyroków wydanych przez sądy powszechne. Według CCBE, jest to równoznaczne ze zbędną ingerencją Trybunału Konstytucyjnego w funkcjonowanie sądów powszechnych, kwestionującą ich swobodę decyzyjną i niezależność.

¹⁹⁸ Uwagi przekazane przez Prezesa Kúrii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 2. Zdaniem rządu, członkowie Trybunału Konstytucyjnego wykonują w rzeczywistości działalność sądowniczą (informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 12).

¹⁹⁹ Parlament wybiera także Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (uwagi przekazane przez Századvég na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 6).

²⁰⁰ Każdy obywatel węgierski, który nie figuruje w rejestrze karnym i ma prawo kandydowania w wyborach parlamentarnych, może zostać członkiem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli: a) posiada stopień naukowy w dziedzinie prawa; b) osiągnął wiek 45 lat, ale nie ukończył 70 lat oraz c) jest prawnikiem teoretykiem posiadającym doskonałą wiedzę fachową (z tytułem profesora uniwersyteckiego lub doktora Węgierskiej Akademii Nauk) lub ma co najmniej dwudziestoletnie doświadczenie zawodowe w dziedzinie prawa. Kandydat, który był członkiem rządu lub głównym urzędnikiem pełniącym funkcję w jakiegokolwiek partii politycznej lub zajmował stanowisko głównego urzędnika państwowego w okresie czterech lat poprzedzających wybory, nie może zostać członkiem Trybunału Konstytucyjnego. (Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 1).

²⁰¹ Wyrok Trybunału z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry, C-78/18.

²⁰² Ustawa XLIX z 2021 r. o przejrzystości organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzących działalność mogącą wpływać na debatę publiczną oraz o zmianie niektórych ustaw powiązanych.

²⁰³ Zgodnie z istniejącymi już przepisami (sekcje 28–30 ustawy CLXXV z 2011 r. o wolności zrzeszania się, statusie pożytku publicznego oraz działalności i wsparciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz sekcje 39 i 40 ustawy CLXXXI z 2011 r. o rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sądzie i powiązanych przepisach proceduralnych) wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego są

państwa członkowskiego w związku z ustawą²⁰⁵, która penalizuje organizację pomocy świadczonej przez osoby działające w imieniu organizacji krajowych, międzynarodowych i pozarządowych na rzecz osób ubiegających się o azyl. W dalszym ciągu obowiązuje inna ustawa wprowadzająca specjalny 25 % podatek imigracyjny mający zastosowanie do wsparcia finansowego na rzecz organizacji prowadzących „działania ułatwiające imigrację”²⁰⁶. Rząd i prorządowe media w dalszym ciągu stosują wrogą retorykę wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które przyjmują krytyczne stanowisko względem rządu²⁰⁷. Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech ocenia się jako „utrudnioną”²⁰⁸. Według rządu Krajowy Fundusz Współpracy i system darowizn finansowanych z wpłat 1 % podatku dochodowego od osób fizycznych stanowią narzędzia finansowania przeznaczone do wspierania funkcjonowania i działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego²⁰⁹. Według zainteresowanych stron organizacje społeczeństwa obywatelskiego nadal jednak są niedofinansowane²¹⁰, w szczególności jeśli przyjmują krytyczne stanowisko względem rządu²¹¹. Dziewiątą zmianą ustawy zasadniczej (z dnia 15 grudnia 2020 r.) wprowadzono większość kwalifikowaną w parlamencie na potrzeby zmiany przepisów dotyczących trustów działających w interesie publicznym, wypełniających zadania publiczne²¹². Nowa ustawa²¹³ przyjęta w dniu 27 kwietnia 2021 r. zapewniła ramy prawne dla funkcjonowania takich funduszy powierniczych²¹⁴. W skład zarządów trustów²¹⁵ wchodzi

zobowiązane do sporządzania rocznego sprawozdania księgowego dotyczącego ich majątku, działalności, finansów i przychodów. Są one również zobowiązane do składania sprawozdań z działalności pożytku publicznego oraz z darowizn otrzymanych w ramach programu umożliwiającego obywatelom przekazywanie 1 % podatku dochodowego na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. (Uwagi przekazane przez Alapjogokért Központ na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 21). W dniu 1 lipca 2021 r. wszedł w życie nowy dekret rządowy (379/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r.), który nakłada na organizacje społeczeństwa obywatelskiego obowiązek podawania w sprawozdaniu z działalności pożytku publicznego nazwisk swoich darczyńców. W dniu 17 lipca 2021 r. dekretem rządowym 437/2021 z dnia 16 lipca 2021 r. uchylono te przepisy.

²⁰⁴ Sprawa C-821/19, zawisła, w której rzecznik generalny Rantos wydał opinię w dniu 25 lutego 2021 r.

²⁰⁵ Rząd określił te przepisy mianem „Stop-Soros”. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>

²⁰⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 19, w którym przedstawiono krytykę wyrażoną we wspólnej opinii Komisji Weneckiej i OBWE ODIHR (CDL-AD(2018)035).

²⁰⁷ Uwagi przekazane przez Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierską Unię Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 57.

²⁰⁸ Ocena przyznana przez CIVICUS; oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta.

²⁰⁹ Informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 28.

²¹⁰ Według Europejskiego Forum Obywatelskiego, chociaż organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywały wiodącą rolę w udzielaniu wsparcia grupom społecznym najbardziej dotkniętym kryzysem wynikającym z pandemii koronawirusa (m.in. poprzez dostarczanie pomocy żywnościowej, wspieranie edukacji cyfrowej, rozpowszechnianie informacji i pomoc prawną), rząd nie udostępnił społeczeństwu obywatelskiemu żadnych dodatkowych źródeł finansowania (uwagi przekazane przez Europejskie Forum Obywatelskie na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 38).

²¹¹ Niektóre zainteresowane strony zauważają, że demokratyczne społeczeństwo obywatelskie w tym państwie zostało ekonomicznie zrujnowane z powodu braku dostępu do coraz bardziej upolitycznionych środków publicznych (uwagi przekazane przez Europejskie Forum Obywatelskie na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 39).

²¹² Art. 38 ust. 6 ustawy zasadniczej.

²¹³ Ustawa IX z 2021 r. o trustach działających w interesie publicznym wykonujących zadania publiczne. Według rządu celem ustawy jest uniknięcie sytuacji, w której takie trusty byłyby stale narażone na debaty polityczne, oraz zagwarantowanie wypełniania ich zadań.

²¹⁴ W ustawie wymieniono 33 trusty dysponujące znacznym majątkiem publicznym i odpowiedzialne za funkcjonowanie różnych instytucji szkolnictwa wyższego i innych instytucji kulturalnych, z których każdy

obecni ministrowie i sekretarze stanu. Niektóre zainteresowane strony wyraziły obawy²¹⁶ związane z przekazywaniem majątku publicznego takim podmiotom prywatnym, zważywszy również na skład tych zarządów²¹⁷. Zmiany te zachodzą w kontekście niepewności prawa, o której mowa powyżej²¹⁸, w odniesieniu do możliwości zastosowania do takich funduszy powierniczych przepisów dotyczących zamówień publicznych i dostępu do informacji publicznej. Komisja Wenecka przyznała, że nowa definicja nie zwalnia podmiotów prywatnych zarządzających funduszami publicznymi z obowiązku odpowiedzialności, ale ostrzegła przed ryzykiem wyłączenia funduszy publicznych i zadań publicznych spod kontroli demokratycznej, biorąc również pod uwagę nową definicję funduszy publicznych²¹⁹.

został założony przez ministra po uzyskaniu zgody parlamentu wydanej na mocy przepisów szczególnych. Np. Mathias Corvinus Collegium, w którego zarządzie zasiada sekretarz stanu, otrzymał co najmniej 500 mld HUF (1,4 mld EUR), czyli kwotę odpowiadającą łącznemu rocznemu budżetowi całego sektora szkolnictwa wyższego na Węgrzech, w postaci różnych aktywów, w tym nieruchomości, kapitału własnego i gotówki (uwagi przekazane przez K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 13). Zob. ustawa XXVI z 2020 r. w sprawie wspierania programu zarządzania talentami Mathias Corvinus Collegium i działalności dydaktycznej Fundacji Maecenas Universitatis Corvini; § 6 i załącznik 2 ustawy CVI z 2020 r. w sprawie niektórych trustów i przekazywania aktywów na rzecz tych trustów.

²¹⁵ Na czele trustów działających w interesie publicznym stoi zarząd trustu składający się z co najmniej pięciu osób fizycznych, powoływanych na czas nieokreślony. Po przeniesieniu praw założyciela z ministra na zarząd trustu, tylko zarząd będzie mógł odwoływać i mianować swoich członków. Zarząd może dokonywać zmian w statucie trustu. Zgodnie z nowymi przepisami założyciel może zrezygnować z jakiegokolwiek formy kontroli nad zarządem trustu, czyniąc jego członków autonomicznymi i nieusuwalnymi.

²¹⁶ Informacje otrzymane od Węgierskiego Komitetu Helsińskiego w kontekście wizyty na Węgrzech, odnoszące się do tworzenia „państwa cienia”.

²¹⁷ Uwagi przekazane przez K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 13.

²¹⁸ Zob. sekcję dotyczącą ram antykorupcyjnych (s. 14) i sekcję dotyczącą pluralizmu mediów (s. 19) poświęcone tym kwestiom.

²¹⁹ Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020 [Opinia w sprawie zmian konstytucji przyjętych przez węgierski parlament w grudniu 2020 r.] (CDL(2021)028), pkt. 66 i 70.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie internetowej <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Alapjogokért Központ (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Amnesty International Węgry, Instytut im. Károlya Eötvösa, Węgierska Unia Wolności Obywatelskich, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital i oddział Transparency International na Węgrzech (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), monitor pluralizmu mediów z 2021 r. – sprawozdanie dotyczące Węgier.

Civil Liberties Union for Europe (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Europejska Federacja Dziennikarzy (2021), uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2021), uwagi przekazane przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2020), pismo Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa do Komisji Europejskiej z dnia 27 października 2020 r. (<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/Letter%20ENCJ%20RoL%20Hungary%20EC%2027%20October%202020.pdf>).

Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (2021), oświadczenie Europejskiego Centrum Wolności Prasy i Mediów z dnia 15 marca 2021 r. (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>).

Europejskie Forum Obywatelskie (2021), uwagi przekazane przez Europejskie Forum Obywatelskie na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Europejskie Stowarzyszenie Sędziów (2021), uwagi przekazane przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

GRECO (2019), Third Evaluation Round – Second Addendum to the Second Compliance Report on Hungary – Transparency of Party Funding. GRECO (2020), Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report on Hungary – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

Háttér Society (2021), uwagi przekazane przez Háttér Society na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

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

K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech (2021), uwagi przekazane przez K-Monitor i oddział Transparency International na Węgrzech na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2020), Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Dunja Mijatović, oświadczenie z dnia 20 listopada 2020 r. (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in->).

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie na temat praworządności, rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech.

Komisja Europejska (2020), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komisja Europejska (2021), „The OLAF Report 2020”.

Komisja Europejska (2021), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komisja Wenecka (2021), „Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020” (CDL(2021)028).

Komitet Ochrony Dziennikarzy (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Międzynarodowy Instytut Prasowy (2021), uwagi przekazane przez Międzynarodowy Instytut Prasowy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

OECD (2019), „Implementing the OECD Anti-Bribery Convention – Phase 4 Report: Hungary”.

Ökotárs - Hungarian Environmental Partnership Foundation (2021), uwagi przekazane przez Ökotárs – Hungarian Environmental Partnership Foundation na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Prezes Kúrii (2021), uwagi przekazane przez Prezesa Kúrii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (2021), uwagi przedstawione na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Rząd Węgier (2021), informacje przekazane przez Węgry na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników (2021), pismo Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z dnia 15 kwietnia 2021 r.

Századvég (2021), uwagi przekazane przez Századvég na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Załącznik II: Wizyta na Węgrzech

W kwietniu 2021 r. służby Komisji odbyły spotkania wirtualne z następującymi podmiotami:

- Alapjogokért Központ
- Amnesty International Węgry
- Biuro Komisarza ds. Praw Podstawowych
- Biuro Trybunału Konstytucyjnego
- Corruption Research Center Budapest
- Forum Redaktorów Naczelnych (Főszerkesztők Fóruma)
- Instytut Polityczny im. Eötvösa Károly'ego
- K-Monitor
- Komisja ds. Immunitetu Zgromadzenia Narodowego (Országgyűlés)
- Komisja Ustawodawcza Zgromadzenia Narodowego (Országgyűlés)
- Krajowa Rada Sądowa
- Krajowe Biuro Sądownictwa
- Krajowe Stowarzyszenie Dziennikarzy Węgierskich (MÚOSZ)
- Krajowy Organ ds. Mediów i Infokomunikacji
- Krajowy Organ ds. Ochrony Danych i Swobodnego Dostępu do Informacji
- Kúria (Sąd Najwyższy)
- Mathias Corvinus Collegium
- Mérték Media Monitor
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Nézőpont
- Oddział Transparency International na Węgrzech
- Organ ds. Zamówień
- Państwowa Izba Obrachunkowa (Számvevőszék)
- Prokuratura Węgier
- Századvég
- Węgierska Izba Adwokacka
- Węgierska Unia Wolności Obywatelskich (TASZ)
- Węgierski Komitet Helsiński
- Węgierskie Stowarzyszenie Sędziów (MABIE)
- Wydział Mediów i Komunikacji uniwersytetu ELTE

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów

- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE