

Brüsszel, 2023.7.5.
SWD(2023) 817 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

2023. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon

amely a következő dokumentumot kíséri

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

2023. évi jogállamisági jelentés

A jogállamiság helyzete az Európai Unióban

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} -
{SWD(2023) 806 final} - {SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} -
{SWD(2023) 809 final} - {SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} -
{SWD(2023) 812 final} - {SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} -
{SWD(2023) 815 final} - {SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

ÖSSZEFOGLALÓ

Jogalkotási reformokat fogadtak el, amelyek célja a 2022. évi jogállamisági jelentésben foglalt, igazságszolgáltatással kapcsolatos ajánlások, a Tanács által az európai szemeszter keretében kiadott releváns országspecifikus ajánlások és a Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési tervében foglalt kapcsolódó kötelezettségvállalások, valamint az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti, az Európai Parlament által kezdeményezett eljárás keretében megfogalmazott egyes aggályok kezelése. Az Országos Bírói Tanács megerősített szerepe lehetővé fogja tenni az Országos Bírói Hivatal elnöke hatásköreinek ellensúlyozását, a bírák előmenetele tekintetében is. A Legfelsőbb Bíróságra vonatkozó új szabályok hozzá fognak járulni működésének átláthatóságához, és csökkenteni fogják a politikai beavatkozás lehetőségét. A Legfelsőbb Bíróság a jövőben már nem vizsgálhatja felül a büntetőeljárásban az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek szükségességét, ami megfelel az uniós jogi követelményeknek. Ami azonban az alsóbb szintű bíróságokat illeti, az ügyelosztás átláthatóságának hiánya aggodalomra ad okot. Az igazságszolgáltatási rendszer nagyon jól teljesít az eljárások hossza tekintetében, és összességében magas szintű a digitalizáció.

Magyarország az uniós kondicionalitási eljárásra válaszul számos releváns korrupcióellenes reformot vezet be, többek között a 2023–2025 közötti időszakra új nemzeti korrupcióellenes stratégiát dolgozott ki, és létrehozta az új Integritás Hatóságot az uniós források felhasználásának jobb felügyelete érdekében. Azok az ügyészi határozatok, amelyek a korrupciós esetek kivizsgálásának vagy büntető eljárás alá vonásának mellőzéséről szólnak, mostantól bírósági határozattal felülvizsgálhatók, bár az ilyen határozatok még mindig nem kötelező erejűek. Noha néhány új, magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügy vádemelési és ítélethozatali szakba ért, a magas beosztású tisztségviselőket és közvetlen környezetüket érintő korrupció gyanúja miatt indított nyomozások terén az érdemi eredmények hiánya továbbra is komoly aggodalomra ad okot. Csak némi előrelépés történt a vagyonyilatkozatok terén amiatt, hogy jogszabály-módosításoknak köszönhetően csökkentek a köztisztviselők nyilatkozattételi kötelezettségei és hiányzik a szisztematikus nyomon követés. Nem vezettek be módosításokat a lobbitevékenység és a forgóajtó-jelenség reformja érdekében, és továbbra is hiányosságok tapasztalhatók a politikai pártokat és a kampányfinanszírozást illetően. A Tanács több programban is ideiglenesen felfüggesztette az uniós alapokból származó költségvetési kötelezettségvállalásokat, és a további korrupcióellenes reformok bevezetéséig és végrehajtásáig megtiltotta új jogi kötelezettségvállalások megkötését a magyar közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal és az általuk fenntartott szervezetekkel.

A korábbi jogállamisági jelentésekben kiemelt, a médiapluralizmust érintő különböző kihívások kezelése terén nem történt előrelépés. Továbbra is aggodalomra ad okot mind a médiahatóság funkcionális függetlensége, mind a közszolgálati média szerkesztői és pénzügyi függetlensége. Nem fogadtak el és nem is terveznek olyan intézkedéseket, amelyek szabályoznák az állami hirdetések médiaorgánumokhoz való becsatornázását. Bár az újságírókat nem érte fizikai támadás, lejárató hadjáratokról szóltak értesülések, és az egyes oknyomozó újságírókat és médiaszakembereket célzó kémprogramok telepítése továbbra is komoly aggodalomra ad okot. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervben vállalt kötelezettségek részeként egy új reform azt célozza, hogy megkönnyítsék a közérdekű információkhoz való hozzáférést, és a közérdekű információk és dokumentumok nyilvánosságra hozataláért csak kivételes esetben lehet díjat felszámítani.

A jogbiztonságot aláásta a kiszámíthatatlan szabályozási környezet, valamint a kormány veszélyhelyzeti hatáskörének széles körű és elhúzódoó alkalmazása, amely az egységes piacon működő vállalkozások működésébe is beavatkozik. A hivatalos nyilvános konzultációkra vonatkozó új szabályok gyakorlati hatását még értékelni kell. Az Alkotmánybíróság – amelynek tagjait az Országgyűlés a bírói kar bevonása nélkül választja meg – eljárását a közigazgatási szervek már nem kezdeményezhetik, de továbbra is felülvizsgálhatja a rendes bíróságok jogerős határozatait. Továbbra is aggályos, hogy az állami szervek nem hatékonyan

hajtják végre az európai bíróságok ítéleteit. A továbbra is nyomás alatt álló civil társadalmi szervezeteket érintő akadályok felszámolása érdekében nem került sor lépésekre.

AJÁNLÁSOK

A 2022. évi jogállamisági jelentésben szereplő ajánlások tekintetében Magyarország összességében véve:

- Teljes mértékben végrehajtotta azt az ajánlást, hogy erősítse meg az Országos Bírói Tanács szerepét – függetlenségének megőrzése mellett –, az Országos Bírói Hivatal elnöke hatáskörének hatékony ellensúlyozása érdekében.
- Teljes mértékben végrehajtotta azt az ajánlást, hogy igazítsa ki a Kúriára vonatkozó szabályokat a rendes eljáráson kívüli bírói kinevezések megszüntetése, a Kúria elnökére vonatkozó kinevezési feltételek megerősítése, valamint a Kúria elnöke felett bírói szerv által gyakorolható ellenőrzés megerősítése érdekében, az európai normák figyelembevételével, és az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének szükségessége felülbíráhatóságának megszüntetése érdekében, amint azt az uniós jog megköveteli.
- Nem tett előrelépést a lobbitevékenységre és a forgóajtó-jelenségre vonatkozó átfogó reformok elfogadása és a vagyonyilatkozatok rendszerének hatékony ellenőrzés és végrehajtás mellett történő megerősítése tekintetében.
- Nem tett előrelépést a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben folytatott nyomozások, büntetőeljárások és a jogerős ítéletek terén felmutatandó komoly eredmények tekintetében.
- Nem tett előrelépést a médiaszabályozó hatóság funkcionális függetlenségének fokozására irányuló hatékony mechanizmusoknak a médiaszabályozók függetlenségére vonatkozó európai normák figyelembevételével történő bevezetése tekintetében.
- Nem tett előrelépést a közszolgálati média független irányításának és szerkesztői függetlenségének fokozására irányuló szabályoknak és mechanizmusoknak a közszolgálati médiára vonatkozó európai normák figyelembevételével történő megerősítése tekintetében.
- Nem tett előrelépést olyan jogszabályok elfogadása tekintetében, amelyek biztosítják az állam illetve az állami tulajdonban lévő vállalatok hirdetési kiadásainak méltányos és átlátható elosztását.
- Nem tett előrelépést a civil társadalmi szervezeteket érintő akadályok felszámolása tekintetében.

A Bizottság a fentiek és a referencia-időszakban bekövetkezett más fejlemények alapján, és amellett, hogy emlékeztet az Európai Unió Bírósága jogállamisággal kapcsolatos ítéleteinek való megfelelés kötelezettségére, valamint az országfejezetben említett, a jogállamisággal kapcsolatos kötelezettségsszegési eljárásokra, a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszerrel szóló rendelet kontextusában felvetett aggályokra, az EUSZ 7. cikke szerinti, az Európai Parlament által kezdeményezett eljárásban felvetett idevágó aggályokra, a helyreállítási és rezilienciaépítési terve keretében az igazságszolgáltatási rendszer egyes elemeivel, a korrupcióellenes kerettel és a fékek és ellensúlyok rendszerével kapcsolatban vállalt kötelezettségekre, valamint emlékeztet az európai szemeszter keretében megfogalmazott vonatkozó országspecifikus ajánlásokra, azt ajánlja Magyarországnak, hogy:

- Javítsa az ügyelosztási rendszer átláthatóságát az alsóbb szintű bíróságokon, figyelembe véve az ügyek elosztására vonatkozó európai normákat.
- Fogadjon el átfogó reformokat a lobbitevékenységre és a forgóajtó-jelenségre vonatkozóan és javítsa tovább a vagyonyilatkozatok rendszerét, biztosítva a hatékony ellenőrzést és végrehajtást is.
- Mutasson fel komoly eredményeket a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben folytatott nyomozások, büntetőeljárások és a jogerős ítéletek terén.
- Vezessen be hatékony mechanizmusokat a médiaszabályozó hatóság funkcionális függetlenségének fokozására, figyelembe véve a médiaszabályozók függetlenségére vonatkozó európai normákat.
- Erősítse meg a közszolgálati média független irányításának és szerkesztői függetlenségének fokozására irányuló szabályokat és mechanizmusokat, figyelembe véve a közszolgálati médiára vonatkozó európai normákat.

- Fogadjon el olyan jogszabályokat, amelyek biztosítják az állam illetve az állami tulajdonban lévő vállalatok hirdetési kiadásainak méltányos és átlátható elosztását.
- Mozdítsa elő a civil társadalmi tevékenységeket elősegítő, biztonságos környezet kialakítását, és számolja fel a civil társadalmi szervezeteket érintő akadályokat, többek között azáltal, hogy hatályon kívül helyezi a működésüket hátráltató jogszabályokat, és különösen a bevándorlási különadót.

I. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER

Magyarországon négy szintű rendes bírósági rendszer működik. Első fokon 114 járásbíróság jár el, a járásbíróságok határozataival szemben benyújtott fellebbezéseket a húsz törvényszék tárgyalja, amelyek bizonyos ügyeket első fokon bírálnak el. Az öt ítélőtábla bírálja el a törvényszékek határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket. A közigazgatási ügyeket a rendes bíróságok tárgyalják (a Fővárosi Ítélőtábla bírálja el a közigazgatási kollégiummal rendelkező nyolc törvényszék elsőfokú határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket). A Kúria legfontosabb szerepe az egységes jogalkalmazás biztosítása. Az Alaptörvény az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) – az Országgyűlés által megválasztott – elnökének feladatkörébe utalja a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács független szerv, amely az Alaptörvény értelmében az OBH elnökét felügyeli és részt vesz a bíróságok igazgatásában. 2023 júniusa óta jogképességgel és költségvetési autonómiával rendelkezik. A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki az OBH elnökének javaslata alapján, amely a (bírák által maguk közül választott bírókból álló) helyi bírói tanácsok által összeállított pályázói rangsoron alapul. Az OBH elnöke az Országos Bírói Tanács előzetes hozzájárulása nélkül nem térhet el ettől a rangsortól. A Kúria bírái esetében a javaslatot a Kúria elnöke teszi. Az Alkotmánybíróság nem része a rendes bírósági rendszernek. Az ügyészség a nyomozás és a védeljárás lefolytatásához szükséges hatáskörrel ellátott független intézmény. A Magyar Ügyvédi Kamara és a regionális ügyvédi kamarák öngazgatással rendelkező közjogi szervezetek.

Függetlenség

A bírói függetlenség érzékelt szintje Magyarországon a nyilvánosság körében csökkent, a vállalkozások körében pedig továbbra is alacsony. Összességében, 2023-ban a lakosság 35 %-a és a vállalkozások 32 %-a ítéli meg úgy, hogy a bíróságok és a bírák „meglehetősen vagy nagy mértékben” függetlenek¹. A 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla adatai szerint nem állapítható meg egyértelmű tendencia a függetlenség érzékelt szintjének alakulása tekintetében az elmúlt években. Mindazonáltal a bírói függetlenség közvélemény által érzékelt szintje csökkent 2022-höz (43 %) és 2016-hoz (49 %) képest. A bírói függetlenség vállalatok által érzékelt szintje 2022-höz (34 %) és 2016-hoz (33 %) képest némileg nőtt.

Az új törvény teljes mértékben végrehajtja a 2022. évi ajánlást azáltal, hogy megerősíti az Országos Bírói Tanács szerepét, lehetővé téve számára, hogy hatékonyan ellensúlyozza az OBH elnökének hatáskörét². A 2022. évi jogállamisági jelentés azt ajánlotta Magyarországnak, hogy „[e]rősítse meg az Országos Bírói Tanács szerepét – függetlenségének megőrzése mellett –, az Országos Bírósági Hivatal elnöke hatáskörének hatékony

¹ Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 49. és 51. ábráját. A bírói függetlenség érzékelt szintjének értékelésére az alábbi kategóriák szolgálnak: nagyon alacsony (a válaszadók kevesebb mint 30 %-a véli úgy, hogy a bírói függetlenség meglehetősen jó vagy nagyon jó); alacsony (30–39 %), átlagos (40–59 %), magas (60–75 %), nagyon magas (75 % felett).

² Az ezen országfejezetben foglalt értékelés nem érinti a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló, 2021. február 12-i (EU) 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet 24. cikke, vagy az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló, 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet 15. cikke szerinti további értékeléseket.

ellensúlyozása érdekében”³. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervében⁴ Magyarország elkötelezte magát az Országos Bírói Tanácsra vonatkozó jogalkotási reform⁵ mellett. Magyarország jogalkotási reformot⁶ fogadott el, amely 2023. június 1-jétől megerősíti az Országos Bírói Tanács hatáskörét, és biztosítja, hogy az OBT kötelező erejű véleményt adjon a bírósági rendszer igazgatásával kapcsolatos számos fontos kérdésben, az OBH elnöke által kiadott egyedi határozatok és általános szabályok tekintetében. Az új törvény értelmében az Országos Bírói Tanács hozzá fog férni a bíróságok igazgatásával kapcsolatos valamennyi dokumentumhoz, információhoz és adathoz. Konzultálni kell vele az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogalkotási javaslatokról, és lehetősége lesz arra, hogy javaslatot tegyen a kormánynak arra, hogy ezen kérdésekben új jogszabályt kezdeményezzen. A reform célja továbbá annak biztosítása, hogy az Országos Bírói Tanács megfelelő erőforrásokkal – beleértve a személyzetet és irodákat is – rendelkezzen feladatai hatékony ellátásához⁷. A költségvetésével autonóm módon rendelkezhet, és jogképességgel lesz felruházva. Végezetül, az új törvény értelmében az illetékes bírósághoz és az Alkotmánybírósághoz fordulhat előjogai védelme és jogainak érvényesítése érdekében. Ezért a 2022. évi jogállamisági jelentésben megfogalmazott ajánlás teljes mértékben végrehajtásra került.

Az új törvény célja, hogy csökkentse a bírák előmenetelével kapcsolatos önkényes döntések kockázatát. A 2022. évi jogállamisági jelentés megállapította, hogy az OBH elnöke feletti tényleges ellenőrzés hiánya növeli a bírák előmenetelével kapcsolatos önkényes döntések lehetőségét⁸. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervében⁹ Magyarország elkötelezte magát az Országos Bírói Tanács szerepének megerősítése mellett. 2022-ben az Országos Bírói Tanács megállapította, hogy a Kúria elnöke és az OBH elnöke több bíró 2021-es kinevezésekor nem tartotta tiszteletben az alkalmazandó szabályokat¹⁰. Ezen túlmenően az érdekelt felek arról számoltak be, hogy a bírói álláshelyek betöltésére irányuló pályázatok értékelésére

³ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2. o.

⁴ A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 213. mérőföldköve.

⁵ Az Országos Bírói Tanács tagjai: hivatalból a Kúria elnöke, valamint 14 bíró (és 14 helyettes tag), akiket a bírótársaik hat évre választanak meg. A bíró tagokat (egy ítélőtáblai bíró, hat törvényszéki bíró és hét járásbíró) a küldöttek közül a bírák küldöttértekezlete választja meg. A Kúria teljes ülése, valamint az öt ítélőtábla és a húsz törvényszék összbírói értekezletei 2–20 küldöttet választanak (a küldöttek száma arányos az adott bíróság bírói álláshelyeinek számával). A küldöttek következő megválasztása 2023 őszén esedékes.

⁶ Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvényt 2023. május 3-án fogadták el.

⁷ Az Országos Bírói Tanács 2022. évi költségvetése 34,5 millió Ft volt (2021-ben 29,5 millió Ft) (Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 1. o.). A 2023-as évre 300 millió Ft-ot különítettek el. Az OBH kilenc hónapon keresztül adminisztratív és gazdasági szervezeti támogatást nyújt.

⁸ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 4. o.

⁹ A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 213. mérőföldköve.

¹⁰ Az 50/2022. (VII. 6.) OBT határozat és a 70/2022. (X. 5.) OBT határozat. A Kúria elnöke és az OBH elnöke egyetlen eljárásban döntött több pályázat eredményéről, és törölte a rangsorolt pályázók közül azokat, akiket más (párhuzamos) pályázaton már kineveztek, de pályázatukat nem vonták vissza. A 2021-ben meghirdetett 11 álláshelyből öt esetben a Kúria elnöke nem kezdeményezte az első helyre rangsorolt bíró kinevezését (vagy áthelyezését), és nem is fordult az Országos Bírói Tanácshoz a jelölti rangsортól való eltéréshez való hozzájárulás megszerzése érdekében. Az egyik álláshely esetében a negyedik helyre rangsorolt pályázót nyilvánította sikeresnek, ami a törvény szerint még az Országos Bírói Tanács hozzájárulásával sem megengedett (lásd az Országos Bírói Tanács hozzájárulását a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 10. o.). Az érdekelt felek megjegyzik, hogy ennek eredményeként egy korábbi, bírósági tapasztalattal nem rendelkező államtitkárt kúriai bíróvá neveztek ki (az Amnesty International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 11. o.). A Kúria elnöke a 2021. évi pályázatok értékelése során ugyanazt a gyakorlatot követte, mint az előző évtizedben (a Kúria hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o.).

alkalmazandó pontrendszer előnyben részesíti a közigazgatásból érkező jelölteket a bírói testületben tapasztalattal rendelkező pályázók hátrányára¹¹. Az új törvény biztosítja, hogy az Országos Bírói Tanács a jövőben kötelező erejű véleményt adjon a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló rendeletről, valamint az OBH elnökének egyedi döntéseiről. Az ilyen döntések közé tartoznak a következők: i. a bírói és a bírósági vezetői álláspályázatok eredménytelenné nyilvánító döntések¹², amennyiben legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő jelölt van, akit az adott bíróság bírái támogattak; ii. a bírók áthelyezéséről szóló döntések, beleértve a kirendeléseket¹³; iii. a különleges ügyeket – beleértve a közigazgatási ügyeket is – tárgyaló bírói állományból a bírák eltávolítása azok bejegyzése nélkül. Az Országos Bírói Tanács kötelező véleménye az OBH elnökének és elnökhelyettesének tisztségére jelentkező személy törvényi követelményeknek való megfelelését¹⁴ illetően is bevezetésre kerül, akikre a köztársasági elnök, illetve az OBH elnöke tehet javaslatot. Az OBH elnöke jogalkotási javaslatot is készített a kezdeti hároméves időszakra kinevezett bírák bírói kinevezésre való alkalmasságának értékelésére vonatkozó szabályok módosítása céljából. Ez azonban nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek megakadályozzák a bírói előmenetel megszakítását az értékelés felülvizsgálata során, ami aggályokat vet fel az érintett bírák hatékony bírói jogvédelmével kapcsolatban.

Az ügyelosztás a Kúrián a jogalkotási reformot követően várhatóan átláthatóbbá válik. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervében¹⁵ Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy módosítja a Kúria ügyelosztási rendjére vonatkozó szabályokat. Az elektronikus úton benyújtott ügyek ügyszámot kapnak emberi beavatkozás nélkül. Az ügyeket előre meghatározott, objektív kritériumok alapján osztják ki a tanácsok között. Az ügyet tárgyaló ítélkező testületet egy előzetesen előírt algoritmus alapján állítják össze. Az eljárásban részt vevő felek az ügy iratai alapján ellenőrizhetik, hogy megfelelően alkalmazták-e az ügyelosztásra vonatkozó szabályokat. A Kúria bírói tanácsa és az érintett kollégiumok kötelező

¹¹ A Magyar Bírói Egyesület hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 11. o.

¹² Az OBH elnöke nevezi ki a húsz törvényszék és az öt ítélőtábla elnökét, alelnökeit és kollégiumvezetőit. Az érdekelt felek rámutatnak arra, hogy a bírósági vezetők többségét az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökei nevezik ki (az Alapjogokért Központ hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 12. o.). Az új szabályok nem vonatkoznak az ítélőtáblák kollégiumvezető-helyetteseinek és elnöklő bíráinak kinevezésére, a törvényszékek kollégiumvezető-helyetteseinek és elnöklő bíráinak kinevezésére, valamint a 114 járásbíróság elnökeinek, alelnökeinek és (helyettes) csoportvezetőinek kinevezésére. A bírói szervek (pl. a kollégium) titkos szavazással szavaznak a bírósági vezetői tisztségekre jelölt személyekről; a szavazás eredménye nem kötelező erejű.

¹³ Lásd a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 27., 27/A., 31. és 32. §-át. Az OBH-ba történő beosztáshoz nincs szükség az Országos Bírói Tanács hozzájárulására. Az Országos Bírói Tanács nem nyilvánít kötelező erejű véleményt az ugyanazon törvényszék illetékességi területén lévő járásbíróságok közötti, valamint az illetékességi területén működő törvényszékek és járásbíróságok közötti áthelyezésekről és kirendelésekről. Az érdekelt felek megjegyzik, hogy a törvényszéki elnökök által elrendelt áthelyezések és kirendelések jelentős hatással lehetnek a bírák életkörülményeire, munkaterhelésére és javadalmazására (a Magyar Bírói Egyesület hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 12. o.).

¹⁴ A megfelelési kritériumokat, beleértve a függetlenséget, a pártatlanságot, a feddhetetlenséget és integritást, a törvény határozza meg. A jogszabály-módosítások biztosítják, hogy az Országos Bírói Tanács által nem megfelelőnek ítélt pályázók gyorsított bírósági felülvizsgálathoz folyamodhassanak a Fővárosi Törvényszék előtt.

¹⁵ A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 214. mérföldköve.

erejű véleményt adnak az ügyelosztási rendről¹⁶. A végrehajtási törvény meghatározza a jogegységi panasz tanácsokban részt vevő bírák számát is¹⁷.

Aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az alsóbb szintű bíróságokon nem átlátható az ügyek elosztása. Az öt ítélőtábla, a húsz törvényszék és a 114 járásbíróság ügyelosztási rendjét a bírósági elnökök határozzák meg¹⁸. A törvény a szabályok alól a kivételek széles körét biztosítja, anélkül, hogy garanciákat írna elő azok nem megfelelő alkalmazásával szemben¹⁹. Az európai normák szerint az ügyek egy adott bíróság belül történő elosztásának objektív, előre meghatározott kritériumok szerint kell történnie, mert így lehet biztosítani a jogot, hogy egy adott személy ügye független és pártatlan bíróhoz kerüljön²⁰. Az érdekelt felek megjegyzik, hogy az ügyelosztási rendek bármikor módosíthatók; az érdekelt felek szerint ilyen módosítások rendszeresen történnek, időnként akár egyik napról a másikra is²¹. A bírósági eljárásban részt vevő felek továbbá nem tudják ellenőrizni az ügyelosztási rend megfelelő alkalmazását vagy az attól való eltérést²². Az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata legutóbbi felmérésének adatai arra utalnak, hogy minden ötödik magyar bíró úgy véli, hogy az elmúlt három évben az adott ügy kimenetelének befolyásolása érdekében nem minden ügyet osztottak ki a megállapított szabályoknak megfelelően²³.

Az új törvény teljes mértékben végrehajtja a 2022. évi ajánlást azáltal, hogy számos, a Kúria működésével kapcsolatos aggályt kezel. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt ajánlotta Magyarországnak számára, hogy „[i]gazítsa ki a Kúriára vonatkozó szabályokat a rendes eljáráson kívüli bírói kinevezések megszüntetése, a Kúria elnökére vonatkozó kinevezési feltételek megerősítése, valamint a Kúria elnöke felett bírói szerv által gyakorolható ellenőrzés

¹⁶ 2023. január 1-jétől a Kúria elnöke a Kúria bírói testületeinek támogatásával módosította az ügyelosztási rendet, és a polgári és büntetőügyekben eljáró tanács bíráinak számát háromról ötre növelte (Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 2–3. o.). Ez az intézkedés nem kapcsolódik a helyreállítási és rezilienciaépítési tervhez.

¹⁷ Az eljárásban részt vevő felek jogegységi panaszt nyújthatnak be a Kúria jogerős határozata ellen, ha az eltér a Kúria közzétett ítélkezési gyakorlatától. Szintén a jogegységi panasz tanács szintén dönt a jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítványról. A „jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítványnak” két esetben van helye: i. ha a Kúria valamely ítélkező tanácsa el kíván térni a Kúria közzétett határozatától, akkor az eljárást fel kell függeszteni és jogegységi határozatot kell kérnie; ii. a Kúria elnöke, elnökhelyettese vagy kollégiumvezetője vagy a legfőbb ügyész jogegységi határozat meghozatalát kérheti, ha az az egységes jogértelmezés biztosítása érdekében szükséges, vagy korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése érdekében. A Kúria jogegységi határozatai kötelező erejűek a bíróságokra nézve (az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése). 2022-ben a Kúria 41 jogegységi panaszt tárgyalt (23-at érdemben bírált el), és 12 jogegységi határozatot hozott (Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 8. o.).

¹⁸ A járásbíróságok esetében az ügyelosztási rendet a törvényszék elnöke határozza meg. Az egyes bíróságok bírói tanácsa nem kötelező véleményt ad ki (az Alapjogokért Központ hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 13. o.).

¹⁹ Az Amnesty International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o. az Eötvös Károly Politikai Intézet hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o.; a Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o. Az ügyelosztás alapvető szabályait a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 10. §-a határozza meg. Az ügyelosztás módszereit a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 31. §-a szabályozza.

²⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)12 ajánlása, 24. pont.

²¹ Az Amnesty International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o. az Eötvös Károly Politikai Intézet hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o.; a Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o.

²² Ugyanott.

²³ Az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatának felmérése a bírák függetlenségéről, 2022., 27. o.

mege erősítése érdekében, az európai normák figyelembevételével”²⁴. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervében²⁵ Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy módosítja a Kúria elnökének megválasztására vonatkozó szabályokat; a Kúria ügyelosztási rendjére vonatkozó szabályokat; és a Kúria működési szabályait annak érdekében, hogy i. a Kúria érintett bírói tanácsa és az érintett kollégiumok számára erősebb hatáskört biztosítson, ii. megszüntesse annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság tagjai a rendes pályázati eljárás lefolytatása nélkül bíróvá váljanak, majd a Kúria tagjává nevezzék ki őket, valamint iii. biztosítsa, hogy az Országos Bírói Tanács kötelező véleményt adjon a Kúria elnöki és alelnöki tisztségére jelölt személyek megfelelőségéről²⁶. A reform azt is biztosítani fogja, hogy az Országos Bírói Tanács megerősített hatáskörei a kinevezésre jogosult hatóságként eljáró Kúria elnökével szemben is érvényesüljenek. Ezért a 2022. évi jogállamisági jelentésben megfogalmazott ajánlás teljes mértékben végrehajtásra került. Ezek a reformok számos, a Kúriával kapcsolatos, régóta fennálló aggályt kezelnek. Amint arra az Európa Tanács felhívta a figyelmet, továbbra is aggodalomra ad okot, hogy nincs független igazságszolgáltatási szerv általi hatékony felügyelet a Parlamentnek a Kúria elnökének hivatalából való felmentésére vonatkozó hatáskörét²⁷ illetően. Emellett az a lehetőség, hogy a Kúria elnöke mandátumának lejártá után is hivatalban maradhat, nemkívánatos politikai befolyásnak teheti ki őt²⁸.

A lejárató kampányok továbbra is nemkívánatos nyomást gyakorolnak a bírákra, ami hatással van a véleménynyilvánítási szabadságukra. Az érdekelt felek arról számoltak be, hogy 2022 őszén a kormánypárti média lejárató kampányokat indított az Országos Bírói Tanács

²⁴ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2. o.

²⁵ A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 214. mérföldköve.

²⁶ A megfelelőségi kritériumokat, beleértve a függetlenséget, a pártatlanságot, a feddhetlenséget és integritást, a törvény határozza meg. Az Országos Bírói Tanács által nem megfelelőnek ítélt pályázók gyorsított bírósági felülvizsgálathoz folyamodhatnak a Fővárosi Törvényszék előtt.

²⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2023. március 9-i határozata (CM/Del/Dec(2023)1459/H46–11). Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletei végrehajtásának felügyeletével összefüggésben a Miniszteri Bizottság emlékeztetett arra, hogy a bíróság megállapította az emberi jogok európai egyezményének megsértését a magyar Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének (Baka András) és alelnökének (Erményi Lajos) megbízatásának indokolatlan és idő előtti megszüntetése miatt, személyre szabott jogalkotási intézkedések révén: a Baka-ügyben alkotmányos szintű és ezért a bírói felülvizsgálaton kívül eső jogalkotási aktusok révén; az Erményi-ügyben az Alkotmánybíróság előtt sikertelenül megtámadott rendes jogalkotási aktus révén, amelyről az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy semmilyen jogszerű célt nem követ.

²⁸ A Kúria elnökét az Országgyűlés kétharmados többséggel, kilenc évre választja meg (lásd az Alaptörvény 26. cikkének (3) bekezdését). A 2011. évi CLXI. törvény 115. §-ának (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a Kúria elnökének megbízatása a megbízatás lejártával szűnt meg, és a megbízatás megszűnéséig az Országgyűlés nem választott új elnököt, a Kúria elnöke az elnöki jogköröket az új elnök megválasztásáig gyakorolja. Egy blokkoló kisebbség a Parlamentben megakadályozhatja az új elnök megválasztását, és ezáltal a hivatalban lévő meghatározatlan ideig hivatalban maradhat. A Kúria elnöke a bírákra vonatkozó törvényes nyugdíjkorhatárt követően is hivatalban maradhat (lásd az Alaptörvény 26. cikkének (2) bekezdését). A Bírák Európai Szövetsége a Bizottságnak 2023. június 16-án küldött levelében aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy a Kúria jelenlegi elnöke mandátumának lejártá után is hivatalban marad mindaddig, amíg utódját meg nem választják.

két bíró tagja ellen²⁹. Az Országos Bírói Tanács nyilatkozatot adott ki tagjainak védelmében³⁰. 2022. július 15-én hatályba lépett a bírák etikai kódexe, amelyet az Országos Bírói Tanács fogadott el³¹. Rendelkezéseket tartalmaz a bírák véleménynyilvánítási szabadságára azon esetekben, amikor az igazságszolgáltatási rendszer működéséről szóló véleményüknek adnak hangot. A Kúria elnöke megtámadta a kódexet az Alkotmánybíróság előtt³². Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2023. március 9-én felszólította a magyar hatóságokat³³, hogy hajtsák végre az Emberi Jogok Európai Bírósága által a Baka-ügyben³⁴ hozott ítéletet, és ismételten hangsúlyozta a visszaélésekkel szembeni hatékony és megfelelő biztosítékok rendkívüli fontosságát, ami a bírák véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását illeti, amit a bíróság ítélkezési gyakorlatában, többek között a Baka-ítéletben is kiemelt.

Egy új törvény teljes mértékben végrehajtja a 2022. évi ajánlást azáltal, hogy az uniós jogi követelményekkel összhangban megszünteti a Kúria azon lehetőségét, hogy felülvizsgálja a büntetőeljárásban az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szükségességét. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt ajánlotta Magyarországnak, hogy „szüntesse meg az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének szükségessége felülbíráhatóságát, amint azt az uniós jog megköveteli”³⁵. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervében³⁶ Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy felszámolja azokat az akadályokat, amelyek gátolják a bíróságokat abban, hogy az ügyeket előzetes döntéshozatalra független módon a Bíróság elé utalják, ezáltal biztosítsák az ítélkezési gyakorlatának való megfelelést³⁷. Ezért a 2022. évi jogállamisági jelentésben megfogalmazott ajánlás teljes mértékben végrehajtásra került.

Egy új törvény bevezette a korrupciós ügyekben hozott ügyészi határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, csökkentve az önkényes döntések kockázatát. A korábbi jelentésekben³⁸ aggályok merültek fel az ügyészségnek az ügyek nyomozásáról és büntetőeljárás alá vonásáról való döntésre vonatkozó mérlegelési jogkörével kapcsolatban. Ezek kezelése érdekében 2023. január 1-jétől egy új törvény rendelkezik a korrupciós ügyekben azon ügyészi határozatok bírósági felülvizsgálatáról, amelyek arról rendelkeznek,

²⁹ Az Eötvös Károly Politikai Intézet hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 19. o.; a Liberties hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 4. o. 2022 augusztusában a *The Guardian* által közzétett nyilatkozatban az Országos Bírói Tanács szóvivője aggodalmának adott hangot a kormánynak a bíróságok befolyásolására irányuló hatásköri túllépése miatt; kijelentései nyomán súlyos és rágalmazó támadásokat indított vele szemben a kormánypárti média. 2022 októberében a kormánypárti média és kormánytisztviselők további támadásokat indítottak az Országos Bírói Tanács szóvivője és a nemzetközi kapcsolatokért felelős tagja ellen. Megkérdőjelezték függetlenségüket amiatt, hogy az OBT képviselőiként találkoztak az Egyesült Államok nagykövetével, hogy megvitassák a bírói függetlenség magyarországi helyzetét.

³⁰ A Magyar Bírói Egyesület (MABIE), az Európai Bírák Szövetsége (EAJ) és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatának (ENCJ) képviselői nyilvánosan kifejezték szolidaritásukat.

³¹ 16/2022. (III. 2.) OBT határozat.

³² A folyamatban lévő II/01285/2022. sz. ügy. A Kúria elnöke megkérdőjelezte az Országos Bírói Tanács etikai kódex kibocsátására vonatkozó hatáskörét, és rámutatott arra, hogy a szöveg nem tartalmaz hivatkozást az Alaptörvényre.

³³ CM/Del/Dec(2023)1459/H46-11.

³⁴ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2016. június 23-i ítélete, Baka kontra Magyarország, 20261/12. A bíróság megállapította, hogy a vitatott intézkedések „elrettentő hatással” jártak, amely nem csupán a felperest, hanem „más bírákat és bírósági elnököket is visszatart attól, hogy [...] részt vegyenek [...] az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos kérdésekről szóló nyilvános vitában” (173. §).

³⁵ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2. o.

³⁶ A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 215. mérföldköve.

³⁷ A Bíróság 2021. november 23-i ítélete, IS, C-564/19.

³⁸ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 9. o.

hogy egy korrupciós ügyben nem indítanak vizsgálatot vagy nem zárják le azt. Ez az új bírósági felülvizsgálati lehetőség csökkentheti annak tartós kockázatát, hogy a vezető ügyészek befolyásolják az alárendelt ügyészek munkáját, és beavatkoznak az egyedi ügyekbe, amit megkönnyít az ügyészség szigorúan hierarchikus felépítése, valamint az ügyészségen belüli belső fékek és ellensúlyok hiánya³⁹. Emellett az a továbbra is fennálló lehetőség, hogy a legfőbb ügyész mandátumának lejártja után is hivatalban maradhat, nemkívánatos politikai befolyásnak teheti ki őt⁴⁰.

Minőség

Az igazságszolgáltatási rendszer digitalizációja összességében továbbra is magas. A büntetőeljárások lefolytatására és követésére szolgáló digitális megoldások, valamint a nyilvánosságnak a közzétett ítéletekhez való online hozzáférése tekintetében Magyarország kiemelkedő helyet foglal el⁴¹. Ugyanígy rangos helyen szerepel az elektronikus kommunikációs eszközök bíróságok és ügyészség általi használata, valamint a polgári/kereskedelmi és közigazgatási ügyekben az eljárások kezdeményezésére és követésére szolgáló digitális megoldások megléte tekintetében is⁴². Ezen túlmenően Magyarország jó eredményeket ér el az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának előmozdítása és ösztönzői tekintetében⁴³.

Erősíteni lehetne a kiszolgáltatott csoportok igazságszolgáltatáshoz való jogát. Aggályok merülnek fel a költségmentességi rendszer inkluzivitásának szintjével kapcsolatban⁴⁴. További konkrét intézkedéseket lehetne bevezetni a hátrányos megkülönböztetés veszélyének kitétt személyek és az idősek, valamint a nők elleni/kapcsolati erőszak áldozatai számára az

³⁹ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 9. o. Azonban, lásd a Tanács megállapításait az ilyen eljárás hatékonyságának korlátairól, amint azt a különösen az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (46) preambulumbekzdése kifejti.

⁴⁰ GRECO, Negyedik értékelési kör. Harmadik időközi megfeleléségi jelentés (2022. szeptember 8.), 6. o., 34. pont. Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 9. o.; 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 8. o. 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 7. o. A legfőbb ügyész az ügyészekre vonatkozó törvényes nyugdíjkorhatárt követően is hivatalban maradhat (lásd az Alaptörvény 29. cikkének (3) bekezdését).

⁴¹ Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 46. és 47. ábráját.

⁴² Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 43., 44. és 45. ábráját.

⁴³ Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 26. ábráját.

⁴⁴ Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 24. ábráját. A költségmentességre vonatkozó küszöbérték olyan alacsony, hogy előfordulhat, hogy a szegénységi küszöb alatti jövedelemmel rendelkező személy nem jogosult költségmentességre.

igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében⁴⁵. A bírák számára kevés kommunikációs képzés áll rendelkezésre⁴⁶.

A bírák és ügyészek korábbi fizetésemeléseinek hatását hátrányosan befolyásolta a magas infláció. A hároméves fizetésemelési program 2022-ben zárult le, és a bírák és ügyészek átlagosan 12 %-os emelést kaptak⁴⁷. Ugyanakkor 2022-ben Magyarországon az infláció meghaladta a 15 %-ot⁴⁸, ami jelentősen befolyásolta a bírák fizetésének reálértékét. A bírák és a bírósági alkalmazottak pénzügyi helyzete romlott, a társadalom más szegmenseiben tapasztalható jelentős béremelkedésekhez képest is⁴⁹. Az érdekelt felek arról számoltak be, hogy az alacsony fizetések miatt a bíróságok nehézségekbe ütköznek a nem bírói alkalmazottak felvétele és megtartása során⁵⁰.

Hatékonyság

A bíróságok működése a polgári és közigazgatási ügyekben továbbra is nagyon hatékony⁵¹. Magyarország nagyon jól teljesít a polgári és kereskedelmi peres ügyek, valamint a közigazgatási ügyek elbírálásához szükséges becsült idő tekintetében, valamennyi bírósági szinten⁵². 2023. március 21-én az Emberi Jogok Európai Bírósága megerősítette, hogy a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi törvény elvben valódi jogorvoslatot biztosít az egyezmény megsértése esetén⁵³. Az elhúzódó közigazgatási és büntetőeljárásokra vonatkozóan még létre kell hozni egy kártérítési rendszert. 2023 januárjában az Igazságügyi Minisztérium új munkacsoportot hozott létre annak érdekében, hogy lerövidítse az eljárások hosszát azokban a kivételes ügyekben, amelyek időtartama jelentősen meghaladja az átlagot⁵⁴.

⁴⁵ Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 27. és 28. ábráját. Például nem áll rendelkezésre információ a megkülönböztetés veszélyének kitett személyek jogairól. A bírák nem tudnak részt venni olyan képzésen, amely a bírósági eljárások során a nemek közötti egyenlőség szempontját figyelembe vevő gyakorlatokról szól. A bírák számára nincs a különösen a nők elleni erőszakkal kapcsolatos ügyekben alkalmazható védelmi intézkedésekről szóló képzés. Az áldozatokat nem tájékoztatják – legalábbis azokban az esetekben, amikor az áldozatok és családjuk veszélyben lehet – arról, ha az elkövető megszökik, vagy ideiglenesen vagy véglegesen szabadon bocsátják. Nincs olyan külön weboldal, amely tájékoztatással szolgálna a kapcsolati erőszak áldozatainak nyújtott támogatási és védelmi szolgáltatásokról.

⁴⁶ Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 38. ábráját. Nem áll rendelkezésre képzés a közösségi média használatáról és/vagy a médiával folytatott kommunikációról, az új médiában (közösségi média) folytatott dezinformációs kampányok kezeléséről, az LMBTIQ-személyekkel folytatott kommunikációról, a különböző kulturális, vallási, faji, etnikai vagy nyelvi háttérrel rendelkező személyekkel folytatott kommunikációról.

⁴⁷ Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 4. o.

⁴⁸ Az infláció 2023-ban várhatóan 15 % felett marad.

⁴⁹ A Magyar Bírói Egyesület hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 15. o. Mind a bírák, mind az ügyészek illetményalapját a 2021. évi bruttó 507 730 HUF-ról 2022-ben 566 660 HUF-ra emelték, de 2023-ban ezen a szinten maradt (566 660 HUF).

⁵⁰ A Magyar Bírói Egyesülettől és az Országos Bírói Tanácstól a Magyarországon tett országlátogatás keretében kapott információk.

⁵¹ Lásd: 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 9. o.

⁵² Lásd a 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 7. és 9. ábráját.

⁵³ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2023. március 21-i ítélete, Szaxon kontra Magyarország, 54421/21.

⁵⁴ A Liberties hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 17. o.

II. KORRUPCIÓELLENES KERET

A Belügyminisztérium felelős a korrupcióellenes politika átfogó koordinálásáért, és felügyeletet gyakorol a Nemzeti Védelmi Szolgálat felett⁵⁵. Bűnüldöző hatóságként továbbra is a Nemzeti Védelmi Szolgálat felel a Belügyminisztériumnak alárendelt személyi állomány tekintetében a bűnfelderítéséért, a kifogástalan életvitel ellenőrzéséért és a megbízhatósági vizsgálatért⁵⁶. 2022 májusa óta azonban a Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alá tartozó nemzetbiztonsági hírszerző szolgálat, az Alkotmányvédelmi Hivatal rendelkezik felhatalmazással az összes egyéb köztisztviselő megbízhatósági vizsgálatának elvégzésére⁵⁷. 2022-ben Magyarország új, független hatóságként létrehozta az Integritás Hatóságot, hogy megerősítse a közkiadások felügyeletét, különös tekintettel az uniós forrásokra⁵⁸. Létrehozták az új Korrupcióellenes Munkacsoportot, amely tanácsadó szervként működik, azzal a céllal, hogy megvizsgálja a meglévő korrupcióellenes szakpolitikákat és új javaslatokat dolgozzon ki⁵⁹. Az Állami Számvevőszék által járul hozzá a korrupció megelőzéséhez, hogy hatáskörén belül eljárva ellenőrzi a közpénzekkel való gazdálkodást, az állami tulajdonú vállalatok törvény által előírt közzétételi kötelezettségeinek teljesítését, valamint a politikai pártok gazdálkodását és a kampányfinanszírozást. A korrupció visszaszorítása érdekében a rendőrség a magánszektorbeli korrupció és a korrupcióval kapcsolatos gazdasági bűncselekmények ügyében folytathat nyomozást. A közszférában elkövetett korrupció esetében a nyomozás és a vádeljárás lefolytatása a Központi Nyomozó Főügyészség Nyomozó Osztályának és öt regionális hivatalának kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az ügyészség felügyeli a nyomozásokat, és munkáját a rendőrség nyomozói és a Nemzeti Védelmi Szolgálat támogatják.

A közszférabeli korrupcióról a szakértők és az üzleti vezetők körében az a vélekedés alakult ki, hogy a közszférában továbbra is magas a korrupció szintje. Magyarország a Transparency International 2022. évi korrupcióérzékelési indexében 100-ból 42 pontot ért el,

⁵⁵ A Nemzeti Védelmi Szolgálaton belül egy kisebb főosztály felel a korrupció megelőzésével kapcsolatos feladatok ellátásáért, ideértve a kormányon belüli együttműködést, valamint a 2020–2022-es időszakra vonatkozó korrupcióellenes stratégia és intézkedési tervek értékelését. 2022 májusa óta a Szolgálat felel a korrupció megelőzéséért az egészségügyi és közoktatási ágazaton belül.

⁵⁶ A 2022. áprilisi választásokat követően a Nemzeti Védelmi Szolgálat hatásköre szűkült – a további részleteket lásd e szövegben alább, a kifogástalan életvitel ellenőrzéséről szóló részben.

⁵⁷ 2022. évi IV. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról. 2022. május 25. óta a Nemzeti Adó- és Vámhivatalon belüli korrupció-megelőzés egy nemzetbiztonsági hírszerző szolgálat, az Alkotmányvédelmi Hivatal hatáskörébe tartozik (Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 19. o.).

⁵⁸ Ez a reform (a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 160. mérföldköve) a kondicionalitási eljárás keretében javasolt korrekciós intézkedések közé tartozik. Ezzel összefüggésben az uniós forrásokat koordináló kormányzati szervben belül új belső ellenőrzési igazgatóságot hoztak létre, hogy az uniós forrásokkal való visszaélések megelőzése érdekében megerősítsék a belső ellenőrzéseket (a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 224. mérföldköve). Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság autonóm, a Pénzügyminisztériumtól független szervvé vált (a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 225. mérföldköve).

⁵⁹ A Munkacsoport feladata a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, valamint a korrupciós gyakorlatok felderítésének, kivizsgálásának, vádhatósági eljárás alá vonásának és szankcionálásának javításával kapcsolatos javaslatok kidolgozása. Tagjai között egyenlő számban vannak az állami szervek és a nem kormányzati szereplők képviselői. A Munkacsoport ülésein részt vevő, de szavazati joggal nem rendelkező állandó meghívottak közé tartozik az Állami Számvevőszék, a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, az Országos Bírósági Hivatal és az Ügyészség. Más érintett szereplők, például a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság, az alapvető jogok biztosa és a Magyar Központi Bank egyelőre nem vesznek részt a munkacsoport munkájában. Ezzel összefüggésben lásd még a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 166. mérföldköve alapján elfogadott reformokat.

és így az Európai Unión belül a 27., világviszonylatban pedig a 77. helyet foglalja el⁶⁰. Ez az érzékelt szint az elmúlt öt évben viszonylag stabil képet mutatott⁶¹. A korrupcióval kapcsolatos 2023. évi Eurobarométer tematikus felmérés szerint a magyarországi válaszadók 88 %-a érzi úgy, hogy az országban széles körben elterjedt a korrupció (az EU-átlag 70 %), és 22 % gondolja úgy, hogy a korrupció kihat a mindennapjaira (az EU-átlag 24 %)⁶². A vállalkozások vonatkozásában a magyarországi vállalatok 77 %-a tartja széles körben elterjedtnek a korrupciót (az uniós átlag 65 %), és 45 % szerint okoz problémát a korrupció az üzleti tevékenysége során (az uniós átlag 35 %)⁶³. Továbbá a válaszadók 34 %-a szerint elegendő az eredményes büntetőeljárások száma ahhoz, hogy elrettentsen a korrump gyakorlatokról (az EU-átlag 32 %)⁶⁴, míg a vállalkozások 22 %-a gondolja azt, hogy a vezető tisztviselők megvesztegetésén ért személyek és vállalkozások megfelelő büntetésben részesülnek (az EU-átlag: 30 %)⁶⁵.

Magyarország az uniós kondicionalitási eljárás nyomán számos korrupcióellenes reformot vezet be⁶⁶. Az uniós költségvetés korrupcióval és rendszerszintű jogállamisági problémákkal szembeni védelme érdekében a Tanács ideiglenesen felfüggesztette a bizonyos finanszírozási eszközök révén vagy a magyar jog szerinti bizonyos szervezetek számára nyújtott uniós finanszírozást⁶⁷. A korrupció elleni küzdelem területén feltárt jogsértések

⁶⁰ Transparency International (2023), 2022. évi korrupcióérzékelési index. Az érzékelt korrupció szintje a következő kategóriákba sorolható: alacsony (a szakértők és a vállalatvezetők által érzékelt, a közszektorban megfigyelhető korrupció 79 feletti pontszámot ért el); viszonylag alacsony (79–60 közötti pontszám), viszonylag magas (59–50 közötti pontszám), magas (50 alatti pontszám).

⁶¹ 2018-ban a pontszám 46 volt, míg 2022-ben 42. A pontszám jelentősen nő/csökken, ha a változás meghaladja az öt pontot; javul/romlik, ha a változás 4–5 pontos, és viszonylag stabil, ha az elmúlt öt év során 1–3 pont a változás.

⁶² Az Eurobarométer 534. sz. tematikus felmérése a korrupcióról (2023). A polgárok korrupcióérzékelésére és tapasztalataira vonatkozó Eurobarométer-adatokat évente frissítik. Az előző adatkészlet az 523. sz. Eurobarométer tematikus felmérés (2022).

⁶³ Eurobarométer 524. gyorsfelmérés, Businesses' attitudes towards corruption in the EU (A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az Európai Unióban) (2023). A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállására vonatkozó Eurobarométer-adatokat évente frissítik. Az előző adatkészlet az 507. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés (2022).

⁶⁴ Az Eurobarométer 534. sz. tematikus felmérése a korrupcióról (2023).

⁶⁵ Eurobarométer 524. gyorsfelmérés, Businesses' attitudes towards corruption in the EU (A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az Európai Unióban) (2023).

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata.

⁶⁷ A Tanács 2022. december 15-én a Bizottság javaslatát követően az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelme érdekében a kondicionalitási rendelet alapján intézkedéseket fogadott el. Lásd különösen az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének (1) bekezdését. Magyarország 2019-ben a felsőoktatási intézmények irányítási modelljének megváltoztatását kezdeményezte (a továbbiakban: modellváltás), és az állami egyetemek olyan állami finanszírozású magánegyetemekké történő átalakítását ösztönözte, amelyeket kuratóriumok által irányított, újonnan létrehozott vagyonkezelő alapítványok tartanak fenn. Ezzel a modellváltással a szervezeti és működési hatásköröket a kuratóriumokra ruházták át (amelyek tagjait a kormány nevezi ki élethosszig, a későbbi kinevezések pedig kooptálás útján történnek, és úgy tűnik, hogy a tagok nem tartoznak semmilyen külső szerv felügyelete alá, beleértve magát az államot is). A tanácsi végrehajtási határozat végrehajtása érdekében az Erasmus+ programot és az Európai Szolidaritási Testület kezdeményezést végrehajtó nemzeti ügynökségeknek biztosítaniuk kell, hogy ne tegyenek új jogi kötelezettségvállalást közérdekű vagyonkezelő alapítványok vonatkozásában. Hasonlóképpen, a Horizont Európa keretében a Bizottság, a végrehajtó ügynökségek és a közös vállalkozások tartózkodnak attól, hogy

orvoslása érdekében Magyarország jelenleg véglegesíti Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiájának tervezetét, valamint létrehozta a Korrupcióellenes Munkacsoportot és az Integritás Hatóságot az Unió pénzügyi érdekeit érintő közbeszerzések felügyelete céljából. Emellett jogalkotási reformokat fogadott el a vagyonyilatkozatokra vonatkozóan, és bevezette az ügyészégi határozatok bírósági felülbírálatának lehetőségét. Az e területen feltárt fennmaradó aggályok kezelése érdekében⁶⁸ Magyarország a kondicionalitási eljárás keretében bármikor értesítést küldhet az általa tett korrekciós intézkedésekről annak bizonyítására, hogy a kondicionalitási rendelet szerinti eljárásnak megfelelően megszüntették a jogállamisági elvek megsértését és/vagy ebből eredően az uniós költségvetést vagy az Unió pénzügyi érdekeit érintő kockázatokat⁶⁹. Továbbá a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Terv keretében nem folyósíthatók források Magyarország számára mindaddig, amíg teljes mértékben és helyesen végre nem hajtják az ellenőrzésre és a kontrollokra vonatkozó valamennyi célzott mérföldkövet, beleértve a kondicionalitási eljárás kulcsfontosságú végrehajtási lépéseire is kapcsolódókat is.

Magyarország jelenleg véglegesíti a 2025-ig tartó időszakra szóló új nemzeti korrupcióellenes stratégiát és intézkedési tervet⁷⁰. Magyarország a kondicionalitási eljárás értelmében és helyreállítási és rezilienciaépítési terve keretében kötelezettséget vállalt arra, hogy megerősíti korrupcióellenes keretét⁷¹. A stratégia tervezete a 2023. július 1-jétől 2025. december 31-ig tartó időszakra vonatkozik⁷². Célja, hogy a korábbi stratégiánál ambiciózusabb legyen⁷³, mivel a kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy olyan feladatokat is belefoglal, mint a magas rangú tisztviselőkre vonatkozó új etikai normák és a vagyonyilatkozatokra vonatkozó szabályok be nem tartása esetén alkalmazandó szankciórendszer. A stratégia tervezete azonban nem tartalmaz átfogó, stratégiai megközelítést a korrupcióval kapcsolatban. A stratégia tervezete nem határoz meg stratégiai szakpolitikai koordinációt a releváns korrupcióellenes területeken, például a lobbitevékenységre vagy politikai pártok és kampányok finanszírozására vonatkozó átfogó jogszabályok tekintetében, és nem tartalmaz a magas

bármilyen közérdekű vagyonkezelő alapítvány vagy általa fenntartott bármely szervezet vonatkozásában új jogi kötelezettségvállalásokat tegyenek. 2023 márciusában hat magyar egyetem nyújtott be megsemmisítés iránti keresetet a tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdésével szemben (T-115/23., T-132/23., T-133/23., T-138/23., T-139/23. és T-140/23. sz. ügy, folyamatban).

⁶⁸ Lásd a 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (56) és (57) preambulumbekendését.

⁶⁹ A kondicionalitási rendelet 7. cikke külön eljárást ír elő a Tanács által elfogadott intézkedések kiigazítására vagy megszüntetésére abban az esetben, ha a tagállam részben vagy teljes mértékben orvosolja a tanácsi intézkedések elfogadásához vezető helyzetet.

⁷⁰ A 2023–2025-ös időszakra szóló új nemzeti korrupcióellenes tervtől eltekintve 2022-ben külön csalás- és korrupcióellenes stratégia is hatályba lépett, kifejezetten az uniós források védelme érdekében, és ennek koordinálására a kormány kötelezettséget vállalt. Lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 178–179. mérföldkővét.

⁷¹ Ezek közé tartoznak a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat 1–4., 6a-6b., 7a-7b., 10. és 12–18. intézkedései – lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 177. mérföldkővét. Bár a 2020–2022-es stratégia végrehajtásának átfogó koordinációjával a Nemzeti Védelmi Szolgálatot bízták meg, a stratégiai feladatok többségét a Belügyminisztériumra ruházták át – lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 11. o.

⁷² A stratégia tervezetét a belügyminiszter felügyelete alatt a Nemzeti Védelmi Szolgálat dolgozta ki. Az új nemzeti korrupcióellenes stratégia és intézkedési terv tekintetében az újonnan létrehozott Munkacsoport értékeli az intézkedési terv végrehajtása terén elért eredményeket, lásd Magyarország hozzájárulását a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 18. o. A tervek szerint egy évvel a végrehajtási időszak vége után (2026 első negyedéve) a Belügyminisztérium értékelő jelentést készít a kormány számára a végrehajtás szintjéről – lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 179. mérföldkővét.

⁷³ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 11–12. o.

szinten elkövetett korrupció elleni intézkedéseket sem⁷⁴. Az érdekelt felek rámutattak néhány hiányosságra, például arra, hogy a stratégia kidolgozása során nem alkalmaztak bizonyítékokon alapuló megközelítést⁷⁵ és nem rendeltek a stratégiához külön költségvetést. A nyilvános nyomon követés és felügyelet lehetőségeit hátráltatta, hogy az előző stratégia keretében végrehajtott intézkedésekről kevés nyilvános információ érhető el és alacsony az intézkedések láthatósága⁷⁶. Mindezt figyelembe kellene venni az új stratégia végrehajtása során.

Magyarország büntető eljárásjogában módosításokat vezettek be a korrupciós ügyek kivizsgálására irányuló ügyészi erőfeszítések fokozása érdekében, bár a büntetőeljárás lefolytatását elutasító ügyészségi határozatot hatályon kívül helyező bírósági határozat még mindig nem kötelező erejű. 2022 novemberében a büntetőeljárásról szóló törvény módosítása⁷⁷ lehetővé tette a bírák számára az ügyészség és nyomozó hatóságok azon határozatainak felülbírálatát, amelyek szerint nem indítanak nyomozást a bejelentett korrupciógyanus ügyekben, vagy vádemelés nélkül megszüntetik a folyamatban lévő korrupciós nyomozást⁷⁸. Bárki kérheti a felülbírálatot, függetlenül attól, hogy természetes vagy jogi személyről van-e szó⁷⁹, és ezzel kikényszerítheti a felülbírálati eljárást bármely olyan korrupciós ügyben, amelyre vonatkozóan 2023. január 1. után elutasították a feljelentést vagy

⁷⁴ Az OECD szintén értékelést készít a nemzeti korrupcióellenes stratégia tervezetéről. Lásd még: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 12. o.; 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 11. o., valamint 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 11. o. A kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy a 2023–2025 közötti időszakra szóló új intézkedési tervbe belefoglalja a felsővezetői feladatokat ellátó személyekre vonatkozó magatartási kódex elfogadását, amely iránymutatást nyújt a lobbistákkal való kapcsolattartásra és a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokra vonatkozóan, valamint arra, hogy megerősíti a vagyonynyilatkozatokkal kapcsolatos adminisztratív ellenőrzési eljárásokat (ideértve a vizsgálati, ellenőrzési, és szankcionálási mechanizmust is), lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 178. mérföldkővét. A lobbitevékenységre, a munkaviszony megszűnése utáni szabályokra és a vagyonynyilatkozatokra vonatkozó további részleteket lásd e szövegben alább.

⁷⁵ A Legfőbb Ügyészség keretében működő Országos Kriminológiai Intézet elemzéseket és kutatásokat végez a különböző bűnözési területek tendenciáiról, amelyek felhasználhatók a kormány korrupcióellenes politikájának kialakításához és tudományos alapjainak biztosításához. Az ügyészségtől a Magyarországon tett országlátogatás keretében kapott tájékoztatás szerint eddig a kutatás elsősorban képzési célokra szolgált.

⁷⁶ A Magyarországon tett országlátogatás keretében a K-Monitortól és a Transparency International Magyarországtól kapott információk. Lásd még: 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 11. o., a 77. lábjegyzettel együtt.

⁷⁷ 2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról.

⁷⁸ Az érintett bűncselekmények a közhatalom gyakorlásával vagy a közvagyon kezelésével kapcsolatosak, beleértve többek között a Btk. XXVII. fejezete szerinti valamennyi korrupciós bűncselekményt, a vesztegetés enyhébben minősülő eseteit; a hivatali visszaélést; a sikkasztás és a csalás súlyosabban minősülő eseteit; a hűtlen kezelést; a költségvetési csalást; valamint a pénzmosást. A részleteket lásd az alábbi 109. lábjegyzetben.

⁷⁹ Kiemelendő, hogy az eljárásban nem jogosult részt venni sem az új Integritás Hatóság vagy bármely más hatóság, sem pedig az Európai Ügyészség.

megszüntették a nyomozást⁸⁰. Az új eljárás célja⁸¹, hogy az ügyészség elszámoltathatóságával kapcsolatban korábban felvetett aggályok eloszlatása révén hatékonyabbá tegye a korrupciós ügyekkel kapcsolatos büntetőeljárásokat⁸². Továbbra is vannak azonban hiányosságok, különösen az új intézkedés időbeli hatályával⁸³ és azzal kapcsolatban, hogy a büntetőeljárás lefolytatását elutasító ügyészi határozatot hatályon kívül helyező bírósági határozatok nem kötelező erejűek⁸⁴. A tervek szerint a bírósági felülbírálat működéséről 2023 negyedik negyedévében kormányzati értékelő jelentés készül.

A közszférában elkövetett korrupció felderítésének elsődleges eszközét továbbra is a megbízhatósági vizsgálat és a kifogástalan életvitel ellenőrzése képezi. 2022. május 25. óta a Belügyminisztérium és az Alkotmányvédelmi Hivatal – azaz egy nemzetbiztonsági hírszerző szolgálat – megosztott hatáskörébe tartozik a megbízhatósági vizsgálatoknak⁸⁵ és a kifogástalan életvitel ellenőrzésének⁸⁶ a köztisztviselők vonatkozásában történő elvégzése⁸⁷. A rendőrség, valamint a jelenleg a Belügyminisztérium alá tartozó oktatási és egészségügyi ágazatban dolgozó alkalmazottak kivételével valamennyi köztisztviselő a miniszterelnök felügyelete alatt működő Alkotmányvédelmi Hivatal alá tartozik. A kormány állítása szerint e változások nem sértik a megbízhatósági vizsgálatokra és a kifogástalan életvitel ellenőrzésére

⁸⁰ A Legfőbb Ügyészség iránymutatást tett közzé, amely a felülbírálati indítvány benyújtásának menetére vonatkozó útmutatást is tartalmaz (lásd: <http://ugyeszseg.hu/altalanos-benyujtasi-informaciok/>), az érdekelt felek – például a K-Monitor – szerint felhasználóbarát formában; a Magyarországon tett országlátogatás keretében kapott tájékoztatás. Ha az ügyészség nem ért egyet az indítvánnyal, a bíró dönthet úgy, hogy nyomozást kell indítani, és az ügyet nyomozás céljából visszautalhatja az ügyészségnek. Ha az ügyészség nem jár el, a bíró tájékoztatja a felülbírálatot indítványozó személyt arról, hogy vádindítványt nyújthat be a bírósághoz „magánvádlóként” (lásd a fenti I. pillér 10. oldalát).

⁸¹ Az eljárás bevezetése az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozatból és a Magyarország által a helyreállítási és rezilienciaépítési tervében tett kötelezettségvállalásból ered (a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 169. mérőföldköve).

⁸² Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 9. o., 15-16. lábjegyzet.

⁸³ Az új törvény nem tisztázza az új szabályok alkalmazásának időbeli hatályát, és nem teszi egyértelművé különösen azt, hogy az új eljárás a 2023. január 1-je előtt elkövetett (nem elévült) bűncselekményekre is alkalmazandó lesz-e. Lásd az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (46) preambulumbekzdését.

⁸⁴ Lásd az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (46) preambulumbekzdését.

⁸⁵ A köztisztviselők megbízhatósági vizsgálatok révén történő leplezett megfigyelésének lehetőségét, amely annak megállapítására irányul hogy elkövetnek-e korrupciót, az ügyészségnek jóvá kell hagynia, és bűncselekmény gyanújának észlelése esetén jelentenie kell azt az illetékes hatóságnak. A megfigyelés által érintett személyt csak akkor kell tájékoztatni, ha korrupcióra utaló bizonyítékot tárnak fel, és ez büntetőeljárás eredményezett.

⁸⁶ A kifogástalan életvitel ellenőrzése során megvizsgálják, hogy a köztisztviselő életmódja meghaladja-e a fizetését. A kifogástalan életvitel ellenőrzéséhez az érintett személynek és a vele közös háztartásban élőknek önéletrajzot és az adatkezelést tudomásul vevő nyilatkozatot kell benyújtaniuk. A kifogástalan életvitel ellenőrzését a közintézmény felelős vezetőjének kérésére végzik, és az ezzel kapcsolatos megállapítások a köztisztviselő felmentésének indokát képezhetik.

⁸⁷ Lásd a nemzetbiztonsági szolgáltatásokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt, amelyet 2022-ben módosítottak, arról rendelkezve a 8. § k) pontjában, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok elláthatnak bűnmegelőzési célú ellenőrzési feladatokat, a kifogástalan életvitel ellenőrzését és megbízhatósági vizsgálatok végzését. Ami a korrupciót illeti, az Alkotmányvédelmi Hivatal hatáskörrel ruházták fel arra, hogy a bünygyi nyomozás megindításáig felderítse a bűncselekményeket. Lásd Magyarország hozzájárulását a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 13. o.

alkalmazandó jogszabályokat. Ugyanakkor fennáll az a kockázat, hogy mindez kihat az ilyen eljárások átláthatóságára, mivel a korrupció titkosszolgálat általi esetleges felderítése a nemzeti titoktartási szabályok hatálya alá tartozhat, és a korrupciós nyomozás lefolytatásától való eltekintésre vonatkozó döntést *de facto* lehetetlen megtámadni. 2022 tekintetében az ügyészség szerint továbbra is a Nemzeti Védelmi Szolgálat jelenti a korrupciós ügyekkel kapcsolatos nyomozások és büntetőeljárások megindításához szükséges bizonyítékgyűjtés fő és nélkülözhetetlen forrását⁸⁸, különös tekintettel a hétköznapi korrupcióra, például az egészségügyi ágazatban történő hálapénz-fizetésekre⁸⁹. Az egyéb felderítési eszközök, többek között a vagyonynyilatkozatok, a visszaélések bejelentése és a nyilvántartások szerepe továbbra is viszonylag csekély a korrupciós ügyekkel kapcsolatos nyomozásokban⁹⁰. 2022. július 1. óta a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információk központi nyilvántartása – melyet az Adó- és Vámhivatal vezet – nyilvánosan hozzáférhető a jogos érdekekkel rendelkezők számára a nyilvántartás által meghatározott módon, hozzáférési díj megfizetése ellenében⁹¹.

Magyarország felügyeleti rendszere az új Integritás Hatóság létrehozásával bővült. 2022. november 18-án megkezdte működését az újonnan létrehozott Integritás Hatóság, amely hatáskörrel rendelkezik arra, hogy fellépjen minden olyan esetben, ahol a Hatóság álláspontja szerint valamely illetékes hatóság nem tette meg a szükséges lépéseket olyan korrupció, csalás, összeférhetlenség és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely érinti a Magyarországnak nyújtott európai uniós pénzügyi támogatás végrehajtását⁹². A Hatóság elnökének és elnökhelyettesének kinevezésére vonatkozó eljárás

⁸⁸ A Magyarországon tett országlátogatás keretében az ügyészségtől kapott tájékoztatás. A tavalyi jelentés szerint a korrupciós bűncselekmények miatt indított büntetőeljárások főként a nyomozó hatóságok nyomozati tevékenysége alapján indulnak. A vizsgált esetek többségét a Nemzeti Védelmi Szolgálat tárja fel, lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 13. o. Még nem látható, hogy az újonnan megbízott Alkotmányvédelmi Hivatal milyen mértékben fog együttműködni az ügyészséggel és hozzájárulni a korrupció felderítéséhez.

⁸⁹ A jelentések szerint a Nemzeti Védelmi Szolgálat felelősségi körébe tartozó feladatok közül az egészségügyi ágazatban kapott hálapénz jelenti a legkomolyabb kihívást: 2023 januárjában az egészségügyi ágazat vonatkozásában összesen 120 korrupciós és egyéb bűncselekményről kaptak bejelentést, illetve indítottak nyomozást. Lásd Magyarország hozzájárulását a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 20. o. Helyreállítási és rezilienciaépítési tervében Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy szemléletformáló kampányt hajt végre a hálapénz elfogadhatatlanságának tárgyában (a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 182–183. mérőföldköve és 184. célkitűzése).

⁹⁰ A Magyarországon tett országlátogatás keretében az ügyészségtől kapott tájékoztatás. Lásd még: a K-Monitor hozzájárulása a 2022. évi jogállamisági jelentéshez, 18. o.; 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 12. o.

⁹¹ Az érdekelt felek aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a túlzott mértékű díjak és a Hatóság által meghatározott túl szigorú hozzáférhetőségi kritériumok visszatartják az átlagpolgárokat a központi adatbázis használatától, lásd például a következő dokumentumot: Transparency International (2022), *Exporting corruption* (A korrupció exportálása). 52. oldal. Ebben azt a javaslatot is megfogalmazzák, hogy növelni kell a magántőkealapok átláthatóságát, tekintettel ezek szerepére a korrupcióból származó, jogosulatlanul szerzett haszon elrejtésében. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre vonatkozó uniós jogszabályok kötelezettségeket rónak valamennyi tagállamra, köztük Magyarországra is, hogy azonosítsák a tényleges tulajdonosokat. A tényleges tulajdonosok olyan természetes személyek, akik annak ellenére tesznek szert haszonra egy társaság révén, hogy hivatalosan nem nevezték meg őket a vállalkozás tulajdonosának.

⁹² Az Integritás Hatóságot a Magyarország által a kondicionalitási eljárás keretében javasolt korrekciós intézkedések részeként hozták létre. Ezzel összefüggésben lásd az Európai Unió Tanácsának megállapításait bizonyos gyengeségekről, kockázatokról és hiányosságokról a 2022 december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (36) preambulumbekzdésében. Az Integritás Hatóság létrehozása és működése a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 160. mérőföldkövének is tárgyát képezi.

alkalmassági feltételeken alapul⁹³. Ami a felügyeleti feladatokat ellátó egyéb állami szerveket illeti, a politikai kinevezések kérdéseket vetnek fel a korrupció felderítésével kapcsolatos pártatlanságukkal kapcsolatban⁹⁴. Mint a korábbi jelentésekben is szerepelt, a független felügyeleti mechanizmusok elégtelensége, valamint a politika és egyes nemzeti vállalkozások szoros összefonódása kedvez a korrupciónak⁹⁵.

Még mindig nem sikerült jelentős eredményeket elérni a magas szinten elkövetett korrupció visszaszorítása terén. A 2022. évi jogállamisági jelentés ajánlásai között szerepelt, hogy Magyarország „[m]utasson fel komoly eredményeket a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben folytatott nyomozások, büntetőeljárások és a jogerős ítéletek terén⁹⁶”. A korábbi évekhez hasonlóan az ügyészség úgy ítéli meg, hogy az érintett korrupcióellenes szervezetek közötti együttműködés⁹⁷, az emberi és pénzügyi erőforrások, valamint a szakosodás⁹⁸ szintje megfelelő ahhoz, hogy ellássák feladataikat⁹⁹. A többek között a korrupciós esetekre is vonatkozó hatékonyabb nyomozások lehetővé tétele érdekében egy új ügyészségi informatikai rendszert terveznek a bizonyítékgyűjtés és -megosztás terén továbbra is fennálló kihívások kezelése érdekében, különös tekintettel a jelenleg számos elkülönülő állami nyilvántartásban megtalálható releváns pénzügyi információkhoz való hozzáférésre¹⁰⁰. A jelentések szerint a korrupcióval kapcsolatos vádemelések aránya összességében magas¹⁰¹.

⁹³ Lásd az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 36. §-át.

⁹⁴ Egyes megbízatások esetében szokatlanul hosszú időre szóló kinevezéseket terjesztenek elő, például az Állami Számvevőszék esetében, amelynek elnökét 2022 júliusában tizenkét évre választották meg. Az Állami Számvevőszék elnöke (a legfőbb ügyészhez hasonlóan) az Országgyűlésnek számol be, és az országgyűlési képviselők kérdéseket intézhetnek hozzá. Az Állami Számvevőszék elnökének azonban nincs választási joga. Ennek gyakorlati következménye, hogy az elszámoltathatóság nem gyakorolható teljes mértékben. Hasonló a helyzet a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságával, amely a koncessziók felügyeletét végzi, és az elnökét 2021 októberében kilenc évre nevezték ki, miközben a megbízatása csak korlátozott okokból szüntethető meg. Lásd még: Freedom House (2022), Freedom in the World – Hungary Country Report (Szabadság a világban – Magyarországról szóló országjelentés), amely hangsúlyozza, hogy a kormány széles körű ellenőrzést gyakorol az ellenőrző és a vizsgálati szervek felett; és a 2022. évi jogállamisági jelentést (Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 14. o).

⁹⁵ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 14. o. Lásd még: OECD (2021), Economic Survey Hungary (Magyarországra vonatkozó 2021. évi gazdasági felmérés), 57. o.

⁹⁶ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 2. o.

⁹⁷ A Magyarországon tett országlátogatás keretében az ügyészségtől kapott tájékoztatás. A Nézőpont, az Alapjogokért Központ, a Mathias Corvinus Collegium, a Danube Institute és a Századvég által a magyarországi országlátogatás keretében nyújtott információk szerint a köztisztviselőkkel szemben folyamatban lévő eljárások alátámasztják ezt az álláspontot.

⁹⁸ A Legfőbb Ügyészségtől az országlátogatás keretében kapott információk szerint az ügyészek számára speciális képzéseket biztosítanak az új és kialakulóban lévő bűnözési területekről és nyomozati technikákról, többek között a titkosított kommunikációról és a kriptovalutákról.

⁹⁹ A Magyarországon tett országlátogatás keretében a Legfőbb Ügyészségtől kapott tájékoztatás. Lásd még: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 14. o.

¹⁰⁰ A Magyarországon tett országlátogatás keretében a Legfőbb Ügyészségtől kapott információk szerint az informatikai adatbázis lehetőséget kínál az ügyészek összekapcsolására és a büntetőügyek vizsgálatára többek között a mesterséges intelligencia és egy nyílt forráskódú elem révén. Lásd még: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 14. o. Az érzékeny fájlok kezelésére szolgáló informatikai rendszernek 2024 második negyedévére teljes mértékben működőképesnek kell lennie és működni kell – lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 180. mérföldkővét. Emellett a tervek szerint az ügyiratok kezelésére szolgáló informatikai rendszer 2025 végére teljesen működőképes lesz és működni fog – lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 181. mérföldkővét.

¹⁰¹ 2022-ben az ügyészségi nyomozások tárgyát képező, nyilvántartásba vett korrupciós bűncselekmények 83,1 %-a (azaz összesen 1224 bűncselekmény) vezetett vádemeléshez (az ügyészségtől a Magyarországon tett

2022-ben az ügyészség jelentése szerint 326 személyt ítélek el végső fokon korrupcióval kapcsolatos bűncselekményekért¹⁰². Az ügyészség arról számol be, hogy 2022 júliusa óta számos, vezető tisztviselőket érintő korrupciós ügyben vádat emeltek, más ügyekben pedig nyomozás indult, továbbá az előző években indított nyomozások több egyéb ügyben is folyamatban vannak. Továbbra is ritkán hoznak büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben. A jelentéstételi időszakban két magas szinten elkövetett korrupciós ügyben hoztak ítéletet¹⁰³. Az érdekelt felek arról számoltak be, hogy 2022-ben a nyomozások vagy hosszú időre elakadtak, vagy éppen ellenkezőleg, az eljárásokat „bűncselekmény hiányában” gyorsan lezárták, vagy nem indítottak nyomozást¹⁰⁴. Továbbra is komoly aggodalomra ad okot tehát, hogy a magas rangú tisztviselőket és a közvetlen környezetüket érintő korrupciós vádak kivizsgálása terén nem sikerült jelentős eredményeket felmutatni¹⁰⁵. Azokban az ügyekben, amelyekre vonatkozóan 2023. január 1. után elutasították a feljelentést vagy megszüntették a nyomozást, a polgárok és a közérdekű szervezetek indítványozhatják az ügyészség vagy a nyomozó hatóságok azon határozatainak felülbírálatát, amelyek szerint nem indítanak nyomozást a bejelentett korrupciógyanus ügyekben, vagy vádemelés nélkül megszüntetik a folyamatban lévő korrupciós nyomozást¹⁰⁶. Még nem látható,

országlátogatás keretében kapott információk). Lásd még: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 15. o. Lásd még az OLAF 2022. évi éves jelentését (2023), amely a tagállamok által indított büntető eljárásokra vonatkozó legfrissebb adatokat tartalmazza, és feltünteti a magyarországi vádemelési arányt.

¹⁰² Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 22. o. A közszférabeli korrupció miatt indított eljárások száma lényegében változatlan: 2021-ben 173 eljárás indult, 2022-ben pedig 176.

¹⁰³ Mindkettőt katonai tanácsok hozták. Az egyik ügy a Nemzetbiztonsági Hivatal korábbi vezetőjét érintette, akit a Kaposvári Törvényszék elítélt, és ezt az ítéletet a Fővárosi Ítéletábrla katonai tanácsa 2022 szeptemberében helybenhagyta. A másik ügy a Budapesti Rendőrfőkapitányság osztályvezetőjét és a Nemzeti Nyomozó Iroda két vezetőjét érintette, akiket a Fővárosi Törvényszék katonai tanácsa 2023 februárjában ítélte el (az ügyészségtől 2023. április 28-án kapott információ).

¹⁰⁴ A Magyar Bírói Egyesülettől és a Magyar Ügyvédi Kamarától a Magyarországon tett országlátogatás keretében kapott információk, amelyek szerint a büntetőeljárások rendkívül és elfogadhatatlanul hosszúak, különösen a kifinomultabb és összetettebb ügyekben, amelyek más területekkel – például a pénzügyi szabályozással – kapcsolatos, a nyomozók és ügyészek körében hiányzó szakértelmet igényelnek, azaz az ilyen ügyek kivizsgálásához szükséges ismeretek nem állnak rendelkezésre. Lásd például a kormánypárt egyik volt országgyűlési képviselője elleni úgyről a 24.hu. cikkét (2022) a Híd a munka világába program ügyben folytatott eljárásról: „Szép csendben megszüntették a nyomozást Farkas Flórián botrányos roma programja ügyében”. Említést érdemel, hogy az Integritás Hatóság bejelentette, hogy hozzáférést kér a dokumentumokhoz az ügyészségtől, lásd a Telex cikkét: „Az ügyészséghez fordul az Integritás Hatóság a Farkas Flórián ügyében megszüntetett nyomozás miatt”. Az ügyek áttekintését lásd az Átlátszó cikkében (2021): „Elszabotált nyomozások: 20 fontos ügy, ami megakadt az ügyészségen”. Kiemelendő, hogy még abban az esetben is, ha az ügyek a felderítés korai szakaszában a rendőrség vagy a nemzeti adóhatóság alacsonyabb szintjén elutasítással zárulnak, az ügyészségnek jogában áll a nyomozást folytatni, és a rendőrséget ennek megfelelő intézkedésekre utasítani. Lásd még: Civitas Institute/Transparency International (2021), Fekete könyv II. – Korrupció és az állam foglyul ejtése Magyarországon.

¹⁰⁵ Lásd: a K-Monitor hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 25. o. és a Transparency International hozzájárulása, 22–23. o. Lásd még: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 15–16. o., hivatkozások az előző, 2021. és 2020. évi jelentésekre. Lásd továbbá: Bertelsmann Stiftung (2022), Transformation Index: Hungary Country Report (Magyarországról szóló országjelentés), amely kiemeli, hogy a korrupciós ügyekkel kapcsolatban indított büntetőeljárások azokra az esetekre korlátozódnak, amelyek a hatalmi piramis által egyeztetett szabályokon kívül eső, hétköznapi korrupciónak tekinthetők.

¹⁰⁶ Az érintett bűncselekmények a közhatalom gyakorlásával vagy a közvagyon kezelésével kapcsolatosak, beleértve többek között a Btk. XXVII. fejezete szerinti valamennyi korrupciós bűncselekményt, a vesztegetés enyhébben minősülő eseteit; a hivatali visszaélést; a sikkasztás és a csalás súlyosabban minősülő eseteit; a hűtlen kezelést; a költségvetési csalást; valamint a pénzmosást (817/A. § (1). A 2023. január 1-jén vagy azt

hogy milyen mértékben fogják alkalmazni ezt az újonnan bevezetett eljárást, és az milyen mértékben járul hozzá a büntetőeljárások hatékonyabbá tételéhez a gyakorlatban¹⁰⁷. Az érdekelt felek továbbra is aggodalmukat fejezték ki a közigazgatás felső szintjein tapasztalható kliensrendszerrel, favoritizmussal és nepotizmussal kapcsolatban¹⁰⁸, valamint amiatt, felmerül a büntetlenség kockázata abból kifolyólag, hogy a magas szintű korrupciós ügyeket politikai okokból eltérően kezelik¹⁰⁹, és ez potenciálisan sérti a törvény előtti egyenlőség elvét¹¹⁰. Összességében tehát, tekintettel ezekre a fejleményekre, valamint az ügyészség átpolitizálására, illetve a politika és az üzleti világ közötti túl szoros kapcsolatra¹¹¹, nem történt előrelépés a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelem terén a 2022. évi jogállamisági jelentés ajánlása szerint elérendő komoly eredmények terén.

A külföldi hivatalos személy megvesztegetésével szembeni végrehajtási intézkedések hiánya továbbra is fennáll. Külföldi hivatalos személy megvesztegetésével kapcsolatban nem indultak új nyomozások¹¹². Továbbra is a 2012 óta nem teljesített ajánlások közé tartoznak az

követően indított büntetőeljárások esetében bírósági felülbírálat iránti indítvány nyújtható be. Azokat a korrupciós ügyeket, amelyekre vonatkozóan megszüntették a nyomozást, közzéteszik a rendőrség (<https://ugyintezes.police.hu/web/guest/anonimizalt-hatarozatok/>), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (<https://nav.gov.hu/anonimizalt-hatarozatok/>) és az ügyészség (<http://ugyeszseg.hu/anonimizalt-hatarozatok/>) nyilvánosan elérhető honlapján. A jogszabály egyike annak a tizenhét kötelezettségvállalásnak, amelyet a kormány a kondicionalitási eljárás keretében tett az uniós finanszírozásnak a jogállamiság megsértésével, ezen belül a gyenge korrupcióellenes biztosítékokkal szembeni védelme érdekében – lásd: Az uniós költségvetésnek a jogállamiság elveinek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat e) szakaszán belül a 44-46. preambulumbekkezdés.

¹⁰⁷ Meg kell jegyezni, hogy Magyarországon az ügyészségre vonatkozóan ajánlott reformok közül többet részben vagy egyáltalán nem hajtottak végre (például az ügyészek széles körű mentelmi jogának a funkcionális mentességre való korlátozása) – lásd GRECO, Negyedik értékelési kör – Harmadik interim megfelelési jelentés (2022. szeptember 8.), 7. o., 41–45. pont.

¹⁰⁸ Budapesti Korrupciókutató Központ (2023): Fourteen Graphs and Two Tables on the New Trends of Corruption Risk in the Hungarian Public Procurement 2005-2022 (Tizennégy grafikon és két táblázat a korrupciós kockázat új tendenciáiról a magyar közbeszerzésben 2005–2022 között). A Magyarországon tett országlátogatás keretében a Transparency International Magyarországtól, a K-Monitortól, a Budapest Korrupciókutató Központtól, az Átlátszótlól, a Magyar Ügyvédi Kamarától és a Magyar Bírói Szövetségtől kapott információk. A Bertelsmann Stiftung (2022) Magyarországról szóló országjelentése megállapítja, hogy a magyar politika működésének alapjává vált a nagymértékben központosított politikai korrupció, és az állam párt általi foglyul ejtése mindenekelőtt a politikai korrupcióra és az informális hatalmi hálózatokra támaszkodik, továbbá kiemeli, hogy a korrupciós ügyekkel kapcsolatban indított büntetőeljárások azokra az esetekre korlátozódnak, amelyek a hatalmi piramis által egyeztetett szabályokon kívül eső, hétköznapi korrupciónak tekinthetők.

¹⁰⁹ A Magyarországon tett országlátogatás keretében a Transparency International Magyarországtól, a K-Monitortól, a Budapest Korrupciókutató Központtól, az Átlátszótlól, a Magyar Ügyvédi Kamarától és a Magyar Bírói Szövetségtől kapott információk.

¹¹⁰ Az ügyészség hatékony működésével kapcsolatos GRECO-ajánlások teljes körű végrehajtása tovább erősítené a korrupcióellenes keretet. Lásd: GRECO, Negyedik értékelési kör. Harmadik interim megfelelési jelentés (2022. szeptember 8.), 6. o., 31–35. pont. Lásd még: I. pillér és a 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 16. o. Ez különösen az ügyészek mentelmi jogának a funkcionális mentességre való korlátozására vonatkozik, de arra is, hogy az országgyűlési képviselők mentelmi jogának felfüggesztését célzó eljárások ne hátráltassák az időben történő bizonyításvételt. Lásd még: GRECO – Negyedik értékelési kör – Harmadik interim megfelelési jelentés (2022. szeptember 8.), 7. o., 41–45. pont és v. ajánlás, 8–10. pont. Lásd még feljebb az I. pillérben.

¹¹¹ Lásd feljebb ebben a II. pillérben a felügyeleti és ellenőrzési mechanizmusokról szóló részben, 16. o.

¹¹² Transparency International (2022), Exporting Corruption (A korrupció exportálása), 51. o. – eszerint alig vagy egyáltalán nem történtek végrehajtási intézkedések: a 2018–2021-es időszakban Magyarország egyetlen nyomozást indított, nem indított meg eljárást és egyetlen ügyet sem zárt le. Lásd továbbá: OECD,

arra vonatkozóan megfogalmazott nemzetközi ajánlások, hogy a külföldi hivatalos személy megvesztegetésével kapcsolatos ügyek proaktív felderítését és kivizsgálását célzó stratégiát kell kidolgozni, valamint több időt kell biztosítani a nyomozati intézkedéseknek a rendkívül összetett, több joghatóságot érintő ügyekben történő alkalmazásához¹¹³.

Történtek bizonyos jogalkotási lépések abba az irányba, hogy megkönnyítsék az uniós forrásokat érintő vizsgálatokkal összefüggésben az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által végzett helyszíni ellenőrzéseket. Magyarország 2022. október 4-én törvényi rendelkezéssel a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt jelölte ki az OLAF-ot a magyarországi helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatásában segítő illetékes hatóságnak, ideértve azt az esetet is, amikor az ilyen ellenőrzés alá vont gazdasági szereplő megtagadja az együttműködést¹¹⁴. A módosítások bevezették azt a lehetőséget is, hogy az OLAF kérésére pénzügyőr is jelen legyen az ellenőrzéseknél, valamint hogy pénzügyi szankciót szabjanak ki, ha egy gazdasági szereplő megtagadja az OLAF-fal való együttműködést az ellenőrzések és vizsgálatok során. A nemzeti és uniós forrásokkal az irányító hatóságoknál visszaélő korrupciós körökkel kapcsolatban tavaly megfogalmazott állításokkal összefüggésben, amelyek a rendszerszintű felügyelet

Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Hungary, following up on the OECD recommendation of the Phase 4 Report – Hungary (Az OECD megvesztegetés elleni egyezményének végrehajtása. 4. szakasz, kétéves nyomkövetési jelentés: Magyarország) (2021), 3. o., 3. pont, és 6. o. a 4.a. ajánlás – eszerint az egyezmény magyarországi hatálybalépése óta 2008 és 2011 között külföldi hivatalos személy megvesztegetésére vonatkozóan csak egyetlen csekély jelentőségű ügyet zártak le, amelyben 26 természetes személlyel szemben született büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet. Néhány érdekelt fél jelezte, hogy a harmadik országokból származó külföldi pénzügyi befolyás további fenyegetést jelent – a Mathias Corvinus Collegiumtól a magyarországi országlátogatás keretében kapott információk.

¹¹³ Lásd: az OECD megvesztegetéssel foglalkozó munkacsoportjának nyilvános nyilatkozatát (2023): „Hungary should urgently implement long-standing OECD Anti-Bribery recommendations, enforce its foreign bribery laws and improve its engagement with the Working Group on Bribery” (Magyarországnak sürgősen végre kell hajtania az OECD megvesztegetés elleni, régóta fennálló ajánlásait, érvényesítenie kell a külföldi hivatalos személy megvesztegetésére vonatkozó jogszabályait, és javítania kell a megvesztegetéssel foglalkozó munkacsoporttal való együttműködését). Lásd továbbá: OECD (2021), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Hungary, following up on the OECD recommendation of the Phase 4 Report – Hungary (2019) (Az OECD megvesztegetés elleni egyezményének végrehajtása, 4. szakasz, kétéves nyomkövetési jelentés: Magyarország – A 4. szakaszra vonatkozó 2019. évi jelentés Magyarországra vonatkozó OECD-ajánlásának nyomon követése), 54. o. – olyan kérdések, amelyek a tervek szerint Magyarország új nemzeti korrupcióellenes stratégiájának és intézkedési tervének részét fogják képezni.

¹¹⁴ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXIX. törvény, amely 2022. október 11-én lépett hatályba. Ezzel összefüggésben lásd még a Magyarország által az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alapján az uniós költségvetés védelme érdekében bejelentett korrekciós intézkedésekről szóló közlemény (COM(2022) 687 final, 2022. november 30.,) 12., 134., 137–138. pontját, és a 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (53) preambulumbekzdését, amely megállapította, hogy Magyarország végrehajtotta az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló kondicionalitási eljárás keretében erre vonatkozóan meghatározott korrekciós intézkedést. E tekintetben az előző jelentés kiemelten foglalkozott az OLAF-fal való együttműködésnek a gazdasági szereplők általi megtagadásával, csakúgy, mint a magyar hatóságok azon gyakorlatát érintő aggályokkal, hogy az OLAF által kibocsátott pénzügyi ajánlások vagy vizsgálatok esetén visszavonják az uniós finanszírozású projekteket, miközben az esedékes összegeket nem szedik be szisztematikusan a szabálytalanságot vagy csalást elkövető gazdasági szereplőtől (lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 14. o.). A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 226. mérőldkövében Magyarország kötelezettséget vállalt az OLAF-fal való együttműködés megerősítését célzó reformokra az uniós támogatás végrehajtásával kapcsolatos csalások felderítésének megerősítése érdekében.

hiányával¹¹⁵ kapcsolatos aggályokat vetettek fel, időközben 30-nál is több gyanúsítottat azonosítottak a Pénzügyminisztériumot és a Miniszterelnöki Hivatalt is érintően¹¹⁶.

A lobbitevékenységre vonatkozó szabályok reformja terén eddig nem történt előrelépés. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt ajánlotta Magyarországnak, hogy „[f]ogadjon el átfogó reformokat a lobbitevékenységre [...] vonatkozóan [...], biztosítva a hatékony ellenőrzést és végrehajtást is”¹¹⁷. Bár új lobbitevékenységi iránymutatást terveznek elfogadni, az intézkedések nem elegendőek a lobbitevékenységre vonatkozó magyar keretet érintően feltárt rendszerszintű hiányosságok kezeléséhez. A kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy az új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia intézkedési tervébe belefoglalja a felsővezetői feladatokat ellátó személyekre vonatkozó magatartási kódex elfogadását, amely iránymutatást nyújt a lobbistákkal való kapcsolattartásra vonatkozóan¹¹⁸. A nem kötelező erejű magatartási kódex önmagában is előrelépést jelent, de önmagában még nem kezeli megfelelően a lobbitevékenység területén korábban felvetett aggályokat. A megfogalmazott aggályok szerint Magyarország nem rendelkezik átfogó lobbiszabályozással, átláthatósági nyilvántartással vagy jogalkotási lábnyommal az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás közzététele érdekében¹¹⁹, nem kötelező a találkozók vagy az egyeztetések tartalmának nyilvánosságra hozatala, és a vonatkozó rendelet¹²⁰ szankciókat sem ír elő arra az esetre, ha az abban foglaltak nem teljesülnek. Nem történtek lépések az országgyűlési képviselők és a lobbisták közötti kapcsolatokra vonatkozó egyértelmű szabályok megállapítása érdekében, hogy kezeljék a döntéshozatali folyamat átláthatóságának mértékével kapcsolatos aggályokat¹²¹. A lobbitevékenységre vonatkozó szabályok így továbbra sem teljesek, és a szabályok be nem tartása esetén nincs biztosítva a szisztematikus nyomon követés. A tervezett intézkedések ezért nem tekinthetők a lobbitevékenység átfogó reformjának, miként az az előző jelentés ajánlásai között szerepel. Mindezek alapján eddig nem történt előrelépés a 2022. évi jogállamisági jelentésben megfogalmazott ajánlás végrehajtása terén.

A kormány új iránymutatást kíván kiadni a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokkal kapcsolatban, miközben a forgóajtó-jelenségre vonatkozó hatályos

¹¹⁵ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 14. o.

¹¹⁶ Telex (2023), „Már 34 gyanúsítottja van a Pénzügyminisztériumot és a Miniszterelnökséget is érintő vesztegetési ügynek”

¹¹⁷ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2. o.

¹¹⁸ Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 10. o. Lásd még a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 178. mérföldkövét. A Belügyminisztériumtól az országlátogatás keretében kapott információk szerint nincsenek olyan konkrét tervek, amelyek túlmutatnának a kondicionalitási eljárás és a helyreállítási és rezilienciaépítési terv keretében a lobbitevékenység tekintetében tett kötelezettségvállalások végrehajtásán.

¹¹⁹ Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet szerint az állami közigazgatási szervek alkalmazottainak dokumentálniuk kell a találkozókat, és csak azt követően találkozhatnak érdekérvényesítőkkal a munkájukkal kapcsolatban, hogy erről tájékoztatták a feletteseiket, akik megtilthatják a találkozót. Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 17. o; 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 13. o. A lobbitevékenységre vonatkozó átfogó szabályok különösen fontosak lennének az „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások” növekvő számára tekintettel, mivel a beruházási eljárások egyszerűsítése és felgyorsítása érdekében azok mentesülnek a szabályozási követelmények és biztosítékok alól.

¹²⁰ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.

¹²¹ Lásd: GRECO, Negyedik értékelési kör. Harmadik interim megfeleléségi jelentés (2022. szeptember 8.), 9–10. pont. Az Országgyűlés Mentelmi Bizottságától a magyarországi országlátogatás keretében kapott tájékoztatás szerint a parlamenti szabályok egyértelműek, és az érdekérvényesítőknak lehetőségük van véleményük kifejtésére.

szabályok reformja egyelőre nincs tervbe véve. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt ajánlotta Magyarországnak, hogy „[f]ogadjon el átfogó reformokat [...] a forgóajtó-jelenségre vonatkozóan [...], biztosítva a hatékony ellenőrzést és végrehajtást is”¹²². A tervek szerint további iránymutatást fognak nyújtani a munkaviszony megszűnése utáni korlátozásokkal kapcsolatban, és a kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy az új Korrupcióellenes Stratégia intézkedési terve tartalmazni fogja ezt az iránymutatást¹²³. A munkaviszony megszűnése utáni korlátozások és a várakozási időszakok továbbra is nagyrészt széttagoltak, és csak a köztisztviselők egy szűk csoportjára¹²⁴ és a közintézmények korlátozott körére vonatkoznak, például az Állami Számvevőszékre és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságra¹²⁵. A gyakorlatban azonban ezeket a szabályokat ténylegesen nem hajtják végre, mivel a kormánynak még meg kell határoznia azokat az ágazatokat és köztisztviselői pozíciókat, amelyek esetében várakozási idő lesz alkalmazandó a köztisztviselők üzleti karrierjére azon a területen, ahol korábban tevékenykedtek¹²⁶. Nem létezik az országgyűlési képviselőkre vonatkozóan olyan magatartási kódex, amely a képviselők megbízásának megszűnése utáni időszakra vonatkozó iránymutatásokat is tartalmazna, és annak kidolgozása nem is szerepel a tervek között¹²⁷. Ezért, bár az iránymutatás – elfogadása esetén – megfelelő kezdeti lépés lenne, a tervezett intézkedések nem tekinthetők a munkaviszony megszűnése utáni szabályok átfogó reformjának. Tehát eddig nem történt előrelépés a 2022. évi jogállamisági jelentésben megfogalmazott ajánlás végrehajtása terén.

Némi előrelépés történt a vagyonyilatkozatok rendszerének megerősítése terén, és megkezdte működését az újonnan létrehozott felügyeleti struktúra. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt ajánlotta Magyarországnak, hogy „erősítse meg a vagyonyilatkozatok rendszerét, biztosítva a hatékony ellenőrzést és végrehajtást is”¹²⁸. 2022 júliusáig Magyarországon kiterjedt vagyonyilatkozati rendszer működött, amely előírta, hogy

¹²² 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2. o.

¹²³ Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 10. o. A Belügyminisztériumtól az országlátogatás keretében kapott információk szerint nincsenek olyan konkrét tervek, amelyek túlmutatnának a kondicionalitási eljárás és a helyreállítási és rezilienciaépítési terv keretében (177–179. mérőföldkő) a forgóajtó-jelenség tekintetében tett kötelezettségvállalások végrehajtásán.

¹²⁴ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 17–18. o.

¹²⁵ Titoktartási rendelkezések találhatók a Munka Törvénykönyvében (2012. évi I. törvény 8. § (4) bekezdés), valamint a köztisztviselőkre vonatkozó egyes különös jogszabályokban (2018. évi CXXV. törvény 93. § (1) bekezdés g) pont). Ezek a rendelkezések előírják, hogy a kormánytisztviselő köteles a minősített adatot megtartani, ezen túlmenően illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényről, amely tevékenysége során jutott tudomására és annak kiszolgáltatása az állam, a kormányzati igazgatási szerv, valamely munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy előnyös következményekkel járna.

¹²⁶ A jogszabályban meghatározott korlátozás időtartama megegyezik a korlátozás alá eső munkakörben eltöltött idővel, de legfeljebb két év lehet (2018. évi CXXV. törvény 117. § (2) bekezdés). A 117. § (1) bekezdése előírja, hogy a Kormánynak meg kell határoznia azokat az ágazatokat és álláshelyeket, amelyek esetében a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnését vagy megszüntetését követően nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt. Ezt a rendelkezést még végre kell hajtani.

¹²⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 85. §-a szerint a gazdasági összeférhetlenség elkerülése érdekében az országgyűlési képviselők mandátumának megszűnését követő két évig korlátozás áll fenn, amelynek értelmében a képviselő nem köthet vételi megállapodást olyan gazdálkodó szervezet részesedésének megszerzésére, amelyben a magyar vagy külföldi állam, helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás vagy külföldi helyhatóság, párt, belföldi vagy külföldi vallási közösség befolyással rendelkezik. A GRECO több alkalommal szorgalmazta egy, az országgyűlési képviselőkre vonatkozó olyan etikai/magatartási kódex elfogadására, amely kiterjed többek között a megbízás megszűnése utáni szabályokra és a végrehajtásukhoz szükséges kiegészítő, gyakorlati intézkedésekre, lásd: GRECO, Negyedik értékelési kör. Harmadik interim megfelelőségi jelentés, 3–4. o, 8–11. pont., hivatkozással a Negyedik értékelési körre, 17. o.

¹²⁸ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2. o.

az országgyűlési képviselőknek, a kormánytisztviselőknek és a köztisztviselőknek nyilatkozniuk kell vagyonukról és érdekeltségeikről¹²⁹. A gyakorlatban a rendszer hatékony felügyelet és végrehajtás nélkül működött. 2022-ben az Országgyűlésről szóló törvény módosításait követően¹³⁰, amelyekkel először eltörölték a vagyonról való beszámolási kötelezettséget, és ehelyett kizárólag a jövedelmi viszonyok kerültek a fókuszba¹³¹, nagyrészt visszaállították a korábbi vagyonbevallási rendszert¹³². Aggályok merültek fel néhány fennmaradó joghézaggal¹³³, valamint a hatékony nyomon követéssel és ellenőrzéssel kapcsolatban. 2022-ben a 605 benyújtott nyilatkozat alapján mindössze egyetlen eljárást kezdeményeztek egy országgyűlési képviselő ellen, de azt a Mentelmi Bizottság nyilvánvaló megalapozatlanságra hivatkozva elutasította¹³⁴. Az Országgyűlés vagy az Adó- és Vámhatóság megfelelő szervei számára továbbra sincs előírva, hogy rendszeresen ellenőrizzék a benyújtott nyilatkozatok helyességét és teljességét¹³⁵. A vagyonnyilatkozatokat csak a gyanú bejelentése esetén ellenőrzik, és az esetleges nyomon követés a köztisztviselő munkáltatójának, illetve országgyűlési képviselők és más magas rangú tisztviselők esetében a Mentelmi Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik¹³⁶. A nyilvánosság számára azonban nem érhető el sem az érdekeltségi nyilatkozatok, sem pedig az esetleges nyomon követésre vonatkozó információk. Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó magatartási szabályok, összeférhetlenségi szabályok és vagyonnyilatkozati szabályok felügyeletének, ellenőrzésének és végrehajtásának

¹²⁹ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 16. o.; 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 12. o. A jelentések a hatékony felügyelet és végrehajtás gyakorlati hiányával kapcsolatos aggályokat jeleznek, nem pedig a jogszabályban előírt rendszerrel kapcsolatos aggályokat.

¹³⁰ A törvény hatálya kiterjed a magas rangú kormánytisztviselőkre is, mivel a rájuk alkalmazandó rendszer az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályokon alapul. Az alacsonyabb besorolású köztisztviselőkre és a helyi önkormányzati vezetőkre vonatkozó vagyonnyilatkozati szabályok 2022-ben változatlanok maradtak.

¹³¹ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 16. o., amely szerint az országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozatára vonatkozó szabályok módosítására irányuló kormányjavaslatnak – amely alapján a módosítás elfogadására a tervezett ütemterv szerint 2022. július 27-én kerül sor – nem célja, hogy eleget tegyen ezeknek a kéréseknek az adatok ellenőrzése, a rendszer felügyelete, illetve a szabályok be nem tartása esetén alkalmazandó szankciók szigorítása tekintetében.

¹³² A korábbiakhoz hasonlóan az országgyűlési képviselőknek, házastársaiknak és az ugyanabban a háztartásban élő élettársaknak megbízatásuk megkezdése után és mandátumuk lejártakor minden évben vagyonnyilatkozatot kell benyújtaniuk. Míg az országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozata a korábbiakhoz hasonlóan továbbra is nyilvános, a családtagok nevét már nem teszik közzé, és nyilatkozataik nem nyilvánosak, hanem csak az Országgyűlés Mentelmi Bizottsága számára hozzáférhető, amely panasz esetén nem köteles automatikusan ellenőrzési eljárást indítani. Ehelyett a panaszokat olyan bizonyítékokkal kell alátámasztani, amelyek jelzik a családtagok nyilatkozatainak hiányzó vagy hamis elemeit, ami a gyakorlatban lehetetlen, ha a nyilatkozatok továbbra sem lesznek hozzáférhetőek a nyilvánosság számára.

¹³³ Az új szabályok értelmében az azonos háztartásban élő országgyűlési képviselő és családja kizárólagos használatára szolgáló ingatlant már nem kell bejelenteni, ellentétben a korábbi rendszerrel, amelyben a tulajdonosként birtokolt összes ingatlant szerepeltetni kellett a nyilatkozatban, ugyanakkor csak a települést (kerületet) kell megadni, ahol az ingatlan található. Az új szabályok alapján a pontos jövedelem helyett jövedelmi sávokat kell megadni, és előírják az országgyűlési képviselők számára, hogy éves nyilatkozattétel helyett csak akkor osszák meg az információkat, ha azt indokoltnak tartják.

¹³⁴ A Magyarországon tett országlátogatás keretében az Országgyűlés Mentelmi Bizottságától kapott írásbeli észrevételek, 3. o.

¹³⁵ Lásd még: K-Monitor (2023): Hungarian MPs Assets: Less Declared and Still Not Monitored (A magyar országgyűlési képviselők vagyonnyilatkozatai: kevesebb információ, továbbra sincs ellenőrzés).

¹³⁶ A Mentelmi Bizottság 2017–2021 között szinte minden bejelentést megalapozatlanként elutasított (16-ból 15-öt), míg a fennmaradó egy esetben az eljárást a nyilatkozatok későbbi helyesbítése miatt nem indították meg, lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 16. o. Az országgyűlési képviselők esetében fennálló összeférhetlenségről vagy érdekellentétről nyilatkozni kell az Országgyűlés elnökének részére, majd ezt követően a helyzet megoldásáig bizonyos korlátozások vonatkoznak rájuk. 2012. évi XXXVI. törvény, módosítva 2019 decemberében.

hatékonyabbá tételére vonatkozóan régóta megfogalmazott elvárások részbeni kezelése érdekében 2022 novemberében létrehozták az Integritás Hatóságot, és megbízták a vagyonyilatkozatok felügyeletének szigorításával¹³⁷. Az Integritás Hatóság felügyeleti szerepének összességében vett hatékonysága a gyakorlatban jelentős mértékben függ majd más érintett állami szervekkel és szervezetekkel folytatott együttműködésétől¹³⁸. Bár az Integritás Hatóság nem rendelkezik saját végrehajtási vagy szankcionálási hatáskörrel, bizonyítékkal tud szolgálni az illetékes bűnüldöző hatóságok számára. Mindezek alapján némi előrelépés figyelhető meg a tisztviselők bizonyos kategóriáinak vagyonyilatkozataira vonatkozó új felügyeleti struktúra létrehozása terén. A későbbi jelentések további figyelemmel fogják kísérni e felügyeleti struktúra gyakorlati eredményességét. Megállapítható tehát, hogy történt némi előrelépés a 2022. évi jogállamisági jelentésben megfogalmazott ajánlás végrehajtása terén.

Magyarország elkötelezte magát az összeférhetlenségi kockázatok kezelése iránt, többek között a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok tekintetében¹³⁹. Léteznek a köztisztviselőkre, bírákra és ügyészekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok, amelyeket a vonatkozó szakterületi jogszabályok és etikai kódexek szabályoznak. A feddhetlenségre vonatkozó nemzeti intézkedések a közigazgatás alacsony és középvezetői beosztású tisztviselőire irányulnak, míg a vezető köztisztviselők esetében a nemzeti keret továbbra is gyenge¹⁴⁰. A politikai tanácsadókra, valamint a miniszteri vagy kormánybiztosokra sem vonatkoznak általános összeférhetlenségi szabályok¹⁴¹. A kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy a 2023–2025 közötti időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia

¹³⁷ 2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről. Az Integritás Hatóság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a politikai vezetők, köztük a miniszterelnök és más magas szintű vezetők vagyonyilatkozatainak ellenőrzésére. Minden más magas kockázatú tisztviselő esetében, beleértve az országgyűlési képviselőket is, a Hatóság felügyeleti szerepet tölt be, és mint ilyen, jogosult arra kérni az illetékes hatóságokat, hogy gyanú vagy panasz esetén, illetve hivatalból indítsanak ellenőrzési eljárást. Ez utóbbi elemet az Európai Unió Tanácsa a kondicionalitási eljárás keretében gyenge pontnak vagy hiányosságnak tekinti. Lásd az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022 december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (36) preambulumbekzdését.

¹³⁸ Jogilag kötelesek együttműködni, az Integritási Hatóság pedig eljárhat a bíróság előtt e kötelezettség be nem tartása esetén.

¹³⁹ A közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok jelentős közfinanszírozásban részesülnek, beleértve az uniós finanszírozást is, és megállapítást nyert, hogy az alapítványokat a kormányhoz közeli vezetőtestületi tagok irányítják.

¹⁴⁰ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény csak korlátozottan határozza meg az összeférhetlenség fogalmát, mivel annak pontos meghatározása helyett csak bizonyos tevékenységeket sorol fel, amelyek összeegyeztethetetlenek a politikai felsővezetői pozícióval (182. §). A törvény nem szabályozza kellőképpen azokat a konkrét helyzeteket, amelyekben a magánérdekek ütköznek a közérdekkel vagy a pénzügyi érdekek a döntéshozatali folyamattal. Ezzel összefüggésben a fent említett megbízhatósági vizsgálatok inkább a közigazgatásban tapasztalható hétköznapi korrupció visszaszorításához járulnak hozzá. A kondicionalitási eljárás eredményeként az uniós források végrehajtása érdekében 2022-ben elfogadták a 373/2022. és a 374/2022. kormányrendeletet, amelyekbe belefoglalták a költségvetési rendelet 61. cikkének való megfeleléshez szükséges szabályokat.

¹⁴¹ Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési tervének (a terv 217–220. és 224. mérföldkövei) végrehajtása érdekében aktualizálták az uniós források felhasználásában bármilyen módon részt vevő munkatársakra vonatkozó iránymutatásokat és összeférhetlenségi szabályokat, és létrehoztak egy külön szervezet (a Belső Ellenőrzési és Integritási Főigazgatóságot, BEIF), amely felhatalmazással rendelkezik e nyilatkozatok hitelességének rendszeres ellenőrzésére. Továbbá, bár az uniós források felhasználására vonatkozó szabályokat frissítették az összeférhetlenséggel kapcsolatban, a minisztereknek nem kell összeférhetlenségi nyilatkozatokat aláírniuk, még akkor sem, ha érintettek az uniós források felhasználásában. Ezek a szabályok csak az államtitkári szintre és annál alacsonyabb rangú tisztviselőkre alkalmazandók.

intézkedési tervébe belefoglalja a vezető beosztású személyekre vonatkozó magatartási kódex elfogadását¹⁴². Még nem világos, hogy a kódex milyen mértékben terjed ki az összeférhetlenségre, az ajándékokra és az országgyűlési képviselőknek nyújtott hasonló juttatásokra vonatkozó új szabályokra is, miként azt a kormány tervezte, és miként az a tavalyi jelentésben szerepelt¹⁴³. Amíg ezeket a kötelezettségvállalásokat a gyakorlatban nem hajtják végre, a kormánytagokra, az államtitkárokra és az országgyűlési képviselőkre vonatkozóan nincsenek etikai kódexek. Emellett jogtalan vagyonszerzés gyanúja esetén a Nemzeti Adó- és Vámhivatal csak akkor indíthat ellenőrzési eljárást, ha a nyomozó hatóságok is indítottak bűnügyi vizsgálatot, ami jelentősen korlátozza az ilyen ellenőrzések lehetőségét¹⁴⁴. Ugyanakkor az újonnan létrehozott Integritás Hatóság kérheti az ilyen gyanú kivizsgálását, ha közpénzekkel összefüggő esetről van szó, különös tekintettel az uniós forrásokra. Az uniós források felhasználásának nagyobb átláthatósága érdekében az összeférhetlenségi szabályok hatályát kiterjesztették a közérdekű vagyonkezelő alapítványokra is¹⁴⁵. A legmagasabb rangú tisztviselők azonban – többek között, de nem kizárólag az országgyűlési képviselők és a volt tisztviselők – a vezetőtestületi másodállásukon keresztül második jövedelemhez juthatnak. Ez a helyzet olyan személyes pénzügyi előnyt jelent, amely személyi és szakmai érdekellentét eredményezhet¹⁴⁶. A vezetőtestületek tagjait jelenleg élethosszig nevezik ki, míg a korábbi magas rangú tisztviselőkre vonatkozóan nincs a vezetőtestületi taggá válásuk előtti várakozási időszak előírva.

Az Országgyűlés elfogadta a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó jogszabályi keret módosítását. A köztársasági elnök 2023. április 21-i politikai vétóját

¹⁴² A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 178. mérőföldköve.

¹⁴³ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 17. o., amely a 2022. évi jelentéstervezettel összefüggésben a kormánytól kapott információkon alapult.

¹⁴⁴ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 17. o.; 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 13. o.

¹⁴⁵ 2022. évi XXIX. törvény. A szabályozási keret azonban – a Bizottság többszöri kérése ellenére – még mindig nem akadályozza meg, hogy magas rangú tisztviselők, köztük az Országgyűlés és a magyar autonóm szervek politikai felsővezetői bekerüljenek a közérdekű vagyonkezelő alapítványok vezetőtestületeibe. Ezen túlmenően Magyarország (az általános tilalom alóli kivétellel) 2022. november 1-jétől újra bevezette azt a lehetőséget, hogy a politikai felsővezetők javadalmazással járó második állást is betölthessenek, többek között a közérdekű vagyonkezelői alapítványok vezetőtestületeiben. A Tanács 2022. december 15-én az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelme érdekében a kondicionalitási rendelet alapján költségvetési intézkedéseket fogadott el. Ebben az összefüggésben a Tanács megtiltotta, hogy az uniós költségvetés közvetlen vagy közvetett irányítás keretében történő végrehajtása során bármilyen új jogi kötelezettségvállalásra kerüljön sor közérdekű vagyonkezelői alapítványok és az ilyen alapítványok által fenntartott szervezetek vonatkozásában. A közérdekű vagyonkezelő alapítványokra vonatkozó szabályozást 2021. áprilisában kodifikálták, lásd a 2021. évi IX. törvényt.

¹⁴⁶ Az uniós finanszírozás végrehajtásával kapcsolatos döntéseket meghozó magas rangú tisztviselők tisztséget tölthetnek be olyan közérdekű vagyonkezelő alapítványok vezetőtestületeiben, amelyek részesülhetnek ilyen finanszírozásban. Emellett a kormány 2022. november 1-jétől (az általános tilalom alóli kivétellel) újra bevezette azt a lehetőséget, hogy a politikai felsővezetők más javadalmazással járó munkát is vállaljanak, többek között a közérdekű vagyonkezelő alapítványok vezetőtestületeiben. Lásd az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (43) preambulumbekzdését. A közérdekű vagyonkezelő alapítványok jelentős állami finanszírozásban részesülnek, ami növeli a korrupció kockázatát. Mivel az ilyen vagyonkezelő alapítványoknak nemcsak a magyar állam, hanem a magánszektor és külföldi államok is biztosíthatnak finanszírozást, a kuratóriumi tagok pénzgyűjtési és lobbitevékenységeket folytathatnak. A jogi keretet a hatalmi ágak szétválasztásával kapcsolatos aggályok miatt megtámadták a magyar Alkotmánybíróságon (II/02280/2021, elbírálás alatt), mivel a kuratóriumi tagok nincsenek akadályozva abban, hogy egyidejűleg magas rangú, például miniszteri és országgyűlési képviselői pozíciókat töltsenek be.

követően az Országgyűlés 2023. május 23-án elfogadta az uniós irányelv¹⁴⁷ átültetésére irányuló törvénymódosítást¹⁴⁸. Különböző állami szervek működtetnek online bejelentési csatornákat, köztük a Nemzeti Védelmi Szolgálat¹⁴⁹, az alapvető jogok biztosa¹⁵⁰, a Gazdasági Versenyhivatal¹⁵¹, a Közbeszerzési Hatóság¹⁵² és a Miniszterelnöki Hivatal¹⁵³. Ez utóbbi az uniós forrásokkal való visszaéléssel kapcsolatos bejelentéseket fogadhat¹⁵⁴. A gyakorlatban ezeken a csatornákon 2022-ben továbbra is csak elvétve érkezett bejelentés, a bejelentett esetek pedig gyakran elutasítással zárulnak¹⁵⁵. Az új Integritás Hatóság¹⁵⁶ által üzemeltetendő, a visszaélést bejelentő személyek számára fenntartott, anonim, biztonságos forróvonal jelenleg fejlesztés alatt áll, és még nem működik¹⁵⁷. Még nem tettek lépéseket a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó rendszer jelentős működési hiányosságainak kezelésére, ideértve a

¹⁴⁷ Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 irányelv átültetésének határideje 2021. december 17-e volt. A Magyarországgal szemben az irányelv átültetésének elmulasztása miatt indított kötelezettségzegési eljárásban a Bizottság 2023. február 15-én úgy határozott, hogy a Bíróság elé idézi Magyarországot (a folyamatban lévő C-155/23. sz. ügy). Az OECD elismerte a meglévő szabályozási keret pozitív aspektusait, de aggályainak adott hangot a visszaélést bejelentő személyek védelmének hatékonyságát illetően. Lásd: OECD (2021), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Hungary (az OECD megvesztegetés elleni egyezményének végrehajtása, 4. szakasz, kétéves nyomonkövetési jelentés: Magyarország).

¹⁴⁸ 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról. 2023. április 21-én a köztársasági elnök vétót emelt a törvénytervezet korábbi, 2023. április 11-én elfogadott (T/3089.) változata ellen, amely így nem került kihirdetésre a köztársasági elnök által, és amely az LMBTIQ-személyeket megvédelemmel rendelkező rendelkezésekkel egészítette volna ki a visszaélést bejelentő személyekről szóló uniós irányelvet átültető törvényt. Az új törvény már nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek érzékeny adatok – például a gyermeket nevelő azonos nemű párokra vonatkozó adatok – jelentését eredményezhették volna.

¹⁴⁹ A Nemzeti Védelmi Szolgálat 2011 óta üzemeltet ingyenesen hívható forróvonalat, amelyen keresztül bárki névtelenül tud bejelentést tenni – a 2023. évi jogállamisági jelentéshez Magyarországtól kapott információk szerint, 19. o.

¹⁵⁰ Az alapvető jogok biztosa bejelentési csatornaként jár el, és működteti az elektronikus rendszert, de csak korlátozott formális hatáskörrel rendelkezik a visszaélést bejelentő személyek által tett korrupciós panaszok tekintetében, ideértve elsősorban a bejelentések illetékes hatóságoknak történő továbbítását. 2022-ben az alapvető jogok biztosától a magyarországi országlátogatás keretében kapott információk szerint a biztoshoz nem érkezett korrupcióval kapcsolatos beadvány, annak ellenére, hogy figyelemfelkeltő tevékenységet folytatott a visszaélések, többek között a korrupcióval és az uniós támogatásokkal kapcsolatos visszaélések bejelentésének előmozdítása érdekében. Lásd még: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 18. o.

¹⁵¹ Gazdasági Versenyhivatal, Általános tájékoztatás a Kartell-chat működéséről, https://www.gvh.hu/kartellchat/kcfaq/faqentry_568311.html.

¹⁵² Közbeszerzési Hatóság, Elindult a Közbeszerzési Anonim Chat (KAC), <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/elindult-kozbeszerzesi-anonim-chat-kac/>.

¹⁵³ A bejelentési csatornát az összeférhetlenségek bejelentésére szolgáló felülettel is kiegészítették (lásd: <https://www.palyazat.gov.hu/osszeferhetlenseg>), amely a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 224. mérőföldköve keretében a BEIF létrehozására vonatkozóan Magyarország által tett egyik új kötelezettségvállalás az uniós támogatások magyarországi végrehajtásában és ellenőrzésében részt vevő személyekkel kapcsolatos összeférhetlenségi gyanú anonim bejelentésére.

¹⁵⁴ Lásd: Magyarország.hu portál, Közérdekű bejelentések, www.anti-lop.hu.

¹⁵⁵ A közérdekű bejelentések listája a Magyarország.hu portálon az Európai Unióból származó pénzeszközök szabályos és átlátható felhasználásáért létrehozott <https://www.anti-lop.hu/> weboldalon található. A Transparency International Magyarországtól a Magyarországon tett országlátogatás keretében kapott információk szerint egyes visszaélést bejelentő személyek tartózkodtak a korrupciós ügyek bejelentésétől, mivel tartottak attól, hogy a bejelentési csatornák politikailag nem függetlenek, aminek következtében a visszaélést bejelentő rendszerek a gyakorlatban nem érik el céljukat.

¹⁵⁶ Lásd az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 4. §-át.

¹⁵⁷ A Magyarországon tett országlátogatás keretében az Integritás Hatóságtól kapott tájékoztatás.

megtorlással szembeni korlátozott védelmet és a visszaélést bejelentő személyek személyazonosságának nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos kockázatokat¹⁵⁸.

Továbbra is kihívást jelentenek a politikai pártok és a kampányok finanszírozására vonatkozó szabályok, amelyek alkalmazási köre szűk¹⁵⁹. Az országgyűlési választásokat megelőző 50 napos hivatalos kampányidőszakon kívül folytatott kampánytevékenységek nem tartoznak a törvény hatálya alá. A gyakorlatban azonban a pártok már jóval a legutóbbi, 2022. évi választások hivatalos kampányának kezdete előtt széles körű kampányt folytattak¹⁶⁰. A közpénzek felhasználásának felügyeletéért és a politikai pártok pénzgazdálkodása jogszerűségének ellenőrzéséért felelős Állami Számvevőszék azt jelezte, hogy 2022-ben jelentős külföldi források jelentek meg a kampányfinanszírozásban, ami felvetette az esetleges illegális finanszírozással kapcsolatos gyanút¹⁶¹. E tekintetben 2023 folyamán számvevőszéki ellenőrzésre kerül sor a párt- és kampányfinanszírozás terén. Az érdekelt felek aggodalmukat fejezték ki az Állami Számvevőszéknél a 2022. évi választások során a 2022-es kültéri óriásplakát-reklámokra fordított kiadásokkal összefüggésben felmerülő túlköltekezés miatt, amellyel valószínűleg megsértették a kiadási plafonokat¹⁶². Emellett a Facebook közösségimédia-platformon megjelenő, harmadik felek által finanszírozott politikai hirdetések¹⁶³ nem tartoznak a választási eljárásról szóló törvény szerinti politikai hirdetés jogi fogalom meghatározása alá. Következésképpen a politikai hirdetéseket az Állami Számvevőszék nem ellenőrzi¹⁶⁴, még akkor sem, ha a legutóbbi választások megmutatták, hogy

¹⁵⁸ Beleértve a megtorlással szembeni korlátozott védelmet és a visszaélést bejelentő személyek személyazonosságának nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos kockázatokat. Lásd: OECD (2021), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Hungary (Az OECD megvesztegetés elleni egyezményének végrehajtása, 4. szakasz, kétéves nyomkövetési jelentés: Magyarország), 3. o.

¹⁵⁹ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 18. o.; 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 12. o.

¹⁶⁰ A Magyarországon tett országlátogatás keretében a Transparency Internationaltól kapott tájékoztatás. A választásokkal kapcsolatban általánosságban lásd az EBESZ, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala választási megfigyelő missziójának zárójelentését a magyarországi országgyűlési választásról és népszavazásról (2022), valamint a Freedom House átalakuló országokról szóló, 2023. évi jelentését, amelyek a választási folyamat minősítésének romlását jelzik.

¹⁶¹ A Magyarországon tett országlátogatás keretében az Állami Számvevőszéktől kapott írásbeli észrevételek, 8. o.

¹⁶² A K-Monitor (2022): Nyolcszoros túlerőben a kormányoldal plakátkampánya, már túlköltötték a törvényi előírásokat. Lásd a 2023. évi jogállamisági jelentéshez a Transparency International által fűzött észrevételeket, 16. o. Lásd még: K-Monitor, Political Capital és Transparency International Magyarország (2022): Orbán's Fidesz to overspend in Hungary's election campaign (Orbán Fidesz pártja túlköltekezett a választási kampányban); valamint K-monitor (2022): Hungary's State of Corruption heading towards elections (A korrupció helyzete Magyarországon a választások felé közelítve).

¹⁶³ Ide tartozhatnak az olyan megbízottak, mint például a kormány által szervezett nem kormányzati szervezetek (GONGO-k), azaz olyan vállalatok, személyek informális csoportosulásai vagy magánszemélyek, akik vagy amelyek különleges célú gazdasági egységként politikai pártok vagy jelöltek népszerűsítésére irányuló kampánytevékenységekben vesznek részt, és amelyek kapcsolódó kiadásai nem jelennek meg a pártok könyvelésében. Lásd még: Hungary Today (2022): Pro-Fidesz Megafon's Facebook Ad Spending Exceeds HUF 1 Billion (A Fidesz-közeli Megafon Facebook-kiadásai meghaladják az 1 milliárd forintot).

¹⁶⁴ A Magyarországon tett országlátogatás keretében a Transparency International Magyarországtól és az Állami Számvevőszéktől kapott tájékoztatás. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény a jelölő szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, sajtótermékben közzétett médiatartalomra és audiovizuális tartalomra terjed ki, míg a Facebookon közzétett, politikai hirdetésre vonatkozó tartalom nem minősül médiaszolgáltatótól származónak. A közösségimédia-tartalom nem minősül az Mttv. 146. §-ának b) pontja szerinti sajtóterméknek. Lásd még Állami Számvevőszék (2021): Választások – Kézikönyv a választások szabályszerűségének támogatására.

a politikai pártok kampányainak nagy része ezen a közösségimédia-felületen zajlik¹⁶⁵. Bár hoztak néhány intézkedést annak biztosítására, hogy a politikai pártok pénzügyi nyilvántartásai átláthatóak és naprakészek legyenek, ami lehetővé teszi a pártok jövedelemforrásainak és a kampányidőszakoknak a tisztázását és a mélyrehatóbb nyomon követést, az EBESZ és a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (ODIHR) ajánlásai ellenére továbbra is általános aggályok merülnek fel a pártfinanszírozás átláthatóságával kapcsolatban¹⁶⁶.

A források átláthatóbb felhasználása érdekében a közbeszerzési szabályokat több alkalommal módosították, többek között a közérdekű vagyonkezelők tekintetében is. Az állam által létrehozott közérdekű vagyonkezelő alapítványok, valamint az általuk létesített jogi személyek most már kifejezetten a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartoznak az európai uniós alapokból finanszírozott beszerzések tekintetében¹⁶⁷. 2022. november 19-től az újonnan létrehozott Integritás Hatóság kérelemre, panasz alapján vagy hivatalból beavatkozhat csalás, összeférhetlenség, korrupció és bármely egyéb szabálytalanság gyanúja esetén, és tájékoztathatja a nemzeti ügyészséget és az Európai Csalás Elleni Hivatal¹⁶⁸. A kormány

¹⁶⁵ BIRN (2022), Hungary Election: Virtual Smear Tactics Alive and Well on Facebook (A virtuális lejárató taktikák élnek és virulnak a Facebook-on). A magyarországi országlátogatás keretében a K-Monitor, a Transparency International és a Korrupciókutató Központ Budapest civil szervezetektől kapott információk szerint a Facebookra fordított összegek messze a legnagyobbak. Lásd még: Hungary Today (2022), Political Parties Spent HUF 3 Billion during Campaign Period on Facebook Alone (A politikai pártok a kampányidőszak alatt 3 milliárd forintot költöttek el egyedül a Facebookon); BIRN (2022), Hungary Election: Virtual Smear Tactics Alive and Well on Facebook (A virtuális lejárató taktikák élnek és virulnak a Facebook-on); Euractiv (2022) Orban's influencers shower cash, become largest social media spenders (Orbán influenszerei szórják a pénzt, mára ők költik a legtöbbet a közösségi médiában).

¹⁶⁶ Az EBESZ, az ODIHR és a Velencei Bizottság iránymutatása a politikai pártok szabályozásáról, 194. pont; Az EBESZ és a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala választási megfigyelő missziójának zárójelentése a magyarországi országgyűlési választásról és népszavazásról (2022), 22. o. A gyakorlatban ugyanakkor az Állami Számvevőszék (ÁSZ) korlátozott hatáskörrel rendelkezik a politikai pártok kiadásainak ellenőrzésére, és csak azok a pártok ellenőrizhetők, amelyek a pártlistás szavazáson legalább egy százalékot szereztek. A közpénzek esetében tehát vannak korrupciós kockázatok, például ha az állami támogatásokhoz való hozzáférés érdekében alapítanak e küszöbérték alatti pártokat, és azok közvetlenül választások után beszüntetik a működésüket. Az ÁSZ-ellenőrzés azon megállapításai, amelyek állami források visszavonását eredményezhetik, közigazgatási bíróság előtt nem támadhatók meg. Lásd még: GRECO (2019), Harmadik értékelési kör. Második kiegészítés a Magyarországról szóló második megfelelési jelentéshez. A pártfinanszírozással kapcsolatos meggyanúsítás és átláthatóság, 24. pont.

¹⁶⁷ A 2022. évi XXIX. törvény új f) ponttal egészítette ki a közbeszerzésről szóló 2015. évi CXLI. törvény 5. §-ának (1) bekezdését, amely kimondja, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyek kötelesek a közbeszerzési törvény szerinti közbeszerzési eljárásokat lefolytatni. Miként az az előző jelentésben is szerepelt, a 2021. évi VIII. törvény hatályon kívül helyezte a közbeszerzési törvény 5. §-ának (3) bekezdését, és ezzel kivonta a vagyonkezelő alapítványokat és az általuk fenntartott jogi személyeket közbeszerzési szabályok alkalmazási köréből. Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 20. o. Lásd még a IV. pillért.

¹⁶⁸ Horizontális intézkedésként a kormány létrehozta az új Integritás Hatóságot, amelynek célja, hogy orvosolja a jogállamiságnak a közbeszerzésekkel összefüggő, az Unió pénzügyi érdekeit sértő szisztematikus megsértését, és megerősítse a csalás, az összeférhetlenség és a korrupció, valamint az egyéb jogsértések és szabálytalanságok megelőzését, feltárását és korrekcióját. A Magyar Országgyűlés 2022. október 4-én elfogadta az Integritás Hatóság létrehozásáról szóló törvényt (azaz az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvényt), amely 2022. október 11-én lépett hatályba. Az Országgyűlés elé 2022. november 15-én beterjesztett salátatörvény részeként két törvényjavaslattal további módosításokat vezettek be a törvénybe. Ezzel összefüggésben lásd az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló, 2022. december 15-i (EU) 2022/2506 tanácsi végrehajtási határozat (34) preambulumbekzdését. Az Integritás Hatóság hozzáfér a feladatai szempontjából releváns valamennyi rendelkezésre álló információhoz, és más illetékes nemzeti hatóságokat utasíthat, például felügyeleti vagy ellenőrzési funkcióik gyakorlására vagy

vállalta továbbá, hogy csökkenti az egyetlen ajánlattevő részvételével lebonyolított eljárások keretében odaítélt szerződések százalékos arányát, mind az Európai Unióból, mind a nemzeti alapokból finanszírozott közbeszerzési eljárások esetében¹⁶⁹. A közbeszerzés átláthatósága javult, bár a kedvezményezettekre vonatkozó konkrét adatok és a világjárvánnyal összefüggésben mentesített eljárásokra vonatkozó összesített adatok továbbra sem kerültek közzétételre¹⁷⁰. A közbeszerzés terén a verseny szintjének növelése céljából további intézkedéseket fogalmaztak meg a 2023–2026 közötti időszakra szóló célzott cselekvési tervben¹⁷¹. Emellett a nem megfelelő ellenőrzési, nyomkövetési, elszámoltathatósági és szankciórendszerre vonatkozó megállapításainak kezelése érdekében az Integritás Hatóság jelentése egy olyan egységes ellenőrzési és kontrollrendszer létrehozására tesz javaslatot, amely átfogó módon kezeli a teljes közbeszerzési folyamatot¹⁷². A Közbeszerzési Hatóság szerint 2022-ben is folytatódott az a tendencia, hogy kevesebb beruházás esetében alkalmaztak közbeszerzést, de egyes beruházások összege nagyobb volt, még nagyobb, mint 2021-ben¹⁷³. Az uniós vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállására vonatkozó felmérés szerint Magyarországon a vállalkozások 27 %-a (uniós átlag 26 %) gondolja úgy, hogy a korrupció az elmúlt három évben gátolta őket abban, hogy közbeszerzési eljárást nyerjenek meg vagy közbeszerzési szerződést nyerjenek el¹⁷⁴. Az érdekelt felek arról is beszámolnak, hogy szelektív módon, politikai kapcsolatokkal rendelkező vállalkozásoknak ítélik oda a

igazgatási vizsgálati cselekményeknek az Integritás Hatóság nevében történő elvégzésére. Ezen túlmenően az Integritás Hatóság vizsgálati eljárásokat folytathat a nevükben a releváns körülmények feltárása érdekében.

¹⁶⁹ A vállalat szerint az egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányát 15 % alá kell csökkenteni, és intézkedéseket kell hozni a határérték túllépése esetén. Lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 185–212. mérföldköveit és céljait, valamint a Magyarország által az (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alapján az uniós költségvetés védelme érdekében bejelentett korrekciós intézkedésekről szóló közlemény 100–105. pontját. Korábban 2022-ben a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet, amely 2022. március 15-én lépett hatályba, intézkedéseket vezetett be annak érdekében, hogy csökkentse az egyajánlatos közbeszerzések e magas arányát, azonban ezek az intézkedések csak az uniós közbeszerzési értékhatárokat meghaladó közbeszerzésekre irányultak, így csak korlátozott számú közbeszerzési eljárást érintettek. Lásd még: Korrupciókutató Központ Budapest (2021), *Two tendencies in the Hungarian public procurement (Két tendencia a magyar közbeszerzésben)*, 3–4. o., amely tartalmazza a 2005 és 2021 között odaítélt több mint 250 000 közbeszerzési szerződés elemzését, amely szerint az egyetlen ajánlattevőnek odaítélt szerződések aránya 2021-ben 34,6 %-ra nőtt (a 2020. évi 32,1 %-ról). A 2022. évi egységes piaci eredménytábla egyajánlatos közbeszerzési eljárásokra vonatkozó mutatója szerint 2021-ig az olyan eljárásokban odaítélt szerződések aránya, amelyekben csak egy ajánlattevő volt, 2018–2021 között 40 % körül stagnált, ami az egyik legmagasabb arány az EU-ban. 2022 óta azonban csökkenő tendencia figyelhető meg.

¹⁷⁰ Lásd: Átlátszó (2020): *A K-Monitor és a TASZ szerint többszörösen visszaélt a kormány a vírushelyzettel*. Ebben az összefüggésben lásd még az Integritási Hatóság integritáskockázat-értékelési jelentését (2023), amely megállapítja, hogy a közbeszerzésre vonatkozó, a nemzetközi standardokkal és iránymutatásokkal egyébként általában összhangban lévő jogi keret alkalmazása és használata összességében diszfunkcionális, mivel magasabb költségeket eredményez az adófizetők számára, és nem éri el a közpénzek átlátható felhasználásának célkitűzéseit.

¹⁷¹ 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről.

¹⁷² Integritás Hatóság, *A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése* (2023).

¹⁷³ Közbeszerzési Hatóság (2022), *Gyorsjelentés: A magyar közbeszerzések számokban* (3. o.), amely szerint csak 2022 első félévében az eljárások végső összértéke 73,3 %-os növekedést mutat 2021 azonos időszakához képest. Lásd még: Közbeszerzési Hatóság (2021), *Gyorsjelentés: A magyar közbeszerzések számokban* (3. o.), amely szerint a végleges összérték 23 %-kal nőtt 2020-hoz képest, és jelentősen meghaladja a koronavírus-járvány előtti években mért összértékek szintjét is.

¹⁷⁴ Eurobarométer 524. gyorsfelmérés, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU (A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az Európai Unióban)* (2023). Ez egy százalékponttal haladja meg az uniós átlagot.

közbeszerzéseket¹⁷⁵, ami növelheti a korrupció kockázatát egy olyan közbeszerzési piacon, amely már most is ki van téve a korrupciónak¹⁷⁶.

III. MÉDIAPLURALIZMUS ÉS MÉDIASZABADSÁG

A médiapluralizmus és médiaszabadság jogi keretét Magyarországon az Alaptörvény és az ágazati jogszabályok adják meg. A médiatörvény részletesen szabályozza mind a magyar médiaszabályozó hatóság, mind a közszolgálati média irányítását. A 2022-ben elfogadott jogszabálmódosítások változtattak a közjogi hatóságok birtokában lévő információhoz való hozzáférés jogának bizonyos aspektusain és megkönnyítették ennek a jognak a gyakorlását¹⁷⁷.

Nem történt előrelépés a magyar médiaszabályozó funkcionális függetlenségének megerősítése terén. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt ajánlotta Magyarországnak, hogy „vezessen be hatékony mechanizmusokat a médiaszabályozó hatóság funkcionális függetlenségének fokozására, figyelembe véve a médiaszabályozók függetlenségére vonatkozó európai normákat”¹⁷⁸. A médiatörvény¹⁷⁹ szabályozza ugyan a médiahatóság létrehozását és működését, de a hatóság funkcionális függetlensége megerősítésre szorul¹⁸⁰. A hatóság döntéshozó szervébe – a Médiatanácsba – továbbra is a kormányzó párt által irányított Országgyűlés jelöli a tagokat. A vagyonynyilatkozatok rendszerének felülvizsgálata keretében (ld. még a II. pillért) a médiatörvényt nemrégiben módosították, így már a Médiatanács tagjainak is kötelező vagyonynyilatkozatot benyújtania¹⁸¹. 2022. július 15-én a Bizottság úgy döntött, hogy a Bíróság elé idézi Magyarországot¹⁸² annak a kötelezettségszegési eljárásnak a keretében, amely szerint a *Klubrádió* műsorszolgáltatási engedélye megújításának Médiatanács általi visszautasítása és ezzel a rádióállomás megszüntetése¹⁸³ uniós jogba ütközik. A Médiatanács 2022 áprilisában elutasította a *Tilos Rádió* engedélyének megújítására vonatkozó kérelmet¹⁸⁴, majd a független adó egy frissen kiírt pályázati eljárás keretében ugyanazon év szeptemberében új frekvenciahasználati engedélyt kapott. . Mivel a hatóság

¹⁷⁵ Lásd: Budapesti Korrupciókutató Központ (2023): Fourteen Graphs and Two Tables on the New Trends of Corruption Risk in the Hungarian Public Procurement 2005–2022 (Tizennégy grafikon és két táblázat a korrupciós kockázat új tendenciáiról a magyar közbeszerzésben 2005–2022 között); valamint a Budapesti Korrupciókutató Központ (2023) hat esettanulmányát: White Elephants in Hungary – Lessons of some EU funded projects (Fehér elefántok Magyarországon – néhány uniós finanszírozású projekt tanulságai). Lásd még: Átlátszó (2023): We identified the companies that have won hundreds of public contracts in a single city (Megtaláltuk a „tenderkirály” cégeket és a várost, ahol több száz megbízást nyertek).

¹⁷⁶ Lásd az európai szemeszter (2022), 11. o. Ezt az Integritás Hatóság közbeszerzésekre vonatkozó kockázatértékelési jelentése is alátámasztja.

¹⁷⁷ Magyarország a 72. helyen áll a Riporterek Határok Nélkül szervezet 2023. évi sajtószabadság-ranglistáján, szemben az előző évi 85. helyezéssel.

¹⁷⁸ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 2. o.

¹⁷⁹ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

¹⁸⁰ Lásd a 2020., 2021. és 2022. évi jogállamisági jelentések magyarországi jogállamiságról szóló országfejezeteit.

¹⁸¹ Az Mttv. 218/E. §-ának vagyonynyilatkozatokkal kapcsolatos módosítása összhangban van az Európai Bizottság által a kondicionalitási eljárás sikeres lezárása érdekében kért egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LVI. törvénnyel.

¹⁸² C-92/23. sz. ügy, folyamatban.

¹⁸³ A Bizottság úgy véli, hogy a Médiatanácsnak a *Klubrádió* kérelmét elutasító határozatai aránytalanok és átláthatatlanok voltak, és a magyar médiatörvényt diszkriminatív módon alkalmazták, megsértve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló (EU) 2018/1972 (átdolgozott) irányelvben meghatározott uniós távközlési szabályokat. A *Kúria* 2021. június 17-én helybenhagyta a Médiatanács határozatát. 2022. február 8-án az Alkotmánybíróság elutasította a *Klubrádió* alkotmányjogi panaszát (3064/2022. (II. 25.) AB határozat.)

¹⁸⁴ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 21. o.

összetétele továbbra is aggályokat vet fel, a 2023-as Médiapluralizmus Monitor a médiahatóság függetlenségével és hatékonyságával kapcsolatos korábbi értékelését közepesről magas kockázatúra módosította¹⁸⁵, és kiemelte a hatóság nyíltan diszkriminatív döntéshozatali mechanizmusát is. Tekintve, hogy a szabályozó hatóság funkcionális függetlenségének megerősítésére egyelőre semmilyen intézkedést nem hoztak és nem is terveznek, ezzel az ajánlással kapcsolatban nem történt előrelépés.

Nem történt előrelépés az állami hirdetések elosztásának átláthatóbbá és méltányosabbá tétele terén. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt javasolta Magyarországnak, hogy „fogadjon el olyan jogszabályokat, amelyek biztosítják az állam, illetve az állami tulajdonban lévő vállalatok hirdetési kiadásainak méltányos és átlátható elosztását”¹⁸⁶. Erre vonatkozóan semmilyen jogszabályi vagy egyéb intézkedést nem jelentettek be. A jelentős állami források kormánypárti médiába történő becsatornázása továbbra is ellehetetleníti az egyenlő versenyfeltételeket a magyar médiában. Bár a Mérték Médiaelemző szerint „a magyar médiapiac torzulása elsősorban az állami reklámkiadásoknak tudható be”, és továbbra is ez a helyzet¹⁸⁷, a 2023-as Médiapluralizmus Monitor a magyarországi állami reklámkiadásokkal kapcsolatos értékelését magasról közepes kockázatúra sorolta vissza¹⁸⁸. Tekintve, hogy semmilyen jogszabályi vagy egyéb intézkedést nem fogadtak el vagy jelentettek be, ennek az ajánlásnak a végrehajtásával kapcsolatban nem történt előrelépés.

Hiányoznak a médiavállalatok tulajdonviszonyaira vonatkozó részletes szabályok. A médiahatóság által vezetett nyilvántartások csak korlátozott információkat tartalmaznak a médiaszolgáltatókról, bár a közvetlen tulajdonosi információk a cégnyilvántartáson keresztül elérhetők. A 2023-as Médiapluralizmus Monitor ezért ezt magas kockázatú területnek tekinti, bár rámutat, hogy „a gyakorlatban a közvélemény általában tisztában van az adott médiaorgánum mögött álló tényleges tulajdonosokkal”, mivel újságírók és kutatók aktívan foglalkoznak ezzel a témával¹⁸⁹. A médiapiacon a piaci koncentráció felülvizsgálatának magyar rendszere továbbra is a korábbi jelentésekben részletesen ismertetett feltételek mellett működik¹⁹⁰.

Nem történt előrelépés a közszolgálati média függetlenségének növelése terén. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt javasolta Magyarországnak, hogy „erősítse meg a közszolgálati média független irányításának és szerkesztői függetlenségének fokozására irányuló szabályokat és mechanizmusokat, figyelembe véve a közszolgálati médiára vonatkozó európai normákat”¹⁹¹. Miközben a közszolgálati média pénzügyi és szerkesztői függetlensége továbbra is aggályos, nem fogadtak el, illetve nem terveznek jelentős jogszabályi vagy szakpolitikai változtatásokat annak irányítása és finanszírozása tekintetében¹⁹². A 2023. évi Médiapluralizmus Monitor fenntartja e terület magas kockázati pontszámát, arra hivatkozva, hogy „a magyar közszolgálati média pénzügyileg az országgyűlési kormányzó többségtől függ,

¹⁸⁵ 2023. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló országjelentés, 17-19. o.

¹⁸⁶ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 2. o.

¹⁸⁷ Mérték (2021), Állami reklámkiadások – aktualizált panasz.

¹⁸⁸ 2023. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló országjelentés, 30-31. o.

¹⁸⁹ 2023. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló országjelentés, 21-22. o.

¹⁹⁰ Lásd a 2020., 2021. és 2022. évi jogállamisági jelentések magyarországi jogállamiságról szóló országfejezeteit.

¹⁹¹ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 2. o.

¹⁹² A közszolgálati médiát szabályozó jogi keret részleteivel kapcsolatban lásd a 2022. évi jogállamisági jelentést (Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 22–23. o.)

politikai érdekek ellenőrzése alatt áll, és a tudósításában rendkívül elfogultnak tekintik”¹⁹³. Módosult a médiatörvény 87. §-a, amely meghatározza a Közzolgálati Alapítvány kuratóriumi tagjainak megválasztására vonatkozó szabályokat¹⁹⁴. Eszerint amennyiben egy tag mandátuma hivatali idejének lejárt előtt megszűnik, és kormányváltás következik be, az Országgyűlés kulturális kérdésekkel foglalkozó állandó bizottságának feladata, hogy új tagot javasoljon. Ez alapján megállapítható, hogy ennek az ajánlásnak a végrehajtásával kapcsolatban nem történt előrelépés¹⁹⁵.

Új reformot vezettek be, amelynek célja a közérdekű információkhoz való hozzáférés megkönnyítése és (kivételes esetektől eltekintve) ingyenessé tétele. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervben vállalt kötelezettségek¹⁹⁶ részeként az információszabadságról szóló törvényt egy új 21/A. fejezettel egészítették ki¹⁹⁷, amelynek célja felgyorsítani a közérdekű adatok megismerésére irányuló igényekkel kapcsolatban indítható pereket a sajtóhelyreigazításra vonatkozó perrendtartás alkalmazásával¹⁹⁸. A jogszabályi rendelkezések 2022. december 31-én léptek hatályba, és az ezen időpontot követően benyújtott adatigénylésekre alkalmazandók. A rendelkezések a nagyon szoros határidőknek köszönhetően várhatóan jelentősen felgyorsítják a jogvitákat¹⁹⁹. Emellett 2022 októberében a kormány más vonatkozó rendelkezéseket is módosított²⁰⁰, és ezzel azt az átfogó elvet vezette be, amely szerint a nyilvános információkat térítésmentesen kell biztosítani, és az ilyen nyilvános információkhoz való hozzáférést csak kivételes és egyértelműen meghatározott körülmények között lehet díjat felszámítani, továbbá, hogy az ilyen díjakat maximalizálni kell. Ez a reform várhatóan megold több, a nyilvános információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos, régóta fennálló problémát. Az érdekelt felek szerint az információszabadság bizonyos jogi akadályai továbbra is fennállnak, és hogy az új átláthatósági portálon való proaktív adatközlés nem kötelező minden, közfeladatot ellátó szervezet számára²⁰¹. A 2023. évi Médiapluralizmus Monitor

¹⁹³ 2023. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló országjelentés, 31. o.

¹⁹⁴ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, melyet a 2022. évi XVIII. törvény módosított.

¹⁹⁵ Az Európai Parlament Eurobarométer 2022-es Hír és média gyorsfelmérése szerint a magyarországi válaszolók 22%-a bízik a közzolgálati TV- és rádióadóknak, szemben a 49%-os uniós átlaggal.

¹⁹⁶ A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 229. és 230. számú mérföldkövei.

¹⁹⁷ 2022. évi XL. törvény az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról.

¹⁹⁸ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény rendelkezéseit analóg módon alkalmazza.

¹⁹⁹ A módosítás egy lassító hatású szabályt is tartalmazott: az adatkezelő pernyertessége érdekében a perbe beavatkozhat az üzleti titok jogosultja (A Liberties hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 6. o.) A jogszabályi változások nem érintik a bírósági határozatok végrehajtását ott, ahol a kihívások továbbra is fennállnak (lásd a IV. pillért és az ILGA-Europe hozzájárulását a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 19. o.).

²⁰⁰ 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről. Az új szabályok a) eltörölték a nyilvános információkérések teljesítésével kapcsolatos munkaerőköltségek felszámításának lehetőségét; b) meghatározták a kért információk másolásának és átadásának költségeihez kapcsolódó, nyilvánosan hozzáférhető egységárakat; c) megállapították azt a szabályt, hogy a költségtérítés nem haladhatja meg a b) pont szerinti költségkategóriákra vonatkozó információkérés teljesítése során az adatkezelőnél felmerült tényleges költséget, és csak abban az esetben, ha e költségek meghaladják a 10 000 forintot; valamint d) észszerűen alacsony, 190 000 forintot legmagasabb összeget állapított meg a közintézmény által a nyilvános információkhoz való egyéni hozzáférés iránti kérelem teljesítése során figyelembe vehető kapcsolódó költségek felső határaként.

²⁰¹ A Transparency International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 26. o. Az érdekelt felek szerint az állami szervek gyakran utasítanak el kérelmeket arra hivatkozva, hogy nem rendelkeznek a kért információkkal, majd a bírósági eljárás során biztosítják a hozzáférést. Az érdekelt felek emellett arra az ítélezési gyakorlatra hivatkoznak, amely megerősíti, hogy az alvállalkozóknak az uniós alapokból finanszírozott projektekből való részvételére vonatkozó adatokat nem kell nyilvánosságra hozni (a Társaság a Szabadságjogokért hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 24. o.).

szerint bár a 2022. évi módosítások előremutatóak, a jelenlegi rendszer még mindig korlátozóbb, mint a 2015 előtti, ezért fenntartja magas kockázati pontszámát ezen a területen²⁰².

Az újságírókat és más médiszakembereket kémprogramokkal és lejárató kampányokkal támadják. A Pegasus és hozzá hasonló kémsoftverek újságírókkal szembeni használatával kapcsolatos állítások²⁰³ nyomán (lásd még a IV. pillért) a 2023. évi Médiapluralizmus Monitor kiemeli, hogy Magyarországon a „Pegasus kémsoftvert a hatóságok újságírókkal és médiatulajdonosokkal szemben használták”²⁰⁴, hozzátevé, hogy a kormánnyal szemben kritikus álláspontot képviselő független médiaorgánumokat látszólag összehangolt lejárató kampányok vették célba²⁰⁵, amelyeket a KESMA médiakonglomerátumhoz tartozó orgánumokban megjelenő szövegek kísérték²⁰⁶. A fentiekben felsoroltakra tekintettel ezt a területet a 2023. évi Médiapluralizmus Monitor közepes kockázatúnak minősíti²⁰⁷. Az Európa Tanácsnak az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdítását célzó platformja három új riasztást regisztrált a következőkkel kapcsolatban: 1. egy ellenzéki párt politikusa, aki egy újságíró felakasztását emlegette²⁰⁸, 2. egy szélsőjobboldali weboldalon található tartalom, amelyben arra található utalás, hogy egy adott médiaorgánumnál dolgozó valamennyi újságíró halálra kellene verni²⁰⁹, valamint 3. egy 12 médiaorgánum által elszenvedett szolgáltatásmegtagadási támadás²¹⁰.

IV. A FÉKEKKEL ÉS ELLENSÚLYOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK

Magyarország egykamarás parlamenttel (Országgyűlés) rendelkező parlamentáris köztársaság. Az Országgyűlés, amely többek között elfogadja és módosítja Magyarország Alaptörvényét²¹¹, törvényeket hoz, beleértve a sarkalatos törvényeket is²¹², megválasztja a miniszterelnököt, és – kétharmados többséggel – megválasztja az ország legmagasabb rangú köztisztviselőit. A köztársasági elnököt az Országgyűlés választja. A törvényhozás és a végrehajtó hatalom közötti egyensúly megteremtése, valamint az alkotmányos rend tiszteletben tartásának garantálása számos intézmény feladata, köztük az Alkotmánybíróságé, az Állami Számvevőszéké és az ombudsmané (a továbbiakban: az alapvető jogok biztosa). Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok és a bírósági határozatok alkotmányosságát.

²⁰² 2023. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló országjelentés, 13-15. o.

²⁰³ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 26. o.

²⁰⁴ 2022. január 31-én hivatalból indított eljárást követően a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) arra a következtetésre jutott, hogy a Pegasus szoftver használatával kapcsolatos vizsgálat nem tárt fel jogellenességet. Ezt követően 2022. június 15-én a Központi Nyomozó Főügyészség megszüntette az ügyben folytatott nyomozást, és arra a következtetésre jutott, hogy nem történt bűncselekmény.

²⁰⁵ 2023. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló országjelentés, 16. o.

²⁰⁶ A KESMA-val kapcsolatos részletekért lásd a 2020., 2021. és 2022. évi, magyarországi jogállamiságról szóló jelentéseket.

²⁰⁷ 2023. évi Médiapluralizmus Monitor, Magyarországról szóló országjelentés, 15-17. o.

²⁰⁸ A kormány válaszában elhatárolódott a politikus kijelentésétől.

²⁰⁹ A kormány válaszában jelezte, hogy a jogsértő tartalmat eltávolították.

²¹⁰ Az Európa Tanács újságírás védelmének és újságírók biztonságát előmozdító platformja.

²¹¹ Az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához az összes képviselő kétharmados többsége szükséges.

²¹² Az Alaptörvény 33 sarkalatos törvény elfogadásáról rendelkezik, amelyek végrehajtják rendelkezéseit, és részletes szabályokat tartalmaznak a kulcsfontosságú intézmények működésére vagy egyes alapvető jogok gyakorlására vonatkozóan. Ezek a sarkalatos törvények az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek kétharmados többségével fogadhatók el vagy módosíthatók. A Velencei Bizottság bírálta Magyarországot amiatt, hogy a feltétlenül szükséges mértéket meghaladóan alkalmazza a sarkalatos törvényeket, és még a részletes jogszabályok tekintetében is, ami demokratikus szempontból megkérdőjelezhetőnek tekintett, mivel ez megnehezíti reformok bevezetését a jövőben (CDL-AD(2012)009 sz. vélemény, 47. pont).

A kormányon és a köztársasági elnökön kívül az egyes országgyűlési bizottságok és bármelyik országgyűlési képviselő indítványozhat törvényjavaslatot.

A nyilvános konzultációkra vonatkozó szabályok módosításai a jogalkotási folyamatot hivatottak javítani, gyakorlati hatásukat azonban még értékelni kell. A jogalkotás minősége és a jogszabályok gyakori változása továbbra is jelentős aggodalomra ad okot a magyarországi vállalatok beruházásvédelmének hatékonyságát illetően²¹³. A 2022. évi jogállamisági jelentés megállapította, hogy a nyilvános konzultációk hiánya és a gyorsított jogalkotás együttes hatására tovább gyengült a szabályozási környezet minősége²¹⁴. A 2022-ben kihirdetett 81 országgyűlési törvény közül ötöt kivételes eljárásban, nyolcat pedig sürgősségi eljárással fogadtak el. Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve célzott mérföldköveket és célokat tartalmaz²¹⁵ annak biztosítására, hogy a kormány által kezdeményezett valamennyi jogszabály – beleértve a rendeleteket is – legalább 90 %-a legalább nyolcnapos nyilvános konzultáció tárgyát képezze. Minden kivételt megfelelően meg kell indokolni, és minden esetben hatásvizsgálatot kell készíteni egy elfogadott módszertannal összhangban, és ezek összefoglalóit minden jogszabály esetében nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni. 2022. október 26-tól módosult a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény²¹⁶. E változásoknak a jogalkotás minőségére gyakorolt gyakorlati hatása még nem látható. 2023. február 28-án például a tervezett egészségügyi reformmal kapcsolatos kritikákra válaszul az Országgyűlés törvényt fogadott el²¹⁷, amelyben a Magyar Orvosi Kamarát kevesebb mint 28 órával a kormány jogalkotási javaslatának előterjesztését követően nyilvános konzultáció nélkül fosztották meg a szabályozó szerepétől²¹⁸.

A kormány továbbra is széles körben használja a veszélyhelyzeti hatásköreit, ami aláássa a jogbiztonságot és befolyásolja a vállalkozások működését az egységes piacon. Magyarország hosszabb ideje különleges jogrend áll fenn²¹⁹. A COVID-19 világjárvánnyal reagálva a kormány 2020. március 11. és 2020. június 18. között, majd 2021. január 1. és 2022. június 1. között fenntartotta a „veszélyhelyzetet”. 2022. május 25-én a kormány „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében”

²¹³ A 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla 54. ábrája szerint a magyarországi vállalatok 29 %-a számára a „gyakori jogszabály-módosítások vagy a jogalkotás minőségével kapcsolatos aggályok” jelentenek aggodalmat.

²¹⁴ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 24. o.

²¹⁵ A helyreállítási és rezilienciaépítési terv 235–240. mérföldköve és céljai.

²¹⁶ 2010. évi CXXXI. törvény. A törvénytervezeteket és a kormányrendelet-tervezeteket legalább nyolc napig online közzéteszik; bárki elküldheti észrevételeit. A kormány szerint az új szabályok hatálybalépésétől kezdve a jogszabálytervezetek 92 %-át 2022-ben nyilvános konzultációra bocsátották.

²¹⁷ 2023. évi I. törvény az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosításáról.

²¹⁸ www.parlament.hu, korábban a kormánynak a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló törvényjavaslata (T/583), amelynek nem volt nyilvános konzultációja és amelyet kevesebb, mint 28 órán belül, 2022. július 11-én elfogadtak. Az Európai Bizottsághoz intézett nyílt levélben az érintettek (az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Politikai Intézet és a Magyar Helsinki Bizottság) azt is kifogásolják, hogy az Országgyűlés megsértette saját eljárási szabályait, amikor 2023. május 3-án vita nélkül elfogadta az igazságügyi reformot bevezető omnibusz törvényt (lásd I. pillér) a kormánypárti képviselők által benyújtott azon módosítás alapján, amely a törvényjavaslat (T/3131) teljes tartalmát megváltoztatta a jogalkotási folyamat utolsó szakaszában. A kormány szerint megfelelő konzultációkra került sor a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben foglalt jogi követelményekkel és kötelezettségvállalásokkal összhangban.

²¹⁹ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 25. o.; 2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 21–22 o.; 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 17–18 o.

„veszélyhelyzetet” hirdetett ki, amely jelenleg is hatályban van²²⁰. 2022-ben a 637 kormányrendeletből 267-et (41,9 %) veszélyhelyzeti rendeletként fogadtak el, vagy a világjárványra vagy pedig a háborúra való hivatkozással. Ezek közül 82-t 2022 november-decemberében adtak ki, köztük az állami költségvetés átalakításáról szóló rendeletet. A 2020-as európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlás ellenére²²¹ az üzleti tevékenységekbe és a szabályozási környezet stabilitásába való beavatkozás folytatódott, és egyes veszélyhelyzeti intézkedések szükségessége és arányossága kérdéseket vet fel²²². A kormány továbbra is él a veszélyhelyzeti hatásköreivel, hogy beavatkozzon az igazságszolgáltatás működésébe²²³, valamint hogy korlátozza a sajtószabadságot²²⁴ és a

²²⁰ Az Alaptörvény módosított 51. cikkének való formális megfelelés érdekében a 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 2022. november 1-jétől 30 napra újra bevezette a „veszélyhelyzetet”. A kormánynak az Országgyűlés felhatalmázására van szüksége ahhoz, hogy a kezdeti 30 napos időszakot követően meghosszabbítsa a „veszélyhelyzetet”. Ez az engedély alkalmanként legfeljebb 180 napra adható, de korlátozás nélkül megismételhető. Az Országgyűlés 2022. november 22-én a 2022. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdésével – amelyet 2023. május 3-án módosítottak – felhatalmazta a kormányt, hogy a „veszélyhelyzetet” 2023. november 25-ig meghosszabbítsa.

²²¹ A Tanács 2020. július 20-i ajánlása Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját, 4. ajánlás.

²²² Az extraprofit adóról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet a bankokat és más pénzüzeteket, az olajfinomítókat, a megújuló energiaforrások termelőit, a távközlési vállalatokat, a légi fuvarozókat, a biztosítótársaságokat és a kiskereskedőket célozza. Ezt a Korm. rendeletet több mint 10 alkalommal módosították az érdekelt felekkel való konzultáció nélkül. A gazdaság újraindítása érdekében fizetendő kiegészítő bányajáradékról szóló 404/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet különadó fizetésére kötelezi az építőipari nyersanyagtermelőket; negatív haszonkulcs realizálására kényszeríti a cementgyártókat. A kormányrendeletek olyan normák, amelyeket csak az Alkotmánybíróság vizsgálhat felül. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az adózással kapcsolatos ügyek tárgyalására. Az Alkotmánybíróság külön tesztet dolgozott ki a veszélyhelyzeti intézkedések felülvizsgálatára: megvizsgálja, hogy i. az adott alapjogba történt-e beavatkozás, ii. az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja, iii. az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint iv. az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel azt is, hogy a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról (3128/2022. (IV.1.) AB határozat, 163. pont). Az Alkotmánybíróság eddig egyetlen veszélyhelyzeti intézkedést sem talált alkotmányellenesnek.

²²³ A 356/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet – visszamenőleges hatállyal – hozzáférhetetlenné tette a COVID-19 munkacsoport és munkacsoportjainak irányításával és működésével kapcsolatos dokumentumokat. A veszélyhelyzeti intézkedés kimondja, hogy az ilyen dokumentumok nem nyújthatók be a bírósági eljárás során, és csak a helyszínen tekinthetők meg. Ez a veszélyhelyzeti intézkedés az újságírók által a COVID-19 munkacsoport ellen indított bírósági eljárás keretében történt, miután az ügyben eljáró bíró kötelezte az alperest, hogy nyújtsa be a bíróságnak a kért dokumentumokat.

²²⁴ A sajtótermékek terjesztésének veszélyhelyzeti szabályairól szóló 210/2022. (VI. 14.) Korm. rendelet előírja, hogy nem szükséges engedély az olyan újságírók számára, amelyek kizárólag az ukrajnai háborúval kapcsolatos állami hirdetéseket tartalmazó újságokat és folyóiratokat árusítanak. Mivel csak a kormánypárti média fér hozzá az állami hirdetésekhöz, az újságírók nincsenek ösztönözve arra, hogy független újságokat értékesítsenek.

sztrájkjogot²²⁵. Az Országgyűlés nem gyakorol előzetes ellenőrzést az egyes veszélyhelyzeti intézkedések felett²²⁶.

A kormány azon gyakorlata, hogy egyes ügyletek és projektek esetében mentességet ad a szabályozási felügyelet alól, aláassa a jogbiztonságot és a törvény előtti egyenlőséget. A kormány bizonyos társaságok egyesülését és felvásárlását „nemzetstratégiai jelentőségűnek” minősítheti, amelyek ezáltal mentesülhetnek a versenyhatóság ellenőrzése alól²²⁷. Az európai szemeszterrel összefüggésben a Bizottság megjegyezte, hogy ennek következtében az ilyen ügyleteknek a gazdaságra, a versenyre és az egységes piacra gyakorolt hatását nem értékeli²²⁸. A kormány emellett bizonyos beruházási projekteket pusztán rendelet útján „nemzetstratégiai jelentőségűnek” minősíthet²²⁹, és ezáltal mentesítheti az ilyen típusú projekteket az állami felügyelet és ellenőrzés alól²³⁰. E mentességek kritériumai nincsenek egyértelműen meghatározva, alkalmazásuk önkényes, és nincs hivatalos eljárás alkalmazásuk megtámadására. Több olyan eset is van, amikor a kormány ilyen mentességeket adott, ami az érdekeltek részéről kritikát váltott ki²³¹.

Az alapvető jogok biztosának függetlenségével és hatékony működésével kapcsolatos aggályok továbbra is fennállnak. A 2022. évi jogállamisági jelentés megjegyezte, hogy az

²²⁵ A 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet korlátozta a tanárok sztrájkjogát a minimális szolgálati időre vonatkozó szabályok megállapításával. Az Országgyűlés 2022. május 24-én a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. és 15. §-ában kodifikálta a veszélyhelyzeti intézkedés rendelkezéseit. Ezt követően az Alkotmánybíróság elutasította az e törvény vonatkozó rendelkezéseit támadó kérelmet (1/2023. (I. 4.) AB határozat). A tanárok ezt követő polgári engedetlenségi mozgalmára válaszul a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet lehetővé teszi a tanárok azonnali hatályú és végkielégítés nélküli rendkívüli elbocsátását a tanév augusztus 1-jéig bármikor, az általánosan alkalmazandó 15 napos határidő helyett. Az érdekeltek megjegyzik, hogy a kormány a háború miatt bevezetett különleges jogrendre támaszkodik, hogy nyomást gyakoroljon a tiltakozó tanárookra azáltal, hogy növeli bizonytalanságukat a szankciók alkalmazása tekintetében (a Liberties hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 23–24. o.).

²²⁶ Az Alaptörvény 53. cikke szerint a kormány rendszeresen beszámol az Országgyűlésnek a bevezetett intézkedéseiről; az Országgyűlés a veszélyhelyzetben a kormány által elfogadott rendeletet hatályon kívül helyezheti. Ebben az esetben a kormány főszabály szerint nem fogadhat el újra egy hatályon kívül helyezett, azonos tartalmú rendeletet.

²²⁷ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a.

²²⁸ A 2023-as európai szemeszter keretében közzétett Magyarországra vonatkozó országjelentés. Lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 13. o. A közelmúltban a 139/2022. (IV. 7.) Korm. rendelet mentesítette az E.ON magyarországi leányvállalatának felvásárlását, a 2/2023. (I. 9.) Korm. rendelet pedig a Vodafone magyarországi leányvállalatának felvásárlását.

²²⁹ A kormányrendeletek olyan normák, amelyeket az Alkotmánybíróság csak nagyon korlátozott esetekben vizsgálhat felül.

²³⁰ A kormány a 2006. évi LIII. törvény alapján rendeleteket adott ki a nemzetgazdasági szempontból stratégiai jelentőségű beruházások végrehajtásának felgyorsításáról és egyszerűsítéséről. Például az 1/2023. (I. 4.) Korm. rendelet (ipari park), a 44/2023. (II. 20.) Korm. rendelet (ipari park fejlesztése), a 45/2023. (II. 20.) Korm. rendelet (iskolaépület felújítása), a 66/2023. (III. 6.) Korm. rendelet (vízgazdálkodás), 77/2023. (III. 10.) Korm. rendelet (baromfivágóhid építése), a 86/2023. (III. 21.) kormányrendelet (logisztikai raktár építése), a 102/2023. (III. 29.) Korm. rendelet (földgázkitermelés). Emellett egy veszélyhelyzeti intézkedés lehetővé teszi a nyilvános meghallgatások mellőzését a várostervezéssel kapcsolatos közigazgatási eljárásokban, ami tovább korlátozza a nyilvános felügyeletet és az érdekelt felek hatékony bevonását (a 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet 3. §-a). A kormány szerint a végrehajtás során ugyanazok a hatósági ellenőrzési szabályok érvényesek, mint más beruházási projektekre, amelyeket nem nyilvánítottak „nemzetstratégiai jelentőségűnek”.

²³¹ Az Amnesty International Magyarország és nyolc másik civil szervezet közös hozzájárulása a 2022. évi jogállamisági jelentéshez, 27. o.; a K-Monitor hozzájárulása a 2022. évi jogállamisági jelentéshez, 9. és 19. o.; az Ökotárs hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 19. o.

alapvető jogok biztosának függetlenségével kapcsolatos aggodalmakat súlyosbította, hogy a biztos átvette az Egyenlő Bánásmód Hatóság feladatait²³². A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Szövetsége (GANHRI) keretében működő ENSZ Akkreditációs Albizottság (SCA) nem vizsgálta felül korábbi ajánlását, amely szerint a magyar nemzeti emberi jogi intézményt vissza kell sorolni B-státuszba²³³. Az érdekeltek arról számoltak be, hogy a biztos hivatalának Egyenlő Bánásmód Igazgatósága megszüntette a korábbi Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatát azzal, hogy ismételen megtagadta az LMBTIQ személyek jogainak védelmét²³⁴. A biztos 2023. január 1-jétől a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményben meghatározott független mechanizmus feladatait is átvette²³⁵.

További aggodalmak merültek fel amiatt, hogy hiányzik a hatékony felügyelet a büntetőeljáráson kívüli titkos megfigyelési intézkedések alkalmazása tekintetében. Az érdekeltek arról számoltak be, hogy a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok lehetővé teszik, hogy bármely állampolgár megfigyelési célponttá váljon, mivel az igazságügyi miniszter mérlegelési jogkörrel rendelkezik a nemzetbiztonsági okokból történő titkos megfigyelés engedélyezése tekintetében, a bíróságok vagy az adatvédelmi hatóság érdemi ellenőrzése nélkül²³⁶. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az Emberi Jogok Európai Bírósága *Szabó és Vissy*²³⁷ ítéletének végrehajtására vonatkozó felhívásával összefüggésben 2023. március 10-én „felszólította”²³⁸ a magyar hatóságokat, hogy haladéktalanul fogadják el

²³² 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 27. o.

²³³ Az SCA megállapította, hogy az alapvető jogok biztosja „nem foglalkozott hatékonyan [...] valamennyi emberi jogi kérdéssel, többek között a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokkal, például az etnikai kisebbségekkel, az LMBTI-személyekkel, a menekültekkel és a migránsokkal, valamint az alkotmánybíróságok politikai és intézményi kérdésekkel kapcsolatos ügyeivel, a médiapluralizmussal, a civil társadalmi térrel és bírói függetlenséggel” (2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 27. o.).

²³⁴ A Háttér Társaság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 21. o. Bár a törvény előírja, hogy az esélyegyenlőséggel kapcsolatos feladatokat a biztos hivatalán belül egy különálló Egyenlő Bánásmódernt Felelős Főigazgatóságnak kell ellátnia, eddig még nem neveztek ki igazgatót (az ILGA-Europe hozzájárulása a 2023-as jogállamisági jelentéshez, 21. o.). A kormány szerint az Egyenlő Bánásmód Igazgatóság zavartalanul működik, az igazgatói feladatokat a biztos látja el, és a biztos az LMBTIQ személyeket érintő ügyekben követi az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatát.

²³⁵ Az egyezmény 33. cikkének 2. pontja. Az alapvető jogok biztosának hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 18. o. Az alapvető jogok biztosja működteti a közérdekű bejelentések benyújtására és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszert, amelynek célja a visszaélést bejelentők védelme (lásd még a II. pillért). 2015 óta a biztos a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (OPCAT) értelmében vett nemzeti megelőző mechanizmus szerepét tölti be. 2020-ban a biztos átvette a Független Rendészeti Panasztestület feladatait.

²³⁶ Az Emberi Jogok Európai Bírósága utalt a magyar adatvédelmi hatóságra ruházott korlátozott hatáskörre, valamint arra, hogy ebből következően az ilyen ügyekben nincs külső, független ellenőrzés. Vizsgálata során az adatvédelmi hatóságot kötik a bizonyos típusú adatokhoz való hozzáférés korlátozásai, beleértve a honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség, az adóhatóság és az ügyészség által feldolgozott adatokat. Az adatvédelmi hatóság ezért nem férhet hozzá közvetlenül az ilyen adatokhoz. A független felügyelet alól törvényileg mentesített adatkategóriák esetében az adatvédelmi hatóság csak a felügyelő miniszteren keresztül érdeklődhet, és csak az utóbbi saját vizsgálatának eredményéről kaphat tájékoztatást. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2022. szeptember 29-i ítélete *Hüttl kontra Magyarország*, 58032/16, 16 és 18. pont. Lásd továbbá a III. pillért.

²³⁷ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2016. január 12-i ítélete *Szabó és Vissy kontra Magyarország*, 37138/14.

²³⁸ Az ideiglenes állásfoglalás a Miniszteri Bizottság által elfogadott határozat formája, amelynek célja a különleges figyelmet igénylő összetettebb helyzetek megoldása. A bizottság emlékeztetett arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a kérelmezők magán- és családi életük, valamint levelezésük tiszteletben tartásához való jogának megsértését állapította meg a titkos megfigyelési intézkedésekre vonatkozó magyar

a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelésre vonatkozó hazai jogszabályok teljes mértékben és hatékonyan összhangban legyenek az emberi jogok európai egyezményének követelményeivel.

Javult a jogbiztonság, mivel a jogerős bírósági határozatokat a hatóságok már nem támadhatják meg az Alkotmánybíróság előtt. Az európai szemeszterrel összefüggésben az Európai Unió Tanácsa megjegyezte, hogy kérdések merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az Országgyűlés által a bírói kar bevonása nélkül választott tagokból álló Alkotmánybíróság milyen szerepet tölt be a rendes bíróságok ítéleteinek felülvizsgálatában²³⁹. A 2022. évi jogállamisági jelentés megállapította, hogy különösen a jogbiztonság tekintetében vet fel kérdéseket annak lehetősége, hogy a hatóságok kérésére az Alkotmánybíróság jogerős bírósági határozatokat vizsgálhat felül²⁴⁰. Magyarország a helyreállítási és rezilienciaépítési tervében vállalta, hogy ezt a 2019-ben bevezetett lehetőséget megszünteti²⁴¹. Az Alkotmánybíróság, amely az Országgyűlés által a bírói kar bevonása nélkül választott tagokból áll, más esetekben továbbra is felülvizsgálhatja az ilyen jogerős döntéseket²⁴².

2023. január 1-jén Magyarországra vonatkozóan az Emberi Jogok Európai Bíróságán 43 irányadó ítélet volt végrehajtásra váró, ami négyvel kevesebb, mint az előző évben²⁴³. Magyarországon az elmúlt 10 évből származó, folyamatban lévő irányadó ítéletek aránya 76 % (szemben a 2022-ben mért 71 %-kal), és az ítéletek átlagos végrehajtási ideje több mint 6 év és 8 hónap (szemben a 2022-ben mért több mint 6 év és 3 hónapos időtartammal)²⁴⁴. A legrégebbi irányadó ítélet, amely közel 14 éve vár végrehajtásra, a gyülekezési szabadsághoz való jog megsértésére vonatkozik²⁴⁵. 2023. június 15-én a végrehajtásra váró irányadó ítéletek száma 42-re csökkent²⁴⁶. Az érdekeltek arról számoltak be, hogy még mindig nincs külön nemzeti struktúra, amely összefogná a különböző szereplőket az Emberi Jogok Európai

jogszabályok miatt. Ez ugyanis a nemzetbiztonsági célú hírszerzés keretében történt, amelyek nem tartalmaztak „kellően pontos, hatékony és átfogó biztosítékokat ezen intézkedések elrendelése, végrehajtása és esetleges jóvátétele vonatkozásában”.

²³⁹ A Tanács ajánlása (2022. július 12.) Magyarország 2022. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2022. évi konvergenciaprogramját, (27) preambulumbekkezdés.

²⁴⁰ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 27. o.

²⁴¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a. Lásd a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 216. mérőföldköve.

²⁴² Bár nem része a bírósági rendszernek, az ügyet érdemben elbíráló Alkotmánybíróságot „negyedfokú bíróságként” jellemezték a jogerős bírói határozatok ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tárgyalásakor (lásd 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 27–28. o.). Az érdekeltek megjegyzik, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezik ügyelosztási renddel, az ügyeket nem átlátható szabályok alapján osztják ki az előadó bírók között (az Amnesty International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o.), az alkotmányjogi panaszok tárgyalásakor pedig a bíróságot nem kötik eljárási határidők (az ILGA-Europe hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 14. o.).

²⁴³ Az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítélethez szükséges végrehajtási intézkedések elfogadását az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága felügyeli. A bizottság gyakorlata az, hogy az egy állam ellen indított, hasonló végrehajtási intézkedéseket – különösen általános intézkedéseket – igénylő ügyeket csoportosítja és együttesen vizsgálja meg. A csoporton belül az első ügyet az általános intézkedések felügyelete szempontjából vezető ügyként jelölik ki, és a csoporton belüli ismétlődő ügyeket akkor lehet lezárni, ha megállapítást nyer, hogy a kérelmező jogorvoslatához szükséges minden lehetséges egyedi intézkedést megtettek.

²⁴⁴ Az összes adatot a European Implementation Network számítja ki, és azok a 2023. január 1-jei határnapon folyamatban lévőknek tekintett ügyek számán alapulnak. Lásd: a European Implementation Network hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 4. o.

²⁴⁵ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2008. október 7-i ítélete, *Patyi és társai kontra Magyarország*, 5529/05, végrehajtása 2009 óta folyamatban van.

²⁴⁶ Az Európa Tanács online adatbázisa (HUDOC) szerinti adatok.

Bírósága által hozott ítéletek végrehajtásának koordinálása érdekében; hiányzik az érdemi országgyűlési felügyelet²⁴⁷. Az érdekeltek szerint egyes hatóságok nem hajtják végre a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogerős bírósági határozatokat²⁴⁸. 13 darab olyan határozat van, amelyekben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy egy jogalkotási mulasztás az Alaptörvény megsértését eredményezte, de az Országgyűlés a mai napig nem orvosolta a helyzetet. A bíróság által e határozatok végrehajtására megállapított határidő 10 esetben járt le, a legrégibbi 2013-ban.

Nem történt előrelépés a civil társadalmi szervezeteket érintő akadályok elhárításában, amelyek továbbra is nyomás alatt állnak. A 2022. évi jogállamisági jelentés azt javasolta Magyarországnak, hogy „[s]zámolja fel a civil társadalmi szervezeteket érintő akadályokat”²⁴⁹. A kormány és a kormánypártok továbbra is támadják a független hazai civil szervezeteket. A civil társadalom mozgásterét továbbra is „akadályozottnak” minősítik²⁵⁰, míg az egyesülési szabadságra vonatkozó jogszabályok általában megfelelnek a vonatkozó nemzetközi normáknak, és az elmúlt évben nem változtak²⁵¹. Az érdekeltek szerint a civil szervezetek megfojtására tett kísérletek közé tartoznak a kiterjedt lejárató kampányok és retorikai megfélemlítési kísérletek, a civil társadalom ellen indított, megalapozatlan jogi eljárások, valamint a civil szervezetek munkájának egyéb módon történő akadályozása²⁵². Az érdekeltek arról számolnak be, hogy a legtöbb hatóság nem hajlandó együttműködni a megbélyegzett civil szervezetekkel, és elutasítja a workshopokra való meghívásokat, valamint a kutatásokban való részvételt²⁵³. Az érdekeltek azt is megjegyzik, hogy bár léteznek különböző, a civil társadalom képviselőiből álló konzultatív testületek²⁵⁴, ezeket ritkán hívják össze, funkciójuk gyakran csupán formális, és az állami intézményekkel folytatott érdekérvényesítés és konzultáció hagyományos csatornáit már évekkel ezelőtt megszüntették²⁵⁵. A kormány rendszeresen igénybe veszi a „nemzeti konzultációkat”²⁵⁶, amelyek a párbeszéd és az állampolgári részvétel más formáit helyettesítik. Ezenkívül további nyomást gyakorol az átláthatósági törvényt²⁵⁷ hatályon

²⁴⁷ A Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 37. o. Az igazságügyi miniszter évente jelentést nyújt be az illetékes parlamenti bizottságnak az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítéletekről és az azok nyomán hozott intézkedésekről.

²⁴⁸ Az Amnesty International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 36. o.; a Társaság a Szabadságjogokért hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 24. o.; a Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 37. o.

²⁴⁹ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2. o.

²⁵⁰ A CIVICUS általi minősítés; a minősítések egy ötfokozatú skálán a következőképpen határozhatók meg: nyitott, leszűkített, akadályozott, elnyomott és zárt.

²⁵¹ Az Európai Civil Fórum Magyarországgal kapcsolatos hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 5. o.

²⁵² A Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 26. o.; az Ökotárs hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 19. o.

²⁵³ A Fair Trials hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 7–8. o.

²⁵⁴ Például a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, az Emberi Jogi Kerekasztal, valamint a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács.

²⁵⁵ Az Európai Civil Fórum Magyarországgal kapcsolatos hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 11. o.; a Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 41. o.

²⁵⁶ Az Amnesty International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 39–40. o. A „nemzeti konzultáció” abból áll, hogy „Magyarország kormánya nevében” leveleket és azt kísérő kérdőíveket küldenek közvetlenül minden magyar háztartásnak. A kérdőíveken az állampolgárok a kormány által megfogalmazott kérdésekre adhatnak választ. A nemzeti konzultációt országos plakát- és médiakampány támogatja. A 2022 októbertől és decembertől között szervezett „nemzeti konzultáció” középpontjában az Ukrajna elleni agressziós háború miatt Oroszországgal szemben bevezetett és az Európai Unió Tanácsának egyhangú határozataival elfogadott szankciók feltételezett gazdasági hatásai álltak.

²⁵⁷ 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról.

kívül helyező, 2021-ben elfogadott törvény²⁵⁸ végrehajtása, amelyet a Bíróság²⁵⁹ az uniós joggal ellentétesnek talált²⁶⁰. Az úgynevezett „gyermekvédelmi törvény”²⁶¹, amely különböző törvényeket, köztük a nemzeti közoktatásról szóló törvényt módosítja²⁶², felhatalmazza az illetékes minisztert, hogy rendeletben szabályozza a közoktatási intézményekben szexuális felvilágosító órák tartására jogosult civil szervezetek nyilvántartásba vételének feltételeit. Azóta sem született ilyen rendelet, ami korlátozza az érintett civil szervezetek tevékenységét²⁶³. 2023. január 1-jétől a Bíróság egyik ítéletére válaszul²⁶⁴ Magyarország módosította a szabályozását, amely büntethetővé tette az olyan nemzetközi védelem iránti kérelmek kezdeményezésének elősegítése céljából végzett tevékenységek szervezését, amelyek nem felelnek meg a védelem megadására vonatkozó nemzeti kritériumoknak. Egy másik, szintén aggodalomra okot adó törvény²⁶⁵, amely 25 %-os bevándorlási különadót vezet be a „bevándorlást támogató tevékenységet” végző szervezetek által kapott pénzügyi támogatásra, továbbra is hatályban marad²⁶⁶. Ezért nem történt előrelépés a 2022. évi jogállamisági jelentésben megfogalmazott ajánlás végrehajtása terén.

Az államnak a civil társadalom finanszírozásában betöltött szerepével kapcsolatos aggályok továbbra is fennállnak. A civil társadalom forrásainak csaknem 47 %-a állami

²⁵⁸ 2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról; a törvény felülvizsgálatára irányuló kérelem az Alkotmánybíróság előtt van folyamatban (IV/05049/2021. sz. ügy). A kormány szerint a törvény célja a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott támogatások és működésük átláthatóságának növelése.

²⁵⁹ A Bíróság 2020. június 18-i ítélete, *Bizottság kontra Magyarország*, C-78/18.

²⁶⁰ Az érdekeltek arról számoltak be, hogy az új jelentéstételi követelményeknek való megfeleléssel kapcsolatos eljárások befolyásolták a civil szervezetek kapacitását tevékenységük végzésében, többek között a számos technikai nehézség és az ellenőrzött civil szervezeteknek adott visszajelzés hiánya miatt (az Európai Civil Fórum Magyarországgal kapcsolatos hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 8. o.; a Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 39. o.). Az új szabályok értelmében 2022 májusában az Állami Számvevőszék törvényességi ellenőrzést végzett minden olyan civil szervezet számláján, amelynek éves mérlege meghalad egy bizonyos összeget, és ezért alkalmasnak minősül a közélet befolyásolására. Az Állami Számvevőszék által 2022. december 2-án közzétett összefoglaló jelentés bejelentette, hogy mind a kiválasztási kritériumokra, mind az értékelés módszertanára vonatkozó szabályokat felülvizsgálják, de részletes információkat nem közölt (<https://www.asz.hu/dokumentumok/22062.pdf>). A törvényességi ellenőrzési eljárás folytatásáról nem áll rendelkezésre információ.

²⁶¹ A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény számos korlátozó és diszkriminatív intézkedést ír elő; különösen megtiltja vagy korlátozza a 18 év alattiak számára az olyan tartalmakhoz való hozzáférést, amelyek az úgynevezett „születési nemnek megfelelő önzonosságtól való eltérést, a nem megváltoztatását vagy a homoszexualitást” jelenítik meg vagy népszerűsítik. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a törvény sérti a belső piaci szabályokat, az egyének (különösen az LMBTIQ személyek) alapvető jogait, valamint – ezen alapvető jogok tekintetében – az uniós értékeket; és 2022. július 15-én a Bizottság úgy döntött, hogy Magyarországot a Bíróság elé utalja (a C-769/22. számú ügy folyamatban van).

²⁶² 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről.

²⁶³ A Háttér Társaság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 23. o.; az ILGA-Europe hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 23. o.

²⁶⁴ A Bíróság megállapította, hogy a 2012. évi C. törvény 353/A. §-a, amelyet a 2018. évi VI. törvény 11. §-ának (1) bekezdése (az úgynevezett „Stop Soros” jogalkotási csomag részeként) vezetett be, sérti az uniós jogot (a Bíróság 2021. november 16-i ítélete, *Bizottság kontra Magyarország*, C-821/19).

²⁶⁵ 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról, 253. §.

²⁶⁶ A 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 19. o., amely a Velencei Bizottság és az EBESZ ODIHR közös véleményében (CDL-AD(2018)035) megfogalmazott kritikákról számolt be.

finanszírozásból származik²⁶⁷. Az érdekeltek arról számolnak be, hogy ez a bevétel egyenlőtlenül oszlik meg²⁶⁸, hogy a civil szervezetek állami finanszírozásának működése²⁶⁹ nem átlátható, és hogy a legnagyobb kedvezményezettek mintegy fele a helyi kormánypárti politikusok vagy azok kapcsolt vállalkozásai által közvetlenül ellenőrzött szervezetek²⁷⁰. E tekintetben sem történt előrelépés a civil szervezeteket érintő akadályok felszámolására irányuló 2022. évi ajánlás végrehajtása terén.

²⁶⁷ Az egyesületek és alapítványok összes bevétele 2021-ben 1 070 milliárd forint volt, valamivel több, mint egy évvel korábban (900 milliárd forint). Ennek mintegy 47 %-a állami finanszírozásból, 22 %-a magánforrásokból, a fennmaradó rész pedig saját bevételekből és különféle egyéb forrásokból származik. A kormány a világvárodnak az ágazatra gyakorolt hatásaira válaszul nem nyújtott további finanszírozást vagy könnyítést a civil szervezeteknek, és lemaradt a civil társadalom mögött az ukrajnai háborúból eredő menekültválság kezelésében. A hazai intézményi filantrópia továbbra is nagyon fejletlen, csak néhány viszonylag kis szereplővel. Nincsenek célzott nemzeti közfinanszírozási források, amelyek kifejezetten a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok területén tevékenykedő civil szervezeteket támogatnák. A független civil szervezetek továbbra is a nemzetközi filantróp és intézményi adományozóktól függenek (az Ökotárs hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 21. o.).

²⁶⁸ A civil szervezetek 35 %-a legfeljebb 500 000 forintos, 70,5 %-a pedig 5 millió forint alatti éves költségvetéssel dolgozik, az egy szervezetre jutó átlag 21 millió forint körül van.

²⁶⁹ A civil társadalmi szervezeteknek nyújtott központi állami támogatási eszköz, a Nemzeti Együttműködési Alap évente mintegy 4 000 szervezetnek nyújt támogatást, 2022-ben összesen 11 milliárd forintos költségvetéssel. Emellett a Falusi és a Városi Civil Alapok (az 5 000 fő alatti, illetve feletti településeken működő civil szervezetek számára) egyenként 5 milliárd forintot osztottak szét. A magyar civil szektor nagy része nem jogosult a Nemzeti Együttműködési Alap támogatására, amely aktívan támogatja a kormányzati programokat (Európai Bizottság: Civil Society Landscape in the European Union – Research in support of the Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) Programme, [Civil társadalmi helyzet az Európai Unióban – Kutatás a Polgárok, egyenlőség, jogok és értékek program támogatása érdekében] 19. o.). A kormány szerint 2022-ben 11 023 szervezet kapott támogatást a Nemzeti Együttműködési Alapból. Ezenkívül az adófizetők személyi jövedelemadójuk 1 %-át felajánlhatják bármelyik civil szervezetnek. A kormány tájékoztatása szerint 2022-ben 1 491 469 adózó nyilatkozata alapján 11 247 679 837 forintot osztottak szét a program keretében 28 822 szervezet között.

²⁷⁰ A Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 29. o.; az Ökotárs hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 18. o.

I. melléklet: Források betűrend szerinti jegyzéke*

A 2023. évi jogállamisági jelentéshez kapcsolódó konzultáció keretében beérkezett észrevételek jegyzéke megtalálható a következő weboldalon: https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

24.hu (2022), *Szép csendben megszüntették a nyomozást Farkas Flórián botrányos roma programja ügyében.* <https://24.hu/kozelet/2022/12/12/orszagos-roma-onkormanyzat-farkas-florian-fidesz-hid-a-munka-vilagaba-nyomozas-megszuntetes-nav-ugyeszseg/>

Alapjogokért Központ (2023), *az Alapjogokért Központ hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Amnesty International Magyarország, Eötvös Károly Intézet (EKINT), Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), Ökotárs Alapítvány, Magyar Helsinki Bizottság, K-Monitor, Mérték Médialemező, Political Capital, Transparency International Hungary (2022), *Hozzájárulás a 2022. évi jogállamisági jelentéshez.*

Amnesty International Magyarország (2023), *az Amnesty International Magyarország hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Amnesty International Magyarország, Eötvös Károly Intézet (EKINT) és Magyar Helsinki Bizottság (2023), *Nyílt levél az Európai Bizottsághoz* https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/joint_letter_EC_judicial_reform_20230502.pdf.

Átlátszó (2020), *A K-Monitor és a TASZ szerint többszörösen visszaélt a kormány a vírushelyzettel* <https://atlatszo.hu/kozugy/2020/10/28/a-k-monitor-es-a-tasz-szerint-tobbszorosen-visszaelt-a-kormany-a-virushelyzettel/>.

Átlátszó (2021), *Elszabotált nyomozások: 20 fontos ügy, ami megakadt az ügyészségen* <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/09/16/elszabotalt-nyomozasok-20-fontos-ugy-ami-megakadt-az-ugyeszsegen/>.

Átlátszó (2023), *Megtaláltuk a „tenderkirály” cégeket és a várost, ahol több száz megbízást nyertek* <https://atlatszo.hu/kozpenz/2023/02/15/megtalaltuk-a-tenderkiraly-cegeket-es-a-varost-ahol-tobb-szaz-megbizast-nyertek/>.

Bertelsmann Stiftung (2022), *Transformation Index: Hungary Country Report (Magyarországról szóló országjelentés)* <https://bti-project.org/en/reports/country-report/HUN>.

BIRN (2022), *Hungary Election: Virtual Smear Tactics Alive and Well on Facebook (A virtuális lejárató taktikák élnek és virulnak a Facebook-on)* <https://balkaninsight.com/2022/03/30/hungary-election-virtual-smear-tactics-alive-and-well-on-facebook/>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2023), *2023. évi Médiapluralizmus Monitor – A Magyarországról szóló országjelentés.*

CIVICUS, *Monitor tracking civic space (A civil társadalmi tér nyomon követése) – Magyarország* <https://monitor.civicus.org/country/hungary/>.

Civitas Institute and Transparency International Hungary (2021), *Black Book II – Corruption and State Capture in Hungary (Fekete könyv II – A korrupció és az állam foglyul ejtése Magyarországon)* https://civitasintezet.hu/wp-content/uploads/2022/01/fekete_konyv_II-1.pdf.

Alapvető jogok biztos (2023), *Az alapvető jogok biztosának hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez*

Korrupciókutató Központ Budapest (2021), *Politikai favoritizmus a magyarországi közbeszerzési eljárásokban: a nyerési esélyek elemzése* <https://www.crcb.eu/?p=2925>.

Korrupciókutató Központ Budapest (2022), *Corruption Risks and the Crony System in Hungary: a brief analysis of EU funded contracts in Hungarian public procurement 2005-2021 (Korrupciós kockázatok*

és az összejátszási rendszer Magyarországon: a 2005–2021 közötti magyar közbeszerzések uniós finanszírozású szerződéseinek rövid elemzése) <https://www.crcb.eu/?p=3095>.

Korrupciókutató Központ Budapest (2023), *White Elephants in Hungary – Lessons of some EU funded projects (Fehér elefántok Magyarországon – Néhány uniós finanszírozású projekt tanulságai)* https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2023/01/2023_research_notes_01_230129_01.pdf.

Budapesti Korrupciókutató Központ (2023): *Fourteen Graphs and Two Tables on the New Trends of Corruption Risk in the Hungarian Public Procurement 2005-2022 (Tizennégy grafikon és két táblázat a korrupciós kockázat új tendenciáiról a magyar közbeszerzésben 2005–2022 között)* https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2023/02/2023_crcb_statistical_quick_report_230207_01.pdf.

Európa Tanács: Miniszterek Bizottsága (2010), *A Miniszterek Bizottságának CM/Rec(2010)12. számú, tagállamoknak szóló ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről.*

Európa Tanács: Velencei Bizottság (2012), *Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary (Vélemény az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről)*, CDL-AD(2012)009.

Európa Tanács: Velencei Bizottság és EBESZ / ODIHR (2018), *Joint Opinion on Section 253 on the special immigration tax of Act XLI of 20 July 2018 amending certain tax laws and other related laws and on the immigration tax (Közös vélemény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény bevándorlási különadóról szóló 253. §-áról)* (CDL-AD(2018)035).

Európa Tanács: *Az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdítását célzó platformja.* Az Európai Unió Bíróságának 2020. június 18-i ítélete, *Bizottság kontra Magyarország*, C-78/18. sz. ügy, ECLI:EU:C:2020:476.

Az Európai Unió Bíróságának 2021. november 16-i ítélete, *Bizottság kontra Magyarország*, C-821/19. sz. ügy, ECLI:EU:C:2020:930.

Az Európai Unió Bíróságának 2021. november 23-i ítélete, *IS*, C-564/19. sz. ügy, ECLI:EU:C:2020:949.

Az Európai Unió Bírósága, *C-92/23. sz. ügy, Bizottság kontra Magyarország, folyamatban.*

Eötvös Károly Politikai Intézet (2023), *Az Eötvös Károly Politikai Intézet hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Euractiv (2022), *‘Orban’s influencers shower cash, become largest social media spenders’ (Orbán influenszereinek pénzesője: mára ők költik a legtöbbet a közösségi médiában)* https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/orbans-influencers-shower-cash-become-largest-social-media-spenders/.

Euractiv (2022), *Burnt Hungarian election ballots in Romania cause uproar (Felháborodást okoztak Romániában az elégetett magyarországi szavazólapok)* https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/burnt-hungarian-election-ballots-in-romania-cause-uproar/.

Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) (2023), 2022. évi éves jelentés https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/index_en.html.

Európai Civil Fórum (2023), *Az Európai Civil Fórum Magyarországgal kapcsolatos hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Európai Bizottság (2020), *2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon.*

Európai Bizottság (2021), *2021. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon.*

Európai Bizottság (2022), *2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon.*

Európai Bizottság (2023), *Civil Society Landscape in the European Union - Research in support of the Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) Programme (Európai Bizottság (2023), A civil társadalom az Európai Unióban – A polgárok, egyenlőség, jogok és értékek program (CERV) keretében végzett kutatás)* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5eb1a213-c14f-11ed-8912-01aa75ed71a1/language-en>.

Európai Bizottság (2023), *A 2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla.*

Európai Bizottság (2023), *2023. évi Európai szemeszter, Magyarországról szóló országjelentés.*

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2016. január 12-i ítélete, *Szabó és Vissy kontra Magyarország*, 37138/14.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2016. január 12-i ítélete, *Miracle Europe Kft. kontra Magyarország*, 57774/13.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2016. június 23-i ítélete, *Baka kontra Magyarország*, 20261/12.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2022. szeptember 29-i ítélete, *Hüttl kontra Magyarország*, 58032/16.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2023. március 21-i ítélete, *Szaxon kontra Magyarország*, 54421/21.

Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (2022), *ENCJ Survey on the Independence of Judges 2022 (Felmérés a bírói függetlenségről, 2022)* <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%2022/Report%20ENCJ%20Survey%202022.pdf>.

Európai Parlament: *Eurobarométer gyorsfelmérés: Hír- és médiafelmérés 2022.*

Európai Ügyészség (2023), *2022. évi éves jelentés* https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf.

Fair Trials (2023), *a Fair Trials hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Freedom House (2022), *Freedom in the World – Hungary Country Report (Béke a világban – Magyarországról szóló országjelentés)* <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2022>.

Freedom House, *Nations in Transit (Változó nemzetek)* (2023), <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2023>.

GRECO (2019), *Harmadik értékelési kör. Második kiegészítés az Olaszországról szóló második megfelelési jelentéshez. A pártfinanszírozással kapcsolatos meggyanúsítás és átláthatóság.*

GRECO (2022), *Negyedik értékelési kör – Harmadik interim megfeleléségi jelentés Magyarországról – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése.*

Háttér Társaság (2023) *A Háttér Társaság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Magyar Bírói Egyesület (MABIE) (2023), *A Magyar Bírói Egyesület hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) (2023), *A Társaság a Szabadságjogokért hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Magyar Helsinki Bizottság (2023), *A Magyar Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Hungary Today (2022), *Pro-Fidesz Megafon's Facebook Ad Spending Exceeds HUF 1 Billion (A kormánypárti Megafon több mint 1 milliárd forintot költött Facebook-hirdetésekre)* (2022. március 31.), <https://hungarytoday.hu/pro-fidesz-megafon-social-media-facebook-ad-spending-huf-1-billion/>.

Hungary Today (2022), 'Political Parties Spent HUF 3 Billion during Campaign Period on Facebook Alone' („A politikai pártok a kampányidőszak alatt 3 milliárd forintot költöttek el egyedül a Facebookon”) <https://hungarytoday.hu/political-parties-campaign-facebook-opposition-fidesz-dominance-election/>.

ILGA-Europe (2023), *Az ILGA-Europe hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Integritás Hatóság (2023), *Integrity Risk Assessment Report (Integritáskockázat-értékelés)* https://eutaf.kormany.hu/download/d/25/13000/Integritas_Hatosag_Integritaskockazat_ertekeles_2023_m%C3%A1rcius.pdf.

K-Monitor (2022), *A K-Monitor hozzájárulása a 2022. évi jogállamisági jelentéshez.*

K-Monitor (2022), *Nem kérték, nem indokolták, csak eltették – az állami vagyon volt 2021 legnagyobb vesztese* https://k.blog.hu/2022/01/03/nem_kertek_csak_eltettek_az_allami_vagyon_volt_2021_legnagyobb_vesztese.

K-Monitor (2022), *Nyolcszoros túlerőben a kormányoldal plakátkampánya, már túlköltötték a törvényi előírásokat* https://k.blog.hu/2022/03/30/nyolcszoros_tuleroben_a_kormanyoldal_plakatkampanya.

K-Monitor, Political Capital és Transparency International Magyarország (2022), *Orban's Fidesz to overspend in Hungary's election campaign (Orbán és a Fidesz túl fog költenni a választási kampányban).* https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/03/KMon_PC_TI_Hu_public_billboards_EN.pdf.

K-Monitor (2023), *Hungarian MPs Assets: Less Declared and Still Not Monitored (Magyar országgyűlési képviselők vagyona: kevés információ, még mindig nem elégséges ellenőrzés)* https://k.blog.hu/2023/02/15/hungarian_mp_s_assets_less_declared_and_still_not_monitored?layout=5.

Kúria (2023), *A Kúria hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Liberties (2023), *A Liberties hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

Mérték (2021), *Állami reklámkiadások – aktualizált panasz.* <https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/03/State-advertising-Hungary.pdf>.

Napi.hu (2022), *Az NVB megindokolta, miért nem vizsgálják az elégetett levélszavazatokat* <https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/valasztas-nbv-levelszavazat-tuz-egetes.749597.html>.

Országos Bírói Tanács (2023), *Az Országos Bírói Tanács hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

OECD (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Hungary (Az OECD megvesztegetés elleni egyezményének végrehajtása, 4. szakasz, kétéves nyomkövetési jelentés Magyarországról).*

OECD (2021), *Economic Survey Hungary (Gazdasági felmérés: Magyarország)* <https://www.oecd.org/economy/surveys/Hungary-2021-OECD-economic-survey-overview.pdf>.

OECD Working Group on Bribery (2023), *Hungary should urgently implement long-standing OECD Anti-Bribery recommendations, enforce its foreign bribery laws and improve its engagement with the Working Group on Bribery (Magyarországnak sürgősen végre kell hajtania a régóta fennálló, megvesztegetés elleni OECD-ajánlásokat és a megvesztegetésre vonatkozó külföldi jogszabályokat, valamint szorosabban együtt kell működnie a megvesztegetés elleni munkacsoporttal)*

<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/hungary-should-urgently-implement-long-standing-oecd-anti-bribery-recommendations-enforce-its-foreign-bribery-laws-and-improve-engagement-with-working-group-on-bribery.htm>.

Ökotárs (2023), *Az Ökotárs hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

EBESZ (2022), *Hungary, Parliamentary Elections and Referendum - ODIHR Election Observation Mission Final Report (Magyarország, parlamenti választások és népszavazás – az ODIHR választási megfigyelő missziójának végleges jelentése)*, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/6/523568.pdf>.

A legfőbb ügyész (2021), *A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2020. évi tevékenységéről, részlet* http://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2022/10/ogy_beszamolo_2020.pdf.

A legfőbb ügyész (2022), *A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2021. évi tevékenységéről, részlet.* http://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2022/10/ogy_beszamolo_2021.pdf.

Közbeszerzési Hatóság (2021), *Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban* https://kozbeszerzes.hu/media/documents/Gyorsjelent%C3%A9s_2021.pdf.

Közbeszerzési Hatóság (2022), *Gyorsjelentés – A magyar közbeszerzések számokban.*

Riporterek Határok Nélkül (2023), *2023 World Press Freedom Index (2023. évi sajtószabadság-index).*

Állami Számvevőszék (2021), *Kézikönyv készült a választások szabályszerűségének támogatása érdekében* <https://www.asz.hu/hu/sajtokozulemenyek/valasztasok-kezikonyv-keszult-a-valasztasok-szabalyszerusegenek-tamogatasa-erdekeben>.

Telex (2022), *Az ügyészséghez fordul az Integritás Hatóság a Farkas Flórián ügyében megszüntetett nyomozás miatt* https://telex.hu/belfold/2022/12/15/az-ugyeszseghez-fordul-az-integritas-hatosag-a-farkas-florian-ugyeben-megszuntetett-nyomozas-miatt?utm_source=ground.news&utm_medium=referral.

Telex (2023), *Már 34 gyanúsítottja van a Pénzügyminisztériumot és a Miniszterelnökséget is érintő vesztegetési ügynek* <https://telex.hu/belfold/2023/03/03/vesztegetes-miniszterelnokseg-ugyeszseg-palyazat-penzugyminiszterium-korrupcio-buncselekmeny-nyomozas>.

Transparency International (2022), *Exporting corruption (A korrupció exportálása).*

Transparency International (2023), *Corruption Perceptions Index 2022 (2022. évi korrupcióérzékelési index).*

Transparency International Magyarország (2023), *A Transparency International észrevételei a 2023. évi jogállamisági jelentéshez.*

II. melléklet: Magyarországon tett országlátogatás

A Bizottság szolgálatai 2023 februárjában virtuális találkozót tartottak az alábbiakkal:

- *Alapjogokért Központ*
- Amnesty International Magyarország
- *Átlátszó*
- Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet
- Korruptiókutató Központ Budapest
- Danube Institute
- Főszerkesztők Fóruma
- ELTE Média és Kommunikáció Tanszék
- Magyar Bírói Egyesület (MABIE)
- Magyar Ügyvédi Kamara
- Társaság a Szabadságjogokért (TASZ)
- Magyar Közgazdasági Társaság
- Magyar Helsinki Bizottság
- Integritás Hatóság
- K-Monitor
- Kúria
- Mathias Corvinus Collegium
- Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA)
- Mérték Médiaelemző Műhely
- Belügyminisztérium
- Igazságügyi Minisztérium
- Országgyűlés
- Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
- Országos Bírói Tanács
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
- Országos Bírósági Hivatal
- *Nézőpont*
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
- Magyar Ügyészség
- Közbeszerzési Hatóság
- Állami Számvevőszék
- *Századvég*
- Transparency International Magyarország

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

- ALDA (European Association for Local Democracy)
- Amnesty International
- Európai Szövetség a Szabadságjogokért

- Civil Society Europe
- Culture Action Europe
- A sajtó- és médiaszabadság európai központja
- Európai Civil Fórum
- Európai Újságíró Szövetség
- European Partnership for Democracy
- Európai Ifjúsági Fórum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Nemzetközi Jogászbizottság
- Nemzetközi Emberi Jogi Szövetség (FIDH)
- Az International Planned Parenthood Federation európai hálózata
- Nemzetközi Sajtóintézet
- JEF-Europe
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Riporterek Határok Nélkül
- SOLIDAR
- Transparency International EU