



Bruxelles, den 20.7.2021
SWD(2021) 714 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Rapport om retsstatssituationen 2021

Landekapitel om Ungarn

Ledsagedokument til

**Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske
Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget**

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

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

DA

DA

SAMMENDRAG

Sagsbehandlingen i det ungarske retssystem er effektiv og af høj kvalitet, og der er et højt digitaliseringsniveau. Den gradvise stigning i dommeres og anklageres lønninger fortsætter. Hvad angår retsvæsenets uafhængighed er der imidlertid sket en ny udvikling i retssystemet, der har forværret de eksisterende bekymringer, som også har givet sig udtryk i den procedure, som Europa-Parlamentet har indledt i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU. De nye regler, der gør det muligt at udnævne medlemmer af forfatningsdomstolen til den øverste domstol *Kúria* uden om den normale procedure, er blevet gennemført i praksis og har gjort det muligt at udpege en ny præsident for *Kúria*, som også har fået tildelt yderligere beføjelser. Præsidenten for *Kúria* blev udpeget på trods af en negativ udtalelse fra det nationale domstolsråd. Anbefalingen om at styrke retsvæsenets uafhængighed, der blev fremsat inden for rammerne af det europæiske semester, er stadig ikke blevet imødekommet. Dette omfatter behovet for formelt at styrke det uafhængige nationale domstolsråds beføjelser for at danne modvægt til de beføjelser, der er tildelt præsidenten for det nationale kontor for retsvæsenet.

Gennemførelsen af strategien til bekæmpelse af korruption er i gang, men dens anvendelsesområde er fortsat begrænset. Der er fortsat mangler med hensyn til finansiering af politiske partier, lobbyvirksomhed og "svingdørsproblematikker". De risici, der er forbundet med klientelisme, favorisering og nepotisme på højt plan i den offentlige forvaltning, samt de risici, der opstår i krydsfeltet mellem virksomheder og politiske aktører, er der stadig ikke taget hånd om. De uafhængige kontrolmekanismer er fortsat utilstrækkelige til at afsløre korruption. Der er stadig bekymringer over manglen på systematisk efterprøvelse og utilstrækkeligt tilsyn med indberetning af aktiver og økonomiske interesser. Nye strafferetlige bestemmelser har til formål at bekæmpe udenlandsk bestikkelse og uformelle betalinger inden for sundhedssektoren. Selv om omfanget af tiltalerejsninger i korruptionssager er stort, og der er indledt nogle nye korruptionssager på højt plan siden 2020, har efterforskningerne af påstande vedrørende højtstående embedsmænd og deres nærmeste kreds stadig givet begrænsede resultater.

Mediepluralismen er fortsat under pres. Der er fortsat bekymringer over mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet, også i lyset af medierådets afgørelser, der har ført til lukning af den uafhængige radiostation *Klubrádió*. Selv om der ikke blev indført nogen mediestøtteordninger for at imødegå covid-19-pandemiens indvirkning på nyhedsmediernes, har massiv statslig annoncering fortsat gjort det muligt for regeringen at udøve indirekte politisk indflydelse på medierne. Adgangen til offentlige oplysninger blev strammet gennem nødforanstaltninger, der blev indført under pandemien, hvilket gjorde det vanskeligere for uafhængige medier at få rettidig adgang til sådanne oplysninger. Uafhængige medier og journalister udsættes fortsat for obstruktion og intimidering.

Med hensyn til systemet med den demokratiske kontrol og balance giver gennemsigtighed og kvalitet i lovgivningsprocessen fortsat anledning til bekymring. En ændring af forfatningen vil begrænse regeringens beføjelser med hensyn til "undtagelsestilstanden" efter juli 2023. Kommissæren for grundlæggende rettigheder har fået flere kompetencer, men interessenterne har sat spørgsmålstegn ved kommissærens uafhængighed. Kommissionen indledte en overtrædelsesprocedure for at sikre gennemførelsen af Domstolens dom om loven om gennemsigtighed i forbindelse med udenlandsk finansierede civilsamfundsorganisationer. Parlamentet ophævede efterfølgende loven og indførte nye regler om legalitetskontrol for civilsamfundet. Civilsamfundsorganisationer, der er kritiske over for regeringen, er stadig

under pres, mens der er udtrykt bekymring over nyoprettede private trusts, der modtager betydelige offentlige midler, og som forvaltes af bestyrelsesmedlemmer tæt på den nuværende regering.

I. RETSSYSTEMET

Ungarn har et firestrengt almindeligt domstolssystem. 113 distriktsdomstole fungerer som domstole i første instans, mens 20 regionale domstole behandler appeller til prøvelse af afgørelser truffet af distriktsdomstolene og træffer afgørelse i visse sager i første instans. Fem regionale appeldomstole træffer afgørelse i appeller, der er iværksat til prøvelse af afgørelser truffet af de regionale domstole. *Kúrias* primære opgave er at sikre en ensartet retsanvendelse. Ifølge grundloven er formanden for det nationale kontor for retsvæsenet (NOJ), som vælges af parlamentet, ansvarlig for den centrale forvaltning af domstolene. Det nationale domstolsråd er et uafhængigt organ, som i overensstemmelse med grundloven fører tilsyn med formanden for det nationale kontor for retsvæsenet og deltager i forvaltningen af domstolene. Dommerne udnævnes af republikkens præsident på grundlag af en indstilling fra formanden for det nationale kontor for retsvæsenet på grundlag af en rangordning af kandidater, som er opstillet af de lokale domstolsråd (bestående af dommere, der er valgt af deres kolleger). Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet kan ikke fravige denne rangordning uden forudgående samtykke fra det nationale domstolsråd. Forfatningsdomstolen er ikke en del af det almindelige domstolssystem og behandler sager om loves og retsafgørelses forenelighed med forfatningen. Anklagemyndigheden er en uafhængig institution med beføjelser til at efterforske lovovertrædelser og retsforfølge lovovertrædere. Det ungarske advokatsamfund og de regionale advokatsamfund er uafhængige selvstyrende offentlige organer¹.

Uafhængighed

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er fortsat middel blandt borgerne og lav blandt virksomhederne. Borgernes opfattelse af domstolenes og dommernes uafhængighed er fortsat middel og faldt fra 48 % i 2020 til 40 % i 2021. 32 % af virksomhederne opfatter retsvæsenets uafhængighed som "rimelig god" eller "meget god"², hvilket er en stigning i forhold til de 26 % i 2020. Hvad angår borgerne har der været en negativ tendens i opfattelsen i de seneste fem år (afbrudt i 2020)³. For så vidt angår virksomhederne fortsatte opfattelsen med at forbedres efter et betydeligt fald i 2019⁴.

¹ Det ungarske advokatsamfund har til opgave at repræsentere advokatstanden over for regeringen, føre generelt tilsyn med de regionale advokatsamfund, fastsætte visse regler for advokatstanden ved at udstede vedtægter og gennemgå de regionale advokatsamfunds afgørelser vedrørende disciplinære foranstaltninger. (Bidrag fra Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 22.)

² Figur 47 og 49, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

³ Figur 44, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 47, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁴ Figur 46 og 48, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 49, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

Det nationale domstolsråd står fortsat over for udfordringer med at danne modvægt til formanden for det nationale kontor for retsvæsenet og de beføjelser, han er tillagt med hensyn til forvaltningen af domstolene. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020⁵ står det nationale domstolsråd imidlertid står over for en række strukturelle begrænsninger, der forhindrer det i at føre effektivt tilsyn med formandens handlinger. Det nationale domstolsråd har ikke status som juridisk person⁶ og har ikke ret til at foreslå lovgivning eller til at blive hørt om lovgivningsforslag, der påvirker retssystemet⁷. Der er blevet valgt nye medlemmer og stedfortrædere til det nationale domstolsråd⁸, det har vedtaget et budget, og det har fået tildelt endnu en medarbejder af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet⁹. Den nuværende formand for det nationale kontor for retsvæsenet har et bedre samarbejde med rådet end hans forgænger, men samarbejdet er begrænset til det strengt nødvendige omfang, som loven foreskriver¹⁰, og der er ikke taget lovgivningsmæssige skridt til at løse strukturelle problemer. Rådets anbefalinger¹¹ i forbindelse med det europæiske semester om at "styrke retsvæsenets uafhængighed" er endnu ikke blevet imødekommet. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet har gentagne gange besat ledige stillinger ved de højere domstole, uden indkaldelse af ansøgninger, med dommere, der udfører administrative opgaver i det nationale kontor for retsvæsenet¹².

Præsidenten for den øverste domstol *Kúria* har fået yderligere beføjelser til at tilrettelægge domstolens funktionsmåde. Pr. 1. januar 2021 trådte nye regler¹³ i kraft, som gør det muligt for præsidenten for *Kúria* at nedsætte dommerpaneler bestående af en retsformand¹⁴ og fire dommere¹⁵ for visse grupper af sager efter en ikke-bindende udtalelse

⁵ Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet udnævnes af republikkens præsident og vælges af parlamentet med to tredjedels flertal blandt dommere med mindst fem års erfaring som dommer over en periode på ni år uden mulighed for genvalg. Det nationale domstolsråd består af præsidenten for *Kúria*, der er født medlem, og 14 dommermedlemmer (og 14 stedfortrædere), der vælges af deres kolleger for en periode på seks år uden mulighed for genvalg. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet arbejder under tilsyn af det nationale domstolsråd. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 2-3.

⁶ Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

⁷ Oplysninger modtaget fra det nationale domstolsråd i forbindelse med landebesøget i Ungarn. Rådet må ikke kommunikere via domstolens websted (bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9) ud over offentliggørelsen af de oplysninger, som loven foreskriver. Når det nationale domstolsråd ønskede at kontakte alle dommere via e-mail (f.eks. for at rådføre sig med dem om udkastet til den nye etiske kodeks), blev der registreret en særlig e-mailadresse for det nationale domstolsråd i det officielle e-mailsystem med henblik på at kunne kommunikere direkte med hele retsvæsenet.

⁸ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

⁹ Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

¹⁰ Oplysninger modtaget fra det nationale domstolsråd i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

¹¹ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 3.

¹² Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 7. § 58, stk. 3, i lov CLXII af 2011 om dommers retsstilling og aflønning. Se f.eks. afgørelse 83.E/2020. (II. 21.) OBHE og 62.E/2021. (III. 12.) OBHE.

¹³ Lov CLXV af 2020, ændret § 10, stk. 2, i lov CLXI af 2011 pr. 1. januar 2021. Indførelsen af paneler med fem medlemmer skal angives i ordningen om fordeling af sager (input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4). Den pågældende afdeling bestående af dommere afgiver en ikke-bindende udtalelse om indførelsen af paneler med fem medlemmer (§ 10, stk. 2, i lov CLXI af 2011). Domstolsrådet i *Kúria* afgiver en ikke-bindende udtalelse om ordningen om fordeling af sager (§ 151, stk. 1, i lov CLXI af 2011). Med lov CLXV af 2020 blev desuden indført § 118, stk. 6, og § 127, stk. 2a, i lov CLXI af 2011, som giver præsidenten for *Kúria* mulighed for at udpege en vicepræsident til midlertidig generalsekretær og knytte (vice-)generalsekretærens embedsperiode til præsidenten for *Kúrias* embedsperiode.

¹⁴ Retsformænd udnævnes af præsidenten for *Kúria* (§ 128, stk. 3, i lov CLXI af 2011) efter en ikke-bindende udtalelse fra den kompetente afdeling (§ 131, litra c), og § 132, stk. 4, i lov CLXI af 2011). Retsformanden

fra den pågældende afdeling og fra domstolsrådet i *Kúria*. Dette øgede yderligere de administrative beføjelser, som er tildelt præsidenten for *Kúria*, og som omfatter udnævnelse af retsformænd¹⁶, tildeling af dommere og retsformænd til afdelingerne¹⁷, udnævnelse af afdelingschefer¹⁸ og oprettelse af en ordning for fordeling af sager mellem afdelingerne¹⁹. Præsidenten for *Kúria* har også vigtige beføjelser med hensyn til domstolens rolle i at sikre en ensartet retsanvendelse ved domstolene²⁰. Med henblik herpå træffer *Kúria* afgørelser om ensartethed, som er bindende for domstolene²¹. Når en afdeling ønsker at afvige fra *Kúrias* offentliggjorte retspraksis, skal den udsætte sagen og anmode om en afgørelse om ensartethed²². Panelet for ensartethed kan ledes af præsidenten eller vicepræsidenten²³ for *Kúria*, og dets seks medlemmer udvælges af formanden på ad hoc-basis blandt dommerne i den pågældende afdeling. Desuden kan parterne indgive en klage vedrørende ensartethed over en endelig afgørelse truffet af *Kúria*, hvis den afviger fra *Kúrias* offentliggjorte retspraksis²⁴. Panelet for klager vedrørende ensartethed ledes af præsidenten eller

træffer afgørelse om sammensætningen af det panel, der behandler en given sag, og udnævner den refererende dommer.

¹⁵ Normalt består de dommerpaneler, der behandler sagerne, af en retspræsident og to andre dommere fra samme afdeling. Antallet af dommere ved *Kúria* er ikke fastsat ved lov, men bestemmes af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet (se § 76, stk. 4, litra a), i lov CLXI af 2011). I øjeblikket er der 114 stillinger (se afgørelse 14.SZ/2021. (II. 24.) OBHE), hvoraf 24 er ubesatte. Det skal bemærkes, at præsidenten for *Kúria* træffer afgørelse om udnævnelse af dommere ved *Kúria*. Republikkens præsident spiller kun en formel rolle (figur 54, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021).

¹⁶ § 128, stk. 3, i lov CLXI af 2011.

¹⁷ Der kan være mere end én retsformand i en given afdeling. I sådanne tilfælde udpeger præsidenten for *Kúria* en af dem til at udføre administrative opgaver. Afdelingerne er opdelt i civile, strafferetlige og forvaltningsretlige afdelinger. Afdelingschefen fordeler sagerne mellem afdelingerne ifølge sagsfordelingsordningen. Den kommunale afdeling foretager prøvelse af lovligheden af kommunale dekretter, og dens medlemmer udnævnes af præsidenten for *Kúria*.

¹⁸ Domstolen i plenum og den kompetente afdeling afgiver en ikke-bindende udtalelse om kandidaterne (§ 131, litra a) og c), og § 132, stk. 4, i lov CLXI af 2011).

¹⁹ Domstolsrådet i *Kúria* og afdelingerne afgiver en ikke-bindende udtalelse om ordningen om fordeling af sager (se § 9, stk. 1, i lov CLXI af 2011). Siden den 1. januar 2021 har præsidenten for *Kúria* ændret ordningen om fordeling af sager ni gange.

²⁰ Siden den 1. januar 2020 har domstolene på lavere niveau ved lov været forpligtet til at gøre rede for, hvorfor de ikke følger den fortolkning af retlige bestemmelser, som *Kúria* har fastlagt i sine offentliggjorte afgørelser. En sådan afvigelse giver grund til indgivelse af et ekstraordinært søgsmål ved *Kúria*. Se f.eks. § 561, stk. 3, litra g), § 648, litra d), § 649, stk. 6, og § 652, stk. 1, i lov XC af 2017 om strafferetsplejeloven. § 346, stk. 5, § 406, stk. 1, § 409, stk. 3, og § 424, stk. 3, i lov CXXX af 2016 om strafferetsplejeloven. Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union bemærker, at disse regler blev indført uden høring af retsvæsenet, at tilgængeligheden og søgbarheden af de tidligere afgørelser, der er offentliggjort af *Kúria*, ikke er ajourført, idet enkelte afgørelser offentliggøres i forskellige publikationer, og at det ikke er klart, om det kun er præmisserne og konklusionerne i afgørelserne, der skal følges, eller også bibemærkningerne. Efter rådets opfattelse vil de nye regler indskrænke dommernes uafhængighed med hensyn til fortolkningen af loven i lyset af omstændighederne i den konkrete sag. (Bidrag fra Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 24.)

²¹ § 25, stk. 3, i grundloven. Proceduren for ensartethed — som indledes af en af afdelingerne eller præsidenten eller (vice-)afdelingschefen i *Kúria*, præsidenten for en regional appeldomstol eller rigsadvokaten — adskiller sig fra den ensartede klageprocedure, som indledes af en af parterne i en sag.

²² § 32, stk. 1, litra b), og stk. 2, i lov CLXI af 2011. Hver afdeling har sit eget panel for ensartethed.

²³ Vicepræsidenterne for *Kúria* udnævnes af republikkens præsident efter anbefaling fra præsidenten for *Kúria* (§ 128, stk. 1, i lov CLXI af 2011).

²⁴ § 41/B i lov CLXI af 2011. Pr. 1. januar 2021 præciserede en ændring af reglerne de tilfælde, hvor klagen vedrørende ensartethed skulle afvises, og udvidede anvendelsesområdet for de retsafgørelser, der kan anfægtes gennem en klage vedrørende ensartethed (samtidig med at de blev begrænset til dem, der blev foretaget efter den 1. juli 2020). Desuden styrkede den parternes dispositionsret i sagen (den gav dem ret til at tilbagekalde deres klage) og gav mulighed for at udsætte sagen og indgive en anmodning om præjudicial

vicepræsidenten for *Kúria*, og dens otte medlemmer udvælges af formanden på baggrund af en algoritme²⁵. Panelet for klager vedrørende ensartethed kan i enkelte tilfælde omstøde endelige afgørelser, der er truffet af afdelingerne²⁶. *Kúrias* retlige organer (f.eks. domstolsrådet eller afdelingerne), som kun har en rådgivende funktion²⁷, kan ikke danne modvægt til de omfattende beføjelser, der er tildelt præsidenten for *Kúria*²⁸.

Pr. 1. januar 2021 blev der valgt en ny præsident for *Kúria* i henhold til de nye særlige regler om udnævnelse af retsmedlemmer. Der mindes om, at republikkens præsident i juni 2020 udnævnte otte medlemmer af forfatningsdomstolen til dommere ved *Kúria* pr. 1. juli 2020 på deres anmodning²⁹, hvoraf seks ikke havde erfaring som dommer ved en almindelig domstol. Som forklaret i rapporten om retsstatssituationen 2020 kunne medlemmer af forfatningsdomstolen efter en ændring, der blev vedtaget i 2020, og efter at have opnået status som dommer anmode om at blive udnævnt til *Kúria* efter udløbet af deres embedsperiode ved forfatningsdomstolen³⁰. Den 5. oktober 2020 anbefalede³¹ republikkens præsident, at parlamentet vælger en af dem til posten som præsident for *Kúria*. Efter at have hørt den pågældende person i overensstemmelse med de relevante retlige bestemmelser³² afviste det nationale domstolsråd næsten enstemmigt hans udnævnelse³³. Efter at have opsagt

afgørelse til EU-Domstolen. Loven giver mulighed for at oprette et panel for klager vedrørende ensartethed med mere end ni medlemmer (hvilket også er minimumsantallet). (Bidrag fra præsidenten for *Kúria* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9-10.)

²⁵ § 41/A, stk. 1, i lov CLXI af 2011. Pr. 1. maj 2021 ændrede præsidenten for *Kúria* ordningen om fordeling af sager med henblik på at indføre en algoritme for sammensætningen af panelerne for klager vedrørende ensartethed.

²⁶ § 41/D, stk. 1, litra c), i lov CLXI af 2011. Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union bemærker, at det nye system med klager vedrørende ensartethed kan føre til forvirring og svække dommernes uafhængighed samtidig med, at *Kúria* får for mange beslutningsbeføjelser (bidrag fra Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 24).

²⁷ For så vidt angår udnævnelsen af retsforvaltere i *Kúria* skal præsidenten for *Kúria*, hvis han/hun ønsker at udpege en kandidat uden samtykke fra den pågældende retlige myndighed (udtrykt ved stemmeflertal), anmode om godkendelse fra det nationale domstolsråd (§ 132, stk. 6, i lov CLXI af 2011).

²⁸ Oplysninger modtaget fra den ungarske Helsinki-komité i forbindelse med landebesøget i Ungarn. F.eks. afgiver domstolsrådet og afdelingen udtalelse om ordningen om fordeling af sager (§ 9, stk. 1, i lov CLXI af 2011).

²⁹ Under den normale procedure udnævnes dommere til *Kúria* af domstolens præsident efter indkaldelse af ansøgninger på grundlag af en udtalelse fra den kompetente afdeling i *Kúria* og en vurdering og rangordning af kandidaterne foretaget af domstolsrådet i *Kúria*, som består af dommere, der er valgt af deres kolleger. § 3, stk. 4, litra a), i lov CLXII af 2011, der muliggør udnævnelse af medlemmer af forfatningsdomstolen, der er valgt af parlamentet, uden indkaldelse af ansøgninger blev indført ved lov CXXVII af 2019 om ændring af visse love i forbindelse med distriktskontorernes administrative procedurer med én enkelt instans ("omnibuslovgivningen") (rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 5). Den 21. september 2020 opfordrede det nationale domstolsråd formanden for det nationale kontor for retsvæsenet til at foreslå lovgivning, der fjerner § 3, stk. 4, litra a), i lov CLXII af 2011 (afgørelse 107/2020. (IX.21.) OBT). På rådets møde den 9. september 2020 var formanden for det nationale kontor for retsvæsenet og repræsentanten for justitsministeriet af den opfattelse, at det nationale domstolsråd ikke har nogen kompetence på området.

³⁰ § 88, stk. 3, i lov CLXII af 2011.

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

³² § 103, stk. 3, litra a), i lov CLXI af 2011.

³³ 13 dommermedlemmer stemte imod. Den ene stemme for blev afgivet af den daværende præsident for *Kúria* (født medlem af det nationale domstolsråd) (bidrag fra præsidenten for *Kúria* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4). Rådet anerkendte kandidatens personlige egenskaber og parathed, hans akademiske resultater og den erfaring, han havde opnået på det retlige område i bredere forstand som medlem af forfatningsdomstolen og stedfortræder for rigsadvokaten, men forklarede afvisningen med henvisning til kandidatens manglende domstolerfaring og det forhold, at hans kandidatur var blevet muliggjort af lovgivningsmæssige ændringer, som rådet fandt var i strid med det forfatningsmæssige krav

sit medlemskab af forfatningsdomstolen den 19. oktober 2020 blev kandidaten af nationalforsamlingen pr. 1. januar 2021 valgt til posten som præsident for *Kúria* for en periode på ni år³⁴. Den 19. oktober tildelte den daværende præsident for *Kúria* ham til *Kúria*, hvor han fungerede som retsformand i en af afdelingerne, indtil han tiltrådte som præsident for *Kúria*. Denne udvikling bekræfter de bekymringer, der allerede blev påpeget i rapporten om retsstatssituationen 2020³⁵, hvor udnævnelsen til det øverste retlige embede besluttes uden inddragelse af en retlig myndighed og ikke er i overensstemmelse med europæiske standarder³⁶. FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed karakteriserede valget som et "angreb på retsvæsenets uafhængighed og som et forsøg på at underkaste retsvæsenet den lovgivende magts vilje i strid med princippet om magtens tredeling"³⁷. I lyset af de omfattende administrative beføjelser, der er tildelt præsidenten for *Kúria*, og *Kúrias* centrale rolle i retssystemet³⁸ giver denne udvikling anledning til alvorlige bekymringer med hensyn til retsvæsenets uafhængighed³⁹.

Formanden for det nationale kontor for retsvæsenets praksis med at annullere procedurerne for udvælgelse af retsformænd og udnævne midlertidige retsformænd uden godkendelse fra det nationale domstolsråd fortsatte. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet har fortsat sin praksis med at annullere⁴⁰ udvælgelsesprocedurerne — i et stigende antal sager og ofte uden tilstrækkelig forklaring⁴¹ — for retsformænd og andre

om lederen af retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed (afgørelse 120/2020. (X. 9.) OBT). Udtalelsen fra det nationale domstolsråd er ikke bindende. Regeringen er af den opfattelse, at denne ordning sikrer inddragelse af de retlige organer (input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 2). Der mindes om, at pr. 1. januar 2020 blev § 114, stk. 1, i lov CLXI af 2011 ændret ved § 1 i lov XXIV af 2019, så der nu tages hensyn til tid, den pågældende har arbejdet som seniorjurist ved forfatningsdomstolen eller en international domstol, i bedømmelsen af de fem års "erfaring som dommer", der kræves til stillingen som præsident for *Kúria*.

³⁴ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 12.

³⁵ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 5-6.

³⁶ Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 47. Se også Domstolens dom i sag C-585/18, C-624/18 og C-625/18, A.K., præmis 134.

³⁷ Brev af 15. april 2021 fra FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed. Som understreget af Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer blev valget til posten som præsident for *Kúria* desuden muliggjort af ad hominem-lovgivning (Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (2020)). Der skal også mindes om, at Europarådets Ministerkomité med bekymring noterede sig den fortsatte mangel på garantier i forbindelse med forfatningsmæssige foranstaltninger ad hominem, der bringer et retligt embede til ophør, og parlamentets kompetence, der blev oprettet i 2012 efter omstændighederne i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Baka mod Ungarn (klage nr. 20261/12), til at indlede en rigsretssag mod præsidenten for *Kúria* uden domstolsprøvelse (1 383. møde, 29. september — 1. oktober 2020).

³⁸ Ifølge regeringen kontrolleres *Kúrias* centrale rolle i det ungarske retssystem fuldt ud af forfatningsdomstolen.

³⁹ Ifølge Domstolen skal medlemsstaterne i lyset af retsstatens værdi forhindre enhver forringelse af retsplejelovene ved at afstå fra at vedtage regler, der kan underminere domstolens uafhængighed (se sag C-896/19, Repubblica, præmis 63 og 64).

⁴⁰ En indkaldelse af ansøgninger erklæres for inkonklusiv, hvis ingen af ansøgningerne godkendes af ansættelsesmyndigheden. I så fald offentliggøres en ny indkaldelse af ansøgninger. Hvis den nye procedure også erklæres for inkonklusiv, kan stillingen som retsformand (leder) besættes af en person, som ansættelsesmyndigheden har valgt, for en periode på højst et år. (Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 2). Der er ikke mulighed for domstolsprøvelse af den afgørelse, som formanden for det nationale kontor for retsvæsenet har truffet om at annullere udvælgelsesprocedurerne for retsformænd og andre retsforvaltere, og det nationale domstolsråd inddrages ikke.

⁴¹ I 2020 annullerede formanden for det nationale kontor for retsvæsenet fem udvælgelsesprocedurer for retsforvaltere (retsformænd, næstformænd, afdelingschefer og viceafdelingschefer), hvor der var en kandidat, der fik støtte fra flertallet af den retlige myndighed, der afgav en udtalelse (afgørelse 373.E/2020).

retsforvaltere⁴², selv når der var egnede ansøgere, som blev støttet af deres kolleger⁴³. Denne praksis blev kritiseret af det nationale domstolsråd allerede under embedsperioden for den tidligere formand for det nationale kontor for retsvæsenet⁴⁴. I løbet af det seneste år blev udvælgelsen af retsformænd gentagne gange forsinket på grund af covid-19-pandemien. Som følge heraf forblev de ledige stillinger enten ubesatte eller blev midlertidigt besat af formanden⁴⁵ for det nationale kontor for retsvæsenet, eller retsforvalternes embedsperiode blev forlænget. Retsformændene udøver beføjelser, der er relevante for dommernes karrieremuligheder. Da dommernes første udnævnelse er begrænset til tre år⁴⁶, afhænger deres fortsatte karriere inden for retsvæsenet af en bedømmelse af deres egnethed til en stilling i retsvæsenet, hvor retsformanden skal vurdere deres juridiske arbejde⁴⁷. Hvis dommerne findes egnede, anmoder retsformanden formanden for det nationale kontor for retsvæsenet om at anbefale, at republikkens præsident udnævner dem for en ubegrænset periode⁴⁸. Hvis de findes uegnede, skal de forlade deres stilling ved afslutningen af den første embedsperiode⁴⁹. Resultaterne af bedømmelsen kan anfægtes ved tjenestedomstolen⁵⁰. Tjenestedomstolen kan ikke anvende foreløbige retsmidler for at forhindre, at karrieren i retsvæsenet afbrydes under prøvelsen af bedømmelsen. Desuden kan retsformanden og formanden for det nationale kontor for retsvæsenet hvert tredje år omplacere dommere — uden deres samtykke — til en anden domstol i op til et år, selv om de i praksis ikke har benyttet sig af denne mulighed siden 2012⁵¹. Der er blevet udtrykt bekymringer over denne beføjelses indvirkning på dommeres uafsættelighed⁵².

Den gradvise stigning i dommernes og anklagernes lønninger fortsætter. Den stigning i dommerlønningerne, der blev konstateret i rapporten om retsstatssituationen 2020, fortsatte

(X. 1.) OBHE, 388.E/2020. (X. 19.) OBHE, 415.E/2020. (XI. 12.) OBHE, 443.E/2020. (XI. 30.) OBHE, 444.E/2020. (XI. 30.) OBHE. Ifølge regeringen blev disse afgørelser truffet af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet på baggrund af § 133, stk. 1, i lov CLXI af 2011, havde en detaljeret begrundelse og blev offentliggjort i statstidende og på domstolens officielle websted. Som følge heraf blev der udnævnt tre midlertidige retsformænd. På mødet den 5. maj 2021 udtrykte det nationale domstolsråd bekymring over, at der ikke findes fælles kriterier for annullering af en udvælgelsesprocedure foretaget af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet.

⁴² Formænd og visse andre ledere ved de regionale domstole og regionale appeldomstole udpeges af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet efter en hemmelig afstemning foretaget af den pågældende domstol i plenum. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet kan udnævne enhver kandidat, som har opnået stemmeflertal (en dommer kan støtte flere kandidater ved afstemningen), men udnævnelse af en kandidat, som ikke har opnået stemmeflertal i domstolen i plenum, kræver forudgående samtykke fra det nationale domstolsråd. Regionale retsformænd udpeger præsidenterne for distriktsdomstolene (input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 2).

⁴³ Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

⁴⁴ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 3.

⁴⁵ Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5-6.

⁴⁶ § 23, stk. 1, i lov CLXII af 2011. Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 1.

⁴⁷ § 24, stk. 2, og kapitel V i lov CLXII af 2011. Retsformandens vurdering er baseret på en vurdering foretaget af afdelingslederen eller en dommer udpeget af afdelingslederen (§ 71, stk. 2, i lov CLXII af 2011).

⁴⁸ § 3, stk. 3, litra c), og § 24, stk. 3, i lov CLXII af 2011.

⁴⁹ § 25, stk. 1, i lov CLXII af 2011.

⁵⁰ § 80 og § 101 i lov CLXII af 2011. Medlemmerne af tjenestedomstolene udnævnes af det nationale domstolsråd (§ 102, stk. 1, og § 145, stk. 2, i lov CLXII af 2011, 103, stk. 3, litra g) i lov CLXI af 2011).

⁵¹ § 31, stk. 3, i lov CLXII af 2011. Ifølge oplysninger udleveret af regeringen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om retsstatssituationen 2021.

⁵² GRECO Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report, anbefaling xi, punkt 27. Ifølge europæiske standarder bør en dommer ikke flyttes til et andet retligt embede uden at have givet samtykke hertil, undtagen i tilfælde af disciplinære sanktioner eller reformer af retsvæsenets organisation (se Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 52).

som fastsat i omnibuslovgivningen fra 2019⁵³ og forventes at bidrage til at styrke retsvæsenets uafhængighed. I den første fase blev lønningerne fra januar 2020 i gennemsnit forhøjet med 32 %⁵⁴ og i den anden fase fra januar 2021 med 12 %. Der er planlagt en yderligere stigning på 13 % i 2022⁵⁵. Der er dog stadig betænkeligheder⁵⁶ med hensyn til bonussystemet og muligheden for, at de myndigheder, der forvalter domstolene, kan tildele bonusser til dommere på et skønsomt grundlag uden objektive og gennemsigtige kriterier⁵⁷.

Der er fortsat betænkeligheder med hensyn til visse elementer i organiseringen af anklagemyndigheden. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020 er anklagemyndigheden organiseret i en strengt hierarkisk struktur. Dens uafhængighed er stadfæstet ved lov⁵⁸, men enkelte elementer i den retlige ramme fik Greco til at udstede anbefalinger om revision af reglerne for udnævnelse af rigsadvokaten for at beskytte anklagemyndigheden mod politisk indflydelse. Mens de fleste af Grecos anbefalinger vedrørende anklagemyndigheden er blevet gennemført, er nogle af dem endnu ikke blevet

⁵³ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 6.

⁵⁴ Interessenterne rapporterede, at programmets første fase, som fastsat i loven, i uforholdsmæssig grad øgede lønningerne til retsformænd og andre retsforvaltere (bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 12, bekræftet af oplysninger modtaget fra det nationale domstolsråd i forbindelse med landebesøget i Ungarn). Pr. 1. januar 2020 blev tillæg vedrørende retsinstanter hævet fra 10 til 20 % for dommere ved distriktsdomstolene, fra 20 til 40 % for dommere ved de regionale domstole, fra 40 til 70 % for dommere ved de regionale appeldomstole og fra 60 til 120 % for dommere ved *Kúria*. For så vidt angår tillæg til ledere i retsvæsenet blev der indført en større stigning. Pr. 1. januar 2020 blev løntillægget f.eks. hævet fra 60 til 200 % for afdelingsledere og generalsekretæren for *Kúria*, fra 60 til 150 % for præsidenterne for de regionale appeldomstole og præsidenten for den regionale domstol i Budapest, fra 50 til 120 % for vicepræsidenterne for de regionale appeldomstole og præsidenterne for de regionale domstole og fra 45 til 120 % for retsformænd i *Kúria*. Ifølge oplysninger udleveret af regeringen var gennemsnittet på distriktsdomstolsplan 30 %, 29 % for dommere og 34 % for retsforvaltere. På regionalt domstolsplan var gennemsnittet 33 %, 33 % for dommere og 33 % for retsforvaltere.

⁵⁵ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

⁵⁶ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 7. Ifølge oplysninger modtaget fra den ungarske Helsinki-komité i forbindelse med landebesøget i Ungarn er retsreglerne om bonusser (§ 189 i lov CLXII af 2011) meget vage, hvilket i høj grad giver mulighed for vilkårlighed. Der findes ingen lovbestemt liste eller definition af de typer og former for bonusser, som formanden for det nationale kontor for retsvæsenet og andre retsforvaltere kan tildele dommere, og der er heller ingen klare kriterier for, hvad der kan danne grundlag for sådanne afgørelser. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet nægtede at give det nationale domstolsråd detaljerede oplysninger om udbetalingen af bonusser, da dette emne ifølge hans fortolkning af loven ikke er en del af det nationale domstolsråds tilsynsbeføjelser (oplysninger modtaget fra det nationale domstolsråd i forbindelse med landebesøget i Ungarn).

⁵⁷ Den gennemsnitlige andel af normative bonusser, der skal betales til alle dommere og domstolspersonale, fastsættes af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet. Retsforvaltere kan beslutte at afvige fra denne gennemsnitlige andel, se § 11, stk. 4, i kendelse 5/2013. (VI. 25.) OBH fra formanden for det nationale kontor for retsvæsenet (afgørelsen træffes af formændene for de regionale domstole og regionale appeldomstole for så vidt angår dommere og domstolspersonale. Afgørelsen træffes af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet for så vidt angår disse retsformænd og dommere, der er tildelt det nationale kontor for retsvæsenet, og af præsidenten for *Kúria* for så vidt angår dommere ved *Kúria*). Kendelse 5/2013. (VI. 25.) OBH indeholder ikke kriterier for afvigelse fra den gennemsnitlige andel i individuelle sager. Desuden kan lederne tildele yderligere (ikke-normative) bonusser. Ifølge Europarådet bør systemer, der gør dommernes basisløn afhængig af resultater, undgås, da de kan skabe problemer med hensyn til dommernes uafhængighed (Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 55).

⁵⁸ Bidrag fra *Alapjogokért Központ* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3. Det bemærkes, at der ikke findes effektive retsmidler mod anklagemyndighedens afgørelser om ikke at retsforfølge påståede kriminelle handlinger, der skader offentlighedens interesser, herunder korrupsion, svig, der skader EU's finansielle interesser, og svindel med offentlige midler (subsidiær privat retsforfølgelse er ikke mulig, hvis offeret er staten eller et offentligt organ (§ 787, stk. 3, litra d), i lov XC af 2017 om strafferetsplejeloven).

imødekommet. Dette er tilfældet for så vidt angår anbefalingen om at fjerne muligheden for, at rigsadvokaten kan blive i sit embede efter udløbet af sin embedsperiode⁵⁹. Det er også tilfældet for så vidt angår Grecos anbefaling om, at situationer, hvor en overordnet anklager overtager en sag fra en underordnet anklager, skal være baseret på strenge kriterier, og at sådanne afgørelser skal begrundes skriftligt⁶⁰. Greco anbefalede også at øge ansvarligheden og gennemsigtigheden i disciplinærsager mod anklagere. Greco er fortsat bekymret over, at det stadig er den direkte overordnede anklager, der træffer afgørelse om sagens realiteter, og ikke et upartisk organ⁶¹. En fuldstændig gennemførelse af disse anbefalinger vil have en positiv indvirkning på reglerne for bekæmpelse af korruption.

Kvalitet

Retssystemet er generelt meget digitaliseret. Ungarn rangerer stadig meget højt for så vidt angår digitale løsninger til at indlede og følge sager i civil-, handels- og forvaltningsretlige sager⁶², digitale løsninger til at gennemføre og følge retssager i straffesager⁶³ og borgernes onlineadgang til offentliggjorte domme⁶⁴. Desuden har Ungarn rigtig gode resultater med fremme af og incitamenter til at anvende alternative metoder til bilæggelse af tvister⁶⁵. Der er dog betænkeligheder over, hvor mange der har adgang til retshjælpsordningen⁶⁶, og retsafgifterne i handelsretlige sager er fortsat høje⁶⁷. Der kunne stilles flere kommunikationskurser til rådighed for dommere⁶⁸.

Domstolens funktion blev tilpasset under covid-19-pandemien. Digitale løsninger (f.eks. et system til afholdelse af virtuelle retsmøder) var allerede på plads ved udbruddet af pandemien. Brugen af værktøjer til afholdelse af virtuelle retsmøder (videokonference) er blevet udbredt⁶⁹ under pandemien, hvilket har gjort visse retssager mere effektive⁷⁰. Visse

⁵⁹ GRECO Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report, anbefaling xiv, punkt 37.

⁶⁰ GRECO Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report, anbefaling xv, punkt 42. § 60/A i direktiv 12/2012 (VI. 8.) fra rigsadvokaten kræver, at årsagen til overtagelsen registreres i sagsmappen. Ifølge regeringen blev ordet "potentielt" anvendt i Greco-rapporten fra 2015 som udtryk for, at den kun henviste til hypotetiske og ikke faktuelle situationer, og anbefalede yderligere skridt alene for at forhindre sådanne potentielle scenarier. Ikke desto mindre er det afgørende for, at anklagemyndigheden kan fungere korrekt, at rigsadvokatens stilling besættes selv i overgangsperioden, indtil det krævede flertal er opnået. Dette flertal garanterer rigsadvokatens uafhængighed og beskytter magtens tredeling. Ifølge regeringen er den grundlæggende garanti mod vilkårlige afgørelser, der henvises til i Grecos Interim Compliance Report, fastsat i selve grundloven, hvori det i § 29, stk. 1, hedder, at "rigsadvokaten og anklagemyndigheden er uafhængige". Regeringen påpeger, at anklagemyndighedens uafhængighed udvides i § 3, stk. 3, i lov CLXIII af 2011 om anklagemyndigheden.

⁶¹ GRECO Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report, anbefaling xvii, punkt 52. Greco glædede sig over ændringen af § 88, stk. 1, i lov CLXIV af 2011 om obligatorisk inddragelse af en dommer i disciplinærsager med henblik på at gennemføre undersøgelsen, der trådte i kraft den 1. januar 2019.

⁶² Figur 44, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶³ Figur 45, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁴ Figur 46, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁵ Figur 27, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁶ Figur 23, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁷ Figur 25, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁸ Figur 36, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁶⁹ I 2019 afholdt domstolene 6 426 retsmøder via videokonference, mens tallet var 20 569 i 2020. (Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 11). Systemet til oplæring i digitale værktøjer kom langsomt i gang, men er nu taget i brug. (Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18 og 20.)

⁷⁰ Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

retssager er blevet forenklet⁷¹. Den 8. marts 2021 indførte regeringen ændringer af retsplejereglerne med henblik på at lette retssystemets funktion under "undtagelsestilstanden"⁷².

Effektivitet

Effektiviteten i civil- og forvaltningsretlige sager er fortsat høj. Ifølge EU's resultattavle for retlige anliggender 2021 klarer Ungarn sig rigtig godt for så vidt angår anslået tid til behandling af forvaltningsretlige sager i første instans⁷³ og i alle retsinstanser⁷⁴, antallet af verserende forvaltningsretlige sager ved domstole i første instans⁷⁵, og antallet af verserende civil-, handels- og forvaltningsretlige sager og andre sager⁷⁶. Ungarn klarer sig også godt med hensyn til anslået tid til behandling af civil- og handelsretlige sager i første instans⁷⁷ og andelen af afsluttede civil-, handels- og forvaltningsretlige og andre sager⁷⁸. Nye procedureregler giver fra den 9. juli 2020 mulighed for at fremskynde behandlingen af sager, der omfatter civile søgsmål anlagt af ofre for forbrydelser⁷⁹.

Der er ved at blive udviklet effektive retsmidler i tilfælde af retssager, der varer uforholdsmæssigt længe. Gennemførelsen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Gázsó mod Ungarn er ikke afsluttet, og Ungarn er stadig under skærpet tilsyn af Europarådets Ministerkomité for så vidt angår dette spørgsmål⁸⁰. Den 15. juni 2021 vedtog parlamentet en ny lov⁸¹, hvor der fra 2021 indføres et kompenserende retsmiddel, der er begrænset til civile sager, der varer uforholdsmæssigt længe.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Koordineringen af korruptionsbekæmpelsen i Ungarn varetages af den nationale beskyttelsestjeneste (NVSZ), der henhører under indenrigsministeriet, og som også er ansvarlig for forebyggelse af kriminalitet inden for politiet, de retshåndhævende myndigheder og andre statslige organer. Efterforskning af og retsforfølgelse i korruptionssager i den offentlige sektor henhører alene under den centrale øverste anklagemyndighed og dens fem regionale kontorer. Anklagemyndigheden bistås af politiet og NVSZ. Rigsrevisionen har

⁷¹ Ibid. En særlig lov tillader f.eks., at sager behandles ved skriftlig procedure, selv i retssager, hvor en sådan procedure ikke tidligere var tilladt.

⁷² Regeringsdekret 112/2021 af 6. marts 2021. Dekretet fandt pr. 23. maj 2021 ikke længere anvendelse. Regeringsdekret 112/2021 blev pr. 17. april 2021 ændret ved regeringsdekret 182/2021 af 16. april 2021. Det gav domstolene mulighed for at afholde retsmøder fra den 20. april 2021.

⁷³ Figur 9, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁷⁴ Figur 10, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁷⁵ Figur 16, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁷⁶ Figur 14, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁷⁷ Figur 7, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁷⁸ Figur 11, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁷⁹ Lov LXX af 2020. Domstolene handler hurtigt, idet den generelle søgsmålsfrist er på højst otte arbejdsdage. Hvis retten skal afholde et retsmøde, afholdes det primært via et elektronisk kommunikationsnet eller andre midler, der kan transmittere elektroniske billeder og lyd. I appel- og prøvelsessager kan parterne ikke anmode om afholdelse af et retsmøde. (Bidrag fra præsidenten for *Kúria* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.)

⁸⁰ I oktober 2018 fremlagde regeringen lovforslag T/2923. I juni 2021 noterede Europarådets Ministerkomité sig med stor bekymring, at der ikke er gjort tilstrækkeligt håndgribelige fremskridt, navnlig at der ikke er fremlagt nogen konkret plan for indførelse af kompenserende retsmidler i forvaltningsretlige sager og straffesager.

⁸¹ Lov XCIV af 2021.

beføjelse med hensyn til kontrol af økonomisk forvaltning af offentlige midler og revision af politiske partier.

Opfattelsen af korruption i den offentlige sektor blandt eksperter og virksomhedsledere er, at korruptionsniveauet i den offentlige sektor fortsat er højt. I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 scorer Ungarn 44 ud af 100 og ligger som nr. 19 i EU og nr. 69 på verdensplan⁸². Denne opfattelse er faldet betydeligt⁸³ i løbet af de seneste fem år⁸⁴.

Der blev foretaget visse ændringer af de strafferetlige bestemmelser for at bekæmpe udenlandsk bestikkelse og uformelle betalinger inden for sundhedssektoren. Som det fremgår af rapporten om retsstatssituationen 2020, kriminaliseres de relevante korruptionsrelaterede lovovertrædelser⁸⁵. Som reaktion på en henstilling fra OECD⁸⁶ trådte en ændring af straffeloven i kraft den 1. januar 2021. Som følge af ændringen ændres definitionen af "udenlandsk offentlig embedsmand", så det præciseres, at den omfatter embedsmænd fra udenlandske offentlige virksomheder. Den indfører også strengere straffe for smørepenge. Bestemmelserne om bestikkelse blev også ændret, så de omfatter uretmæssige fordele for sundhedspersonale, hvilket begrænser muligheden for uformelle ("påskønnende") betalinger inden for sundhedssektoren og gør det til en subsidiær lovovertrædelse at love eller yde uretmæssige fordele til gengæld for sundhedsydelser⁸⁷.

Gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af korruption for 2020-2022 og den særlige handlingsplan er ikke afsluttet. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020 er anvendelsesområdet for den strategiske ramme for bekæmpelse af korruption begrænset til fremme af integriteten i den offentlige forvaltning. Strategien⁸⁸, der blev vedtaget i juni 2020, indeholder foranstaltninger som f.eks.: indførelse og udvikling af elektroniske løsninger til øget gennemsigtighed (f.eks. et automatiseret beslutningssystem), overvågning af integritetsrisici, integritetskurser for tjenestemænd og særlige kurser i bekæmpelse af korruption for retshåndhævende myndigheder, dommere og anklagere. Andre relevante områder, såsom bestemmelser om finansiering af politiske partier, oplysninger om aktiver, lobbyvirksomhed og "svingdørsproblematikker", behandles i særlige instrumenter. Da de imidlertid ikke er omfattet af strategien, afhjælpes manglerne ikke på en koordineret måde⁸⁹. Den omfatter heller ikke de risici, der er forbundet med klientelisme, favorisering og

⁸² Transparency Internationals Corruption Perceptions Index 2020 (2021), s. 2-3. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: lav (opfattelsen af korruption blandt eksperter og virksomhedsledere i den offentlige sektor er over 79), relativt lav (79-60), relativt høj (59-50) og høj (under 50).

⁸³ I 2015 var scoren på 51, mens den i 2020 var på 44. Scoren stiger/falder betydeligt, når den ændrer sig mere end 5 point, forbedres/forringes (ændrer sig med 4-5 point), er forholdsvis stabil (ændrer sig med 1-3 point) i de seneste fem år.

⁸⁴ Dataene fra Eurobarometerundersøgelsen om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaringer med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. De seneste data stammer fra Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

⁸⁵ Straffeloven indeholder de relevante definitioner af korruption og relaterede lovovertrædelser og kriminaliserer forskellige former for bestikkelse og handel med indflydelse, underslæb, uretmæssig tilegnelse af offentlige midler og misbrug af offentlig myndighed.

⁸⁶ OECD (2019), Implementing the OECD Anti Bribery Convention — Phase 4 Report: Hungary. Se lov XLIII af 2020.

⁸⁷ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 19.

⁸⁸ Regeringens afgørelse 1328/2020 af 19. juni 2020 om den mellemlangsigtede nationale strategi til bekæmpelse af korruption 2020-2022 og den tilhørende handlingsplan.

⁸⁹ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 11.

nepotisme på højt plan i den offentlige forvaltning, eller risici, der opstår i grænsefladen mellem virksomheder og politiske aktører⁹⁰.

Der er stadig udfordringer med hensyn til efterforskning og retsforfølgelse af korrupsionssager på højt plan. Den retlige ramme sikrer betingelserne for effektiv efterforskning og retsforfølgelse, og politiet og anklagemyndigheden rapporterer om tilstrækkelige ressourcer og specialisering til at udføre deres opgaver. Anklagerne fremhæver imidlertid udfordringer i forbindelse med afsløring af korrupsion og fremskaffelse af bevismateriale i sådanne sager⁹¹. Strafferetlige sager om korrupsion indledes hovedsagelig på grundlag af efterforskningsmyndighedernes strafferetlige efterforskninger. Størstedelen af de undersøgte sager afsløres af NVSZ. Anmeldelser fra administrative myndigheder og mulige uregelmæssigheder, der afsløres ved hjælp af forebyggende værktøjer (f.eks. indberetninger af aktiver, whistleblowerindberetningskanaler, oplysninger fra forskellige registre), spiller en relativt lille rolle i strafferetlige efterforskninger⁹², og uafhængige kontrolmekanismer er fortsat utilstrækkelige til at afsløre korrupsion. Som anført sidste år er mangelfulde uafhængige kontrolmekanismer og tætte forbindelser mellem politik og visse nationale virksomheder befordrende for korrupsion. Ifølge oplysninger fra anklagemyndigheden er omfanget af tiltalerejsninger i korrupsionssager, der efterforskes af anklagemyndigheden, generelt meget stort (86,5 %) ⁹³. Siden 2020 er der blevet indledt en række nye sager på højt plan⁹⁴, der involverer politikere, men efterforskningerne af påstande vedrørende højtstående embedsmænd og deres nærmeste kreds har dog fortsat givet begrænsede resultater⁹⁵ som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020⁹⁶. En fuldstændig gennemførelse af Grecos anbefalinger om en effektiv anklagemyndighed vil yderligere styrke rammen for bekæmpelse af korrupsion⁹⁷.

Integritetskontroller anses fortsat af myndighederne for at have en effektiv afskrækkende virkning på korrupt adfærd og har ført til, at der er indledt flere straffesager for småkorrupsion i rapporteringsperioden⁹⁸. Den 1. januar 2021 trådte en ny ændring af politiloven i kraft, som øgede omfanget af personale ud over politiet, der kan underkastes integritetskontroller⁹⁹. Alt personale i budgetorganisationer, der er under tilsyn af regeringen, og medlemmer af regeringen kan derfor nu underkastes integritetskontroller.

Ungarn har en omfattende ordning for oplysning om aktiver, men der er fortsat bekymringer over manglen på systematisk efterprøvelse og utilstrækkeligt tilsyn med indberetninger af aktiver og økonomiske interesser. Ifølge den gældende ordning skal

⁹⁰ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 11.

⁹¹ Oplysninger modtaget fra anklagemyndigheden i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

⁹² Oplysninger modtaget fra anklagemyndigheden i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

⁹³ Oplysninger modtaget fra anklagemyndigheden i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

⁹⁴ To sager vedrører en viceskatssekretær, der er tiltalt for passiv bestikkelse, og en højtstående embedsmand i skatteforvaltningen. Yderligere tre sager vedrører højtstående personer med højtstående stillinger i den private sektor eller internationale organisationer (oplysninger modtaget fra anklagemyndigheden i forbindelse med landebesøget i Ungarn).

⁹⁵ Anklagemyndigheden bemærkede, at der ikke føres særskilte statistikker over sager om korrupsion på højt plan, da dette ikke er en kategori, der er defineret i strafferetten.

⁹⁶ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 10.

⁹⁷ Se side 8. GRECO Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report, anbefaling xiv, punkt 37 og 42.

⁹⁸ I 2020 gennemførte NVSZ 245 sådanne kontroller, hvilket førte til straffesager mod ni personer. Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 13.

⁹⁹ Se § 7 i lov XXXIV af 1994 om politiet.

medlemmer af parlamentet, regeringsembetsmænd og offentlige embedsmænd indberette deres aktiver og økonomiske interesser. Der er dog fortsat bekymringer over manglen på systematisk overvågning. Kontrollen af indberetningerne af aktiver¹⁰⁰ finder kun sted, når der er tale om mistænkelige forhold, og er overladt til den offentlige embedsmands arbejdsgiver eller parlamentets udvalg for immunitet i forbindelse med indberetninger fra parlamentsmedlemmer og højtstående regeringsembetsmænd. Udvalget rapporterede, at i de seneste fem år blev 15 ud af de 16 indberetninger, der var indgivet til kontrol, afvist som ubegrundede. I den resterende sag berigtigede den pågældende sin indberetning af aktiver og passiver, og proceduren blev ikke indledt¹⁰¹. Som anført sidste år¹⁰² kan en mistanke om en uberettiget forøgelse af en persons velstand føre til kontrol foretaget af den nationale told- og skattemyndighed. Skattemyndighederne kan dog kun indlede en sådan procedure, hvis efterforskningsmyndighederne også har indledt strafferetlige undersøgelser, hvilket begrænser mulighederne for uafhængig kontrol. Efter en ændring af de relevante regler¹⁰³ skal parlamentets medlemmer underrette formanden om enhver interessekonflikt eller uforenelighed, hvorefter de er underlagt visse begrænsninger, indtil situationen er løst. Indberetninger af økonomiske interesser og oplysninger om opfølgning er imidlertid ikke offentligt tilgængelige. Spørgsmålet om effektivt tilsyn med, kontrol og håndhævelse af regler for adfærd, interessekonflikter og indberetninger af aktiver for medlemmer af parlamentet var genstand for anbefalinger fra Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco), og disse er endnu ikke endeligt gennemført¹⁰⁴.

Reglerne om lobbyvirksomhed er fortsat ufuldstændige og håndhæves ikke systematisk¹⁰⁵. Der er ingen obligatorisk registrering af lobbyister og offentliggørelse af kontaktrapporter. Ifølge et regeringsdekret fra 2013¹⁰⁶ kan ansatte i statsforvaltningens organer kun mødes med interesserepræsentanter i forbindelse med deres arbejde efter at have underrettet deres overordnede, som kan forbyde mødet. Møder med interesserepræsentanter skal dokumenteres, men der er ingen forpligtelse til at offentliggøre møderne. Greco har anbefalet et klart regelsæt i samspillet med lobbyister for så vidt angår medlemmer af parlamentet¹⁰⁷.

Der mangler stadig klare regler for svingdørsproblematikker og karensperioder. Både arbejdsloven¹⁰⁸ og den særlige lovgivning, der gælder for offentlige embedsmænd¹⁰⁹, indeholder dog bestemmelser om fortrolighed. I praksis håndhæves disse regler ikke, da

¹⁰⁰ Indberetninger af aktiver — der offentliggøres og kontrolleres — omfatter ikke ordninger om aktiver under forvaltning (*bizalmi vagyonekzelői jogviszony*), trusts (*vagyonkezelő alapítvány*), private equity-fonde (*magántőkealap*) og livsforsikringspolicer. Indberetninger af økonomiske interesser — der ikke offentliggøres eller kontrolleres — omfatter status som trustforvalter, trustforvalter eller begunstiget i et tillidsforhold samt medlemskab af en fond, fondens bestyrelse og andre nøglepositioner (oplysninger modtaget fra nationalforsamlingen i forbindelse med landebesøget i Ungarn).

¹⁰¹ Oplysninger modtaget fra nationalforsamlingen i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

¹⁰² Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 11.

¹⁰³ Lov XXXVI af 2012 om nationalforsamlingen, ændret i december 2019.

¹⁰⁴ Greco (2020), Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report on Hungary — Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, s. 5.

¹⁰⁵ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 11-12.

¹⁰⁶ Regeringsdekret 50/2013 af 25. februar 2013 om systemet til integritetsstyring i offentlige forvaltningsorganer og procedurereglerne for modtagelse af lobbyister.

¹⁰⁷ Greco (2020), Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report on Hungary — Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

¹⁰⁸ § 8, stk. 4, i lov I af 2012.

¹⁰⁹ § 93, stk. 1, litra g, i lov CXXV af 2018.

regeringen stadig mangler at specificere de sektorer og stillinger, hvor der gælder en klar tidsbegrænsning for offentlige embedsmænd med hensyn til at forfølge en erhvervskarriere på det område, hvor de var aktive¹¹⁰.

Partifinansieringen i Ungarn giver fortsat anledning til bekymring¹¹¹. Rigsrevisionen har til opgave at føre tilsyn med ansvarligheden i forbindelse med anvendelsen af offentlige midler og kontrollere lovligheden af de politiske partiers økonomiske forvaltning. Selv om der som også bemærket af Greco er truffet visse foranstaltninger for at sikre, at de politiske partiers økonomiske registre er gennemsigtige og ajourførte, for at klarlægge partiernes indtægtskilder og valgkampagnerne samt for at sikre en grundigere overvågning, er der fortsat generelle bekymringer med hensyn til gennemsigtigheden af partifinansieringen¹¹².

Der findes en lovgivningsmæssig ramme for beskyttelse af whistleblowere, og der er behov for yderligere foranstaltninger for at forbedre beskyttelsen i praksis. Loven om beskyttelse af whistleblowere¹¹³ sikrer whistleblowere anonymitet og gør det muligt at indgive klager elektronisk. Offentliggørelser af oplysninger om uregelmæssigheder i offentlighedens interesse undersøges af de berørte institutioner, og deres svar med resultatet af undersøgelsen uploades til det elektroniske register. Whistleblowere kan ikke holdes ansvarlige for deres indberetninger, medmindre det konstateres, at de bevidst har foretaget en falsk indberetning¹¹⁴. Kommissæren for grundlæggende rettigheder fungerer som indberetningskanal¹¹⁵ og driver den elektroniske platform, men har kun begrænset formel kompetence med hensyn til klager fra whistleblowere¹¹⁶. OECD anerkendte de positive aspekter af den lovgivningsmæssige ramme, men gav udtryk for bekymringer med hensyn til effektiviteten af beskyttelsen af whistleblowere¹¹⁷.

Indsnævringen af anvendelsesområdet for reglerne om offentlige udbud har øget risikoen for korrupion. En ny lov¹¹⁸, der blev vedtaget den 27. april 2021, ophævede et

¹¹⁰ Den lovbestemte begrænsning svarer til den tid, der er brugt på det arbejde, der er omfattet af begrænsningen, dog højst to år (§ 117, stk. 2, i lov CXXV af 2018). I § 117, stk. 1, i lov CXXV af 2018 hedder det, at regeringen skal fastlægge de sektorer og stillinger, som en embedsmand ikke kan ansættes i efter afslutningen af sin offentlige tjeneste. Denne bestemmelse er endnu ikke gennemført.

¹¹¹ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 12.

¹¹² Greco (2019), Third Evaluation Round — Second Addendum to the Second Compliance Report, punkt 24.

¹¹³ Lov CLXV af 2013 om klager og whistleblowing.

¹¹⁴ I lov CLXV af 2013 hedder det, at offentlige organer og lokale myndigheder har ret til at behandle sager vedrørende indberetninger fra whistleblowere (§ 1, stk. 1 og stk. 4). Hvis det står klart, at whistlebloweren har indberettet urigtige oplysninger af afgørende betydning i ond tro, og det tyder på, at der er begået en lovovertrædelse eller en overtrædelse, skal whistleblowerens personoplysninger udleveres til det organ eller den person, der har beføjelse til at foretage retsforfølgelse. Hvis det er sandsynligt, at whistlebloweren har forvoldt ulovlig skade eller anden skade på andres rettigheder, skal whistleblowerens personoplysninger efter anmodning herom udleveres til det organ eller den person, der har beføjelse til at indlede eller foretage retsforfølgelse (§ 3, stk. 4).

¹¹⁵ Andre indberetningskanaler er arbejdsgiverkanalen og det interne kontrolsystem for offentlige organer.

¹¹⁶ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 12. I praksis er det ombudsmandens vigtigste opgave at fremsende indberetningerne til de kompetente myndigheder. Disse indberetninger fremsendes ikke automatisk til de retshåndhævende myndigheder, og den pågældende institutions integritetsrådgiver foretager i stedet en forvaltningsundersøgelse. Integritetsrådgivere rapporterer direkte til deres institutions ledelse. Ombudsmanden kan dog enten efter anmodning eller af egen drift undersøge, om disse myndigheder har fulgt op på indberetningerne på behørig vis. Offentliggørelser af oplysninger om uregelmæssigheder i offentlighedens interesse undersøges af de berørte institutioner, og deres svar med resultatet af undersøgelsen uploades til et elektronisk register.

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

¹¹⁸ Lov VIII af 2021 om ændring af loven om videregående uddannelser og visse tilknyttede love.

særligt krav i loven om offentlige udbud¹¹⁹, hvorved trusts oprettet af staten samt juridiske personer, der forvaltes af disse trusts, ikke længere er omfattet af udbudsreglernes eksplicite anvendelsesområde for så vidt angår udbud finansieret af EU-midler¹²⁰. Samme lov fjerner også regler, der har til formål at forhindre interessekonflikter, hvilket giver indehavere af offentlige embeder mulighed for at sidde i bestyrelsen for sådanne trusts.

En række OLAF-undersøgelser blev afsluttet med støtte fra den ungarske koordineringstjeneste til bekæmpelse af svig (AFCOS). I de seneste år har antallet af tiltalerejsninger som følge af OLAF's retlige henstillinger været højere i Ungarn end gennemsnittet i EU. På trods af gentagne anmodninger har de ungarske myndigheder imidlertid endnu ikke meddelt en myndighed, der er ansvarlig for at yde bistand til OLAF under dets kontrol på stedet, hvis en økonomisk operatør, der er underlagt kontrol, nægter at samarbejde. Det bemærkes endvidere, at de ungarske myndigheder på området for delt forvaltning ofte trækker projekter tilbage fra EU-finansiering, når OLAF afgiver en økonomisk henstilling, eller sommetider når myndighederne bliver opmærksomme på, at der er indledt en OLAF-undersøgelse. Det ser ud til, at skyldige beløb ikke systematisk inddrives fra den økonomiske operatør, der begik uregelmæssigheden eller svigen¹²¹. I sådanne tilfælde erstattes EU-tilskuddet blot af nationale midler, hvilket har en negativ indvirkning på den afskrækkende virkning af en OLAF-undersøgelse og medfører større risici for det nationale budget. I perioden 2016-2020 havde Ungarn afsluttet 32 OLAF-undersøgelser med en økonomisk henstilling i de to hovedområder for delt forvaltning¹²².

Myndighederne erkendte, at covid-19-pandemien kan øge risikoen for korrupsion, men at det ikke blev anset for nødvendigt at træffe specifikke foranstaltninger¹²³. Interessenterne pegede på bekymringer på området for offentlige udbud, hvor afvigelser fra reglerne om offentlige udbud og direkte tildeling kombineret med mangler i adgangen til oplysninger øger risikoen for korrupsion og rejste spørgsmål med hensyn til indkøb af medicinsk udstyr via virksomheder, der fungerer som mellemlid¹²⁴.

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

Ungarns grundlov¹²⁵ og sektorlovgivning — navnlig medieloven¹²⁶ og loven om pressefrihed¹²⁷ — udgør de retlige rammer for beskyttelse af mediefrihed og -pluralisme.

¹¹⁹ I § 5, stk. 3, i lov CXLIII af 2015 om offentlige udbud defineres de enheder, der skal anvende reglerne for offentlige udbud: "I forbindelse med offentlige udbud, der finansieres med EU-midler, skal de af staten etablerede trusts anvende bestemmelserne i denne lov samt juridiske personer, der forvaltes af sådanne trusts [...]".

¹²⁰ Trusts af interesse for offentligheden, der udfører offentlige opgaver, og juridiske personer, der forvaltes af dem, er ikke udtrykkeligt omfattet af § 5, stk. 1, i lov CXLIII af 2015 om offentlige udbud. De kan falde ind under § 5, stk. 2, men for så vidt angår udbud finansieret med EU-midler dækker denne bestemmelse ikke alle situationer, der var omfattet af den tidligere § 5, stk. 3, der blev ophævet ved lov VIII af 2021.

¹²¹ Oplysninger fra OLAF i forbindelse med forberedelsen af denne rapport om retsstatssituationen.

¹²² OLAF-rapporten 2020. OLAF's økonomiske henstillinger rettes til EU-institutionerne eller nationale myndigheder, der yder eller forvalter EU-midler, med henblik på at søge at inddrive den del af EU's midler, der er blevet misbrugt, til EU's budget.

¹²³ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 17.

¹²⁴ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Ungarn. Se også bidrag fra K-Monitor og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 12-13.

¹²⁵ I § IX, stk. 2, hedder det, at: "*Ungarn anerkender og beskytter pressefrihed og mangfoldighed i pressen og sikrer betingelser for fri formidling af de oplysninger, der er nødvendige for dannelsen af en demokratisk offentlig mening*".

¹²⁶ Lov CLXXXV af 2010 om medietjenester og massemedier som ændret ved lov LXIII af 2019.

Loven om pressefrihed fastsætter, at pressefriheden er udtryk for uafhængighed af staten og alle organisationer og interessegrupper. Retten til adgang til offentlig information er knæsat i grundloven og præciseret i loven om informationsfrihed¹²⁸. Medieloven opretter den nationale medie- og kommunikationsmyndighed (mediemyndigheden), hvis besluttede organ er medierådet¹²⁹. Der blev vedtaget lovgivning i 2019 med henblik på at tilpasse den ungarske lovgivning til direktivet om audiovisuelle medietjenester¹³⁰.

Der er fortsat bekymringer med hensyn til medierådets og mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet. Lov LXIII af 2019 om gennemførelse af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester styrkede visse bestemmelser vedrørende myndighedens ressourcer og operationelle gennemsigtighed¹³¹. Myndigheden er budgetmæssigt uafhængig og aflægger årligt beretning til parlamentet. Den har 650 ansatte¹³². Mediemyndighedens beslutningstagende organ medierådet består af en formand¹³³ og fire medlemmer, der vælges af parlamentet. Selv om reglerne om indstilling — der er uændrede siden sidste års rapport — fremmer politisk konsensus i forbindelse med udnævnelsen af medlemmerne af medierådet¹³⁴, har de i praksis ført til, at regeringspartiet indstiller alle medlemmer. Visse afgørelser truffet af medierådet har bidraget til bekymringerne med hensyn til dets faktiske uafhængighed¹³⁵. Observatoriet for mediepluralisme 2021 (MPM 2021) bekræfter sin tidligere vurdering af, at selv om medieloven formelt garanterer mediemyndighedens uafhængighed, giver udnævnelsesprocedurerne ikke tilstrækkelige retlige garantier for uafhængighed, og igen registrerer mediemyndigheden en mellemløbet risiko for så vidt angår mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet¹³⁶.

¹²⁷ Lov CIV af 2010 om pressefrihed.

¹²⁸ Lov CXII af 2011 om retten til selvbestemmelse med hensyn til oplysninger og informationsfrihed.

¹²⁹ Mellem 2020 og 2021 faldt Ungarn yderligere tre pladser i Journalister Uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks og indtager nu 92. pladsen på verdensplan og 26. pladsen i EU.

¹³⁰ Direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018.

¹³¹ Medieloven udstikker myndighedens mål og fastsætter, at den *"er et selvstændigt regulerende organ, der alene er underlagt loven"* (§ 109), og at medierådet er *"et uafhængigt organ under myndigheden, der rapporterer til parlamentet og kun er underlagt ungarsk lovgivning"* (§ 123).

¹³² Oplysninger modtaget fra den nationale medie- og kommunikationsmyndighed i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

¹³³ Formanden for mediemyndigheden udnævnes automatisk til posten som formand for medierådet.

¹³⁴ Efter Venedigkommissionens anbefalinger (udtalelse CDL-AD(2015)015) er bestemmelserne i medieloven vedrørende udnævnelse og afskedigelse af formanden og medlemmerne af medierådet ændret i overensstemmelse hermed. I henhold til § 124 i medieloven skal der træffes en enstemmig afgørelse i det parlamentariske ad hoc-udvalg med ansvar for nominering af kandidater. (Formanden for mediemyndigheden er født kandidat.) Nomineringsudvalget består af et medlem fra hver politisk gruppe. Deres stemmer afspejler størrelsen af den politiske gruppe, de repræsenterer. Hvis nomineringsudvalget ikke kan opstille fire kandidater inden for den fastsatte frist, kan det nominere kandidater med mindst to tredjedele af de vægtede stemmer.

¹³⁵ Interessenterne bemærkede, at mediemyndigheden distribuerede radiofrekvenser til regeringsvenlige stationer i uigennemsigtige procedurer (bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 35) og udviste partiskhed i godkendelsen af fusioner på mediemarkedet (bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 34). Medierådets afgørelser kan prøves af domstolene.

¹³⁶ Observatoriet for mediepluralisme 2021, rapport om Ungarn, s. 11-12.

Mediepluralismen er blevet yderligere forringet i Ungarn. Efter oprettelsen af mediekonglomeratet "KESMA"¹³⁷ i november 2018 har mediemyndigheden indtil nu ikke forsøgt at undersøge dets indvirkning på det ungarske mediemarkeds pluralisme og mangfoldighed. Selv om en bred vifte af medier fortsat opererer i Ungarn, påvirkes mediemarkedets mangfoldighed ifølge interessenterne negativt af, at ejerskabet er koncentreret i hænderne på nogle få regeringsvenlige erhvervsfolk og den deraf følgende mangel på redaktionel uafhængighed¹³⁸. Ungarske og europæiske mediefrihedsorganisationer samt civilsamfundet har udtrykt bekymring¹³⁹ over, at medierådet har afvist at forny dem uafhængige radiostation *Klubrádiós* sendetilladelse på grund af stationens påståede manglende overholdelse af visse administrative forpligtelser. Dette har ført til lukning af radiostationen. Den 17. juni 2021 stadfæstede *Kúria* medierådets afgørelse. Den 9. juni 2021 indledte Kommissionen en overtrædelsesprocedure mod Ungarn vedrørende denne sag¹⁴⁰. MPM 2021 bekræfter det foregående års høje risikobedømmelse med hensyn til koncentrationen af nyhedsmedier i lyset af KESMA's oprettelse og drift og som følge af regeringsvenlige interessers økonomiske overtagelse af nyhedsmediet *Index.hu*¹⁴¹.

Der er stadig ingen garanti for gennemsigtighed med hensyn til, hvem der ejer medierne. Den nuværende retlige ramme indeholder kun gennemsigtighedsregler om medieejerskab i særlige tilfælde¹⁴², og der er i øjeblikket ingen planer om at ændre den.

¹³⁷ Det centraleuropæiske presse- og medieinstitut. En ad hoc-rapport fra centret for mediepluralisme og mediefrihed konkluderede i 2019, at oprettelsen af KESMA ville forværre de samlede risici for mediepluralismen i Ungarn (rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 14). Den 25. juni 2020 bekræftede forfatningsdomstolen, at regeringsdekretet, der klassificerer hensigten om at forlænge det centraleuropæiske presse- og medieinstitut som værende af national strategisk betydning (afgørelse 16/2020), er i overensstemmelse med forfatningen. (VII. 8.) AB).

¹³⁸ Ifølge Det Internationale Presseinstitut har de regeringsvenlige mediers indholdskoordinering, navnlig via KESMA-instituttet, ført til en dominans af den statslige fortælling, navnlig i landdistrikterne (bidrag fra Det Internationale Presseinstitut til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3). Denne vurdering bekræftes af oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

¹³⁹ Bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 37-38, bidrag fra Det Internationale Presseinstitut til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 2, bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 35, udtalelse af 15. marts 2021 fra Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed.

¹⁴⁰ Kommissionen mener, at medierådets afgørelser om at afvise *Klubrádiós* ansøgning er baseret på et tvivlsomt grundlag, er uforholdsmæssige og uigennemsigtige i strid med EU's telekommunikationsregler, der er fastsat i den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation (direktiv (EU) 2018/1972).

¹⁴¹ Observatoriet for mediepluralisme 2021, rapport om Ungarn, s. 17, og rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 14. I marts 2020 fik en regeringsvenlig investor kontrol med den virksomhed, der genererer indtægter til *Index.hu*. I august 2020 blev chefredaktøren fjernet, hvilket førte til, at 90 journalister opsagde deres stilling og beskrev afskedigelsen af deres chefredaktør som "et åbenlyst forsøg på at udøve pres" (bidrag fra Det Internationale Presseinstitut til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3), se også bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 39). Tidligere medarbejdere i *Index.hu* lancerede efterfølgende en uafhængig nyhedsportal, *Telex*, der er privat finansieret gennem crowdfunding. Ifølge regeringen er afskedigelsen af chefredaktøren for *Index.hu* et spørgsmål, der henhører under det arbejdsretlige område. Arbejdsgiveren (en erhvervsorganisation, en markedsaktør) har ret til at bringe det retlige forhold med arbejdstageren til ophør på de betingelser og med de grunde, som loven foreskriver. Regeringen har ingen kompetence i forbindelse med en arbejdsgivers konkrete beslutning.

¹⁴² Udbydere af lineære medietjenester skal underrette mediemyndigheden om deres (eller deres moderselskabs) direkte eller indirekte ejerskab med hensyn til medietjenesteudbydere. Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 14.

Nogle oplysninger om ejerskab er tilgængelige i nationale registre¹⁴³, men kun grundlæggende oplysninger om virksomhedsejerskab er frit tilgængelige i virksomhedsregistret¹⁴⁴. MPM 2021 vurderer, at gennemsigtheden med hensyn til, hvem der ejer medierne, fortsat er i stor fare¹⁴⁵.

Statslig annoncering giver fortsat regeringen mulighed for at udøve indirekte politisk indflydelse på medierne. Som rapporteret sidste år findes der ingen lovgivning om fordeling af statslig annoncering. MPM 2021 fremhæver, at staten er den største annoncør i Ungarn og tegner sig for ca. en tredjedel af markedets samlede annonceindtægter¹⁴⁶. Oplysningerne viser, at den ungarske stat i 2020 øgede sine annonceudgifter med 13,8 % i forhold til 2019, idet 85 % af disse indtægter gik til regeringsvenlige medievirksomheder¹⁴⁷. Situationen gør det muligt at kontrollere både regeringsvenlige og visse uafhængige medievirksomheder, hvilket har ført til, at redaktionel uafhængighed ifølge MPM 2021 er mest truet (92 %) i landet¹⁴⁸. Selv om der ikke blev indført nogen mediestøtteordninger for at imødegå covid-19-pandemiens indvirkning på nyhedsmedierne, fritog mediemyndigheden kommercielle udbydere af lineære medietjenester fra at betale det kvartalsvise medietjenestegebyr for første halvdel af 2021.

Adgangen til offentlig information blev strammet gennem nødforanstaltninger, der blev indført under covid-19-pandemien. Reglerne i loven om informationsfrihed er ikke blevet ændret. Ifølge loven om informationsfrihed skal alle "organer, der udfører offentlige opgaver", give adgang til de oplysninger af offentlig interesse, som de kontrollerer, hvis de anmodes herom, med de undtagelser, der er fastsat i loven¹⁴⁹. Den lovbestemte frist for behandling af sådanne anmodninger er 15 dage, som kan forlænges med 15 dage¹⁵⁰. Under pandemien udstedte regeringen imidlertid et dekret¹⁵¹, der gav de offentlige myndigheder mulighed for at udsætte adgangen til offentlige dokumenter med op til 90 dage, hvis en sådan udlevering af oplysninger blev anset for at "bringe den offentlige institutions opfyldelse af sine forpligtelser i forbindelse med nødretstilstanden i fare". Den 13. april 2021 fastslog forfatningsdomstolen, at selv om de nye bestemmelser er i overensstemmelse med grundloven, skal afvigelser fra de normale frister begrænses til de tilfælde, hvor behandlingen af anmodningen ville hindre indehaveren af offentlig information i at udføre opgaver i forbindelse med bekæmpelsen af pandemien, og skal begrundes behørigt skriftligt¹⁵². Interessenterne påpegede, at denne afvigelse i praksis ofte misbruges af myndighederne,

¹⁴³ Oplysninger modtaget af regeringen i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

¹⁴⁴ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 14.

¹⁴⁵ Observatoriet for mediepluralisme 2021, rapport om Ungarn, s. 13.

¹⁴⁶ Observatoriet for mediepluralisme 2021, rapport om Ungarn, s. 18.

¹⁴⁷ Ibid., s. 18.

¹⁴⁸ Ibid., s. 17.

¹⁴⁹ Proaktiv offentliggørelse af data er fortsat en udfordring, idet 70 % af kommunerne ikke offentliggør det krævede minimum af oplysninger på deres websted (Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest (2019)). Specifik lovgivning, der begrænser adgangen til dokumenter og offentlig information, er fortsat i kraft (f.eks. § 5 i lov VII af 2015 om udvikling af atomkraftanlægget Paks og § 2, stk. 3, i lov XXIX af 2020 om gennemførelsen af projektet om jernbaneforbindelsen Budapest-Beograd).

¹⁵⁰ § 29, stk. 1 og 2, i lov CXII af 2011.

¹⁵¹ Regeringsdekret 521/2020 af 25. november 2020. I henhold til disse regler kan anmodningen efterkommes af det offentlige serviceorgan inden for 45 dage (i modsætning til den generelle regel på 15 dage) efter modtagelsen af anmodningen, hvis det var sandsynligt, at efterkommelsen af anmodningen inden for fristen på 15 dage ville bringe udførelsen af de offentlige opgaver i forbindelse med undtagelsestilstanden, der udføres af det ansvarlige offentlige organ, i fare. Den allerede forlængede frist kan også forlænges med højst 45 dage, hvis disse betingelser stadig er opfyldt.

¹⁵² Afgørelse 15/2021. (V. 13.) AB.

hvilket især har stor betydning for uafhængige journalister, som angiveligt ikke kunne få rettidig adgang til oplysninger om offentlige udgifter eller vaccinationer¹⁵³. Dette har forværret situationen for uafhængige medier, som har vanskeligt ved at få rettidig adgang til oplysninger¹⁵⁴. Manglerne i adgangen til offentlig information, som blev rapporteret sidste år¹⁵⁵, herunder med hensyn til opkrævningen af gebyrer¹⁵⁶, er fortsat et problem, også for så vidt angår forebyggelse af korruption. Da den niende ændring af grundloven gav en restriktiv definition af "offentlige midler"¹⁵⁷, har interessenterne rejst spørgsmål om de mulige konsekvenser ved at begrænse adgangen til offentlig information vedrørende offentlige virksomheder og trusts af interesse for offentligheden¹⁵⁸.

¹⁵³ Ifølge Det Europæiske Journalistforbund benyttede regeringen covid-19-pandemien til at udøve yderligere kontrol med adgangen til oplysninger ved at begrænse adgangen til pressekonferencer, kun reagere på anmodninger fra regeringsvenlige medier og forbyde repræsentanter for den lokale sundhedssektor at tale med medierne. I stedet blev alle spørgsmål vedrørende pandemien kanaliseret gennem en central "operativ enhed" (bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 39). Denne vurdering blev også bekræftet af oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Ungarn.

¹⁵⁴ Ifølge Det Europæiske Journalistforbund får uafhængige medier ikke adgang til interviews med offentlige embedsmænd og udelukkes ofte fra offentlige arrangementer (bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 38). Undersøgelser foretaget af den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder har afsløret systemisk blokering af de uafhængige mediers arbejde, fordi anmodninger fra pressen ignoreres, de afvises åbent, journalisters fysiske adgang begrænses, de miskrediteres, og deres kilder stigmatiseres og intimideres (bidrag fra K-Monitor og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18, bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 43, bidrag fra Civil Liberties Union for Europe til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 40).

¹⁵⁵ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 15.

¹⁵⁶ Regeringsdekret 301/2016 af 30. september 2016 giver offentlige institutioner mulighed for at kræve godtgørelse af de udgifter, der er forbundet med anmodninger om adgang til offentlige oplysninger, hvis en besvarelse af anmodningen ville medføre yderligere arbejde fra den offentlige myndigheds side (f.eks. den tid — over 4 timer — der er nødvendig for at finde, organisere, kopiere og sanere de ønskede dokumenter). Ud af de 300 klager, som den nationale myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed behandlede i 2018, vedrørte ca. 10 % uberettiget anvendelse af gebyrer (den nationale myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed (2019). Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 15. Regeringen bemærker, at det ikke er obligatorisk at opkræve et gebyr for den offentlige myndigheds ekstraarbejde. Et andet spørgsmål vedrører varigheden af retssager vedrørende adgang til offentlig information. Interessenterne rapporterer, at denne i gennemsnit kan stige til halvandet år (bidrag fra K-Monitor og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 6).

¹⁵⁷ Ifølge Venedigkommissionens udtalelse af 2. juli 2021 kan en virkning af ændringen være, at de nyoprettede fondes interne arbejdsgang og deres indtægter og udgifter kan betragtes som "private" og dermed beskyttes mod civilsamfundets og mediernes kontrol, da de ikke er genstand for borgernes og mediernes henvendelser vedrørende informationsfrihed, hvilket undergraver statens gennemsigtighed og informationsfrihed (udtalelse om de forfatningsændringer, som det ungarske parlament vedtog i december 2020 (CDL(2021)028), punkt 70). Venedigkommissionen præciserede, at den nye definition ikke fritager private enheder, der forvalter offentlige midler, fra deres ansvar, hvilket klart fremgår af § 39, stk. 2, i grundloven. Ikke desto mindre kan offentliggørelsen af disse midler og de tilsvarende garantier for gennemsigtighed blive mere usikker efter endnu en overførsel af sådanne "offentlige midler" til en anden enhed.

¹⁵⁸ Se f.eks. bidrag fra K-Monitor og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18, bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 43, bidrag fra Civil Liberties Union for Europe til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4. I § 39, stk. 3, i grundloven defineres "offentlige midler" som "statens indtægter, udgifter og fordringer". Effekten af denne ændring af adgangen til offentlig information, især for så vidt angår offentlige virksomheder og trusts af interesse for offentligheden, kan endnu ikke ses. Ifølge grundloven skal oplysninger vedrørende offentlige midler og

Journalister og medier er fortsat udsat for forskellige trusler i Ungarn. Ifølge interessenterne er journalister, der arbejder for uafhængige medier, genstand for negative fortællinger fra regeringsvenlige medier¹⁵⁹ og repræsentanter for regeringen¹⁶⁰. Interessenterne oplyser, at kvindelige journalister befinder sig i en vanskeligere situation, og nogle beretter også om kønsbestemt chikane på internettet¹⁶¹. Domstolene fortsatte med at anvende foreløbige retsmidler, der forbød udbredelse af tidsskrifter¹⁶². Siden oktober 2020 har Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed offentliggjort fem yderligere indberetninger vedrørende Ungarn. Disse vedrørte henholdsvis afskedigelsen af den tidligere redaktør for onlinenyhedsportalen *Index.hu* forud for dens overtagelse, instrukser fra ministeriet for handels- og udenrigsanliggender til ambassader i EU's medlemsstater om at udlevere oplysninger om tjenesterejser foretaget af ungarske journalister, et forbud udstedt af en civil domstol, der forhindrer et dagblad i at offentliggøre en artikel om en virksomhed og dens ejere af databeskyttelseshensyn, politiets afhøring af to journalister, der offentliggjorde artikler om en offentlig person og det ungarske medieråds ovennævnte afslag på at forny *Klubrádiós* radiolicens¹⁶³. I 2021 offentliggjorde platformen en indberetning om, hvad platformen kaldte en "tirade af fornærmelser" der var rettet mod en østrigsk journalist og fremsat af Ungarns offentlige radio- og TV-selskab.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Ungarn er en parlamentarisk republik med et etkammersystem (nationalforsamlingen). Parlamentet vedtager og ændrer¹⁶⁴ bl.a. Ungarns grundlov, vedtager anden lovgivning¹⁶⁵,

nationale aktiver betragtes som oplysninger af interesse for offentligheden (§ 39, stk. 2). Den omfattende juridiske definition af "offentlig information" (§ 3, nr. 5, i lov CXII af 2011 om retten til selvbestemmelse med hensyn til oplysninger og informationsfrihed) er ikke blevet ændret. Ifølge regeringen påvirker ændringen af grundloven ikke adgangen til offentlig information, der kontrolleres af enheder, som udfører offentlige opgaver, f.eks. af trusts af interesse for offentligheden. Ved anvendelsen af loven er domstolene imidlertid forpligtet til at fortolke lovteksten i overensstemmelse med grundloven (grundlovens § 28). Denne ændring har allerede påvirket retspraksis om den retslige håndhævelse af informationsfriheden. Den 11. januar 2021 fastslog den regionale domstol i Székesfehérvár (dom 26.P.20.281/2020/9), som blev stadfæstet af den regionale appeldomstol i Győr (dom Pf.III.20.050/2021/3) den 29. april 2021, at de investerings- og byggearbejder, som er finansieret med EU-midler og udført af den sagsøgte virksomhed, ikke er omfattet af begreberne "statens indtægter, udgifter og fordringer" for så vidt angår definitionen i grundlovens § 39, stk. 3, hvorfor de oplysninger, der vedrører dem, ikke er omfattet af begrebet "offentlig information".

¹⁵⁹ Bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund og Det Internationale Presseinstitut til rapporten om retsstatssituationen 2021, henholdsvis s. 37 og s. 7.

¹⁶⁰ Bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 37.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Komiteen til Beskyttelse af Journalister rapporterede, at en domstol i Budapest udstedte et foreløbigt påbud vedrørende udgaverne af *Magyar Narancs* fra både den 29. september og den 15. oktober 2020 under påberåbelse af databeskyttelsesreglerne og i den forbindelse udeladte en del af en artikel af den undersøgende journalist Ákos Keller-Alánt (bidrag fra Komiteen til Beskyttelse af Journalister til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 6). Som rapporteret sidste år anvendte en domstol i januar 2020 et foreløbigt retsmiddel, der forbød udbredelsen af erhvervstidsskriftet *Forbes Hungary* under påberåbelse af databeskyttelsesreglerne (rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, fodnote 116).

¹⁶³ Ungarn har svaret på den første og sidste af de anførte klager og anført, at sagen om *Index.hu* er et arbejdsretligt anliggende, og at afgørelsen vedrørende *Klubrádió* blev truffet af det uafhængige medieråd.

¹⁶⁴ Det kræver et flertal på to tredjedele af alle medlemmer at vedtage eller ændre grundloven (§ S, stk. 2, i grundloven).

¹⁶⁵ Grundloven giver mulighed for vedtagelse af 33 forfatningslove, der gennemfører nogle af dens bestemmelser, og som indeholder detaljerede regler for, hvordan de vigtigste institutioner skal fungere, eller for udøvelsen af visse grundlæggende rettigheder. Forfatningslove kan vedtages eller ændres med et flertal

vælger premierministeren og vælger med to tredjedele flertal de vigtigste offentlige embedsmænd¹⁶⁶ i landet. Republikkens præsident vælges af parlamentet. En række institutioner skal udgøre en modvægt til de beføjelser, der er tillagt den lovgivende og den udøvende magt, og har til opgave at sikre respekt for den forfatningsmæssige orden, herunder forfatningsdomstolen, rigsrevisionen og ombudsmanden ("kommissæren for grundlæggende rettigheder"). Ud over regeringen, republikkens præsident og hvert parlamentsudvalg kan hvert medlem af parlamentet fremsætte lovforslag¹⁶⁷.

Hyppige og pludselige ændringer af lovgivningen undergraver fortsat forudsigeligheden af de lovgivningsmæssige rammer¹⁶⁸. Interessenterne rapporterede, at tempoet i lovgivningen er steget yderligere i forhold til tidligere år. Ifølge interessenterne er høringer, hvis de gennemføres, af rent formel art¹⁶⁹. Dette rejser spørgsmål med hensyn til retssikkerheden og lovgivningens kvalitet. De korte tidsrum mellem vedtagelsen og ikrafttrædelsen af hyppigt skiftende regler giver ikke altid mulighed for en passende forberedelse af deres anvendelse.

I rapporteringsperioden indførte regeringen en ny "undtagelsestilstand" på grund af covid-19-pandemien. Den 18. juni 2020 bragte regeringen den første "undtagelsestilstand" til ophør¹⁷⁰. I overensstemmelse med de gældende forfatningsmæssige bestemmelser fremgik det ikke, hvor længe den nye "undtagelsestilstand", der blev indført den 4. november 2020, skulle vare, og regeringen har skønsbeføjelser til at opretholde den eller bringe den til

på to tredjedele af de tilstedeværende parlamentsmedlemmer (§ T, stk. 4, i grundloven). Venedigkommissionen har kritiseret Ungarn for at anvende forfatningslove ud over, hvad der er strengt nødvendigt, og selv i forbindelse med detaljeret lovgivning, hvilket betragtes som tvivlsomt ud fra et demokratisk synspunkt, da det gør det vanskeligt at gennemføre reformer i fremtiden (udtalelse CDL-AD (2012) 009, punkt 47). Regeringen gør gældende, at der er behov for en høj grad af politisk konsensus for at regulere de vigtigste aspekter af grundlæggende rettigheder og statens organisering.

¹⁶⁶ Republikkens præsident, medlemmerne af og formanden for forfatningsdomstolen, præsidenten for *Kúria*, rigsadvokaten, formanden for det nationale kontor for retsvæsenet, kommissæren og vicekommissæren for grundlæggende rettigheder, rigsrevisoren og direktøren for Ungarns nationalbank.

¹⁶⁷ § 6, stk. 1, i grundloven. I 2020 blev 15 lovforslag fremsat af medlemmer (14 fra flertallet, 1 fra oppositionen) vedtaget (oplysninger modtaget fra nationalforsamlingen i forbindelse med landebesøget i Ungarn).

¹⁶⁸ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 17.

¹⁶⁹ Bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 23, bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 46. Regeringen er af den opfattelse, at den forfatningsmæssige prøvelse af lovene også omfatter vurderingen af formelle retssikkerhedskriterier. Hvis kravet om en passende forberedelse af ansøgningen ikke blev overholdt, ville forfatningsdomstolen erklære normen forfatningsstridig.

¹⁷⁰ Den 11. marts 2020 erklærede regeringen "undtagelsestilstand" i overensstemmelse med grundlovens § 53, stk. 2. Den 30. marts 2020 vedtog parlamentet en ny lov, som gjorde det muligt for regeringen at tilsidesætte enhver lov ved dekret. Disse ekstraordinære beføjelser forekom vidtgående i lyset af den kombinerede virkning af bredt definerede beføjelser og den manglende entydige tidsfrist. Med virkning fra den 18. juni 2020 har regeringen bragt "undtagelsestilstanden" til ophør og indført en "krisetilstand på sundhedsområdet" indtil den 18. december 2020 (se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 17-18). Regeringen forlængede efterfølgende "krisetilstanden på sundhedsområdet" indtil den 18. juni 2021. De gældende regler er fastsat i kapitel XIV i lov CLIV af 1997 om sundhedspleje. Det bemærkes, at regeringen i overensstemmelse med kapitel IX/A i lov LXXX af 2007 om retten til asyl siden den 10. marts 2016 har opretholdt en krisetilstand som følge af masseindvandring. (Oplysninger modtaget fra nationalforsamlingen i forbindelse med landebesøget i Ungarn.)

ophør¹⁷¹. Kriseforanstaltninger (regeringsdekreter), der er vedtaget i henhold til denne ordning, gør det muligt at tilsidesætte enhver lov og kan forblive i kraft i 15 dage, medmindre en forlængelse er godkendt af parlamentet. Den 10. november 2020 bemyndigede parlamentet¹⁷² regeringen til at forlænge anvendelsen af kriseforanstaltningerne med 90 dage¹⁷³. Den 8. februar 2021 bragte regeringen "undtagelsestilstanden" til ophør¹⁷⁴, og samme dag indførte¹⁷⁵ regeringen den igen. På denne måde kunne kriseforanstaltningerne forblive i kraft uden parlamentets godkendelse i en periode på 15 dage¹⁷⁶. Den 22. februar 2021 bemyndigede parlamentet regeringen til at forlænge anvendelsen af kriseforanstaltningerne med 90 dage¹⁷⁷. Den 18. maj 2021 forlængede parlamentet yderligere bemyndigelsen til "den 15. dag efter åbningsdagen for efterårssamlingen i 2021"¹⁷⁸. Der er fortsat bekymring¹⁷⁹ over de nuværende regler om "undtagelsestilstand" og kriseforanstaltninger. På trods af en landespecifik henstilling i forbindelse med det europæiske semester 2020¹⁸⁰ fortsatte indgrebet i forretningsaktiviteter og de lovgivningsmæssige rammers stabilitet, og visse kriseforanstaltninger rejser spørgsmål om deres nødvendighed og proportionalitet¹⁸¹. Forfatningsdomstolen fortsatte sin prøvelse af, hvorvidt visse kriseforanstaltninger er i overensstemmelse med forfatningen¹⁸².

¹⁷¹ § 54, stk. 3, i grundloven. De nærmere regler for kriseforanstaltningerne er fastsat i lov CXXVIII af 2011 om håndtering af katastrofer med senere ændringer. § 51/A i denne lov er stort set identisk med § 2 i lov XII af marts 2020 (se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 17).

¹⁷² Lov CIX af 2020 om inddæmning af anden bølge af covid-19-pandemien.

¹⁷³ Efter udløbet af de 90 dage den 8. februar 2021 fandt lov CIX af 2020 ikke længere anvendelse, hvilket bragte parlamentets bemyndigelse til at forlænge anvendelsen af kriseforanstaltningerne til ophør.

¹⁷⁴ Regeringsdekret 26/2021 af 29. januar 2021.

¹⁷⁵ Regeringsdekret 27/2021 af 29. januar 2021. Dette dekret genindførte — uden at offentliggøre — visse kriseforanstaltninger (regeringsdekreter), der var blevet indført under den tidligere "undtagelsestilstand" (de fandt ikke længere anvendelse efter "undtagelsestilstandens" ophør i overensstemmelse med § 53, stk. 4, i grundloven).

¹⁷⁶ Nationalforsamlingen er af den opfattelse, at denne teknik ikke greb ind i dens beføjelser, og at disse dekreter var i overensstemmelse med bestemmelserne i både grundloven og de relevante love (oplysninger modtaget fra nationalforsamlingen i forbindelse med landebesøget i Ungarn).

¹⁷⁷ Lov I af 2021 om inddæmning af covid-19-pandemien.

¹⁷⁸ Lov XL af 2021 om ændring af lov I af 2021 om inddæmning af covid-19-pandemien. Det skal bemærkes, at parlamentets efterårssamling fandt sted mellem den 1. september og den 15. december. Datoen for åbningsdagen kendes ikke på nuværende tidspunkt.

¹⁷⁹ Disse ekstraordinære beføjelser forekom vidtgående i lyset af den kombinerede virkning af bredt definerede beføjelser og den manglende entydige tidsfrist (se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 17).

¹⁸⁰ Rådets anbefaling af 20. juli 2020 om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020.

¹⁸¹ F.eks. meddelte et østrigsk forsikringsselskab den 7. april 2021, at det havde modtaget en afgørelse fra det ungarske indenrigsministerium om at blokere for et nederlandsk forsikringsselskabs påtænkte erhvervelse af ungarske datterselskaber under påberåbelse af regeringsdekret 532/2020 af 28. november 2020 — en kriseforanstaltning, der blev indført under ordningen om "undtagelsestilstand" — som afviger fra bestemmelserne i lov LVII af 2018, idet den fastsætter, at sådanne transaktioner mellem EØS-investorer skal anmeldes til den minister, der er udpeget af regeringen, som skal tage erklæringen til efterretning.

¹⁸² Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 18. De fleste af sagerne blev afsluttet uden en afgørelse om sagens realiteter (kendelse IV/74/2021, IV/200/2021, IV/02069/2020, IV/00295/2021, 3237/2021. (VI. 4.), 3238/2021. (VI. 4.), 3206/2021. (V. 19.), 3178/2021. (IV. 30.), 3159/2021. (IV. 22.), 3413/2020. (XI. 26.), 3388/2020. (X. 22.), 3326/2020. (VIII. 5.)). Forfatningsdomstolen fandt, at kriseforanstaltningerne i forbindelse med det generelle forsamlingsforbud under undtagelsestilstanden (sag IV/288/2021) og oprettelsen af en særlig økonomisk zone i byen Göd (afgørelse 8/2021. (III. 2.) AB) var i overensstemmelse med forfatningen, men fastsatte et forfatningsmæssigt krav om deres anvendelse. For så vidt angår kriseforanstaltningen, der fratager kommunerne muligheden for at opnå indtægter fra motorkøretøjsafgifter under undtagelsestilstanden, afviste

En ændring af forfatningen vil begrænse regeringens beføjelser med hensyn til "undtagelsestilstanden". Den 15. december 2020 vedtog parlamentet den niende ændring af grundloven. Der var ikke nogen forudgående høring af interessenter¹⁸³. Den medfører en væsentlig ændring af reglerne vedrørende den særlige retsorden (herunder "undtagelsestilstanden") med virkning fra den 1. juli 2023. Den reducerer typerne af særlige retsordener fra seks til tre: krigstilstand, nødretstilstand og undtagelsestilstand¹⁸⁴. Ændringen har ingen indflydelse på den nuværende regel om, at anvendelsen af grundloven ifølge en særlig retsorden ikke må suspenderes, og at forfatningsdomstolens funktion ikke må begrænses¹⁸⁵. I tilfælde af undtagelsestilstand vil parlamentet primært have kontrol over opretholdelsen af den særlige retsorden¹⁸⁶. Regeringen vil kunne indføre "undtagelsestilstand" i en periode på 30 dage, som kun kan forlænges efter godkendelse fra parlamentet. De nye regler vil øge parlamentets tilsynbeføjelser¹⁸⁷.

Kommissæren for grundlæggende rettigheders beføjelser blev udvidet, mens der blev rejst spørgsmål om dens uafhængighed. Den 20. november 2020 udtrykte Europarådets menneskerettighedskommissær bekymring over sammenlægningen af ligebehandlingsmyndigheden og kommissariatet for grundlæggende rettigheder og mindede om, at der fortsat var tvivl om udnævnelsesprocessen for den siddende kommissær og om tilstrækkeligheden af institutionens bestræbelser på at tage hånd om alle menneskerettighedsspørgsmål og udtale sig på en måde, der fremmer og beskytter alle

forfatningsdomstolen den begæring, der var indgivet af en fjerdedel af medlemmerne af parlamentet (afgørelse 3234/2020. (VII. 1.) AB). Forfatningsdomstolen gennemgik også regeringsdekret 521/2020 af 25. november 2020 om forlængelse af fristen for anmodninger om adgang til offentlige dokumenter (se ovenfor, s. 18).

¹⁸³ Venedigkommissionen noterede sig med bekymring, at ændringerne blev vedtaget under nødretstilstanden uden nogen offentlig høring, og at begrundelsen kun består af tre sider. Venedigkommissionen understregede, at denne hastighed og manglen på meningsfulde offentlige høringer er særligt bekymrende, når de vedrører forfatningsændringer, og minder om sin tidligere advarsel mod det ungarske regeringsflertals "instrumentale holdning" til grundloven, som ikke bør ses som et politisk instrument (udtalelse om de forfatningsændringer, som det ungarske parlament vedtog i december 2020 (CDL(2021)028), punkt 83 og 84).

¹⁸⁴ Betingelserne for at indføre krigstilstand (den nuværende nationale krisetilstand) og nødretstilstand vil blive udvidet under hensyntagen til kravene i det ændrede sikkerhedsmiljø (f.eks. et cyberangreb, der ikke udgør en voldshandling eller et angreb i form af miljøforurening), og parlamentet vil være det eneste organ, der har beføjelser til at indføre dem. (Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 27). Venedigkommissionen fremhævede, at virkningen af flere bestemmelser er vanskelig at vurdere uden at kende de lovgivningsmæssige ændringer, der kan blive vedtaget som følge af sådanne bestemmelser. Den konkluderede, at den niende ændring hovedsagelig overlader præciseringen af de fleste detaljer til forfatningslove, hvilket i sidste ende kan rejse nogle alvorlige spørgsmål vedrørende statens beføjelser under undtagelsestilstande (udtalelse om de forfatningsændringer, som det ungarske parlament vedtog i december 2020(CDL(2021)028), anbefaling f).

¹⁸⁵ § 54 i grundloven. I henhold til den nye § 48/A i lov CLI af 2011 om forfatningsdomstolen kan møderne i forfatningsdomstolen også afholdes elektronisk på grundlag af præsidentens afgørelse. Den nye § 68/A i samme lov fastsætter, at på tidspunktet, hvor der gælder en særlig retsorden a) skal præsidenten og generalsekretæren sikre forfatningsdomstolens fortsatte funktion og træffe de nødvendige organisatoriske, operative, administrative og beslutningsmæssige foranstaltninger, og b) kan præsidenten tillade en afvigelse fra forfatningsdomstolens forretningsorden. (Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 26-27.)

¹⁸⁶ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 27.

¹⁸⁷ Den nye § 56, stk. 1, i grundloven vil gøre det muligt for republikkens præsident at bemyndige regeringen til at forlænge "undtagelsestilstanden", hvis parlamentet er forhindret i at træffe disse afgørelser.

menneskerettigheder¹⁸⁸. Den nationale menneskerettighedsinstitution blev akkrediteret med A-status i oktober 2014. I oktober 2018 besluttede FN's Underudvalg om Akkreditering (SCA) under den globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner (GANHRI) at udsætte sin afgørelse om fornyet akkreditering. SCA er i færd med at gennemføre en undersøgelse af kommissæren for grundlæggende rettigheder¹⁸⁹. I januar 2021 blev ligebehandlingsmyndigheden ifølge ny lovgivning¹⁹⁰ integreret i kommissariatet for grundlæggende rettigheder. I forbindelse med udførelsen af sine opgaver, som er beskrevet i ligebehandlingsloven¹⁹¹, fungerer kommissariatet for grundlæggende rettigheder som en administrativ myndighed¹⁹². Kommissæren kan også indlede forfatningsdomstolens prøvelse af love¹⁹³. Ifølge EU-retten¹⁹⁴ kan ligestillingsorganer "indgå som en del af institutioner, der på nationalt plan har til opgave at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder". Ifølge de relevante retlige rammer skal kommissæren for grundlæggende rettigheder være uafhængig og kun være underlagt love og må ikke modtage instrukser om sine aktiviteter. Regeringen har i denne forbindelse gjort gældende, at den udøvende magt ikke har nogen indflydelse på, hvordan kommissæren udfører sine aktiviteter. Interessenterne har imidlertid givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til kommissærens uafhængighed og effektivitet¹⁹⁵.

Der er udtrykt bekymringer over forfatningsdomstolens rolle i forbindelse med prøvelse af endelige retsafgørelser. Som bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2020 kan forvaltningsmyndighederne som følge af en reform af lovgivningen indbringe en endelig retsafgørelse for forfatningsdomstolen, hvis den krænker deres rettigheder og begrænser

¹⁸⁸ Europarådets menneskerettighedskommissær, Dunja Mijatović, udtalelse af 20. november 2020. Der blev ikke afholdt en offentlig høring forud for sammenlægningen (bidrag fra *Ökotárs* — den ungarske fond for miljøpartnerskaber — til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 17).

¹⁸⁹ Bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 194.

¹⁹⁰ Lov CXXVII af 2020 om ændring af visse love med henblik på at sikre en mere effektiv anvendelse af kravet om ligebehandling (vedtaget den 1. december 2020). De forfatningsmæssige rammer og de grundlæggende garantier for kommissærens uafhængighed er uændrede.

¹⁹¹ Lov CXXV af 2003 om ligebehandling og fremme af lige muligheder.

¹⁹² Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 28.

¹⁹³ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 27. Reglerne om efterfølgende revision af love blev ændret væsentligt ved grundloven. Indtil den 31. december 2011 kunne enhver uden retlig interesse indgive et andragende med anmodning om forfatningsmæssig prøvelse af en retlig norm. I henhold til de nye regler, der finder anvendelse fra den 1. januar 2012, kan en sådan procedure kun indledes af regeringen, en fjerdedel af medlemmerne af parlamentet, præsidenten for *Kúria*, rigsadvokaten og kommissæren for grundlæggende rettigheder. Den siddende kommissær har ikke udøvet denne beføjelse, herunder f.eks. for så vidt angår lov LXXIX af 2021 om "strengere foranstaltninger mod pædofile lovovertrædere og ændring af visse love for at beskytte børn". Regeringen er af den opfattelse, at indførelsen af en "reel" forfatningsmæssig klage over retsafgørelser efter ophævelsen af *actio popularis* med henblik på efterfølgende revision af love sikrer en effektiv beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

¹⁹⁴ Direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, EUT L 180 af 19.7.2000, Direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, EUT L 373 af 21.12.2004, Direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning), EUT L 204 af 26.7.2006, Direktiv 2010/41/EU om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF, EUT L 180 af 15.7.2010.

¹⁹⁵ F.eks. bidrag fra *Háttér Society* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 10, bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 52. Se også Kommissionens henstilling (EU) nr. 2018/951 om standarder for ligestillingsorganer (EUT L 167 af 4.7.2018, s. 28).

deres beføjelser ifølge grundloven. I løbet af det seneste år har de offentlige myndigheder indbragt en række endelige domme, der berører dem, og som er afsagt af de almindelige domstole, for forfatningsdomstolen. Denne mulighed for prøvelse rejser især spørgsmål om retssikkerheden¹⁹⁶. Selv om den ikke er en del af domstolssystemet, træffer forfatningsdomstolen, der behandler forfatningsmæssige klager, ikke desto mindre afgørelse om sagens realiteter og er blevet karakteriseret som "en ret i fjerde instans"¹⁹⁷, der fungerer på samme måde som almindelige appeldomstole¹⁹⁸. I den forbindelse mindes der om, at medlemmerne af forfatningsdomstolen vælges af parlamentet med to tredjedeles flertal¹⁹⁹ på grundlag af brede udvælgelseskriterier²⁰⁰.

Civilsamfundsorganisationer, der er kritiske over for regeringen, er stadig under pres.

Efter EU-Domstolens afgørelse i den overtrædelsessag, som Kommissionen²⁰¹ anlagde mod Ungarn den 18. maj 2021, vedtog parlamentet en ny lov²⁰² om ophævelse af loven om gennemsigtighed i udenlandsk finansierede civilsamfundsorganisationer, hvilket var i strid med EU-retten. Ved samme lov blev der indført nye regler om, at rigsrevisionen skulle foretage legalitetskontrol af regnskaberne for civilsamfundsorganisationer med en samlet

¹⁹⁶ Se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 18. I henhold til § 24, stk. 2, litra d), i grundloven og i overensstemmelse med § 27 i lov CLI af 2011 om forfatningsdomstolen kan en person eller organisation, der er berørt i konkrete sager, indbringe en retsafgørelse, der er i strid med grundloven, for forfatningsdomstolen, hvis afgørelsen krænker deres rettigheder ifølge grundloven, og mulighederne for retsmidler allerede er udtømt (forfatningsmæssig klage). Når forfatningsdomstolen fastslår, at retsafgørelsen er i strid med grundloven, annullerer den afgørelsen. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anser en forfatningsmæssig klage for at være et effektivt retsmiddel, som skal udtømmes (se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser af 12. marts 2019, Szalontay mod Ungarn, 71327/13, af 12. november 2019, Geréb mod Ungarn, 25520/13, og af 12. november 2019, Takács mod Ungarn, 73665/17. Siden 2012 har 90 % af de sager, der blev behandlet af forfatningsdomstolen, været forfatningsmæssige klager (oplysninger modtaget fra præsidenten for *Kúria* i forbindelse med landebesøget i Ungarn). Siden den ændring, der giver offentlige myndigheder mulighed for at anfægte en endelig retsafgørelse, trådte i kraft den 20. december 2019, er der indgivet syv forfatningsmæssige klager af sådanne myndigheder. I 2020 indgav privatpersoner 412 forfatningsmæssige klager over en retsafgørelse. (Oplysninger modtaget fra forfatningsdomstolens kontor i forbindelse med landebesøget i Ungarn.) Mellem 2012 og 2020 omstødte forfatningsdomstolen 117 retsafgørelser (herunder 47 afgørelser fra *Kúria*) (bidrag fra præsidenten for *Kúria* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 10.)

¹⁹⁷ Bidrag fra Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 23. CCBE bemærkede, at forfatningsdomstolen i stigende grad fungerer som en ret i fjerde instans og undersøger grundlaget for de almindelige domstoles domme. Ifølge CCBE er dette ensbetydende med, at forfatningsdomstolen griber unødigt ind i de almindelige domstoles funktionsmåde og sætter spørgsmålstejn ved domstolenes skønsbeføjelser og uafhængighed.

¹⁹⁸ Bidrag fra præsidenten for *Kúria* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 2. Ifølge regeringen udøver medlemmer af forfatningsdomstolen i realiteten retlig virksomhed (input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 12).

¹⁹⁹ Parlamentet vælger også præsidenten for forfatningsdomstolen (bidrag fra *Századvég* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 6).

²⁰⁰ Enhver ungarsk statsborger, der har en ren straffeattest, og som kan stille op som kandidat ved parlamentsvalg, kan blive medlem af forfatningsdomstolen, hvis han eller hun: a) har en juridisk eksamen, b) er fyldt 45 år, men ikke 70 år, og c) er advokat med fremragende teoretiske kundskaber (universitetsprofessor eller doktor ved det ungarske videnskabsakademi) eller har mindst 20 års erhvervs erfaring inden for det juridiske område. Personer, der har været medlem af regeringen eller højtstående embedsmand i et politisk parti eller har haft en stilling som højtstående statslig embedsmand i de sidste fire år forud for valget, kan ikke blive medlem af forfatningsdomstolen. (Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 1).

²⁰¹ Domstolens dom af 18. juni 2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18.

²⁰² Lov XLIX af 2021 om gennemsigtighed i civilsamfundsorganisationer, der udfører en aktivitet, der kan påvirke den offentlige debat, og om ændring af visse tilknyttede love.

årlig balance på over et vist beløb²⁰³. Der verserer i øjeblikket overtrædelsesprocedurer²⁰⁴ i forbindelse med lovgivning²⁰⁵, der forbyder bistand fra en person på vegne af nationale, internationale og ikke-statslige organisationer til personer, der ønsker at ansøge om asyl. En anden lov om indførelse af en særlig indvandringsskat på 25 % på økonomisk støtte til organisationer, der udfører "aktiviteter, som fremmer indvandring", og som også gav anledning til bekymringer²⁰⁶, finder fortsat anvendelse. Regeringen og regeringsvenlige medier anvender fortsat fjendtlig retorik over for civilsamfundsorganisationer, der forholder sig kritisk til regeringen²⁰⁷. Borgernes rum i Ungarn vurderes som "begrænset"²⁰⁸. Ifølge regeringen er den nationale samarbejdsfond og ordningen om borgernes donation af 1 % af deres personlige indkomstskat finansieringsredskaber, der har til formål at støtte civilsamfundsorganisationernes drift og aktiviteter²⁰⁹. Ifølge interessenterne er civilsamfundsorganisationerne dog stadig underfinansierede²¹⁰, navnlig hvis de er kritiske over for regeringen²¹¹. Med den niende ændring af grundloven (15. december 2020) indførtes et kvalificeret flertal i parlamentet for ændring af reglerne om trusts af interesse for offentligheden, der udfører offentlige opgaver²¹². En ny lov²¹³, der blev vedtaget den 27. april 2021, har skabt en retlig ramme for sådanne trusts' funktionsmåde²¹⁴. Bestyrelserne²¹⁵ består

²⁰³ Ifølge de allerede eksisterende regler (§§ 28-30 i lov CLXXV af 2011 om foreningsfrihed, almennyttig status og støtte til civilsamfundsorganisationer og deres aktiviteter, og §§ 39 og 40 i lov CLXXXI af 2011 om domstolenes registrering af civilsamfundsorganisationer og tilhørende procedureregler) skal alle civilsamfundsorganisationer udarbejde en årsrapport om deres aktiver, drift, finanser og indtægter. De skal også rapportere om deres almennyttige aktiviteter og om de donationer, de har modtaget under ordningen, der giver borgerne mulighed for at donere 1 % af deres personlige indkomstskat til civilsamfundet. (Bidrag fra *Alapjogokért Központ* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 21.) Den 1. juli 2021 trådte et nyt regeringsdekret (379/2021 af 30. juni 2021) i kraft, som pålægger civilsamfundsorganisationer at medtage navnene på deres donorer i rapporten om deres almennyttige aktiviteter. Den 17. juli 2021 ophævede regeringsdekret 437/2021 af 16. juli 2021 disse bestemmelser.

²⁰⁴ Verserende sag C-821/19, hvori generaladvokat Rantos afgav en udtalelse den 25. februar 2021.

²⁰⁵ Denne lovgivning blev betegnet "Stop Soros" af regeringen. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>

²⁰⁶ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn, s. 19, som berettede om kritikken i Venedigkommissionens og OSCE/ODIHR's fælles udtalelse (CDL-AD(2018)035).

²⁰⁷ Bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 57.

²⁰⁸ CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

²⁰⁹ Input fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 28.

²¹⁰ Selv om civilsamfundsorganisationerne ifølge Det Europæiske Borgerforum spillede en førende rolle med hensyn til at yde støtte til de sociale grupper, der var hårdest ramt af krisen som følge af covid-19-pandemien (ved bl.a. at yde fødevarerhjælp, støtte digital uddannelse, formidle information og retshjælp), stillede regeringen ingen yderligere finansiering til rådighed for civilsamfundet (bidrag fra Det Europæiske Borgerforum til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 38).

²¹¹ Visse interessenter bemærker, at det demokratiske civilsamfund i landet er blevet drænet økonomisk på grund af manglende adgang til den stadig mere politiserede offentlige finansiering (bidrag fra Det Europæiske Borgerforum til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 39).

²¹² § 38, stk. 6, i grundloven.

²¹³ Lov IX af 2021 om trusts af interesse for offentligheden, som udfører offentlige opgaver. Ifølge regeringen er formålet med lovgivningen at forhindre, at sådanne trusts konstant udsættes for politiske debatter, og at sikre udførelsen af deres opgaver.

²¹⁴ Loven opregner 33 trusts, der har betydelige offentlige aktiver og er ansvarlige for driften af forskellige højere læreanstalter og andre kulturinstitutioner, som hver især er stiftet af en minister efter tilladelse fra parlamentet i henhold til specifik lovgivning. F.eks. har Mathias Corvinus Collegium, der har en statssekretær i bestyrelsen, modtaget mindst 500 mia. HUF (1,4 mia. EUR), hvilket svarer til det samlede årlige budget for hele den videregående uddannelsessektor i Ungarn, i forskellige aktiver, herunder fast ejendom, aktiekapital og kontanter (bidrag fra K-Monitor og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 13). Se lov XXVI af 2020 om støtte til Mathias Corvinus Collegiums

af nuværende ministre og statssekretærer. Nogle interessenter har udtrykt bekymring²¹⁶ over, at offentlige aktiver gives til sådanne private enheder, også under hensyntagen til sammensætningen af bestyrelserne²¹⁷. Denne udvikling sker på baggrund af den retlige usikkerhed, der er nævnt ovenfor²¹⁸, for så vidt angår anvendelsen af reglerne om offentlige udbud og adgang til offentlig information på sådanne trusts. Venedigkommissionen anerkendte, at den nye definition ikke fritager private enheder, der forvalter offentlige midler, fra deres ansvar, men advarede mod risikoen for at fjerne offentlige midler og offentlige opgaver fra demokratisk kontrol, også under hensyntagen til den nye definition af offentlige midler²¹⁹.

talentforvaltningsprogram og Maecenas Universitatis Corvini Foundations undervisningsvirksomhed, § 6 og bilag 2 i lov CVI af 2020 om visse trusts og overførsel af aktiver til disse trusts.

²¹⁵ Trusts af interesse for offentligheden forvaltes af en bestyrelse bestående af mindst fem fysiske personer, der udnævnes for en ubegrænset periode. Efter overdragelsen af stifterens rettigheder fra ministeren til bestyrelsen er det kun bestyrelsen, der kan afsætte og udpege bestyrelsesmedlemmer. Bestyrelsen kan ændre trustens vedtægter. Den nye lov giver stifteren mulighed for at afgive enhver form for kontrol med bestyrelsen, hvilket gør dens medlemmer selvstændige og uafsættelige.

²¹⁶ Oplysninger modtaget fra den ungarske Helsinki-komité i forbindelse med landebesøget i Ungarn om oprettelse af en "skyggestat".

²¹⁷ Bidrag fra K-Monitor og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 13.

²¹⁸ Se afsnittet om rammen for bekæmpelse af korruption (side 14) og afsnittet om mediepluralisme (side 19) om disse emner.

²¹⁹ Udtalelse om de forfatningsændringer, som det ungarske parlament vedtog i december 2020 (CDL(2021)028), punkt 66 og 70.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2021 kan findes på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Alapjogokért Központ (2021), *bidrag fra Alapjogokért Központ til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn (2021), *bidrag fra Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institutet, den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder, K-Monitor, medieobservatoriet Mérték, Political Capital og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021 — Report on Hungary*

Civil Liberties Union for Europe (2021), *bidrag fra Civil Liberties Union for Europe til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Den europæiske sammenslutning af dommere (2021), *bidrag fra den europæiske sammenslutning af dommere til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Den ungarske regering (2021), *bidrag fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det Europæiske Borgerforum (2021), *bidrag fra Det Europæiske Borgerforum til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (2021), *udtalelse af 15. marts 2021 fra Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>)*.

Det Europæiske Journalistforbund (2021), *bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (2020), *Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationers brev til Europa-Kommissionen af 27. oktober 2020 (<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/Letter%20ENCJ%20RoL%20Hungary%20EC%2027%20October%202020.pdf>)*.

Det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (2021), *bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det Internationale Presseinstitut (2021), *bidrag fra Det Internationale Presseinstitut til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Europa-Kommissionen (2020), *EU's resultattavle for retlige anliggender*.

Europa-Kommissionen (2020), *rapport om retsstatssituationen, landekapitlet om retsstatssituationen i Ungarn*.

Europa-Kommissionen (2021), *EU's resultattavle for retlige anliggender*.

Europa-Kommissionen (2021), *OLAF's rapport 2021*.

Europarådets menneskerettighedskommissær (2020), *Europarådets menneskerettighedskommissær, Dunja Mijatović, udtalelse af 20. november 2020 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in->)*.

FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed (2021), *brev af 15. april 2021 fra FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed*.

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

Háttér Society (2021), *bidrag fra Háttér Society til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

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

K-Monitor og Transparency International Ungarn (2021), *bidrag fra K-Monitor og Transparency International Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Komiteen til Beskyttelse af Journalister (2021), *bidrag fra Komiteen til Beskyttelse af Journalister til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

OECD (2019), *Implementing the OECD Anti Bribery Convention — Phase 4 Report: Hungary*.

Præsidenten for Kúria (2021), *bidrag fra præsidenten for Kúria til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union (2021), *bidrag fra Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Századvég (2021), *bidrag fra Századvég til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Venedigkommissionen (2021), *udtalelse om de forfatningsændringer, som det ungarske parlament vedtog i december 2020 (CDL(2021)028)*.

Ökotárs — den ungarske fond for miljøpartnerskaber (2021), *bidrag fra Ökotárs — den ungarske fond for miljøpartnerskaber — til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Bilag II: Landebesøg i Ungarn

Kommissionens tjenestegrene afholdt i april 2021 virtuelle møder med:

- *Alapjogokért Központ*
- Amnesty International Ungarn
- Centret for korruptionsforskning i Budapest
- Den nationale medie- og kommunikationsmyndighed
- Den nationale myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed
- Den ungarske dommerforening (*MABIE*)
- Den ungarske Helsinki-komité
- Den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder (*TASZ*)
- Det nationale domstolsråd
- Det nationale kontor for retsvæsenet
- Det ungarske advokatsamfund
- Det ungarske journalistforbund (*MÚOSZ*)
- ELTE's medie- og kommunikationsafdeling
- Eötvös Károly Institute
- Forfatningsdomstolens kontor
- Indenrigsministeriet
- Justitsministeriet
- K-Monitor
- Kommissariatet for grundlæggende rettigheder
- *Kúria* (den øverste domstol)
- Mathias Corvinus Collegium
- Medieobservatoriet Mérték
- *Nézőpont*
- *Országgyűlés'* (nationalforsamlingen) immunitetsudvalg
- *Országgyűlés'* (nationalforsamlingen) retsudvalg
- Redaktørforummet
- Rigsrevisionen
- *Századvég*
- Transparency International Ungarn
- Udbudsmyndigheden
- Ungarns anklagemyndighed

* Kommissionen mødtes også med følgende organisationer på en række horisontale møder:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy

- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU.