



Bruxelles, den 30.9.2020
SWD(2020) 316 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Landekapitlet om Ungarn**

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

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

DA

DA

SAMMENDRAG

I de seneste år har EU-institutionerne anset retsvæsenets uafhængighed i Ungarn for at være en kilde til bekymring, hvilket bl.a. har givet sig udtryk i den procedure, som Europa-Parlamentet har indledt i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU. Opfordringen til at styrke retsvæsenets uafhængighed, der blev fremsat inden for rammerne af det europæiske semester, er stadig ikke blevet imødekommet. Navnlig står det uafhængige nationale domstolsråd over for en række udfordringer med hensyn til at fungere som modvægt til de beføjelser, som er tillagt formanden for det nationale kontor for retsvæsenet, der er ansvarlig for forvaltningen af domstolene. Den øverste domstols (*Kúria*) udvikling giver også anledning til betænkelighed, navnlig dens afgørelse om at erklære en anmodning til EU-Domstolen om præjudiciel afgørelse for retsstridig. Ifølge nye regler kan medlemmer af forfatningsdomstolen, som vælges af parlamentet, udnævnes til den øverste domstol uden om den normale procedure, og kriterierne for at blive udpeget til præsident for den øverste domstol er blevet lempet. Sagsbehandlingen i retssystemet er effektiv og af høj kvalitet, og der er et højt digitaliseringsniveau.

De institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption omfatter forskellige organer. Utilstrækkeligt uafhængige kontrolmekanismer og tætte forbindelser mellem politik og visse nationale virksomheder er befordrende for korruption. I sager med alvorlige påstande om korruption er der en systematisk mangel på målrettet indsats for at efterforske og indlede retssager, hvis sagerne involverer højtstående embedsmænd eller deres nærmeste kreds. Dette forhold er blevet rejst i det europæiske semester og af Greco i lyset af den manglende vilje til at efterleve sidstnævntes anbefalinger. Kontrollen af erklæringerne om aktiver og finansielle interesser kan forbedres med hensyn til systematisk efterprøvelse og uafhængigt tilsyn. Selv om reglerne om lobbyvirksomhed fortsat er ufuldstændige, har man ved bekæmpelsen af korruption fokuseret på integritet i statsforvaltningen og hos de retshåndhavende myndigheder. Civilsamfundets stedse færre tilsynsmuligheder i forbindelse med begrænsninger af mediefriheden, et fjendtligt miljø for civilsamfundsorganisationer og konstant nye udfordringer i forbindelse med anvendelsen af reglerne om gennemsigtighed og adgang til offentlige oplysninger svækker yderligere rammerne for korruptionsbekæmpelse.

Medierådets uafhængighed og effektivitet er i fare. Der er ingen garanti for gennemsigtighed med hensyn til, hvem der ejer medierne. Med oprettelsen af det centraleuropæiske presse- og medieinstitut (KESMA) er medierne blevet koncentreret, hvilket har sat mediepluralismen yderligere under pres. Massiv statslig annoncering, der kanaliseres til regeringsvenlige medier, har gjort det muligt for regeringen at udøve indirekte politisk indflydelse på medierne. Uafhængige medier står over for systematisk obstruktion og intimidering, samtidig med at en tendens til økonomisk opkøb af disse medier giver anledning til yderligere bekymring.

Gennemsigtigheden og kvaliteten af lovgivningsprocessen er en kilde til bekymring, da der gennemføres stedse færre offentlige høringer og konsekvensanalyser. De offentlige myndigheder har nu fået mulighed for at anfægte endelige domstolsafgørelser ved forfatningsdomstolen, hvilket rejser spørgsmål om retssikkerheden. Svækkelsen af uafhængige institutioner og det øgede pres på civilsamfundet påvirker yderligere mulighederne for at udøve demokratisk kontrol og balance. EU-Domstolen fastslog, at lovgivningen om gennemsigtighed i udenlandsk finansierede civilsamfundsorganisationer er uforenelig med EU-retten. De lovgivningsforanstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme dommen, er under udarbejdelse.

RETSSYSTEMET

Strukturen i det ungarske retssystem er resultatet af forfatningsmæssige ændringer og regelmæssige reformer af retsvæsenet, der er gennemført siden 2011. Den seneste reform blev gennemført i december 2019. Ungarn har et firetrådet domstolssystem. 113 distriktsdomstole fungerer som domstole i første instans, mens 20 regionale domstole behandler appeller til prøvelse af afgørelser truffet af distriktsdomstolene og visse sager i første instans. Fem regionale appeldomstole træffer afgørelse i appeller, der er iværksat til prøvelse af afgørelser truffet af de regionale domstole. Den øverste domstols (*Kúria*) primære opgave er at sikre en ensartet retsanvendelse. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet (NOJ) er et organ, som er forankret i grundloven og vælges af parlamentet, og som er 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 domstolssystemet 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 selvstyrende offentlige organer, der repræsenterer advokatstandens interesser, idet de fastlægger og håndhæver faglige standarder, herunder ved hjælp af disciplinære foranstaltninger.

Uafhængighed

Det er vanskeligt for det nationale domstolsråd at danne modvægt til de beføjelser, der er tildelt formanden for det nationale kontor for retsvæsenet; valget af en ny formand for det nationale kontor for retsvæsenet kan bane vejen for et styrket samarbejde. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet¹ vælges af parlamentet og har vide beføjelser med hensyn til forvaltningen af retssystemet. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet arbejder under tilsyn af det nationale domstolsråd². Det nationale kontor for retsvæsenet står imidlertid over for en række strukturelle begrænsninger, der forhindrer det i at føre effektivt tilsyn med formandens handlinger. Det har navnlig ikke ret til at blive hørt om lovforslag, der vedrører retssystemet³. Det har en begrænset rolle med hensyn til udnævnelse af retsbedsmænd⁴, retspræsidenter og andre medarbejdere i retssystemet⁵.

¹ 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 (se Ungarns bidrag til den årlige rapport om retsstatssituationen).

² 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 (jf. Ungarns bidrag til den årlige rapport om retsstatssituationen).

³ I lovgivningsprocessen repræsenterer formanden for det nationale kontor for retsvæsenet den dømmende magt.

⁴ Ansøgninger til retssystemet vurderes på grundlag af et pointsystem, som er indført ved dekret 7/2011 af 4. marts 2011, der er udstedt af justitsministeren og baseret på lov CLXII af 2011, som indeholder en udtømmende liste over de kriterier, der skal tages i betragtning ved rangordningen af ansøgerne. Justitsministeren kan fastsætte, hvor mange point der skal tildeles efter disse kriterier. Ifølge vurderingssystemet tildeles der point på grundlag af en samtale og bestemte elementer i ansøgningen. De lokale domstolsråd (der består af dommere, som er valgt af deres kolleger) gennemfører samtaler med

Desuden har det nationale domstolsråd begrænsede ressourcer og er afhængigt af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet med hensyn til udbetaling af budgetmidler⁶. Den omstændighed, at der ikke findes nogen effektiv kontrol med formanden for det nationale kontor for retsvæsenet, øger muligheden for vilkårlige afgørelser i forbindelse med forvaltningen af retssystemet⁷. Det nationale domstolsråd har navnlig kritiseret den tidligere formand for det nationale kontor for retsvæsenet for at have overtrådt loven, da denne annullerede procedurerne for udvælgelse af retspræsidenter og af egen drift udnævnte midlertidige retspræsidenter uden godkendelse fra det nationale domstolsråd⁸. Denne situation førte til, at det nationale domstolsråd formelt anmodede parlamentet om at fjerne formanden fra posten⁹. Det kompetente parlamentsudvalg behandlede anmodningen og afslog den i juni 2019. Det nationale domstolsråds begrænsede beføjelser og nødvendigheden af at styrke dem er blevet understreget af Europarådet¹⁰, Europa-Kommissionen¹¹ og interessenter¹². Den 9. juli 2019 anbefalede Rådet i forbindelse med det europæiske semester Ungarn at "styrke retsvæsenets uafhængighed", idet det bemærkede, at det nationale domstolsråd i stigende grad har vanskeligt ved at danne modvægt til formanden for det nationale kontor for retsvæsenet og de beføjelser, han er tillagt¹³. Der er ikke siden da truffet lovgivningsforanstaltninger for at rette op på disse strukturelle problemer. Det nationale domstolsråd bifaldt valget af en ny formand for det nationale kontor for retsvæsenet i december 2019, hvilket kan bane vejen for et styrket samarbejde med det nationale domstolsråd, idet der dog kun kan skabes en retssikker balance mellem de forskellige beføjelser ved at styrke rådets beføjelser ved hjælp af lovgivning.

Den brede offentligheds opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er gennemsnitlig, mens den er meget lav blandt virksomheder, om end de seneste data viser forbedringer. Domstolenes og dommernes uafhængighed opfattes som gennemsnitlig (48 % "delvis god

ansøgerne og opstiller dem i rangorden ved hjælp af pointsystemet. Efter en ændring af dekretet, som det nationale domstolsråd ikke er blevet hørt om, og som trådte i kraft den 1. november 2017, er de lokale domstolsråds rolle blevet reduceret ved at reducere antallet af point, som de kan tildele ansøgerne.

⁵ Formænd og visse andre ledere ved de regionale domstole og regionale appeldomstole udpeges af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet efter en rangordning baseret på en hemmelig afstemning foretaget af den pågældende domstol i plenum (pointsystemet kan ikke anvendes). Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet kan fravige rangordenen, men udnævnelse af en kandidat, som ikke har opnået stemmeflertal i domstolen i plenum, kræver forudgående samtykke fra det nationale domstolsråd.

⁶ Det nationale domstolsråd fastlægger sit budget og når til enighed herom med formanden for det nationale kontor for retsvæsenet. Det nationale domstolsråds budget er fastlagt særskilt i budgettet for det nationale kontor for retsvæsenet. Selv om det nationale domstolsråd har sit eget budget, har det ikke status som juridisk person, kontrollerer ikke sine egne midler, har ikke tilstrækkeligt mange medarbejdere (kun én) og kan ikke beslutte at ansætte ekstra personale (Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationers bidrag til den årlige rapport om retsstatssituationen).

⁷ Europa-Kommissionen, 2019 Country Report Hungary, SWD(2019) 1016 final, s. 42.

⁸ Beslutning 59/2018. (V.02.) OBT og 60/2018, (V. 02.) OBT.

⁹ Beslutning 34/2019. (V.08.) OBT. Den engelske oversættelse findes på <https://orszagosbiroitanacs.hu/?mdocs-file=1150>.

¹⁰ GRECO (2019), Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption, Europarådets kommissær for menneskerettigheder (2019) Dunja Mijatovićs rapport efter kommissærens besøg i Ungarn fra den 4. til den 8. februar 2019.

¹¹ Europa-Kommissionen, 2019 Country Report Hungary, SWD(2019) 1016 final, s. 41-42.

¹² F.eks. European Association of Judges (2019), rapport om EAJ's undersøgelsesmission til Ungarn.

¹³ Rådets anbefaling af 9. juli 2019 om Ungarns nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2019. Dette spørgsmål blev også behandlet i betragtning 27 i Rådets anbefaling af 20. juli 2020 om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020.

eller meget god") af den brede befolkning¹⁴, men meget lav (26 % "delvis god eller meget god") af virksomhederne¹⁵. I 2020 vendte den negative tendens imidlertid, og begge indikatorer er blevet forbedret¹⁶.

Kúria har erklæret en anmodning om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen for retsstridig. Kúria afsagde på foranledning af rigsadvokaten den 10. september 2019 en dom¹⁷, hvori den fastslog, at en anmodning fra en distriktsdomstol om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen var retsstridig, idet den fandt, at spørgsmålene var irrelevante for den foreliggende sag. Kúrias dom var af deklatorisk karakter og ophævede ikke afgørelsen om at indbringe sagen for EU-Domstolen¹⁸. I oktober 2019 indledte den midlertidige fungerende præsident for Budapests regionale domstol (*Fővárosi Törvényszék*) med en udtrykkelig henvisning til Kúrias dom en disciplinærsag mod den dommer, der havde foretaget den præjudicielle forelæggelse. I november 2019 frafaldt domstolens præsident sagen. Den omstændighed, at Kúria under anvendelse af et ekstraordinært retsmiddel kan efterprøve nødvendigheden af anmodninger om præjudicielle forelæggelser, kan gribe ind i de nationale domstoles mulighed for at forelægge EU-Domstolen spørgsmål om fortolkning af EU-retten, og den omstændighed, at disciplinærsager kan indledes¹⁹, kan afskrække den enkelte dommer fra at fremsætte anmodninger om en præjudiciel afgørelse²⁰.

¹⁴ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 44. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som delvis god og meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

¹⁵ EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 46 og 48. Hovedårsagerne til, at virksomhederne ikke opfatter retsvæsenet som tilstrækkeligt uafhængigt er ifølge Eurobarometer: dommernes status og stilling garanterer ikke i tilstrækkelig grad deres uafhængighed (17 %), indblanding eller pres fra økonomiske eller andre særinteresser (18 %), indblanding eller pres fra regering og politikere (19 %) (EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 47).

¹⁶ Data fra Eurobarometer (figur 44 og 46 og EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020); ifølge Det Økonomiske Verdensforum var denne tendens fortsat fremherskende blandt virksomhederne (EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, figur 48). Ifølge en nylig undersøgelse omfattende 19 EU-medlemsstater er den generelle opfattelse (5,2/10) af dommernes uafhængighed meget lav. (Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ/CCBE (2020) Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019, figur 7, 9, 15, 16 og 17).

¹⁷ Bt.III.838/2019/11. I henhold til §§ 667-669 i lov XC af 2017 om strafferetspleje kan Kúria i straffesager foretage en legalitetskontrol af endelige retsafgørelser, herunder afgørelser om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen.

¹⁸ Verserende sag C-564/19 — IS.

¹⁹ I overensstemmelse med lov CLXI af 2011 har retspræsidenten eller ansættelsesmyndigheden ret til at anmode om indledning af disciplinærsager. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet kan kun anmode om indledning af disciplinærsager mod retsforvaltere, som den pågældende har udpeget, og mod dommere, der er tilknyttet kontoret. Det udpegede disciplinærudvalg for tjenstedomstolen ("*szolgálati bíróság*") afgør, om der skal indledes en disciplinærsag, afviser at indlede en sådan eller bestemmer, at der skal afholdes et indledende retsmøde. Præsidenten for og medlemmerne af tjenstedomstolen udnævnes af det nationale domstolsråd. I tjenstedomstolens procesreglement er sammensætningen af de kompetente paneler og reglerne for sagsfordelingen fastlagt. Tjenstedomstolens procesreglement godkendes og offentliggøres af det nationale domstolsråd. En valgt dommer ved det nationale domstolsråd kan blive genstand for disciplinærsager efter samtykke fra det nationale domstolsråd (jf. Ungarns bidrag til den årlige rapport om retsstatssituationen).

²⁰ Dette kan forstærkes af, at domstolene på lavere niveau pr. 1. april 2020 ved lov er forpligtet til at gøre rede for, hvorfor de ikke følger den fortolkning af retsreglerne, som Kúria har fastlagt i sine offentliggjorte afgørelser. En sådan afvigelse giver grund til iværksættelse af et ekstraordinært retsmiddel 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 strafferetspleje.

Dommere og advokater omtales negativt i medierne²¹. I flere pressemeddelelser, der er offentliggjort siden januar 2020, har regeringen og regeringsvenlige medier kritiseret bestemte retsafgørelser, bl.a. om prøveløsladelse af dømte, tildeling af erstatning til romabørn, der har været genstand for gruppeadskillelse i skoler²², og til indsatte, der klager over deres fængslingsvilkår²³. I februar 2020 meddelte regeringen, at den agtede at afholde en "national høring"²⁴ om disse retlige spørgsmål. Advokatsamfundet²⁵, sammenslutningen af dommere²⁶ og andre interessenter²⁷ udtrykte bekymring over regeringens narrativ, idet den angiveligt kan undergrave offentlighedens tillid til retssystemet. I sidste instans blev høringen opgivet. I september 2019 udtrykte Europarådets Ministerkomité i forbindelse med gennemførelsen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Baka mod Ungarn bekymring over denne "dæmpende virkning" på dommeres og retspræsidenters udnyttelse af deres ytringsfrihed²⁹.

Der er indført nye særlige regler for udnævnelser af dommere til *Kúria*. Antallet af dommere i *Kúria* er ikke fastsat ved lov, men bestemmes af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet³⁰. 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 *Kúrias* domstolsråds vurdering og rangordning af

²¹ en undersøgelse blandt dommere i 2019 viste, at 40 % af dem havde oplevet manglende respekt for deres uafhængighed af regeringen og medierne. Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, bidrag til den onlinehøring af interessenter, der skal finde anvendelse på rapporten om retsstatsprincippet fra 2020. Undersøgelsen omfattede 21 EU-medlemsstater. (Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ (2020) Survey on the independence of judges, 2019, figur 43 og 45).

²² Lov LXXXVII af 2020, vedtaget af det ungarske parlament den 3. juli 2020, ændrede lov CXC om national offentlig undervisning i den forstand, at domstolene i tilfælde af adskillelse i skolen kun kan tilkende erstatning i form af undervisnings- eller uddannelsesydelser, hvilket udelukker muligheden for at yde økonomisk erstatning.

²³ Som opfølgning på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols pilotdom af 10. marts 2015, Varga m.fl. mod Hungary.

²⁴ Den "nationale høring" er et værktøj, der består af breve, som sendes direkte til alle ungarske husstande "på vegne af den ungarske regering", ledsaget af spørgeskemaer, hvor borgerne kan besvare spørgsmål, der er formuleret af regeringen og understøttet af en landsdækkende mediekampagne.

²⁵ Erklæring fra præsidiets for det ungarske advokatsamfund (21. januar 2020).

²⁶ Erklæring fra det ungarske dommerforbund (MABIE) (10. marts 2020).

²⁷ F.eks. erklæring fra Eötvös Károly Policy Institute (21. februar 2020).

²⁸ Ansøgning nr. 20261/12. Sagen drejede sig om den førtidige fjernelse af præsidenten for den øverste domstol foranlediget af hans synspunkter om og kritik af en planlagt større reform af retssystemet. Den store afdeling fandt, at "den førtidige ophævelse af sagsøgerens mandat utvivlsomt havde en "afdæmpende virkning", idet den ikke blot må have afskrækket ham, men også andre dommere og retspræsidenter fra fremover at deltage i den offentlige debat om lovgivningsreformer vedrørende retsvæsenet og mere generelt om spørgsmål vedrørende domstolens uafhængighed" (punkt 173).

²⁹ Afgørelse af 25. september 2019 truffet af Europarådets Ministerkomité, CM/Del/Dec (2019) 1355/H46-11. Ifølge den ungarske regering har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke fremsendt yderligere sager til regeringen, hvor ansøgerne ville have fremsat påstande vedrørende deres ytringsfrihed i forbindelse med deres uafhængighed som dommer.

³⁰ Se § 76, stk. 4, litra a), i lov CLXI af 2011. I øjeblikket er der 113 stillinger (se afgørelse 41.SZ/2020. (III. 24.) OBHE), 82 stillinger er besat af dommere ved *Kúria*, og tre er besat af dommere udstationeret til *Kúria*. Dommere ved *Kúria* er tilknyttet en afdeling (*kollégium*): den strafferetlige afdeling (17 dommere), forvaltningsafdelingen (25 dommere) og den civile afdeling (40 dommere). Antallet af dommere, der arbejder i de forskellige afdelinger, er ikke fast. På grund af dommernes pensionering vil der i 2020 være tre ledige stillinger i den civile afdeling og fem i den strafferetlige afdeling. I 2021 vil der være én ledig stilling i den civile afdeling, to i den strafferetlige afdeling og to i forvaltningsafdelingen.

kandidaterne³¹. Efter indførelsen af en omnibuslovgivning i december 2019³² kan medlemmer af forfatningsdomstolen, der vælges af parlamentet, anmode om at blive udnævnt til dommer³³ uden en ansøgningsprocedure. Efter udnævnelsen til dommer kan medlemmer af forfatningsdomstolen anmode om at blive udpeget til *Kúria* efter udløbet af deres mandat, uden at de skal følge den normale udnævnelsesprocedure. Dette betyder derfor i praksis, at parlamentets udnævnelse af dommere til forfatningsdomstolen, som ikke involverer et organ, der primært består af repræsentanter for retsvæsenet, kan føre til udnævnelse af en dommer til *Kúria*, hvis den pågældende dommer anmoder herom³⁴. Disse lovgivningsmæssige ændringer har de facto øget parlamentets rolle i forbindelse med udnævnelse af dommere til *Kúria*. Desuden vælges præsidenten for *Kúria* af parlamentet efter forslag fra republikkens præsident blandt dommere — ikke nødvendigvis fra *Kúria* — med mindst fem års erfaring som dommer³⁵. Fra og med 1. januar 2020 blev reglerne for valget af præsidenten for *Kúria* også ændret³⁶, så der nu tages hensyn til den tid, den pågældende har arbejdet som seniorjurist³⁷ ved forfatningsdomstolen eller en international domstol, i bedømmelsen af "erfaring som dommer". Denne udvidelse af udvælgelseskriterierne øger antallet af kandidater, der potentielt kan vælges som præsident for *Kúria*, hvilket styrker republikkens præsidents skønsbeføjelse i denne henseende.

Med den såkaldte omnibuslovgivning er der indført strukturelle ændringer af det eksisterende domstolssystem med det formål at få det administrative arbejde ved domstolene til at fungere hurtigere og mere forudsigeligt. Forvaltningsdomstole og arbejdsretter er afskaffet på distriktsdomstolsniveau. Fra den 1. april 2020 behandles forvaltningsager i første instans af otte udpegede regionale domstole, og alle anmodninger om ordinære eller ekstraordinære retsmidler behandles af *Kúria*. Den påtænkte oprettelse af et særskilt forvaltningsdomstolssystem er blevet opgivet³⁸.

³¹ Kandidaternes rangorden er baseret på pointsystemet. *Kúrias* præsident kan ikke udnævne den kandidat, der er rangordnet som nr. to eller tre, uden forudgående samtykke fra det nationale domstolsråd.

³² Lov CXXVII af 2019 om ændring af visse love i forbindelse med distriktskontorenes administrative procedurer med én enkelt instans.

³³ De skal opfylde de generelle kriterier for berettigelse til statsborgerskab, rets- og handleevne, advokateksamen, mindst ét års erhvervs erfaring, egnethedsprøve, ingen straffeattest, indberetning af aktiver (§ 4 i lov CLII af 2011). Ved afgørelser af 26. juni 2020 (offentliggjort den 3. juli 2020) udnævnte republikkens præsident på deres anmodning otte medlemmer af forfatningsdomstolen til dommere.

³⁴ Europarådet fastslår i sin anbefaling, at hvor forfatningsmæssige eller andre love bestemmer, at regeringschefen eller den lovgivende magt træffer afgørelser vedrørende dommers udnævnelse og karriereforløb, bør en uafhængig og kompetent myndighed, der har fået en væsentlig del af den dømmende magt, bemyndiges til at fremsætte henstillinger eller udtalelser, som den relevante ansættelsesmyndighed i praksis følger (Europarådets Ministerkomités 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., punkt 134.

³⁵ Der er ingen indkaldelser af ansøgninger. Republikkens præsident foreslår en kandidat. Det nationale domstolsråd afgiver en ikke-bindende udtalelse efter en personlig samtale. Parlamentet træffer afgørelse med to tredjedels flertal. Den næste præsident skal vælges i 2020 ifølge de nye regler. Præsidenten for *Kúria* kan, uden at retsvæsenet inddrages, afskediges af parlamentet på forslag af republikkens præsident og uden mulighed for domstolsprøvelse (§§ 74, 115 og 116, stk. 1, i lov CLXI af 2011).

³⁶ § 1 i lov XXIV af 2019.

³⁷ En ledende referendar (*főtanácsadó* på ungarsk, *référéndaire* på fransk) er en embedsmand, der er ansat af forfatningsdomstolen, arbejder for et medlem af forfatningsdomstolens kabinet og har til opgave at udarbejde afgørelser.

³⁸ I december 2018 vedtog det ungarske parlament to love (lov CXXX og CXXXI fra 2018) om oprettelse af et forvaltningsdomstolssystem, der gennemfører den syvende ændring (28. juni 2018) af grundloven. Betæneligheder med hensyn til, om de overholder kravene til retsvæsenets uafhængighed, er blevet rejst af en lang række aktører, herunder Venedigkommissionen (udtalelse CDL-AD (2019) 004) og Europarådets kommissær for menneskerettigheder (2018), der opfordrer Ungarns præsident til at vende tilbage til

Dommerlønningerne er steget siden januar 2020, og der er indført et bonussystem. Ifølge omnibuslovgivningen skal dommerlønninger stige med 60 % over en periode på tre år. Den højere aflønning af dommere er en positiv udvikling, da lønningerne til ungarske dommere var blandt de laveste i EU³⁹. En sådan forhøjelse bidrager til at styrke retsvæsenets uafhængighed⁴⁰. Der er imidlertid givet udtryk for betænkeligheder⁴¹ med hensyn til muligheden for, at de myndigheder, der forvalter domstolene, kan tildele bonusser⁴² til dommere på et skønsmæssigt grundlag uden objektive og gennemsigtige kriterier⁴³. Ifølge Europarådet bør systemer, der gør dommernes basisløn afhængig af resultater, undgås, da de kan skabe problemer med hensyn til dommernes uafhængighed⁴⁴. Virkningerne af en sådan ordning for retsvæsenets uafhængighed er genstand for et præjudicielt spørgsmål, der er forelagt EU-Domstolen⁴⁵.

Selv om der er taget hånd om en række aspekter vedrørende organiseringen af anklagemyndigheden, giver nogle aspekter stadig anledning til bekymring. I november 2019 genvalgte parlamentet med to tredjedele flertal rigsadvokaten for en periode på ni år⁴⁶. Anklagemyndigheden er organiseret i en strengt hierarkisk struktur⁴⁷. Dens uafhængighed er stadfæstet ved lov⁴⁸, men enkelte elementer i den retlige ramme fik Greco til at udstede anbefalinger om revision af reglerne for udnævnelse af rigsadvokaten for at beskytte

parlamentets lovgivningsmæssige pakke om forvaltningsdomstole (erklæring af 14. december 2018). Den planlagte reform blev først præciseret (lov XXIV af 2019, vedtaget den 1. april 2019) og derefter ændret (lov LXI af 2019, vedtaget den 2. juli 2019). Lov CXXX af 2018 om forvaltningsdomstole er ikke trådt i kraft, men er heller ikke blevet ophævet. Den 12. december 2019 ophævede den ottende ændring af grundloven bestemmelserne om oprettelse af et særskilt forvaltningsdomstolssystem.

³⁹Europarådet (2018), European judicial systems — Efficiency and quality of justice, tabel 3.20.

⁴⁰I overensstemmelse med EU-Domstolens praksis udgør det forhold, at medlemmer af dommerstanden oppebærer en løn, der er passende i forhold til vigtigheden af det hverv, de udfører, en garanti, der er uløseligt forbundet med retsvæsenets uafhængighed, jf. navnlig Domstolens dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, præmis 27, og Domstolens dom af 7. februar 2019, Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punkt 66.

⁴¹F.eks. bidrag fra Amnesty International Hungary, Hungarian Civil Liberties Union and Hungarian Helsinki-komiteén til den årlige rapport om retsstatssituationen.

⁴²Ud over grundlønnen og tillæg kan dommere få belønninger og bonusser. Formanden for det nationale kontor for retsvæsenet og de præsidenter for de regionale domstole, som han har udpeget, råder over et vidt skøn med hensyn til at betro dommere ekstra opgaver, der udløser forskellige fordele (artikel 10 i bilag 2 til direktiv 5/2013 (VI. 25.) OBH). Systemet kan medføre betydelige forøgelser af indkomsten for visse dommere, som kan modtage belønninger for forskellige opgaver. Desuden fastsætter formanden for det nationale kontor for retsvæsenet den gennemsnitlige andel af de normative bonusser (*normatív jutalom*), der skal betales af ikke-anvendte budgetbevillinger. Lederen af budgetenheden (herunder præsidenten for den regionale domstol) kan forskelsbehandle medarbejdere (herunder dommere ved en distriktsdomstol, som hører under den pågældende domstol) (se artikel 11 i bilag 2 til direktiv 5/2013 (VI. 25.) OBH). Præsidenterne for de regionale domstole har skønsmæssige beføjelser til at give højere bonus til bestemte dommere og reducere eller fjerne andre dommers bonus.

⁴³Flere oplysninger om disse kriterier findes i Venedigkommissionens rapport CDL-AD (2010) 004, punkt 46 og 51, Venedigkommissionens udtalelse CDL-AD (2019) 004, punkt 80.

⁴⁴Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 55.

⁴⁵Verserende sag C-564/19 — IS.

⁴⁶Rigsadvokaten indstilles af republikkens præsident og vælges af parlamentet blandt anklagere.

⁴⁷Rigsadvokaten kan give anklagere instrukser i individuelle sager, uden at der er indført sikkerhedsforanstaltninger (figur 55, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020). Den pågældende anklager kan anmode rigsadvokaten om en skriftlig bekræftelse af instruksen i en konkret sag. Anklageren kan udtrykkeligt afvise instruksen, hvis den udgør en strafferetlig eller forvaltningsmæssig overtrædelse eller ville udsætte anklageren for fare, og hvis anklageren ikke er enig i instruksen, kan den pågældende anmode om at få overført sagen til en anden anklager, og en sådan anmodning kan ikke afvises (§ 53, lov CLXIV af 2011).

⁴⁸Lov CLXIII af 2011 om anklagemyndigheden i Ungarn.

anklagemyndigheden mod politisk indflydelse⁴⁹. Greco anbefalede også, at der indføres strenge kriterier for at sikre vejledning om og begrundelse af afgørelser om at fjerne sager fra underordnede anklagere, og opfordrede til at revidere behandlingen af ⁵⁰disciplinærsager. Nogle af Greco's anbefalinger er blevet imødekommet⁵¹, men en fuldstændig gennemførelse af de udestående anbefalinger vil også have en positiv indvirkning på rammerne for bekæmpelse af korruption.

Kvalitet

Retssystemet er generelt meget digitaliseret. Ungarn rangerer meget højt for så vidt angår elektronisk udstyr⁵² og den brede offentligheds onlineadgang til offentliggjorte afgørelser⁵³. Det rangerer også højt med hensyn til udarbejdelse af maskinlæsbare retsafgørelser, selv om dommene ikke er udformet efter en standard, der ville gøre det lettere at læse dem maskinelt⁵⁴. Desuden har Ungarn rigtig gode resultater med fremme af og incitamenter til at anvende alternative metoder til bilæggelse af tvister⁵⁵. Retsafgifterne er dog fortsat høje⁵⁶, og der er betænkeligheder om, hvor mange der har adgang til retshjælpsordningen⁵⁷. Myndighedernes foranstaltninger som reaktion på covid-19-pandemien har haft indflydelse på domstolenes arbejde. Den 14. marts 2020 vedtog regeringen på forslag af formanden for det nationale kontor for retsvæsenet, præsidenten for *Kúria* og rigsadvokaten et dekret om, at de ungarske domstole bortset fra i visse hastesager skulle indstille arbejdet i en ikke nærmere defineret periode⁵⁸. Den 30. marts 2020 blev dekretet imidlertid ophævet⁵⁹. Den 31. marts

⁴⁹ GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 177, GRECO Fourth Evaluation Round — Interim Compliance Report, punkt 20. Et mindretal, der blokerer for parlamentets valg af en efterfølger til rigsadvokaten, kan betyde, at den siddende rigsadvokat forbliver i sit embede efter udløbet af sit mandat.

⁵⁰ GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 190 og 216, GRECO Fourth Evaluation Round — Interim Compliance Report, punkt 24 og 34. Greco anbefalede (anbefaling xvii), at disciplinærsager mod anklagere "behandles uden for anklagemyndighedens umiddelbare hierarkiske struktur". For at opfylde Greco's anbefalinger blev der i januar 2019 foretaget en ændring i stillingen som dommer i disciplinærsager, der har til opdrag at undersøge formodede overtrædelser. Chefanklageren er dog fortsat involveret i disciplinærsager. Rigsadvokaten træffer afgørelse om tilbagekaldelser af en hædersbevisning, degradering til en lavere lønklasse eller rang eller afskedigelse. Kontorchefen (chefanklageren) kan vedtage mildere foranstaltninger (irettesættelse og kritik) vedrørende en anklager under førstnævntes tilsyn. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan appelleres til en arbejdsdomstol (figur 53 i EU's resultatavle for retlige anliggender for 2020).

⁵¹ Ifølge Greco's anden midlertidige overensstemmelsesrapport er én anbefaling (xvi) vedrørende anklagemyndigheden endnu ikke gennemført, og tre anbefalinger (xiv, xv og xvii) er delvist gennemført. Med hensyn til anbefaling xiv) genovervejede de ungarske myndigheder muligheden for at genvælge rigsadvokaten, og Greco var tilfreds med, at første del af anbefaling xiv) var blevet imødekommet på behørig vis (GRECO Fourth Evaluation Round — Interim Compliance Report, punkt 19-22). Endvidere blev anbefaling xv) delvist gennemført med indførelsen af regler om, at en kort begrundelse for at fjerne en straffe- eller forvaltningssag fra en anklager skal indgå i sagsakterne (GRECO Fourth Evaluation Round — Interim Compliance Report, punkt. 23-26). For så vidt angår anbefaling xvii), se fodnote 50.

⁵² Figur 27, EU's resultatavle for retlige anliggender for 2020.

⁵³ Figur 28, EU's resultatavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁴ Figur 29, EU's resultatavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁵ Figur 30, EU's resultatavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁶ Figur 25, EU's resultatavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁷ En person, hvis indkomst udgør halvdelen af fattigdomsgrænsen, er ikke berettiget til retshjælp. Figur 23 i EU's resultatavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁸ Regeringsdekret 45/2020 af 14. marts 2020.

⁵⁹ I overensstemmelse med grundlovens § 53, stk. 3.

2020 indførte regeringen ændringer af retsplejereglerne med henblik på at lette retssystemets funktion under "undtagelsestilstanden"⁶⁰.

Effektivitet

Effektiviteten i civil- og forvaltningsretlige sager er høj. Ifølge EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020 klarer Ungarn sig rigtig godt for så vidt angår anslået tid til behandling af forvaltningssager i første instans og antallet af verserende sager ved domstole i første instans⁶¹. Ungarn klarer sig også godt med hensyn til anslået tid til behandling af civil- og handelsretlige sager⁶². Den nye retsplejelov,⁶³ loven om forvaltningsdomstolens procedure⁶⁴ og strafferetsplejeloven⁶⁵ trådte i kraft i 2018. Disse nye regler kan lette behandlingen af civil- og strafferetlige sager og domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser inden for en rimelig frist⁶⁶.

Der mangler stadig effektive retsmidler i 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 Ministerkomité⁶⁷.

I. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Kompetencen til at forebygge, efterforske og retsforfølge i sager om korruption er fordelt på forskellige specialiserede myndigheder. Koordineringen af korruptionsbekæmpelsen i Ungarn varetages af den nationale beskyttelsestjeneste NVSZ, der henhører under indenrigsministeriet. Efterforskning af og retsforfølgelse i korruptionssager i den offentlige sektor henhører alene under den centrale øverste anklagemyndighed og fem regionale kontorer. Anklagemyndigheden bistås af politiet og NVSZ. Statsrevisionen har beføjelse med hensyn til økonomisk forvaltning af offentlige midler og revision af politiske partier.

I Transparency Internationals seneste korruptionsindeks (Transparency International Corruption Perceptions Index) ligger Ungarn som nr. 44 ud af 100, som nr. 19 i EU og nr. 70 på verdensplan⁶⁸. Blandt de ungarske respondenter mener 87 %, at der er udbredt

⁶⁰ Regeringsdekret 74/2020 af 31. marts 2020. Dekretet blev ophævet den 18. juni 2020 i overensstemmelse med grundlovens § 53, stk. 4.

⁶¹ Figur 8 og 15, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁶² Figur 7, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁶³ Lov I af 2017. De vigtigste bestemmelser, der forventes at bidrage til en rettidig afslutning af forvaltningssager, vedrører udeblivelsesdomme i sager, hvor forvaltningsmyndighederne ikke overholder fristerne for deres afgørelser.

⁶⁴ Lov CXXX af 2016. Det forventes, at civile retssager vil blive behandlet hurtigere på grund af indførelsen af en dobbeltfasat procedure ved domstolene i første instans, der består af en indledende fase, som skal afklare sagens omfang og parternes påstande, efterfulgt af behandlingen i retten.

⁶⁵ Lov XC af 2017. I retssagsfasen afholdes et forberedende retsmøde, hvor sagens omfang vurderes for at undgå forhalingstaktik, og derefter kan nye begæring om bevisoptagelse kun fremsættes under ekstraordinære omstændigheder.

⁶⁶ Bidrag fra Ungarn til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁶⁷ I oktober 2018 fremlagde regeringen lovforslag T/2923. I september 2020 vedtog Europarådets Ministerkomité en tredje midlertidig resolution, hvor den "med dyb skuffelse bemærker, at myndighederne til trods for deres egne bestræbelser og Ministerkomitéens opfordringer, som den allerede havde fremsat i to midlertidige resolutioner og en række afgørelser, senest i marts 2020, ikke har fremlagt nogen form for oplysninger, der gør det muligt for udvalget at vurdere, at der er gjort fremskridt." Se midlertidig resolution CM/ResH (2020) 180.

⁶⁸ Transparency International (2019), Corruption Perceptions Index.

korruption (EU-gennemsnit: 71 %), og 32 % mener, at korruption påvirker deres dagligdag (EU-gennemsnit 26 %) ⁶⁹. 80 % af virksomhederne opfatter korruption som udbredt (EU-gennemsnit: 63 %), og 48 % mener, at korruption er et problem i forbindelse med deres forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %). 39 % af befolkningen mener, at der rejses et tilstrækkeligt antal straffesager til at afskrække folk fra korruption (EU-gennemsnit: 36 %), mens 19 % af virksomhederne mener, at personer og virksomheder, der afsløres i forbindelse med bestikkelse af en højtstående embedsmand, straffes i passende omfang (EU-gennemsnit: 31 %) ⁷⁰.

De strafferetlige rammer for bekæmpelse af korruption er stort set på plads. 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. I april 2020 blev et lovforslag fremsat i parlamentet med henblik på at imødekomme henstillingerne fra OECD's arbejdsgruppe om bestikkelse ⁷¹ i form af en ændring af definitionen af "udenlandsk offentlig embedsmand", så det præciseres, at den omfatter embedsmænd fra udenlandske offentlige virksomheder.

Beføjelserne til bekæmpelse af korruption er fordelt på forskellige organer. Den nationale beskyttelsestjeneste NVSZ under indenrigsministeriet har ansvaret for at koordinere politikkerne for bekæmpelse af korruption. Efter en reform af strafferetsplejeloven i februar 2019 henhører efterforskning af og retsforfølgning i sager om korruption i den offentlige sektor alene under den centrale øverste anklagemyndighed og fem regionale kontorer. Denne myndighed undersøger komplekse korruptionssager, som begås af eller involverer personer, der nyder immunitet, udenlandske offentlige embedsmænd, republikkens præsident, premierministeren, medlemmer af regeringen og højtstående embedsmænd i de offentlige sikkerhedsmyndigheder. Anklagemyndigheden bistås af politiet og NVSZ. Statsrevisionen spiller også en rolle i gennemførelsen af korruptionsbekæmpende politikker, navnlig gennem dens kontrol af statsinstitutioners økonomi og finansiering af politiske partier. Statsrevisionen gennemfører også regelmæssige nationale integritetsundersøgelser.

Selv om nogle personer i nogle tilfælde er blevet retsforfulgt for korruption på højt niveau, sker det fortsat meget sjældent. I årsberetningen for 2018 offentliggjorde anklagemyndigheden statistikker om korruption for perioden 2016-2018. Tallene viser, at antallet af registrerede sager vedrørende korruptionsrelaterede forbrydelser er steget: 984 for 2016, 1 123 for 2017 og 2 046 for 2018. Antallet af dømte personer er dog stort set uændret: 250 i 2018, 254 i 2017 og 351 i 2016 ⁷². Ifølge anklagemyndigheden omfatter de fleste sager om korruption offentligt ansatte, typisk embedsmænd på skatte- og afgiftsområdet ⁷³. Det forhold, at der ikke er gjort en målrettet indsats for at retsforfølge i korruptionssager, der involverer højtstående embedsmænd eller deres nærmeste omgangskreds, er også blevet drøftet inden for rammerne af det europæiske semester ⁷⁴. Selv om anklagemyndigheden har iværksat et begrænset antal korruptionsrelaterede undersøgelser af parlamentsmedlemmer fra regeringspartiet, er højtstående embedsmænd ikke blevet retsforfulgt i de seneste år.

⁶⁹ Særlig Eurobarometer 502 (2020).

⁷⁰ Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁷¹ OECD (2019).

⁷² Anklagemyndigheden (2019).

⁷³ Europa-Kommissionen, 2020 Country Report Hungary, SWD(2020) 516 final, s. 45-46.

⁷⁴ Rådets anbefaling af 9. juli 2019 om Ungarns nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2019, betragtning 16. Europa-Kommissionen, 2019 Country Report Hungary, SWD (2019) 1016 final, s. 44.

Politikker til korruptionsforebyggelse i Ungarn har fokuseret på integritet i statsforvaltningen og de retshåndhævende myndigheder. Efter udløbet af det foregående program for korruptionsbekæmpelse i 2018 vedtog regeringen⁷⁵ i juni 2020 et nyt program for en periode på to år (2020-2022). Strategiens fokus ligger som i tidligere strategiske programmer på integritet i den offentlige forvaltning og indeholder foranstaltninger til styrkelse af e-forvaltning og automatiseret beslutningstagning for at forhindre korruption. Desuden sigter strategien mod at øge efterforskningernes effektivitet, vurdere korruptionsrisici og evaluere de retlige rammer samt etablere interne kontroller i den offentlige forvaltning og styrke integritetsforanstaltningerne. Integritetsrammerne giver interne integritetsrådgivere⁷⁶ i offentlige myndigheder en central rolle. Den strategiske ramme for bekæmpelse af korruption omfatter imidlertid ikke foranstaltninger på andre områder af relevans for forebyggelsen af korruption, såsom finansiering af politiske partier, offentliggørelse af aktiver eller regulering af lobbyvirksomhed og "svingdørssager". Den omfatter heller ikke de risici, der er forbundet med klientelisme, favoritisme og nepotisme på højt niveau i den offentlige forvaltning, eller risici, der opstår i grænsefladen mellem virksomheder og politiske aktører. Ifølge statsrevisionens integritetsundersøgelse for 2019 blev den højeste risiko for korruption fundet inden for regeringsorganer (50 %), lokale forvaltningsorganer (51 %) og videregående uddannelser (50 %). I perioden 2015-2019 var Ungarn den medlemsstat, som var genstand for det højeste antal OLAF-undersøgelser (43), der blev afsluttet med en finansiel anbefaling⁷⁷.

Kontrollen af erklæringerne om aktiver og finansielle interesser kan forbedres med hensyn til systematisk efterprøvelse og uafhængigt tilsyn. Ungarn har en omfattende ordning for oplysning om aktiver. Ifølge den gældende ordning skal medlemmer af parlamentet, regeringsembetsmænd og offentlige embedsmænd indberette deres aktiver og interesser. Indberetninger af aktiver og interesser afgivet af regeringsmedlemmer samt højtstående embedsmænd og parlamentarikere er tilgængelige på internettet⁷⁸. Kontrollen er dog ikke systematisk, men baseret på indberetning af mistænkelige forhold. Kontrollen er overladt til den offentlige embedsmands arbejdsgiver eller af parlamentets udvalg for immunitet og prøvelse af mandat i forbindelse med indberetninger fra parlamentsmedlemmer og højtstående regeringsembetsmænd. En mistanke om en uberettiget forøgelse af en persons velstand kan 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. Spørgsmålet om effektivt tilsyn med og

⁷⁵ Regeringens afgørelse 1328/2020 af 19. juni 2020 om den mellemlangsigtede nationale strategi for bekæmpelse af korruption i perioden 2020-2022 og den tilhørende handlingsplan.

⁷⁶ Som følge af de integritetskontrollsystemer, der blev indført ved regeringsdekret nr. 2013, skal alle offentlige institutioner udpege en sådan rådgiver. Der er oprettet et særligt universitetsprogram i samarbejde med det nationale universitet for offentlig tjeneste (NKE), som tilbyder uddannelse og kurser i integritetsrådgivning.

⁷⁷ OLAF's finansielle henstillinger er rettet til EU-institutionerne eller de nationale myndigheder, der yder eller forvalter EU-midler, således at disse kan søge at inddrive den del af EU's midler, der er blevet misbrugt, og overføre dem til EU's budget. OLAF's finansielle henstillinger på de to vigtigste områder med delt forvaltning (de europæiske struktur- og investeringsfonde og landbrug) fra 2015-2019 beløb sig til 3,93 % af de samlede betalinger til Ungarn for årene 2015-2019 (det højeste tal i forhold til de øvrige medlemsstater med et EU-27-gennemsnit på 0,36 %). De finansielle virkninger af de uregelmæssigheder, som Ungarn selv konstaterede, var på 1,41 % (OLAF's rapport for 2019, tabel 6). Omfanget af tiltalerejsninger baseret på OLAF's anbefalinger er 47 % i Ungarn, hvilket ligger over EU-gennemsnittet (OLAF's rapport fra 2019, tabel 7).

⁷⁸ Lov nr. XLIII af 2010 om centralregeringens organer og om regeringsmedlemmers og statssekretærers anseelse.

håndhævelse af regler for adfærd, interessekonflikter og indberetninger af aktiver for medlemmer af parlamentet var genstand for anbefalinger fra Greco, og disse er endnu ikke endeligt gennemført⁷⁹.

Reguleringen af lobbyvirksomhed i Ungarn er ufuldstændig, og der findes ingen regler for effektiv regulering af "svingdørssager". Særloven om lobbyvirksomhed fra 2010 er blevet revideret⁸⁰, således at offentligt ansatte nu har pligt til at oplyse om kontakt med lobbyister. Offentligt ansatte har pligt til skriftligt at underrette deres overordnede, hvis et bestemt møde med lobbyister indebærer en risiko for organisationens integritet. Den overordnede kan forbyde mødet eller gøre det betinget af, at der er en tredjemand til stede. Imidlertid regulerer det pågældende dekret kun visse aspekter af møder mellem embedsmænd og lobbyister. Det indeholder navnlig ikke bestemmelser om obligatorisk registrering af lobbyister eller pligt til at oplyse om kontakter med lobbyister til et uafhængigt kontrolorgan, og der er heller ikke noget krav om, at embedsmænd skal anmode om tilladelse til at have sådanne kontakter og rapportere tilbage om disse. Greco bemærkede, at integritetsstandarderne bør forbedres, og at der bør vedtages en adfærdskodeks for medlemmer af parlamentet og indføres en effektiv overvågning og håndhævelse af reglerne om adfærd og interessekonflikter⁸¹. Ungarn har ingen specifik regulering vedrørende forebyggelse af "svingdørssager". Selv om arbejdsloven⁸² og en særlov⁸³ om offentligt ansatte indeholder bestemmelser om fortrolighed, er der ikke fastsat nogen betænkingsperiode⁸⁴.

Ungarn har indført en særlov til beskyttelse af whistleblowere. Whistleblowerloven⁸⁵ sikrer anonymitet for whistleblowere og gør det muligt at indgive klager elektronisk gennem en særlig indberetningskanal, som forvaltes af ombudsmanden ("kommissær for grundlæggende rettigheder") (se nedenstående afsnit om andre institutionelle spørgsmål vedrørende den demokratiske kontrol og balance). Ombudsmanden har dog kun begrænset kompetence i forbindelse med indberetninger til hans kontor. I praksis er det ombudsmandens vigtigste opgave at fremsende rapporterne til de kompetente myndigheder. Disse rapporter fremsendes ikke automatisk til de retshåndhavende 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 rapporterne 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.

Partifinansieringen i Ungarn giver fortsat anledning til bekymring. Greco bemærkede, at selv om de politiske partiers registre er gennemsigtige, mangler der klarhed over kilderne til

⁷⁹ GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report. I december 2019 ændrede parlamentet lov XXXVI af 2012 om parlamentets funktionsmåde og dets medlemmers status pr. 1. februar 2020 for at gennemføre Greco's anbefalinger (se Ungarns bidrag til den årlige rapport om retsstatssituationen).

⁸⁰ Regeringsdekret 50/2013 af 25. februar 2013.

⁸¹ GRECO Fourth Evaluation Round — Interim Compliance Report, punkt 39.

⁸² § 8, stk. 4, i lov I af 2012.

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

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Lov CLXV af 2013.

partiernes indtægter og valgkampagnerne længde. Også med hensyn til politiske partier, der modtager statsstøtte, er der behov for overvågningsmekanismer⁸⁶.

II. MEDIEPLURALISME

Beskyttelsen af mediefrihed og pluralisme i Ungarn⁸⁷ er fastsat i grundloven⁸⁸ samt i sektorspecifik lovgivning (medieloven⁸⁹ og loven om pressefrihed⁹⁰). Loven om pressefrihed fastsætter, at pressefrihed 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 informationsfrihed⁹¹. Medieloven opretter den nationale medie- og kommunikationsmyndighed (mediemyndigheden), hvis besluttende organ er medierådet⁹².

Selv om mediemyndigheden har tilstrækkelige ressourcer, er medierådets uafhængighed og effektivitet i fare. Medierådet består af en formand⁹³ og fire medlemmer, der vælges af parlamentet. Reglerne om udnævnelse er udformet på en sådan måde, at de fremmer politisk konsensus i forbindelse med udnævnelsen af medlemmerne af medierådet⁹⁴. Observatoriet for mediepluralisme 2020 peger på, at disse regler i praksis ikke har forhindret regeringspartiet i at udnævne alle fem medlemmer af medierådet. Ifølge observatoriet er der en mellemstor risiko (53 %) for medierådets uafhængighed og effektivitet.

Ungarns redaktørforum (*Főszerzők Fóruma*) er en frivillig sammenslutning, der blev oprettet i 2012. Forummets medlemmer er redaktører for alle større elektroniske og trykte medier i Ungarn. Dets primære mål er at styrke etik i journalistuddannelsen, udarbejde retningslinjer, fremme bedste praksis inden for etisk journalistik, øge tilliden til medierne og udforme procedurer for medieselvregulering. I 2015 fastlagde forummet etiske standarder og værdier for journalistik, såsom upartiskhed, grundighed samt regler for indsamling og behandling af oplysninger. Formålet er at fremme kvalitetsjournalistik, navnlig gennem priser til journalister.

⁸⁶ GRECO Third Evaluation Round — Second Addendum to the Second Compliance Report, punkt 24.

⁸⁷ Mellem 2019 og 2020 faldt Ungarn to pladser i Journalister Uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks og indtager nu 89. pladsen på verdensplan.

⁸⁸ I grundlovens § 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".

⁸⁹ Lov CLXXXV af 2010 om medietjenester og massemedier.

⁹⁰ Lov CIV af 2010 om pressefrihed.

⁹¹ Lov CXII af 2011 om retten til selvbestemmelse med hensyn til oplysninger og fri udveksling af oplysninger.

⁹² Medieloven udstikker klart 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).

⁹³ Formanden for medierådet er samtidig formand for mediemyndigheden.

⁹⁴ 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 stemmeret 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.

Mediepluralismen er i høj grad truet i Ungarn. I medfør af et regeringsdekret⁹⁵ blev sammenlægningen af mere end 470 regeringsvenlige medier i mediekonglomeratet KESMA⁹⁶ i november 2018 fritaget for kontrol fra konkurrencemyndighedens⁹⁷ og mediemyndighedens⁹⁸ side, idet regeringen har erklæret, at den er en "sammenlægning af strategisk national betydning", hvilket betyder, at den ikke skal kontrolleres af myndighederne. Ved afgørelse af 25. juni 2020 afviste forfatningsdomstolen en anmodning indgivet af en fjerdedel af parlamentets medlemmer, der anfægter regeringsdekretet. Forfatningsdomstolen fastslog, at det alene og udelukkende er op til regeringen at afgøre spørgsmål af "strategisk national betydning", og at intet i sammenlægningen kan tolkes som noget, der nødvendigvis truer mediepluralismen i landet. En ad hoc-rapport⁹⁹ fra centret for mediepluralisme og mediefrihed konkluderer, at "oprettelsen af KESMA i form af sammenlægningen af over 470 forskellige medier vil forværre den eller de samlede risici" for mediepluralisme i Ungarn på tværs af en række nøgleindikatorer analyseret af observatoriet for mediepluralisme, herunder journalisters arbejdsforhold, horisontal koncentration af ejerskab på tværs af medier og tildeling af statslig annoncering. Nærmere bestemt fremgår det af rapporten, at en analyse af denne udvikling set i lyset af mediemyndighedens uafhængighed af politisk og/eller økonomisk indflydelse og regeringens mulighed for at tilsidesætte mediemyndigheden, viser, at "den fuldstændige frihed for den ungarske mediemyndigheds kontrol med et så vigtigt foretagende som KESMA [...] udgør et yderligere risikoelement" for mediepluralisme i Ungarn. Ungarske og europæiske mediefrihedsorganisationer¹⁰⁰ samt civilsamfundet udtrykte stor bekymring, da chefredaktøren for Ungarns mest læste uafhængige nyhedsmediwebsted, Index.hu, blev afskediget den 22. juli 2020, og næsten alle de ungarske journalister derefter opsagde deres stilling¹⁰¹. Betænelighederne gik også på, at sagen med Index.hu følger et mønster, hvor regeringsvenlige erhvervsfolk opkøber de resterende uafhængige nyhedsmedier, således som det tidligere er sket med nyhedsmediet Origo.

Gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab er ikke reguleret i sektorspecifik lovgivning. Udbydere af lineære medietjenester skal underrette mediemyndigheden om deres (eller deres moderselskabs) direkte eller indirekte ejerskab med hensyn til medietjenesteudbydere¹⁰². Medieloven indeholder detaljerede regler til forebyggelse af koncentration af mediemarkedet. Observatoriet for mediepluralisme finder dog, at situationen for gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab udgør en stor risiko (75 %).

Statslig annoncering giver regeringen mulighed for at øve indirekte politisk indflydelse på medierne. Ifølge observatoriet for mediepluralisme og som fremført af de vigtigste

⁹⁵ Regeringsdekret 229/2018 af 5. december 2018.

⁹⁶ Det centraleuropæiske presse- og medieinstitut.

⁹⁷ Ved dom af 29. januar 2020 fastslog den regionale domstol i Budapest, at godkendelsen af sammenlægningen var ulovlig, fordi konkurrencemyndigheden ikke havde foretaget nogen materiel kontrol af den, og domstolen pålagde denne at foretage en sådan kontrol.

⁹⁸ I overensstemmelse med § 24/A i lov nr. LVII af 1996 om forbud mod illoyal og restriktiv markedspraksis.

⁹⁹ Center for mediepluralisme og mediefrihed (2019).

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

¹⁰¹ I en erklæring af 24. juli 2020 beskrev journalisterne afskedigelsen af chefredaktøren som "et åbenlyst forsøg på at udøve pres". Index.hu (24. juli 2020), Editorial board of Index and more than 70 staff members resign.

¹⁰² § 42 i medieloven. Grundlæggende oplysninger om virksomheders ejerskab er frit tilgængelige på justitsministeriets websted. Ejere af en virksomhed har pligt til at registrere deres virksomheder i det nationale virksomhedsregister og opgive deres registrerede betegnelser til mediemyndigheden.

interessenter vedrører den største risiko for mediefrihed og -pluralisme i Ungarn¹⁰³ politisk uafhængighed (82 %). Observatoriet for mediepluralisme finder, at selv om den *direkte* politiske indflydelse og kontrol ikke er udbredt, er det almindeligt kendt, at der er *indirekte* indflydelse på medierne. Ovennævnte KESMA-konglomerat anses for at være kulminationen på denne proces med regeringsvenlige medier. Dette er blevet forværret af manglende lovgivning og gennemsigtighed i fordelingen af statslig annoncering, hvorfor observatoriet for mediepluralisme har sat denne indikator på det højest mulige risikoniveau (97 %). Observatoriet for mediepluralisme understreger, at andelen af statslig annoncering i 2019, der gik til regeringsvenlige medier på avismarkedet var på 75 %, på tv-markedet 95 %, på onlinenyhedsmarkedet 90 % og på radiomarkedet 90 %.

Offentligheden hindres adgang til oplysninger. Observatoriet for mediepluralisme, som klassificerer dette område som "lav risiko", påpeger, at selv om den gældende lovgivning er klar, og domstolene¹⁰⁴ hælder mod at give adgang til journalister og den brede offentlighed, kan retsafgørelser, der omstøder negative afgørelser fra offentlige organer, ofte ikke håndhæves i praksis¹⁰⁵. I 2016 anbefalede FN's særlige rapportør om menneskerettighedsforkæmpere, at Ungarn bør gennemgå de retlige bestemmelser vedrørende informationsfrihed og databeskyttelse for at sikre fri og ukontrolleret adgang til oplysninger af offentlig interesse¹⁰⁶. Dette spørgsmål blev også rejst i en landespecifik anbefaling i forbindelse med det europæiske semester 2020¹⁰⁷. 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 loven¹⁰⁸. Selv om loven om informationsfrihed har været relativt stabil, er der fortsat foretaget sporadiske ændringer af andre sektorspecifikke love, hvilket har undermineret den generelle gennemsigtighed og adgangen til oplysninger¹⁰⁹. I 2013 ændrede Ungarn¹¹⁰ loven om informationsfrihed med det formål at forhindre "misbrug" af anmodninger om oplysninger. I 2016 udstedte regeringen et dekret¹¹¹, der bemyndiger offentlige institutioner til at kræve godtgørelse af udgifter i forbindelse med behandling af

¹⁰³ Det Internationale Presseinstitut (IPI), Article 19, Committee to Protect Journalists (CPJ), Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (ECPMF), European Federation of Journalists (EFJ), Free Press Unlimited (FPU) og Journalister uden Grænser (RSF): Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary (3. december 2019).

¹⁰⁴ Mellem 2013 og 2016 traf domstolene i over 70 % af de 500 retssager om adgang til oplysninger afgørelse til fordel for de anmodende instanser (*Kúria*, 2018).

¹⁰⁵ Indikatoren for adgang til oplysninger fra myndighederne ligger på 4 på en skala fra 1 til 10 (SGI, 2019).

¹⁰⁶ End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Hungary 8 - 16 February 2016.

¹⁰⁷ Rådets anbefaling af 20. juli 2020 om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020, betragtning 32.

¹⁰⁸ 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)).

¹⁰⁹ Europa-Kommissionen, 2020 Country Report Hungary, SWD(2020) 516 final, s. 46. Et eksempel herpå er en ændring af loven om udenlandske repræsentationer (lov LIX af 2019) og om indførelse af restriktioner for adgang til udenlandske investeringsoplysninger. Dette fortsætter tendensen fra 2012, hvilket bidrager til at skabe øget usikkerhed om fortolkningen af lovgivningen om adgang til information. Den 19. maj 2020 vedtog parlamentet lov XXIX 2020. I lovens § 2, stk. 3, begrænses offentlighedens adgang til alle kontrakter og andre dokumenter i forbindelse med gennemførelsen af jernbaneforbindelsen Budapest-Beograd i en periode på ti år.

¹¹⁰ Lov XCI af 2013 (*Lex Átlátszó*).

¹¹¹ Regeringsdekret 301/2016 af 30. september 2016. 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)).

anmodninger om adgang til offentlig information i tilfælde, hvor besvarelse af anmodningen medfører yderligere arbejde for den offentlige myndighed. For så vidt angår journalisters direkte adgang til offentlige arrangementer fremgår det af rapporten om mediepluralisme 2020, at journalister i stigende grad udelukkes fra visse offentlige arrangementer.

Uafhængige medier udsættes for systemisk blokering og intimidering. *Mérték Média Monitor* har påvist, at regeringsvenlige medier gennem indtægter kontrollerer ca. 80 % af nyhedsmediemarkedet og dækningen af politisk indhold¹¹². Uafhængige mediers begrænsede markedsandel skal ses i lyset af den systemiske blokering og intimidering af uafhængige journalister og medieforetagender. Undersøgelser foretaget af den ungarske sammenslutning for borgerlige rettigheder (*TASZ*) i 2019 og under covid-19-pandemien i 2020 peger på "systemisk blokering af de uafhængige mediers arbejde", bl.a. fordi anmodninger fra pressen ignoreres, journalisters fysiske adgang begrænses, de miskrediteres, og kilder stigmatiseres og intimideres¹¹³. Der har ikke været rapporter om fysiske angreb på journalister og andre mediefolk. I Ungarn er fængsling blandt de planlagte sanktioner for bagvaskelse¹¹⁴. I 2019 offentliggjorde Europarådets platform for fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed to indberetninger vedrørende Ungarn om begrænsninger for journalisters aktiviteter i parlamentet¹¹⁵ og en smædekampagne mod to journalister fra *Index.hu* i regeringsvenlige og højreekstremistiske medier, understøttet af plakater opsat i Budapest, der i vid udstrækning blev betragtet som antisemitiske. Samme år offentliggjorde et regeringsvenligt ugeblad en liste over mere end 200 personer, heriblandt flere journalister, der blev betegnet som George Soros' "lejesoldater". I 2020 offentliggjorde platformen fire indberetninger om forbud mod udgivelse af tidsskriftet *Forbes Hungary*¹¹⁶, regeringens instrukser til ungarske statslige mediemedarbejdere om at anmode om tilladelse, før de skriver om en række forhold, en kampagne med juridiske og andre trusler og intimidering af tegneren Gábor Pápai efter offentliggørelse af en angiveligt blasfemisk tegning, og endelig et lovforslag (der blev vedtaget den 30. marts 2020¹¹⁷), som gør det til en lovovertrædelse at udbrede "falske oplysninger" om covid-19 med sanktioner på op til fem års fængsel¹¹⁸. Ungarn har besvaret flere af disse indberetninger i detaljer. For så vidt angår kriminaliseringen af at fremsætte eller udbrede falske oplysninger om pandemien har Europa-Kommissionen anført, at dette giver anledning til betænkeligheder med hensyn til retssikkerheden og kan have en dæmpende virkning på udnyttelsen af ytringsfriheden¹¹⁹.

III. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

¹¹² Mérték Media Monitor (2019).

¹¹³ Ungarns Civil Liberties Union (*TASZ*) (2020).

¹¹⁴ Center for mediepluralisme og mediefrihed (2019), Decriminalisation of Defamation.

¹¹⁵ Den 21. oktober 2019 indførte formanden for parlamentet regler, der begrænser retten til fri bevægelighed og aktiviteter for journalister, som arbejder i både parlamentsbygningen og parlamentets kontorer.

¹¹⁶ I januar 2020 anvendte en domstol et foreløbigt retsmiddel til at forbyde tidsskriftet *Forbes Hungary*, idet den påberåbte sig databeskyttelsesregler.

¹¹⁷ Lov LVIII af 2020.

¹¹⁸ F.eks. Det Internationale Presseinstitut (2020), Hungary seeks power to jail journalists for 'false' COVID-19 coverage, 23. marts 2020, Human Rights Watch, Hungary's Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power, 23. marts 2020.

¹¹⁹ Erklæring fra Kommissionen i Europa-Parlamentets plenardebate om nødlovgivning i Ungarn og dets indvirkning på retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder (14. maj 2020). Straffelovens § 337, stk. 2, er stadig i kraft. Efter "undtagelsestilstandens" ophør den 18. juni 2020 kan den deri fastlagte strafbare handling ikke længere begås.

Ungarn er en parlamentarisk republik med et etkammersystem (nationalforsamlingen). Parlamentet vedtager og ændrer¹²⁰ bl.a. Ungarns grundlov, vedtager anden lovgivning¹²¹, vælger premierministeren og vælger med to tredjedele flertal de vigtigste embedsmænd¹²² 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, bl.a. forfatningsdomstolen, statsrevisionen og ombudsmanden ("kommissæren for grundlæggende rettigheder"). Ikke kun regeringen, republikkens præsident og hvert parlamentsudvalg, men også hvert medlem af parlamentet kan fremsætte lovforslag¹²³.

Der gennemføres færre offentlige høringer og konsekvensanalyser. Den ungarske lovgivning indeholder bestemmelser om obligatorisk anvendelse af offentlige høringer samt forudgående og efterfølgende konsekvensanalyser¹²⁴. I praksis er høringer og konsekvensanalyser snarere af formel eller symbolsk karakter¹²⁵. Der er udtrykt bekymring vedrørende inddragelsen af arbejdsmarkedets parter samt kvaliteten og forudsigeligheden af den politiske beslutningstagning i forbindelse med det europæiske semester¹²⁶. Gentagne gange er kravet om høringer og konsekvensanalyser blevet omgået, idet man har anvendt særlige lovgivningsprocedurer såsom hasteprocedurer eller lovforslag fremsat af individuelle parlamentsmedlemmer, eftersom kravet om en høring og konsekvensanalyse kun finder anvendelse på lovforslag stillet af regeringen¹²⁷.

Den 11. marts 2020 indførte regeringen¹²⁸ "undtagelsestilstand"¹²⁹ på grund af covid-19-pandemien. Det fremgik ikke, hvor længe undtagelsestilstanden skulle vare, og regeringen havde skønsbeføjelser til at opretholde den eller bringe den til ophør¹³⁰. Den 30.

¹²⁰ Det kræver et flertal på to tredjedele af alle medlemmer at vedtage eller ændre grundloven (grundlovens § S, stk. 2).

¹²¹ Grundloven giver mulighed for vedtagelse af 32 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 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.

¹²² 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, statsrevisoren og direktøren for Ungarns nationalbank.

¹²³ § 6, stk. 1, i grundloven.

¹²⁴ Lov CXXX af 2010 om lovgivning, lov CXXXI af 2010 om offentlig deltagelse i udformning af lovgivning og justitsministerens dekret 24/2011 af 9. august 2011 om forudgående og efterfølgende konsekvensanalyse.

¹²⁵ Europa-Kommissionen, 2020 Country Report Hungary, SWD (2020) 516 final, s. 29. Det vigtigste trepartsorgan for social dialog er det permanente høringsforum mellem den private sektor og regeringen (VKF). Medlemmerne af forummet vælges af regeringen og omfatter ikke nogle af de traditionelle fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer.

¹²⁶ Rådets anbefaling af 20. juli 2020 om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020, betragtning 28.

¹²⁷ Se Rådets anbefaling af 20. juli 2020 om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020, betragtning 28. I 2019 blev kun meget få dokumenter offentliggjort på regeringens websted (den nationale myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed (2019), s. 129).

¹²⁸ Regeringsdekret 40/2020 af 11. marts 2020.

¹²⁹ § 53, stk. 1, i grundloven.

¹³⁰ § 54, stk. 3, i grundloven.

marts 2020 vedtog parlamentet en ny lov¹³¹, 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. Visse kriseforanstaltninger, der er indført under anvendelse af disse beføjelser, har rejst spørgsmål om deres nødvendighed og proportionalitet og grebet ind i forretningsaktiviteter og de lovgivningsmæssige rammers stabilitet¹³². Dette spørgsmål var også genstand for en landespecifik anbefaling i forbindelse med det europæiske semester 2020¹³³, hvor Rådet anbefalede Ungarn at "sikre, at kriseforanstaltninger er strengt forholdsmæssige, begrænset i tid og i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder, og at de ikke virker indgribende på forretningsaktiviteter og stabiliteten af de lovgivningsmæssige rammer". Med virkning fra den 18. juni 2020 har regeringen bragt "undtagelsestilstanden"¹³⁴ til ophør og erklæret "krisetilstand på sundhedsområdet" indtil den 18. december 2020¹³⁵. Nogle af kriseforanstaltningerne er blevet forlænget ud over "undtagelsestilstanden"¹³⁶. Visse kriseforanstaltninger er blevet anfægtet ved forfatningsdomstolen¹³⁷. I juli 2020 afviste forfatningsdomstolen¹³⁸ en anmodning om at revidere en kriseforanstaltning¹³⁹, der blev udstedt under "undtagelsestilstanden", idet den påberåbte sig, at den ikke har kompetence på skatte- og budgetområdet¹⁴⁰.

Nye regler om den forfatningsmæssige klageprocedure blev indført ved omnibuslovgivningen i december 2019. Som følge af denne reform af lovgivningen kan forvaltningsmyndighederne indbringe en endelig retsafgørelse for forfatningsdomstolen, hvis den krænker deres rettigheder og begrænser deres beføjelser ifølge grundloven¹⁴¹. En sådan processuel ordning rejser spørgsmål vedrørende retssikkerhedsprincippet¹⁴².

¹³¹ Lov XII af 2020 om gennemførelse af § 53, stk. 2, i grundloven, som gør det muligt for regeringen ved dekret at tilsidesætte love. Den nye lov fastsatte, at regeringens ekstraordinære beføjelser kun kan udøves, for så vidt som de er nødvendige og står i et rimeligt forhold til formålet med at forebygge, bekæmpe og fjerne covid-19-udbruddet og forebygge og bekæmpe de skadelige virkninger heraf.

¹³² Rådets anbefaling af 20. juli 2020 om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020, betragtning 27. Se også Venedigkommissionens rapport CDL-AD(2020) 014, navnlig punkt 6-16.

¹³³ Rådets anbefaling af 20. juli 2020 om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020.

¹³⁴ Regeringsdekret 282/2020 af 17. juni 2020. De konkrete foranstaltninger, som regeringen havde truffet, varede indtil "undtagelsestilstandens" ophør.

¹³⁵ Regeringsdekret 283/2020 af 17. juni 2020.

¹³⁶ Lov LVIII af 2020. F.eks. blev regeringens kontrol med den offentligt handlede KARTONPACK Nyrt forlænget indtil den 15. august 2020, jf. § 162 i regeringsdekret 128/2020 af 17. april 2020.

¹³⁷ F.eks. regeringsdekret 135 og 136/2020 af 17. april 2020, der indeholder regler om særlige økonomiske zoner, og som udpeger en sådan zone i byen Göd, og regeringsdekret 179/2020 af 4. maj 2020 om suspension af anvendelsen af visse bestemmelser i den generelle forordning om databeskyttelse. Disse sager verserer ved forfatningsdomstolen. Den 14. juli 2020 forkastede forfatningsdomstolen et anbringende med påstand om ophævelse af dekret 47/2020 af 18. marts 2020 om at give arbejdsgivere og arbejdstagere mulighed for at aftale at fravige bestemmelserne i arbejdsloven (II/887/2020). Forfatningsdomstolen gjorde gældende, at regeringsdekretet ikke længere finder anvendelse.

¹³⁸ Afgørelse 3234/2020 (VII. 1.) AB.

¹³⁹ Regeringsdekret 92/2020 af 6. april 2020 om inddragelse af kommunernes indtægter fra registreringsafgifter.

¹⁴⁰ § 37, stk. 4, i grundloven. Denne begrænsning gav anledning til betænkeligheder fra Venedigkommissionen (udtalelse CDL-AD (2012) 009, punkt 38).

¹⁴¹ § 27 i lov CLI af 2011. Offentlige myndigheders mulighed for at anfægte en endelig retsafgørelse ved forfatningsdomstolen blev første gang anerkendt i forfatningsdomstolens afgørelse 23/2018 (XII. 28.) AB, der ophæver en dom fra *Kúria*, som havde kendt en afgørelse truffet af den ungarske nationalbank i dennes egenskab af finansiel tilsynsmyndighed ulovlig.

¹⁴² Se også Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 16, Venedigkommissionens rapport CDL-AD(2010)004, punkt 67, og udtalelse CDL-AD(2017)031, punkt 54.

Kommissæren for grundlæggende rettigheder blev godkendt med A-status, men den fornyede akkreditering blev udsat. I oktober 2019 fandt FN's Underudvalg om Akkreditering (SCA), at de afgivne oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme en række henstillinger og betænkeligheder, var utilstrækkelige¹⁴³. SCA var af den opfattelse, at udvælgelsesprocessen¹⁴⁴ ikke er tilstrækkeligt bred og gennemsigtig¹⁴⁵, og at oplysningerne fra kommissæren ikke godtgjorde, at der er gjort tilstrækkelige bestræbelser på at løse alle menneskerettighedsspørgsmål, og den pågældende havde ikke udtalt sig på en måde, der fremmer og beskytter alle menneskerettigheder. Dette blev navnlig påpeget med hensyn til den holdning, som kommissæren gav udtryk for med hensyn til "loven om udenlandsk finansierede organisationer" (se nedenfor). SCA anbefalede også, at der skulle tilvejebringes passende finansiering. Fra maj 2020 indføres der med en ny lov om status og løn til kommissærens personale¹⁴⁶ en lønforhøjelse på 30 %. Desuden overtog kommissæren i 2020 alt ansvar for det uafhængige politiklagenævns opgaver¹⁴⁷. Der er blevet udtrykt bekymring med hensyn til en række institutioners uafhængighed og deres evne til at fungere som modvægt til regeringens beføjelser¹⁴⁸.

Civilsamfundet er fortsat under pres, især når det forholder sig kritisk til regeringen. I juni 2020 fastslog EU-Domstolen, at den ungarske lovgivning¹⁴⁹ om gennemsigtighed i udenlandsk finansierede civilsamfundsorganisationer, der blev vedtaget i juni 2017, er uforenelig med kapitalens frie bevægelighed, retten til foreningsfrihed og retten til beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger, der er nedfældet i chartret om grundlæggende rettigheder¹⁵⁰. De lovgivningsforanstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme Domstolens dom, er under udarbejdelse. I november 2019 indbragte Kommissionen Ungarn for EU-Domstolen¹⁵¹ i forbindelse med en retsakt¹⁵² (betegnet "Stop Soros" af regeringen), der forbød bistand fra en person på vegne af nationale, internationale og ikke-statslige organisationer til personer, der ønsker at ansøge om asyl. I juni 2018 offentliggjorde Venedigkommissionen og OSCE/ODIHR en fælles udtalelse, hvori man konkluderede, at de pågældende bestemmelser krænker forenings- og ytringsfriheden og bør ophæves¹⁵³. Venedigkommissionen og OSCE/ODIHR har kritiseret en anden lov om

¹⁴³ De Forenede Nationer (2019). FN's særlige rapportør om menneskerettighedsforkæmpere anbefalede f.eks. i 2016 Ungarn at styrke kommissærens rolle og uafhængighed og dennes økonomiske autonomi, at høre kommissæren om lovgivningsprocesser og at sikre, at hans anbefalinger gennemføres korrekt.

¹⁴⁴ Lov CXI af 2011.

¹⁴⁵ SCA noterede sig, at udvælgelsesproceduren ikke kræver opslag af ledige stillinger, ikke opstiller klare og ensartede kriterier for vurdering af kandidaternes kvalifikationer og ikke præciserer processen for gennemførelse af brede høringer og/eller deltagelse i ansøgnings-, udvælgelses- og udnævnelsesprocessen.

¹⁴⁶ Lov CVII af 2019.

¹⁴⁷ § 145 i lov CIX af 2019.

¹⁴⁸ Transparency Internationals bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2020.

¹⁴⁹ Lov LXXVI af 2017 om gennemsigtighed for organisationer, der modtager støtte fra udlandet. I medfør af denne lov skal civilsamfundsorganisationer, der modtager donationer fra udlandet, lade sig registrere ved de ungarske domstole som en "organisation, der modtager støtte fra udlandet", hvis de donationer, de modtager fra andre medlemsstater eller fra tredjelande i løbet af et år, overstiger en bestemt tærskel. Ved registreringen skal de bl.a. også angive navnet på donorer, hvis støtte nåede op på eller oversteg 500 000 HUF (ca. 1 400 EUR), og det nøjagtige støttebeløb. Disse oplysninger offentliggøres derefter på en frit tilgængelig offentlig elektronisk platform. Endvidere skal de pågældende civile organisationer på deres hjemmeside og i alle deres publikationer anføre, at de er en "organisation, der modtager støtte fra udlandet".

¹⁵⁰ Domstolens dom af 18. juni 2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18.

¹⁵¹ Sag C-821/19, verserende.

¹⁵² Lov VI af 2018. Efterfølgende understregede forfatningsdomstolen i sin afgørelse nr. 3/2019 (III. 7.) AB, at der i formuleringen af straffelovsovertrædelsen i straffelovens § 353/A ikke henvises til forbuddet mod de humanitære organisationers aktiviteter.

¹⁵³ Venedigkommissionens og OSCE/ODIHR's fælles udtalelse (CDL-AD(2018)013).

indførelse af en særlig indvandringsskat på 25 % på økonomisk støtte til organisationer, der udfører "aktiviteter, som fremmer indvandring"¹⁵⁴. Desuden hindrer den fjendtlige retorik, der anvendes af regeringen og regeringsvenlige medier, et konstruktivt samarbejde med civilsamfundsorganisationer. Borgernes rum i Ungarn vurderes som "begrænset"¹⁵⁵. Det er vigtigt, at de gældende retlige rammer og det politiske og offentlige miljø tager hensyn til Europarådets anbefalinger om beskyttelse og fremme af civilsamfundets råderum¹⁵⁶.

¹⁵⁴ "Særs-katten på indvandring udgør et uberettiget indgreb i de berørte NGO'ers ret til ytringsfrihed og foreningsfrihed. Indførelsen af denne særskat vil have en dæmpende virkning på udøvelsen af grundlæggende rettigheder og på enkeltpersoner og organisationer, der forsvare disse rettigheder eller støtter forsvar deraf økonomisk. Den vil afholde potentielle donorer fra at yde støtte til NGO'er og lægge en større byrde på civilsamfundsorganisationer, der udfører legitime menneskeretsaktiviteter." Venedigkommissionens og OSCE/ODIHR's fælles udtalelse (CDL-AD(2018)035).

¹⁵⁵ CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket. Betegnelsen "obstrueret" gives typisk til lande, hvor borgernes rum er kraftigt bestridt af magthaverne, som indfører en kombination af retlige og praktiske begrænsninger for udøvelsen af de grundlæggende rettigheder.

¹⁵⁶ Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2018)11.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* *Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted).*

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

Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest (2019), Transparency and Integrity: the Online Presence of Hungarian Municipalities — Analysis of Urban Municipalities' websites in Hungary. <http://www.crcb.eu/?p=1799>.

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

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

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

CEPEJ (2018), European judicial systems — Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018 Edition (2016 data). <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Hungary. <https://monitor.civicus.org/country/hungary/>.

De Forenede Nationer (2019), Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Sub-Committee on Accreditation (SCA), Accreditation Report — October 2019.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 10. marts 2015, Varga m.fl. mod Ungarn, anbringender nr. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 og 64586/13.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 18. juni 2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 19. november 2019, AK, forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 7. februar 2019, Carlos Escribano Vindel, C-49/18.

Den Europæiske Unions Domstol, verserende sag C-564/19 — IS.

Den Europæiske Unions Domstol, verserende sag C-821/19.

Det Internationale Presseinstitut (2020), Hungary seeks power to jail journalists for 'false' COVID-19 coverage (23 March 2020). <https://ipi.media/hungary-seeks-power-to-jail-journalists-for-false-covid-19-coverage/>.

Det Internationale Presseinstitut (IPI), Article 19, Committee to Protect Journalists (CPJ), Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (ECPMF), European Federation of Journalists (EFJ), Free Press Unlimited (FPU) og Journalister uden Grænser (RSF) (2019): Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary (3. december 2019). <https://www.ecpmf.eu/fact-finding-mission-hungary-2019/>.

Eötvös Károly Közpolitikai Intézet (21 February 2020), statement. <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-02-21/csend-vagy-kialtas-hallgathatnak-e-a-birak-ha-megtamadjak-a-biroi-fuggetlenseget>.

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

Europa-Kommissionen (2020), The OLAF Report 2019.

Europa-Kommissionen, 2019 Country Report Hungary, SWD(2019) 1016 final.

Europa-Kommissionen, 2020 Country Report Hungary, SWD(2020) 516 final.

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists — Hungary. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/hungary>.

Europarådet: Venedigkommissionen (2010), Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, CDL-AD(2010)004.

Europarådet: Venedigkommissionen (2012), Hungary — Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, CDL-AD(2012)008.

Europarådet: Venedigkommissionen (2012), Hungary — Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary, CDL-AD(2012)009.

Europarådet: Venedigkommissionen (2012), Hungary — Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001.

Europarådet: Venedigkommissionen (2012), Hungary — Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, CDL-AD(2012)020.

Europarådet: Venedigkommissionen (2015), Hungary — Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, CDL-AD(2015)015.

Europarådet: Venedigkommissionen (2017), Poland — Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, CDL-AD(2017)031.

Europarådet: Venedigkommissionen (2019), Hungary — Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules, CDL-AD(2019)004.

Europarådet: Venedigkommissionen (2020), Report — Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections — taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session, CDL-AD(2020)014.

Europarådet: Venedigkommissionen og Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2018), Hungary — Joint Opinion on the Provisions of the so-called "Stop Soros" draft Legislative Package which directly affect NGOs (in particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration), CDL-AD(2018)013.

Europarådet: Venedigkommissionen og Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE ODIHR) (2018), Hungary — Joint Opinion on Section 253 on the special immigration tax of Act XLI of 20 July 2018 amending certain tax laws and other related laws and on the immigration tax, CDL-AD(2018)035-e.

Europarådets kommissær for menneskerettigheder (2018), Commissioner calls on Hungary's President to return to the Parliament the legislative package on administrative courts (statement of 14 December 2018). <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-hungary-s-president-to-return-to-the-parliament-the-legislative-package-on-administrative-courts>.

Europarådets kommissær for menneskerettigheder (2019), Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović report following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019 — Strasbourg, 21 May 2019. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>.

Europarådets Ministerkomité (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Europarådets Ministerkomité (2018), Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to Member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe.

Europarådets Ministerkomité (2019), Decision of 25 September 2019, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11.

Europarådets Ministerkomité (2020), Interim Resolution CM/ResDH(2020)180.

European Association of Judges (2019), Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary, 3 May 2019. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2019/05/Report-on-the-fact-finding-mission-of-a-delegation-of-the-EAJ-to-Hungary.pdf>.

European Federation of Journalists (2020), Hungary media freedom crackdown: our letter to EU leaders. <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>.

European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.

European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) and Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20%202019.pdf>.

FN's særlige rapportør om menneskerettighedsforkæmpere (2016), End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Hungary 8 - 16 February 2016. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=E>.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2019), Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: corruption.

GRECO (2015), Fourth Evaluation Round — evaluation report on Hungary on Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2017), Third Evaluation Round — Second Addendum to the Second Compliance Report on Hungary on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) — Transparency of Party Funding.

GRECO (2018), Fourth Evaluation Round — Interim compliance report on Hungary on Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2019), Hungary: Insufficient progress and lack of transparency hamper fight against corruption (1. marts 2019). <https://www.coe.int/en/web/portal/-/hungary-insufficient-progress-and-lack-of-transparency-hamper-fight-against-corruption>.

Human Rights Watch (23 March 2020), Hungary's Orban Uses Pandemic to Seize Unlimited Power. <https://www.hrw.org/news/2020/03/23/hungarys-orban-uses-pandemic-seize-unlimited-power>.

Hungarian Association of Judges (MABIE) (10 March 2020), Statement. <http://mabie.hu/index.php/1526-a-birok-neveben>.

Hungarian Bar Association (21 January 2020), Statement of the Presidium. <https://jogaszvilag.hu/napi/a-magyar-ugyvedi-kamara-visszautasitja-az-ugyvedeket-ert-tamadasokat/>.

Hungarian Civil Liberties Union (2020), Research on the obstruction of the work of journalists during the coronavirus pandemic in Hungary (15 April 2020). https://tasz.hu/a/files/coronavirus_press_research.pdf.

Hungarian Government (2020), Input from Hungary for the 2020 Rule of Law Report.

Index.hu (24. juli 2020), Index' redaktion og over 70 medarbejdere opsiget deres stilling. https://index.hu/english/2020/07/24/editorial_board_of_index_resigns.

Journalister uden Grænser (2020), Hungary: Urgent EU response needed to leading independent news site's demise (28. juli 2020). <https://rsf.org/en/news/hungary-urgent-eu-response-needed-leading-independent-news-sites-demise>.

Journalister uden grænser (2020), World Press Freedom Index. <https://rsf.org/en/ranking>.

Kúria (2018), A "közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek" bírósági gyakorlata tárgy körére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 3. december 2018). https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemenye_adatvedelem.pdf.

Mérték Media Monitor (2019): Fidesz-friendly media dominate everywhere. <https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/>.

National Authority for Data Protection and Freedom of Information (2019), Annual Report of the National Authority for Data Protection and Freedom of Information 2018, National Authority for Data Protection and Freedom of Information, Budapest. <https://naih.hu/files/NAIH-Annual-report-2018-v190830.pdf>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019), Implementing the OECD Antibribery Convention. Phase 4 Report Hungary.

Prosecutor General's Office (2019), Criminality and Criminal Justice. http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality_and_CriminalJustice_2009_2018.pdf.

Rådet for Den Europæiske Union (2019), Council Recommendation of 9 July 2019 on the 2019 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2019 Convergence Programme of Hungary, OJ C 301, 5.9.2019.

Rådet for Den Europæiske Union (2020), Council Recommendation of 20 July 2020 on the 2020 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Hungary, OJ C 282/17, 26.8.2020.

Transparency International (2019), Corruption Perceptions Index.

Virtuelt landebesøg i Ungarn i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bilag II: Landebesøg i Ungarn

Kommissionens tjenestegrene afholdt virtuelle møder i juni 2020 med:

- Amnesty International Hungary
- Committee on Legislation of the National Assembly
- Corruption Research Center Budapest
- Editors-in-Chief's Forum (*Főszerkesztők Fóruma*)
- Eötvös Károly Policy Institute
- Hungarian Bar Association
- Hungarian Civil Liberties Union
- Hungarian Helsinki Committee
- K-Monitor
- Mérték Media Monitor
- Ministry of Interior
- Ministry of Justice
- National Authority for Data Protection and Freedom of Information
- National Judicial Council
- National Media and Infocommunications Authority
- National Office for the Judiciary
- Office of the Commissioner for Fundamental Rights
- Office of the Constitutional Court
- Prosecution Service of Hungary
- State Audit Office
- Supreme Court (*Kúria*)
- Transparency International Hungary

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferencen af Europæiske Kirker
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Det Internationale Presseinstitut
- Platformen for livslang læring
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Journalister uden Grænser
- Transparency International EU