

# Civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez

2022. január





## Tartalom

I. Az igazságszolgáltatási rendszer.....	3
A. Függetlenség.....	3
B. Az igazságszolgáltatás minősége .....	16
C. Az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága.....	19
II. Korupció elleni keret.....	21
A. Az intézményi keret korupció elleni küzdelemre való alkalmassága .....	21
B. Megelőzés.....	24
C. Visszaszorító intézkedések.....	32
III. Médiaszabadság és -pluralizmus.....	38
A. Médiahatóságok és -testületek.....	38
B. A média-tulajdonviszonyok átláthatósága és a kormányzati vagy politikai beavatkozással szembeni garanciák.....	42
C. Az újságírók védelmére vonatkozó háttér .....	45
IV. A fékek és ellensúlyok rendszerével kapcsolatos egyéb intézményi kérdések .....	53
A. A jogszabályok előkészítése és elfogadása .....	53
B. Független intézmények .....	56
C. A közigazgatási hatóságokhoz fordulás joga és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata .....	58
D. A civil társadalom működéséhez biztosított keretek.....	59
E. A jogállami kultúra megerősítésére tett kezdeményezések.....	62

A jelen dokumentum Magyarország jogállamisági helyzetéről szóló észrevételeket tartalmaz. Az észrevételek az Európai Bizottság által a 2022-es jogállamisági jelentéssel összefüggésben kezdeményezett, [érdekeltekkel folytatott célzott konzultáció](#) keretében az Európai Bizottsághoz kerültek benyújtásra. A dokumentum az Európai Bizottság konzultációs kérdőívének szerkezetét követi és annak fejezetcímeit használja.

A jelen dokumentum az alábbi magyar civil szervezetek egységes szerkezetbe foglalt észrevételeiből áll:

- Amnesty International Magyarország | [www.amnesty.hu](http://www.amnesty.hu) | [office@amnesty.hu](mailto:office@amnesty.hu)
- Eötvös Károly Intézet | [www.ekint.org](http://www.ekint.org) | [info@ekint.org](mailto:info@ekint.org)
- K-Monitor | [www.k-monitor.hu](http://www.k-monitor.hu) | [info@k-monitor.hu](mailto:info@k-monitor.hu)
- Magyar Helsinki Bizottság | [www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu) | [helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)
- Mérték Médiaelemző Műhely | [www.mertek.eu](http://www.mertek.eu) | [info@mertek.eu](mailto:info@mertek.eu)
- Ökotárs Alapítvány | [www.okotars.hu](http://www.okotars.hu) | [info@okotars.hu](mailto:info@okotars.hu)
- Political Capital | [www.politicalcapital.hu](http://www.politicalcapital.hu) | [info@politicalcapital.hu](mailto:info@politicalcapital.hu)
- Társaság a Szabadságjogokért | [www.tasz.hu](http://www.tasz.hu) | [tasz@tasz.hu](mailto:tasz@tasz.hu)
- Transparency International Magyarország | [www.transparency.hu](http://www.transparency.hu) | [info@transparency.hu](mailto:info@transparency.hu)

A fent felsorolt civil szervezetek csak azon fejezetek tartalmáért vállalnak felelősséget, amelyek vonatkozásában szerzőként fel vannak tüntetve.

A tárgyalt témákra vonatkozó bővebb információért kérjük, vegye fel a kapcsolatot azokkal a civil szervezetekkel, amelyek a vonatkozó fejezetek elején szerzőként fel vannak tüntetve.

***Jelen dokumentum az angol nyelven benyújtott eredeti észrevételek fordítása.***

# AZ ÉRDEKELTEKSEL FOLYTATOTT CÉLZOTT KONZULTÁCIÓ A 2022-ES JOGÁLLAMISÁGI JELENTÉS KAPCSÁN



## I. Az igazságszolgáltatási rendszer

### A. Függetlenség

#### 1. A bírák, ügyészek és bírósági elnökök kinevezése és kiválasztása

A civil szervezetek 2020-as<sup>1</sup> és 2021-es<sup>2</sup> észrevételeiben megfogalmazott valamennyi aggály továbbra is fennáll. Ezek közé tartoznak a következők: (i) a bírósági álláshelyekre pályázók pontozási rendszerében **a közigazgatásban szerzett tapasztalat előnyt élvez** a bíróságon szerzett tapasztalattal szemben; (ii) az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének joga, hogy **bármilyen külső ellenőrzés nélkül pályázati eljárásokat eredménytelené nyilvánítson** akár a jelentkezők rangsorának felállítását követően is (a Kúrián meghirdetett bírói álláspályázatok tekintetében a Kúria elnöke rendelkezik ugyanezen jogkörrel<sup>3</sup>); (iii) az a lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság (AB) tagjai kérésükre **automatikusan bírói kinevezést kapjanak a Kúriára**, amely gyakorlat a Velencei Bizottság szerint „*ajtót nyit a legfelsőbb bíróság átpolitizálásának lehetőségére felé*”.<sup>4</sup>

2021 februárjában a Győri Ítéletábrá<sup>5</sup> jogerős ítéletet<sup>6</sup> hozott abban a perben, amelyet egy olyan bíró kezdeményezett, akit két korábbi pályázati eljárás során is első helyre rangsoroltak, azonban a megpályázott álláshelyek egyikét sem tudta betölteni, mert az OBH elnöke a pályázati eljárást mindkét

<sup>1</sup> Lásd: *Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez]*, 2020. május,

[https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2020.pdf](https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2020.pdf), 4. o.

<sup>2</sup> Lásd: *Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez]*, 2021. március,

[https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf), 3. o.

<sup>3</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 19. §

<sup>4</sup> Lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól]*, CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság, 16. bekezdés.

<sup>5</sup> Lásd a Győri Ítéletábrá Mf.V.30.054/2020/13/I. sz., 2021. február 2-án kelt ítéletét. A megtámadott jogerős határozat kimondta, hogy (i) az első helyre rangsorolt bírót át kell helyezni a megpályázott álláshelyre, vagy (ii) az OBH elnöknek az OBT egyetértését kell kérnie, ha az eredeti rangsортól el kíván térni, és azt a bírót kívánja kinevezni, aki a második vagy harmadik helyen áll a rangsorban, vagy (iii) a pályázati felhívást részletes indoklás mellett kell érvénytelené nyilvánítani, amelyben részletesen kifejtésre kerül az érvénytelené nyilvánítás oka.

<sup>6</sup> Vagyis olyan ítéletet, amellyel szemben rendes jogorvoslattal nem lehet élni, csak rendkívüli jogorvoslati kérelemmel lehet a Kúriához fordulni.

esetben bármiféle érdemi indoklás nélkül eredménytelenné nyilvánította. Az ítélet jogszabályellenesnek nyilvánította az OBH elnökének határozatait és az OBH elnökét kötelezte a pályázati eljárások lefolytatására. 2021 márciusában az **OBH elnöke megtámadta a jogerős ítéletet**. A Kúria hatályon kívül helyezte az ítéletet és **precedensértékű határozatban**<sup>7</sup> kimondta, hogy az érintett bíró nem jogosult arra, hogy megtámadja az OBH elnökének a pályázati eljárást érvénytelenné nyilvánító határozatát. A Kúria ítélete a gyakorlatban azt jelenti, hogy **kizárt a jogorvoslat** az OBH elnökének (és a Kúria elnökének) ilyen típusú határozataival szemben.

2021. január 2-án hivatalba lépett a Kúria új elnöke, miután személyre szabott jogszabály-módosítások sorozatát követően kinevezték kúriai bírónak és megválasztották főbírónak, figyelmen kívül hagyva az Országos Bírói Tanács (OBT) tiltakozását.<sup>8</sup> 2021 februárjában a Kúria elnöke Patyi Andrászt választotta<sup>9</sup> a Kúria elnökhelyettesének, akit szintén **személyre szabott jogszabály-módosításnak**<sup>10</sup> köszönhetően pályázati eljárás nélkül helyezték át a Kúriára 2018-ban. 2021 májusában a Kúria elnöke a Kúria bírójának választotta Hajas Barnabást,<sup>11</sup> aki 2021 márciusáig az Igazságügyi Minisztérium államtitkára volt.<sup>12</sup> A Kúria elnökének mérlegelése alapján történő kinevezés kivételes szabályainak alkalmazásával Hajas (akit mindenféle bírói tapasztalat nélkül neveztek ki) bírói pályafutását az igazságszolgáltatás legfelső szintjén kezdhette meg, mégpedig határozatlan időre szóló megbízással.<sup>13</sup> 2021-ben 14 bírói és 10 vezetői kinevezést ítélték oda a Kúrián, jelentősen megváltoztatva ezzel annak összetételét.<sup>14</sup>

A **kirendelés gyakorlata**<sup>15</sup> jóval túlmutat annak jogszabályban rögzített céljain és akár arra is szolgálhat, hogy megkerüljék a bírói kinevezéseknek a rendes bírói pályázati eljárásokban foglalt garanciális szabályait.<sup>16</sup> 2020-ban 471 bírót rendeltek ki, ebből 43 kirendelés a Kúriára történt.<sup>17</sup>

<sup>7</sup> Lásd: a Kúria Mfv.10.049/2021/16. sz. ítélete, [58]–[93] szakasz.

<sup>8</sup> Lásd: *Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez]*, 2021. március, [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf), 4. o.

<sup>9</sup> A Kúria elnökének kizárólagos joga, hogy a Kúria elnökhelyettesét kiválassza, akit a köztársasági elnök nevez ki a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 128. § (1) bekezdése alapján.

<sup>10</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 23. § (3) bekezdését módosították annak érdekében, hogy Patyi Andrászt pályázati eljárás nélkül a Kúriára lehessen tanácselnöknek áthelyezni, miután egyetemi rektori tisztségéről lemondott. A törvényt 2018 júliusában fogadták el, ugyanabban a hónapban, amikor Patyi korábbi tisztségéről lemondott. Lásd: <https://helsinkifigyelo.444.hu/2021/04/14/paty-andras-ujabb-fontos-kuldetese>.

<sup>11</sup> <https://birosag.hu/sites/default/files/2021-07/125.e.pdf>

<sup>12</sup> 2018-ban, amikor a kormány kísérletet tett arra, hogy erős kormányzati befolyás alatt álló, külön közigazgatási bírósági rendszert állítson fel, Hajas a „közigazgatási bíráskodás fejlesztésével kapcsolatos feladatokkal” megbízott miniszteri biztos volt. Lásd: 10/2018. (V. 25.) IM utasítás, <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2018/21.pdf>.

<sup>13</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 23. § (1) bekezdés c) pont

<sup>14</sup> Az OBH elnökének 41.sz./2020 (III.24.) OBHE határozata szerint 2021. december 31-én összesen 114 bírói hely volt a Kúrián. Egyetlen év alatt, 2021-ben a 14 legmagasabb bírói vezetői álláshelyből 8 álláshely került betöltésre, többek között a Kúria elnökének tisztsége, a Kúria elnökhelyettesének tisztsége (három álláshelyből egyet töltöttek be, egy további álláshely 2021 júniusa óta betöltetlen), a főtitkári tisztség, a főtitkár-helyettesi tisztség, három kollégiumvezetői álláshely, és (háromból) három kollégiumvezető-helyettesi álláshely.

<sup>15</sup> A bírák más bíróságokhoz két okból rendelhetők ki: szakmai előmenetelük vagy a bírósági ügyteher elosztásának biztosítása céljából. Bármely bírót háromévenként, legfeljebb egy évre ki lehet rendelni, akár a hozzájárulása nélkül is. Lásd: a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 31. §.

<sup>16</sup> Lásd például egy Kúriára kirendelt bíró kirendelésének utólagos meghosszabbítását először 2019. január 15-től 2019. december 31-ig (<https://birosag.hu/sites/default/files/2019-01/10.e.pdf>), aztán 2020. január 1-től 2020. december 31-ig (<https://birosag.hu/sites/default/files/2020-02/618.e.pdf>), és végül 2021. január 1-től 2021. december 31-ig (<https://birosag.hu/sites/default/files/2021-01/446.e.pdf>) összesen három év folyamatos időtartamra.

<sup>17</sup> Lásd: <https://birosag.hu/beszamolok/az-oroszagos-birosagi-hivatal-elnokenek-2020-evi-beszamoloja>, 17. o.

## 2. A bírák elmozdíthatatlansága, ideértve az áthelyezéseket és a bírák, bírósági elnökök és ügyészek elbocsátására és nyugdíjazására vonatkozó szabályokat

A civil szervezetek 2020-as és 2021-es észrevételeiben megfogalmazott valamennyi aggály továbbra is fennáll.<sup>18</sup> Ezek közé tartoznak a következők: (i) az az általános szabály, hogy ha egy bírósági vezetőt jogellenesen bocsátanak el és visszahelyezését utóbb az elbocsátás ügyében döntést hozó bíróság elrendeli, azon vezetői tisztségébe, amelyből felmentették, csak akkor helyezhető vissza, ha azt időközben még nem töltötték be;<sup>19</sup> (ii) az, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy az OBH elnöke a bírákat hozzájárulásuk nélkül háromévenként egy évre kirendelje;<sup>20</sup> (iii) az, hogy lehetséges a bírákat az igazságszolgáltatáson kívül más állami szervekhez is áthelyezni, amely a Velencei Bizottság szerint „alkalmas arra, hogy intézményesítse a bírák előmeneteli rendjének megkerülését célzó gyakorlatot”.<sup>21</sup>

2021-ben Szabó Gabriella bírónő ügye egyértelműen bebizonyította, hogy a jogszabályokból hiányoznak a megfelelő garanciák a bírák igazságszolgáltatásból történő jogellenes elmozdításával szemben. Szabó bírónő – aki azt állítja, politikai okokból kellett távoznia a bírói pályáról<sup>22</sup> – 2018-ban kapott bírói kinevezést hároméves határozott időtartamra.<sup>23</sup> 2021-ben indult meg a jogszabályban előírtak szerinti rendes értékelése annak megállapítása céljából, hogy alkalmas-e a határozatlan idejű bírói kinevezésre. 2021 márciusában a vizsgálat és értékelés alapján alkalmatlannak minősítették. Annak ellenére, hogy az értékelését azonnal megtámadta az elsőfokú szolgálati bíróság előtt, a jogszabály nem rendelkezett olyan ideiglenes intézkedésről, amely megakadályozta volna, hogy bírói pályája megszakadjon, amíg az értékelés felülvizsgálata tart. Ennek eredményeképpen 2021. június 30-án megbízatása megszűnt a határozott idő elteltével, még mielőtt az ügyben jogerős ítélet születhetett volna. 2021 novemberében a Kúria mint másodfokú szolgálati bíróság jogerős ítéletében<sup>24</sup> megállapította, hogy az arra kifejezett lehetőséget biztosító jogi norma hiányában Szabó bírónő nem támadhatja meg azt az értékelést, amely alapján alkalmatlannak minősítették,

---

<sup>18</sup> Az ENSZ Bírói Függetlenségre Vonatkozó Alapelvei szerint: „12. A bírának, akár kijelölik, akár választják őket, végleges kinevezéssel kell rendelkezniük a kötelező nyugdíjkorhatár eléréséig, vagy, amennyiben az adott tisztségre vonatkozik ilyen, a hivatali idő lejártáig.”

<sup>19</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 145. § (4) bekezdés

<sup>20</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 31. § (3) bekezdés

<sup>21</sup> Lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól]*, CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság, 60. bekezdés.

<sup>22</sup> Lásd: <https://helsinkifyelo.444.hu/2021/07/06/egy-birono-meghurcolasa-avagy-fenyeges-minden-magyar-bironak>. Az állítást, amely szerint Szabót politikai okokból mozdították el, annak fényében kell értékelni, hogy az elmúlt években valamennyi határozott idejű, első kinevezéssel rendelkező bírót alkalmasnak nyilvánították a határozatlan idejű kinevezésre. 2019-ban az 53 határozott időre kinevezett bíró közül valamennyi alkalmasnak minősült (<https://birosag.hu/beszamolok/az-orszagos-birosagi-hivatal-elnokenek-2019-evi-beszamoloja>, 19. o.); 2020-ban a 109 határozott időre kinevezett bíró közül szintén valamennyi alkalmasnak minősült (<https://birosag.hu/beszamolok/az-orszagos-birosagi-hivatal-elnokenek-2020-evi-beszamoloja>, 18. o.).

<sup>23</sup> A jogszabály az első alkalommal hároméves határozott idejű kinevezésről rendelkezik. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 23. § (1) bekezdése szerint: „A bíró kinevezése – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – első alkalommal (első bírói kinevezés) három évre, egyéb esetben határozatlan időre szól.”

<sup>24</sup> Lásd a Kúria Szfé9.2021/14. ítéletét.

és a minősítés általános szabályai<sup>25</sup> alapján kérhet jogorvoslatot, noha a szabályozás értelmezésétől függ, hogy van-e lehetőség a bírói tisztségbe történő visszahelyezésére.

Mióta a 2019-es igazságügyi salátatörvény megszüntette a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, a **közigazgatási ügyekben eljáró bírákat** a rendes bírói rendszeren belül **kijelöléssel választják ki**.<sup>26</sup> A kijelölésre a bírósági elnökök javaslata alapján kerül sor, azonban a végleges **döntést teljesen szabad mérlegelési jogkörrel az OBH elnöke** (illetve a kúriai bírák esetében a Kúria elnöke) **hozza meg**.<sup>27</sup> **A kijelölést az OBH elnöke bármikor, a kijelölt bíró egyetértése nélkül, valamint objektív indokok és indokolási kötelezettség nélkül is megszüntetheti**.<sup>28</sup> A kijelölésnek vagy a kijelölés megszüntetésének sem a kritériumait, sem a feltételeit nem határozza meg a törvény. 2021-ben az OBH elnöke jó néhány bíró (köztük tanácselnökök) kijelölését szüntette meg egyoldalúan, bármiféle érdemi indoklás nélkül, két-három napos határidővel.<sup>29</sup>

### 3. A bírák és ügyészek előmenetele

A vonatkozó jogszabályok módosításának hiányában<sup>30</sup> az **OBH elnöke továbbra is ugyanazzal a rendkívül széles körű és túlzott mértékű jogkörrel és mérlegelési joggal rendelkezik a bírósági elnökök kinevezése tekintetében** (amely korábban az OBH elnöke és az OBT közötti konfliktus homlokterében is állt), ideértve azt is, hogy az OBH elnöke jogosult bármely bírósági vezetői pályázatot érvényteleníteni<sup>31</sup> és a pályázatot eredménytelenné nyilvánítani bármely egyéb bírói testület (például az OBT vagy a helyi bírói tanácsok) jóváhagyása nélkül.

Mindemellett a **pályázatok eredménytelenné nyilvánításának lehetséges indokait nem határozza meg a törvény**, ezáltal korlátlan mérlegelési jogkört biztosít az OBH elnökének.<sup>32</sup>

**A vezetői tisztségére kiírt pályázatok eredménytelenné nyilvánításának gyakorlata az új OBH-elnök hivatali ideje alatt sem szűnt meg teljesen**.<sup>33</sup> 2020-ban összesen 20 vezetői tisztségre kiírt

<sup>25</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 84. §

<sup>26</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 30. §

<sup>27</sup> A kijelölt bírónak a kijelöléshez hozzá kell járulnia. Lásd: a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 30. § (3) bekezdés.

<sup>28</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 30. § (7) bekezdés

<sup>29</sup> Lásd a Szekszárdi Törvényszék tanácselnökének közigazgatási ügyekben eljáró bírói kijelölésének megszüntetését (<https://birosag.hu/sites/default/files/2021-05/104.e.pdf>), a Miskolci Törvényszék bírájának közigazgatási ügyekben eljáró bírói kijelölésének megszüntetését (<https://birosag.hu/sites/default/files/2021-05/102.e.pdf>), és a Fővárosi Törvényszék bírái közigazgatási ügyekben eljáró bírói kijelölésének megszüntetését (<https://birosag.hu/sites/default/files/2021-07/122.e.pdf>, <https://birosag.hu/sites/default/files/2021-07/166.e.pdf> és <https://birosag.hu/sites/default/files/2021-10/167.e.pdf>).

<sup>30</sup> Ahogyan azt az Európa Tanács Velencei Bizottsága, az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa, az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) vagy a Bírák Európai Szövetsége ajánlásaiban többször megfogalmazta.

<sup>31</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 130. § (1) és (2) bekezdése szerint a bírósági vezetői állást pályázat útján kell betölteni, ha a törvény vagy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik. A pályázatot a bírósági vezető kinevezésére jogosult személy írja ki (pl. az OBH elnöke, a Kúria elnöke, illetve a bírósági elnökök).

<sup>32</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 133. § (1) bekezdése mindössze úgy rendelkezik, hogy „[e]rősen a pályázat, ha a [bírói vezető kinevezésére] jogosult egyik pályázatot sem fogadja el. Ha a pályázat eredménytelen, új pályázatot kell kiírni.”

<sup>33</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 128. § (2) bekezdése szerint: „Az OBH elnöke nevezi ki az ítélőtábla és a törvényszék elnökét, elnökhelyettesét, valamint az ítélőtábla és a törvényszék kollégiumvezetőjét.”



pályázatot nyilvánított eredménytelenné az OBH új elnöke, 2021-ben pedig összesen hét bírósági vezetői pályázatot minősített eredménytelennek.<sup>34</sup> Bár előrelépést jelent, hogy a vonatkozó határozatok tartalmazzák az eredménytelenné nyilvánítás indokait, intő jel, hogy az OBT 2021. május 5-i ülésén aggályait fogalmazta meg az OBH új elnökének 2020-as gyakorlatával kapcsolatban, rámutatva egy „egységes szempontrendszer hiányára”.<sup>35</sup>

Az a jogi környezet, amelyben az OBH elnöke működik, nem változott, és a **vonatkozó szabályozás továbbra sem rendelkezik megfelelő és elégséges jogi, illetve intézményi garanciákról az OBH elnök jogköreivel és mérlegelési jogával való lehetséges visszaélésekkel szemben. A legfontosabb bírósági vezetői helyekre szóló kinevezések továbbra is az OBH elnökének mérlegelésén alapuló, formális vagy informális jóváhagyásától függenek**, és az olyan tényezők, mint a bírák érdekei, a pályázó szakmai tudása, vagy a helyi bírák támogatása, figyelmen kívül hagyhatóak.

Bár a bírói kinevezéseket pályázati eljárás keretében kell odaítélni,<sup>36</sup> a jogszabály **a kivételek széles köréről** rendelkezik.<sup>37</sup> A pályázati eljárás nélküli kinevezésekről szóló döntések meghozatala teljes egészében **az OBH elnökének** hatáskörébe tartozik, **akinek korlátlan mérlegelési jogköre van arra is, hogy bírósági vezetői tisztségeket ítéljen oda, teljesen megkerülve ezzel az átlátható pályázati eljáráshoz kapcsolódó garanciákat.**<sup>38</sup> **A pályázati eljáráson kívül odaítélt bírósági kinevezésekkel szemben nem áll rendelkezésre jogorvoslat.** 2021-ben tovább bővült a kivételek köre,<sup>39</sup> lehetővé téve a pályázati eljárás mellőzését az igazságszolgáltatáson kívüli, más állami szervekhez történt áthelyezés megszűnését követően.<sup>40</sup> Ahogyan azt a Velencei Bizottság megállapította, nincs olyan feltételrendszer, amely az OBH elnökét kötné azzal kapcsolatban, „**hogyan egy bírót magasabb (azaz tanácselnöki)**

---

<sup>34</sup> Az OBH elnöke által eredménytelenné nyilvánított bírósági vezetői pályázatok indokai közé tartoztak a következők: (i) nem megfelelően került sor az iratok irattárba helyezésére [27.E./2021. (II.8.) OBHE határozat], ahol az indoklásból kiténik, hogy ezek a hiányosságok nem alapvetőek, hanem az irattárba helyezés nem megfelelő adminisztrálásából erednek; vagy (ii) nem nyújtottak be pályázatot [8.E./2021. (I.20.) OBHE határozat és 306.E./2021. (XI.11.) OBHE határozat]; vagy (iii) a pályázót az összbírói értekezlet vagy a kollégiumi ülés nem támogatta (169.E., 172.E., 185.E., 187.E. OBHE határozatok).

<sup>35</sup> „Az OBT az OBH elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatát a következőként véleményezte:

- Az OBH elnöke által el nem fogadott, eredménytelenné nyilvánított vezetői pályázatok elbírálása során hiányolta az egységes szempontrendszer megjelenítését a határozatokban.
- Nem érvényesült az igazgatási szabályzatban megjelölt szempontrendszer.
- Aggályos az eredménytelenné nyilvánítás indokaként olyan tények megjelenítése, amelyre a pályázónak a meghallgatása során nem volt alkalma nyilatkoznia, valamint az olyan adatokra hivatkozás, melynek az elbíráló általi megismeréséhez a pályázatban sem kellett hozzájárulnia.
- A bírósági vezetői pályázatok elbírálása során az OBH elnöke nem minden esetben tartotta be az eljárási határidőket.
- A bírói pályázatok és egyebekben a bírói vezetői pályázatok elbírálásának szabályosságával kapcsolatban kifogás nem merült fel.”

(Az OBT 2021. május 5-i ülésének jegyzőkönyve, 73–74. o., <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-05-05/>.)

<sup>36</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 7. § (1) bekezdés

<sup>37</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 8. § (1) bekezdés

<sup>38</sup> Például a bírói tanácsok felügyeleti jogát.

<sup>39</sup> Egyes törvényeknek a kézbesítéssel és az igazságügyi ágazati szabályozással összefüggő módosításáról szóló 2021. évi LI. törvény, 48. § a) pont.

<sup>40</sup> A más állami szervekhez történt hivatali beosztás megszűnését követően a bírót bármely bírói álláshelyre, a bíró hivatali tevékenységét megelőző vagy azzal legalább azonos szintű munkakörbe, vagy az OBH szabad mérlegelése alapján akár pályázati eljárás nélkül tanácselnöki munkakörbe kell beosztani, illetve kinevezni. Lásd: a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 58. § (3) bekezdés és 62/C. § (3) bekezdés.



**beosztásba** nevezzen ki **(de facto előléptessen)**”,<sup>41</sup> éppen ezért „a kirendelt bírának a kirendelés megszűnését követően magasabb beosztásba történő kinevezésére világos, átlátható és kiszámítható feltételeket” kell megállapítani.

#### 4. A bírósági ügyelosztás

A civil szervezetek 2020-as és 2021-es észrevételeiben megfogalmazott valamennyi aggály továbbra is fennáll. Ezek közé tartoznak a következők: (i) a **szabálytalan beavatkozással szembeni garanciák elégtelensége**; (ii) az, hogy az ügyelosztás menete nem digitalizált vagy automatizált, hanem **közvetlenül emberi közrehatás függvénye**; (iii) a **bírósági elnököknek kizárólagos és korlátlan joga az ügyelosztási rend megállapítása**; (iv) a bírósági önzagatási szerveknek nincs joguk arra, hogy érdemi ellenőrzést gyakoroljanak az ügyelosztási rend elfogadását célzó eljárás felett;<sup>42</sup> (v) a **peres feleknek nincs lehetőségük arra, hogy ellenőrizzék az ügyelosztási rend betartását**, vagy azt, hogy (vi) a kivételes szabályok széles köréből alkalmazták-e valamelyiket az ügyük kiosztásakor.

2021-ben a Velencei Bizottság azt javasolta, hogy a bírói testületeknek az ügyelosztási rend elfogadására irányuló eljárás során kialakított véleménye legyen „nyilvános és kötelező annak érdekében, hogy biztosítsák az eljárás átláthatóságát és az állampolgárok körében növeljék a jól és pártatlanul működő igazságszolgáltatásba vetett bizalmat, tekintettel arra is, hogy az ügyelosztási rendszer a beszámolók szerint bonyolult”.<sup>43</sup>

Sajátos aggályok merülnek fel a **Kúria ügyelosztási rendjével kapcsolatban**. 2021-ben az ügyelosztási rendet 12 alkalommal módosították,<sup>44</sup> amely a tanácsok összetételének folyamatos változtatását jelzi. Habár főszabályként a Kúria háromtagú tanácsokban ítélkezik, **az ügyelosztási rendben kialakított tanácsok több mint három tagból állnak**. Ezt azt jelenti, hogy még akkor is, ha egy ügyet egy adott tanácsra osztanak ki, a tanács összetétele nincsen az ügyelosztási rendben pontosan előre meghatározva. Egy öt tagból álló tanács esetében a háromtagú tanácsok lehetséges kombinációiból kilenc különböző összetételű bírói tanács állhat össze. Az ítélkező testület végleges összetételét nem átlátható szabályok alapján állítják össze.

2021-ben **több politikailag érzékeny ügyben az ítélkező testület összetétele nem felelt meg az ügyelosztási rendnek**. Így például a Nemzeti Választási Bizottság határozatával szemben 2021 augusztusában indított és a kormány számára kiemelt fontosságú népszavazást érintő perben az ítélkező testület egyik tagját Hajjas Barnabás helyettesítette, aki 2021 márciusáig magas rangú

---

<sup>41</sup> Lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól]*, CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság, 58. bekezdés.

<sup>42</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 9. §

<sup>43</sup> Lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól]*, CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság, 66. bekezdés b) pont.

<sup>44</sup> Lásd: <https://kuria-kozadatok.birosag.hu/kozerdeku-adatok/tevekenysegre-mukodesre-vonatkozo-adatok/a-szerv-alaptevekenysege-feladat-es-hataskore>.

kormánytisztviselői tisztséget töltött be.<sup>45</sup> A Magyar Helsinki Bizottság által beadott közérdekű adatlányra válaszul a Kúria azt nyilatkozta, hogy nem tartja nyilván az ügyosztási rendtől való eltéréseket. Arra a kérdésre, hogy a peres eljárás feleit értesítik-e az ügyosztási rendtől való eltérésekről, a Kúria azt válaszolta, hogy a jogszabályok szerint nincs ilyen tájékoztatási kötelezettsége.<sup>46</sup>

## 5. Az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosításával megbízott testület függetlensége, valamint hatásköre

**Az OBТ jogkörei változatlanok, emiatt továbbra sem tudja betölteni az OBH elnökének hatékony ellenőrzését célzó szerepét,** ehhez meg kellene erősíteni, ahogyan azt a Velencei Bizottság<sup>47</sup> és az Európai Unió Tanácsa,<sup>48</sup> továbbá az Európai Bizottság 2020-as és 2021-es jogállamisági jelentése is javasolta. A legutóbbi jogállamisági jelentés óta **nem történt jogalkotási lépés a strukturális problémák orvoslására, annak ellenére, hogy 2021 novemberében és decemberében más kérdéseket érintően módosultak a bírákra és a bíróságokra vonatkozó jogszabályok.**<sup>49</sup> Következésképpen – jogszabály-módosítás hiányában – az OBТ továbbra sem tudja megnyugtató és hatékony módon gyakorolni alkotmányos szerepét.

### **Az OBH elnöke és az OBТ közötti viszony továbbra is problémás.**

Az OBТ továbbra sem kap hozzáférést (pl. adminisztrátori jogokat) az igazságszolgáltatás központi honlapjához.<sup>50</sup> A bíróságok központi honlapján<sup>51</sup> csak az OBТ üléseinek összefoglalói és az ott elfogadott határozatok, valamint a jogszabályban szigorúan előírt, OBТ-re vonatkozó adatok hozzáférhetők. Az OBТ aktuális tagjainak listája, üléseinek teljes jegyzőkönyve vagy a bírácnak címzett nyilvános közleményei csak az OBТ tagjai által fenntartott magánhonlapon érhetők el, így **az OBТ elérése a bírác felé korlátozott.** Az OBТ számos alkalommal kérte az OBH elnökét, hogy vagy adjon hozzáférést az OBТ számára a bíróságok központi honlapjához oly módon, hogy ott szabadon nyilvánosságra hozhassa a bírácnak szánt közleményeit, vagy pedig az OBТ költségvetéséből fizesse meg az OBТ külön honlapjának költségeit (ez 20 000 Ft/hó, azaz kb. 55 EUR/hó), amelyet jelenleg az OBТ tagjai magánúton tartanak fenn és állják annak költségeit.<sup>52</sup> Az OBH elnöke mindkét kérés teljesítését megtagadta.<sup>53</sup>

<sup>45</sup> Lásd a Kúria Knk.40648/202/23. ítéletét, amelyben Hajas a K.IV. tanács tagjaként ítélkezett, miközben az ügyosztási rend szerint a K.VI. tanács tagja volt, és a helyettesítés szabályai sem tették lehetővé, hogy az ítélkező K.IV. tanácsban helyettes tag legyen.

<sup>46</sup> Lásd a Kúria válaszát a Magyar Helsinki Bizottság megkeresésére: <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/01/Kuria-valasz-20210108.pdf>, a 6/A., 6/B. és 6/C. kérdésre adott válaszok.

<sup>47</sup> Lásd: *Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary* [Vélemény az igazságszolgáltatást érintő, a Magyarországgal kapcsolatos CDL-AD(2012)001 vélemény elfogadását követően módosított sarkalatos törvényekről], CDL-AD(2012)020-e], Velencei Bizottság, 32. bekezdés.

<sup>48</sup> A Tanács ajánlása (2019. július 9.) Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját (2019/C 301/17), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(17\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(17)&from=EN)

<sup>49</sup> 2021. évi CXXII. törvény egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról és 2021. évi CXXXIV. törvény egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról

<sup>50</sup> Bővebb információért lásd az Amnesty International Magyarország által készített, „A magyar bíróságok helyzete” című összefoglaló (2021) 6. pontját, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/3623/2021/hu/>.

<sup>51</sup> Azaz a [birosag.hu](https://birosag.hu) oldalon, ahol a bíróságokra vonatkozó valamennyi hivatalos dokumentumot teszik közzé.

<sup>52</sup> Az OBТ költségvetéséről az OBH rendelkezik, mivel az OBТ nem önálló jogi személy.

<sup>53</sup> Lásd az OBТ ezzel kapcsolatos nyilvános közleményét: <https://orszagosbiroitanacs.hu/harom-ev-utan-is-maguk-finanszirozzak-az-obt-tagjai-az-obt-honlap-fenntartasat/>. Ugyanakkor vannak jelek arra, hogy az OBТ és az OBH elnöke

Az **OBT-nek továbbra sincsen állandó igazságügyi alkalmazottja, aki az OBT üléseinek jegyzőkönyvét vezetné.**<sup>54</sup> Ehelyett általában az OBT aktuális elnöke gondoskodik leíróról.

Az OBT több alkalommal javasolta,<sup>55</sup> hogy az OBH elnöke kezdeményezze az Igazságügyi Minisztériumnál egyes, bírákra, illetve bíróságokra vonatkozó jogszabályok módosítását. Az **OBH elnöke azonban nem indítványozott az OBT által javasolt egyetlen módosítást sem.**<sup>56</sup>

Az OBT ülések jegyzőkönyve szerint **az OBH elnöke személyesen csak a 2021-ben tartott OBT ülések felén volt jelen**, vagyis tizenkettőtől hat alkalommal (egyéb esetekben általában az OBH elnökhelyettese vett részt az üléseken). Az OBT tagjai emiatt kritikát fogalmaztak meg az OBH elnökével szemben, ahogyan amiatt is, hogy nem volt végig jelen az egyes üléseken.<sup>57</sup>

Az OBT jogi státuszának gyengeségét jelző másik szimbolikus probléma (amely részben abból ered, hogy az OBT nem rendelkezik jogi személyiséggel), hogy **az OBT-nek nincsen bejegyzett székhelye.** A Kúria elnökhelyettese a közelmúltban levelet küldött az OBT-nek, amelyben jelezte, hogy az OBT-nek hivatalosan hozzájárulást kell kérnie a Kúriától, hogy az OBT bejegyzett székhelye a Kúriával azonos épületben lehessen.<sup>58</sup> Ennek eredményeképpen az OBT úgy döntött, hogy szabályzatából törli a székhelyre való utalást.

## **6. A bírák és ügyészek elszámoltathatósága, ideértve a fegyelmi eljárást és a fegyelmi ügyekben eljáró szerveket, továbbá az etikai szabályokat, valamint a bírói mentelmi jogot és a bírák büntetőjogi/polgári jogi felelősségét**

Az **OBH elnöke által kiadott Integritási Szabályzat**<sup>59</sup> továbbra is alkalmas arra, hogy elhallgattassa azokat a bírákat, akik fel kívánnának szólalni például a bírói függetlenség érdekében, arra hivatkozással, hogy a téma politikai és/vagy olyan tevékenység, amely a bírói integritást sérti. Az OBH új elnöke megválasztása óta nem módosította az **Integritási Szabályzatot.**<sup>60</sup>

**A bírák fegyelmi ügyeiben az első- és a másodfokú szolgálati bíróság dönt, amelyek működése és határozatai azonban a jogszabály szerint nem nyilvánosak,**<sup>61</sup> és a szolgálati bíróság döntései még a bírák számára sem elérhetők. Éppen ezért a fegyelmi eljárás tényleges működése nehezen értékelhető mind a bírák, mind pedig a nyilvánosság számára. Ezzel kapcsolatban 2021 júliusában az OBT azt javasolta<sup>62</sup> az OBH elnökének, hogy kezdeményezze a törvény módosítását annak érdekében,

---

megállapodott az OBT költségvetésének módosításáról és így az OBT honlapjának költségeit az OBH fogja állni; lásd az OBT 2021. október 6-i ülésének jegyzőkönyvét, 51. o. Elérhető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-10-06/>.

<sup>54</sup> Lásd az OBT 2021. szeptember 8-i ülésének jegyzőkönyvét, 72. o. Elérhető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-09-08/>.

<sup>55</sup> Például 2018-ban, lásd: <https://orszagosbiroitanacs.hu/wp-content/uploads/2018/10/2018-10-03-Az-OBT-javaslat-a-b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gok-ri%C3%A9nt%C5%91-jogszab%C3%A1lyok-m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra-PDF-mell%C3%A9klet.pdf>.

<sup>56</sup> Lásd az OBT 2021. április 7-i ülésének jegyzőkönyvét, 50. o. Elérhető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-04-07/>.

<sup>57</sup> Lásd az OBT 2021. szeptember 8-i ülésének jegyzőkönyvét, 61. o. Elérhető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-09-08/>.

<sup>58</sup> Lásd az OBT 2021. szeptember 8-i ülésének jegyzőkönyvét, 9–15. o. Elérhető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-09-08/>.

<sup>59</sup> <https://birosag.hu/obh/szabalyzat/62016-v31-obh-utasitas-az-integritasi-szabalyzatrol-0>

<sup>60</sup> Bővebb információért lásd az Amnesty International Magyarország által készített, „A magyar bíróságok helyzete” című összefoglaló (2021) 8. pontját, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/3623/2021/hu/>, 24. o.

<sup>61</sup> „A fegyelmi eljárást és az előzetes vizsgálatot a nyilvánosság kizárásával kell lefolytatni.” (A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 119. §)

<sup>62</sup> 63/2021 (VII. 7.) sz. OBT határozat



hogy biztosítsa a szolgálati bíróságok határozatainak anonimizált formában történő közreadását a bíróságok belső infokommunikációs rendszerén belül.<sup>63</sup>

Az egyik kiemelkedő – az Európai Bizottság 2020-as jogállamisági jelentésében is megemlítt – fegyelmi ügy 2019-ben Vasvári Csaba kerületi bírósági büntetőbíró ügye volt, aki ellen fegyelmi eljárást kezdeményeztek amiatt, hogy egy ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az Európai Unió Bírósága (EUB) elé. Az EUB közelmúltban meghozott ítélete<sup>64</sup> szerint „[a]z EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az, ha valamely nemzeti bíróval szemben fegyelmi eljárást kezdeményeznek azzal az indokkal, hogy e rendelkezés alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult [az Európai] Bírósághoz”.

Vasvári bíró ügyében a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat keretében a Kúria azt is kimondta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásra utalás törvénysértő volt. Az EUB ítéletében megállapította, hogy „[a]z EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes”, hogy a Kúria ilyen megállapítást tegyen, és „[a]z uniós jog elsőbbségének elve arra kötelezi ezen alsóbb fokú bíróságot, hogy figyelmen kívül hagyja a nemzeti legfelsőbb bíróság ilyen határozatát”. **Aggasztó** azonban, hogy **az EUB ítéletének kihirdetését követően a Kúria sajtóközleményt adott ki,<sup>65</sup> amelyben kijelentette, hogy a Kúriának Vasvári bíró ügyében hozott korábbi „végzése végleges, annak jogértelmezése kötelező, ezért a korábbi közleményekben kifejtett álláspontját a Kúria fenntartja”.** Ez ügy is értelmezhető, hogy a Kúria ragaszkodik ahhoz, hogy az alacsonyabb fokú bíróságok valójában nem hagyhatják figyelmen kívül a Kúria azon végzését, amelyről az EUB megállapította, hogy ellentétes az uniós joggal.<sup>66</sup>

2021 végén a Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) legutóbbi plenáris ülésén<sup>67</sup> új megfelelőségi jelentést fogadott el a parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korruptió megelőzéséről, amelyben megállapította, hogy az ajánlásoknak való megfelelés szintje Magyarországon továbbra is „globálisan nem kielégítő”.<sup>68</sup> A legutóbbi, 2020 novemberében közzétett Magyarországról szóló GRECO-jelentésben<sup>69</sup> az ügyészeket érintő fegyelmi eljárások tekintetében megfogalmazott problémák és aggályok tehát továbbra is fennállnak.

---

<sup>63</sup> Nincs információ arról, hogy az OBH elnöke valóban kezdeményezett volna ilyen jellegű módosítást az Igazságügyi Minisztériumnál.

<sup>64</sup> C-564/19 sz. ügy, 2021. november 23-i ítélet, EU:C:2021:949

<sup>65</sup> <https://www.kuria-birosag.hu/hu/sajto/kuria-kozlemenye-az-europai-unio-birosaga-c-56419-szamu-ugyben-hozott-iteleto-vonatkozasaban>

<sup>66</sup> Összehasonlításképpen: az Európai Bizottság pert indított Lengyelországgal szemben az EUB előtt annak a lengyel törvénynek a felülvizsgálatát kérve, amely megakadályozza, hogy a lengyel bíróságok ilyen jellegű kérdésekben előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB-hoz forduljanak ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1524](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1524)).

<sup>67</sup> Decisions passed on 89th GRECO Plenary Meeting, Strasbourg | KUDO (online), 29 November – 3 December 2021 [A GRECO 89. plenáris ülésén (Strasbourg) | KUDO (online), 2021. november 29. – december 3.] elfogadott határozatok], <https://rm.coe.int/0900001680a4e54e>

<sup>68</sup> A jelentést még nem hozták nyilvánosságra, a közzététel még a magyar hatóságok jóváhagyására vár.

<sup>69</sup> Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Interim Compliance Report – Hungary [Negyedik értékelési kör – Az országgyűlési képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korruptió megelőzése. Második időközi megfelelőségi jelentés – Magyarország], GrecoRC4(2020)10, GRECO, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a062e9>. Elfogadás időpontja: 2020. szeptember 25.

## 7. A bírák és ügyészek javadalmazása/juttatásai/jutalmi, ideértve azok változásait, a rendszer átláthatóságát és az információkhoz való hozzáférést

**2022-ben folytatódott a bírák fizetésének az emelése.** A bírói és az ügyészi illetményalap egyaránt emelkedett a 2021. évi bruttó 507 730 Ft-ról (kb. 1418 EUR)<sup>70</sup> a **2022. évben 566 660 Ft-ra** (kb. 1538 EUR).<sup>71</sup>

Ugyanakkor a magyar jogi szabályozás<sup>72</sup> az **OBH elnökének és a bírósági vezetőknek széles mérlegelési jogkört** biztosít a munkavállalók **pótlékainak meghatározása tekintetében**, így az öncenzúra könnyen elérhető a pótlékok megvonása (vagy odaítélése) révén. Nincsen törvényi lista vagy definíció arról, hogy az OBH elnöke vagy egyéb bírósági vezetők milyen jellegű támogatásokat nyújthatnak és mely formában a bírácoknak, ahogyan arra nézve sincsen egyértelmű feltétel, hogy pontosan mi szolgálhat az ilyen döntések alapjául.<sup>73</sup> Így például a belső szabályzatok<sup>74</sup> felsorolják azokat a juttatásokat és jutalmakat, amelyek a bírósági szervezet munkaerejét érintő megtartó program keretében adhatók.<sup>75</sup> E kiegészítések és juttatások tekintetében legtöbbször **a munkáltató mérlegelésétől függ, hogy engedélyezi-e a bíró számára, hogy részt vegyen abban a tevékenységben, amely a juttatás megítélésének alapjául szolgál.** Így például a bírósági elnök megakadályozhatja, hogy egy bíró részt vegyen bizonyos projektekben vagy a fiatalabb bírák oktatásában, esetleg bírósági munkacsoportok tagja legyen, és ezzel automatikusan megfosztja attól a lehetőségtől is, hogy ilyen jellegű juttatást kapjon. A 2021. decemberi ülésén az OBT megvitatta a bírósági elnökök által kiosztott 2021-es év végi jutalmak átláthatóságának hiányával és potenciális diszkriminatív jellegével kapcsolatos aggályokat.<sup>76</sup>

Az említettek közül bizonyos juttatások kifizetésére vonatkozó információk nem érhetők el, még az OBT számára sem, amelynek pedig feladata, hogy a bíróságok költségvetése fölött felügyeletet gyakoroljon.<sup>77</sup> 2020. december 28-án az OBT erre a célra létrehozott bizottsága egyénekenkénti bontásban, anonimizált

<sup>70</sup> Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény, 65. § (1)–(2) bekezdés

<sup>71</sup> Magyarországon 2022. január 1-jétől a bruttó minimálbér 200 000 Ft (kb. 543 EUR).

<sup>72</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 179–196. §

<sup>73</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 189. §-a szerint a bíró részére a bíróságok éves költségvetésében biztosított előirányzatoktól függően, a cafetériarendszeren kívül „egyéb juttatások” adhatók és ezt a rendelkezést a juttatások, kiegészítések és támogatások nem kimerítő jellegű felsorolása követi, amely azt jelenti, hogy nincsen törvényi felsorolása vagy meghatározása annak, hogy az OBH elnöke és más bírósági vezetők a bírák számára milyen típusú támogatást nyújthatnak és milyen formában, ahogyan az sem, hogy pontosan milyen feltételek alapján hozhatók meg az erre vonatkozó döntések.

<sup>74</sup> 5/2013. (VI. 25.) sz. OBH elnöki utasítás, 2. melléklet, 20. §

<sup>75</sup> Ide tartozik a „kiváló teljesítmény elismerése”, a „többletteljesítmény elismerése”, az állami és egyházi ünnepek alkalmával juttatott támogatás vagy az üdülési támogatás.

<sup>76</sup> „Az Országos Bírói Tanács tárgyalta arról a kérdéstről, hogy a 2021. évi jutalmazás gyakorlata nem volt átlátható, továbbá felmerült, hogy egyes bíróságok esetében a juttatásokat diszkriminatív módon osztották el. A MABIE elnöke és az OBT több tagja is helytelenítette azt a gyakorlatot, hogy több bíróság esetében az érdekképviseltek és a bírói öngazgatási testületek előtt sem megismerhető szempontok alapján hozták meg az elnökök a döntésüket, és ezen tevékenységüket az OBH elnöke sem ellenőrzi.” (A 2021. december 1-jei OBT ülés összefoglalója, elérhető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-12-01/>)

<sup>77</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 103. § (2) bekezdés b) pont: „[a]z OBT a költségvetés területén a) véleményezi a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolót, b) ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását, és c) véleményezi az egyéb juttatások részletes feltételeit és mértékét”.

formában kért információt<sup>78</sup> a bírák, bírósági titkárok és bírósági vezetők részére a 2018. és 2019. években kifizetett céljuttatásokról, projektprémiumokról és egyéb személyes juttatásokról. A megkeresés célja az volt, hogy kideríthető legyen, hogy az érintett személyek mennyi prémiumot kaptak és hogy mekkora volt a legnagyobb kifizetett prémiumok összege. Az OBH elnöke azonban az OBT megkeresésének teljesítését megtagadta,<sup>79</sup> arra hivatkozással, hogy az OBT jogköre nem teszi lehetővé, hogy ezekhez az adatokhoz hozzáférjen. Az OBH elnökének elutasítására válaszul 2021 júniusában **az OBT az OBH elnöke felé jelzéssel élt.**<sup>80</sup>

Ami az átláthatóságot és az információkhoz való hozzáférést illeti, annak a felmérésnek az eredménye, amely a bírák által érzékelhető, a függetlenségüket és integritásukat érintő fenyegetésekről szólt (és amelyet 2015 óta évente készítenek), csak részben és hiányosan nyilvános,<sup>81</sup> így az a nyilvánosság számára nem ismerhető meg, így teljeskörűen értékelni sem lehet az eredményeket. 2020 végén az Amnesty International közérdekű adatigénylést nyújtott be az OBH elnökéhez, hogy e felmérések teljes dokumentációjához hozzáférést kapjon, azonban megkeresését elutasították, arra hivatkozással, hogy e felmérések nem minősülnek közérdekű adatnak.

## 8. Az ügyészség függetlensége/autonómiája

Az ügyészséget és a jelenlegi legfőbb ügyészt, akit az ellenzék tiltakozása ellenére 2019-ben 9 évre újraválasztottak a kormányzó pártok, már hosszú ideje komoly kritika éri amiatt, hogy kormánypárti politikusok és a hozzájuk szorosan köthető személyek nagy horderejű korrupciós ügyeit nem viszi bíróság elé. 2021 novemberében a kormánytöbbség jogszabály-módosítást fogadott el, **amely szerint a képviselők kétharmadának szavazata szükséges a legfőbb ügyész elmozdításához.**<sup>82</sup> Mivel a korábbi szabályozás nem határozott meg minősített többséget a legfőbb ügyész hivatalából történő elmozdításához, az új törvény bebetonozta a jelenlegi legfőbb ügyész pozícióját és ezáltal a kormánypártok hatalmát egy esetleges 2022-es választási bukás esetére. A civil szervezetek 2021-es észrevételeiben a legfőbb ügyész elszámoltathatóságával kapcsolatban megfogalmazott valamennyi aggály továbbra is fennáll.<sup>83</sup>

2021 augusztusában **a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke közös intézkedésben rendelte el a Nemzeti Hitvallásnak, azaz a 2011-es Alaptörvény vitatott preambulójának kihelyezését az Igazságügyi Palota előcsarnokába.**<sup>84</sup> Ezt a szimbolikus lépést a kormány kérésére, az Alaptörvény elfogadásának tizedik évfordulója alkalmából hozták meg.

<sup>78</sup> <https://www.dropbox.com/s/dxynfpo7uvw84qb/5.%20OBT%20bizottsag%20megkereses%202020-12-28.pdf?dl=0>, 2. o., 2. bekezdés

<sup>79</sup> OBH elnök: „Mindezekre figyelemmel az OBT az illetményen felüli juttatásokkal kapcsolatos további adatok megismerésére, illetve e tmakörben megállapítások megtételére jogszabályi felhatalmazással nem rendelkezik.” (<https://www.dropbox.com/s/z6x4gml41d6jcp/6.%20OBH%20elnok%20valasza%202021.02.22.pdf?dl=0>, 6. o., 7. bekezdés)

<sup>80</sup> 54/2021 (06.02). OBT határozat. Az OBT határozat elérhető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2021-06-02>.

<sup>81</sup> A 2019. év vonatkozásában lásd: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/az-encj-felmeresen-kimagasloan-ertekeltek-fuggetlenseguket-magyar>.

<sup>82</sup> Egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXII. törvény

<sup>83</sup> Lásd: *Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez]*, 2021. március,

[https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf), 10–11. o.

<sup>84</sup> [https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/2021.el\\_i.a.7\\_kozos\\_lu-kuria\\_intezkedes\\_3.pdf](https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/2021.el_i.a.7_kozos_lu-kuria_intezkedes_3.pdf)



Miközben az ügyek közötti „szemezgetés” gyakorlata nem változott meg és az továbbra is komoly aggályok vet fel az ügyészség függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatban, 2021-ben **nyomozás indult néhány**, kormánytisztviselőket is érintő, **nagy horderejű büntetőügyben**, mint például a Pegasus-ügyben,<sup>85</sup> és Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium miniszterhelyettese ellen hivatali vesztegetés gyanúja miatt.<sup>86</sup>

A legfőbb ügyész szoros felügyeletet gyakorol az ügyészség felett, illetve az ügyészek jogköreinek gyakorlása és működése felett.<sup>87</sup> A legfőbb ügyész valamennyi ügyéssel szemben a rangban legmagasabban álló felettes ügyész, az ügyészek pedig a legfőbb ügyész által vezetett „parancsnoki láncnak” megfelelően vannak alárendelve.<sup>88</sup> A gyakorlatban a legfőbb ügyész nem ad közvetlen utasítást, legalábbis ritkán érkezik a legfőbb ügyésztől személyes utasítás, ehelyett a legfőbb ügyész az ügyészségi szervezetrendszer szigorúan hierarchikus felépítésére támaszkodik, amelynek révén lehetősége van a „parancsnoki lánc” keresztül utasításokat adni. **A legfőbb ügyész és a felettes ügyészek utasíthatják a helyi szintű ügyészségek ügyészeit**, azaz a legfőbb ügyész és az ügyészi hierarchia magasabb beosztású ügyészei meg tudják kerülni a megyei főügyészeket és főügyészségeket, valamint közvetlenül utasítást adhatnak a fővárosi kerületi, illetve járási ügyészeknek, habár utóbbi esetben erről a megyei főügyészt haladéktalanul értesíteni kell.

Mindemellett **a legfőbb ügyész és a felettes ügyészek a büntetőeljárás bármely szakában indoklás nélkül elvonhatják az ügyeket az arra kijelölt ügyésztől**. Az ügynek az eredeti ügyésztől való elvonása egyrészt eredményezheti az ügynek egy másik, alárendelt ügyészhez való áttételét, de akár azt is, hogy az ügyet a legfőbb ügyész veszi saját kézbe. Ugyanakkor ez utóbbi eset ritkán fordul elő.

## 9. Az ügyvédi kamara és az ügyvédek függetlensége

2021-ben – az Amnesty International Security Lab szakértői által világszerte számtalan mobileszközön lefolytatott beható igazságügyi elemzés nyomán – a Direkt36 oknyomozó újságíró központ kiderítette, hogy a magyar kormány titkos megfigyeléseket folytatott magyar ügyvédekkel, így többek között Bánáti Jánossal, a Magyar Ügyvédi Kamara elnökével szemben is az izraeli NSO Group technológiai cég által fejlesztett Pegasus nevű kémiszoftver alkalmazásával. A kormány gyakorlatilag hónapokon keresztül hallgatott, és míg más EU-s tagállamokban a botrány kapcsán haladéktalanul megindult az ügy kivizsgálása, a magyar kormány nem volt hajlandó foglalkozni az ügygel és bojkottálta a vizsgálatot. Végül 2021 novemberében az Országgyűlés honvédelmi és rendészeti bizottságának elnöki posztját betöltő magas rangú kormányzati politikus nyilvánosan elismerte, hogy a magyar kormány megvásárolta a Pegasus kémiszoftvert.<sup>89</sup>

A jelenleg hatályos jogszabályi háttér gyakorlatilag bármely állampolgár titkos megfigyelését lehetővé teszi nemzetbiztonság okokra hivatkozással.<sup>90</sup> Az egyetlen jogszabályban rögzített feltétel az, hogy az információ egyéb úton ne legyen beszerezhető. A jogszabály nem támaszt szigorúbb feltételeket az

<sup>85</sup> Lásd: <https://ugyeszseg.hu/nyomozas-elrendelesrol-a-kozponti-nyomozo-fougyeszseg-sajtokozlemenye/>.

<sup>86</sup> Lásd: <http://ugyeszseg.hu/a-kozponti-nyomozo-fougyeszseg-gyanusítottként-hallgatta-ki-dr-volner-pal-orszaggyulesi-kepviselőt/>.

<sup>87</sup> Ezt az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 12. és 13. §-ai mondják ki.

<sup>88</sup> A legfőbb ügyész és a felettes ügyész bármely ügyész számára utasítást adhat, az ügyészek pedig felettesüknek, végső soron pedig a legfőbb ügyésznek kötelesek engedelmessé válni, valamint utasításukat betartani.

<sup>89</sup> Lásd: <https://telex.hu/direkt36/2021/11/05/igy-foszlott-szet-a-kormanyzati-kodosites-a-pegasus-ugyenben>.

<sup>90</sup> A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, 53–62/A. §

ügyvédek vonatkozásában. Az **igazságügyi miniszternek kizárólagos mérlegelési jogköre van arra, hogy nemzetbiztonsági indokokra tekintettel a titkos megfigyeléseket engedélyezze, anélkül, hogy ezt a döntést bármiféle érdemi felügyeletnek vagy ellenőrzésnek kellene alávetni.**

Az eddig napvilágot látott információk szerint a Pegasus kémsoftvert több mint tíz ügyvéd megfigyelésére használták föl, és a kormány mindeddig nem tisztázta, mi állt a titkos megfigyelések hátterében.

## **10. Az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos közvélekedés befolyásolására alkalmas jelentős fejlemények**

A Velencei Bizottság szerint „*a Kúria elnökének megválasztására vonatkozó szabályozás a 2019-es módosításokkal az átpolitizálás komoly veszélyével fenyeget és jelentős következményekkel járhat az igazságszolgáltatás függetlenségére, vagy annak a nyilvánosság általi megítélésére, figyelemmel e tisztségnek az igazságszolgáltatás rendszerében betöltött központi szerepére*”.<sup>91</sup>

**Az igazságszolgáltatás átpolitizálásának kockázatát magukban hordozó kinevezések gyakorlata 2021-ben is folytatódott.**<sup>92</sup> 2021-ben a Kúria új elnöke a Kúrai elnökhelyettesévé Patyi András bírót választotta,<sup>93</sup> aki 2018-ban személyre szabott jogszabály-módosítás révén került a Kúriára,<sup>94</sup> és pályázati eljárás nélkül kapott tanácselnöki kinevezést. 2021 májusában a Kúria elnöke Hajas Barnabást javasolta kúriai bírónak,<sup>95</sup> aki 2021 márciusáig az Igazságügyi Minisztérium államtitkára volt.<sup>96</sup> A Kúria elnökét megillető mérlegelési jog alapján alkalmazható kivételes szabályok tették lehetővé, hogy Hajas bírói karrierjét mindenféle bírói gyakorlat nélkül az igazságszolgáltatás legfelső szintjén kezdje, mégpedig határozatlan időre szóló kinevezéssel.<sup>97</sup>

**A jogegységi panasz tanácsok<sup>98</sup> tagjainak érzékelt függetlenségét számos tényező ássa alá.** A Velencei Bizottság szerint „*a Kúria elnöke olyan központi szerepet tölt be, amelynek révén meghatározó befolyást gyakorolhat a jogegységi panasz tanácsra, és következésképpen a teljes bírói gyakorlatra egy*

<sup>91</sup> Lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól]*, CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság, 15. bekezdés.

<sup>92</sup> Jelenleg több hivatalban lévő kinevezett kapcsán is megalapozottan feltételezhető, hogy a kormányhoz politikailag lojális (mint például a Kúria elnöke, akit az Országgyűlés személyre szabott jogszabály-módosítások sorozatának eredményeképpen választott meg az OBT egyértelmű tiltakozása ellenében, vagy az OBH elnökhelyettese, aki az igazságügyi miniszter anyósa).

<sup>93</sup> A Kúria elnöke kizárólagosan jogosult arra, hogy a Kúria elnökhelyettesét kiválassza, akit a köztársasági elnök nevez ki a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 128. § (1) bekezdése alapján.

<sup>94</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 23. § (3) bekezdését módosították annak érdekében, hogy Patyi András pályázati eljárás nélkül kerülhessen a Kúriára tanácselnöki pozícióba, miután egyetemi rektori tisztségéről lemondott. A törvényt 2018 júliusában fogadták el, ugyanabban a hónapban, amikor Patyi korábbi tisztségéről lemondott. Bővebben lásd: <https://helsinkifigyelelo.444.hu/2021/04/14/patyi-andras-ujabb-fontos-kuldetese>.

<sup>95</sup> [https://birosag.hu/sites/default/files/2021-07/125\\_e.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/2021-07/125_e.pdf)

<sup>96</sup> 2018-ban, amikor a kormány kísérletet tett arra, hogy a kormányzat által nagyban befolyásolt, külön közigazgatási bírósági rendszert állítson fel, Hajas a „közigazgatási bíráskodás fejlesztésével kapcsolatos feladatokkal” megbízott miniszteri biztos volt. Lásd: 10/2018. (V. 25.) IM utasítás, <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2018/21.pdf>.

<sup>97</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 23. § (1) bekezdés c) pont

<sup>98</sup> Jogegységi panasz nyújtható be jogkérdésben, ha a Kúria valamely tanácsa a Kúria közzétett határozatától eltér (a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 41/B. §).

adott kérdés vonatkozásában. Figyelemmel a Bizottság azon aggályaira, amely szerint a rendszerből hiányoznak a megfelelő garanciák az elnök kinevezésével és felmentésével kapcsolatban, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy fennáll az átpolitizálhatóság veszélye”. Éppen ezért a Velencei Bizottság ajánlása szerint „meg kell szüntetni a Kúria elnökének azon jogkörét, hogy ideiglenes tanácselnököket jelölhessen ki, de legalábbis ki kell küszöbölni a kiválasztásuk tekintetében fennálló mérlegelési lehetőségét”.<sup>99</sup>

A függetlenség megítélését hátrányosan befolyásolta **Szabó Gabriella bírónő esete, akit hároméves határozott idejű bírói kinevezésének lejártával alkalmatlannak nyilvánítottak**. Az ügy sajtónyilvánosságot kapott, mert Szabó bírónő azt állította, hogy „[f]eltételezhető, hogy a bíróságról történő eltávolításom valódi indoka az általam korábban előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem, amely ütközött a magyar kormány politikai érdekeivel”.<sup>100</sup> 2018-ban Szabó bírónő előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az EUB-hez a magyar kormány által bevezetett menekültügyi szabályokkal kapcsolatban. Megkeresése alapján 2020 márciusában az EUB ítéletében kimondta,<sup>101</sup> hogy az újonnan bevezetett magyar szabályok valóban ellentétesek az uniós joggal. Az ítélet a kormány menekültpolitikáját jogilag fenntarthatatlanná tette. Nem sokkal ezt követően vált a törvényben előírtak szerint esedékessé Szabó bírónő értékelési eljárásának lefolytatása a határozatlan idejű bírói kinevezése előtt. Az értékelési eljárás eredményeképpen 2021 márciusában alkalmatlannak nyilvánították, következésképpen szolgálati jogviszonya a határozott időtartam lejártával megszűnt.<sup>102</sup>

## B. Az igazságszolgáltatás minősége

### 11. A bírósághoz való hozzáférés

A civil szervezetek 2020-as észrevételeiben<sup>103</sup> leírtak szerint a 2019-es salátatörvény<sup>104</sup> korlátozta közigazgatási ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogát, amikor előírta, hogy „a 2020. március 1. után indult ügyekben nem lehetséges fellebbezést benyújtani az elsőfokú közigazgatási határozatokkal szemben, ehelyett azokat egyből bíróság előtt kell megtámadni. Az elsőfokú bírósági felülvizsgálati ügyeket a 20-ból csak 8 erre kijelölt megyei bíróság tárgyalhat, így néhánynak ezek közül három megyére kiterjedően kell az ügyeket ellátnia. Ezáltal sok esetben az ügyet tárgyaló bíróság távol esik a felek lakóhelyétől, és mivel egy bírósági beadvány készítése jóval bonyolultabb egy közigazgatási fellebbezés megírásánál, nagyobb az esély, hogy a feleknek ügyvédet kell fogadniuk. A jogorvoslat így

<sup>99</sup> Lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020* [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól], CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság, 48. és 49. bekezdés.

<sup>100</sup> Lásd: Zalán Eszter: *Hungarian judge claims she was pushed out for political reasons*, <https://euobserver.com/democracy/152349>

<sup>101</sup> C-564/18 sz. ügy, 2020. március 19-i ítélet, EU:C:2020:218

<sup>102</sup> Az értékelési eljárás során hozott döntést a szolgálati bíróság előtt (amelynek az alkalmatlanság kérdésében felülvizsgálati joga van) nem tudta megtámadni azelőtt, hogy a határozott idejű kinevezése megszűnt. Az Európai Bizottság 2021-es jogállamisági jelentése szintén aggályokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy ilyen esetben „a szolgálati bíróság nem tud ideiglenes intézkedést hozni, hogy megakadályozza a szolgálati viszony megszakadását az értékelés felülvizsgálatának időszaka alatt”.

<sup>103</sup> [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2020.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2020.pdf), 18. o.

<sup>104</sup> Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény, <https://www.parlament.hu/irom41/08016/08016.pdf>, 149. o.



több időt, pénzt és egyéb forrást igényel, amely negatív hatással van különösen a nélkülözésben élő vagy alacsony jövedelmű személyekre.”

A rendelkezésre álló adatokból kitűnik, hogy a módosítás valóban korlátozta az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogát a hatóságok állampolgárookra is kiható döntéseivel kapcsolatban. A salátatörvényt kísérő indokolás szerint<sup>105</sup> a másodfokú eljárásban született határozatok körülbelül 25%-ában közigazgatási pert indítottak a felek a salátatörvény által felváltott jogorvoslati rendszerben. 2019-ben 14 358 bírósági felülvizsgálatot kezdeményeztek,<sup>106</sup> amely azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóságok körülbelül 57 400 másodfokú határozatot hoztak abban az évben. Ezzel szemben 2021 első felében mindössze 10 176 közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezték az érintett felek.<sup>107</sup> Ha a trendek hasonlóak maradnak (és a 2020-as adatok<sup>108</sup> alapján ez egy nagyon valószínű forgatókönyvnek tűnik), a közigazgatási bíróságok 2021-es ügyterhe valószínűleg a 20 400-as ügyszám körül alakul majd, amely az érintett személyek által felülvizsgálni kért közigazgatási határozatok számában 65%-os visszaesést jelent. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek kedvezőtlen döntéseivel szemben az egyes személyek védelmének szintje a gyakorlatban jelentősen lecsökkent.

## 12. Az igazságszolgáltatás erőforrásai

A tárgyi feltételeket illetően az Amnesty International által megkérdezett bírák<sup>109</sup> szerint a tárgyi erőforrásokat (pl. épületek, műszaki felszerelés, számítástechnikai eszközök) elégséges módon biztosítja a bírósági igazgatás, és őket inkább az igazságszolgáltatás függetlensége aggasztja.

Ami az állam által a bíróságok részére biztosított pénzügyi erőforrásokat illeti, a 2021-es központi költségvetési előirányzat 141 964, 5 millió Ft (kb. 396 millió EUR) volt.<sup>110</sup> A bíróságok 2022-es központi költségvetési előirányzata 155 649,5 millió Ft-ra (kb. 422 millió EUR) emelkedett.<sup>111</sup>

Ami a tárgyi feltételeket illeti, egy OBH-elnöki utasítás<sup>112</sup> 2021 decemberi módosítása szerint az OBH elnöke a törvényszékek és ítélőtáblák elnökei számára szolgálati gépjárműhasználatot biztosított úgy, hogy számukra évente legfeljebb 15 000 km erejéig a magánhasználat is megengedett. 2021 áprilisában az OBT tiltakozást fejezte ki<sup>113</sup> a módosítás tervezetével szemben, arra hivatkozással, hogy ez a lehetőség a bírósági elnökök részére jelentős különjavadalmazást biztosít, és úgy érvelt, hogy az „jogszállal nem alátámasztott, és ezzel olyan mértékű többlettjuttatást kapnának [a bírósági elnökök], amelynek indokoltsága a vezetői pótlékoknak a bírói illetményemeléshez képest is jelentős emelésére tekintettel megkérdőjelezhető”. Az OBT tiltakozása ellenére az OBH elnöke a fenti utasítás módosítását elfogadta.

<sup>105</sup> <https://www.parlament.hu/irom41/08016/08016.pdf>, 149. o.

<sup>106</sup> <https://helsinki.hu/a-polgarnak-lesz-rosszabb-hogy-a-kormany-nak-jobb-legyen/>

<sup>107</sup> <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok>

<sup>108</sup> Uo.

<sup>109</sup> Bővebb információért lásd az Amnesty International kutatási jelentését: *Fortélyos félelem*, 2020, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/2051/2020/en/>.

<sup>110</sup> Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény, 1. melléklet

<sup>111</sup> Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény, 1. melléklet

<sup>112</sup> 5/2013. (VI. 25.) sz. OBH elnöki utasítás

<sup>113</sup> 37/2021 (IV.7.) sz. OBT határozat

## 16. A bíróságok és a joghatóság földrajzi megoszlása, illetve száma, valamint szakosodásuk, így különösen a bíróságokon belül a csalással és korrupcióval kapcsolatos ügyekben eljáró különbíróságok vagy tanácsok

A **járásbíróság** a legalacsonyabb szintű rendes bíróság, amelyből 113 van (ebből hat Budapesten). A **törvényszékek** a járásbíróságok fölötti szinten elhelyezkedő rendes bíróságok, amelyből 20 van: minden megyében egy és egy Budapesten. Az **ítélőtáblák** a törvényszékek fölötti szinten elhelyezkedő rendes bíróságok, és öt magyarországi régióban összesen öt ítélőtábla van. Magyarország legfelsőbb bíróságának a neve Kúria, amely a legmagasabb szintű rendes bíróság. A magyar Alkotmánybíróság nem tartozik a rendes bíróságok közé, és kizárólag alkotmányossági ügyekkel foglalkozik.

A katonai ügyekben elsőfokon öt erre kijelölt törvényszék bírái járnak el **katonai tanácsokban**.

2020. április 1-jével megszűntek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok (korábban 20 volt, minden megyében egy), és az elsőfokú közigazgatási ügyek nyolc erre kijelölt törvényszékhez (lásd lent), az elsőfokú munkaügyek pedig a törvényszékekhez kerültek át. 2022. március 1-jét követően a törvényszékek döntésével szembeni fellebbezéseket nem a Kúria, hanem a Fővárosi Ítélőtábla bírálja el.<sup>114</sup>

A közigazgatási hatóságok döntéseivel szemben 2020. március 1-je után indult **ügyekben többé nem lehetséges a közigazgatási hatóság elsőfokon hozott határozatával szemben a közigazgatás szervezetrendszerén belül fellebbezést benyújtani**, ehelyett azokat azonnal a bíróság előtt kell megtámadni (lásd a fenti 11. pontot). Ezen túlmenően a centralizáció felé tett további lépés, hogy 2022. március 1-jétől kezdődően egyes elsőfokú közigazgatási ügyek elbírálására (amelyek körét jogszabály még nem határozta meg)<sup>115</sup> a Fővárosi Ítélőtábla rendelkezik majd kizárólagos illetékességgel, nem pedig a nyolc törvényszék valamelyike,<sup>116</sup> tovább korlátozva így a bírósághoz fordulás jogát.

Ezeket a közigazgatási ügyeket a Fővárosi Ítélőtáblán a közigazgatási kollégium újonnan kinevezett tagjai fogják elbírálni. Ami ezzel kapcsolatban problematikus, az az, hogy egy 2021. decemberi jogszabály-módosítás szerint egyes ítélőtáblai gyakorlattal rendelkező bírák 2022. január 10-ig kérhették, hogy pályázati eljárás nélkül e közigazgatási kollégium tagjává nevezzék ki őket (kinevezésükről ez esetben az OBH elnöke köteles gondoskodni),<sup>117</sup> amely **szintén nélkülözi a pályázati eljárások átláthatóságához kapcsolódó garanciákat** (lásd a jelen dokumentum 1., 2. és 3. pontjait).

A **szolgálati bíróságok** a bírák fegyelmi ügyeiben és egyes, a bírák szolgálati jogviszonyával kapcsolatos ügyekben járnak el; a szolgálati bíróság tagjait az OBT nevezi ki.

Korrupciós ügyekben elsőfokon járásbíróságok helyett törvényszékek járnak el.<sup>118</sup>

<sup>114</sup> A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, 7. § (2) bekezdés

<sup>115</sup> 2022. január 1-jén a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény csak annyiban rendelkezik az ügyek szétosztásáról, hogy mely hatóságnak kell a közigazgatási ügyet a Fővárosi Törvényszékhez felterjeszteni, az ettől eltérő esetekről külön jogszabály rendelkezik majd.

<sup>116</sup> A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, 12. § (2) bekezdés

<sup>117</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII törvény, 232/U. § (2)–(3) bekezdés

<sup>118</sup> A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC törvény, 20. § (1) bekezdés

## C. Az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága

### 17. Az eljárások hossza

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának – amely az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítéleteinek, így a magyarországi bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos ítéleteinek végrehajtását is ellenőrzi – már régóta fennálló kérésére válaszul a **magyar kormány** 2021. május 11-én **törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek, amely a bírósági eljárások elhúzódása miatt kötelező vagyoni elégtételt ír elő.** Az Országgyűlés 2021 júniusában fogadta el az új törvényt.<sup>119</sup>

A jogszabály legjelentősebb hiányossága, hogy az a **vagyoni elégtétel nyújtását kizárólag az elhúzódó polgári ügyek vonatkozásában írja elő, hasonló ellentételezést azonban sem a közigazgatási perek, sem pedig a büntetőeljárások tekintetében nem irányoz elő,** annak ellenére, hogy utóbbiak elhúzódása jelentheti a legnagyobb érdeksérelmet az eljárásban részt vevők számára.

Ezen túlmenően a jogalkotást kritika érte egyrészt a vagyoni elégtétel alacsony összege miatt (egy évnyi indokolatlan késedelem ellentételezése 146 000 Ft, azaz kb. 400 EUR), valamint az észszerűnek tekinthető időtartam meghatározása miatt.

Az Országos Bírósági Hivatal éves statisztikai elemzése szerint a következő időtartamok minősülnek „észszerűtlenül hosszúnak”:

- elsőfokú eljárás esetén több mint két év;
- törvényszék másodfokú eljárása esetén több mint egy év;
- ítéltábla másodfokú eljárása esetén több mint hat hónap.<sup>120</sup>

Ugyanakkor az új törvény jelentősen megengedőbb a bíróságokkal, amikor az [észszerűtlennek] minősülő eljárási időtartamot meghatározza (azzal, hogy bizonyos pertípusokra, pl. kiskorú gyermeket érintő perekre vagy a munkaügyi perekre szigorúbb határidők vonatkoznak):

- elsőfokú eljárás esetén ez több mint 30 hónap;
- törvényszék és ítéltábla másodfokú eljárása esetén több mint 18 hónap.<sup>121</sup>

### További információk

A magyar igazságszolgáltatási rendszerre vonatkozó legutóbbi véleményében<sup>122</sup> a **Velencei Bizottság számos aggályt fogalmazott meg a Kúria által lefolytatott jogegységi eljárásokkal kapcsolatban.** Az egyik aggály a jogegységi döntésekkel kapcsolatban merült fel.<sup>123</sup> A magyar Országgyűlés – kimondottan azzal a céllal, hogy a megjelölt aggályra reagáljon<sup>124</sup> – 2021 decemberében módosította a

<sup>119</sup> A polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény

<sup>120</sup> [https://birosag.hu/sites/default/files/2021-10/ugyforgalmi\\_elemzes\\_2021\\_i\\_felev.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/2021-10/ugyforgalmi_elemzes_2021_i_felev.pdf), 170. o.

<sup>121</sup> A polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény, 6. §

<sup>122</sup> *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges by the Hungarian Parliament in December [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól]*, CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság

<sup>123</sup> Uo.: „elvi jellegű kérdésekben lehetséges jogegységi döntés elfogadása a jogértelmezés továbbfejlesztése érdekében [...] Ezek a döntések, amelyek valamennyi bíróságra nézve kötelezőek, nem kapcsolódnak konkrét ügyhöz [...]”

<sup>124</sup> A módosítás hivatalos indokolása itt érhető el:

<https://magyarkozlony.hu/hivatalos-lapok/W7X216vkplCz40SfOKIN61b7bafad7fae/indoklasok>

bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényt.<sup>125</sup> Az aggályok kiküszöbölését célzó módosítás egyik megoldása az volt, hogy a jogegységi eljárást<sup>126</sup> a jogegységi panasz eljárásba illesztette be.<sup>127</sup> Ez azt jelenti, hogy a jogegységi eljárás eljárási szabályai a jogegységi panasz eljárás szabályain alapulnak. Jogegységi eljárásnak van helye, ha (i) „az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében jogegységi határozat meghozatala, korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése szükséges”, vagy (ii) a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria valamely korábban közzétett határozatától.<sup>128</sup> Az (i) esetben a jogegységi eljárást a törvényszék vagy ítélőtábla elnöke, a Kúria elnöke, elnökhelyettese és kollégiumvezetője, valamint a legfőbb ügyész kezdeményezheti.<sup>129</sup> Ugyanakkor **a módosítás nem kezelte megnyugtató módon a Velencei Bizottság által felvetett aggályokat.**

Először is, „iránymutató típusú”<sup>130</sup> jogegységi eljárások továbbra is vannak és azok továbbra is kezdeményezhetők elvi jellegű kérdésekben (azaz nem egyedi esetekben) a jogértelmezés továbbfejlesztése érdekében. Másodsor, a Velencei Bizottság véleménye szerint „*egészen biztosan nem bírósági elnökök kizárólagos hatáskörébe kellene tartoznia azon területek kiválasztásának, ahol a joggyakorlat egységesítésére iránymutató jelleggel szükség van*”.<sup>131</sup> Az új módosítás<sup>132</sup> azonban a jogegységi eljárás kezdeményezését a – korábbiak szerint erre feljogosított – kollégiumvezetők helyett a törvényszékek és ítélőtáblák elnökei számára teszi lehetővé. **Nem jó irány, hogy egy szakmai-jogi kérdésben, mint amilyen a jogegységi eljárás kezdeményezése, a bíróságok igazgatási vezetői (azaz az elnökök), nem pedig a szakmai vezetők (mint például kollégiumvezetők vagy bírák) jogosultak dönteni.**

A 2019-es salátatörvény a közhatalmat gyakorló szerveket is felhatalmazta, hogy alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz forduljanak, ha a döntés az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti vagy hatáskörüket az Alaptörvénybe ütközően korlátozza.<sup>133</sup> Nemrégiben a gyakorlatban is megmutatkozott, hogy hogyan működik ez az új rendelkezés, amikor a Kúria a magyar kormány által kezdeményezett, az LMBTQI emberek további stigmatizációját célzó, homofób és transzfób népszavazási kérdések egyikének jóváhagyását elutasította.<sup>134</sup> A magyar kormány attól az AB-tól kérte a Kúria elutasító döntésének felülvizsgálatát, amelynek tagjai jó részét a parlamenti egypárti többség választotta meg. **Az AB ítéletében megállapította,<sup>135</sup> hogy megsértették a kormány tisztességes eljárásához való jogát, és a Kúria döntését megsemmisítette,** zöld utat adva ezzel a népszavazási kérdésnek.

<sup>125</sup> Egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény

<sup>126</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 10–12. cím

<sup>127</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 12/A. cím

<sup>128</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 32. § (1) bekezdés

<sup>129</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 27. § (2) bekezdés

<sup>130</sup> A Velencei Bizottság által használt kifejezés, lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges by the Hungarian Parliament in December* [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól], CDL\_AD(2021)036, Velencei Bizottság, 66. bekezdés c) pont.

<sup>131</sup> Uo., 41. o.

<sup>132</sup> A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, 27. § (2) bekezdés

<sup>133</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 27. § (1) bekezdés a) pont

<sup>134</sup> A népszavazási kérdés a következő: „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek a nemátalakító kezelések?”

<sup>135</sup> <https://www.alkotmanybirosag.hu/dontes/ab-hatarozat-biroi-dontes-megsemmisiteserol-4>





## II. Korrupció elleni keret

### A. Az intézményi keret korrupció elleni küzdelemre való alkalmassága

**18. A korrupció megelőzéséért, felderítéséért, nyomozásáért és üldözéséért felelős illetékes hatóságoknál és az egyes hatóságok rendelkezésére bocsátott erőforrásokban bekövetkezett esetleges változások, ideértve a belföldi hatóságok közötti együttműködés változásait**

A 2020-as és 2021-es civil szervezeti észrevételekben felhozott aggályok többsége továbbra is releváns.

A kormány korrupcióellenes feladatokért felelős fő intézménye a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), amely a rendőrség egyik szerve és a belügyminiszter közvetlen irányítása alatt áll.<sup>136</sup> 2021-től a bűnüldöző szerveken belüli bűnmegelőzés mellett a közszolgálat/közigazgatás szinte egészére kiterjedő, rendszeres és szisztematikus megbízhatósági vizsgálatok elvégzése is az NVSZ feladatkörébe tartozik. Noha a kormánynak így nagyobb lehetősége van leküzdeni a hétköznapi korrupciót, az NVSZ megbízatása nem terjed ki a bűncselekmények felderítésére a kormányon belüli politikai vezetők körében. Emellett az NVSZ felelős a kormány korrupcióellenes stratégiájáért, azonban e stratégia végrehajtása nem az eredeti ütemezés szerint halad. A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója<sup>137</sup> alapján elsősorban az NVSZ feladata a bűncselekmények felderítése az általa vizsgált korrupciós ügyekben, ami megmagyarázza, miért nincsenek korrupcióval kapcsolatos eljárások az üzleti szférában, hiszen ez utóbbi nem tartozik az NVSZ hatáskörébe.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) feladata, hogy felügyelje a közpénzek felhasználásának elszámoltathatóságát. Az ÁSZ a közigazgatás mellett a politikai pártok kampánykiadásokra vonatkozó bevallásait is ellenőrzi. Az ÁSZ rendeltetése szerint teljesen független a végrehajtó hatalomtól, és törvényileg csak az Országgyűlésnek van alárendelve.<sup>138</sup> Azonban az **ÁSZ évtizedek óta nem használja ki teljes hatáskörét, és bebizonyosodott, hogy képtelen feltárni és szankcionálni a ténylegesnél kevesebb kiadást bevalló pártok megkérdőjelezhető költségeit.**

Ezen szervek a Kúriával, az ügyészséggel, az Országos Bírósági Hivatallal (OBH), a Magyar Nemzeti Bankkal, a Közbeszerzési Hatósággal (KBH) és a Gazdasági Versenyhivatallal (GVH) együtt vállalták az

<sup>136</sup> A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet, 1. §

<sup>137</sup> A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2020. évi tevékenységéről, [http://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/jaskupeter/2021/10/ogy\\_beszamolo\\_2020.pdf](http://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/jaskupeter/2021/10/ogy_beszamolo_2020.pdf), 20–21. o.

<sup>138</sup> Magyarország Alaptörvényének 43. és 44. cikke, valamint a 2011. évi LXVI. törvény

integritás előmozdítását és a korrupció leküzdését.<sup>139</sup> Együttműködésük azonban még nem hozott érdemi eredményeket, és közös nyilatkozatokra korlátozódik.

Érdekes módon a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) sem a kormány korrupcióellenes stratégiájában nem szerepel érdekelt félként, sem a fent említett együttműködésben nem vesz részt, miközben e szerv feladata az OLAF-fal való együttműködés. A vonatkozó szabályozás súlyos hiányossága, hogy **az adóhatóság korlátozott megbízatással rendelkezik a jogellenes meggazdagodás kivizsgálására.**

Az uniós pénzmossási irányelv átültetése keretében 2021 májusában új törvényt fogadtak el a tényleges tulajdonosi nyilvántartásról.<sup>140</sup> Ez a törvény azonban nem biztosít nyílt hozzáférést a tényleges tulajdonosi nyilvántartáshoz. Harmadik felek csak kérelem benyújtása után és díj fizetése ellenében kaphatnak hozzáférést. A nyilvántartás vezetése a NAV hatáskörébe tartozik. További hiányosság **a szabályozás hatályát tekintve, hogy nem terjed ki a magántőkealapokra, amelyek az oligarchák körében népszerű módot kínálnak a vagyon elrejtésére.** A legtöbb ilyen alap többsége kormányközeli üzletemberekhez kötődik,<sup>141</sup> és az offshore cégekhez hasonló szerepet tölt be.

## 19. A korrupció megelőzésével és felderítésével megbízott hatóságok funkcionális függetlenségének biztosítékai

A hatályos korrupcióellenes szabályozás érvényesítése több állami szerv feladata. Noha a korrupcióellenes szabályozás érvényesítése elsősorban az NVSZ és az ÁSZ hatáskörébe tartozik, más szervek, például az adóhatóság, a GVH, a KBH, az ügyészség és a rendőrség is ellát a korrupció elleni küzdelemhez kapcsolódó feladatokat. E hatóságok egy része közvetlenül a felelős miniszter által irányított államigazgatási szerv: például a rendőrség, amely a belügyminiszter alá tartozik, vagy az adóhatóság, amelynek vezetője a Pénzügyminisztérium államtitkára. Más állami szervek autonómiával rendelkeznek, és formálisan függetlenek a végrehajtó hatalomtól; ilyen például az ÁSZ, az ügyészség, a GVH és a KBH. Törvényileg az államigazgatási szervek is funkcionálisan függetlenek a minisztériumi hierarchiától, például a belügyminiszter nem fér hozzá az egyes rendőrségi ügyek iratanyagához, és nem adhat utasítást a rendőrségnek. Az autonómiával rendelkező hatóságok alapító okirata kifejezetten kizárja, hogy a kormány utasításokat adjon, és rögzíti, hogy e hatóságok a feladataik ellátása során kizárólag a jogszabályokat követve és tiszteletben tartva járhatnak el.

Azonban a Transparency International Magyarország 2012 óta több alkalommal is figyelmeztetett arra, hogy **az állam foglyul ejtésének jelensége van kialakulóban Magyarországon.**<sup>142</sup> Az állam foglyul ejtése során a következő volt a két legfontosabb lépés: 1) az intézmények feltöltése gyakran gyenge szakmai háttérrel rendelkező, kormányhű személyek kulcsfontosságú állami tisztségekbe való kinevezésével (megválasztásával), valamint 2) a szabályozás tetszés szerinti módosítása az érintett intézmények megzabolázása érdekében. Az „elfoglalt” intézmények **a részrehajlás és az elfogultság**

<sup>139</sup> Lásd például: *Egy évtizede az integritásért, elkötelezetten a korrupció ellen*, <http://ugyeszseg.hu/egy-evtizede-az-integritasert-elkotelezetten-a-korrupcio-ellen/>

<sup>140</sup> A pénzügyi és egyéb szolgáltatók azonosítási feladatához kapcsolódó adatszolgáltatási háttér megteremtéséről és működtetéséről szóló 2021. évi XLIII. törvény

<sup>141</sup> Lásd a Válaszonline.hu cikkét: *43 titkos pénzalapot kezel a NER felsőelitje*, <https://www.valaszonline.hu/2021/05/19/exkluziv-43-titkos-penzalapot-kezel-a-ner-felsoelitje/>

<sup>142</sup> Az állam foglyul ejtéséről lásd: *Black Book. Corruption in Hungary 2010–2018* [Fekete könyv. Korrupció Magyarországon 2010 és 2018 között], Transparency International Magyarország, [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/03/Black-Book\\_EN.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/03/Black-Book_EN.pdf)

**egyértelmű jeleit** mutatják feladataik ellátása során, mivel aránytalan mértékben szankcionálják az ellenzékhez köthető jogszabálysértéseket, míg a kormányzó pártelit esetében észlelt korrupciós esetek kivizsgálását és szankcionálását mellőzik. Magyarországon az állam foglyul ejtésének jelei és következményei egyértelműen megfigyelhetők az összes állami szerv esetében, így a korrupcióellenes feladatokat ellátók körében is.

A hatóságok funkcionális autonómiájának hiányából következő hiányosságokra konkrétabb példa az uniós források kezelésének felügyeletével megbízott állami szervek esete. Az irányító hatóságokat beolvasztották a minisztériumokba, így a projektek tervezése és elbírálása ugyanahhoz a minisztériumhoz tartozik. A miniszter tetszés szerint utasítást adhat az irányító hatóság vezetőjének, mivel ez utóbbi a beosztottja. Például az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság a Pénzügyminisztériumhoz tartozik, alkalmazottai kormánytisztviselők. Ez kétségeket ébreszt a függetlenség intézményi garanciáit illetően. Az, hogy Magyarországon komoly problémát jelent **az uniós forrásokkal való visszaélés**, nem független attól, hogy kormány által **az uniós támogatások felhasználásának ellenőrzésére létrehozott hatóságoknak nincs funkcionális autonómiája**.<sup>143</sup>

## 20. Információk a korrupcióellenes stratégiai keretben foglalt intézkedések végrehajtásáról

A kormány 2020-ban fogadta el a közigazgatásra vonatkozó korrupcióellenes stratégiát, és meghatározta a végrehajtásának mérföldköveit. Azonban 2021 decemberében a határidők többségét 2023-ra halasztotta.<sup>144</sup> A halasztás okait nem hozta nyilvánosságra.

A stratégia fő elemei a következők:<sup>145</sup> az e-közigazgatással kapcsolatos általános korrupcióellenes stratégia kidolgozása és érvényesítése; automatizált döntéstámogató rendszer kifejlesztése a döntéshozatali folyamat átláthatóságának és ellenőrizhetőségének javítása érdekében; olyan informatikai rendszer koncepciójának elkészítése, amely a belső kontrollrendszer, különösen az integrált kockázatkezelési rendszer megfelelő működéséhez elengedhetetlen, a folyamatmodellek egységes kezelését és a szervek közötti megosztását támogatja; közös korrupcióellenes képzés megtartása a bírák, ügyészek és a rendőrség részére, a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos esettár összeállítása és terjesztése a szakemberek körében; képzés szervezése a nyomozó ügyészek számára a titkos információgyűjtés során alkalmazott eszközök alkalmazásáról; online adatgyűjtési felület létrehozása és adatfelmérés az államigazgatási szervek körében a korrupciós és integritási kockázatokkal fokozottan érintett álláshelyek és munkakörök feltérképezése érdekében; az adatgyűjtési felületen gyűjtött adatok elemzése; a Nemzeti Védelmi Szolgálat központi kockázatelemzési szakrendszerének alkalmassá tétele a gyűjtött adatok kezelésére; egységes jogszabályi háttér megteremtése a közpénzből finanszírozott jelentős beruházások integritási kockázatainak kezelésére; a határellenőrzést végző rendőri egységek körében a korrupció megelőzésére irányuló kísérleti projekt indítása; az ISO rendszer állami vállalatoknál való alkalmazására kínálgató lehetőségek vizsgálata

<sup>143</sup> Lásd a Transparency International Magyarország jelentését: *Corruption, Economic Performance and the Rule of Law in Hungary. The results of the 2019 Corruption Perceptions Index [Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon. A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2019-ben]*, <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2020/02/Korrupci%C3%B3-gazdas%C3%A1gi-teljes%C3%ADtm%C3%A9ny-%C3%A9s-jog%C3%A1llamis%C3%A1g-Magyarorsz%C3%A1gon-CPI-2019-EN-1.pdf>.

<sup>144</sup> *A kormány csendben elhalasztotta halovány antikorrupciós vállalásainak teljesítését*, K-Monitor, 2022. január 18., [https://k.blog.hu/2022/01/18/a\\_kormany\\_csendben\\_elhalasztotta\\_halovany\\_antikorrupcios\\_vallalásainak\\_teljesiteset](https://k.blog.hu/2022/01/18/a_kormany_csendben_elhalasztotta_halovany_antikorrupcios_vallalásainak_teljesiteset)

<sup>145</sup> A 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat

annak felmérése alapján, milyen integritásirányítási modell alkalmazása lenne célszerű az állami szervek és az állami vállalatok esetében; Jó Állam Mutató rendszer kidolgozása; a külföldi hivatalos személy megvesztegetésére irányuló bűncselekményekkel kapcsolatos ismeretek terjesztése; integritásreferensek képzése; tananyagok kidolgozása. A kormány többi korrupcióellenes erőfeszítéséhez hasonlóan ez a stratégia is mindössze a hétköznapi korrupció felszámolására összpontosít, a rendszerszintű problémákat (például politikai finanszírozás, közbeszerzések, a vagyonynyilatkozatok rendszere, lobbizás, a visszaélést bejelentő személyek védelme, információkhoz való hozzáférés) és a magas szinten elkövetett bűncselekmények büntetlenségét azonban nem kezeli.

**A stratégia végrehajtását a nyilvánosság nem követheti figyelemmel, mivel a közzététele óta érdemben nem osztottak meg információkat a stratégia megvalósításáról.**

## B. Megelőzés

### 21. A közszférán belüli integritás erősítésére irányuló intézkedések és azok alkalmazása

Noha a közintézményeknek rendelkezniük kell integritási mechanizmusokkal, és számos intézményben évente integritási értékelést végeznek, **semmi nem utal arra, hogy az integritási értékeléseket központilag kiértékelnék, és a megállapításokat becsatornáznák a korrupcióellenes politikákba.**

Amint azt a jogállamisági jelentéshez benyújtott előző civil szervezeti észrevételeinkben megfogalmaztuk, a **forgóajtó-jelenség** – amely az Európai Parlament Kutatószolgálatának meghatározása<sup>146</sup> szerint „szakértők vagy szakértelem közszféra- és magánszektorbeli álláshelyek közötti mozgása” – kialakulásának megelőzését illetően Magyarország **nem rendelkezik külön szabályozással**. Bár a Munka Törvénykönyve és a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás tartalmaz titoktartási rendelkezéseket, nincs olyan átfogó szabályozás, amely egyértelmű időbeli korlátozást írna elő a köztisztviselők számára arra, hogy ugyanabban az ágazatban folytassák üzleti pályafutásukat. Elenyésző azon intézmények száma, ahol van szabályozás. Ezért a közpénzfigyelő szervezetek már többször sürgették jogi biztosítékok bevezetését annak megelőzése érdekében, hogy magas rangú köztisztviselők olyan állásra váltsanak az üzleti szférában, amelyben az előző munkakörükben szerzett ismeretekkel tisztességtelen előnyhöz jutnának.<sup>147</sup>

A forgóajtó-jelenség gyakorlati megnyilvánulására friss példát szolgáltat két korábbi kormánytisztviselő pályamódosítása: jelenleg mindketten Magyarország második legnagyobb bankjának vezérigazgató-helyettesei.<sup>148</sup> Szomolai Csaba a Magyar Nemzeti Bank egyik vezető tisztségviselője volt, Puskás András pedig egy kormánypárti vezetésű önkormányzat alpolgármesteri tisztségét töltötte be, majd az állami tulajdonú Eximbank vezetője volt. Utóbbi egyúttal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, Rogán Antal közeli bizalmasa. Sajtóbeszámolók szerint Puskás az Eximbanktól való távozása után 15

<sup>146</sup> *Revolving doors in the EU and US [Forgóajtó-jelenség az EU-ban és az USA-ban]*, Az Európai Parlament Kutatószolgálat, 2018. július,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625105/EPRS\\_BRI\(2018\)625105\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625105/EPRS_BRI(2018)625105_EN.pdf)

<sup>147</sup> *Forgóajtó-jelenség: az állami és magánszféra közti átjárás korrupciós kockázatai*, K-Monitor, 2014. április 18.,

[https://k.blog.hu/2014/04/18/forgoajto-jelenseg\\_az\\_allami\\_es\\_maganszfera\\_kozti\\_atjaras\\_korrupcios\\_kockazatai](https://k.blog.hu/2014/04/18/forgoajto-jelenseg_az_allami_es_maganszfera_kozti_atjaras_korrupcios_kockazatai);

*The Revolving Door Phenomenon in Hungary [A forgóajtó-jelenség Magyarországon]*, Transparency International Magyarország, 2012, <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/02/Revolving-Door-Phenomenon-In-Hungary.pdf>

<sup>148</sup> *Rogán Antal bizalmasa is beül Mészáros Lőrinc szuperbankjába*, <https://forbes.hu/uzlet/rogan-puskas-bankholding-meszaros/>



millió forintos végkielégítést kapott.<sup>149</sup> A magánbank mindkét esetben előnyhöz juthatott az állami tulajdonú intézményekből érkező vezetők felvételével.

A köztisztviselők, a bírák és az ügyészek esetében elfogadtak magatartási kódexet, **kormánytagokra és országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályzat viszont még nem született.** Ezen hiányosságra a Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) is rámutatott.<sup>150</sup> Azokon a területeken, ahol el is fogadtak magatartási kódexet, nyilvánosan nem elérhetőek az etikai eljárások lefolytatására vonatkozóan adatok. Mindössze csak képzésekről érhető el nyilvános információ.

## 22. A közhatalmi döntéshozatal általános átláthatósága

A 2020-as és 2021-es civil szervezeti észrevételekben felhozott összes aggály továbbra is releváns.

A kormány a **veszélyhelyzeti szabályokat kihasználva rendeleti jogalkotást vezetett be, megkerülve a parlamenti nyilvánosságot.** Emellett a jogszabályok előterjesztése előtt továbbra is **mellőzi a nyilvánossággal vagy az érdekelt felekkel való egyeztetést,** ami egyértelműen sérti a jogalkotásra vonatkozó jogszabályokat.<sup>151</sup> A kormány csökkentette a jogalkotás átláthatóságát azzal is, hogy **teljesen eltérő szabályozási tárgyköröket zsúfol** salátatörvényekbe.

A korábbi beadványainkban megjelölt, **a közszolgálatban álló személyek vagyon- és összeférhetetlenségi nyilatkozatait érintő hiányosságok** változatlanul fennállnak. A nyilatkozatok az országgyűlési képviselőktől és a legmagasabb rangú köztisztviselőktől eltekintve nem hozzáférhetőek nyilvánosan. A házastársi nyilatkozatok közzétételére sincs előírás. A nyilatkozatok pontosságát egyáltalán nem ellenőrzik, ahogy a hamis vagy hiányos nyilatkozattétel megelőzésére és büntetésére szolgáló szankciók is hiányoznak.<sup>152</sup> A rendszer továbbra sem teszi lehetővé a nyilatkozattevők gazdagodásának nyomon követését és a nyilatkozatban feltüntetett vagyonelemek eredetének tisztázását.

Amint arra a korábbi beadványainkban rámutattunk, az államigazgatás integritásáról szóló kormányrendelet<sup>153</sup> ugyan szabályozza a kormánytisztviselők és a lobbisták közötti találkozások egyes aspektusait, azonban nem írja elő a lobbisták kötelező nyilvántartásba vételét és a lobbistákkal való érintkezésről szóló jelentések készítését.

Továbbra is aggályos, hogy **a pártok rendszeresen túlköltekeznek** a választási kampányok során, és nem számolnak el kielégítően a forrásaikkal és a kiadásaikkal. A közpénzek felhasználását és a pártok finanszírozását az ÁSZ ellenőrzi. Az ÁSZ kétharmados országgyűlési többséggel megválasztott

---

<sup>149</sup> Uo.

<sup>150</sup> *Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Interim Compliance Report – Hungary* [Negyedik értékelési kör – Az országgyűlési képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése. Második időközi megfeleléségi jelentés – Magyarország], GrecoRC4(2020)10, GRECO, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of-1680a062e9>

<sup>151</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, 19. §, [https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/09/J2010T0130P\\_20180518\\_FIN.pdf](https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/09/J2010T0130P_20180518_FIN.pdf)

<sup>152</sup> Részletekért lásd a Transparency International Magyarország következő jelentéseit: *Vagyonnyilatkozati minimum*, 2016, [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy\\_paper3\\_FIN.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy_paper3_FIN.pdf); *A vagyonnyilatkozati rendszer működésével kapcsolatos problémák és a rendszer reformjára vonatkozó ajánlások*, 2016, [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy\\_paper2\\_FIN.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy_paper2_FIN.pdf).

<sup>153</sup> Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet

elnökének megbízatása 12 évre szól, amely rendkívül hosszú időnek tekinthető.<sup>154</sup> Még aggasztóbb, hogy ha az ÁSZ elnökének megbízatása lejár, és utódját nem választják meg, akkor **a hivatalban lévő elnök megbízatása automatikusan meghosszabbodik** az új elnök megválasztásáig. Az ÁSZ elnöke 2010 óta Domokos László, aki azt megelőzően a kormánypárt tagja és országgyűlési képviselő is volt. A korábban jogászként a kormánypártnak dolgozó Karas Monika 2021-ben lett az ÁSZ alelnöke. Karast azután nevezték ki,<sup>155</sup> hogy a hivatalban töltött nyolc év után önként távozott a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság éléről.<sup>156</sup>

Az ÁSZ-t bírálókat érték, amiért gyakrabban **állapított meg fizetési kötelezettséget ellenzéki pártok**, mint a kormánypártok esetében.<sup>157</sup> Az ÁSZ állítja, hogy kötelezései nem bírságok, így a döntéseivel szemben bíróság előtti jogorvoslatra sincs lehetőség. Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság (AB) is megerősítette.<sup>158</sup> Ezzel szemben az ÁSZ több esetben megszorítóan értelmezte saját döntéshozatali hatáskörét, amikor a kormánypártok kiadásairól volt szó. Az ÁSZ nem vizsgálja a kormányközeli nem kormányzati szervezetek közösségi médiában megjelenő hirdetéseit és kampányköltségét. A 2014. évi országgyűlési választások során tapasztalt kampányszabálytalanságok ügyében [csak] 2021-ben indultak büntetőeljárások [amelyek jelenleg is folynak].

### 23. A közzférán belüli összeférhetlenség megelőzésére irányuló szabályok és intézkedések

A 2020-as és 2021-es civil szervezeti észrevételekben felhozott aggályok továbbra is relevánsak. Változatlanul **nincs előrelépés a közzférán belüli összeférhetlenségre vonatkozó szabályozás terén**. A jogszabályok ugyan tiltanak bizonyos tevékenységeket és megadják az összeférhetlenség eseteit, továbbá meghatározzák a közzférán belüli összeférhetlenségre vonatkozó szabályokat, ezek a rendelkezések azonban nem bizonyultak alkalmasnak arra, hogy megelőzzék a magánszektor és a kormány összefonódását bizonyos gazdasági ágazatokban, különösen a közbeszerzések és az államilag támogatott turisztikai fejlesztések esetében. Egy közelmúltbeli, 2021-ben elfogadott jogszabályváltozással a kormánypártok kétharmados többsége által uralt Országgyűlés **megszüntetett minden olyan összeférhetlenségi szabályt**, amely meggátolta, hogy országgyűlési képviselő vagy kormánytag **közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványban** (utóbbi az Alaptörvénybe is bekerült, a közelmúltban bevezetett *sui generis* jogi személy) vezető tisztséget töltsön be.<sup>159</sup> A kormány 2021 első félévének végéig 35 közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványt hozott létre, és több milliárd euró értékű közvagyon – többek között készpénz, részvények és ingatlanok – kezelését bízta rájuk. Öt kivételével az összes magyarországi felsőoktatási intézmény ezekhez az újonnan létrejött,

<sup>154</sup> Lásd a K-Monitor összefoglalóját a magyarországi közjogi méltóságokról:

[https://k.blog.hu/2021/11/12/omnibus\\_bill\\_passed\\_prosecutor\\_general\\_polt\\_to\\_be\\_irremovable\\_without\\_supermajority](https://k.blog.hu/2021/11/12/omnibus_bill_passed_prosecutor_general_polt_to_be_irremovable_without_supermajority).

<sup>155</sup> Az ÁSZ elnöke alelnöknek kérte fel dr. Karas Monikát (sajtóközlemény), 2021. október 29.,

<https://www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/az-asz-elnok-alelnoknek-kerde-fel-dr-karas-monikat-2021-10-29-12-00-00>

<sup>156</sup> Lemondott a médiahatóság elnöke, 9 évre így még a jelenlegi kormánytöbbség választhat utódot,

<https://24.hu/kozelet/2021/10/15/karas-monika-nmhh-lemondas/>

<sup>157</sup> Lásd: *Campaign Spending in Hungary: Total Eclipse* [Kampánykőd – Kampányfinanszírozási tanulságok és javaslatok], Transparency International Magyarország, 2015,

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/02/Total-Eclipse-Campaign-Spending-in-Hungary-Study.pdf>, 36. o., a kapcsolódó, a Transparency International Magyarország birtokában lévő, ÁSZ-szal folytatott levelezés. Lásd a Társaság a Szabadságjogokért véleményét itt: <https://tasz.hu/cikkek/allasfoglalasunk-az-allami-szamvevoszek-ellenzeki-partokat-ert-szankcioiroirol>, valamint a „4 év alatt 816 millió forintot szedett be az ellenzéki pártoktól az ÁSZ” című átfogó sajtóbeszámoló itt: [https://hvg.hu/itthon/20190131\\_4\\_ev\\_alatt\\_816\\_millio\\_forintot\\_szedetett\\_be\\_az\\_ellenzeki\\_partoktol\\_az\\_ASZ](https://hvg.hu/itthon/20190131_4_ev_alatt_816_millio_forintot_szedetett_be_az_ellenzeki_partoktol_az_ASZ).

<sup>158</sup> IV/1655/2018. sz. ügy

<sup>159</sup> Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt módosító 2021. évi VIII. törvény, 19. §

közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokhoz került. A köztársasági elnök kihirdette a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat szabályozó törvényt, amely ezzel hatályba lépett, de ellenzéki képviselők indítványa alapján az AB vizsgálja a törvény alkotmányosságát. A K-Monitor<sup>160</sup> és a Transparency International Magyarország<sup>161</sup> egymástól függetlenül *amicus curiae* beadványt nyújtott be az AB-hoz a fent említett indítvánnyal összefüggésben.

Számos kormánypárti képviselő, valamint a kabinet tagjai és vezető tisztviselői kerültek be a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok kuratóriumaiba, amit az összeférhetlenségi szabályok feloldására irányuló törvénymódosítás tett lehetővé. Erre a legjobb példa Nagy István, aki fideszes képviselő és agrárminiszter, és immár egy, a közelmúltban privatizált, korábban állami egyetem kuratóriumának is tagja. Több tisztség különböző kormányzati ágakban és magánjogi szervezetben történő egyidejű betöltése nemcsak a hatalmi ágak szétválasztásának az Alaptörvényben rögzített elvét sérti, hanem jelentős korrupciós kockázattal is jár.

A közigazgatás átláthatóságát illetően megjegyzendő, hogy **a kormány megszüntette a kormányzati kinevezésének általános nyilvánosságát**, így a kormány 2019 márciusa óta már nem köteles kihirdetni bizonyos alacsonyabb szintű kormányzati kinevezéseket a Magyar Közlönyben, míg korábban ezt jogszabály írta elő.<sup>162</sup>

#### 24. A visszaélést bejelentő személyek védelmére és a korrupció bejelentésének ösztönzésére irányuló intézkedések

A 2020-as és 2021-es civil szervezeti észrevételekben felhozott összes aggály továbbra is releváns. Magyarország a megadott határidőig **nem ültette át az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló** (EU) 2019/1937 irányelvet. Egy 2021-es közérdekű adatigénylésre adott válasz szerint az átültetéssel kapcsolatos előkészítő munka folyamatban volt az Igazságügyi Minisztériumnál,<sup>163</sup> eddig azonban még sem jogszabálytervezetet nem tettek közzé, sem pedig társadalmi egyeztetésre nem került sor.

Magyarországon 2013 óta hatályos a bejelentővédelmi törvény,<sup>164</sup> amely az irányelvben tárgyalt kérdések többségével foglalkozik, de nem felel meg az uniós jogszabályban foglalt részletes előírásoknak a védelem szintje, a bejelentések kezelése és az ösztönzés tekintetében. További hiányosság, hogy a magyar törvény kizárólag a közszférában írja elő kötelező visszaélés-bejelentő rendszer alkalmazását. (Megjegyzendő, hogy a jogszabály szerint<sup>165</sup> a köztulajdonban álló gazdasági társaságok kötelesek biztonságos bejelentőrendszert működtetni.)

<sup>160</sup> A K-Monitor az AB-hoz benyújtott beadványa itt érhető el:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6a96c3f521143e12c12587640033dd6c/\\$FILE/II\\_2280\\_4\\_2021\\_amicus\\_K-MonitorKE\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6a96c3f521143e12c12587640033dd6c/$FILE/II_2280_4_2021_amicus_K-MonitorKE_anonim.pdf).

<sup>161</sup> A Transparency International Magyarország az AB-hoz benyújtott beadványa itt érhető el:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6a96c3f521143e12c12587640033dd6c/\\$FILE/II\\_2280\\_2\\_2021\\_amicus\\_curiae\\_Transparency\\_International\\_Magyarorszag\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6a96c3f521143e12c12587640033dd6c/$FILE/II_2280_2_2021_amicus_curiae_Transparency_International_Magyarorszag_anonim.pdf).

<sup>162</sup> Lásd a 2019. márciusban hatályon kívül helyezett 32/2010. (XII. 31.) KIM rendeletet és a helyébe lépő 5/2019. (III. 13.) IM rendeletet.

<sup>163</sup> Lásd az Igazságügyi Minisztérium válaszát a következő linken:

[https://kimitud.hu/request/18287/response/26282/attach/5/V%20133%203%202021%20Koller%20Gabor%202021%2007%2012.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://kimitud.hu/request/18287/response/26282/attach/5/V%20133%203%202021%20Koller%20Gabor%202021%2007%2012.pdf?cookie_passthrough=1).

<sup>164</sup> A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

<sup>165</sup> A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet

A megfelelő ösztönzés hiánya különösen azért szembeötlő, mert Magyarországon **rendkívül alacsony a korrupció bejelentése iránti hajlandóság**. A Transparency International Globális Korrupciós Barométere szerint a válaszadók mindössze 34%-a mondta, hogy a korrupció a megtorlástól való félelem nélkül bejelenthető,<sup>166</sup> az Eurobarométer legutóbbi korrupciós felmérése pedig arról tanúskodik, hogy a magyarok az uniós átlagnál pesszimistábbak a visszaélés bejelentésének lehetséges következményeit illetően.<sup>167</sup>

A bejelentővédelmi törvény lényegében arra kötelezi a bejelentőket, hogy (legalább részben) azonosítsák magukat. A hatóságokkal szembeni panaszok és bejelentések esetében viszont a polgárok igénybe vehetik az erre kijelölt elektronikus bejelentési csatornát, amelyet az ombudsman, az alapvető jogok biztosa üzemeltet. Azonban az **alapvető jogok biztosa a bejelentések kivizsgálása terén, valamint a szankciók alkalmazása és a követelmények megállapítása tekintetében korlátozott hatáskörrel rendelkezik**. Az alapvető jogok biztosának a rendelkezésre álló legutóbbi jelentése szerint a benyújtási csatornán keresztül érkezett bejelentések mindössze töredéke volt megalapozott. Mivel az alapvető jogok biztosának függetlensége kétséges (a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége kezdeményezte is a „B” státuszba való leminősítését<sup>168</sup>), **az intézmény iránti bizalmatlanság** is hozzájárulhat a bejelentések korlátozott számához.

Szintén megjegyzendő, hogy egy külön jogszabály<sup>169</sup> értelmében a kormányzati intézmények vezetősége köteles a visszaélés-bejelentések kezeléséért felelős integritási tanácsadót kinevezni. Az integritási tanácsadók nem függetlenek a hierarchiától, és gyakran más tisztségeket is ellátnak (adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosi feladatokat), amely megmagyarázhatja, hogy az integritási tanácsadók munkája miért nem gyakorol látható hatást az intézményekre.

Egyes kormányzati intézmények (a KBH, a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a GVH) saját bejelentési csatornát működtetnek, a hozzájuk érkező bejelentésekről azonban érdemi információ nyilvánosan nem áll rendelkezésre.

## 25. A tagállamban korrupciós kockázatokkal fokozottan érintett szektorok, valamint az e szektorokban a korrupció és az összeférhetetlenség ellenőrzése és megelőzése érdekében hozott/tervezett intézkedések

**A közbeszerzések és az uniós források elosztása továbbra is összefüggenek egymással, és mindkét szektorban jelentős a korrupció kockázata.** Az e témakörök kapcsán felmerült aggályok is a fő okai közé sorolhatók annak, hogy az Európai Bizottság ez ideig nem hagyta jóvá Magyarországot

---

<sup>166</sup> *Global Corruption Barometer – European Union 2021. Citizens' Views and Experiences of Corruption [Globális Korrupciós Barométer – Európai Unió, 2021. A polgárok korrupcióval kapcsolatos véleménye és tapasztalatai]*, Transparency International, 2021, [https://files.transparencycdn.org/images/TI\\_GCB\\_EU\\_2021\\_web\\_2021-06-14-151758.pdf](https://files.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web_2021-06-14-151758.pdf)

<sup>167</sup> Az Eurobarométer korrupcióról szóló tematikus jelentése itt érhető el: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=72934>.

<sup>168</sup> *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) [Az Akkreditációs Albizottság online ülésének jelentése és ajánlásai]*, Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), 2021. június, <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/08/EN-SCA-Report-June-2021.pdf>

<sup>169</sup> Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet



Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervét. A nem kormányzati szervezetek sem találták kielégítőnek a kormány kötelezettségvállalásait, és reformokat javasoltak e téren.<sup>170</sup>

Noha a helyreállítási és ellenállóképességi terv még jóváhagyásra vár, a kormány számos olyan közbeszerzési eljárást indított, amelyet a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből kíván finanszírozni. Az elmúlt években egy sor botrány világított rá arra, hogy **az uniós finanszírozással megvalósított projektek gyakran túlázottak**, miközben a felügyeleti szervek valódi függetlenségének **intézményi garanciái** továbbra is **megkérdőjelezhetők**. Még a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásaihoz való késedelmes hozzáférés veszélye sem eredményezett érdemi változásokat a forráskezelési rendszerben.<sup>171</sup>

Noha a közbeszerzési eljárások szabályozása megfelelő, a gyakorlat nem tükrözi a jogszabályokban rögzített elveket. 2021-ben 4222 milliárd forintot költöttek el közbeszerzés útján, ami az eddigi legnagyobb mértékű összeg éves szinten,<sup>172</sup> az eljárások száma viszont jóval alacsonyabb volt, mint a korábbi évek többségében. Tendenciává vált olyan grandiózus pályázatok (gyakran keretpályázatok) kiírása, amelyek csak az ajánlattevők szűk köre előtt állnak nyitva. Ez oda vezetett, hogy kormányközeli vállalkozások erőfölényre tettek szert számos ágazatban,<sup>173</sup> például az építőiparban (ahol a közbeszerzési eljárások 62%-át nyerték el, kiadásaik pedig 1000 milliárd forinttal nőttek 2020-hoz képest<sup>174</sup>) vagy az informatikában. **Változatlanul magas az egyetlen ajánlattevős közbeszerzési eljárások aránya**. A hatalmi elithez kötődő vállalatok nagyobb nyereséget értek el, mint más vállalatok ugyanabban az ágazatban.<sup>175</sup>

A kormány 35 évre szóló koncessziós pályázatokat írt ki autópálya-építés és -karbantartás, valamint hulladékgazdálkodás tárgyában, ami **a koncessziókról szóló uniós irányelvbe ütközhet**. A Transparency International Magyarország két ilyen ügyben panaszt nyújtott be Magyarország Közbeszerzési Hatóságához<sup>176</sup> és az Európai Bizottsághoz.<sup>177</sup> Ezenkívül a kormány verseny nélkül meghosszabbította a szerencsejáték területén a kormányhoz közel álló köröknek odaítélt koncessziókat.

Számos kormányzati hatáskört, köztük hatalmas ágazatok ellenőrzését szervezték a kormánytól formálisan független, **új hatóság** alá.<sup>178</sup> **A [Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságának]**

<sup>170</sup> Helyreállítási alap: meddig megy el az Unió a közpénzek védelmében?, K-Monitor, 2021. szeptember 23., [https://k.blog.hu/2021/09/23/rf\\_how\\_far\\_will\\_the\\_eu\\_go\\_to\\_protect\\_its\\_financial\\_interests\\_in\\_hungary](https://k.blog.hu/2021/09/23/rf_how_far_will_the_eu_go_to_protect_its_financial_interests_in_hungary)

<sup>171</sup> Ezért nem utal Brüsszel – Hézagos intézményrendszer felügyelne az uniós milliárdokra, K-Monitor, 2021. november 17., <https://k.blog.hu/2021/11/17/recovery-fund-hungary>

<sup>172</sup> Rekordév: több mint 2500 milliárd forint értékben nyertek közbeszerzéseket tavaly a kkv-k (a Közbeszerzési Hatóság: sajtóközleménye), <https://kozbeszerzes.hu/hirek/rekordev-tobb-mint-2500-milliard-forint-ertekben-nyertek-kozbeszerzeseket-tavaly-a-kkv-k/>

<sup>173</sup> Nem kérték, nem indokolták, csak eltették — az állami vagyon volt 2021 legnagyobb vesztese, K-Monitor, 2022. január 3., [https://k.blog.hu/2022/01/03/nem\\_kertek\\_csak\\_eltettek\\_az\\_allami\\_vagyon\\_volt\\_2021\\_legnagyobb\\_vesztese](https://k.blog.hu/2022/01/03/nem_kertek_csak_eltettek_az_allami_vagyon_volt_2021_legnagyobb_vesztese)

<sup>174</sup> Rekordév: több mint 2500 milliárd forint értékben nyertek közbeszerzéseket tavaly a kkv-k (a Közbeszerzési Hatóság: sajtóközleménye), <https://kozbeszerzes.hu/hirek/rekordev-tobb-mint-2500-milliard-forint-ertekben-nyertek-kozbeszerzeseket-tavaly-a-kkv-k/>

<sup>175</sup> NER-építők mérlege: 30 milliárd bér, 60 milliárd osztalék, <https://g7.hu/vallalat/20210721/ner-epitok-merlege-30-milliard-ber-60-milliard-osztalek/>

<sup>176</sup> Lásd a Transparency International két beadványát a következő linkeken: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/09/KH-elnok\\_jogorvoslat\\_hulladeggazdalkodasi-koncesszio.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/09/KH-elnok_jogorvoslat_hulladeggazdalkodasi-koncesszio.pdf), [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/KH-elnok\\_jogorvoslat\\_autopalyakoncesszio.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/KH-elnok_jogorvoslat_autopalyakoncesszio.pdf)

<sup>177</sup> Lásd a beadványt a következő linken: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/TI-HU-letter-to-COM-on-concession\\_05072021.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/TI-HU-letter-to-COM-on-concession_05072021.pdf).

<sup>178</sup> Ez a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága. Lásd: Csendben elindult a kormány kisgömböcshatósága, K-Monitor, 2021. október 25., [https://k.blog.hu/2021/10/25/elindult\\_a\\_kormany\\_kisgombochatosaga](https://k.blog.hu/2021/10/25/elindult_a_kormany_kisgombochatosaga).

**vezetője a miniszterelnök bizalmasa, akinek megbízatása 9 évre szól.**<sup>179</sup> A hatóság hatásköre kiterjed a dohánytermék-kereskedelemre, a szerencsejátéokra, a koncessziókra, a bírósági végrehajtásra (végrehajtókra), a felszámolásokra és a bányafelügyeletre. Ezekben az **ágazatokban a kormánypárthoz kötődő vállalkozások** a fő piaci szereplők. 2021 egyik legsúlyosabb korrupciós botránya<sup>180</sup> az új hatóság által felügyelendő egyik ágazatért felelős Magyar Bírósági Végrehajtói Kart érinti.

**A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások** száma 2021 végére meghaladta a háromezretet, a beruházók pedig **mentesülnek** az építési előírások jelentős része és a rendes eljárás esetén számukra szükséges engedélyek beszerzése alól. A beruházásokat teljesen önkényesen nyilvánítják kiemelt jelentőségűnek, a többségük pedig kormányközeli vagy a kormánypárt politikai érdekkörébe tartozó beruházók nevéhez fűződik.<sup>181</sup>

## 26. A Covid 19-világjárvánnyal összefüggésben a korrupciós kockázatok értékelése és kezelése érdekében hozott intézkedések

A 2020-as és 2021-es civil szervezeti észrevételekben felhozott összes aggály továbbra is releváns. Noha bizonyos hivatalos dokumentumokban<sup>182</sup> elismerik, **hogy a világjárvány következtében megnőtt a korrupció kockázata**, mégsem találtunk olyan intézkedést, amely kifejezetten e kockázatok csökkentésére irányult volna.

Továbbá **még nehezebbé vált a közérdekű adatokhoz való hozzáférés** a világjárvány alatt, mint az azt megelőző években volt. A kormány nem tett közzé a fertőzöttek és az elhunytak számára, a kórházakban uralkodó helyzetre, valamint a kormány döntéseit alátámasztó tanulmányokra és elemzésekre vonatkozó aktuális adatokat,<sup>183</sup> és sok esetben a járvány elleni küzdelemre szánt pénz sorsáról sem nyújtott tájékoztatást. Nemcsak a nyilvánosság nem értesülhetett az adatokról, de az önkormányzatokat sem tájékoztatta a kormány azokról a COVID-dal kapcsolatos számadatokról, amelyek szükségesek lettek volna a világjárvány elleni intézkedések végrehajtásához.<sup>184</sup> A titkolózás a COVID-dal kapcsolatos kiadásokra is kiterjedt: a kormány több milliárd forintot fordított közbeszerzés alól mentesített egészségügyi felszerelésekre anélkül, hogy ezzel a beszerzéssel a nyilvánosság felé elszámolt volna. Miközben a kormányhoz szorosan kötődő cégek óriási hasznot húztak a világjárványból, a túlárazás mellett minőségbeli problémák is adódtak.<sup>185</sup> Tele vannak a raktárak több ezer, soha üzembe nem helyezett lélegeztetőgéppel, az értékesítésükért felelős Emberi Erőforrások Minisztériuma pedig

<sup>179</sup> Kilenc évre egy fideszes exállamtitkár került az új koncessziós hatóság élére,

[https://hvg.hu/itthon/20211001\\_biro\\_marcell\\_szabalyozott\\_tevekenysegek\\_felugyeleti\\_hatosaga](https://hvg.hu/itthon/20211001_biro_marcell_szabalyozott_tevekenysegek_felugyeleti_hatosaga)

<sup>180</sup> Fidesz MP resigns from state secretary post after allegations of graft [Vesztegetési vádak nyomán lemondott államtitkári tisztségéről a fideszes képviselő], [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/fidesz-mp-resigns-from-state-secretary-post-after-allegations-of-graft/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/fidesz-mp-resigns-from-state-secretary-post-after-allegations-of-graft/)

<sup>181</sup> Több mint 3000 beruházást tett kiemeltté a kormány, <https://www.napi.hu/ingatlan/kiemelt-beruhazas-kormany-budai-var-szabaly-ingatlan.739748.html>

<sup>182</sup> Lásd az ÁSZ „Integritással a korrupció ellen” című, 2020. november 26-i sajtóközleményét a következő linken: <https://www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/integritással-a-korrupcio-ellen>.

<sup>183</sup> A magyar járványügyi tájékoztató oldalán nincsen szűkszavúbb a régióban, Átlátszó, 2021. március 24., <https://atlatszo.hu/adat/2021/03/24/a-magyar-jarvanyugyi-tajekoztato-oldalnal-csak-a-szerb-szuzsavubb-a-regioban>

<sup>184</sup> Az adatvédelmi hatóság közölte, hogy ki kell adni a települési fertőzöttségi adatokat a polgármestereknek, <https://444.hu/2021/11/11/az-adatvedelmi-hatosag-kozolte-hogy-a-polgarmestereket-tajekoztatni-kell-a-telepulesi-fertozottsegi-adatokrol>

<sup>185</sup> Nem jött be a thai masszázsa, az állami Covid-tesztekből viszont milliárdokat kaszáltak,

[https://hvg.hu/360/202121\\_haszon\\_ajarvanybol\\_allami\\_beszerzesek\\_haverok\\_vagy\\_ugyesek\\_felepulnek\\_acovidbol](https://hvg.hu/360/202121_haszon_ajarvanybol_allami_beszerzesek_haverok_vagy_ugyesek_felepulnek_acovidbol)

elemi tájékoztatást sem adott ezeknek a gépeknek a sorsáról. Jelenleg is folyamatban van a Transparency International Magyarország által ez ügyben indított per.<sup>186</sup>

A kormány a világvárvány alatti veszélyhelyzeti hatáskörét kihasználva **speciális szabályokat vezetett be a közérdekű adatok megismerésére irányuló igényekre vonatkozóan**. A jelenleg is hatályban lévő veszélyhelyzeti szabályok<sup>187</sup> értelmében a válaszadásra rendelkezésre álló 15 napos általános határidő 45 napra növelhető, majd még 45 nappal meghosszabbítható. A jogszabályt ugyan alkotmányjogi panasszal támadták az AB előtt, de az AB nem állapított meg jogsértést, ugyanakkor alkotmányos követelményt írt elő a közfeladatot ellátó szervek számára. Az alkotmányos követelmény szerint a határidő meghosszabbítása esetén a közfeladatot ellátó szervnek pontosan meg kell jelölnie azokat a világvárvánnyal összefüggő okokat, amelyek megakadályozzák a 15 napon belüli válaszadásban.<sup>188</sup> A tapasztalatok alapján viszont **az indokolatlan határidő-hosszabbítások általánossá váltak a közigazgatásban**. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) például egy ügyben újságírói panaszra megállapította, hogy a kormány által kiemelten támogatott Vadászati és Természeti Világkiállítás esetében nem lett volna jogszerűen lehetőség a határidő meghosszabbítására a veszélyhelyzeti jogszabály szerint, mivel a Világkiállítást szervező cég nem a világvárvánnyal összefüggő közfeladatot látott el.<sup>189</sup>

## 27. A közsféra- és magánszektorbeli korrupció megelőzésére irányuló egyéb intézkedések

Az AB megítélése szerint összhangban volt az Alaptörvénnyel, hogy a kormánytöbbség által elfogadott jogszabály 30 évre **titkosította a paksi atomerőmű bővítésével kapcsolatos nemzetközi szerződéseket**.<sup>190</sup> Az AB civil szervezetek és országgyűlési képviselők beadványai ellenére hat évig nem hozott határozatot az ügyben.

A **NAIH tevékenysége rendkívül korlátozott volt** az információszabadság területén az előző évben. A NAIH összesen hét jelentést adott ki 2021-ben, tehát folytatódott a korábbi évek csökkenő tendenciája. Míg 2017-ben 44 jelentést, 2018-ban pedig 17 jelentést adott ki, addig 2019-ben csupán nyolcat, 2020-ban pedig mindössze ötöt.<sup>191</sup> 2021 decemberében a NAIH elnöke közleményt adott ki, amelyben arra kérte a nyilvánosságot, hogy a polgárok az ünnepek alatt ne nyújtsanak be adatigénylést.<sup>192</sup>

A **NAIH más ügyekben sem használja ki teljes hatáskörét**. A NAIH például két jelentésben<sup>193</sup> arra a következtetésre jutott, hogy a teljes egészében a magyar állam tulajdonában álló Magyar Turisztikai Ügynökség (MTÜ) jogtalanul tagadta meg a csak 2020-ban 219 milliárd forintos nagyságrendű állami

<sup>186</sup> Kásler tárcája úgy csinál, mintha fogalma sem lenne, sikerült-e megszabadulni a lélegeztetőgépektől, <https://24.hu/belfold/2021/10/07/emmi-lelegeztetogepek-eladas-transparenc-international/>

<sup>187</sup> 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet, 1. §

<sup>188</sup> 15/2021. (V. 13.) AB határozat. Lásd:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52D7D58B7355E709C125867200613717?OpenDocument>.

<sup>189</sup> Lásd a hvg.hu beszámolóját magyarul itt:

[https://hvg.hu/itthon/20220108\\_Jogsertesesen\\_kaptak\\_a\\_vadaszati\\_kiallitast\\_szervezo\\_ceget](https://hvg.hu/itthon/20220108_Jogsertesesen_kaptak_a_vadaszati_kiallitast_szervezo_ceget).

<sup>190</sup> 4/2021. (I. 22.) AB határozat. Lásd:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/92F193F8152A7BD3C1257E1800585B4F?OpenDocument>.

<sup>191</sup> A NAIH által az elmúlt években közzétett jelentéseket lásd itt: <https://www.naih.hu/jelentesek>.

<sup>192</sup> Lásd a 2021. december 17-i közleményt a következő linken:

<https://www.naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek/file/470-aktualis-kozlemeny-a-kozerdeku-adatigenylesekről>.

<sup>193</sup> Lásd a NAIH a NAIH-2095-1/2021. és NAIH/2020/3680/7. sz. ügyekben készült jelentéseit: [https://www.naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2021-2095-1.pdf](https://www.naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2021-2095-1.pdf).

források idegenforgalmi szolgáltatók körében történő szétosztása iránti igények elbírálásával megbízott grémium tagjainak megnevezését. A NAIH megállapításai ellenére az MTÜ továbbra is titkolózik,<sup>194</sup> a NAIH pedig mindössze azzal reagált, hogy jelentéseket tett közzé, holott bíróság előtti *qui tam* eljárást is indíthatna, amellyel az átláthatósági követelmények teljesítésére kötelezhetné az MTÜ-t. A NAIH eljárásának hiányában a Transparency International Magyarország indított több közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos pert.

2020. december 1-jén hatályba lépett az Európa Tanács hivatalos dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló egyezménye. Az egyezmény szerint a részes felek egyeztetés útján választják ki a szakértői csoport tagjait a felek által javasolt szakértői jegyzékből. Bár mindegyik részes félnek gondoskodnia kell a csoporttagságra jelöltek kiválasztására irányuló nemzeti eljárás átláthatóságáról és verseny előtti nyitottságáról (többek között a jelöltségre vonatkozó nyilvános felhívás és az illetékes állami szervek és nem kormányzati szervezetek bevonása útján<sup>195</sup>), **a magyar kormány a kiválasztási eljárásról nem nyújtott nyilvános tájékoztatást**, még erre irányuló közérdekű adatigénylésre válaszul sem.

## C. Visszaszorító intézkedések

### 28. A korrupció és a kapcsolódó bűncselekmények, köztük a külföldi hivatalos személy megvesztegetése büntetni rendelése, ideértve a jogilag rendelkezésre álló szankciók szintjét

A K-Monitor és a Transparency International Magyarország arra a következtetésre jutott, hogy a magyar jogban megfelelően van meghatározva a korrupció fogalma és biztosítottak a visszatartó erejű szankciók. Ugyan van néhány szabályozási hiányosság, például az előző civil szervezeti észrevételeinkben leírtak szerint a köztisztviselők és a közpénzt felhasználók vagyoni- és összeférhetetlenségi nyilatkozataikhoz kapcsolódó visszaélések büntetni rendelésének hiánya, azonban jóval nagyobb problémát jelent **a meglévő szabályok nem megfelelő alkalmazása**.

A K-Monitor és a Transparency International Magyarország által üdvözölt új fejlemény volt az egészségügyi rendszeren belüli hálapénzek (az úgynevezett **paraszolvencia**) **büntetni rendelése** 2021-ben. A kormány a jelek szerint elkötelezett az iránt, hogy véget vessen a paraszolvencia jelenségének, ugyanakkor kérdéses, hogy a büntetőjogi szankciók hatékonynak bizonyulnak-e egy ilyen széles körben elterjedt és mélyen gyökerező társadalmi jelenség felszámolásához. Mindazonáltal elindult az újonnan bevezetett szabályozás végrehajtása, emellett a Nemzeti Védelmi Szolgálaton belül egy új, 50 fős főosztály is megkezdte működését, és 2021 végéig 42 kapcsolódó ügyben indított eljárást.<sup>196</sup>

Szintén ígéretes fejleményt hozott a 2018 óta hatályban lévő új magyar büntetőeljárás törvény, amely **ösztönzi az ügyészség és a terhelt között a nyomozati szakban megköthető egyezség alkalmazását**, ez ugyanis különösen fontos taktikai eszköz lehet a magas szinten elkövetett korrupció és a visszaélések megfékezésében. Noha ezzel kapcsolatban nem sok információ áll rendelkezésre,

<sup>194</sup> Részletekért lásd a Transparency International Magyarország jelentését: *Room with Benefits. Transparency of Tourism Subsidies and Exposure to Corruption during the Epidemic in Hungary [Szoba kiváltsággal – A turisztikai támogatások átláthatósága és korrupciós kitétsége járványidőszakban Magyarországon]*, 2021, [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/12/TIHu\\_tourism\\_Subsidies.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/12/TIHu_tourism_Subsidies.pdf)

<sup>195</sup> CM/Res(2021)2. sz. határozat a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáféréssel foglalkozó szakértői csoport tagjai megválasztásának eljárásrendjére vonatkozó szabályokról, 6. szabály

<sup>196</sup> *Megdöböntő történetekkel találkozunk a rendőrök az egészségügyben*, [https://nepszava.hu/3141646\\_megdobbento-tortenetekkel-talalozunk-a-rendorok-az-egeszsegugyben](https://nepszava.hu/3141646_megdobbento-tortenetekkel-talalozunk-a-rendorok-az-egeszsegugyben)



feltételezhető, hogy az ország magas rangú vezetőit érintő korrupciós ügyekben született vádemelések a bűnrészesekkel kötött egyezségek eredményei, akik mérsékelt (szabadságvesztéssel nem járó) szankció fejében vállalták, hogy bizonyítékot szolgáltatnak a tettes(ek) ellen.

A jogi személyek esetében alkalmazandó **büntetőjogi szankciókra vonatkozó szabályozásban előforduló joghézagok** és a szabályozás nem megfelelő végrehajtása **miatt a hatályos jogszabályok alkalmazása nem hatékony**. Különösen az eltulajdonított vagyon és a bűncselekményből származó jövedelem visszaszerzése terén rosszak a megtérülési eredmények.

További szabályozási probléma, hogy **az ügyészség döntő befolyással bír** a büntetőeljárások lefolytatása felett. Az ügyészség [a kormánypárt által] „elfoglalt” intézmények egyike, amely gyakran elmulasztja bíróság elé vinni a politikai felhangokkal rendelkező, magas szintű korrupciós ügyeket. Így az ügyészség vádemelési monopóliuma és a büntetőeljárások akadályozásának lehetősége egyértelműen gátolja a hatályos korrupcióellenes jogszabályok eredményes érvényesítését. Az ügyészség nem megfelelő szabályozásából és vezetéséből eredő nehézségek kapcsán érdemes figyelembe venni az Európa Tanács Velencei Bizottsága<sup>197</sup> és a GRECO<sup>198</sup> által megfogalmazott ajánlásokat.

## 29. A korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásra és szankciók alkalmazására vonatkozó adatok és azok átláthatósága, többek között az uniós források felhasználása tekintetében

A korábbi beadványunkban felvetett aggályok továbbra is fennállnak, ezért csak röviden összefoglaljuk a jogállamisági jelentéshez fűzött 2021-es civil szervezeti észrevételeinkben foglalt állításokat.

**Korlátozottan hozzáférhetők az uniós források felhasználásával kapcsolatos közérdekű adatok.** (A szerződéseket, az alvállalkozók bevonásával kapcsolatos információkat és a projektek értékelésére vonatkozó adatokat nem hozzák nyilvánosságra, a kormány uniós forrásokkal kapcsolatos hivatalos adatbázisa, a [palyazat.gov.hu](https://palyazat.gov.hu) nem teszi lehetővé a tömeges adatgyűjtést vagy az API-on keresztüli hozzáférést.)

A megosztott irányítás alá tartozó uniós források ellenőrzésében és felügyeletében közreműködő irányító és audithatóságok **nem teszik közzé a szabálytalansági eljárásokkal és a szankciókkal kapcsolatos információkat**. A Transparency International Magyarországnak több pert kellett indítania az irányító hatóságok ellen, hogy hozzájusson az uniós finanszírozású projektek szabálytalanságával kapcsolatos információkhoz. Az egyik ügyben a bíróság elrendelte az információk nyilvános közzétételét, két másik ügyben viszont elutasította a keresetet.

Az uniós finanszírozást tartalmazó közbeszerzési eljárások esetében a közbeszerzési törvény előírásainak megfelelően közlik az uniós projektekre vonatkozó alapinformációkat, azonban az uniós

---

<sup>197</sup> Lásd: *Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary* [Vélemény az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényről és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényről], CDL-AD(2012)008-e, Velencei Bizottság

<sup>198</sup> Lásd a GRECO negyedik értékelő jelentését:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

közbeszerzések kiírása és a forrása közötti adatbázisok a nyilvánosság számára nincsenek összekapcsolva.

A KAP keretében nyújtott agrártámogatások adatbázisa átfogó és részletesebb, mint számos egyéb tagállamban. Ugyanakkor hiányoznak belőle a támogatásokkal érintett parcellákra vonatkozó információk.

A jogsértésre, valamint a korrupcióra és a kapcsolódó bűncselekményekre vonatkozó statisztikai információk kizárólag a Belügyminisztériumhoz vagy az ügyészséghez benyújtott kérelem útján férhetők hozzá, ugyanis e két intézmény feladata a bünyügyi statisztikák vezetése (a korrupciós bűncselekmények számára vonatkozó alapvető adatok megismerhetők a legfőbb ügyész Országgyűléshez intézett éves beszámolójából).

A bírósági határozatokat anonimizált formában hozzák nyilvánosságra, a bűnösséget megállapító ítéletekre vonatkozó statisztikákat pedig az OBH vezeti, de a Központi Statisztikai Hivatal teszi közzé. A bűnösséget megállapító ítéletekről nyilvánosan hozzáférhető információk nem állnak rendelkezésre bűncselekményfajták szerinti bontásban.

A közelmúltban elfogadott, tényleges tulajdonosi nyilvántartásról szóló jogszabály (a 2021. évi XLIII. törvény, lásd a fenti 18. pontot) **nem teszi lehetővé a tényleges tulajdonosi nyilvántartáshoz való ingyenes és nyílt hozzáférést**. Éppen ellenkezőleg: a tényleges tulajdonosi nyilvántartásban szereplő adatok a nyilvántartó szerv – tehát a NAV – [helyesen: kormányrendelet] által megállapított díj fizetése ellenében férhetők hozzá, és a nyilvántartó szerv egyúttal jogosult meghatározni a hozzáférés feltételeit.<sup>199</sup> Ennek részleteiről jelenleg nem állnak rendelkezésre információk.

### **30. A magas szintű és összetett korrupciós ügyekkel kapcsolatos nyomozás és büntetőeljárás alá vonás lehetséges akadályai, valamint az ilyen ügyekben alkalmazott szankciók eredményessége**

**Továbbra is komoly problémát jelent a magas szintű korrupció elkövetőinek büntetlensége**, amely a bűnüldöző hatóságok és az ügyészség munkájában megnyilvánuló részrehajlásból fakad. A politikai érdekek látszólag felülírják a szakmai szempontokat és az igazságszolgáltatási igényeket, ha a politikai elítélhető korrupciós bűncselekmények merülnek fel. 2019 óta három kormánypárti országgyűlési képviselőt (Simonka Györgyöt, Boldog Istvánt és Völner Pált) értek korrupciós és az uniós forrásokkal való visszaéléssel kapcsolatos vádak. Egyrészt ez árulkodó a magyarországi kormányelit általános integritására nézve, másrészt viszont az ezekről az eljárásokról nyilvánosan hozzáférhető információkból kiderül, hogy a hatóságok nem akarnak szigorúan fellépni a visszaéléssel érintett vagyon visszaszerzése érdekében. Szintén hátráltatja az igazságszolgáltatás érdekeit a mentelmi jog szabályozása, amely az országgyűlési képviselők esetében nem teszi lehetővé a vagyoni eszközök befagyasztására irányuló kényszerintézkedések alkalmazását.

Az említett három képviselő esetében tapasztalható másik közös jellegzetesség, hogy egyiküket sem vették őrizetbe. Noha az őrizetbe vétel Magyarországon nem automatikus, Simonka bevallottan összejátszott az igazságszolgáltatás akadályozása érdekében, ami az őrizetbe vételével elkerülhető lett volna. Okkal feltételezhető, hogy az őrizetbe vétel elmaradása annak tudható be, hogy a kormánypárti képviselők országgyűlési jelenlétére szükség van a Fidesz kétharmados többségének fenntartásához.

---

<sup>199</sup> 2021. évi XLIII. törvény, 8. § (5)–(6) bekezdése

Ez az eshetőség észszerű magyarázatot adhat arra, miért nem vették őrizetbe a vesztegetéssel és hivatali visszaéléssel vádolt Völner, aki fideszes országgyűlési képviselő, és a közelmúltig az Igazságügyi Minisztérium miniszterhelyettese volt. Völner állítólag visszaélt hatalmával, és befolyását kihasználva beavatkozott a bírósági végrehajtók kinevezésébe a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar elnöke által fizetett csúszópénzek fejében. A hatóságok feltételezései szerint ez a korrupciós rendszer éveken át működött, és összesen 83 millió forintot hozott Völnernek, aki egyéb feladatai mellett a bírósági végrehajtási környezetet is felügyelte. Noha Völner lemondott miniszterhelyettesi tisztségéről, kormánypárti képviselőként továbbra is az Országgyűlés tagja, a Simonka és Boldog esetében tapasztaltak fényében pedig nehéz figyelmen kívül hagyni, hogy egyetlen fideszes képviselő távollétében sincs kétharmados többsége a kormánypártnak.

Szintén akadályozza a korrupciós ügyek bíróság elé vitelét, hogy **a magyar ügyészség egyedülként érvényesítheti az állami büntetőjogi igényét.** A [kormánypárt által] „elfoglalt” intézmények egyikeként az ügyészség eljárásaiban a politikai elfogultság néha felülírja a bűnüldözési érdekeket. Az ügyészség kereshetőségi jogát illetően ezek az akadályok aligha kerülhetők meg. Erre megoldás lenne, ha Magyarország csatlakozna az Európai Ügyészséghez, hiszen eleve aggodalomra ad okot, hogy ez még nem történt meg.<sup>200</sup>

### 31. Információk a közigazgatási intézkedések és szankciók eredményességéről, különös tekintettel a bűncselekményt elkövető köztisztviselőkkel és magánszemélyekkel szemben alkalmazott visszafizetési intézkedésekre és adminisztratív szankciókra

Megjegyzendő, hogy **semmilyen nyilvános információ** nem áll rendelkezésre **a szankciók és a visszafizetés eredményességéről.** Az uniós finanszírozás esetében ellenőrző hatóságként eljárva a Magyar Államkincstár feladata a finanszírozás szabálytalansággal érintett részének visszaszerzése. A Transparency International Magyarország több közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos pert is indított a Magyar Államkincstár ellen annak kiderítésére, hogy alkalmaznak-e visszafizetési intézkedéseket, és azok mennyire eredményesek. A Magyar Államkincstár ellen indult két külön bírósági ügyben (mindkettő tárgyát a Simonkához került támogatások képezik) hozott jogerős bírósági ítélet kötelezte az Államkincstárt, hogy hozza nyilvánosságra az információkat. Ennek eredményeként kiderült, hogy az Államkincstár nem intézkedett időben mintegy másfél milliárd forint visszaszerzéséről az egykor Simonka érdekkörébe tartozó Magyar Termés TÉSZ Kft.-től, emiatt pedig az érintett összeg elveszett.<sup>201</sup> Egy másik esetben Simonka – aki bevallottan sikerrel lobbizott a szabálytalanságokkal összefüggő visszatérítésre vonatkozó szabályozás módosításáért – számos esetben kérte a támogatások visszakövetelését előíró határozatok visszavonását az Államkincstártól.<sup>202</sup> Meglepő módon az

---

<sup>200</sup> Részletekért lásd a Transparency International Magyarország tanulmányát: *The European Public Prosecutor's Office and Hungary. Challenge or Missed Opportunity?* [Az Európai Ügyészség és Magyarország – Kihívás vagy elszalasztott lehetőség?], [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/02/europai\\_ugyeszseg\\_eng\\_VECSO.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/02/europai_ugyeszseg_eng_VECSO.pdf).

<sup>201</sup> Lásd a Transparency International Magyarország sajtóközleményét: <https://transparency.hu/hirek/fontos-pert-nyertunk-a-simonka-uggyel-kapcsolatban/> és blogbejegyzését: <https://korrupcio.hvgblog.hu/2021/03/25/simonka-gyorgy-es-a-szabalytalanul-felhasznalt-unios-tamogatások-visszafizetése/>.

<sup>202</sup> Uo.

ügyesség arra hivatkozva nem emelt vádat Simonka ellen e támogatással való csalási kísérletért, hogy az Államkincstár egyik határozatot sem vonta vissza.<sup>203</sup>

Szintén aggodalomra ad okot, hogy **nem állnak rendelkezésre információk** azon ügyek kapcsán, amelyekben bizonyos, eredetileg uniós finanszírozás igényléséhez összeállított projektek pályázatát OLAF-vizsgálat vagy ellenőrzési megállapítások nyomán visszavonták. Így joggal feltételezhető, hogy valójában nem születtek intézkedések nemzeti szinten az állítólagos szabálytalanságok kivizsgálása és büntetőeljárás lefolytatása érdekében. Az az állítólagos gyakorlat, hogy a projektek visszavonásához vezető szabálytalanságokat Magyarországon nem szankcionálják, magyarázatot adhat arra, miért tervezi a kormány a rendelkezésre álló uniós források 110–115 százalékát szétosztani bizonyos operatív programok keretében. Ez a gyakorlat lehetővé teszi, hogy a kormány a visszavont projekteket más, az OLAF által vagy ellenőrzés alapján szabálytalannak nem ítélt projektekkel váltsa fel, ezzel korlátozva az uniós finanszírozás az Európai Bizottság által feltárt szabálytalanságok miatti elvesztésének kockázatát.

Ezenkívül megjegyzendő, hogy még azokban az ügyekben sem állnak rendelkezésre információk a visszafizetés megtörténtéről és a visszafizetendő pénzüsszegekről, amelyekben nem vonták vissza a projektet, így nem voltak elkerülhetők az uniós szervek által szabálytalanságok miatt kirott szankciók. Még az uniós szervek sem hoznak nyilvánosságra információkat a korrekciós határozatokról, így a nyilvánosság számára gyakorlatilag lehetetlen a szabálytalanságok következményeinek nyomon követése.

## További információk

1. **A korrupció egyik fő forrása változatlanul a rossz politikai finanszírozási rendszer, ezen belül az átláthatóság és az elszámoltathatóság hiánya.** A pártok felé nem elvárás, hogy részletesen elszámoljanak a bevételeikkel és a kiadásaikkal, az ÁSZ pedig nem ellenőrzi, hogy tiszteletben tartják-e a jogi előírásokat.<sup>204</sup> A pártok visszaélései **a pártfinanszírozásban mutatkozó ellentmondásokra és a tételes kiadásokról rendelkezésre álló adatok hiányára vezethetők vissza.** Az ÁSZ csak azokat a pártokat ellenőrzi, amelyek listájára a szavazatok legalább 1%-a érkezik, tehát a kizárólag a kampánypénzek elsikkasztása céljából alapított pártok (az úgynevezett „kamupártok”) továbbra sincsenek az ÁSZ látókörében. A külső kampánytevékenységet folytató, kormány által létrehozott nem kormányzati szervezetek és a kormánypropagandát terjesztő állami szervek kiadásai egyáltalán nem szabályozottak és nem is kerülnek ellenőrzésre. Ráadásul az önkormányzati és az európai parlamenti választási kampányok teljesen szabályozatlanok, ami szélesre tárja a kaput a korrupció és a visszaélések előtt. Megjegyzendő, hogy az Országgyűlésbe bejutott pártok rendszeres állami támogatását a felére csökkentették, ami főként az ellenzéki pártok kampánylehetőségeit szűkíti.

2. 2021-ben **a kormány gazdasági klientúrája kulcspozíciókhoz jutott a magyar infrastrukturális és üzleti ágazatokban.** A kormányközeli vállalatok nemcsak nagyértékű közbeszerzési szerződésekhez, keretmegállapodásokhoz és koncessziókhoz jutottak (lásd a 25. pontot), de ténylegesen vagy várhatóan

---

<sup>203</sup> *Parlamenti segítséggel százmilliók visszafizetését próbálta megúszni Simonka György egykori cége,* <https://24.hu/belfold/2021/12/02/simonka-gyorgy-bekes-megye-pusztaothlaka-paprikakert-tesz-magyar-allamkincstar-transparency-international/>

<sup>204</sup> Lásd jelen dokumentum 18. és 22. pontját.



teljes erőfölényt eredményező felvásárlásokban is részt vettek. Ezt sok esetben állami tulajdonú bankoktól kapott hitelekkel tudták megvalósítani.<sup>205</sup>

A kormányhoz közel álló egyik oligarchához, Jászai Gellérhez kötődő 4iG az elmúlt években több száz milliárd forint értékben nyert el közbeszerzéseket.<sup>206</sup> 2021-ben a 4iG részesedést szerzett egy műholdas szolgáltatóban,<sup>207</sup> és részben privatizálta az állami tulajdonban álló műholdas szolgáltatót, az országos földfelszíni televíziós és rádiós műsorszórásért felelős és vezeték nélküli üzleti telekommunikációs szolgáltatásokat is nyújtó Antenna Hungáriát (AH),<sup>208</sup> verseny nélkül, megkérdőjelezhető eljárás útján.<sup>209</sup> Az AH tulajdonában van a Telenor mobilszolgáltató és a kormány stratégiai telekommunikációs infrastruktúráját üzemeltető MVM Net<sup>210</sup> egynegyede. A 4iG emellett felvásárolta a közel országos lefedettséggel rendelkező kábeltelevízió- és internetszolgáltató Digit,<sup>211</sup> és valószínűleg a magyar telekommunikációs ágazat uralkodó szereplőjévé válik.

A Budapest Airport kormány által támogatott felvásárlása valószínűleg szintén ennek a tervnek a részét képezi, amelynek keretében egész ágazatokat játszanak át a miniszterelnök klientúrájának. Az Unió aggályai és a finanszírozás hiánya miatt ezt az ügyletet el kellett halasztani. Az állam emellett a biztosítási piacba is beavatkozott, miután megvétőzte az Aegon magyarországi leányvállalatának az osztrák VIG általi felvásárlását. A kormány végül jóváhagyta az ügyletet, ennek fejében viszont 45%-os részesedést szerzett mind az Aegonban, mind a VIG tulajdonában álló UNION Biztosítóban.<sup>212</sup> Ezek a részesedések hamarosan kormányközeli érdekkörökben köthetnek ki. A kiskereskedelem és a magánegészségügy lehet a következő ágazat, ahol kormányzati beavatkozásokra vagy akár a kegyeltek terjeszkedését lehetővé tevő szerkezeti reformokra lehet számítani.

---

<sup>205</sup> Lásd a 444 cikkét: *Tiborcz és köre az MFB hitelprogramjának egyik nagy nyertese*, <https://444.hu/2021/05/21/tiborcz-es-kore-az-mfb-hitelprogramjanak-egyik-nagy-nyertese>.

<sup>206</sup> Lásd a Magyar Narancs „Nemzetbiztonsági kockázata is lehet, ha Jászai Gellérték bekebelezik az Antenna Hungáriát” című cikkét: <https://magyarnarancs.hu/belpol/nemzetbiztonsagi-kockazata-is-lehet-ha-jaszai-gellertek-bekebelezik-az-antenna-hungariat-242457>.

<sup>207</sup> *Jászai Gellérték tényleg meghódítanak a világot*, <https://forbes.hu/penz/4ig-felvasarlas-spacecom/>

<sup>208</sup> *Jön a távközlési szuperholding, amit az egyik milliárdos cégével épít az állam*, [https://forbes.hu/uzlet/privatizacio\\_jaszai\\_gellert\\_4ig\\_antenna\\_hungaria/](https://forbes.hu/uzlet/privatizacio_jaszai_gellert_4ig_antenna_hungaria/)

<sup>209</sup> *Nemzetbiztonsági kockázata is lehet, ha Jászai Gellérték bekebelezik az Antenna Hungáriát*, <https://magyarnarancs.hu/belpol/nemzetbiztonsagi-kockazata-is-lehet-ha-jaszai-gellertek-bekebelezik-az-antenna-hungariat-242457>

<sup>210</sup> *Frissítve: megveszi az MVM NET-et az Antenna Hungária*, <https://www.hwsz.hu/hirek/63608/antenna-hungaria-mvm-net-adasvetel-eladas-exkluziv.html>

<sup>211</sup> *Beárazták a Digi-t, 232 milliárdot fizet érte a 4iG*, <https://www.hwsz.hu/hirek/64066/digi-rcs-rds-4ig-akvizicio-mobil-internet-telefon-teve-media-antenna-hungaria.html>

<sup>212</sup> *Bejelentették: beszáll a magyar állam az Aegon és az Union biztosítóba!*, <https://www.portfolio.hu/uzlet/20211223/bejelentettek-beszall-a-magyar-allam-az-aegon-es-az-union-biztositokba-517896>



POLITICAL CAPITAL  
POLICY RESEARCH & CONSULTING INSTITUTE



### III. Médiaszabadság és -pluralizmus

#### A. Médiahatóságok és -testületek

##### 32. A médiaszabályozó hatóságok és testületek függetlenségének, végrehajtó jogkörének és forrásaik megfelelőségének biztosítására hozott intézkedések

A jogállamisági jelentésekhez adott korábbi hozzájárulásainkban említett problémák továbbra is fennállnak.<sup>213</sup> A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Médiahatóság) egy olyan egységes hatóság, amely egyetlen testületen belül szabályozó hatóságként kezeli a hírközlési és a médiapiacot. A Médiatanács a Hatóság része; a Médiatanács a média területén belül elkülönült hatáskörrel rendelkezik.

A korábbi évekhez hasonlóan a Médiatanács politikai elfogultságának legegyszerűbb bizonyítéka a **rádiófrekvencia-pályázatok gyakorlata** volt. A Médiatanács legaggasztóbb döntése 2021-ben a **Klubrádió ügyében** született. A Médiatanács a rádióadó médiaszolgáltatási jogosultságának megújítása iránti kérelmét elutasította arra való hivatkozással, hogy a rádió megszegte a médiatörvény rendelkezéseit, amikor kétszer nem tett eleget a műsortartalomra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségének. A hasonló törvénysértést elkövető más, kormánybarátabb állomások frekvenciahasználata megújításra került.<sup>214</sup> A Médiatanács új pályázatot írt ki a frekvenciahasználatra 2020 novemberében. 2021 márciusában a Médiatanács a pályázati eljárást eredménytelennek nyilvánította, és a Klubrádió pályázatát mind alakilag, mind tartalmilag érvénytelennek nyilvánította. 2021 áprilisában a Médiatanács ideiglenes médiaszolgáltatási jogosultságot biztosított a Klubrádió korábbi frekvenciáján a jó kormánykapcsolatokkal rendelkező Spirit FM számára.<sup>215</sup>

Egy közelmúltbeli tanulmányban a Mérték Médiaelemző Műhely a 2018. január és 2021. április közötti rádiófrekvencia-pályázatokat elemezte. Ebben az időszakban a Médiatanács összesen 77 pályázatot zárt le. **A lezárt eljárások egynegyedében (24,4%-ában) a KESMA-hoz (Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány) tartozó, kormánypárti, politikai beszélgetős műsorokat sugárzó Karc FM rádióadó nyerte el a pályázatot. A kormánybarát, zenei műsorokat sugárzó Rádió 1 hálózat a**

<sup>213</sup> *Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez]*, 2021. március, [https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf), 34–35. o.

<sup>214</sup> Lásd még: *Hungary moves to silence last major critical radio broadcaster [Magyarország lépéseket tesz, hogy elhallgattassa az utolsó jelentősebb kritikus rádióadót]*, International Press Institute, 2021. február 2., <https://ipi.media/hungary-moves-to-silence-last-major-critical-radio-broadcaster/>

<sup>215</sup> A Spirit FM-et egyébként ki is zárták az eredeti pályázati eljárásból. 2022 januárjában a Spirit FM még elérhető volt az adott frekvencián. A Spirit FM tulajdonosa egy evangéliumi egyházat vezet, amelyet komoly pénzügyi támogatásban részesít a kormány, tehát pénzügyi érdeke fűződik ahhoz, hogy jó kapcsolatokat ápoljon a kormánnyal.

**pályázatok 18%-át nyerte el, míg a frekvenciák további 26%-át különböző vallási rádiók kapták.** Az új kormánypárti zenei rádióhálózat, a Best FM négy frekvenciát nyert el, míg a KESMA-hoz tartozó Gong Rádió ugyanebben az időszakban három frekvenciát nyert. A pályázatoknak mindössze 15,4%-ában – 12 frekvencia esetében – nyertek hálózatba nem kapcsolódott pályázók.<sup>216</sup>

**A Médiatanácsnak a médiapiaci összefonódások ellenőrzésével kapcsolatos döntései alapvető eszközként szolgáltak a rendkívül koncentrált médiapiac létrehozásához,** ahol mintegy 500 médium a Fidesz-közeli médiaalapítványhoz tartozik. A Médiatanács a Fidesz-közeli üzletemberek érdekében álló valamennyi összefonódást jóváhagyta, többnyire indokolás nélkül. Ezek nélkül a döntések nélkül nem lett volna lehetséges a legnagyobb politikai napilap, [a Népszabadság] bezárása és közvetve a Fidesz-közeli médiaalapítvány létrehozása.<sup>217</sup>

2022-ben a Médiahatóság költségvetése 47,8 milliárd Ft (kb. 133 millió EUR). A Médiatanács költségvetését a Médiahatóság egységes költségvetésének részeként az Országgyűlés hagyja jóvá. A Médiatanács működési költségvetése 2022-ben 695 millió Ft (kb. 1,9 millió EUR).<sup>218</sup> Ezek az összegek elméletben alkalmasak arra, hogy biztosítsák a magas szintű szakmai munkát, ugyanakkor a Médiahatóság és a Médiatanács esetében ezek a lojalitás ellentételezéseként szolgálnak.

### **33. A médiaszabályozó hatóságok és testületek vezetőinek és tagjainak kinevezésére és megbízatásának megszüntetésére vonatkozó feltételek és eljárások**

A Médiahatóság elnökének feladata a médiapiaci szabálytalanságokkal kapcsolatos felügyelet ellátása, ezzel egyidőben pedig a Hatóság szabályozó szerve, a Médiatanács elnökeként a médiaszolgáltatások szabályozása is.<sup>219</sup> A Médiahatóság elnökét a miniszterelnök jelöli<sup>220</sup> és a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.<sup>221</sup> Kinevezésével a Médiatanács egyetlen elnökjelöltjévé<sup>222</sup> válik. Bár a Médiatanács elnökét az Országgyűlés kétharmados minősített többséggel választja meg, **az Országgyűlés szerepe pusztán arra korlátozódik, hogy a jelölt megválasztását joga van megtagadni.**<sup>223</sup> Az érdemi parlamentáris kontrollnak több tere van a Médiatanács másik négy (szintén kilencéves mandátummal rendelkező)

<sup>216</sup> *Four Shades of Censorship – State Intervention in the Central Eastern European Media Markets [A cenzúra négy árnyalata – Állami beavatkozás a közép-kelet-európai médiapiacokon]*, Mérték Médiaelemző Műhely, 2021, [https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/10/Mertek-fuzetek\\_19.pdf](https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/10/Mertek-fuzetek_19.pdf)

<sup>217</sup> *Media Landscape after a Long Storm – the Hungarian Media Politics Since 2010 [Médiatájkép egy hosszú vihar után – Magyar médiapolitika 2010 után]*, Mérték Médiaelemző Műhely, 2021, <https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/12/MertekFuzetek25.pdf>

<sup>218</sup> A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2022. évi egységes költségvetéséről szóló 2021. évi CXXVII. törvény

<sup>219</sup> A Médiatanács munkájához társszabályozóként az önszabályozó szervezetek is hozzájárulnak (döntéseiket felülbíráhatja a Médiatanács). Elnökük/tagságuk hivatali idejét saját alapszabályuk rögzíti.

<sup>220</sup> A miniszterelnök a Közszolgálati Testület, valamint a hírközlési szolgáltatók, a médiatartalom-szolgáltatók, a műsorterjesztők és az újságírók szervezetei javaslatának kézhezvételét követően tesz javaslatot a jelölt személyére. E javaslatok nem kötelező jellegűek, a miniszterelnök szabadon javasolhat más jelöltet is. Jelölt olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, kitöltött vagy ki nem töltött büntetésekhez kapcsolódóan sem áll az elnöki tevékenységnek megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, valamint rendelkezik felsőfokú végzettséggel és legalább öt éves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy tudományos fokozattal rendelkezik a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban, vagy legalább tízéves oktatói gyakorlattal rendelkezik felsőoktatási intézményben.

<sup>221</sup> Az eljárást a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 111/A. §-a szabályozza.

<sup>222</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 125. § (1) bekezdése szerint.

<sup>223</sup> Ebben az esetben a meg nem választott jelöltnek a Hatóság elnöki tisztségére vonatkozó megbízatása is megszűnik a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 113. § (1) bekezdés e) pontja alapján.

tagjának megválasztásával kapcsolatban, tekintettel arra, hogy a tagokra az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság tesz javaslatot.<sup>224</sup>

2021 októberében a kettős elnök a hivatali idejének lejártá előtt kevesebb, mint egy évvel hirtelen lemondott,<sup>225</sup> ezáltal lehetővé téve a kormánypártok számára, hogy egy másik, kormány által támogatott elnököt válasszanak meg további kilenc évre. Mivel a kettős elnök mandátuma éppen a soron következő, 2022-es országgyűlési választásokat követően járt volna le, hivatali idejének kitöltése esetén lehetővé vált volna egy újonnan megalakuló, esetlegesen plurálisabb összetételű Országgyűlés számára, hogy egy összpárti támogatást élvező jelöltet válasszon meg.<sup>226</sup> **Az ellenzéki képviselők az intézkedést „antidemokratikus és aggályos lépésnek” nevezték és bojkottálták a következő elnök jelölését.**<sup>227</sup> December 3-án<sup>228</sup> a **köztársasági elnök kinevezte a Hatóság új elnökét**, és december 14-én<sup>229</sup> **az Országgyűlés megválasztotta őt a Médiatanács elnökének**, valamint megválasztotta a Médiatanács egyik új tagját.<sup>230</sup>

A Médiatanács tagjainak és elnökének megbízatása a megbízatási idő lejártával, lemondással, a tag, illetve az elnök halálával, összeférhetetlenség megállapításával, valamint gondnokság alá helyezés, szabadságvesztés, illetve a megbízatásból eredő feladatok teljesítésének elmulasztása miatt szűnhet meg.<sup>231</sup> **Nincs jogalap arra, hogy a Médiatanács tagjait vagy elnökét a jogkörükkel való visszaélés miatt eltávolítsák.** A felmentés törvényi indokai pusztán formálisak és technikai jellegűek, ami **kilenc évre** szóló elmozdíthatatlanságot jelent.

**A Közzolgálati Közalapítvány**<sup>232</sup> Kuratóriuma<sup>233</sup> választott és delegált tagokból áll, akiknek **hivatali ideje kilenc év.**<sup>234</sup> Az Országgyűlés hat tagot választ a Kuratóriumba (három tagot a kormánypártok,

<sup>224</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 124. § (3) bekezdése szerint.

<sup>225</sup> <https://24.hu/kozelet/2021/10/15/karas-monika-nmhh-lemondas/>.

<sup>226</sup> A jelenlegi kormánykoalíció az országgyűlési szavazatok kétharmadával rendelkezik, amely szükségtelenné teszi a jelölt személyére vonatkozó konszenzus keresését.

<sup>227</sup> <https://media1.hu/2021/10/18/karas-lemondasa-nmhh-mediatanacs-ellenzoki-bojkott-tiltakozas/>

<sup>228</sup> [https://nmhh.hu/cikk/225194/Koltay\\_Andras\\_az\\_NMHH\\_uj\\_elnoke](https://nmhh.hu/cikk/225194/Koltay_Andras_az_NMHH_uj_elnoke)

<sup>229</sup> [https://nmhh.hu/cikk/225460/Megvalasztotta\\_a\\_parlament\\_a\\_Mediatanacs\\_elnoket\\_es\\_uj\\_tagjat](https://nmhh.hu/cikk/225460/Megvalasztotta_a_parlament_a_Mediatanacs_elnoket_es_uj_tagjat)

<sup>230</sup> Továbbra is aggasztó, hogy a médiatörvény a Médiatanács (mint kulcsfontosságú hatósági testület) tagjainak megválasztásához nem ír elő az eljárás során kötelező konzultációt a civil társadalom szereplőivel vagy az újságíró szakma képviselőivel. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) nyílt levélben fordult az új tagot jelölő eseti bizottsághoz, amelyben a kinevezési eljárás függetlenségének szükségességét hangsúlyozta (<https://ataszjelenti.444.hu/2021/09/21/ki-vigyaz-a-sajtoszabadsagra>). A nyílt levél itt érhető el: [https://tasz.hu/a/img/mediatanacs\\_nyilt\\_level.pdf](https://tasz.hu/a/img/mediatanacs_nyilt_level.pdf).

<sup>231</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 129. §

<sup>232</sup> A [Közzolgálati] Közalapítvány, amelyet az Országgyűlés hozott létre, a közzolgálati médiaszolgáltatások tulajdonosa, és (alapító okirata szerinti) szerepe „a szabad és független közzolgálati médiaszolgáltatás, a szólás- és sajtószabadság, a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága, a tájékozódás szabadsága, a tájékoztatáshoz való jog, valamint az egyetemes és nemzeti kultúra támogatása, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása” (<http://www.kszka.hu/dokumentumok/torvenyi-hatter/1491-alapito-okirat>). Alapvető feladata, hogy a Közzolgálati Kódexnek a közzolgálati médiaszolgáltatásokra vonatkozó jogi követelményeit betartassa. A Közzolgálati Kódexet a Médiatanács írja (valamint a [Közzolgálati] Testület és a Kuratórium egyetértése mellett a közzolgálati médiaszolgáltató vezérigazgatója módosíthatja) a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 95. § (2)–(3) bekezdése szerint. A Kódex (amelyet a Médiatanács fogad el, a Kuratórium egyetértése mellett és a közzolgálati médiaszolgáltató vezérigazgatójának véleményét figyelembe véve) tartalmazza a kiegyensúlyozott és plurális közzolgálati tájékoztatás biztosításához szükséges követelményeket. Lásd: <http://www.kszka.hu/attachments/article/2084/kozzolgatali-kodex-20210601.pdf>.

<sup>233</sup> A Kuratórium jóváhagyja a Közalapítvány pénzügyi tervét, médiaszolgáltatásait, védelmezi a médiaszolgáltatások függetlenségét, elfogadja az alapító okirat módosításait, megszünteti azon szolgáltatók vezérigazgatójának munkaviszonyát, akik megszegik a közzolgálati követelményeit, valamint a Médiatanács hatósági eljárását kezdeményezheti.

<sup>234</sup> Az eljárást a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 86. §-a szabályozza.



három tagot az ellenzéki pártok jelölnek),<sup>235</sup> míg további egy tagot és az elnököt a Médiatanács delegálja **kilenc évre**.<sup>236</sup> A tagság megszűnik összeférhetetlenségi ok miatt, felmentéssel (ha az adott személyt cselekvőképességét érintő gondnokság alá helyezték), és kizárással (ha az adott személy neki felróható okból több mint hat hónapon át nem tesz eleget feladatainak, vagy bűnösségét a bíróság szabadságvesztést, a kuratóriumi tevékenységnek megfelelő foglalkozástól való eltiltást, vagy közügyektől való eltiltást tartalmazó ítélete megállapítja).<sup>237</sup>

A **Közszolgálati Testület**<sup>238</sup> tagjait a médiával nem foglalkozó 15 civil szervezet<sup>239</sup> delegálja három évre. **2021 májusában az Országgyűlés megválasztotta a Kuratórium új kormánypárti tagját**<sup>240</sup> (aki korábban a kormánypárt, a Fidesz kampányfőnöke és tagja volt).<sup>241</sup>

### 34. Az önszabályozó testületek megléte és szerepe

A helyzet változatlan maradt a jogállamiság jelentéshez készített legutóbbi civil anyag óta.<sup>242</sup> A magyar médiatörvény társszabályozási rendszert hozott létre a Médiatanács által gyakorolt felügyelet alternatívájaként (Magyarországon a médiahatóság szerepét a Médiatanács tölti be). A **törvény felhatalmazza a médiapiaci szereplőket, hogy önszabályozó szervezeteket hozzanak létre**, amelyek felhatalmazást kapnak, hogy – kizárólagos feladatkörükbe tartozóan – gondoskodjanak a médiatartalomra vonatkozó szabályok végrehajtásáról. A médiatörvény rendelkezése alapján a Médiatanács a társszabályozó szervezetekkel közigazgatási szerződést köthet. E szerződések alapján az önszabályozó szervezet a hatóság hatáskörébe tartozó ügyek meghatározott típusával kapcsolatos feladatokat lát el, valamint egyéb szerepeket tölt be a médiaigazgatás és a médiapolitika terén. E kereteken belül az önszabályozó szervezetek felelősek a szolgáltatók tevékenységét érintő panaszokkal kapcsolatos döntések meghozataláért, a médiavállalkozások közötti viták eldöntéséért és a szolgáltatók tevékenységének ellenőrzéséért. A törvény hangsúlyozza, hogy az önszabályozó szervezetek nem gyakorolnak hatósági, közhatalmi jogkört.

2011 óta a társszabályozási rendszer résztvevőjeként négy szervezet alakult: a Magyar Lapkiadók Egyesülete, a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete, a Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete és az Önszabályozó Reklám Testület.

Ugyanakkor a társszabályozási rendszer igazán soha nem vett lendületet, és nyilvánvalóan senki nem bízott abban, hogy érdemes ehhez a fórumhoz fordulni a vitás ügyek rendezése végett. A **társszabályozási eljárás nem független a hatóságoktól**, mivel – az alapul szolgáló szerződés alapján

<sup>235</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, 86. § (2) bekezdés

<sup>236</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, 86. § (6) bekezdés

<sup>237</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, 88. § (4)–(7) bekezdés

<sup>238</sup> A [Közszolgálati] Testület (kétharmados többséggel) javasolhatja a Kuratóriumnak, hogy a közszolgálati médiaszolgáltató vezérigazgatójának munkaviszonyát szüntesse meg, amennyiben elmulasztott eleget tenni a közszolgálatiságra vonatkozó elvárásoknak (pl. elfogulatlan tudósítás közéleti eseményekről, politikai pártoktól és szervezetektől való függetlenség).

<sup>239</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 97. § (3) bekezdése és a törvény 1. számú melléklete. A Közszolgálati Testületbe tagot delegáló szervezetek közé tartoznak egyházak, egyes civil szervezetek (pl. a családokat képviselő civil szervezetek), a Magyar Olimpiai Bizottság, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, felsőoktatási testületek, stb. Hiányzik a média, illetve az újságírók szakmai képviselője.

<sup>240</sup> <http://www.kszka.hu/hirek/2115-a-kszka-kuratorium-uj-tagja-tirts-tamas>

<sup>241</sup> [https://mandiner.hu/cikk/20200409\\_tirts\\_tamas](https://mandiner.hu/cikk/20200409_tirts_tamas)

<sup>242</sup> *Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez]*, 2021. március, [https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf), 35–36. o.

– a Médiatanács biztosítja a társzabályozó szervezeteknek az **anyagi támogatást**. A piactól sem független, mert a **piaci szereplők delegálnak tagokat e testületekbe**. Emellett a piaci szereplők követni tudják, kik nyújtottak be panaszt ellenük. Így senkinek nem állt érdekében, hogy ilyen eljárást indítson. A piaci szereplők úgy érzik, jobb megőrizni a békés kapcsolatokat és elkerülni egy olyan forgatókönyvet, amelyben egymás vitás ügyeiben kellene elmélyedniük, valamint, hogy nem jó ötlet a hatóság figyelmét felhívni a problémákra. A civil szervezetek és az állampolgárok szintén nem jelentik be a problémás ügyeket, vagy azért, mert nem ismerik a rendszert, vagy azért, mert nem akarnak egy olyan hatósági gyakorlatot legitimálni, amelyben a Médiatanácsnak szerepe van.

Ami a társszabályozási rendszer hatékonyságának értékelését illeti, igen árulkodó, hogy három iparági szervezet honlapjának a vonatkozó oldalai teljesen üresek; ezek a szervezetek pusztán az alapul szolgáló, hatósággal megkötött szerződést töltötték fel. **Semmiféle utalás nincs arra, hogy az elmúlt években bármiféle eljárást lefolytattak volna**. Az egyetlen kivétel az Önszabályozó Reklám Testület; ez a szervezet rendszeresen tesz közzé monitoringvizsgálatról szóló beszámolókat bizonyos témakörökben.

## B. A média-tulajdonviszonyok átláthatósága és a kormányzati vagy politikai beavatkozással szembeni garanciák

### 35. Az állami hirdetések tisztességes és átlátható elosztását biztosító intézkedések

A 2021-es észrevételeinkben említett problémák továbbra is fennállnak.<sup>243</sup> Jól dokumentálható, hogy **az állami hirdető egyes vállalkozásokat részesítenek előnyben és ezáltal torzítják a versenyt**. 2010-et megelőzően, amikor a szocialista kormány volt hatalmon, az állami reklámköltés viszonylag kiegyensúlyozott volt, és nem volt egyetlen olyan médium sem, amely kizárólag állami hirdetésekre alapozva működött volna. 2010-et követően ez megváltozott: a Fidesz-kormány alatt az állami hirdetések azonnal a kormánnyal szoros kapcsolatban álló befektetők által megszerzett vállalkozásokhoz kerültek. Ami még inkább szembeűnő, az az, hogy **az állami hirdető egyértelműen kerülik a független versenytársakat, ezáltal lehetetlenné téve a tisztességes versenyt**.<sup>244</sup>

2010 és 2014 között az állami reklámköltések teljes összege nem volt sokkal magasabb, mint az azt megelőző időszakban, azonban a korábbiakhoz képest sokkal centralizáltabb volt. A 2014–2018-as időszakban a reklámköltések teljes összege erősen megugrott. Néhány kormányközeli befektető médiatársaságokat vásárolt fel, és igen komoly pénzügyi támogatásban részesültek állami forrásból. 2018-ban a kormánypárti média ismét centralizálttá vált a KESMA létrehozásával, és az állami hirdetéseket továbbra is a kormánybarát médiában teszik közzé.<sup>245</sup> A hirdetések mennyiségének megugrása elsősorban a kormány kampányainak köszönhető. A különböző állami kommunikációs

<sup>243</sup> *Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez]*, 2021. március, [https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf), 37–38. o.

<sup>244</sup> Bátorfy Attila – Urbán Ágnes: State advertising as an instrument of transformation of the media market in Hungary [Az állami hirdetés mint a magyarországi médiapiac átalakításának egyik eszköze], *East European Politics*, 2020, 36:1, 44–65. o., DOI: 10.1080/21599165.2019.1662398

<sup>245</sup> Az adatvizualizációt a 2006-ot követő állami hirdetésekre vonatkozóan lásd: <https://mertek.atlatszo.hu/allamihirdeteseik/>.

kampányokra költött milliárdok leginkább olyan médiumokhoz kerülnek, amelyek tulajdonosait szoros szálak fűzik a kormányhoz, és amelyek minden kritika nélkül adják tovább a kormánypropagandát.

**Az állami forrásokból a politikailag preferált médiumokat finanszírozzák, és ez jó néhány kormánybarát médiavállalkozás felvirágzását segítette elő, vagy legalábbis segített nekik a gazdaságilag nehéz éveket átvészelni.** Ezeknek a médiatársaságoknak a kormányhűsége megkérdőjelezhetetlen: a szerkesztői gyakorlatnak a hatalmon lévő pártok érdekét kell szolgálnia, amennyiben meg kívánják őrizni legjelentősebb bevételi forrásukat. Ugyanakkor a független médiumok a tisztességtelen verseny következtében rendkívül sérülékennyé váltak.<sup>246</sup>

**Fontos fejlemény volt 2021-ben, hogy jelentős volt a költekezés a közösségi médiában, különösen egy kormánybarát közösségimédia-influenszerek számára létrehozott alapítvány (a Megafon) miatt.** A tavalyi évben a Megafon 503 millió Ft-ot (kb. 1,4 millió EUR) költött a Facebookon, és valamennyi szponzorált influenszer a kormánypropagandát visszhangozta. A Facebookon a második legnagyobb politikai hirdető maga a kormány, a harmadik pedig a hatalmon lévő Fidesz volt.<sup>247</sup>

Az állami hirdetésekre fordított költségek nem átláthatók. A magyar állam nem tesz közzé adatbázist hirdetési tevékenységéről. A közösségimédia-platformok többsége nem tesz közzé adatbázist hirdetőiről. Vannak ugyan piackutató cégek, amelyek figyelemmel kísérik a hirdetési piacot, de 2022 januárjában a 2021-es monitoring adatok nem voltak elérhetők.

### 36. Az állami/politikai beavatkozással szembeni garanciák

Az ún. médiaalkotmány<sup>248</sup> 7. §-a az újságírói függetlenséget a következőképpen védi: az újságíró jogosult a médiatartalom-szolgáltató tulajdonosától, valamint a médiatartalom-szolgáltatót támogató, illetve a médiatartalomban kereskedelmi közleményt elhelyező személytől való szakmai függetlenségre, valamint a médiatartalmak befolyásolására irányuló tulajdonosi vagy a médiatartalom-támogatói nyomásgyakorlással szembeni védelemre (szerkesztői és újságírói szabadság). Az újságíróval szemben nem alkalmazható munkajogi vagy egyéb joghátrány amiatt, mert megtagadta a szerkesztői és újságírói szabadságát csorbító utasítás végrehajtását. **Ugyanakkor valójában ennek a szabálynak nincs gyakorlati jelentősége, és eddig egyetlen újságíró sem tett jogi lépéseket e szabályra hivatkozással.**

Ahogy azt az Európai Bizottság korábbi jogállamisági jelentései is kiemelték, a közszolgálati médiában súlyos irányítási és átláthatósági problémák állnak fenn.<sup>249</sup> **A magyar közmédia egy rendkívül összetett és bonyolult intézményi struktúra keretében működik.** A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: Alap) végzi gyakorlatilag teljes egészében a közszolgálati médiatartalmak beszerzését és gyártását, valamint az Alap gyakorolja a munkáltatói jogokat a közszolgálati média munkavállalóival szemben. Ugyanakkor a tartalomért való szerkesztői felelősséget egy másik szervezet, a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: Duna) viseli.

<sup>246</sup> A Mérték Médiaelemző Műhely és partnerszervezetei az állami támogatások miatt panasszal fordultak az Európai Bizottsághoz. Lásd: <https://mertek.eu/en/2020/09/07/ec-complaints/>.

<sup>247</sup> <https://telex.hu/belfold/2022/01/03/elertunk-egy-ujabb-alomhatart-atlepte-az-500-millio-forintot-a-megafon-facebookos-reklamkoltese>

<sup>248</sup> A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény

<sup>249</sup> A Mérték Médiaelemző Műhely és partnerszervezetei az állami támogatások miatt panasszal fordultak az Európai Bizottsághoz, lásd: <https://mertek.eu/en/2020/09/07/ec-complaints/>.

A médiatörvény alapján a Duna a közszolgálati médiaszolgáltató, amelyre nagyjából megfelelő külső ellenőrzési mechanizmusok vonatkoznak (Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma, Közszolgálati Testület, Közszolgálati Költségvetési Tanács), de a valóságban a felügyelet csak látszólagos, mert a Duna nem rendelkezik forrásokkal. Viszont ott van az Alap, amely az adófizetők befizetéseiből származó bevételek fölött mindenféle érdemleges, független ellenőrzés nélkül rendelkezik. Az Alap fölött egyetlen szervezet gyakorol felügyeletet: a Médiatanács. A Duna 2022-es költségvetése kb. 1,8 milliárd Ft (kb. 5 millió EUR), miközben az Alap költségvetése 130 milliárd Ft (kb. 361 millió EUR).<sup>250</sup> Ez nyilvánvalóan a médiatörvény szellemének megkerülése.

### **A szolgáltatási jogosultság meghosszabbítása a Médiatanács önkényes döntésének függvénye.**

A médiatörvény szerint a médiaszolgáltatási jogosultság megújítására a médiaszolgáltató nem formálhat jogot, továbbá a médiaszolgáltatási jogosultság megújítása iránti kezdeményezés alapján a Médiatanácsot nem terheli szerződéskötési kötelezettség. A jogosultság meghosszabbításának lehetősége kizárt, ha a médiaszolgáltató a rá vonatkozó szabályokat ismételten megszegi, még akkor is, ha a szabályszegés akár nagyon csekély jellegű, pl. csak kisebb reklámidő-túllépés. A Klubrádió esetében a Médiatanács azért nem újította meg a rádió szolgáltatási jogosultságát, mert az egy éven belül két esetben késedelmesen tett eleget adatszolgáltatási kötelezettségének. Ráadásul a más rádióállomások által elkövetett ugyanilyen ismételt törvénysértések nem vezettek a megújítás megtagadásához a törvény szövege ellenére sem. A Médiatanács gyakorlata önkényes és nem átlátható.

## **37. A médiatulajdonviszonyok átláthatósága és nyilvános hozzáférés a médiatulajdonviszonyokra, köztük médiakoncentrációra vonatkozó adatokhoz**

A KESMA mellett több kereskedelmi médiavállalat kormányközeli befektetők tulajdonában áll, így például a TV2 kereskedelmi televízió, a Rádió 1 hálózata és az Index hírportál. A kormánypárt a média ökoszisztéma más elemei, így például a médiaügynökségek piaca, reklámhely-értékesítők (sales house-ok), nyomdai szolgáltatók, terjesztési rendszerek és hasonlóak fölött is ellenőrzést gyakorol.<sup>251</sup>

**A tulajdonviszonyok átláthatósága nem jelent komoly problémát a magyar média területén.** A tulajdonosok kiléte ellenőrizhető a cégnyilvántartásban, és az offshore háttérkapcsolatok nem jellemzők.

**A magyar médiaszabályozásban nincsenek igazi tulajdonjogi korlátozások, akár egy nagy médiabirodalom kiépítése is megengedett.** A médiatörvény 171. §-a<sup>252</sup> úgy rendelkezik, hogy a Gazdasági Versenyhivatal köteles a Médiatanács állásfoglalását beszerezni az olyan vállalkozások közötti összefonódásnak a jóváhagyásához, amely vállalkozások vagy az érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. A Médiatanács hivatalos állásfoglalása a Gazdasági Versenyhivatalra nézve kötelező. A Médiatanács nem tagadhatja meg a szakhatósági hozzájárulás megadását, ha a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán.

<sup>250</sup> A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2022. évi egységes költségvetéséről szóló 2021. évi CXXVII. törvény

<sup>251</sup> *Media Landscape after a Long Storm – the Hungarian Media Politics Since 2010 [Médiatájkép egy hosszú vihar után – Magyar médiapolitika 2010 után]*, Mérték Médiaelemző Műhely, 2021, <https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/12/MertekFuzetek25.pdf>

<sup>252</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, 171. §



A Médiatanács összességében eddig a hét esetből mindössze háromszor adott ki indoklással ellátott szakhatósági állásfoglalást, ezek közül egyben adta meg a szakhatósági engedélyt az összefonódáshoz. Az állásfoglalások szakmai tartalmának legfontosabb jellemzője a megalapozatlanság és a következetlenség.<sup>253</sup>

Ahogy az a Bizottság korábbi jogállamisági jelentései is kiemelik, súlyos átláthatósági problémák vannak a közszolgálati média területén.<sup>254</sup> **A magyar közmédia egy rendkívül összetett és bonyolult intézményi struktúra keretében működik.** A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) végzi gyakorlatilag teljes egészében a közszolgálati médiatartalmak beszerzését és gyártását, valamint az Alap gyakorolja a munkáltatói jogokat a közszolgálati média munkavállalóival szemben. Ugyanakkor a tartalomért való szerkesztői felelősséget egy másik szervezet, a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. viseli. Vagyis ott a Duna, amelyre nagyjából megfelelő külső ellenőrzési mechanizmusok vonatkoznak. Emellett ott van az MTVA, amely az adófizetők befizetéseiből származó bevételek fölött mindenféle érdemleges, független ellenőrzés nélkül rendelkezik, és nem tudható, hogyan és mire költi a pénzt.

## C. Az újságírók védelmére vonatkozó háttér

### 38. Az újságírók függetlenségét és biztonságát garantáló szabályok és gyakorlatok

A sajtószabadságról szóló törvény<sup>255</sup> formálisan kimondja, hogy a médiatartalom-szolgáltató részére munkát végző személyek jogosultak a médiatartalom-szolgáltató tulajdonosától, valamint támogatójától, illetve a hirdetőktől való „szakmai függetlenségre”. E jog érvényesítéséhez **hiányzik a végrehajtási mechanizmus. A névleg független lapok, amelyek a KESMA tulajdonában állnak, rendszeresen pontosan ugyanazt** – jellemzően a kormánypártok (a Fidesz-KDNP) számára kedvező – **tartalmat közlik egyidőben.**<sup>256</sup> Ez bizonyítékul szolgál arra, hogy legalább a következők egyike vagy mindkettő fennáll: **a szolgáltató tartalom tulajdonosi ellenőrzése és legnagyobb hirdetőjüktől, a kormánytól való függetlenség hiánya.** A KESMA tulajdonában álló lapok nemrégiben azonos szövegezésű nyilatkozatokat adtak ki, amelyben azt hangsúlyozták, hogy mindegyikük egy független módon szerkesztett médiumként működik.<sup>257</sup> Szintén aggályos, hogy a KESMA vezetője állandó belépővel rendelkezik a Miniszterelnöki Hivatalba.<sup>258</sup>

<sup>253</sup> *Media Landscape after a Long Storm – the Hungarian Media Politics Since 2010 [Médiatájkép egy hosszú vihar után – Magyar médiapolitika 2010 után]*, Mérték Médiaelemző Műhely, 2021, <https://mertek.eu/wp-content/uploads/2021/12/MertekFuzetek25.pdf>

<sup>254</sup> A Mérték Médiaelemző Műhely és partnerszervezetei az állami támogatások miatt panasszal fordultak az Európai Bizottsághoz, lásd: <https://mertek.eu/en/2020/09/07/ec-complaints/>.

<sup>255</sup> A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, 7. § (1) bekezdés

<sup>256</sup> Már 2021 januárjában a KESMA tulajdonában állt a magyar nyomtatott sajtó médiumainak 50%-a: 88 hazai lapból 44 a KESMA tulajdonába tartozott (<https://www.valaszonline.hu/2021/01/04/a-ner-mar-a-sajto-50-szazalekat-kontrollalja-itt-a-nagy-mediaterkep/>, <https://www.szabadeuropa.hu/a/kesma-mediaworks-fidesz-sajto-megyei-lap/31402428.html>). Lásd ennek korábbi bizonyítékát itt: <https://444.hu/2018/04/07/az-osszes-megyei-lap-ugyanazzal-a-kozponti-orban-interjuval-jelent-meg-a-valasztas-elotti-napon>.

<sup>257</sup> <https://444.hu/2019/05/25/nezed-es-nem-hiszed-el-kozpontbol-megkuldott-cikkben-kerik-ki-maguknak-a-fideszes-lapok-hogy-kozpontositjak-oket>

<sup>258</sup> Lásd: <https://24.hu/belfold/2021/12/12/karmelita-orban-viktor-szantho-miklos-kesma-nezopont/>. Emellett a Telexet „fake news sajtónak” hívja: <https://telex.hu/video/2021/12/12/karmelita-orban-viktor-emberei-magyarazo>.

**A független médiumoknak dolgozó újságírók továbbra is ki vannak téve a kormánybarát média és a kormányképviselők negatív narratíváinak.**<sup>259</sup> Varga Judit igazságügyi miniszter nyilvánosan fenyegetett azzal, hogy rágalmozás miatt pert indít és büntetőjogi feljelentést tesz valamennyi olyan sajtóorgánummal szemben, amely beszámol egy blog állítólagos, a miniszter nemi identitását érintő szivárogtatásáról a „homoszexualitás népszerűsítését” tiltó új törvényi rendelkezések alkotmányosságával kapcsolatos közéleti viták közepette.<sup>260</sup> A másodfokú bíróság helybenhagyta a 444.hu hírportál újságírója bűnösségét rágalmozás vétségében kimondó ítéletet, mert az újságíró nem tudta bizonyítani, hogy erőszakkal kényszerítették ki a Fidesz egyik pártrendezvényéről, ahonnan tudósított.<sup>261</sup> Az ügyben a Kúria felülvizsgálati eljárása folyamatban van. Az újságírók arról számolnak be, hogy továbbra is ki vannak téve különféle zaklatásoknak.<sup>262</sup>

**Az újságírók biztonságára nézve fenyegetést jelent, hogy a kormány a Pegasus kémsoftvert újságírókkal szemben is bevetette.** A kormány a szoftver beszerzését elismerte.<sup>263</sup> Bizonyítékot találtak legalább négy újságíró kormány általi titkos megfigyelésére,<sup>264</sup> köztük egy bűnügyi esetekre szakosodott riporterére,<sup>265</sup> egy fotóriporterére, aki a kormánybarát oligarchák és politikai szereplők luxusnyaralásairól számolt be,<sup>266</sup> és a nagy horderejű korrupciós ügyekre összpontosító Átlátszó.hu hírportálnak dolgozó személyekére.<sup>267</sup> Emellett a Centrál Média csoport (az egyik legjelentősebb, Magyarországon még meglévő független médiaholding, amely a 24.hu hírportál tulajdonosa) vezérigazgatója, Varga Zoltán szintén a megfigyelték között volt.<sup>268</sup> A Pegasus szoftver újságírókkal szembeni bevetése miatt bocsánatkérést nem közöltek. Ugyanakkor Völner Pál, az Igazságügyi Minisztériumon belül a titkos megfigyeléseket felügyelő államtitkár egy nagy horderejű korrupciós ügy gyanúsítottjává vált, tovább rombolva a felügyelet jogszerűségébe vetett bizalmat; az ügyben a legfőbb ügyész folytat nyomozást, Völner országgyűlési képviselői mentelmi jogát pedig felfüggesztették.<sup>269</sup> A miniszter nyilvánosan nem kommentálta, hogy államtitkára a gyanú szerint bűncselekményben érintett.

---

<sup>259</sup> A Telexet (amely egy független hírmédium és amelyet 2020-ban indított azon újságírók nagyobb csoportja, akik az Index.hu-t elhagyták, amikor azt a kormány megszerezte, a médium függetlenségét fenyegetve) más nem kormánypárti sajtóorgánumokkal egyetemben rendszeresen hívja a miniszterelnök „fake news sajtónak” vagy „fake news gyárnak” (az Indexet ugyanígy hívták azelőtt, hogy egy kormánybarát szerkesztőség átvette 2020-ban).

<sup>260</sup> <https://telex.hu/belfold/2021/12/28/varga-judit-feljelentes-ordog-ugyvedje>

<sup>261</sup> Fővárosi Törvényszék, 21.Bf.5290/2021/9., 2021.május 6.

<sup>262</sup> <https://marieclaire.hu/riporter/2021/02/11/noi-ujsgirok-szexista-zaklatas/>

<sup>263</sup> Lásd különösen: [https://nepszava.hu/3136996\\_kosa-lajos-elismerte-hogy-a-kormany-hasznalja-a-pegasust](https://nepszava.hu/3136996_kosa-lajos-elismerte-hogy-a-kormany-hasznalja-a-pegasust), <https://444.hu/2021/11/11/gulyas-elismerte-a-pegasus-botranyrol-a-megjelent-ugyek-kozott-van-olyan-aminek-van-valosagalapja>.

<sup>264</sup> <https://www.szabadeuropa.hu/a/pegasus-csikasz-brigitta-ujsgiro-lehallgatas-fidesz/31389771.html>

<sup>265</sup> [https://hvg.hu/itthon/20210802\\_Pegasusugy\\_kemsoftver\\_Blikk\\_ujsgiro](https://hvg.hu/itthon/20210802_Pegasusugy_kemsoftver_Blikk_ujsgiro)

<sup>266</sup> <https://telex.hu/direkt36/2021/09/21/pegasus-megfigyeles-nemeth-daniel-fotos-ujsgiro-ner-elit>

<sup>267</sup> <https://atlatszo.hu/kozugy/2021/09/25/amikor-ez-a-kep-keszult-ebben-pegasus-kemprogrammal-figyeltek-minket/>

<sup>268</sup> <https://www.szabadeuropa.hu/a/pegasus-csikasz-brigitta-ujsgiro-lehallgatas-fidesz/31389771.html>

<sup>269</sup> <https://24.hu/belfold/2021/12/15/volner-pal-fidesz-gyanusított-kihallgatas-ugyeszseg-vesztegetes-kenopenz-vegrehajtok/>, <https://magyarancs.hu/belpol/varga-judit-szerint-nem-is-o-hanem-a-helyettese-ad-engedelyt-a-megfigyelesekre-240314>, <https://jelen.media/hirsarok/korrupcioval-vadolja-az-ugyeszseg-a-titkos-megfigyelesek-engedelyezo-allamtitkart-2617>, <https://24.hu/belfold/2021/12/14/volner-pal-mentelmi-jog-felfuggesztes/>

### 39. A bűnüldöző szervek kapacitása az újságírók biztonságának (többek között a tiltakozások és demonstrációk során történő) biztosítására, valamint az újságírók elleni támadások kivizsgálására

Továbbra sincs a bűnüldöző szervezeteknek külön az újságírókat érő támadások megelőzésére vagy a támadások kivizsgálására fordítható kapacitása, és sem a büntetőjog, sem pedig a bűnüldöző szervek gyakorlata nem kezeli az újságírókat kiemelt védelemben részesítendő csoportként.<sup>270</sup>

2021. május 23-ig a kormány a koronavírus-járványra hivatkozással a gyülekezés valamennyi formáját betiltotta.<sup>271</sup> Ezért csak kisebb demonstrációkat és azokat is csak elenyésző számban tartottak, illetve tudósítottak azokról, tehát a bűnüldöző szervezeteknek nem volt szerepe az újságírók biztonságának garantálásában a demonstrációk és felvonulások során. Az alatt az időszak alatt, mialatt az általános gyülekezési tilalmat felváltotta egy feltételhez kötött tilalom, amely később ugyanabban az évben végül megszűnt, nem merült fel olyan helyzet, amely a bűnüldöző szervezeteknek az újságírók védelmére való képességét vagy hajlandóságát próbára tette volna.

2021 júliusában napvilágra került, hogy az állam engedélyével megfigyeléseket folytathattak, amely számos újságíró is érintett, akiket a kormány vehetett célba a (kizárólag államok számára értékesített) Pegasus kémiszoftver felhasználásával.<sup>272</sup> 2021 júliusa óta a kormány nem tett lépéseket annak érdekében, hogy az érintett újságírók védelméről gondoskodjon.

Magyarország továbbra sem felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének az állami megfigyelések engedélyezésére vonatkozó szabályozás tekintetében. Így különösen, a kormány nem tett semmilyen erőfeszítést annak érdekében,<sup>273</sup> hogy végrehajtsa az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben<sup>274</sup> hozott 2016-os ítéletét, amely kimondta: Magyarország nem gyakorol hatékony ellenőrzést a kormány által engedélyezett megfigyelések felett, és a megfigyelések lehetséges áldozatainak túlságosan széles köre tömeges megfigyelésekhez vezethet<sup>275</sup> – amely aggodalma a Bíróságnak 2021-ben valóra is vált. Bár a döntés kifejezetten figyelmeztetett azokra a veszélyekre, amelyeket a jogi szabályozás az újságírókra nézve jelenthet,<sup>276</sup> amiatt, hogy a kormány elmulasztott hatékony ellenőrzési mechanizmust létrehozni a megfigyelésekkel való visszaélések megelőzése érdekében, egy soha nem látott mértékű, újságírókat célzó megfigyelési akció valósult meg. Amióta a nyilvánosság erről a megfigyelési

<sup>270</sup> [https://www.amnesty.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://www.amnesty.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf),

[https://mertek.eu/wp-content/uploads/2020/05/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2020.pdf](https://mertek.eu/wp-content/uploads/2020/05/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2020.pdf)

<sup>271</sup> 2021. június 14-ig egy rendezvényen legfeljebb 500 fő gyülekezése volt megengedett. Június 14-én ezt a korlátozást eltörölték.

<sup>272</sup> <https://www.direkt36.hu/leleplezodott-egy-durva-izraeli-kemfegyver-az-orban-kormany-kritikusait-es-magyar-ujsgirokat-is-celba-vettek-vele/>

<sup>273</sup> [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/12/MHB\\_birosagi\\_dontesek\\_vegrehajtsa\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/12/MHB_birosagi_dontesek_vegrehajtsa_2021.pdf), 48. o.

<sup>274</sup> 37138/14 sz. kérelem, 2016. január 12-i ítélet

<sup>275</sup> „Súlyos aggodalomra ad okot ugyanakkor, hogy az »érintett vagy érintettek ... köre« fogalmába valóban bárki beletartozhat, így ez az állampolgárok tömeges és korlátlan megfigyeléséhez vezető út kikövezéséért is értelmezhető. A Bíróság megjegyzi, hogy nincs a hazai jogban arra vonatkozóan világos rendelkezés, hogy hogyan kell ezt a fogalmat a gyakorlatban alkalmazni.” (Szabó és Vissy kontra Magyarország, 67. §)

<sup>276</sup> „A Bíróság ugyanakkor bizonyos tekintetben és bizonyos körülmények között valóban úgy találta, hogy előzetes (kvázi) bírósági engedélyeztetésre van szükség például a médiára irányuló titkos megfigyelések esetében. E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az utólagos vizsgálat nem képes helyreállítani az újságírói forrásokba vetett bizalmat, miután azt lerombolták. (...) A Bíróság szerint a végrehajtó hatalom politikai felelősséget viselő tagja, így pl. az igazságügyi miniszter, nem nyújt megfelelő garanciát.” (Szabó és Vissy kontra Magyarország, 77. §)

akcióról értesült (2021. július), az igazságügyi miniszter vonakodik nyilvánosan elismerni a szerepét, miszerint hivatalosan ő ad engedélyt a bírói engedély nélkül megfigyelésekre. Amikor egy újságíró kérdésével a megfigyelésekkel való visszaélések kivizsgálásáért felelős Nemzetbiztonsági Bizottság elnöki pozícióját betöltő belügyminiszterhez fordult, **a miniszter az újságírót büntetőjogi feljelentéssel fenyegette.**<sup>277</sup>

**Az újságírókat érő fenyegetések továbbra is jellemzőek a politikai spektrum teljes egészére.**<sup>278</sup> **Politikai nyomás vezetett ahhoz, hogy 2021 novemberében egy rovatszerkesztő magától elhagyta az Index.hu-t.**<sup>279</sup> Az állítólagos nyomásgyakorlás része volt az a nyilvánvaló elvárás, hogy lejárato kampányt indítsanak Budapest főpolgármesterével, az ellenzéki összefogás korábbi vezetőjével szemben.<sup>280</sup> Egy ellenzéki politikus **valamennyi olyan újságírót el akart tiltani tevékenységük gyakorlásától, aki a kormány retorikájának terjesztésében részt vett; az elgondolást számos újságíró-szervezet élesen bírálta.**<sup>281</sup> 2015-ben az Alkotmányvédelmi Hivatal (az egyik nemzetbiztonsági szolgálat) **nyomást gyakorolt** Dezső András újságíróra, valamint megfenyegette őt, hogy fedje fel amerikai forrásait,<sup>282</sup> amiről Dezső 2021 októberében egy interjúban számolt be.

#### 40. Hozzáférés információkhoz és közügyek irataihoz

A járvánnyal összefüggő információkhoz való hozzáférés továbbra is igen korlátozott az újságírók számára.<sup>283</sup> **2021-ben végig komoly kihívást jelentett a közegészségügyi adatokhoz való hozzáférés.** 2021 márciusának végén, a **Covid-19 harmadik magyarországi hullámának csúcsán valamennyi médiumot kitiltották a kórházakból.** 28 online újság fordult **nyílt levélben a miniszterelnökhöz** a tájékoztatáshoz való jogot követelve,<sup>284</sup> amelyet a kormány megtagadott.<sup>285</sup> **A kormány oltási terve**<sup>286</sup> **az első két dózis elosztása során, sőt azt követően sem volt hozzáférhető nyilvános megvitatás céljára. A TASZ-nak hat pert kellett a kormánnyal szemben indítania**<sup>287</sup> áprilisban, hogy megszerezze az **oltási tervet.**<sup>288</sup> A Nemzeti Népegészségügyi Központ továbbra sem

<sup>277</sup> <https://24.hu/belfold/2021/07/28/pinter-sandor-ujsgairo-pegasus-fenyegetes/>

<sup>278</sup> <https://media1.hu/2021/10/07/halalosan-megfenyegettek-a-nyugat-hu-ujsgairoit-es-csaladtagjait/>, <https://www.origo.hu/itthon/20210506-brfk-nyomoz-fussy-angela-ugyeben.html>, <https://168.hu/itthon/halalos-fenyegetes-apati-bence-hir-tv-feljelentes-kalman-olga-kivancsisag-209007>

<sup>279</sup> Az Index.hu egy online médium, amelynek irányítását kormánypárti vezetés vette át 2020-ban. A szerkesztők és újságírók többsége 2020-ban elhagyta az Index.hu-t és közösségi finanszírozásból megalapította a Telex.hu-t (lásd pl.: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200904/telex-neven-inditanak-uj-lapot-a-tavozo-indexesek-447394>).

<sup>280</sup> <https://444.hu/2022/01/03/politikai-nyomasgyakorlas-miatt-tavozott-az-index-belpolitikai-rovatvezetoje>

<sup>281</sup> <https://magyarnemzet.hu/belfold/2021/03/felszamolna-a-sajtoszabadsagot-fekete-gyor-andras>

<sup>282</sup> <https://www.szeretlekmagyarorszag.hu/hirek/dezso-andras-elarulta-o-volt-az-az-ujsgairo-akit-megprobalt-beszervezni-a-titkosszolgalat/>

<sup>283</sup> Egy közelmúltbéli tanulmányban a legtöbb újságíró a legnagyobb kihívásként „az információhoz való hozzáférést” jelöli meg, mivel a hatóságok továbbra is elutasítják az újságírók közérdekű adatigényléseit (<https://mertek.atlatszo.hu/a-fekete-auto-nem-jon-de-lehet-mashogy-is-presszionalni-az-ujsgairok-helyzete-magyarorszagon/>).

<sup>284</sup> *A szabad tájékoztatás életüket mentheti!*, <https://telex.hu/koronavirus/2021/03/31/nyilt-level-szerkesztosegek-szabad-tajekoztatas-eleteket-menthet-covid>

<sup>285</sup> A kormány válasza az volt, hogy „a kórházakban gyógyítani kell és nem kamerázni”, és a „baloldali portálok” „kamuhíreket terjesztenek és lejáratják a magyar egészségügyet” (<https://24.hu/belfold/2021/03/31/kovacs-zoltan-fuggetlen-sajto-tajekoztatas/>).

<sup>286</sup> Az oltási terv tartalmazza a Covid-19 oltás pontos prioritási sorrendjét, ütemtervét és logisztikai tervezését.

<sup>287</sup> <https://ataszjelenti.444.hu/2021/12/02/a-vegsokig-ement-a-kormany-hogy-elitkolja-az-oltasi-tervet>

<sup>288</sup> A TASZ-nak csak 2021 végére sikerült a kormányra nyomást helyezve elérni az oltási terv közzétételét. Addigra azonban – a harmadik oltási kör idején – az már irrelevánssá vált abból a szempontból, hogy közéleti vitát legyen érdemes folytatni



**adja ki a legfontosabb napi statisztikai adatokat a járvány kapcsán, megszegve ezzel egy bírósági határozatban foglaltakat.**<sup>289</sup>

Továbbra is a **45 napos meghosszabbított határidő**<sup>290</sup> vonatkozik a közérdekű adatigénylések megválaszolására, ha a közérdekű adatok közlése iránti kérelem teljesítése veszélyeztetné a hatóság veszélyhelyzettel összefüggő feladatainak ellátását.<sup>291</sup> **Egy országgyűlési képviselő az Alkotmánybírósághoz fordult emiatt, arra hivatkozva, hogy a meghosszabbított határidő sérti az információs szabadsághoz való jogát.** 2021 májusában az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította, ugyanakkor egy „**alkotmányossági követelményt**”<sup>292</sup> fogalmazott meg a (kétszer) 45 napos határidő-hosszabbítás tekintetében: azt, hogy **a hatóságok csak akkor élhetnek e kiterjesztett határidővel, ha válaszukban meghatározzák azokat a konkrét okokat, amelyek miatt a közérdekű adatigénylés teljesítése feladataik ellátását veszélyeztetné.**

2021 júliusában oknyomozó újságírók fényt derítettek arra, hogy **a Pegasus kémsoftver használatával államilag jóváhagyott megfigyeléseket folytathattak az ellenzék tagjaival, újságírókkal és más személyekkel szemben, akiket a kormány vehetett célba.**<sup>293</sup> A kormány csak 2021 novemberében ismerte el, hogy bizonyos ezzel kapcsolatos állítások nem alaptalanok.<sup>294</sup> Az **igazságügyi miniszter**, aki a titkos megfigyelések engedélyezéséért felelős, **vonakodik választ adni a kapcsolódó kérdésekre.**<sup>295</sup>

Két év telt el azóta, hogy az **Országgyűlés nem tett eleget ama kötelezettségének, amelyet számára az Alkotmánybíróság egy 2020-ban hozott határozatában írt elő**, és amelyben 2020. december 31-ét jelölte meg határidőként arra, **hogy a közérdekű adatigénylésre vonatkozó törvényt módosítsa,**<sup>296</sup> tekintettel arra, **hogy az nem garantálja a jogorvoslatot** arra az esetre, ha a közérdekű adattal nem közfeladatot ellátó szerv rendelkezik.<sup>297</sup>

---

róla. Lásd: <https://ataszjelenti.444.hu/2021/11/11/megszereztuk-az-oltasi-tervet-amit-majd-egy-eve-probal-titkolni-a-kormany/>.

<sup>289</sup> <https://ataszjelenti.444.hu/2021/12/17/jo-sok-kozpenzt-kolt-az-nnk-az-ingyen-rendelkezesre-allo-jarvanyadatok-eltitkolasara>

<sup>290</sup> Ha veszélyhelyzet nem áll fenn, a közérdekű adatigényléseket 15 napon belül kell megválaszolni (amely határidő szükség esetén további 15 nappal meghosszabbítható). A 15 napos határidő helyett azonban 2020-ban a veszélyhelyzet időtartamára a közérdekű adatigénylések megválaszolására egy hosszabb, 45 napos időkeretet vezettek be. Ráadásul a válaszadásra nyitva álló határidő további 45 nappal meghosszabbítható. Így a kérelmezőknek akár 90 napot kell várniuk, hogy hozzáférjenek a járvány lefolyásával és kezelésével kapcsolatos olyan adatokhoz, amelyek az adatigénylés időpontjában voltak naprakészek.

<sup>291</sup> Egy véletlenül kiszivárgott belső levélben az országos tisztifőorvos megkérdezte a kollégáit, hogy „nincs-e jobb szövegük” indoklasként arra, hogy miért hosszabbítják meg a kérelem megválaszolásának határidejét, mint az a hivatalos szöveg, hogy a válaszadás a „veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné”

(<https://hang.hu/belfold/hadhazy-muller-cecilia-leleplezte-hogy-a-kormany-visszael-a-rendkivuli-jogrenddel-122983>).

<sup>292</sup> 15/2021. (V.13.) AB határozat

<sup>293</sup> <https://www.direkt36.hu/leleplezodott-egy-durva-izraeli-kemfegyver-az-orban-kormany-kritikusait-es-magyar-ujsgirokat-is-celba-vettek-vele/>

<sup>294</sup> <https://444.hu/2021/11/11/gulyas-elismerte-a-pegasus-botranyrol-a-megjelent-ugyek-kozott-van-olyan-aminek-van-valosagalapja>

<sup>295</sup> A TASZ októberben beperelte az igazságügyi minisztert az engedélyezéssel kapcsolatos közérdekű adat visszatartása miatt (<https://www.facebook.com/atasz/posts/10165502705705234>).

<sup>296</sup> Ez az Országgyűlésnek az Alkotmánybíróság határozataiból adódó teljesítésre váró jogalkotási feladatai között szerepel: <https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-donteseire-vonatkozó-alkotmánybírósi-határozatok>.

<sup>297</sup> Az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy az információs szabadság valamennyi közérdekű adatra kiterjed és megfelelő jogorvoslatoknak kell rendelkezésre állniuk, hogy ezt az alapvető jogot valamennyi közérdekű adatot kezelő személlyel szemben érvényesíteni lehessen.

**A közpénzek átláthatósága továbbra is rendkívül elégtelen.** A bíróságok értelmezése eltér a tekintetben, hogy elrendelik-e vagy sem az adatok kiadását azon pénzek vonatkozásában, amelyek forrásból származnak, de amelyeket nem közvetlenül az állam kezel.<sup>298</sup> **A közpénzekre vonatkozó adatok kiadásának akadályozása azáltal, hogy az adatkezelők nem tesznek eleget a bíróság határozatában foglaltaknak, egy további olyan akadályt jelent, amellyel szemben nincsen hatékony jogorvoslat.**<sup>299</sup>

**Az újságírókat továbbra is fizikailag korlátozzák abban, hogy kérdéseket tegyenek fel a kormány tagjai számára.**<sup>300</sup> **A tudósításhoz való jogot nem garantálják valamennyi újságíró számára; a kormány továbbra is kitiltja a sajtótájékoztatóiról a Magyar Hang online újság munkatársait.**<sup>301</sup> Az éves adatok egyértelmű mintázatot adnak ki arról, hogy a kormánybarát médiumok kérdéseit részesítik előnyben a rendszeresen tartott Kormányinfó<sup>302</sup> sajtótájékoztatókon.<sup>303</sup>

#### 41. Újságírók ellen indított perek és újságírók elítélése, valamint a visszaélészerű perléssel szembeni védelem érdekében hozott intézkedések

**A bíróságok továbbra is rendszeresen rendelnek el ideiglenes intézkedéseket, amelyekkel a jelentős közéleti személyek üzleti tevékenységével kapcsolatos adatok terjesztésétől, sőt kutatásától tiltanak el.** A Magyar Narancs liberális hetilap ellen elrendelt tiltó intézkedés, amely a 2020-as jogállamisági jelentésben is megemlítsésként került, még mindig hatályban van, és az intézkedést a másodfokú bíróság és a Kúria is hatályában fenntartotta.<sup>304</sup> A Forbes Hungary-val szemben elrendelt ideiglenes intézkedés, amelyet a Kúria 2020-ban hatályában fenntartott, még mindig hatályban van, a kapcsolódó polgári per pedig, amelyben az ítélet az ideiglenes intézkedés hatályon kívül helyezésével és [– kedvező esetben –] a benne foglalt tilalmak feloldásával járna, még mindig folyamatban van elsőfokon. Az ideiglenes intézkedések közül néhány már több mint két éve van hatályban.

<sup>298</sup> Az Országgyűlés akként módosította az Alaptörvényt 2020-ban, hogy leszűkítette a „közpénz” fogalmát arra a vagyontárgyra, amelyet az állam közvetlenül kezel; ami ellentmondásos értelmezésekhez vezetett (<https://ataszjelenti.444.hu/2021/08/17/ha-a-birosagon-mulik-nem-tunik-el-a-szemunk-elol-a-meszaros-cegehez-kerulo-kozpenz>).

<sup>299</sup> A Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. immáron negyedik éve tart vissza közpénzre vonatkozó adatokat egy oknyomozó újságírótól a bíróság határozatában foglaltak ellenére, úgy tényleg, mintha nem lennének birtokában a kért dokumentumok.

<sup>300</sup> Azáltal, hogy kordonnal zárták el az újságírókat a Karmelita kolostortól, ahol a kormány ülészik (és amely az egyetlen hely volt, ahol az újságírók még kérdést tudtak feltenni egyes minisztereknek, miután a Parlament folyosóra való belépéstől már korábban eltiltották őket), az utolsó terület is megközelíthetetlené vált a rekonstrukciós munkálatok miatt, ahol kérdést lehetne feltenni (<https://telex.hu/belfold/2021/11/30/a-parlament-folyosoi-utan-a-karmelita-elotti-utcaban-sem-lehet-vezeto-kormanyzati-politikusokat-kerdezni>, <https://telex.hu/video/2021/12/01/karmelita-lezaras-orban-viktor-hivatal-sajto>). A rekonstrukciós munkák azonban még egy hónap múltán sem látszanak akadályozni a kormány tagjait abban, hogy az elzárt területre belépjenek és azt használják, csak az őket megközelítő akaró újságírókat (<https://telex.hu/belfold/2022/01/18/karmelita-lezaras-epitkezes>).

<sup>301</sup> A Magyar Hang médiaorgánum azt követően jött létre, hogy elődje, a Magyar Nemzet kormánypárti tulajdonoshoz került. 2021 decemberében a Miniszterelnöki Kabinetiroda véletlenül majdnem engedélyezte a belépést a Magyar Hang részére a rendszeresen tartott Kormányinfóra, de nem sokkal később visszavonta az engedélyt, a koronavírus-járvánnyal összefüggő intézkedésekre hivatkozással (amelyek azonban a többi résztvevő számára nem jelentettek semmilyen nehézséget a tekintetben, hogy a sajtótájékoztatót jelen legyenek). Lásd: <https://hang.hu/publicisztika/hibazott-a-kabinetiroda-majdnem-beengedtek-lapunkat-a-sajtotajekoztatorra-134818>.

<sup>302</sup> A „Kormányinfó” a kormány rendszeres sajtótájékoztatója.

<sup>303</sup> <https://telex.hu/belfold/2022/01/13/kormanyinfo-media-sorrend-mediapreferencia-kormany>

<sup>304</sup> Fővárosi Törvényszék, 2.Pkf.25.949/2020/2.; Kúria, Pfv.IV.20.336/2021/4., 2021. június 2.

**2021-re a közéleti részvételt akadályozó stratégiai pereknek és más jogi lépéseknek megjelent egy olyan új típusa, amelyekben kifejezetten a GDPR-t alkalmazzák fegyverként.** Ezek a perek azt a tényt használják ki, hogy Magyarországon nem iktattak be az újságírókra vonatkozó törvényi kivételt a GDPR egyes rendelkezéseinek alkalmazása alól (a GDPR 85. cikke alapján). E perek célja az újságírói tevékenység akadályozása a kutatástól a nyilvánosságra hozatalig olyan témákban, mint például bizonyos közszereplő üzletemberek vagyonának mértéke és eredete olyan személyek esetében, akik vagyonukat gyakran bőséges állami támogatásban részesült üzleti projektekből szerezték, vagy olyan projektekből, amelyek a magyarországi természetes és épített környezetre nézve tartós hatással járnak vagy járhatnak, vagy amelyeknek egyébként jelentős politikai kapcsolódása és nemzetgazdasági jelentősége van. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Forbes magazinban a leggazdagabb magyarok listáján egy közszereplő becsült vagyonának feltüntetése megsértette az érintett jogait, annak ellenére, hogy a becslés nyilvános adatok alapján és következetes módszertan alkalmazásával történt.<sup>305</sup> A felperes keresetében elsősorban azt állította, hogy álláspontja szerint a Forbes módszere alábecsülte a vagyonát, és ezáltal megszegte a GDPR pontosságra vonatkozó követelményét.

**A magyar adatvédelmi hatóság a sajtóra nézve következetesen hátrányos határozatokat hozott az említett közéleti személyek GDPR-ra alapított panaszainak ügyében.** Jogsértést csupán egyetlen esetben állapított meg (a Magyar Narancs ügyében),<sup>306</sup> azonban abban az ügyben is megkísérelte visszavonni azon megállapítását, hogy a hetilap nem sértette meg a GDPR rendelkezéseit. Az ügyben eljáró közigazgatási bíróság megállapította, hogy az adatvédelmi hatóság jogsértő módon járt el, amikor visszavonta azon határozatát, amelyben kimondta, hogy jogsértés nem történt, valamint nem vette megfelelően figyelembe annak jelentőségét az újságra, az újság adatvédelmi gyakorlatának kialakítására nézve.<sup>307</sup>

**Miközben a sajtószervekkel szembeni, GDPR-ra alapozott ügyek egy kialakulóban lévő, új trendet jelentenek, a jó hírnév sérelmére (és a rágalmozás vétségére) hivatkozást a felsőbb politikai körök továbbra is alkalmazzák az újságírók megfélemlítésére.** Például a másodfokú bíróság helybenhagyta a 444.hu hírportál újságírójának rágalmozás vétségében való bűnösségét kimondó ítéletet, mivel a vádlott újságíró nem bizonyította, hogy erőszakkal kényszerítették ki a Fidesz egyik pártrendezvényéről, ahonnan tudósított.<sup>308</sup> Az ügyet a Kúria felülvizsgálati eljárásban vizsgálja. Egy másik újságíró jó hírnév megsértése miatt polgári pert veszített a Kúria előtt: az ítélet szerint megsértette „a magyar nemzet” méltóságát azáltal, hogy véleménycikkében a magyarokat „bűdös migránsnak” nevezte, amely kifejezés nyilvánvalóan a jobboldali, migrációellenes diskurzusra utalt ironikus stílusban.<sup>309</sup>

## További információk

A vizsgált időszakban az Orbán-rezsim **nem lépett fel hatékonyan** az (elsősorban orosz és kínai) **dezinformációra épülő, EU-ellenes, önkényuralmi propagandával szemben,**<sup>310</sup> és valójában

<sup>305</sup> Fővárosi Törvényszék, 65.P.20.336/2021/31., 2021. október 21.

<sup>306</sup> NAIH 438-2/2021., 2021. március 23.

<sup>307</sup> Fővárosi Törvényszék, 104.K.703.533/2021/9., 2021. december 8.

<sup>308</sup> Fővárosi Törvényszék, 21.Bf.5290/2021/9., 2021. május 6.

<sup>309</sup> <https://www.kuria-birosag.hu/hu/sajto/tajekoztato-kozosseghoz-tartozassal-osszefuggo-szemelyisegi-jog-megsertese-targyaban-indult>.

<sup>310</sup> Vulnerability Index, 2021, <http://www.vulnerabilityindex.org/hungary.html>

**bizonyos esetekben felerősítette utóbbi hatását azzal, hogy a kormányzati irányítású média az orosz és kínai propagandával egybecsengő geopolitikai üzeneteket közvetített a magyar nyilvánosság felé.**

A Political Capital és regionális partnerei a Covid-19-cel kapcsolatos dezinformáció jelenségét is vizsgálták a visegrádi országokban.<sup>311</sup> Az orosz és a kínai érdekekkel összhangban állóan a leggyakoribb üzenetek a kapcsolódó kommunikációban az Európai Uniót támadták, mondván „Brüsszel” nem tett semmit, nem védte meg hatékonyan az Uniót a járványtól, sőt, akadályozta a nemzetállami szintű védekezési törekvéseket, miközben a nemzetállamok sikerrel kezelték a járványt. Ez a narratíva 2021-ben is meghatározó volt.

A fősodorba tartozó politikai szereplők mellett az oltásellenes csoportok is rendkívül aktívvá váltak a közösségi médiában, és nem csupán saját kommunikációs felületeiken, hanem a fősodorhoz tartozó oldalak komment szekciójában is. A Facebook eltávolított ugyan vírusszkeptikus oldalakat, de az oltásellenes tartalmak elszaporodását ezzel nem sikerült megakadályozni. Narratív és statisztikai, hálózatelemzési kvalitatív és kvantitatív eszközök használatával a Political Capital azt is feltárta, hogy a magyar szélsőjobboldali és oroszbarát szubkultúra miként járult hozzá a magyar oltásellenes diskurzus és közönség radikalizálódásához, amelynek eredményeként az oltásellenes mozgalom a COVID-19 világjárványhoz kapcsolódó Nyugat-ellenes, és különösen USA-ellenes narratívák és összeesküvés-elméletek fogyasztójává és előállítójává válhatott.<sup>312</sup>

**Nemcsak az orosz állami propaganda hatja át a magyar közéletet, az orosz médiában gyakran használják Magyarországot példáját Moszkva eszközeként.** Az orosz média részletesen beszámol a magyar kormány és az EU konfliktusairól, azzal a céllal, hogy erősítsék a Kreml narratíváját, amely megosztottnak és tehetetlennek állítja be Európát. Ebben a kontextusban Magyarország gyakran mint Moszkva eszköze jelenik meg. Áruklodó ezzel kapcsolatban, ahogy a Szputnyik egyik cikke fogalmazott: „Oroszország arra készül, hogy Magyarországot faltörő kosnak használja a korlátozó intézkedésekkel szemben”. A vizsgált, a Kreml által támogatott sajtóorgánumok Magyarországot a „hagyományos értékeken alapuló” Európa védelmezőjeként mutatják be. Az orosz média rendszeresen bemutatja a magyar kormány intézkedéseit érő nyugati kritikákat, majd megvédi a magyar kormánynak a hagyományos családmodell támogató álláspontját. Ezekben az anyagokban Magyarországot mint az orosz példa követőjét dicsérik. Emlékeztetőül: a magyar Országgyűlés több alkalommal hozott az orosz törvényekhez hasonló, alapvető jogokat korlátozó törvényeket. A 2017-es civilelles törvény több ponton azonos volt orosz megfelelőjével, az LMBTQ embereket támadó ún. „gyermekvédelmi törvény” pedig még orosz elődjénél is szigorúbb.<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> *The V4's Coronavirus Infodemic. A window of opportunity to spread distrust in the West [A koronavírussal kapcsolatos infodémia a V4 országokban: lehetőség a Nyugattal szembeni bizalmatlanság erősítésére]*, Political Capital, 2020. augusztus 19., [https://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/OSF\\_PC\\_V4Infodemic\\_COVID\\_20200819.pdf](https://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/OSF_PC_V4Infodemic_COVID_20200819.pdf)

<sup>312</sup> *COVID-9.11: The transformation and anti-West radicalization of the Hungarian antivax movement [COVID-9.11: A magyarországi oltásellenes mozgalom átalakulása és Nyugat-ellenes radikalizálódása]*, Political Capital, 2021. november 9., [https://www.politicalcapital.hu/library.php?article\\_read=1&article\\_id=2891](https://www.politicalcapital.hu/library.php?article_read=1&article_id=2891)

<sup>313</sup> *Így látja az orosz sajtó Magyarországot és a magyar kormányt*, Political Capital, 2022. január 10., [https://www.politicalcapital.hu/library.php?article\\_read=1&article\\_id=2932](https://www.politicalcapital.hu/library.php?article_read=1&article_id=2932)

## IV. A fékek és ellensúlyok rendszerével kapcsolatos egyéb intézményi kérdések

### A. A jogszabályok előkészítése és elfogadása

#### 42. A hatásvizsgálatokra, az érintettekkel való/társadalmi egyeztetésre vonatkozó szabályozás, szakpolitikák és azok alkalmazása, valamint a jogalkotási eljárás átláthatósága és minősége

A társadalmi egyeztetés hiánya 2021-ben is probléma maradt. **A társadalmi egyeztetés a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek esetében kötelező**, és a jogszabálytervezetet az erre kijelölt honlapon közzé kell tenni nyilvános véleményezés céljából.<sup>314</sup> Ugyanakkor **a kormány rendszeresen elmulasztja ezt a kötelezettséget teljesíteni**: a kormányzati honlap tanúsága szerint 2021-ben mindössze három jogszabálytervezetet tettek közzé véleményezésre<sup>315</sup> az összesen 145 miniszterek által előkészített tervezet közül. Még e három tervezet közül is azonban csak egyről mondható el, hogy valóban nyitva állt az egyeztetés lehetősége,<sup>316</sup> a másik két tervezetet ugyanis csak három héttel azután tették közzé, hogy a törvényjavaslatokat benyújtották az Országgyűlésnek. Emellett mire a szövegek „egyeztetésre” kerültek, már nem lehetett a törvényjavaslatokhoz módosító indítványokat benyújtani.<sup>317</sup>

Ez azt eredményezte, hogy **előzetes társadalmi egyeztetés nélkül nyújtottak be az Országgyűlésnek a jogállamiságot aláásó és az alapjogokat sértő törvényjavaslatokat, miközben az egyeztetés kötelező lett volna**. A helyzet megvilágítására jól alkalmas az orosz mintát követő, civil szervezeteket megbélyegző 2017-es törvény sorsa. Figyelemmel arra, hogy az Európai Unió Bírósága (EUB) [a törvény EU-s jogba ütközését kimondó] 2020. júniusi ítéletében foglaltakat a magyar kormány nem teljesítette, az Európai Bizottság 2021 februárjában az EUMSZ 260. cikkének (2) bekezdése alapján hivatalos felszólító levelet küldött Magyarországnak. Másnap az igazságügyi miniszter arra utalt, hogy „a szabályozás átalakítására vonatkozó normaszöveget is megküldtük a Bizottság részére, jelezve, hogy amint tájékoztatnak minket annak elfogadhatóságáról, a magyar kormány kész haladéktalanul benyújtani

<sup>314</sup> 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről, 1. § és 8. § (1)–(2) bekezdés

<sup>315</sup> Lásd a kormány hivatalos honlapjának vonatkozó részét:

[https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&publishDateGt=2021-1-1&publishDateLt=2021-12-31&limit\\_rows\\_on\\_page=8&limit\\_page=0](https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&publishDateGt=2021-1-1&publishDateLt=2021-12-31&limit_rows_on_page=8&limit_page=0).

<sup>316</sup> A tökegyesítő társaságok határokon átnyúló átalakulásáról, egyesüléséről és szétválásáról szóló törvény tervezetéről.

<sup>317</sup> A törvényjavaslatokkal kapcsolatos határidőket lásd: [https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-lekerdezes?p\\_p\\_id=hu\\_parlament\\_cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_auth=uBsi1vKj&hu\\_parlament\\_cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy\\_irom.irom\\_adat%3Fp\\_ckl%3D41%26p\\_izon%3D17432](https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-lekerdezes?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=uBsi1vKj&hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D17432) és [https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-lekerdezes?p\\_p\\_id=hu\\_parlament\\_cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_auth=uBsi1vKj&hu\\_parlament\\_cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy\\_irom.irom\\_adat%3Fp\\_ckl%3D41%26p\\_izon%3D17433](https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-lekerdezes?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=uBsi1vKj&hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D17433).



az Országgyűlésnek”.<sup>318</sup> A Magyar Helsinki Bizottságnak a **jogszabályra vonatkozó közérdekű adatigénylését a minisztérium elutasította.**<sup>319</sup> 2021 áprilisában aztán mindenféle egyeztetés nélkül benyújtották az Országgyűlésnek azt a törvényjavaslatot, amely a 2017-es törvényt hatályon kívül helyezte, azonban az Állami Számvevőszék által gyakorolt újfajta ellenőrzési mechanizmust vezetett be a civil szervezetek kapcsán.<sup>320</sup>

A kormánytöbbség folytatta azon korábbi gyakorlatát is, hogy a kötelező társadalmi egyeztetést előíró **szabályt oly módon kerüli meg**, hogy a törvényjavaslatokat országgyűlési képviselők vagy bizottságok nyújtják be. Így például a hírhedt **homofób [és transzfób] jogszabálmódosítást a törvényalkotási bizottság öt nappal a „gyermekvédelmi törvényjavaslatról” való zárószavazás előtt terjesztette elő, bármiféle előzetes tájékoztatás vagy egyeztetés nélkül.**<sup>321</sup>

Az Emberi Jogi Kerekasztalt, amelyre a kormány gyakran a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd fórumaként hivatkozik,<sup>322</sup> számtalan civil szervezet hagyta ott még 2014-ben, hogy így tiltakozzon a civil szervezetek megbélyegzése ellen,<sup>323</sup> illetve a Kerekasztal nem biztosítja, hogy az emberi jogi aggályokat megfelelően figyelembe vegyék. Az, hogy még az LMBT emberek jogaiért felelős munkacsoportot sem értesítették vagy hívták össze azután, hogy a fent említett homofób [és transzfób] módosításokat előterjesztették, **mutatja, hogy a Kerekasztal teljesen kiüresedett.**

A kormány 2021. április 16-án a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervet (HET) 14 napos egyeztetésre bocsátotta. Április 25-én a Miniszterelnökséget vezető miniszter bejelentette, hogy az egyeztetés alatt álló tervet soha nem fogják megküldeni a Bizottságnak.<sup>324</sup> Május 17-én, két perccel azelőtt, hogy az Országgyűlés éppen megkezdte volna az éves költségvetés HET-tel összefüggő módosításának megvitatását, egy teljesen új HET-et tettek közzé.<sup>325</sup> **Arról a HET-ről tehát, amelyet Magyarország a Bizottságnak benyújtott és jelen dokumentum írásakor még jóváhagyásra vár, nem folyt társadalmi egyeztetés.**

#### 44. A jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok

1. A civil szervezetek által a Bizottságnak a jogállamisági jelentéshez 2020-ban és 2021-ben benyújtott észrevételekben megfogalmazott valamennyi aggály továbbra is fennáll. Ezek közé tartozik (i) **a kormánytöbbség erős politikai befolyása az Alkotmánybíróságra (AB)** az egypárti jelölteknek az Országgyűlésben a Fidesz-KDNP kétharmados többségével az AB tagjává választása révén. A testület megfelelő tagokkal való feltöltése keretében tizenöt alkotmánybíróból tizenkettőt [helyesen: tizenegyet] az ellenzék támogatása nélkül választottak meg. (ii) 2011-ben **megszüntették az „actio popularis”**

<sup>318</sup> Az angol nyelvű posztot lásd:

[https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=4136935899658668&id=2024678420884437](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=4136935899658668&id=2024678420884437).

<sup>319</sup> A közérdekű adatigénylést és a választ lásd: [https://kimitud.atlatszo.hu/request/normaszoveg\\_az\\_eub\\_a\\_c\\_7818\\_sz\\_u](https://kimitud.atlatszo.hu/request/normaszoveg_az_eub_a_c_7818_sz_u).

<sup>320</sup> A Civilizáció nyilatkozata: <https://helsinki.hu/en/repealing-the-lex-ngo-important-step-but-more-is-needed/>.

<sup>321</sup> A törvényjavaslat adatlapja: [https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-egyszerusített-lekerdezes?p\\_p\\_id=hu\\_parlament cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_auth=uBsi1vKj&hu\\_parlament cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pair\\_Action=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy\\_irom.irom.adat%3Fp\\_ckl%3D41%26p\\_izon%3D16365](https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-egyszerusített-lekerdezes?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=uBsi1vKj&hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pair_Action=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy_irom.irom.adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D16365).

<sup>322</sup> Vö. pl.: *European Rule of Law Mechanism: input from Hungary*, 30. o.

<sup>323</sup> Lásd: <http://www.helsinki.hu/a-helsinki-bizottsag-kilepett-az-emberi-jogi-kerekasztalbol/>, <http://dev.neki.hu/kileptunk-az-emberi-jogi-kerekasztalbol/>, <http://vs.hu/kozelet/osszes/a-neki-az-errc-es-a-tasz-is-lelep-az-emberi-jogi-kerekasztaltol-0918>.

<sup>324</sup> Lásd: <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/gulyas-magyarorszag-az-egeszsegugyre-kolti-legtobbet-helyreallitasi-alapbol>.

<sup>325</sup> Az „egyeztetési” folyamat részletei kapcsán lásd: [https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/05/RRFassessment\\_May2021.pdf](https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/05/RRFassessment_May2021.pdf).

lehetőségét. (iii) Az **AB-nek széles jogköre van arra, hogy a rendes bíróságok jogerős döntéseit felülvizsgálja**, akár az állami szervek által benyújtott panaszok alapján. (iv) A végrehajtó hatalom fölötti alkotmányos felügyelet a veszélyhelyzet ideje alatt sem vált erősebbé, annak ellenére, hogy a kormány többelhatalomhoz jutott, aminek köszönhetően rendeleti úton kormányozhat,<sup>326</sup> a veszélyhelyzet pedig 2020. november 3. óta folyamatosan fennáll,<sup>327</sup> és [a rendeleti kormányzással kapcsolatos felhatalmazást] legutóbb 2022. június 1-jéig hosszabbította meg [az Országgyűlés].

2. A veszélyhelyzet időtartama alatt a panaszosok különböző rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatban fordultak az AB-hoz, azonban a testület jó néhányat ezek közül elfogadhatatlannak talált, vagy pedig az eljárást megszüntette azzal az indokkal, hogy a kifogásolt jogszabályok már nincsenek hatályban.<sup>328</sup> Ugyanakkor korábbi határozatainak ellentmondva az Alkotmánybíróság érdemben bírált el egy olyan panaszt, amelyet az általános gyülekezési tilalommal kapcsolatban nyújtottak be,<sup>329</sup> annak ellenére, hogy az ügyben az AB azt követően hozta meg a határozatát, hogy az általános tilalmat már feloldották. Határozatában **az AB megállapította, hogy a békés gyülekezések vonatkozásában a kormány által bevezetett és több mint fél éven át fenntartott teljes tilalom arányos korlátozásnak tekintendő.** Ezenfelül a határozat gyakorlatilag felhatalmazást adott a kormány számára, hogy a jövőben ugyanilyen tilalmat vezessen be, alkotmányossági követelményként pedig azt az egyetlen feltételt támasztotta, hogy a kormánynak bizonyos időközönként, rendszeresen felül kell vizsgálnia, hogy a tilalom fenntartása szükséges-e.<sup>330</sup> Az AB **azt is kimondta, hogy a közérdekű adatigénylések teljesítésére vonatkozó 15 napos határidő 45 napra, illetve bizonyos esetekben 90 napra növelése a veszélyhelyzet időtartama alatt az Alaptörvénnyel összeegyeztethető**, feltéve, hogy az adatkezelő megjelöli azokat az okokat, amelyek valószínűsítik, hogy a közérdekű adatigénylésnek a 15 napon belüli teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatainak ellátását veszélyeztette volna.<sup>331</sup>

3. A veszélyhelyzet körén túl 2021-ben az Alkotmánybíróság továbbra is a kormány javára döntött a „politikailag érzékeny” ügyekben, így például a jogellenes visszakényszerítésekről szóló EUB-ítélet végrehajtása tárgyában hozott határozata révén. Ebben az AB ugyan elkerülte, hogy az EUB ítéletét felülről határozatot hozzon, azonban megállapította, hogy amennyiben egy uniós jogból származó kötelezettséget nem lehet hatékonyan végrehajtani, Magyarországnak szuverén joga, hogy jogszabályt fogadjon el az alapjogok védelme érdekében, amíg az uniós jog hatékony végrehajtásának feltételei nem állnak rendelkezésre.<sup>332</sup>

<sup>326</sup> Lásd: *Overview of Hungary's Emergency Regimes Introduced due to the COVID-19 Pandemic [A Magyarországon a COVID-19 járványra tekintettel bevezetett különleges jogrend áttekintése]*, Magyar Helsinki Bizottság, [https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/HHC\\_Hungary\\_emergency\\_measures\\_overview\\_27092021.pdf](https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/HHC_Hungary_emergency_measures_overview_27092021.pdf).

<sup>327</sup> Lásd: 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet

<sup>328</sup> Ez történt például az új munkajogi szabályokkal [3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés], a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló szabályozással [3388/2020. (X. 22.) AB végzés] és a közérdekű adatigénylés teljesítésére nyitva álló, meghosszabbított, 45 napos határidővel kapcsolatban [3413/2020. (XI. 26.) AB végzés].

<sup>329</sup> Az általános tilalomról bővebben lásd: [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/01/OHCHR\\_SR\\_report\\_on\\_Hungary\\_HCLU\\_HHC\\_20210731.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/01/OHCHR_SR_report_on_Hungary_HCLU_HHC_20210731.pdf).

<sup>330</sup> A határozat elemzését lásd: <https://helsinkifigyelo.444.hu/2021/07/21/az-alkotmanybirosagkrokodiltetele-a-kormany-azt-tesz-gyulekezési-jogunkkal-ami-akar>.

<sup>331</sup> 15/2021. (V.13.) AB határozat

<sup>332</sup> Az ítéletről bővebben lásd: Szekeres Zsolt: *Don't be fooled: Hungarian court ruling didn't allow pushbacks*, <https://www.euronews.com/2021/12/16/don-t-be-fooled-hungarian-court-ruling-didnt-allow-pushbacks-view>.

## B. Független intézmények

46. A nemzeti emberi jogi intézmények, valamint – amennyiben a nemzeti emberi jogi intézményektől különböznek – az ombudsman típusú intézmények és az egyenlő bánásmód érvényesüléséért felelős testületek, valamint a legfőbb pénzügyi ellenőrző szervek függetlensége, erőforrásai, kapacitásai és jogkörei

2019-ben a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségének (GANHRI) akkreditációs albizottsága (a továbbiakban: Albizottság) elhalasztotta az alapvető jogok biztos (a továbbiakban: biztos) nemzeti emberi jogi intézményi státuszának felülvizsgálatát, hogy lehetőséget nyújtson a biztos számára annak a korábbi következtetésnek a megcáfolására, hogy „nem tett megfelelő erőfeszítéseket valamennyi emberi jogi kérdés kezelése érdekében”. A biztos azonban nem élt ezzel a lehetőséggel. Ezért – igazolva a magyar civil szervezetek vonatkozó aggályait – 2021 júniusában az Albizottság arra a következtetésre jutott, hogy **„az ombudsman elmulasztott megfelelően fellépni (...) valamennyi emberi jogi kérdésben, így a sérülékeny társadalmi csoportok, mint például az etnikai kisebbségek, az LMBTI emberek, a menekültek és migránsok védelme érdekében, továbbá az Alkotmánybíróság előtt levő, politikainak és intézményinek tekintett kérdéseket érintő ügyekkel, a médiapluralizmussal, a civil szférával és a bírói függetlenséggel kapcsolatban. A biztos (...) nem szólalt fel valamennyi emberi jog védelmének előmozdítása érdekében. Ez a mulasztás a szükséges mértékű függetlenség hiányáról tanúskodik. Tehát (...) a biztos olyan módon működik, amely nagymértékben aláásta [az intézmény] a Párizsi Alapelveknek való megfelelését.”**<sup>333</sup> Ezen okok miatt az Albizottság azt javasolta, hogy a biztost alacsonyabb, „B” státuszba sorolják.

Ez még problematikusabbá teszi **Magyarország egyenlő bánásmód érvényesüléséért felelős testületének, az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak (EBH) a biztos Hivatalába való beolvasztását.**<sup>334</sup> 2021 októberi véleményében a Velencei Bizottság kritizálta, hogy a beolvasztásról szóló törvényt „a veszélyhelyzet alatt, kapkodva, és láthatóan a civil társadalommal és az egyéb érdekelttel való egyeztetés nélkül fogadták el”.<sup>335</sup> Sajnálátát fejezte ki a Velencei Bizottság azzal kapcsolatban is, „hogy [a biztos Hivatalán belül] a mai napig, kilenc hónappal az összeolvasztást követően sem nevezték ki az egyenlő bánásmódot felelős főigazgatót”, és hogy a biztos nem tudott nyilatkozni sem az üres álláshely betöltésének várható időpontjáról, sem pedig részletezni a vonatkozó kiválasztási követelményeket, annak ellenére, hogy az egyenlő bánásmódot felelős főigazgató nélkül „nehéz elképzelni az egyenlő bánásmóddal kapcsolódó célkitűzések előmozdítását és láthatóságát, ahogyan azt a Rasszizmus és

<sup>333</sup> Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) [Az Akkreditációs Albizottság online ülésének jelentése és ajánlásai], Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), 2021. június, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN-SCA-Report-June-2021.pdf>, 12–15. o.

<sup>334</sup> További részletekért lásd: Contributions of Hungarian NGOs to the European Commission's Rule of Law Report [Magyar civil szervezetek hozzájárulása az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséhez], 2021. március, [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN\\_NGO\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2021/03/HUN_NGO_contribution_EC_RoL_Report_2021.pdf), 52. o.

<sup>335</sup> Lásd: Opinion on the Amendments to the Act on Equal Treatment and Promotion of Equal Opportunities and to the Act on the Commissioner for Fundamental Rights as Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 [Vélemény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvénynek, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól], CDL-AD(2021)034, Velencei Bizottság, 13. bekezdés.

*Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 2. sz. általános szakpolitikai ajánlása előírja*.<sup>336</sup> A Velencei Bizottság aggodalmát fejezte ki amiatt is, hogy az Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság (EBF) „*jelenleg nem rendelkezik elég munkatárssal, amely összességében befolyásolja a teljesítményének a minőségét*”.<sup>337</sup>

A biztos nem bocsátott pontos adatokat a Velencei Bizottság rendelkezésére az EBF költségvetéséről, ezért az utóbbi „*csak reménykedni tud abban, hogy az EBF-et nem veszélyeztetni alulfinanszírozottság*”.<sup>338</sup> Végül a Velencei Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az összeolvadás eredményeképpen „*a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelem új rendszere összességében jóval bonyolultabbá vált, így fennáll a lehetőség, hogy a korábbinál kevésbé lesz hatékony*”,<sup>339</sup> valamint hogy ez egy olyan veszély, „*amely alááshatja az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem területén végzett munka hatékonyságát*”.<sup>340</sup> Ezt a következtetést alátámasztja az is, hogy **a beolvasztást követően drasztikusan lecsökkent a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos panaszok száma**. A Háttér Társaság által a Velencei Bizottság számára készített összefoglaló szerint 2019-ben az EBH-hoz egész évben 868 panasz érkezett, míg „2021 első hat hónapjában az EBF-hez mindössze 156 panasz érkezett, ami időarányosan a 2019-es panaszok számának csak egyharmada”.<sup>341</sup>

---

<sup>336</sup> Uo. 11. o. Az összevonással kapcsolatos személyzeti ügyekről és egyéb problémákról további információ található itt: *Information on the Abolishment of the Equal Treatment Authority in Hungary: a Briefing Written for the Experts of the Venice Commission on 15 September 2021 [Az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszűnésének értékelése. A Velencei Bizottság szakértőinek 2021. szeptember 15-én benyújtott vélemény]*, Háttér Társaság, <https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-venicecommission-eta.pdf>.

<sup>337</sup> Lásd: *Opinion on the Amendments to the Act on Equal Treatment and Promotion of Equal Opportunities and to the Act on the Commissioner for Fundamental Rights as Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 [Vélemény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvénynek, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól]*, CDL-AD(2021)034, Velencei Bizottság, 11. o.

<sup>338</sup> Uo. 12. o.

<sup>339</sup> Uo. 10. o.

<sup>340</sup> Uo. 11. o.

<sup>341</sup> A Háttér Társaság interjút készített az EBH korábbi munkatársaival, akik legalább egy ideig az EBF-en is dolgoztak a biztos Hivatalán belül az összeolvadást követően. Az egyik interjúalany felidézte, hogy „korábban 15-20 esetet vizsgáltak párhuzamosan, míg [amikor távozott az EBF-től], csak 2-3 eset volt rá kiszignálva. Az interjúalanyok a következőket sorolták fel a panaszok számának ilyen drasztikus visszaesésének okaként: az egyenlő bánásmód referenci hálózat megszűnése, az aktív kommunikáció hiánya, illetve az egyértelmű információk hiánya a honlapon. Az interjúalanyok megemlézték a COVID hatását is, de hangsúlyozták, hogy az esetek száma még a tavalyi évhez képest is csökkent, amikor a COVID-helyzet már rossz volt.” Bővebben lásd: *Information on the Abolishment of the Equal Treatment Authority in Hungary: a Briefing Written for the Experts of the Venice Commission on 15 September 2021 [Az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszűnésének értékelése. A Velencei Bizottság szakértőinek 2021. szeptember 15-én benyújtott vélemény]*, Háttér Társaság, <https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-venicecommission-eta.pdf>, 6. o.

## C. A közigazgatási hatóságokhoz fordulás joga és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata

### 50. A (nemzeti/nemzetközi) bíróságok jogerős döntéseinek utánkötése a közigazgatási szervek és állami intézmények által, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslatok a végrehajtás elmaradása esetén

A civil szervezeteknek a jogállamisági jelentéshez benyújtott korábbi észrevételeiben leírt trendek 2021-ben is folytatódtak.<sup>342</sup>

1. Továbbra is előfordult, hogy **állami szervek megtagadták a bírósági ítéletekben foglaltak végrehajtását, közérdekű adatlignyélással kapcsolatos ügyekben is**. Például 2021 augusztusában a Pénzügyminisztériumra bírságot szabtak ki, amiért nem tett eleget az abban a 2019. októberi ítéletben foglaltaknak, amely a minisztériumot arra kötelezte, hogy hozza nyilvánosságra a paksi atomerőművel kapcsolatos hitelszerződésre vonatkozó dokumentumokat.<sup>343</sup> Az a közelmúltbéli tanulmány,<sup>344</sup> amelyet a Magyar Helsinki Bizottság az ítéletek magyar állami szervek általi végrehajtásáról készített, megállapítja, hogy az egyik rendszerszintű probléma, ami ehhez a jelenséghez hozzájárul, **a hatékony és valóban kényszerítő erejű végrehajtási eszközök hiánya**.<sup>345</sup>

A civil szervezetek a jogállamisági jelentéshez benyújtott legutóbbi észrevételei óta 11-ről 13-ra nőtt azoknak a végre nem hajtott alkotmánybírósági döntéseknek a száma, amelyekben az Alkotmánybíróság a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, azonban az Országgyűlés a mai napig nem orvosolta a helyzetet. Az Alkotmánybíróság által a döntések végrehajtására megállapított határidő 13-ból 10 esetben már eltelt, a legrégebbi 2013-ban.

2. Bár a korábbi évekhez képest javulás figyelhető meg, **Magyarországnak az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítéleteinek végrehajtására vonatkozó mutatói továbbra is rosszak**. 48 ún. vezető ügyben, azaz az elmúlt tíz év vezető ügyeinek 72%-ában még mindig folyamatban van az ítéletek végrehajtása.<sup>346</sup>

Az Igazságügyi Minisztériumon belül az ítéletek végrehajtásán dolgozó munkatársak létszáma nem elégséges. Nincs külön nemzeti intézményi struktúra, amelynek a végrehajtás koordinálása érdekében kifejezetten az lenne a célja, hogy a különböző érintetteket összekapcsolja, továbbá hiányzik az Országgyűlés általi érdemi ellenőrzés is.<sup>347</sup>

3. Az **EUB ítéleteinek végrehajtásával** kapcsolatos problémák ugyancsak változatlanok.

<sup>342</sup> A problémakör teljes elemzését lásd: *Non-Execution of Domestic and International Court Judgments in Hungary [Hazai és nemzetközi bírósági döntések végrehajtása Magyarországon]*, Magyar Helsinki Bizottság, [https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/HHC\\_Non-Execution\\_of\\_Court\\_Judgments\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/HHC_Non-Execution_of_Court_Judgments_2021.pdf).

<sup>343</sup> Lásd pl.: <https://444.hu/2021/08/24/penzbirsagot-kapott-a-penzugyminiszterium-mert-nem-adjak-ki-a-paksi-hitelszerzodes-modositasarol-szolo-dokumentumokat>.

<sup>344</sup> *Non-Execution of Domestic and International Court Judgments in Hungary [Hazai és nemzetközi bírósági döntések végrehajtása Magyarországon]*, Magyar Helsinki Bizottság, [https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/HHC\\_Non-Execution\\_of\\_Court\\_Judgments\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/HHC_Non-Execution_of_Court_Judgments_2021.pdf), 10. o.

<sup>345</sup> Például a fent említett esetben a minisztériumra kiszabott bírság összege mindössze 200 000 Ft (kb. 540 EUR) volt.

<sup>346</sup> Forrás: European Implementation Network, <https://www.einnetwork.org/hungary-echr>.

<sup>347</sup> Az ügy részletes leírását lásd: *Non-Execution of Domestic and International Court Judgments in Hungary [Hazai és nemzetközi bírósági döntések végrehajtása Magyarországon]*, Magyar Helsinki Bizottság, [https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/HHC\\_Non-Execution\\_of\\_Court\\_Judgments\\_2021.pdf](https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/HHC_Non-Execution_of_Court_Judgments_2021.pdf), 50–54. o.



a) Arra válaszol, hogy az EUB egy 2020 májusi döntésében elítélte a **menedékkérőknek a tranzitónákban való jogellenes fogva tartását**, Magyarország olyan rendszert vezetett be, amely gyakorlatilag kiléptette az országot a közös európai menekültügyi rendszerből,<sup>348</sup> vagyis **miközben formálisan eleget tett az ítéletben foglaltaknak, azt a szabályok újabb megszegésével tette**. Ennek eredményeképpen a Bizottság 2021 júliusában az EUB elé idézte Magyarországot amiatt, hogy korlátozza a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést.<sup>349</sup>

b) 2020. december 17-én az EUB ítéletében megállapította, hogy **az erőszakos visszakényszerítésekre vonatkozó magyar jogi szabályozás és gyakorlat** sérti az uniós jogot.<sup>350</sup> Ugyanakkor a csoportos kitoloncolások folytatódtak, és több mint 70 000 ilyen intézkedés történt az EUB ítéletének meghozatala óta. 2021 februárjában az igazságügyi miniszter arra kérte az Alkotmánybíróságot, mondja ki, az EUB ítélete nem végrehajtható, mert annak végrehajtása sértené Magyarország alkotmányos önazonosságát. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság 2021. december 10-i ítéletében tartózkodott attól, hogy kifejezetten állást foglaljon a végrehajtás kérdésében, mentőövet dobott a kormánynak, amikor megállapította, hogy amikor sérül „a társadalmi környezetből” fakadó, „önazonossághoz fűződő” alapvető jog, Magyarországnak jogában áll ideiglenesen tartózkodnia az uniós jog alkalmazásától.<sup>351</sup> 2021. november 12-én a Bizottság eljárást indított az EUB előtt Magyarországgal szemben, amiért az nem teljesítette az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltakat.<sup>352</sup>

## D. A civil társadalom működéséhez biztosított keretek

### 51. A civil szervezetek számára biztosított keretek

A civil szervezetek nyilvántartásba vételére és működésére vonatkozó alapvető jogszabályok gyakorlatilag változatlanok maradtak 2021-ben, és azok általában véve megfelelnek a nemzetközi sztenderdeknek. Ugyanakkor az ellenőrzéssel kapcsolatos szabályok gyakran szükségtelen adminisztratív terheket rónak a kisebb szervezetekre, miközben a nagyobbakra, különösen azokra, amelyek közhasznú jogállással rendelkeznek (ez az összes szervezet 20%-a), illetve amelyek állami támogatásban részesülnek, szigorú beszámolási kötelezettségek vonatkoznak.<sup>353</sup>

A legutóbbi hivatalos statisztikák szerint az egyesületek és alapítványok teljes [éves] bevétele körülbelül 900 milliárd Ft (kb. 2,6 milliárd EUR). Ezen belül 40%-nál valamivel kevesebb a költségvetési támogatás aránya és körülbelül 20% származik magánadományozóktól, míg a fennmaradó rész a megtermelt saját bevételből és más egyéb forrásokból származik. Ugyanakkor ez a bevétel nagyon egyenlőtlenül oszlik

<sup>348</sup> Bővebben lásd: *Hungary de facto removes itself from the Common European Asylum System (CEAS). Information update by the Hungarian Helsinki Committee (HHC), 12 August 2020 [Magyarország de facto kilép a közös európai menekültügyi rendszerből. A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) tájékoztatója, 2020. augusztus 12.]*, <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/new-Hungarian-asylum-system-HHC-Aug-2020.pdf>.

<sup>349</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP\\_21\\_3424](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_21_3424).

<sup>350</sup> *Európai Bizottság kontra Magyarország*, C-808/18. sz. ügy, 2020. december 17-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:1029. A Magyar Helsinki Bizottság összefoglalóját az ítéletről lásd: <https://www.helsinki.hu/en/hungarys-legalisation-of-push-backs-in-breach-of-eu-law-according-to-the-court-of-justice-of-the-european-union/>.

<sup>351</sup> Az ítéletről bővebben lásd: Szekeres Zsolt: *Don't be fooled: Hungarian court ruling didn't allow pushbacks*, <https://www.euronews.com/2021/12/16/don-t-be-fooled-hungarian-court-ruling-didn-t-allow-pushbacks-view>.

<sup>352</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP\\_21\\_5801](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_21_5801)

<sup>353</sup> A civil szervezeteknek évente nyilvános beszámolót kell közzétenniük külön a pénzügyi helyzetükről és a tevékenységükről, az adománygyűjtésekről, és az 1%-os személyijövedelemadó-felajánlások felhasználásáról, ezáltal átláthatóságuk is biztosított.

meg a szektoron belül.<sup>354</sup> Emellett az is kiderült, hogy az állami támogatások elosztása nem átlátható és a független szervezetek hátrányára politikailag elfogult. Erre a legutóbbi példa, amit a 2021-ben megnyílt új Városi Civil Alap kapcsán oknyomozó újságírók derítettek ki,<sup>355</sup> hogy a legnagyobb támogatást kapó kedvezményezetteknek körülbelül a fele a kormánypárt helyi politikusai által közvetlenül irányított vagy azokhoz szorosan kapcsolódó szervezet volt. **Miközben a független civil szervezetek – például az emberi jogokkal vagy az LMBTQI témákkal foglalkozók – bár nincsenek eleve kizárva abból, hogy állami támogatásra pályázzanak, csekély az esélyük arra, hogy a támogatást el is nyerjék.**<sup>356</sup>

A civil szervezetek pénzügyi támogatását befolyásoló jelentősebb fejlemény volt 2021-ben **az EGT és Norvég Alapok harmadik támogatási időszakával kapcsolatos tárgyalások sikertelen lezárulása.**<sup>357</sup> A civil társadalom számára ez az elkövetkező években 10 millió eurós veszteséget jelent.

A civil szervezetek érdekérvényesítésének hagyományos, akár formális (konzultatív testületek és konzultációs eljárások), akár informális csatornái (petíciók és aláírásgyűjtések) már évekkel ezelőtt megszűntek működni, miután mind a kormány, mind pedig az Országgyűlés rutinszerűen figyelmen kívül hagyja a civil szervezetek párbeszédre irányuló kéréseit, és egyáltalán nem vagy gyakran egyenesen ellenségesen reagálnak a civil szervezetektől érkező bármilyen kritikára vagy javaslatra. A civil szervezetek érdekérvényesítés érdekében tett lépései ritkán járnak tehát sikerrel – abban a néhány esetben, amikor az elmúlt években ezek eredményre vezettek, több éven át tartó intenzív kampányolásra, széles körű koalíciókra és lakossági mozgósításra volt szükség.<sup>358</sup>

**A független, kritikus civil szervezeteket a kormány képviselői és a média gyakran „politikai” szervezetnek, és ezáltal nem „valódi” civilnek bélyegzi,** bár ezeknek a civil szervezeteket befeketítő kampányoknak az intenzitása valamelyest csökkent a korábbi évekhez képest. Ennek ellenére a civil társadalmat általában még mindig pozitívan ítéli meg a közvélemény. Ahogyan azt egy közelmúltbeli kutatás is kimutatta,<sup>359</sup> ezt a kedvező megítélést erősítette, hogy több szervezet jól látható erőfeszítéseket tett a pandémia által előidézett társadalmi válság enyhítésére – különösen a járvány első hulláma alatt –, olyan feladatok felvállalásával, mint az információszolgáltatás, adománygyűjtés és -osztás, vagy az online oktatás segítése. A személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlásával kapcsolatos legutóbbi eredmények is ebbe az irányba mutatnak.<sup>360</sup>

---

<sup>354</sup> Az összes civil szervezetnek több mint a 70%-a 5 millió Ft (kb. 16 000 EUR) alatti éves költségvetésből gazdálkodik.

<sup>355</sup> <https://telex.hu/belfold/2021/07/28/fideszes-vezetesu-civil-szervezeteket-tamogat-a-magyar-allam-egy-uj-palyazati-alapbol>

<sup>356</sup> Ezek a független szervezetek továbbra is nemzetközi filantróp, illetve intézményi adományozóktól, valamint az egyéni felajánlásoktól függenek. Maguk a civil szervezetek is egyre professzionálisabbá válnak az adománygyűjtésben, így különösen az online adománygyűjtés terén, vagy akár egyéb kreatív eszközök alkalmazásában. Ugyanakkor a hazai intézményi jótékonykodás továbbra is viszonylag fejletlen (pl. kevés az adományozási céllal létrehozott alapítvány).

<sup>357</sup> Miközben 2020 végén a támogató országok és a magyar kormány aláírták a közös együttműködési megállapodást, valamint nyílt felhívást tettek közzé az Active Citizens Fund alapkezelőjének kiválasztása érdekében, végül a felek nem tudtak konszenzusra jutni és egy kölcsönösen elfogadható jelöltet kiválasztani. Az együttműködési megállapodás értelmében, ha e tekintetben az aláírást követő hét hónapon belül nem születik meg a szükséges egyetértés, a Magyarország részére nyújtandó támogatás nem folyósítható. Ez a határidő 2021. július végén járt le, így a norvég külügyminiszter bejelentette, hogy „ez alatt az időszak alatt az EGT és Norvég Alapokból finanszírozott programok Magyarországon nem kerülnek végrehajtásra” – úgy, hogy a 15 támogatható országból Magyarország lett az egyetlen ilyen.

<sup>358</sup> Mint például a közelmúltban a nyugati határvidéken tervezett kísérleti kőolajfeltárási projekt esetében.

<sup>359</sup> <https://civilizacio.net/hu/tevekenysegek/programelem/civilkutatas-2021>

<sup>360</sup> Néhány év folyamatos csökkenést követően 2021-ben több adófizető több pénzt juttatott a civil szervezeteknek, ideértve a kormány által leginkább zaklatott és megfélemlített szervezeteket is. Pl. a Háttér Társaság, amely a legnagyobb és legrégebb LMBTQI szervezet, megháromszorozta az ebből a forrásból származó bevételeit.

## 52. A civil szervezetek és jogvédők hatékony működését biztosító szabályok és gyakorlatok

A két jogszabály, amely a magyarországi civil társadalom működését szabályozza – a Polgári Törvénykönyv<sup>361</sup> és az egyesületekről szóló törvény<sup>362</sup> – általában véve megfelel a nemzetközi sztenderdeknek. Az első a szervezetek alapvető jogi formáit, az egyesületeket és az alapítványokat szabályozza, míg az utóbbi az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról és a működés szabályairól rendelkezik. E törvények alapján bárki kérheti a közigazgatási bíróságtól civil szervezet nyilvántartásba vételét (ráadásul az elektronikus ügyintézés néhány évvel ezelőtti bevezetésével az eljárás tovább egyszerűsödött, jóllehet az egyes bíróságok között továbbra is adódnak [az eljárás hossza és nehézsége tekintetében] földrajzi különbségek), és a szervezetek nagyjából szabadon működhetnek.

2021 júniusában az Országgyűlés hatályon kívül helyezte a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017-es törvényt, amelyet az EUB egy évvel korábban több tekintetben is az uniós joggal ellentétesnek talált.<sup>363</sup> Ugyanakkor azt **hasonlóan aggasztó jogszabályi rendelkezésekkel helyettesítették (2021. évi XLIX. törvény). Az új szabályok szerint azokat a szervezeteket, amelyek „a közélet befolyásolására alkalmasak”, vagyis amelyek éves mérlegfőösszege 20 millió Ft (kb. 60 000 EUR) fölött van, az Állami Számvevőszék ellenőrzi.** Mivel ez a törvény először a 2021-es pénzügyi évre alkalmazandó, gyakorlati következményei még nem ismertek, de várhatóan új adminisztratív terhekkkel és vizsgálatokkal jár majd.

2021 novemberében az EUB egy másik ítéletet is hozott, amely jelentős hatással volt a menekülteknek és menedékkérőknek segítséget nyújtó civil szervezetekre, amikor kimondta, hogy az ún. „Stop Soros” törvénycsomag, amely az említett tevékenységeket büntetni rendelte, ellentétes az uniós joggal.<sup>364</sup>

Ezek az ítéletek azt mutatják, hogy gyakran a független bíróságokra és bírói beavatkozásra van szükség a magyarországi civil szervezetekre és emberi jogvédő szervezetekre vonatkozó alapvető garanciák fenntartásához. A tényleges helyzet az, hogy **a kormány a független civil szervezeteket kommunikációjában ellenségnek látja és láttatja**, olyan „ügynököknek”, akik nem a „nemzeti érdeket” szolgálják. 2021-ben a szexuális és nemi kisebbségek és az őket képviselő civil szervezetek váltak a kormány célpontjaivá.

2021 júniusában [helyesen: májusában] [kormánypárti képviselők] egy eredetileg a pedofil bűnelkövetők szigorúbb büntetését célzó törvényjavaslatot nyújtottak be az Országgyűlésnek, majd annak álcája mögé bújva, azt az utolsó pillanatban módosítva a törvényjavaslatot végül arra használták, hogy **betiltsák „a kiskorúaknak szóló homoszexuális propagandát”, vagyis az LMBTQI emberek médiában és iskolákban való megjelenését.**<sup>365</sup> A hazai és a nemzetközi tiltakozások ellenére a módosított törvényjavaslatot [júniusban] elfogadták. Az LMBTQI szervezetek beszámolóit azt mutatják, hogy a gyűlöletincidensek [és az előítélet motiválta bűncselekmények] száma azóta megnőtt. A kormánypropaganda egyik kulcsfontosságú üzenete az, hogy „nem akarják a gyermekek szexuális

<sup>361</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

<sup>362</sup> Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény

<sup>363</sup> Európai Bizottság kontra Magyarország, C-78/18. sz. ügy, 2020. június 18-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:476

<sup>364</sup> Európai Bizottság kontra Magyarország, C-821/19. sz. ügy, 2021. november 16-i ítélet, ECLI:EU:C:2021:930

<sup>365</sup> Lásd: <https://www.amnesty.hu/wp-content/uploads/2021/07/EUR2744922021ENGLISH.pdf>.

nevelését LGBT\* aktivistákra bízni”, ami a gyakorlatban a civil szervezetek által végzett érzékenyítő és oktatási programok kiiktatását jelenti.

## E. A jogállami kultúra megerősítésére tett kezdeményezések

### 53. A jogállami kultúra megerősítése érdekében hozott intézkedések

2021-ben nem történtek a kormány részéről intézkedések a jogállami kultúra erősítése érdekében. A központosított kötelező alaptanterv nagyon kevés elemet tartalmaz az állampolgári ismeretek oktatásához kapcsolódóan. A jogállami kultúra megerősítése helyett 2021-ben, ahogyan az azt megelőző évben is, **a kormány több különböző, nem jogalkotási jellegű lépést tett, amelyek ártottak a magyarországi jogállami kultúrának, de mindenesetre legalábbis nem a jogállamiság iránti tisztelet megerősítésére irányultak.** Ezzel kapcsolatban a következő példák említhetők.

1. A kormány és a kormánypárt **a Bizottság 2021-es jogállamisági jelentésével kapcsolatban semmiféle érdemi párbeszédet nem szervezett nemzeti szinten.** Ehelyett 2021 augusztusában a kormány elfogadott egy határozatot,<sup>366</sup> amely komoly kritikát fogalmazott meg a jelentéssel kapcsolatban. A dokumentum szerint a jogállamisági jelentésben „*az Európai Bizottság külföldről, illetve saját maga által finanszírozott civil szervezetek véleményét ismétli meg*”, „*forrásai egyoldalúak és politikailag elfogultak, emiatt ténymegállapításai pontatlanok és tendenciózusak*”. A határozat szerint továbbá a jelentés „*kettős mércét*” alkalmaz és az Európai Bizottság visszaélt a hatalmával.

2. 2021 nyarán a kormány új nemzeti konzultációt indított „*a koronavírusról és a gazdaság újraindításáról*”.<sup>367</sup> (A „nemzeti konzultációk” keretében a kormány manipulatív kérdéseket tesz fel számára politikailag fontos kérdésekben; a válaszok feldolgozása pedig megfelelő módszertan nélkül, ellenőrizetlenül zajlik. Éppen ezért a nemzeti konzultációk nem alkalmasak arra, hogy az érdemi társadalmi párbeszédet helyettesítsék, és inkább propagandacélokat szolgálnak.<sup>368</sup>) Így például **a legutóbbi nemzeti konzultáció alkalmával a kormány többek között az EU-t („Brüsszelt”) támadta,** a következő kérdések feltevésével:

*„7. Brüsszel a járvány után újra vissza fog élni a hatalmával, eljárásokat indít hazánk ellen, hogy rákényszerítse a magyarokra az akaratát. Vannak, akik azt gondolják, Magyarországnak vállalnia kell a vitákat, és ki kell állnia az emberekért. Mások szerint Magyarországnak engednie kell Brüsszelnek. ÖN MIT GONDOL?”*

*„8. Brüsszel új adókat akar ránk kényszeríteni, hogy a multinacionális vállalatok által okozott környezetszennyezés és a klímaváltozás költségeit magasabb rezsiáron keresztül a magyar családokkal fizettesse meg. ÖN MIT GONDOL?”*

3. Mindezekon túl **prominens kormányzati szereplők** (például Orbán Viktor miniszterelnök<sup>369</sup> és Varga Judit igazságügyi miniszter<sup>370</sup>) nyilvánosan **kritizálták a Bizottság jogállamisági jelentését és a civil**

<sup>366</sup> <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/5835dc1de8802d8abe7e753ffa13224537064635/letoltes>

<sup>367</sup> <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/nemzeti-konzultacio-kormany-kozetette-most-indulo-nemzeti-konzultacio-kerdesei>

<sup>368</sup> Lásd még: Agnes Batory – Sara Svensson: The use and abuse of participatory governance by populist governments. *Policy & Politics*, 2019, 47(2), 227–244. o.

<sup>369</sup> <https://kormany.hu/hirek/erthetetlen-jogallami-vitakat-general-az-eu>

<sup>370</sup> <https://kormany.hu/hirek/varga-judit-a-jogallamisagi-jelentesnek-nincs-jogalapja>

**szervezetek hozzájárulását a jelentéshez**, amivel tovább csorbították a jogállamiság tiszteletét Magyarországon.

### További információk

2022. január 21-én került nyilvánosságra,<sup>371</sup> hogy a **Magyar Bírósági Végrehajtói Kar**<sup>372</sup> **korábbi elnöke, Schadl György 2021-ben el akart egy magyar bírót távolíttatni a bírósági szervezetből.** Schadlt a közelmúltban letartóztatták és vesztegetéssel gyanúsítják a korábbi igazságügyi miniszterhelyetttel és kormánypárti országgyűlési képviselővel, Völner Pállal együtt.

A Nemzeti Védelmi Szolgálatnak a híradásokban nyilvánosságra hozott titkos megfigyelési dokumentumaiból kiderül, hogy 2021 nyarán Völnerrel való kapcsolatára hivatkozva Schadl megkönyökezte az OBH elnökét, Senyei Györgyöt is, és beszélt vele a Pesti Központi Kerületi Bíróság egyik bírójáról (aki egyúttal bírósági csoportvezető is<sup>373</sup>). Schadl arra hivatkozott, hogy a bíró belső titoktartási szabályt sértett, és el akarta őt távolíttatni a bírósági szervezetből. Ezt követően az OBH elnöke összekötötte őt Tatár-Kis Péter bíróval, a Fővárosi Törvényszék elnökével, aki a Pesti Központi Kerületi Bíróság valamennyi bírója fölött gyakorolja a munkáltatói jogokat. A titkos megfigyelés átiratai szerint a törvényszék elnöke és Schadl 2021. június 9-én találkoztak, és e találkozó során az előbbi azt mondta Schadl Györgynek, hogy *„a bírót kirúgni nem tudja, de visszavonhatja a csoportvezetői megbízását, illetőleg el tudja érni, hogy ne érezze jól magát a munkahelyén”*.

Senyei elismerte, hogy 2021-ben néhány alkalommal telefonon beszélt Schadl-lel, de hangsúlyozta, hogy ezeknek a telefonhívásoknak nem volt semmilyen jogellenes célja vagy tartalma. Tatár-Kis – a bíróság sajtóirodáján keresztül – jelezte, hogy nem válaszol újságírói kérdésekre, arra hivatkozva, hogy a bíróság folyamatban lévő nyomozásról nem nyilatkozhat. Mindenesetre **a titkos megfigyelés dokumentumaiban található azon állítások, amelyek szerint az OBH elnöke és Magyarország legnagyobb törvényszékének elnöke egy külső szereplővel egyáltalán beszéltek arról, hogy egy bírót elmozdítsanak, súlyosan aláássa a magyar igazságszolgáltatás függetlenségébe vetett bizalmat.**

---

<sup>371</sup> Lásd: <https://444.hu/tldr/2022/01/21/a-birot-rugjak-ki-mert-ez-verlazito>.

<sup>372</sup> A bírósági végrehajtók olyan hivatalos személyek, akiknek a feladata a bíróságokkal együttműködve a jogerős bírósági ítéletek végrehajtása.

<sup>373</sup> Valamennyi bíróságon a kollégiumokon belül egy-egy területen belül bizonyos ügytípusok intézésére bírósági csoportok hozhatók létre (pl. bírósági ítéletek végrehajtása). A bírósági csoportvezető olyan bírósági vezető, aki a bírói csoport élén áll és szervezi annak szakmai munkáját. (2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról [helyesen: 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról], 125. §)